

Jämställdhetspolitik och styrformens betydelse

Jämställdhetspolitik och styrformens betydelse

Europeiska socialfonden i svensk och spansk förvaltning

Vanja Carlsson



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Avhandling för filosofie doktorsexamen i Offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 172
405 30 Göteborg
www.spa.gu.se

© Författare Vanja Carlsson
Omslag: Jessica Dahlin
Tryck: BrandFactory AB, Göteborg, 2019
ISBN: 978-91-519-0008-7 (Print)
ISBN: 978-91-519-0009-4 (PDF)
<http://hdl.handle.net/2077/58137>

Innehåll

TACK

1. STYRNING FÖR EN EU-GEMENSAM JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK	11
Politikens styrning och innehåll	
Syfte och forskningsfrågor	
Europeiska socialfonden som styrinstrument	
Fortsatt disposition	
2. STYRNING OCH IDEOLOGI	31
Förändrad offentlig styrning?	
Kritiken mot byråkrati respektive nätverk	
Organisationsformer och styrtekniker	
Styrningens ideologiska villkor och konsekvenser	
Att identifiera ett ideologiskt antagande	
Sammanfattande analysmodell	
3. INTRODUKTION TILL SOCIALFONDEN I SVERIGE OCH SPANIEN	65
Spanien och EU	
Jämställdhetspolitikens formella institutionalisering i Spanien	
Socialfondens organisering i Spanien 2007 – 2013	
Sverige och EU	
Jämställdhetspolitikens formella institutionalisering i Sverige	
Socialfondens organisering i Sverige 2007 – 2013	
4. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	79
En jämförande fallstudie	
Forskningsprocess	
Utgångspunkter	
5. SOCIALFONDENS JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK I SVENSK FÖRVALTNING	91
Del 1. Nationell styrning av socialfondens jämställdhetspolitik	
Det svenska operativa programmet och dess formuleringar om jämställdhet	
Avsaknad av en initialt tydlig definition av jämställdhet	

Juridiskt krångel i nätverksorganisationen
Redovisning som huvudsaklig styrteknik
Begränsning av innehållslig diskussion
Del 2. Regional styrning av jämställdhetspolitiken
Oklara roller i nätverksorganisationen
En tydligare tolkning av jämställdhet framträder på regional nivå
En upplevd administrativ börda påverkar jämställdhetsarbetet
När styrformen tystar ner konflikter
Sammanfattning: Nätverksorganisation med byråkratins styrtekniker

6. SOCIALFONDENS JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK I SPANSK FÖRVALTNING

133

Del 1. Nationell styrning av socialfondens jämställdhetspolitik
En stödstruktur initieras informellt
En definition av jämställdhetspolitiken tas fram nationellt
En hierarkisk organisation med obligatoriska aktiviteter tar form
Konflikter uppstår på nationell nivå
Del 2. Regional styrning av jämställdhetspolitiken
Spänning mellan frivillighet och krav
Variation av regionala tolkningar av jämställdhet och styrning
Förekomst av aktivt engagemang och passivt motstånd på regional nivå
Sammanfattning: Hierarkisk organisation med byråkratins styrtekniker

7. STYRNING, IDEOLOGI OCH HEGEMONI I SVERIGE OCH SPANIEN

167

Stödstrukturerna i Sverige och Spanien etableras
Jämställdhet i socialfonden – innebörder och styrformer
Försök till samhällelig påverkan
Handlingsmöjligheter och motstånd

8. VILKA FÖRUTSÄTTNINGAR PÅVERKAR?

185

Flernivåstyrningens dilemma
Jämställdhetspolitikens form och innehåll
Förutsättningar för styrformernas påverkan
Hur gick det sen?

REFERENSER

203

SUMMARY

225

Figurer och tabeller

Figur 1. Relationen mellan styrform, ideologi och hegemoni

Figur 2. Tre analysnivåer för styrning

Figur 3. Organisationskarta för socialfonden i Spanien

Figur 4. Organisationskarta för socialfonden i Sverige

Figur 5. Relationen mellan styrform, ideologi och hegemoni i Sverige och Spanien

Tack

Det är många personer som jag har att tacka för att den här avhandlingen är klar. Mitt första och största tack går till Vicki Johansson, som har varit min huvudhandledare under avhandlingsarbetet. Vicki, tänk att du redan från början förstod vilken avhandling det är som jag i grund och botten har velat skriva och för att du har väglett mig precis åt det hållet – Tack! Tack också för att du har fått mig att tro på min förmåga att genomföra den, och inte minst för att du hjälpte mig att komma iväg till Madrid. Ett stort tack riktar jag också till min andra handledare Gustaf Kastberg. Tack Gustaf, för din noggranna läsning och dina evinnerliga uppmaningar om att jag ska precisera mig! Jag har lärt mig en hel del genom dem. Till min tredje handledare, Malin Rönnblom – tack för din läsning och särskilt skarpa blick för struktur och metodologi. Tack för välbehövlig uppmuntran på slutet.

Många är de som vid olika skeden i avhandlingsarbetet har bidragit med värdefulla läsningar, kommentarer och diskussioner om projektet. Ett särskilt viktigt tack går i detta hänseende till Linda Nyberg, Johan Alfonsson och Angelica Börjesson. Det går inte att med några ord fånga den betydelse som ni har för mig och har haft för avhandlingsarbetet. Tack för att ni aldrig slutar vare sig lyssna eller prata! Och särskilt tack Linda, för dina synnerligen viktiga kommentarer och din hjälp med viktiga detaljer under slutspurten. Ett stort tack till Andrea Spehar och Lars Karlsson som kommenterade på projektplanen under mitt första år på forskarutbildningen, och till Bengt Larsson som kommenterade på slutmanuset. Tack vare de konstruktiva kommentarer som jag fick under slutseminariet har arbetets sista tid haft en tydlig riktning. Tack Bengt!

Ett kollektivt tack riktas till mina doktorandkollegor och övrig personal på Förvaltningshögskolan. Ni är många som har stöttat, uppmuntrat och visat engagemang. Särskilt tack Osvaldo Salas, för hjälp med spanskan. Ett extra tack för aldrig sinande hejarop riktar jag till Emma Ek Österberg och Patrik Zapata, och ett stort tack för diverse praktiskt, administrativt och planeringsmässigt stöd går till David Karlsson, Louise Skoog och Oskar Svärd. Många är de gånger då ni har fått rycka in på obefintligt varsel. Tack också Andreas Lundstedt och Henrik Sandgren för hjälp med krångliga detaljer i sättningen av avhandlingen. Tack till alla i administrationen. Tack Malgorzata Erikson för dina litteraturtips och Lars Karlsson för alla roliga initiativ. Till kollegorna i Kaponjären: tack för visat tålamod! Nu tar jag av mig mina dubbla hörselskydd.

Jag haft förmånen att delta i flera forskarnätverk utanför min egen institution. Ett riktigt stort tack till Nätverket för kommunen i EU för givande samarbeten som jag hoppas att vi kommer att se mer av i framtiden. Tack också till KFF i Lund – nu ska jag dyka upp oftare! Hos Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet har jag fått både frukost och tagit del av intressanta seminarier. Tack särskilt till Linda Berg och Urban Strandberg för ert visade intresse för mitt projekt.

Karolina Enquist Källgren gjorde en betydelsefull insats i arbetet med att översätta det empiriska materialet från spanska – TACK. Tack till Ida Apelmo som också hjälpte till med översättningen. Jessica Dahlin ska ha ett varmt tack för arbetet med omslaget. Tack Ingrid Gustafsson, för att du är ett enastående och roligt föredöme i akademien. Och tack Lisa Ringblom för vänskap, diskussioner om och läsning av avhandlingskapitel. Tack Anna Kaijser för att du har min rygg och engagerar dig i akademins villkor. Tack Ellen Hansson Aspman för din delaktighet i allt. Tack Nazem Tahvilzadeh för viktiga litteraturtips.

Tack till min egen högskoleläcka: Niklas Altermark, Dalia Mukhtar-Landgren, Mats Fred, Linda Nyberg och Josef Chaib. Tack Niklas, för din dygnet runt-öppna vänskaps- och forskningsjour. Och Dalia – tack för våra samarbeten under de senaste åren! De har haft stor betydelse för avhandlingsarbetet. Tack Mats, för din läsning av avhandlingskapitel.

Linnéa Lindsköld och Malin Nilsson – tack ska ni ha för vänskap, tips och för att ni visar vilket underbart liv som väntar!

Mitt Awareness Team: Evelina Johansson Wilén, Carl Wilén, Jakob Sandberg, Johan Alfonsson, Fredrik Österblom och Joanna Österblom – tack för ett samtal som aldrig tycks ta slut. Tack särskilt till Evelina för läsning av kapitel och hjälp med korrektur, och till Carl för litteraturtips.

Ett stort tack riktar jag också till avhandlingens alla intervjupersoner som tillsammans har möjliggjort studien. Tack till Carmen Navarro och Department of Political Science and International Relations på Universidad Autónoma de Madrid som välkomnade mig som gäst under våren 2015.

Värdefullt stöd och uppmuntran har jag även fått från min ursprungsfamilj och min utvidgade familj, i Göteborg och i Skåne. Ett särskilt tack till pappa som gjorde en hjälteinsats med korrektur och annat under avhandlingsarbetets allra sista dagar och till Nils-Aage Larsson som hjälpte till med avhandlingens baksidestext.

Slutligen, tack Johan Alfonsson och vår dotter Lydia – för ert tålmod, er omsorg och alla era roliga skämt.

Vanja Carlsson, Vegastaden i januari 2019.

1

Styrning för en EU-gemensam jämställdhetspolitik

EU:s regionalpolitik är ett av världens största politiska program, såväl i termer av budgetens omfattning som den geografiska ytan den inkluderar. Politikområdet, som också kallas för sammanhållningspolitiken, syftar till att utjämna territoriella, ekonomiska och sociala skillnader inom EU och utgör ungefär en tredjedel av EU:s totala budget. Detta gör regionalpolitiken till en omfattande makroekonomisk fördelningspolitik (Piattoni, 2010: 95). Genomförandet sker genom mängder av projektverksamheter runt om i Europa och dessa projekt finansieras av EU:s strukturfonder, varav den europeiska socialfonden (ESF) är en¹.

Socialfonden fördelar medel till nationella, regionala och lokala projekt inom arbetsmarknadsområdet i medlemsstaterna. Projektverksamheterna påverkar en stor mängd av Europas medborgare, exempelvis deltog 68 miljoner människor i ett socialfondsfinansierat arbetsmarknadsprojekt mellan åren 2007 – 2012 (Kommissionen, 2014). Utöver regionalpolitikens mål ska socialfonden också bidra till den europeiska sysselsättningsstrategins (EES) mål om ökad sysselsättning och konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Eftersom socialfonden riktas direkt till arbetskraften genom aktiviteter som syftar till att öka anställningsbarheten hos individen brukar den beskrivas som ett ”instrument” för dessa övergripande strategiska program, eller policys. Målen om att öka individens sysselsättningsgrad förväntas inom socialfonden uppfyllas i första hand genom kompetensutvecklingsinsatser, både för de individer som befinner sig på, och de som befinner sig utanför, arbetsmarknaden. Såväl offentliga som privata och ideella aktörer kan söka socialfondsmedel för att driva ett sådant projekt.

¹ Socialfonden utgör sammantaget ungefär 10% av EU:s totala budget (Kommissionen, 2012).

Arbetsmarknadspolitiken är också ett område inom vilket EU:s jämställdhetspolitik primärt formuleras (Stratigaki, 2004). Det betyder att jämställdhetspolitiken i stor utsträckning relateras till arbetsmarknadsfrågor och får sin innehållsliga betydelse genom arbetsmarknadspolitikens mål och strategier. Detta återspeglas i socialfondspolitiken som rymmer uttalade mål om att, med hjälp av socialfondsaktiviteterna, öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Med sin stora budget och koppling till flera av EU:s övergripande policy lyfts socialfonden fram som ett av de viktigaste styrinstrumenten inom EU:s socialpolitik och beskrivs som ett av de främsta medlen för omfördelning av resurser, med syftet att främja sysselsättning och tillväxt (Brine, 2002).

Genom EU:s historia har jämställdhetspolitiken formulerats i en spänning mellan ekonomiska och sociala frågor, vilket tidigare studier har visat medför en osäkerhet i implementeringen på nationell nivå (Stratigaki, 2004; Allwood, 2013). Därutöver kompliceras genomförandet av en gemensam jämställdhetspolitik av medlemsstaternas olikheter i fråga om politikområdets legitimitet, strategier och normativa syfte (Stratigaki, 2004; Ostner & Lewis, 1995; *se också* Brine, 2002; Björnberg, 2014). När medlemsstaterna deltar i den flernivåstyrning som socialfondspolitiken innebär måste de, för att få ta del av de finansiella resurserna, uppfylla en mängd kriterier och principer som specificeras i kommissionens skrivningar. På så sätt fungerar socialfondens politikskapande till stor del indirekt (Carlsson & Mukhtar-Landgren, 2018). Jämställdhetsperspektivet är ett exempel på den här sortens krav vilka de nationella socialfondssatsningarna behöver uppfylla för att få finansiering. Samma kriterier gäller för samtliga medlemsstater men tillvägagångssätten för att, inom ramen för den nationella förvaltningen, säkerställa kravet om ett jämställdhetsperspektiv får staterna bestämma. I denna studie står nationellt skilda förutsättningar och val av tillvägagångssätt för genomförandet av socialfondens jämställdhetspolitik i fokus.

Socialfondspolitiken, inklusive jämställdhetspolitiken, formuleras och styrs i stor utsträckning på förvaltningsnivå i medlemsstaterna. Kraven och målen om jämställdhet ska främjas och uppfyllas med hjälp av administrativa processer i nationell och regional socialfondsförvaltning. Eftersom EU har relativt få befogenheter att bestämma över sociala frågor i medlemsstaterna är kommissionen beroende av att nationell förvaltning verkställer politiken (Laffan, 1983). Förvaltningen har därför en central roll i hela socialfondens genomförande, men kunskap saknas om hur de förvaltningsinterna processerna går till i praktiken och hur jämställdhetspolitiken formuleras genom dessa. De offentliga institutionerna utgör ramar för handlingsmöjligheter i politikens genomförande och påverkar därigenom de effekter som till följd av

politiken genereras i samhället. Mot bakgrund av detta är avhandlingens övergripande frågeställning hur relationen mellan olika former av styrning och innehåll i politiska mål ser ut. En diskussion kommer särskilt att föras kring huruvida medlemsstaterna genom, eller med hjälp av, förvaltningens organisering och arbetssätt bidrar till att reproducera EU:s tolkning av jämställdhet i socialfonden eller om förvaltningen bidrar till att andra tolkningar får större genomslag på nationell nivå.

En anledning till att just jämställdhetspolitiken inom socialfonden används för att analysera relationen mellan styrning och innehåll är att jämställdhet som politikområde och begrepp är ideologiskt laddat och skiftar i innebörd i olika sammanhang. Hur jämställdhetspolitik i praktiken tolkas och genomförs är långt ifrån på förhand givet. Tvärtom har forskning visat att det i olika kontexter finns variationer av en mängd normativa förståelser och tolkningar av jämställdhetspolitiska mål (Magnusson et al, 2008; Verloo, 2007; Lombardo et al, 2009; Tollin, 2011). Detta innebär att politikområdet är särskilt intressant att studera utifrån ett styrningsperspektiv.

Socialfondspolitiken genomförs på flera institutionella nivåer samtidigt och aktörer på såväl europeisk som nationell, regional som lokal nivå är delaktiga, om än med olika funktioner, och i olika stadier, i genomförandeprocessen. Kommissionen beslutar om övergripande mål och prioriteringar, medan nationella och subnationella aktörer har ett större ansvar för implementeringen och uppföljningen (Brine, 2004; Kommissionen, 2007a; 2007b). Mål och budget för strukturfonderna formuleras sedan år 1988 i så kallade programperioder (Hooghe, 1996). I avhandlingen undersöks programperioden för åren 2007 – 2013. Under den här perioden var socialfondens övergripande mål ökad regional konkurrenskraft och ökad regional sammanhållning. För att beviljas finansiering ställde kommissionen krav på att de ansökande organisationerna från varje medlemsstat, utöver de övergripande målen, också skulle ta hänsyn till och arbeta med ett jämställdhetsperspektiv. Detta formulerades som en övergripande princip för möjlighet att erhålla ekonomiskt stöd från socialfonden:

Medlemsstaterna skall se till att de operativa programmen innehåller en beskrivning av hur jämställdhet mellan könen och lika möjligheter främjas vid utarbetandet, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av de operativa programmen (Kommissionens förordning (EG) nr 1081/2006, L 210, 31.7.2006, s, 13).

Kommissionens krav utgår från antagandet om att jämställdhetsperspektivet är sammanlänkat med och kan integreras in i socialfondens övergripande arbetsmarknads- och tillväxtpolitik. I EU:s skrivningar för socialfondspoliti-

ken för perioden 2007 – 2013 (Kommissionens förordning (EG), nr 1081/2006) knyts jämställdhetsbegreppet i första hand till problemformuleringar om diskriminering på arbetsmarknaden och till den könssegregerade arbetsmarknaden. Av skrivningarna framgår vidare att kommissionen utgår från att en könsintegrerad arbetsmarknad genererar ett ökat humankapital (human resource development) som i sin tur stimulerar en ökad tillväxt. Socialfonden svarar mot en politisk övertygelse om att ett fokus på humankapital behövs för att balansera ekonomin i Europa (Tomé, 2013). På europeisk nivå uttrycks att jämställdhet ska främja tillväxt. Däremot är det upp till medlemsstaterna att avgöra *hur* det ska säkerställas nationellt.

Medlemsstaternas arbete med jämställdhetsperspektivet under programperioden 2007 – 2013 har utvärderats av kommissionen (Kommissionen, 2016a) och utifrån denna utvärdering kan olika sätt att organisera och styra jämställdhetsarbetet identifieras i medlemsstaterna. I utvärderingen konstateras att medlemsstaternas förutsättningar för och engagemang i jämställdhetsarbetet varierade. Flera medlemsstater satsade särskilda resurser på att säkerställa jämställdhetsperspektivet genom organisatoriskt uppbyggda strukturer, vilka kommissionen benämnde som ”stödstrukturer för jämställdhet” (”support structures for gender equality” samt ”infrastructures for gender equality”). Stödstrukturerna skapades konkret inom ramen för den nationella förvaltningen och innebar att det i de olika medlemsstaterna tillämpades skilda arbetsmetoder och arbetsprocesser, styrning och styrsystem. Den särskilda organisation som stödstrukturerna utgjorde medför att jämställdhetsarbetet planlades, byggdes upp och avvecklades under den avgränsade programperioden.

Av kommissionens utvärdering framgår att Sverige och Spanien är två länder som valde att organisera en särskild stödstruktur för jämställdhet samtidigt som dessa utformades på helt olika sätt. Spanien hade generellt under den här programperiodens första år ett tydligt fokus på jämställdhet och in-stiftade vid tiden kring mitten av 00-talet ett antal nya lagar som syftade till att öka kvinnors rättigheter inom en rad områden. Dessa innebar ett brott med landets konservativa och auktoritära historia (Magone, 2018: 20; Bustelo, 2016). Från att ha räknats som ett av de minst jämställda länderna inom EU började Spanien nu klättra på EU:s egna listor och index som mäter graden av jämställdhet i medlemsstaterna (León, 2011). I motsats till Spanien har Sverige en historia av att beskrivas som världens mest jämställda land och rankades också högt, och toppade, såväl EU:s som andra internationella mät-

ningar². Trots ländernas olika jämställdhetspolitiska historier ansågs de, inom EU och vid den här tiden, ligga i framkant inom jämställdhetsområdet.

Ländernas skilda sätt att organisera och styra jämställdhetspolitiken i socialfonden är i övergripande drag illustrativa fall av byråkratisk, eller hierarkisk, styrning i Spanien respektive nätverksorienterad styrning i Sverige, såväl i organisering som i målgrupp för arbetet. Spanien och Sverige kommer av dessa skäl att jämföras och analyseras i avhandlingen. I Sverige inkluderades många aktörer från olika sektorer i samverkan och jämställdhetsarbetet riktades till socialfondens organisatoriskt sett minsta beståndsdel, det vill säga de projekt som erhöll finansiering av fonden. I Spanien var styrningen istället hierarkiskt ordnad med färre beslutsfattande aktörer och med ett jämställdhetsarbete som riktades internt och centralt mot socialfondens medarbetare³.

Genom att jämföra formerna för styrning mellan länderna kommer jag att undersöka och analysera hur byråkratisk styrning respektive nätverksstyrning påverkar, eller samverkar med, jämställdhetspolitikens innehåll. Svaret på denna frågeställning kommer också att peka tillbaka mot frågan om vad det i praktiken innebär att implementera politik genom flernivåstyrning och vilken roll som nationella förvaltningssystem får i en reproduktion eller förändring av EU:s politik.

Politikens styrning och innehåll

Ett generellt antagande är att formerna för den offentliga sektorns styrning sedan 1980-talet har genomgått en förändring från en byråkratisk styrning till en mer nätverksorienterad styrning. EU som politiskt projekt lyfts fram som ett exempel på denna förändring (Marks, 1993; Rhodes, 1996). Relationen mellan EU och medlemsstaterna utgör ett omfattande forskningsområde där teorier om flernivåstyrning (multi-level governance) har utvecklats. EU antas här vara ett exempel på en ny form av styrning vilken kännetecknas av framför allt två faktorer. För det första att flera olika nivåer, från europeisk till nationell, regional och lokal nivå involveras i besluts- och genomförandepro-

² Se tex EIGE: s mätningar ”Gender Equality Index”: <http://eige.europa.eu/gender-equality-index>.

³ Under programperioden 2007 - 2013 genomfördes 2335 stycken ESF-projekt i Sverige med en sammanlagd finansiell storlek på cirka 12 miljarder kronor, varav 6 miljarder kom från EU-medel och 6 miljarder från nationell medfinansiering. Deltagarantalet var drygt 400 000 (Ramböll, 2013: 8). I Spanien var den sammanlagda finansiella storleken för socialfonden 11,2 miljarder euro varav 8 miljarder från EU-medel och 3,2 miljarder i medfinansiering. Deltagarantalet i projekt var närmare 14 miljoner (Kommissionen, 2016b).

cessen och för det andra, och som en följd av detta, att flera olika slags aktörer inkluderas i ett nätverkande samarbete (Marks, 1993).

Nätverksstyrningens intåg i den offentliga politiken framställs i både en politisk debatt och i forskning som en lösning på flera olika styrproblem (Mosher & Trubek, 2003; Hughes, 2003; Ahrne, 1989). För det första lyfts styrformen fram som en möjlighet för exempelvis EU att, trots begränsade formella befogenheter, involvera berörda aktörer i genomförande av politik. För det andra framställs den som en lösning på den allmänna kritik som riktats mot att en byråkratisk styrning är krånglig och trög, men också inhuman och likgiltig inför den enskilda människan. Byråkratin som förvaltningsform har också kritiserats utifrån feministiska utgångspunkter där forskare bland annat har argumenterat för att en byråkrati med tydliga hierarkier per definition omöjliggör jämlika sociala relationer samt att byråkratiska strukturer och administrativa tillvägagångssätt fungerar som avpolitiserande och därför är kontraproduktiva för ett förändringsarbete mot en ökad jämställdhet (*se t.ex.* Ferguson, 1984; Stivers, 1993; Ashcraft, 2001; Pringle, 1988). En vanlig uppfattning är att byråkratin står i ett direkt motsatsförhållande till förändring eller att byråkratiska metoder för genomförande av politik förhindrar det politiska innehållets genomslag (*se t.ex.* Weber, 1978; Graeber, 2015). I den här diskussionen förs argument fram som betonar att byråkratin upptagenhet vid hierarkier, formell rationalitet, expertis och sekretess hindrar progressivitet och en utveckling mot ökad jämställdhet. Byråkratin som maktordning antas här motverka demokrati i en såväl konkret som principiell mening. Den hierarki som en byråkratisk organisation inkluderar återskapar enligt detta argument ojämlika sociala relationer på både organisationsnivå och samhälls- eller lokal nivå. Hierarki som socialt fenomen beskrivs utgöra en grundförutsättning för en ojämlik fördelning av och tillgång till institutioner, resurser, privilegier, befogenheter, arbetsuppgifter och förpliktelser (Diefenbach & Todnem By, 2012).

Nätverksstyrningen har utifrån ett demokratiperspektiv istället bedömts som fördelaktigt i sitt breda deltagande av aktörer (*se t.ex.* Rhodes, 1997; Scharpf, 1999; Roberts, 2003; Hajer & Wagenaar, 2003). Forskning har däremot ifrågasatt huruvida den nätverksorienterade styrformen egentligen har erbjudit ett reellt brott med byråkratin upplevda effektivitets- och jämlikhetsproblem eller om byråkratin snarare tar sig andra, mer kamouflerade, former i nätverken (Davies, 2011; Olsson, 2003). Dessutom har studier av nätverksorienterade tillvägagångssätt för jämställdhetspolitik visat att även denna styrform bidrar till en avpolitisering då nätverken styrs genom överenskommelser och samarbeten som tenderar att begränsa möjligheten till konflikter och åsiktsskillnader att ta plats. Därutöver tenderar vissa perspek-

tiv att ges uppmärksamhet på bekostnad av ett jämställdhetsperspektiv (Isaksson, 2010; Hudson & Rönnblom, 2007; Newman, 2002). Tillväxtperspektivet lyfts fram som ett sådant perspektiv som i nätverksstyrningen ges ett ökat fokus. Anledningen till det anses vara att den nya offentliga styrningen involverar privata aktörer, vilket tenderar att tränga undan andra, framför allt sociala, värden (Prügler & True, 2014).

I den kritik som i forskning om jämställdhetspolitik riktas mot offentlig styrning argumenteras för att denna, avsett styrform, tenderar att utgöra ett hot mot såväl den enskilda individen, feministiska rörelser, som det politiska (Ferguson 1984; Walby, 2004). Under senare tid har det också, från exempelvis svensk forskning, riktats uppmärksamhet och kritik särskilt mot hur jämställdhetspolitiken styrs genom de offentliga institutionerna (*se t.ex.* Carlsson, 2014; Alnebratt & Rönnblom, 2016; Martinsson et al, 2016). Utöver olika styrformers konsekvenser för jämställdhetspolitiken har tidigare studier diskuterat huruvida de offentliga institutionerna överhuvudtaget är en rimlig plats för feministiska rörelser att befinna på eller om den offentliga förvaltningen som sådan utgör ett faktiskt hinder för handlingsutrymme och förändring. En forskningstradition lyfter fram femokraters betydelse, det vill säga de offentliga tjänstemän som i sina dagliga sysslor, på ett eget initiativ eller som en del av sin tjänst, driver ett jämställdhetsarbete, för jämställdhetspolitiken (Franzway et al, 1989; Eisenstein, 1989; Sainsbury & Bergqvist, 2009; Callerstig, 2014). Diskussionerna rör sig bland annat kring femokraternas relation till kvinnorörelsen där en del studier har gjort en distinktion mellan huruvida det är sociala rörelser eller statliga initiativ som har ägt eller drivit på feministiska frågor i den offentliga politiken i en specifik nationell kontext (*se t.ex.* Hernes, 1987; Sainsbury & Bergqvist, 2009). Andra har argumenterat för att det i praktiken finns ett närmare band mellan de offentliga femokraterna och den sociala rörelsen (*se t.ex.* Franzway et al 1989: 135-156).

Forskning om jämställdhet och styrning har sammanfattningsvis fokuserat på olika aspekter av offentlig styrning och definierat denna i relation till jämställdhet på varierande sätt. Ibland har det rört sig om förutsättningar för jämställdhet i olika styrningskontexter, ibland specifikt om de administrativa metoderna som används och ibland mer allmänt om statens roll i en jämställdhetspolitisk kamp. Det saknas däremot jämförande länderstudier om vilken betydelse som nätverksstyrning respektive byråkratisk styrning får för jämställdhetspolitikens innehåll. När det gäller just jämställdhetspolitik, såväl inom som utanför den europeiska socialfonden, råder det ingen brist på texter där visioner och mål formuleras. Om syftet däremot är att identifiera vilket innehåll som dessa visioner får konkret i jämställdhetsarbetet så är det nöd-

vändigt att närmare studera de styrprocesser genom vilka dessa visioner omsätts till praktik (*Jfr*, Eagleton, 2007; Jaeggi, 2015). I den här avhandlingen kommer jag att undersöka hur jämställdhetspolitiken organiseras i förvaltningen och vilka styrtekniker som används inom ramen för byråkratisk styrning respektive nätverksstyrning. Avsikten är att analysera om, och i så fall hur, förutsättningarna för jämställdhetspolitikens innehåll skiljer sig åt mellan dessa olika styrformer.

Syfte och forskningsfrågor

Socialfonden organiseras och administreras i stor utsträckning i medlemsstaternas nationella förvaltningar samtidigt som kommissionen ger medlemsstaterna ansvar att utifrån egna premisser genomföra politikens generellt formulerade mål. Detta medför att EU ger de nationella offentliga förvaltningarna stort utrymme att styra och definiera innehållet i politikområdet. Förvaltningarnas handlingsutrymme innebär att de genom prioriteringar och genomförandeformer påverkar socialfondspolitikens, och särskilt jämställdhetsperspektivets, förutsättningar. Socialfondsförvaltningen sätter till exempel ramar för vilka projekt som beviljas finansiering, vilket i förlängningen får betydelse för socialfondspolitikens inriktning och påverkan på arbetsmarknaden. Förvaltningen har i och med det en central politisk betydelse och frågor om hur relationen mellan styrning och innehåll ser ut är därmed relevanta att undersöka. Genom att undersöka de likheter och skillnader i administrativa och organisatoriska processer – de styrformer för jämställdhet – som tog form och tillämpades i svensk och spansk förvaltning kommer denna relation att utforskas. Genom att analysera relationen mellan styrformer och innehållsliga tolkningar av politiska målformuleringar är syftet att studera huruvida organisering och arbetssätt i Sverige, som kännetecknas av en nätverksstyrning, och Spanien, som kännetecknas av en byråkratisk styrning, förstärker eller förändrar EU:s tolkning av jämställdhet i socialfonden. Utifrån en jämförande fallstudie av stödstrukturerna i Sverige respektive Spanien kommer jag att utveckla svar på de teoretiska frågorna:

- *Under vilka förutsättningar bidrar olika styrformer till att reproducera eller förändra innehållsliga tolkningar av politiska mål?*
- *Under vilka förutsättningar påverkar innehållsliga tolkningar styrformens utformning?*

Dessa frågeställningar kommer att utvecklas genom den teoretiskt härledda analysmodell som formuleras i kapitel 2, *Styrning och ideologi*.

Ett grundantagande för den här studien är att offentlig styrning aldrig är neutralt, samtidigt som förvaltningen inte är en neutral utförare. Styrning vilar tvärtom alltid implicit eller explicit på en uppsättning politiska värden. Detta antagande kan också formuleras omvänt, det vill säga att politiska värden manifesterar sig i organisationsformer för den offentliga förvaltningen (*Jfr* Israel, 1982; Suneson, 1981). Att förvaltningen och dess interna processer ställs i centrum för studien beror inte på att jag betraktar dessa som de enda väsentliga eller avgörande faktorerna för vilka värden som får genomslag i den förda politiken. Snarare studeras förvaltningen för att nå kunskap om förutsättningar för, orsaker till och konsekvenser av politiska genomförandeprocessers utformning. Ett annat grundantagande är därför att samhällets offentliga organisering och former av styrning *kan* påverka politikens innehåll.

För att definiera vad som menas med ett politiskt *innehåll* kommer jag i första hand att använda mig av ideologiteoretiska perspektiv. En analys som bygger på ideologiteoretiska perspektiv är relevant i syfte att undersöka vilka ontologiska och normativa antaganden som dominerar i ett specifikt sammanhang. Därutöver är en sådan analys också relevant för att belysa innehållsliga konflikter, motstridigheter och politiska implikationer i det som framstår som självklart i ett specifikt sammanhang (Eagleton, 2007). Jag kommer att identifiera och analysera antaganden om vad jämställdhet är och hur jämställdhetspolitik bör styras. Vidare kommer antagandenas relation till formerna för styrning att analyseras. Det betyder att jag kommer att analysera om, och i så fall hur, ideologiska antaganden påverkar val av styrform, men också om, och i så fall hur, styrformer får konsekvenser för det innehåll som politiken tillskrivs och de handlingsalternativ som erbjuds. Jag kommer utifrån detta perspektiv att analysera relationen, det vill säga sambanden, mellan antaganden om jämställdhet på nationell respektive regional nivå och den styrform genom vilken detta innehåll ska förverkligas.

Analysen baseras på ett empiriskt material bestående av policydokument och intervjuer med involverade aktörer i respektive socialfondsförvaltning i Sverige och Spanien. Bland annat undersöks hur aktörer struktureras i relation till varandra i den hierarkiska respektive nätverksorienterade styrformen, genom exempelvis arbetsfördelning, delegering, och handlingsutrymme. De olika styrformerna kommer inte att undersökas utifrån ett funktionellt perspektiv om rationell effektivitet utan utifrån de politiskt innehållsliga villkor som styrformerna för med sig. Avhandlingen syftar inte till att bidra med

resultat kring huruvida Sveriges och Spaniens styrning ökade jämställdheten på arbetsmarknaden. Undersökningen handlar om hur den EU-gemensamma jämställdhetspolitiken i socialfonden tolkades och med vilka nationellt definierade former för styrning som den genomfördes i förvaltningen.

Jag kommer att avsluta detta inledningskapitel genom att sätta socialfonden och dess jämställdhetspolitik i en politisk kontext. Med hjälp av offentliga dokument och tidigare studier ska jag beskriva EU:s arbetsmarknads- och jämställdhetspolitik. Jag kommer särskilt att diskutera hur dessa politikområden formuleras, är tänkta att styras, samt den roll som socialfonden har i detta.

Europeiska socialfonden som styrinstrument

Målen i EU:s sysselsättningsstrategi är att öka individens anställningsbarhet, främja entreprenörskap samt bidra till en aktiv arbetsmarknadspolitik i medlemsstaterna och till organisationers anpassning till förändringar på arbetsmarknaden genom exempelvis mer flexibla arbetsformer. Det övergripande syftet är att öka konkurrenskraften. I strategin finns också målformuleringar om att skapa lika möjligheter för kvinnor och män på arbetsmarknaden (Goetschy, 1999; de la Porte, 2002; Kommissionen, 2011a). Trots att insatserna inom ramen för strategin, så som exempelvis socialfondsprojekt, når miljoner människor runt om i Europa, hävdas i forskning att det finns en problematisk spänning mellan dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder på individnivå och de övergripande målsättningarna. Genom målen eftersträvas en strukturell förändring av arbetsmarknaden och en ökning av konkurrenskraften, men såväl tidigare studier (Trubek & Trubek, 2005; de la Porte & Jacobsson, 2012) som utvärderingar på både europeisk nivå (Kommissionen, 2011b) och nationell nivå (för *exempel från Sverige se*, Ramböll, 2013; Jakobsson et al, 2013) har lyft fram att det finns problem med att identifiera att större strukturförändringar i någon betydande utsträckning har skett. En svårighet med att avgöra vilken betydelse som exempelvis socialfonden har för strukturförändringar är att det är svårt att härleda strukturella förändringar på arbetsmarknaden till specifika insatser eller styrinstrument (de la Porte & Pochet, 2004; Goetschy, 1999). Däremot finns det forskningsresultat som visar att såväl sysselsättningsstrategin som socialfonden har bidragit till en ökad aktiv arbetsmarknadspolitik i medlemsstaterna (Jacobsson & West, 2009; de la Porte, 2002; Mosher & Trubek, 2003).

Socialfondspolitiken ska genomföras och förankras lokalt, men det är inte den kommunala förvaltningsnivån som fonden i första hand riktas mot. Istäl-

let har den regionala nivån fått en specifik plats i socialfondens organisering, tillsammans med de lokala socialfondsprojekten. Inom regionalpolitiken lyfts den regionala nivån fram som särskilt viktig därför att den antas utgöra en strategiskt lämplig storlek för att sprida och generera genomslag för EU:s idéer i medlemsstaterna, och samtidigt respekteras subnationella aktörers självständighet (Bache, 2008: 44). I detta avseende har studier visat att strukturfonderna på olika sätt bidrar till en förändring av medlemsstaternas institutionella förhållanden. Bland annat betonas partnerskapsprincipens betydelse för förändringar av hur, och av vilka aktörer, som beslut fattas och politik genomförs (se t.ex., Stephenson, 2013: 828; Carlsson & Mukhtar-Landgren, 2018; Johansson et al, 2016). Övergripande framkommer däremot att det finns en variation vad gäller medlemsstaternas anpassning till EU:s strategier och politik, särskilt gäller detta införandet av nationella, regionala och lokala partnerskap (Roberts, 2003; Bache, 2008).

Det finns också variationer vad gäller överensstämmelse mellan europeiska och nationella målformuleringar. I en jämförande studie av Frankrike och Spanien visades till exempel att i Spanien tenderade de mål inom socialfonden som uppfattades som ottydliga och övergripande att tolkas i större utsträckning utifrån problem och lösningar som återfanns i en nationell kontext (Sanchez Salgado, 2013), snarare än i en EU-kontext. Studier av exempelvis Tyskland, Polen (Büttner & Leopold, 2016) och Belgien (Verschraegen et al., 2011) visar istället att det där har förekommit en större anpassning till EU genom socialfonden på nationell nivå. Anpassningen har skett i de styr- och genomförandesätt som krävs i EU:s strukturfonder, som bland annat ökat antal projektverksamheter, ökad dokumentering, samt ökad granskning och utvärdering. Även nya marknader av EU-experter och ”EU-service” har skapats samt en språklig anpassning till EU:s terminologi i genomförandet av social- och arbetsmarknadspolitiken. Framför allt har idén om att strukturfonderna ska genomföras i samverkande nätverk och partnerskap inneburit en förändrad förutsättning för medlemsstaternas institutionella förhållanden. I nästa avsnitt diskuteras denna specifikt.

Mjuk styrning och partnerskap

Styrningen av EU:s strukturfonder, inklusive den europeiska socialfonden, utgör ett exempel på ”mjuk” styrning, det vill säga styrning genom icke-bindande bestämmelser så som rekommendationer eller resolutioner (Borrás & Jacobsson, 2004: 188; Trubek & Trubek 2005; Bruno, et al, 2006; Andone & Greco, 2018: 79). Den mjuka styrningen används för att påverka medlemsstaterna i utvecklings- och socialpolitiska frågor utan att ifrågasätta deras

autonomi och suveränitet (Bruno et al, 2006: 521). Ett centralt kännetecken i den mjuka styrningen är användningen av ekonomiska incitament som styrning. Ett annat centralt kännetecken anses vara en betoning på frivilligt deltagande. Genom att fondernas genomförande bygger på överenskommelser mellan regionalt samarbetande partnerskap och nätverk av flera olika aktörer legitimeras de ofta utifrån ett demokratiperspektiv.

Ett exempel på hur den mjuka styrningen formuleras återfinns i kommissionens förordning för socialfonden 2007 – 2013. I artikel 3 betonas att fonden ska stödja verksamheter genom samverkan och partnerskap mellan arbetsmarknadens parter:

Främjande av partnerskap, allianser och initiativ genom nätverk mellan berörda intressenter, till exempel arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer, på transnationell, nationell, regional och lokal nivå för att rusta för reformer avseende integrering på sysselsättningsområdet och arbetsmarknaden (Kommissionens förordning (EG) nr 1081/2006, L2010, 31.7.2006, L 210, s. 15).

Även om EU har få befogenheter att bestämma hur medlemsstaterna ska organisera regional- sysselsättnings- och strukturfondspolitiken så betonar kommissionen vikten av ”rätt” sorts styrning:

Partnerships throughout all regions of the European Union, planning and good governance are the key elements for ensuring that regional development remains as dynamic and as effective as possible (Kommissionen, 2008a).

Socialfonden bygger på EU:s övergripande strategier och under programperioden som löpte mellan åren 2007 till 2013 baserades fondens prioriteringar bland annat på Lissabonstrategin. En bidragande faktor till att EU inte tydligare definierade medlemsstaternas arbete med socialfondens jämställdhetspolitik var att Lissabonstrategin angav att jämställdhetspolitik skulle implementeras i samverkan mellan kommissionen och medlemsstaterna (Kommissionen, 2005; EU-parlamentet, 2009). Generellt framhålls i EU:s förordningar att socialfondens genomförande bör ske genom samverkan och konsensusbeslut mellan inblandade aktörer på europeisk, nationell och lokal nivå.

Styrmetoden Open Method of Coordination (OMC) kategoriseras som ett typiskt fall av den nya nätverksstyrningen och syftar specifikt till gemensamt beslutsfattande, samverkan, frivilligt deltagande, gemensamt lärande, politisk och teknisk expertis och öppna jämförelser. EU:s sysselsättningsstrategi, som involverar ett stort antal aktörer från EU-institutioner till arbetsmarknadens parter på europeisk och nationell nivå, bedöms vara ett av de första exemplen på en OMC-process (Trubek & Trubek, 2005; de la Porte & Pochet, 2004).

När strategin togs fram under 1990-talet, fanns en vilja från europeiskt håll att ta ett gemensamt initiativ kring den ökande arbetslösheten. EU:s begränsade befogenheter i sociala frågor lyfts fram som en väsentlig förklaring till att OMC utvecklades (Mosher & Trubek, 2003) där lösningen blev att EU:s sysselsättningsstrategi kunde påverka nationell arbetsmarknadspolitik med hjälp av rekommendationer, kontrollfunktioner så som öppna jämförelser och finansiella incitament så som socialfonden. Detta skulle öka europeiseringen i de sociala frågorna på sikt. Samtidigt som den nya nätverksstyrningen generellt anses ha fått genomslag (Hughes, 2003; Torfing & Sørensen, 2014; Netelenbos, 2018) visar forskning att medlemsstaternas anpassning efter den varierar (Bache, 2008).

EU:s styrning inom det socialpolitiska området är inte formellt tvingande utan är tänkt att fungera genom att skapa ekonomiska incitament för staterna att frivilligt delta i politiken. Deltagandet regleras sedan genom europeisk och nationell lagstiftning och genom en projektfinansiering där kriterier för stöd fungerar styrande⁴. Sedan slutet av 1980-talet genomförs EU:s strukturfonder genom den så kallade principen om partnerskap (von Bergmann 2010; Didi 2010; Europeiska rådets förordning (EEC), nr 2052/88, 6.24.1988). Principen innefattar dels ett samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna vad gäller fondernas finansiering, och dels ett gemensamt framtagande av nationella så kallade operativa program. Styrning genom partnerskap och nätverk förväntas också genomsyra genomförandet av EU-politiken på nationell och regional nivå (Kommissionen, 2016a). Partnerskapen syftar till att involvera de aktörer som är mest berörda och insatta i den regionala utvecklingens problem och prioriteringar (Bache, 2008: 119; Bache & Olsson, 2001), vilket i sin tur syftar till att skapa legitimitet för EU:s regionalpolitik (Bache 2010). Det rör sig således om partnerskap mellan aktörer med lokal eller specifik kunskap om regionala förutsättningar och utmaningar (Klijn & Koopenjan; 2000; Sørensen & Torfing, 2007). I socialfondspolitiken kan det handla om partnerskap mellan exempelvis kommunala representanter, statliga aktörer, företrädare för näringslivet och andra organiserade in-

⁴ De övergripande riktlinjerna formuleras av EU-kommissionen och var under period 2007 – 2013 Kommissionens förordning (EG) nr 1083/2006, Kommissionens förordning (EG) nr 1081/2006 och Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006. Utöver dessa så formulerades i artikel 2 i Kommissionens förordning (EG) 1081/2006 att socialfonden specifikt ska stödja verksamheter i linje med den europeiska sysselsättningsstrategins riktlinjer. Följande riktlinjer gällde för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (2008/618/EG): -få in och behålla fler människor på arbetsmarknaden, öka arbetskraftsutbudet och modernisera de sociala trygghetssystemen, - förbättra arbetstagares och företags anpassningsförmåga och - öka investeringarna i humankapital genom bättre utbildning och färdigheter (se också, Kommissionen, 2006).

tressen. I socialfondens övergripande riktlinjer för programperioden 2007 – 2013 formulerades detta som att ”ESF ska främja god förvaltning och partnerskap” och att ”[m]edlemsstaterna ska sörja för att arbetsmarknadens parter involveras och att andra intressenter rådfrågas och deltar på ett adekvat sätt” (Kommissionens förordning (EG), nr 1081/2006, 31.7.2006, L 210 s, 16).

I partnerskap och nätverk förväntas aktörer delta i, leda och övervaka finansieringen och genomförandet av socialfondspolitiken, från nationell och regional nivå till det enskilda socialfondsprojektet. I studier har däremot det demokratiska inflytandet över strukturfondernas resurser ifrågasatts, liksom transparensen i strukturfondsarbetet (*se t.ex.* Olsson, 2003: 292; Roberts, 2003). Det har riktats kritik mot att den ökade närvaron av experter, i exempelvis partnerskapen, innebär en teknokratisering av arbetet med strukturfonderna. Ett ökat inflytande för den regionala nivån, bland annat genom EU:s regionalpolitik, har generellt visat sig förändra beslutsprocesser och förskjuta den politiska dagordningen mot ett mer specifikt fokus på frågor om regional utveckling och tillväxt (Piattoni & Polverari, 2016). Snarare än att politiken beslutas om och genomförs närmare medborgarna i en region har, via regionalpolitiken, andra aktörer och intressen än vad som kännetecknar ett medborgarperspektiv kommit att dominera. Forskning har visat att det istället för ett regionalt medborgarperspektiv är ekonomiska processer som i första hand driver den regionala politiken (Lidström & Sellers, 2011; *jfr*, Davies, 2011).

En politik för jämställdhet och tillväxt

Jämställdhet som politikområde har under de senaste decennierna nått hög formell legitimitet i EU (Abels & Mushaben, 2012; Allwood, 2013; Kantola, 2010). Det har också genererat flera politiska och administrativa strategier för genomförande (Rees, 1998; Lombardo et al, 2009). Flera studier visar att EU har en påverkan på medlemsstaternas nationella jämställdhetsarbete, men tolkningen av denna påverkan går isär. Argument för att EU har bidragit till en förstärkning av medlemsstaternas lagstiftning kring jämställdhet har förts fram (Rossilli, 2000; Gelb, 1999; Walby, 1999; 2004; van der Vleuten, 2012), liksom argument som snarare betonar att framför allt EU:s krav på samverkan med privata aktörer och en styrning som härrör från den privata sektorn har försvagat nationella jämställdhetspolitiska institutioner i flera medlemsstater (Hoskyns, 1996; van der Vleuten, 2012). EU har beskrivits vara del av en generell och global utveckling som under de senaste decennierna har rört sig mot en tydligare nyliberal politisk riktning (*se t.ex.* Nyberg, 2017; Mc Glinn, 2018; Harvey, 2004; Dardot & Laval, 2014) och forskning har visat att denna utveckling också gäller EU:s jämställdhetspolitik (*se t.ex.*

Calvo, 2013: 166; Lewis & Giullari, 2005; Squires, 2007; Walby, 2004; Björnberg, 2014; Lombardo, 2008). I studier har det exempelvis lyfts fram att jämställdhet som politikområde oftare legitimeras utifrån dess potential i relation till mätbarhet, lönsamhet och marknadsanpassning, än utifrån en uttalad jämställdhetspolitisk dimension (*se t.ex.* Kantola & Squires, 2012; Prügler, 2014; Squires, 2007; 2005; Rönnblom 2011; Walby 2004; Verloo, 2005; Bacchi & Eveline, 2010; Isaksson, 2010). Jämställdhetsperspektivet har inom EU fått en tydlig roll framför allt när de upplevs kunna bidra till andra politikområdets prioriteringar. Jämställdhetspolitiken inom såväl sysselsättningsstrategin som socialfonden kan ses som ett exempel på detta (Stratigaki, 2004).

Kritik har också riktats mot att sysselsättningsstrategin, bland annat genom socialfonden, kan bidra till att andelen jobb som innebär ofrivilliga deltid, lägre löner och osäkra anställningar ökar. Detta antas i första hand riskera att drabba kvinnor framför allt i de kontinentaleuropeiska och sydeuropeiska välfärdsstaterna som redan har ett svagt socialt skydd på arbetsmarknaden. Osäkra anställningsformer och ett växande antal små och medelstora företag, där det sociala skyddet och arbetsvillkoren generellt sett är sämre än på den resterande arbetsmarknaden har kritiserats för att normaliseras genom arbetsmarknadspolitikens fokus på att utöka arbetskraften (Gotschy, 1999; Stratigaki, 2004; de la Porte, 2002).

I såväl Lissabonstrategin som kommissionens skrivningar för socialfonden lyftes under programperioden 2007 – 2013 jämställdhetsperspektivets betydelse fram för att uppnå EU:s då övergripande mål om att vara ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning” (Kommissionen, 2000: 1). I Lissabonstrategin var det explicit formulerat att jämställdhet är en central förutsättning för den ekonomiska tillväxten i unionen och i slutrapporten för strategin understryks också att detta hade varit ett viktigt mål:

It is noticeable that these actions stressed the need to improve gender equality as a necessary condition to increased growth and more jobs, as well as the need to take into account gender equality in the impact assessment of new EU policies (EU-parlamentet, 2010: 51).

Av skrivningen framgår att socialfondens jämställdhetsperspektiv legitimerades inom ramen för ett lönsamhetsperspektiv där det huvudsakliga målet var ökad tillväxt. Ett annat exempel på utvecklingen mot en tydligare inkorporering av jämställdhetspolitiken i ekonomiska prioriteringar kommer från Stratigaki (2004). I Stratigakis undersökning argumenterar hon för att målet om

att öka möjligheterna att förena arbetsliv och familjeliv initialt underbyggdes med formuleringar som handlade om delat omsorgsansvar mellan kvinnor och män. När målet sedan, med initiativ från Sverige, inkorporerades i sysselsättningsstrategin och socialfonden underbyggdes målet med nya formuleringar som handlade om att främja flexibla former av anställning. Det nya sättet att legitimera målet fokuserade på flexibilitet som något som skulle möjliggöra ett ökat deltagande på arbetsmarknaden för kvinnor. I medlemsstater där kvinnor redan hade ett lägre deltagande resulterade detta i att kvinnor i större utsträckning fick anställningar med sämre arbetsvillkor, snarare än att det främjade ett jämställt hem- och omsorgsansvar i familjer. Enligt Stratigaki berodde detta på en ökad dominans av ekonomiska prioriteringar i inramningen av politiska frågor och att den svenska arbetsmarknads- och jämställdhetspolitiken, där kvinnor i stor utsträckning lönearbetar, inte oproblemiskt gick att applicera på andra EU-länder utan att dess innehåll omdefinierades.

EU:s roll har överlag konstaterats vara att ”kick-starta” ländernas jämställdhetsarbete, att bidra till att jämställdhet hamnar på den nationella agendan och att jämställdhet diskuteras som en politisk fråga i medlemsstaterna (Rubery, 2002; Kantola, 2006). Forskning har sammantaget visat att EU:s jämställdhetspolicies fungerar som normspridande, men liksom i genomförandet av strukturfonderna finns stora variationer i hur olika medlemsstater anpassar institutioner, policies och lagar efter de problemformuleringar, metoder och åtgärder som EU förespråkar (*se t.ex.*, Kantola, 2014; Garcia & Messelot, 2015; Kantola & Nousiainen, 2009; Tomlinson, 2011). EU:s strategier inom jämställdhetspolitiken anses vanligtvis utgöra en rörelse från ett fokus på likabehandling mellan kvinnor och män under unionens första decennier, till aktiva åtgärder som strategi under framför allt 1970- och 1980-talen. Därefter blev jämställdhetsintegrering som metod, det vill säga en integrering av ett jämställdhetsperspektiv i alla besluts- och genomförandeprocesser, dominerande sedan 1990-talet (Walby, 2004; Bruno et al, 2006; Calvo, 2013; Woodward, 2012; Rees, 1998; Lombardo & Meier, 2006). Den första förändringen har framställts som en förskjutning från ett liberalt perspektiv med fokus på juridisk jämlikhet mellan könen till ett mer maktorienterat perspektiv. Det senare syftade till att kompensera för kvinnors och mäns olika strukturella förutsättningar att delta i det offentliga livet genom exempelvis utbildningar och aktiviteter som enbart riktades till gruppen kvinnor (Verloo, 2005).

Idag är jämställdhetsintegrering EU:s viktigaste styrmedel inom jämställdhetspolitiken. Sverige sägs ha inspirerat EU till att anta jämställdhetsintegrering som strategi vilken syftar till att inkorporera ett jämställdhetsper-

spektiv i policyprocessens samtliga stadier (Booth & Bennett, 2002). Ur ett jämställdhetsintegreringsperspektiv är en central tolkning av ojämlikhet att denna är förankrad i en organisatorisk praktik och att det därför är möjligt att lära organisationer att bli mer jämställda genom administrativa metoder och utbildning. Perspektivet betonar nyttan med jämställdhet för flera olika sektoriella intressen och metoden lyfts därför fram som positiv på grund av dess förmåga att vinna legitimitet och mobilisera inom ett brett politiskt spektrum (Booth & Bennett, 2002). Det har däremot riktats kritik mot att införandet av jämställdhetsintegrering generellt sett har bidragit till en teknokratisering av genomförande och att problem- och målformuleringar inom jämställdhetspolitiken har överlåtits till offentliga institutioner med ett ökat tolkningsutrymme för tjänstemän som följd (Caglar, 2013; Stratigaki, 2005; Lombardo, 2005). Utöver det har det argumenterats för att strategin medför att jämställdhetsarbetet avpolitiserats och att det, trots ett fokus på organisation, tenderar att fränkopplas organisationens dagliga arbete (Andersson, 2018; Rees, 1998).

En genomgående kritik är att offentliga institutioner med hjälp av jämställdhetsintegrering behandlar jämställdhetsfrågor som om de vore utan motsättningar och att konsensuslösningar präglar jämställdhetsarbetet. En del av dessa konsensuslösningar handlar om det ökade fokus på jämställdhet som kunskapsområde och att en marknad har skapats med experter och konsulter som utbildar och coachar i just jämställdhetsintegrering. Därutöver anses jämställdhetspolitiken vara präglad av en marknadsinspirerad styrning som har ett fokus på indikatorer, krav på effektiv output och konkurrens, vilket har ansetts försvaga frågans politiska dimension (León, 2009; Allwood, 2013). Allwood (2013) menar i detta avseende att EU:s förespråkande av jämställdhetsintegrering som metod har resulterat i en övergripande tendens av att jämställdhetsfrågor faller bort från agendan när de ska föras samman med andra politikområden. En anledning till detta är en avsaknad av uttalade definitioner av vad jämställdhet innebär (León, 2009).

Det finns relativt få studier som specifikt har undersökt hur socialfondens jämställdhetspolitik har genomförts i medlemsstaterna, men i en studie drar författaren slutsatsen att denna har bidragit till en ökad europeisering av jämställdhetspolitiken i Grekland och i Portugal där det har skett en anpassning, om än inte särskilt stor, till socialfondens jämställdhetskrav på medlemsstaternas arbetsmarknad (Zartaloudis, 2015). I Grekland gäller det framför allt målet om att öka möjligheten till att balansera arbetsliv och privatliv där socialfonden till exempel har bidragit till finansiering av daghem och i Portugal gäller det en ökad användning av jämställdhetsintegrering som metod. I en svensk studie av socialfondens initiativ EQUAL, som löpte under pro-

gramperioden 2000 – 2006 och som syftade till att motverka ojämlikhet och diskriminering på arbetsmarknaden, konstateras att bildandet av lokala och regionala partnerskap resulterade i att socialfondssatsningarna kom att domineras av idéer om att motverka arbetskraftsbrist och öka tillväxten. Detta innebar i praktiken att idéer om jämlikhet trängdes bort (Isaksson, 2010).

Av diskussionen ovan kan konstateras att medlemsstaterna uppvisar variationer i genomförandet av EU:s strukturfonds- och jämställdhetspolitik. Den omfattande flernivåstyrning, med den så kallat mjuka styrningens kännetecken, inom vilken politiken genomförs bidrar till att dessa variationer görs möjliga. Förvaltningens roll för dessa variationer är särskilt intressant att studera eftersom dessa omfattande program i stor utsträckning administreras på nationell förvaltningsnivå. Jämförande studier på denna nivå i medlemsstaterna är samtidigt sällsynta i forskningen. Genom att undersöka förvaltningen av socialfonden i Spanien och Sverige kommer den här avhandlingen att utforska vilken betydelse som nationell byråkratisk styrning respektive nätverksstyrning får för implementeringen av den jämställdhetspolitik som formuleras i EU:s socialfondspolitik.

Fortsatt disposition

Efter detta introducerande kapitel följer i kapitel 2, *Styrning och ideologi*, en teoretisk diskussion som syftar till att begreppsliggöra avhandlingens frågeställning om relationen mellan styrform och innehåll. En fördjupad diskussion kommer att föras om vad en styrform respektive innehållslig tolkning av politik är och hur detta kan studeras. I kapitlets första del diskuteras olika perspektiv på styrning av offentlig sektor och de förändringar som den beskrivs ha genomgått sedan 1980-talet. I denna del redogörs inledningsvis för ett historiskt perspektiv och därefter för ett normativt perspektiv på formerna för offentlig styrning. Med utgångspunkt i den diskussionen formuleras avslutningsvis en operationalisering av styrningsbegreppet för den kommande analysen. I den andra delen av kapitel 2 utvecklas en definition av det ideologibegrepp som kommer att användas för att analysera innehållsliga antaganden om politik. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur jag teoretiskt kommer att undersöka sambanden mellan styrform och innehåll och teoretiskt härledda strukturerande teman till empirin formuleras.

I kapitel 3, *Introduktion till socialfonden i Spanien och Sverige*, beskriver jag Spaniens respektive Sveriges kontextuella historia utifrån ett antal, för den här studien, relevanta punkter. I kapitel 4, *Tillvägagångssätt*, redogör jag för hur jag metodologiskt har gått tillväga, och vilket material som jag har

KAPITEL 1

använt, för att undersöka relationen mellan styrformer och innehållsliga antaganden om jämställdhet i den svenska respektive spanska socialfondens genomförande. I kapitel 5, *Socialfondens jämställdhetspolitik i svensk förvaltning*, och kapitel 6, *Socialfondens jämställdhetspolitik i spansk förvaltning*, analyseras den svenska respektive spanska stödstrukturen för jämställdhet. Dessa två kapitel är indelade i en första och en andra del där tolkningar och styrning av jämställdhet analyseras i relation till den nationella respektive regionala socialfondsnivån. I kapitel 7, *Styrning, ideologi och hegemoni i Sverige och Spanien*, summeras och utvecklas analysen i ett jämförande analyskapitel och i kapitel 8, *Vilka förutsättningar påverkar?* diskuteras avhandlingens slutsatser i relation till de forskningsfrågor som har ställts i detta första kapitel.

2

Styrning och ideologi

I detta kapitel behandlas avhandlingens två huvudsakliga teoretiska teman – politikens styrning och innehåll. Teoretiska diskussioner där jämförelser mellan olika styrformers potentiella skillnader för innehållsliga konsekvenser av politikens genomförande står i centrum är på samma gång sällsynta som särskilt relevanta i förhållande till diskussioner om EU:s genomslag i medlemsstaterna. I kapitlets första del diskuteras olika styrformer för offentlig sektor. Debatter om offentlig styrning omfattar frågor om politikens önskvärda riktning, om vad det är som ska styras och utvecklas till det bättre, men också frågor om vilka processer som bör användas för att generera denna utveckling. Den första delen är därför strukturerad efter en inledande historisk diskussion inom vilken jag resonerar kring antaganden om förändringar i offentlig styrning. Därefter redogör jag för den normativ diskussion som dessa förändringar har bidragit till. Syftet med denna första del är att ge en översiktlig beskrivning av teoretiska perspektiv som diskuterar skillnader och likheter mellan olika former av offentlig styrning och vilka konsekvenser för politikens genomförande som de förmodas frambringa. Jag kommer att utgå från denna diskussion när jag identifierar vilka styrformer som präglade genomförandet av socialfondens jämställdhets-politik i Sverige respektive Spanien under åren 2007 – 2013.

I kapitlets andra del introduceras det ideologibegrepp som jag kommer att utgå från när jag definierar innehållsliga antaganden om och konsekvenser för jämställdhetspolitiken. Avslutningsvis för jag en diskussion om hur jag kommer att analysera relationen mellan styrning och innehåll. Kapitlet avslutas med en preciserande analysmodell.

Förändrad offentlig styrning?

Begreppet multi-level governance myntades av Marks (1993) med avsikt att specifikt definiera den styrform som EU präglas av. Marks definierar denna

styrform som "[a] system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers" (Marks, 1993: 392). Syftet med begreppet multi-level governance har beskrivits vara att understryka att EU är en institution med ett eget system och karaktäristika, snarare än ett "vanligt" mellanstatligt samarbete, så som exempelvis FN eller WTO. Framför allt betonas att fler aktörer än vad som är brukligt i andra mellanstatliga samarbeten inkluderas och att dessa aktörer ofta representerar flera olika institutioner eller organisationer, såväl offentliga, privata som ideella (Peters & Pierre, 2010; Hooghe & Marks, 2001). Det är däremot inte enbart EU som beskrivs som styrande genom nätverk. Snarare finns det en omfattande litteratur som hävdar att nätverksstyrning idag genomsyrar hela den offentliga politikens genomförande i västvärlden (se t.ex. Osborne & Gaebler, 1992; Hughes, 2003; Torfing & Sørensen, 2014). Forskning har här hävdad att vi befinner oss i ett helt nytt styrningsparadigm och att litteraturen om detta "nätverksparadigm" erbjuder "a new perspective on an emerging reality" (Torfing & Sørensen, 2014: 341). Styrningsidealen för offentlig sektor antas ha förändrats från en centralstyrning till en styrning som kännetecknas av att flera olika aktörer och intressen som samverkar i partnerskap, nätverk eller andra former av samarbeten.

Medan nätverksstyrningen lyfts fram som ett nytt styrningsfenomen så har byråkratin som styrform tvärtom beskrivits som en grundpelare i utvecklade industriella samhällen och som grundläggande för hela den moderna och kapitalistiska utvecklingen (Clegg, 2012; Weber, 1922/1983). Med byråkrati-begreppet åsyftas vanligtvis en rationell organisationsform med en särskild uppsättning egenskaper relaterade till beslutsfattande och administration som syftar till att uppnå effektivitet och måluppfyllelse. Det byråkratiska organisationsidealet härleds vanligtvis till Weber som formulerade byråkrati som en idealtyp bland annat i syfte att avgöra den grad av byråkrati som råder i en organisation. Weber utvecklade teorier om målrationella organisationer och konstaterade att dessa i huvudsak består av ett antal "egenskaper". Följande är några av de som har bäring på idéer om just den byråkratiska organisationsformen: tydlig horisontell arbetsfördelning och specialisering, tydliga regler, procedurer och mål, hög grad av skriftlig administration i syfte att möjliggöra kontroll samt hierarki med klart definierade ansvarsområden (Weber, 1922/1983). Inflytelserika teorier om förvaltning och byråkrati som organisationsform formulerades också tidigt av Woodrow Wilson (1887/1941), som bland annat argumenterade för en tydlig ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning och Frederick Taylor (1911) som exempelvis utvecklade teorier om standardiserat arbete och om hur det bästa sättet att kontrollera upprätthållandet av byråkratiska standarder kunde säkerställas.

Även om byråkrati skildras som en modern företeelse så argumenterar forskare samtidigt för att många av de egenskaper som karaktäriserar styrformen också existerar som allmänna sociala fenomen i en naturlig del av människans företagsamhet och mänsklig civilisation (Waldo, 1952; Diefenbach & Todnem By, 2012). Detta antagande kan sammanfattas i Keys (1942) formulering "[u]nless our civilization collapses completely this is going to continue to be a bureaucratic world" (citerat i Waldo, 1948: 69). Förutom att byråkratiska aktiviteter betraktas som en del av vår civilisation så antas byråkratin ha formaliserats i teori och i praktik kring sekelskiftet 1900 och fram till 1980-talet, då forskning menar att alternativa styrsätt utvecklades och blev dominerande i västvärlden. Styrformen framställs som den absolut mest framträdande styrformen för offentlig sektor under 1900-talet (Hughes, 2003: 17).

Den styrform som istället anses prägla stora delar av dagens offentliga styrning kallas, utöver nätverksstyrning, också för posttraditionell (Davies, 2011) och postbyråkratisk (Hodgson, 2004) styrning eller governancestyning (Rhodes, 1997). Den framställs på flera sätt som kontrasterande den traditionella byråkratin. Samtidigt lyfts den inte enbart fram som en alternativ organisationsform, utan även som ett nytt sätt att styra samhället där räckvidden för de formella och institutionella processerna har förhandlats om och begränsats (Rhodes, 1996; 1997). Bakgrunden till förändringen antas framför allt vara en kritik mot att den offentliga förvaltningens alla regler och procedurer inte längre ansågs leda till den effektivitet och rationalitet som den byråkratiska idealtypen antar. Istället uttrycktes en allmän misstro, såväl folklig som politisk och vetenskaplig, mot byråkrater och den låga grad av ansvarighet och transparens som uppfattades prägla deras arbete. Från politiskt håll argumenterades också för mindre restriktiv och mer incitamentsbaserad styrning (Baldwin & Antao Fernandez, 2000).

Den traditionellt byråkratiska styrningen antas nu ha försvagats bland annat till förmån för den privata sektorns lösningar och tillvägagångssätt så som inslag av incitament, decentralisering och konkurrens. Denna styrning brukar sammanfattas i begreppet New Public Management (NPM) (Dunleavy, 1994; Hood, 1991). Utvecklingen av nätverksstyrningen har beskrivits stå i relation till utvecklingen av NPM, exempelvis genom att NPM kom att inspirera den offentliga sektorn mot en ökad marknadisering och på så sätt involverade fler icke-statliga aktörer i det politiska genomförandet (Bevir, 2010: 153; Majone, 1994; Hughes, 2003). Detta har sammantaget gett upphov till en omfattande diskussion om förändrade förutsättningar för det politiska landskapet men också om skillnader från och likheter med den styrning som anses ha präglat den offentliga förvaltningen tidigare.

Styrformernas särdrag

Den byråkratiska modellen, som kanske mest av allt kännetecknas av sitt regelstyrda utförande av uppgifter (Diefenbach & Todnem By, 2012) och hierarkiska struktur (Byrkjeflot & du Gay, 2012) har traditionellt sett lyfts fram som idealisk för (politisk) kontroll, förutsägbarhet och standardisering (Hughes, 2003: 32). Själva idén om byråkratisk styrning vilar på en stark tilltro till den offentliga förvaltningens förmåga att ge order, kontrollera och styra (Salamon, 2002). Annan forskning om byråkrati som styrform sammanfattar dess övergripande kännetecken som: formalisering (av regler och procedurer), precisering (klargörande och definiering av mål), synlighet (mål görs transparenta med hjälp av handlingsplaner och standards), förutsägbarhet och stabilitet (arbetsuppgifterna är tydliga), specialisering och expertis (hög grad av arbetsdelning) (Causla Vifell & Thedvall: 2012; Ahrne, 1989; Mintzberg, 1979: 315-319; Ivarsson Westerberg, 2016: 55ff; Hughes, 2003: 31).

Byråkratins tydliga regler och procedurer antas teoretiskt sett skapa effektivitet i termer av ökad måluppfyllelse och förenklad kontroll över denna (Diefenbach & Todnem By, 2012; Jacobsen & Thorsvik, 2014: 71ff). Ökad kontroll antas i sin tur reducera osäkerhet och skapa förutsägbarhet så att organisationen kan fungera smidigt utan ineffektiva avbrott (Mintzberg, 1979: 315-319). Hierarkin inkluderar organisatoriskt separerbara positioner och enheter där kontrollen utförs på så kallat armlängdsavstånd (Hood et al, 2000). Som organisationsform har alltså den byråkratiska styrformen en vertikal differentiering och är centraliserad med en beslutsmakt lokaliserad högt upp i hierarkin. Fördelarna med detta har förutsatts vara att tydlighet och effektivitet främjas, medan det har uppfattats som en nackdel att centraliseringen antas riskera att leda till tröghet, minskat utrymme för flexibilitet och att information från lägre instanser i organisationen riskerar att gå förlorad (Mintzberg, 1979; Jacobsen & Thorsvik, 2014). Mintzberg beskriver byråkratien som en organisations ”operativa system” som alltså har en praktisk och verkställande uppgift, men som i sig inte, enligt honom, får ta över eller dominera det mänskliga tänkandet och handlandet. Byråkratien får inte låtas ”run like an elephant” (Mintzberg, 1978: 947), klumpigt och alltför framträdande.

Den gängse uppfattningen att utvecklingen har gått från en byråkratisk och hierarkisk styrning till en nätverksstyrning har också inneburit att den nya styrformen framställs som dikotom i relation till den förra. Vanligt förekommande motsatspar för att illustrera skillnaderna är just hierarki/nätverk, tvång/frivillighet, kontroll/samarbete, hård/mjuk, rigid/löslig etcetera. Histo-

riebeskrivningen säger att nätverk som styrform ersatte byråkratin som ett svar, eller en lösning, på den kritik som byråkratin tidigare utstått. Medan nätverk fick symbolisera det som är nytt, flexibelt och modernt har byråkrati hänvisats till det förgångna (*se t.ex.*, Rhodes, 1997; Kjaer, 2004; Pierre & Peters, 2000; Sørensen & Torfing, 2007; Torfing & Sørensen, 2014). I forskningen målas en bild upp av ett paradigmskifte som karaktäriseras av helt nya egenskaper i den offentliga styrningen. Dessa nya egenskaper kan övergripande sammanfattas som horisontella samarbeten med ett flertal beslutscentra, mer flytande beslutsstrukturer, decentralisering, målstyrning, självstyrning och frivillighet, gemensamt lärande och konkurrens. Den här förändringen antas bidra till mer otydliga gränser mellan offentlig och privat sektor, en styrprocess som involverar fler aktörer och som inte längre vilar på explicit makt, befogenheter och sanktioner (Kooiman & Van Vliet, 1993; Stoker, 1998; Benz & Papadopoulos, 2006). Istället antas nu beslut fattas och genomföras genom mer eller mindre självstyrande nätverk och partnerskap av aktörer från flera olika sektorer och intresseområden och graden av formell delegering antas på så sätt vara hög. Styrformen vilar på ett antagande om och en uttalad tilltro till en måluppfyllelse som inte främst sker genom formella regler, procedurer och kontroller utan genom att aktörer kan styras effektivt med hjälp av att skapa incitament till ett specifikt beteende. Styrningen antas också karaktäriseras av samverkan och interaktion eftersom ”no single actor has the knowledge and resource capacity to tackle problems unilaterally (Stoker, 2000: 3).

I Sørensens och Torfings (2007) sammanfattning av forskning om nätverksstyrning definieras denna som en horisontell sammanhållning mellan ömsesidigt beroende, men operativt självständiga, aktörer som samarbetar och förhandlar inom ramar som vanligtvis har satts av externa institutioner. Författarna använder EU som ett exempel på nätverksstyrning som med dess krav på inrättande av partnerskap och inkludering av intresseorganisationer i genomförandet av politiken antas ha bidragit till en ökad nätverksstyrning i medlemsstaterna. Sørensen och Torfing (2007) menar att med nätverken har ideal om tillit, förhandling och ömsesidigt beroende slagit rot och en vanlig föreställning är att nätverken kan lösa en mängd policyproblem på nya innovativa sätt. Nätverken förväntas både utjämna samhällelig fragmentering mellan olika grupper och öka graden av demokrati genom att erbjuda ett mer aktivt deltagande av ett större antal beslutsfattande aktörer (*se t.ex.* Rhodes, 1997; Scharpf, 1999). Vidare finns det teorier om att nätverken kan bidra till en övergripande anpassning till den politik som förs. Genom att involvera de mest relevanta aktörerna i beslutsprocessen så antas legitimiteten öka (Bache, 2010) och ett gemensamt ansvarstagande över

implementeringsprocessen främjas (Sørensen & Torfing, 2003: 614). Förväntningarna på aktörerna i nätverken är att de med utgångspunkt i sina lokala eller specifika kunskaper också ska verka förebyggande genom att tidigt identifiera såväl policyproblem som flexibla lösningar och möjligheter (Klijn & Koopenjan; 2000). Fördelningen av arbete mellan olika aktörer med olika expertis och kompetens antas främja innovativa idéer och lösningar. Förutom förekomsten av flertalet idéer i nätverk, antas också den samhörighet som skapas i nätverkens organisatoriska avskildhet från andra institutioner bidra till ett kritiskt förhållningssätt och experimenterande former som kan leda till förändring och innovation (Zietsma & Lawrence, 2010).

Bevir (2010) menar att litteraturen sammanfattningsvis argumenterar för att nätverk når sin fulla kreativa potential när de karaktäriseras av goda samarbeten, förhandlingar, flexibilitet och ömsesidigt förtroende (2010: 152). Detta sätt att styra och organisera den offentliga politiken framställs alltså i stor utsträckning bygga på samverkan och mindre hierarki. Enligt Ansell & Gash (2008) initieras vanligtvis dessa samarbeten mellan olika sektorer av offentliga aktörer som tillsammans i nätverk, eller partnerskap, fattar beslut genom konsensus (2008: 544-545). I den byråkratiska idealtypen så motiveras arbetsdelning och delegering utifrån ett explicit rationalitetsperspektiv, så länge den kontrolleras i hierarkiskt. I idealtypen för nätverksstyrningen motiveras arbetsdelning, delegering och decentralisering istället utifrån andra explicita värden som innovation, flexibilitet, kreativitet och samverkan (Osborne & Gaebler, 1992). Rationalitets- och effektivitetsperspektivet framträder här mer implicit. Nackdelarna med decentralisering beskrivs däremot bland annat vara att det leder till en svag styrning, oklara ansvarsförhållanden och oförutsägbarhet (Jacobsen & Thorsvik, 2014: 78; Stoker, 1998). Utifrån ett styrningsperspektiv kan några centrala skillnader mellan delegering i den byråkratiska organisationen och delegering i den nätverksstyrda organisationen sammanfattas i graden eller förekomsten av över- respektive underordning och hierarki samt i förutsättningarna för kontroll. Kontroll i en byråkratisk organisationsform antas vara enklare bland annat på grund av att aktörerna som kontrollerar och kontrolleras befinner sig närmare varandra än i en nätverksstyrd organisation där samordningen av flera, och frivilligt involverade, aktörer och organisationer istället antas innebära begränsningar i överblickbarhet och i graden av möjliga sanktioner.

Det finns emellertid också en relativt omfattande litteratur som problematiserar antagandet om den offentliga styrningens historiska utveckling mot nätverksstyrning, framför allt utifrån ett empiriskt perspektiv. Hodgson (2004) argumenterar till exempel för att organisationer tenderar att legitimera sig utifrån en "post-byråkratisk" retorik om självständighet, frihet och auto-

nomi (Hodgson, 2004: 88), medan anställda i realiteten i hög grad knyts till byråkratiska metoder som olika mätmetoder, utvärdering eller granskning (Räisänen & Linde, 2004: 103). I andra studier argumenteras också för att exempelvis den ökande graden av projektverksamheter som uppkommit i samband med nya styrningslogiker, bland annat genom EU:s strukturfonder (Fred, 2018), inte är så pass innovativa som de framställs som (Clegg & Courpasson, 2004). Nätverksstyrning kan alltså förstås som något som uppfattas som positivt och som skapar legitimitet för den offentliga sektorn, men som inte nödvändigtvis i praktiken tillämpas i den utsträckning som forskning vill göra gällande.

Ett argument mot att nätverksstyrningen skulle bidra med en radikalt annorlunda styrning är att det trots förändringen mot NPM, nya aktörer och nya samarbetsformer inte har skett en reell förändring av användningen av byråkratiska metoder utan att dessa, särskilt granskning och administration, tvärtom sägs ha ökat i användning (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014; Power, 1997). Davies & Chorianopoulos (2018) hävdar till och med att föreställningen om att vi nu bevittnar ett nytt styrningsparadigm helt och hållet saknar empirisk grund. Med hänvisning till Gramsci (1971) menar de att komplexa relationer mellan staten, marknaden och civilsamhället har teoretiserats länge nog för att undergräva idén om att samarbeten mellan flera olika aktörer skulle vara en ny företeelse. Snarare, menar de, har de senaste decenniernas nätverksteorier utvecklats inom ramen för ett ”Eurocentric, particularistic and partial reading of social change, drawing a veil of discretion over other potentially more powerful processes and tendencies, with much greater geographical and historical reach” och att ”[g]overnance has created a strong epistemic community based on a deeply problematic body of theory” (Davies & Chorianopoulos, 2018: 2-3). Här kritiseras teorier om governancestyrning dels för att föra fram en felaktig berättelse om att vi har rört oss från en styrform till en annan, och för att fylla en ideologisk funktion genom att framställa dagens styrning som friare, mer flexibla, rent av bättre, än tidigare. Samtidigt hävdas från andra håll att dagens nätverksstyrning har uppstått som en konsekvens av ett demokratiskt underskott i den representativa demokratis institutioner och därför också fungerar som ett komplement till dessa (Warren, 2009). Netelenbos (2018) menar i relation till detta att på samma sätt som den moderna staten historiskt sett har varit den absolut främsta institutionella förankringen för demokrati, måste dagens demokratiforskning rikta ljuset mot nätverkens intåg i samhällets organisering: ”it becomes clear that the study of [governance networks] is also *the study of the future and feasibility of democracy*” (Netelenbos, 2018: 1).

Med utgångspunkt i att byråkrati och nätverk som styrformer antas kännetecknas av olika egenskaper ska vi i nästa avsnitt titta närmare på hur just kritiken mot dessa har formulerats.

Kritiken mot byråkrati respektive nätverk

Kritiken mot både byråkratisk styrning och nätverksstyrning kan delas in i två huvudsakliga teman: att styrformerna är ineffektiva och att de utgör ett hot mot demokratin. Samtidigt ifrågasätts styrformerna på jämförelsevis olika grunder i relation till dessa teman. Byråkratin kritiseras exempelvis för att den övervakar människor och antas reproducera ojämlikhet genom hierarki medan nätverksstyrningen i större utsträckning kritiseras för att den för med sig otydliga ansvarsförhållanden och bidrar till bristande transparens i politiska processer. I detta avsnitt ska jag redogöra för diskussionen om hur de olika styrformerna har problematiserats.

Byråkratins effektivitets- och demokratiproblem

Byråkratikritik och diskussioner om de offentliga institutionernas arbete och byråkratiska tillvägagångssätt har aktualiserats som forskningsområde under de senaste åren (*se t.ex.* Graeber, 2015; Alnebratt & Rönnblom, 2016). Å ena sidan beskrivs byråkratin ha blivit ersatt av nätverk och å andra sidan finns en kritik mot en ökad byråkratisk offentlig styrning. Byråkratikritiken i sig är samtidigt långt ifrån ny. I så pass tidiga texter som Platons Statsmannen diskuteras de problem som kan uppstå vid, vad vi idag skulle kalla för, en alltför stelbent byråkratisk regelefterlevnad¹. Samtidigt som de egenskaper som den byråkratiska styrformen tillskrivs syftar till effektivitet och måluppfyllelse, har byråkratisk forskning argumenterat för att egenskaperna också genererar negativa bieffekter. Byråkratin kritiseras ofta i samband med att frågor om den offentliga förvaltningens funktion, förmåga och handlingsutrymme diskuteras, särskilt när genomförandet av politiska mål ifrågasätts. Medan den traditionella byråkratin antas innehålla goda egenskaper i relation till

¹ Platon skriver: ”Är det inte detta som är kriteriet här – det sannaste kriteriet för riktig skötsel av en stat, det kriterium som en vis och god man ska följa när han sköter de styrdas angelägenheter? På samma sätt som sjökaptanen hela tiden ser till skeppets och sjömännens bästa och skyddar kamraterna ombord, inte genom att skriva ner regler utan genom att göra sin yrkeskunskap till lag – på samma sätt blir väl en statsorganisation den riktiga om den utgår från män som kan styra på det sättet och erbjuda sitt yrkeskunnande som en starkare kraftkälla än lagarna?” (Platon, 2006: 393).

effektivitet, kritiseras den på samma gång för att vara både svårföränderlig och krånglig. Regler, formalisering och standardisering framställs som rationellt i förhållande till måluppfyllelse och antas minska besluts- och produktionskostnader. Om utrymmet för personliga åsikter och bedömningar begränsas så förmodas organisationens måluppfyllelse ökas. Däremot antas byråkratin hindra flexibilitet, förnyelse och organisationens förmåga att hantera oförutsedda händelser (Jacobsen & Thorsvik, 2014: 71-72). I likhet med regelstyrningen syftar hierarkin i en byråkrati till ökad effektivitet. Hierarkin antas skapa en åtskillnad och en ansvarsfördelning mellan aktörer där de som befinner sig hierarkiskt högre upp har ett formellt mandat att kontrollera arbetet och att reglera och påverka arbetssätt längre ner i hierarkin (Hood, et al, 1998). Detta förmodas garantera ordning och stabilitet, men kritiseras för att generera onödigt tröghet i organisationen och skapa omotiverad inomorganisatorisk ojämlikhet (Diefenbach & Todnem By, 2012).

Kritiken mot skapandet av social ojämlikhet rymmer i ett övergripande demokratiperspektiv inom vilket flera olika aspekter av byråkratin har ifrågasatts. Byråkratin har här bland annat beskyllts för att lägga sig i och övervaka individers privata angelägenheter, samtidigt som den också har kritiserats för att helt och hållet vara likgiltig inför den enskilda människans liv (Ahrne, 1989: 11). Den hierarki som byråkratin inkluderar har beskrivits som återskapande av ojämlika sociala relationer på organisations- och samhällsnivå (Gouldner, 1960). Diefenbach & Todnem By (2012) sammanfattar kritiken mot en byråkratisk hierarki med följande argument:

Hierarchy guarantees the unequal distribution of, and access to institutions and resources, privileges and prerogatives, power and opportunities, tasks and duties [...] It represents institutionalized differences: some are privileged and others are not (Diefenbach & Todnem By, 2012: 3).

Genom att betona åtskillnad mellan människor institutionaliserar hierarkin olikhet och ojämlikhet, och den främjar och legitimerar en ojämlik fördelning av resurser och arbetsuppgifter. Demokratiperspektivet har i stor utsträckning också lyfts fram i en feministisk diskussion där forskning har argumenterat för att bland annat byråkratins upptagenhet vid hierarkier, formell rationalitet och sekretess står i direkt motsättning till jämlikhet och där byråkratin som maktordning på så sätt motverkar demokrati (Hughes, 2003: 34; Styhre, 2007: 54-55; Ashcraft, 2001; *se t.ex.*, Ferguson, 1984; Stivers, 1993; Pringle, 1989; Bologh, 1990; Acker, 1990). Som Ashcraft skriver: "Historically, feminists have maintained that bureaucracy is a structural manifestation of male domination" (2001: 1302). Övergripande är det ett antal av de egenskaper

som förvaltningen och byråkratin antas innehålla som vanligtvis lyfts fram som särskilt försvårande för förändring mot ökad jämlikhet. Med utgångspunkt i antagandet om att den byråkratiska organisationen, i sin karaktäristik av regelstyrning och kontroll, är en patriarkal företeelse som främjar ojämlika maktrelationer är Ferguson (1984) skeptiskt till att ett verkligt feministiskt förändringsarbete eller ett faktiskt jämställdhetsarbete skulle kunna bedrivas med byråkratiska medel. Därför menar Ferguson att feministiska rörelser inte bör organiseras utifrån byråkratiska principer då dessa står i direkt motsättning till frigörelse och rättvisa. Enligt Ferguson har det ”always been an uneasy relationship between feminism and bureaucracy” (1984: 3).

Ferguson argumenterar för att feministiska rörelser och en byråkratisering av politik och ekonomi sedan slutet av 1800-talet har vuxit fram och utvecklats parallellt, men vilar i grunden på motsatta ideal. Jämlikhet i praktiken kräver därför en radikal transformation av etablerade byråkratiska institutioner och ett feministiskt perspektiv som ifrågasätter över- och underordning. Alternativa former för samhällets institutioner behöver utvecklas i en riktning som istället erkänner subjektiva identiteter. Därutöver efterfrågar Ferguson en ökad social interaktion som skulle kunna främja en ökad medvetenhet om byråkratins problem och erbjuda ett icke-byråkratiskt alternativ för gemensam organisering. Detta perspektiv avfärdar den byråkratiska organisationsformen och syftar istället till att överbrygga en åtskiljande uppdelning mellan privat-offentlig, civilsamhälle-stat, individ-medborgare, som Ferguson menar upprätthåller maktrelationer. Den strikta separationen mellan det privata och det offentliga och mellan positioner i organisationen antas resultera i en situation där individer är isolerade från varandra, all kommunikation och sociala relationer är avhumaniserade och dominansrelationer förtäckta.

Utöver hierarki som organisationsform så har också den offentliga förvaltningens fokus på expertis, ledarskap och service diskuterats utifrån ett kritiskt perspektiv. I likhet med Ferguson argumenterar Stivers (1993) för att den offentliga förvaltningen innebär en betydande maktinstitution för könsrelationer i samhället. För det första genom att den har stor påverkan på människors liv och bidrar till att forma uppfattningar om samhället, och för det andra genom att den bidrar till och upprätthåller samhälleliga maktrelationer. Denna makt utövas genom en offentlig expertis och ett ledarskap som gör anspråk på det gemensamma och universellt goda. Eftersom förvaltningen är bärare av samhälleliga maktrelationer kan den däremot inte, enligt Stivers, i realiteten representera offentliga och gemensamma värden. Den historiskt specifika föreställningen om vad den offentliga sfären är för något har sin grund i en tolkning av det offentliga som mannens värld, medan den privata sfären – hemmet – tolkas som kvinnans (Stivers, 1993: 4). Den offentliga

förvaltningen bygger på och reproducerar därför en underordning av kvinnor som begränsar deras möjligheter till att delta i det offentliga livet. Därutöver argumenterar Stivers för att föreställningen om att de offentliga institutionerna är mannens värld innebär ett förnekande av viktiga könsaspekter av exempelvis ledarskap, service och ansvar (*se även* Pringle, 1989 för liknande argument).

Stivers diskuterar specifikt den administrativa kompetensen och expertisen som problematiskt utifrån ett jämställdhetspolitiskt förändringsperspektiv. Den expertis som den offentliga förvaltningen historiskt sett har förespråkade fungerar som avpolitiserande genom att den vilar på en idé om att staten är förmedlare av rationell, neutral och objektiv kunskap och information, medan den i verkligheten snarare befinner sig i och präglas av ett socialt och kulturellt sammanhang. För att skapa rum för förändring mot mer jämlika sociala relationer behöver vi istället omformulera förståelsen av offentlig expertis till att involvera nya förmågor som empati och lyhördhet, och ledarskap till att involvera ett mer delat beslutsfattande (Stivers, 1993: 129-134). Liksom Ferguson (1984) återkommer Stivers i sin kritik av förvaltningen till att uppdelningen i dikotomier så som privat och offentligt eller ”jag” och ”andra” blockerar förändringspotentialen i feministiska politiska idéer och att ”the feminist charge to public administration is to take seriously an idea of administrative discretion that is concrete, situational, experience-based, interactive, and grounded in perception and feeling” (Stivers, 1993: 144).

Stivers efterfrågar mindre regelstyrning, mer flexibilitet och mer situationsanpassade beslut och bedömningar. Kritiken grundas i en förståelse av förvaltningen som närmast helt igenom anti-politiskt på grund av att den, snarare än att erkänna konflikt som legitimeringsgrund för politik, ser konflikt som en tillfällig avvikelse som bör elimineras genom administrativa tekniker. Argumentet bygger på ett antagande om att politik behöver sociala relationer och en närhet präglad av såväl ett erkännande av konfliktdimensioner som en omsorg om andras erfarenheter, och att detta hindras i förvaltningens grundläggande utformning. Argumentet formuleras tydligt också hos Ferguson som menar att den byråkratiska strukturen underminerar politikens kärna eftersom den förvränger människans socialitet och därigenom hindrar oss från att förstå andra subjektiva erfarenheter. I byråkratins avsaknad av sociala relationer begränsas till och med, menar Ferguson, vår förmåga att överhuvudtaget utveckla alternativa idéer om hur formerna för ett gemensamt liv skulle kunna se ut (1984: 14). Den traditionella byråkratin antas här isolera och separera människor från varandra genom de regelstyrda roller och de formella procedurer och processer som tillämpas. I denna beskrivning av

byråkrati framställs processerna som inskränkande av både det sociala och det politiska.

Debatten om byråkratins innehållsliga irrationalitet

Argumentet att byråkratin, genom sin lokalisering i en social, politisk och kulturell kontext, präglas av ojämlikhet och därför rationaliserar och upprätthåller maktrelationer hänvisas hos Ferguson till Arendt (1958). Arendt diskuterade de etablerade institutionernas potentiellt farliga förmåga att skapa regler som normaliseras, följs och kontrolleras till vilket pris som helst. I ett samhälle som är sexistiskt och rasistiskt återspeglar alltså institutionerna också dessa maktordningar. Byråkratiska institutioner tolkas, utifrån det här perspektivet, som politiska i den meningen att de reproducerar dominerande ideologi, men de har inte bäring på en ideologisk förändring. Inte heller kan förändringsinitiativ tas underifrån i en byråkratisk organisation. Eller som Ferguson skriver ”women need power in order to change the society, but power within bureaucracies is not change-making” (Ferguson, 1984: 203). Denna kritik av byråkratin och den offentliga förvaltningen riktas mot dess oförmedlade konstitution där dess upplevt problematiska egenskaper är givna på förhand. Den hierarkiska och traditionellt byråkratiska styrformen antas försvåra vägar för motstånd och utgör på så sätt en stark konservativ kraft (Graeber, 2015).

En liknande kritik är att priset för den formella och rationella process-effektivitet som den byråkratiska organisationsformen frambringrar leder till en substantiell och innehållslig ineffektivitet (Townley, 2008). Argumentet förs fram av Weber som en av byråkratins paradoxer (Symonds & Pudey, 2008). När byråkratins egenskaper tar mycket uppmärksamhet i en organisation antas här innehållsliga värden, mål och syften istället få stå tillbaka. Därför, menade Weber, finns en paradox i byråkratin som innebär att ju högre grad av formellt effektiva system, desto högre grad av substantiell irrationalitet (Weber, 1978). Ett sådant irrationellt genomförande kan förhindras om det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiken och byråkratin där politiken kontrollerar byråkratin. Byråkratin i sin tur ska vara neutral och agera ”behind the scene” (Olin Wright, 1974). Utöver att byråkratin utifrån ett politiskt-substantiellt perspektiv framställs ojämlik antas byråkratiska metoder alltså även vara samhällsbevarande och direkt begränsande för ett genomslag för politisk förändring (*se tex* Graeber, 2015; Hughes, 2003).

Övergripande har diskussionen ovan rört sig kring en argumentation där förvaltningen först och främst tolkas som en bromskloss för förändring, i synnerhet om den styrs och organiseras i enlighet med den byråkratiska ideal-

typen. Utgångspunkten för argumentationen är att byråkrati är en helt igenom instrumentell rationalitet som upprätthålls genom att, för det första, undertrycka och skapa en marginalisering av sin motsvarighet, det vill säga det känslomässiga, personliga och privata. För det andra upprätthålls denna instrumentella rationalitet genom en elementär separation mellan förnuft och känsla, njutning och plikt, offentligt och privat etcetera. Denna utgångspunkt, menar du Gay (2000), har sitt ursprung i en specifik läsning av Weber som har nått en nästintill axiomatisk status. Perspektivet antar att separationen av de ovan nämnda dikotomierna är konstant i en byråkrati och att den byråkratiska rationaliteten därför är politiskt, etiskt och känslomässigt tom. du Gay kritiserar dessa antaganden på framför allt två grunder. Den ena är att perspektivet bär på ett underliggande romantiskt ideal om att den fullständiga och fria mänskliga kapaciteten kan mätas mot en fastställd och förbestämd moral. Den andra är att kritiken mot byråkratin springer ur en felaktig läsning av Webers teoretiska uppdelningar och kategoriseringar av byråkratins egenskaper. Enligt du Gay beskrev Weber det moderna samhället som innehållande flera olika etiska domäner, där byråkratin utgör en. Byråkratin ska därför inte kritiseras för att inte uppfylla mål som den inte är utformad att uppfylla, kritiken bör istället vara immanent. Byråkratin inkluderar inte samtliga eftersträvansvärda värden i ett samhälle utan vissa specifika, men betydelsefulla, samhälleliga värden. För du Gay är just åtskiljandet mellan administration av det offentliga och privata uppfattningar om moral ett sådant värde, åtskillnad mellan den offentliga sektorns behov och mål och den privata sektorns behov och mål är ett annat.

du Gay, men också Gramsci (1971), efterfrågar en tydlig uppdelning mellan förvaltning och politik, men därutöver samtidigt mer politik, det vill säga substantiellt innehåll, i förvaltningens uppgifter. Ett sådant perspektiv kastar nytt ljus på Webers paradox om byråkratins effektivitetsproblem med argumentet att den byråkratiska styrformens egenskaper bär på en innehållslig förändringspotential förutsatt att politiskt substantiella definitioner och frågor vägleder den konkreta utformningen av byråkratins former. Gramsci förespråkar en förvaltning som är tydligt demokratiskt förankrad och där byråkraterna inte enbart engagerar sig i det administrativa arbetet och granskningsaktiviteter utan också i politiskt innehållsliga frågor. Ett potentiellt hot mot en sådan förvaltning är samtidigt de tjänstemän som befinner sig i de offentliga institutionerna. Om dessa representerar en annan ideologi än den som företärs i den demokratiskt beslutade politiken riskerar dessa tjänstemän att begränsa möjligheterna för en politisk förändring (Gramsci, 1971: 413ff). Utgångspunkten är däremot – och här framträder ett annat perspektiv än vad exempelvis Ferguson och Graeber representerar – att det krävs någon form av

centralism för att genomdriva politisk förändring. För att samtidigt inte riskera en byråkratisk centralism, där administrationen har tagit kontroll över politiken, är det avgörande på vilket sätt som denna demokratiska centralism är utformad och med vilka syften som ett sådant styre skapas. Den formella makten och dess verkställande institutioner måste stå i direkt relation till och vara anpassad efter demokratiska mål och syften, snarare än att utgöra en alltför distinkt gränsdragning mellan politiken och folket.

I ett samhällsstyre där byråkratin får utgöra en process inom vilken det sker ett sammanlänkande mellan folkets behov och krav och en säkerställning av kontinuitet och stabilitet har två inneboende problem i byråkratin lösts. Dels dess bristande demokratiska förankring och dels dess tendens att förstelnas i en upptagenhet vid de byråkratiska formerna som självändamål och sitt eget regelstyrda maskineri. Byråkratin behöver alltså utveckla eller tillskrivas egenskaper som den, i en gängse uppfattning, inte har. Med nödvändighet krävs att den i en praktisk mening också får vara experimentell och flexibel (Gramsci, 1971: 418). Argumentationen skulle kunna läsas som en lösning på Webers paradox som säger att byråkratins syfte, att genom en rationell och effektiv styrning genomföra och verkställa politik, utgör ett av de största hoten mot politiskt substansiella frågor. Ju mer byråkrati, desto mindre politik, eller ju mer byråkrati, desto mer innehållslig irrationalitet.

Samtidigt som kritik har förts fram mot att innehållsliga aspekter i en organisation trängs undan i en byråkrati så är det emellertid anklagelserna mot att den byråkratiska styrformen är ineffektiv som har betonats som det argument som påverkat förändringen av offentlig styrning i störst utsträckning. Styrformen har beskyllts för att vara kostnadsineffektiv, tidskrävande, krånglig och hindra innovation (Seddon, 2005; Hughes, 2003: 32). Nya former för styrning har syftat till ett ökat fokus på just resultat och output av genomförande av politiska beslut, snarare än byråkratins uppmärksamhet mot den formella processen och tillvägagångssätten (Hood, 2000). Omvärlden har beskrivits som mer osäker och komplex och egenskaper som istället främjar innovation och flexibilitet har därigenom uppvärderats. Syftet med att genom nätverksstyrning minska byråkrati har ofta ansetts vara att befria politiskt genomförande från tröghet, att öka effektiviteten, flexibiliteten och möjligheten att mäta resultat (Hood, 1991; Hughes, 2003: 44).

Emellertid har också forskning argumenterat för fördelar med nätverksstyrning utifrån ett än större avståndstagande från det byråkratiska idealet. Miller och Fox (2007) kritiserar exempelvis hela idén om byråkratins funktionsätt på framför allt två grunder. De menar för det första att det inte är rimligt att separera politik och förvaltning utan att politik i lika stor utsträckning skapas och beslutas om i förvaltningen. För det andra menar de att tjäns-

temän tolkar verkligheten och de politiska mål som de förväntas omsätta till praktik och att det på grund av denna subjektiva tolkning inte går att tala om ett objektivt rationellt genomförande. Inte heller, menar de, kan folket antas ha en gemensam och oberoende politisk vilja. Utifrån detta argumenterar Miller & Fox för att den representativa demokratin med dess byråkratiska offentliga genomförandeinstitutioner har odemokratiska tendenser och riskerar en majoritetens dominans under en byråkratisk elit. De argumenterar också för att ett fortsatt fokus på den traditionella byråkratin inom forskning leder till ett osynliggörande av hur samhället egentligen fungerar och menar att teorier om nätverksstyrning här kan bidra med nya insikter om verkligheten (Miller & Fox, 2007: 134-136). Även Hajer och Wagenaar (2003) argumenterar för att västvärlden nu genomgående utgörs av ett nätverkssamhälle som kräver deliberativa strategier för politiskt genomförande. Nätverkssamhället antas här behöva en mer flexibel förvaltning, mer decentralisering och delegering till fler engagerade grupper och en minskad hierarki. Eftersom det utifrån det här perspektivet inte existerar några förutbestämda politiska frågor, och indirekt inte heller några givna ansvarsförhållanden, finns det ingen legitim beslutandemakt som inte involverar flera olika aktörer (Innes & Booher, 2003).

Nätverksstyrningens effektivitets- och demokratiproblem

År 1952 formulerar Waldo en kritik mot byråkratin odemokratiska funktion och efterfrågar en framtida post-byråkratisk demokrati där den weberianska byråkratin har ersatts med av delaktighet, flexibilitet och mer demokrati:

In rare moments of optimism, one permits himself the luxury of a dream of a society of the future in which education and general culture are consonant with a working world in which all participate both as "leaders" and "followers" according to "rules of the game" known to all. Such a society would be post-bureaucratic. Bureaucracy in the Weberian sense would have been replaced by more democratic, more flexible, though more complex, forms of large-scale organization (Waldo, 1952: 103).

I någon mening kan Waldos framtidsvision om en alternativ byråkrati sägas ha uppfyllts i samband med att graden av byråkrati som organisationsform minskade i den offentliga sektorn under 1980-talet (Dunleavy & Hood, 1994; Hughes, 2003: 15). Trots att nätverksstyrning och New Public Management (NPM) introducerades som en lösning på byråkratin upplevt problematiska fokus på regelstyrning och hierarki så argumenterar forskare för att den nya styrformen relativt omgående skapade en mängd mer eller mindre nya problem. Ett exempel är Hood et al (2000) som har hävdade att

NPM genererar ännu mer regler och regleringar än tidigare, ett annat Majone (1994) som menar att staten har fått en mer reglerande roll som en konsekvens av ökade privatiseringar och samarbeten och att vi har gått från en reglerande stat till en re-reglerad stat via en av-reglering i staten. I forskning dras vanligtvis gränserna mellan styrformer utifrån en distinktion mellan byråkratisk/hierarkisk styrning, nätverksstyrning respektive marknadsstyrning (Rhodes, 1999; Kjaer, 2004). Utifrån föreliggande studies syfte undersöker jag distinktionen mellan byråkrati/hierarki och nätverk, där marknadsstyrning och nätverksstyrning betraktas som två aspekter av den post-byråkratiska utvecklingen.

Samtidigt som nätverksstyrningen lyfts fram som en motsats till den tidigare byråkratiska styrformen så finns det alltså ett växande forskningsfält som betonar en ökad byråkratisering i samhället. Till exempel antas administrativt komplicerade processer och granskning ha ökat till följd av just NPM-styrningens output-fokus (Peters, 2001; Graeber, 2015). Genom involverandet av fler aktörer menar Stoker (1998) också att ett annat problem är att styrformen maskerar ansvarsförhållanden, vilket riskerar att leda till en minskad legitimitet för de offentliga institutionerna. Samverkansidealet ger även ett ökat genomförandeansvar till civilsamhälle och näringsliv, vilket betraktas som problematiskt bland annat ur ett kontroll- och ansvarsperspektiv. Stoker argumenterar här för att nätverksstyrning saknar en struktur för ordregivande.

En annan problematisering av teorier om nätverksstyrning, flernivåstyrning och mjuk styrning är deras upplevt normativa underton där forskare menar att det finns en tendens – i såväl forskningen som i politiken – att söka legitimeras styrningen genom att hävda dess demokratiska potential. Denna potential ligger vanligtvis i styrningens betoning på samarbete och decentralisering. Kritiker menar emellertid att dessa aspekter i styrningen inte nödvändigtvis skapar ett utmärkande handlingsutrymme för aktörer utan att det i första hand snarare är ekonomiska processer som driver nätverken och att det i slutändan är ett fåtal aktörer som får beslutanderätt (se t.ex. Davies, 2007; Jessop, 2015; Clegg, 2012; Lundquist, 2011: 177). Exempelvis har Davies (2007) argumenterat för att de nätverkskonstellationer som bildas i en governancestyrning på många sätt liknar traditionella hierarkier. Nätverken kan också cementera byråkratisk makt genom deras benägenhet att främja teknokratisering, alltså den ökade närvaron av experter i beslutsprocesser, bland annat i partnerskapsmodellen (Davies 2007: 780; Olsson, 2003: 292). Ett annat argument är att det också finns en tendens till starkare kontroll över förbestämda agendor i denna organisatoriska styrform (Davies, 2011) vilket försvårar insyn och påverkan från det omgivande samhället.

Nätverken och samverkan är utifrån det här perspektivet endast en skenbart friare organisationsform är den traditionella byråkratin. Snarare än att öppna upp för olika perspektiv och uppfattningar antas den fungera som tvingande av ekonomiska skäl. Dessutom argumenteras utifrån detta kritiska perspektiv för att nätverken, oftare än vad som framhålls i diskussioner om styrning, inkluderar formella maktpositioner som påverkar beslutsfattandet. Däremot tenderar de konsensusorienterade beslutsprocesserna att dölja oliktankande och motstridiga tolkningar av politik. Den här formen av avpolitisering, menar Davies (2011), ska inte misstas för att upprätthållas uteslutande med hjälp av en slags omedveten självstyrning genom anpassning efter sociala normer, utan som en central komponent i upprätthållandet av en ekonomisk maktordning.

Också Hall et al (2009: 533) har argumenterat för att nätverksstyrningen förefaller vidmakthålla, snarare än ersätta, politiska och sociala maktstrukturer och Olsson (2003) har särskilt pekat på den demokratiska problematiken i styrningen av EU:s strukturfonder. En styrning som han menar kan beskrivas som "top-down and technocratic with important vertical coordination between administrative levels, which tends to marginalize the role of democratic institutions" (Olsson, 2003: 294). Olsson menar också att reglerna för den partnerskapsgemensamma finansieringen av strukturfondsprojekt resulterar i att de lokala aktörer som har mest resurser, finansiella sådana eller resurser i form av personal, kontakter och kunskap, får mer inflytande över genomförandet av strukturfondspolitiken på lokal nivå. Utöver detta betonas att det är problematiskt att det, trots det ofta stora antal deltagande organisationer, vanligtvis är ett mindre antal tjänstemän som är involverade i strukturfondspolitiken. Detta tenderar att skapa en, vad Olsson benämner som, "organisatorisk elitism" (Olsson, 2003: 291-293).

Antaganden om den mjuka och nätverkande styrningens inneboende särdrag av frivillighet och horisontella samarbeten ifrågasätts också av bland annat Davies (2007) och Jessop (2015) som istället ser att denna nätverksstyrning i mer eller mindre lika hög grad är präglad av hierarkier, kontroll och dominans, men menar att dessa ser annorlunda ut och är mer maskerade än i den traditionella byråkratiska styrningen. Utifrån det här perspektivet antas alltså formerna för den offentliga styrningen snarare ha förändrats från direkta till mer indirekta hierarkier. Den dikotoma uppdelningen mellan mjuk respektive hård styrning har vidare ifrågasatts med utgångspunkt i att uppdelningen saknar empiriskt stöd samt att styrinstrument inte kan avgränsas från varandra på ett rationellt sätt (Büttner & Leopold 2016; Bruno et al 2006).

Kritiken mot nätverk, flernivåstyrning och mjuk styrning som teoretisk ansats har också vuxit fram från flera håll. En kritik är att begreppen är mer

beskrivande än teoretiska, att de inte ger ett tillräckligt analytiskt verktyg för att förstå varför vilka aktörer påverkar beslutsfattandet mer än andra eller varför en särskild policy får ett specifikt innehåll till följd av genomförandeprocessen. Exempelvis menar forskare att begreppet multilevel governance snarare än att teoretiskt guida oss i en analys av hur maktrelationer verkar i flernivånätverk, kan användas som en metafor för styrning (Börzel, 1998; Eckersley, 2017: 3; Stephensen 2013). Det finns, som tidigare nämnt, också en litteratur som ifrågasätter grundantaganden i teorier om nätverk och menar att dessa är formulerade inom ramen för, och påverkade av, en offentlig politisk och ideologisk debatt. Ett exempel på denna påverkan beskrivs vara ett oproblematiserat antagande om att styrningen och samhället har blivit mer komplext än tidigare. Ett annat exempel är antagandet om nätverkens demokratiska och deliberativa potential (för denna kritik se t.ex. Fairclough, 2000; Jessop, 2007; Davies, 2007; Davies & Chorianopoulos, 2018).

Organisationsformer och styrtekniker

Det råder delade meningar om hur förändringen av offentlig styrning har sett ut, hur omfattande den är och vilka konsekvenser den har medfört för genomförande av politik och för samhälleliga maktrelationer. Ett resultat av ovanstående diskussion om normativa aspekter av byråkratisk styrning respektive nätverksstyrning är att kritiken utgår från missvisande antaganden om vad byråkrati och nätverk är för något. Så gott som samtliga av de kritiska diskussioner som förts om byråkrati återfinns i olika varianter i diskussionerna om nätverk och kritiken mot byråkrati förefaller kunna riktas i nästan lika stor utsträckning mot nätverk. För att analytiskt tydligare särskilja styrformerna menar jag att deras egenskaper, istället för att dikotomiseras, bör delas in i *organisationsformer* respektive *styrtekniker*. Med organisationsform menar jag då den formella organisationens struktur av positioner och deras respektive förhållande till varandra genom exempelvis delegering av arbetsuppgifter och uttalade ansvarsförhållanden. Styrtekniker avser istället de åtgärder som används för att styra, så som formalisering av uppgifter genom regelformulering, framtagande och användning av granskningssystem, samverkansaktiviteter etcetera. En åtskillnad mellan den organisatoriska strukturen och teknikerna för hur mål och beslut genomförs öppnar upp för möjligheten att styrformernas egenskaper kan verka i båda formerna (*jfr*, Townsley, 2008), till exempel att nätverksstyrningen som organisationsform teoretiskt sett kan innehålla inslag av byråkratins styrtekniker eller tvärtom.

Med avstamp i diskussionen om den offentliga styrningens förändring är ett sannolikt antagande att inslag från den byråkratiska styrformen också återfinns i nätverksstyrningen, men samtidigt skulle nätverkens styrtekniker i form av till exempel dialog och samverkan kunna vara inslag i en hierarkisk organisation. Utgångspunkten för föreliggande studie är därför snarare att de olika formerna för styrning kan empiriskt sett existera samtidigt och parallellt i olika kontexter. Utifrån ovanstående analytiska åtskillnad kan ett annorlunda perspektiv på den historiska berättelsen om den offentliga förvaltningens styrning därför vara att denna framför allt har förändrats i organisationsformens karaktär. Den offentliga förvaltningen styrs idag mer i termer av horisontella samarbeten med gemensamt beslutsfattande och nätverk mellan flera aktörer (*jfr*, Stoker, 1998; Ansell & Gash, 2008) istället för den tidigare styrningens mer hierarkiska organisation med ett tydligare centralt beslutsfattande. Däremot tycks denna utveckling inte i grunden ha förändrat de styrtekniker som används. Fortfarande, eller kanske till och med än mer idag, läggs stor vikt vid byråkratiska styrtekniker så som granskning och kontroll (*jfr*, Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014; Power, 1997) och i den samverkande organisationen har forskning visat att det ofta uppstår informella hierarkier och beslutsvägar (*jfr*, Davies, 2007; Olsson, 2003). Här kan det därför konstateras att både byråkratisk och nätverksorienterad styrning tycks vara inbäddade i byråkratiska principer, men det kan tas i uttryck på olika sätt.

Styrningens ideologiska villkor och konsekvenser

Den övergripande fråga som ska besvaras i avhandlingen handlar om hur relationen mellan former för styrning och innehåll i politiska målformuleringar ser ut och vilka förutsättningar som påverkar denna relation. Avsikten är att föra en diskussion om huruvida medlemsstaterna genom, eller med hjälp av, förvaltningens organisering och arbetssätt kan bidra till att förstärka eller utmana EU:s tolkning av jämställdhet. Det är alltså en utgångspunkt för avhandlingen att styrformer står i relation till möjliga innehållsliga tolkningar av politik. I ovanstående avsnitt diskuterades det perspektiv på styrning som avhandlingens frågeställningar aktualiserar. Styrningsbegreppet rymmer frågor om politikens önskvärda riktning och formerna för dess genomförande. Diskussionen ovan har därför handlat om debatten om hur formerna för offentlig styrning fungerar och hur de bör se ut. I föreliggande avsnitt ska istället de innehållsliga aspekterna av politiskt genomförande diskuteras. För det första syftar avsnittet till att, utifrån ideologiteore-

tiska perspektiv, precisera och avgränsa den definition av innehåll som jag kommer att använda mig av samt redogöra för hur jag kommer att gå tillväga för att undersöka denna. För det andra ska jag också diskutera hur jag kommer att analysera relationen mellan styrning och innehåll och hur denna relation i sin tur kan analyseras i relation till förutsättningar och konsekvenser i ett omgivande samhälle.

Snarare än att jag betraktar innehållsliga antaganden som idéer eller som åsikter som man ”äger” så utgår jag från ett bredare perspektiv där antagandenas roll i sociala processer betonas (*jfr* Therborn, 1981: 85). Det innebär att såväl människors vardagliga föreställningar och erfarenheter, som institutionaliserade sätt att tänka, inkluderas. Med utgångspunkt i ideologiteoretiska perspektiv kommer jag att diskutera och precisera hur ett ideologiskt antagande kan identifieras, men också reproduceras och förändras.

Mot en definition av ideologibegreppet

Begreppet ideologi har flera olika betydelser och används på skilda sätt i vardagliga, politiska och vetenskapliga sammanhang. Ideologi kan betyda politisk åskådning i allmänhet, så som liberal ideologi eller konservativ ideologi. Det kan också peka direkt mot en partipolitisk position eller ståndpunkt, så som ”socialdemokraternas ideologi” (*se t.ex.* Tingsten, 1967). Där utöver kan det också, utifrån en mer genomgripande ansats, syfta till att begreppsliggöra förgivet tagna antaganden hos grupper av individer inom olika samhällsnivåer. Gemensamt för de skilda definitionerna är att de behandlar ideologi som ett slags idésystem, men olika inriktningar fokuserar på skilda aspekter av eller anlägger olika perspektiv på dessa idésystem.

I analysen kommer jag att använda mig av ett ideologibegrepp som kan härledas till en vid definition där ideologi innebär sammanlänkade övertygelser och föreställningar om världen som har implikationer för samhällets maktrelationer (Eagleton, 2007: 5). Ideologin utgörs här inte framför allt av uttalade programförklaringar utan snarare av en särskild uppsättning implicita och/eller explicita antaganden som i hög grad uttrycks och upprätthålls genom handling. Det betyder att antaganden och föreställningar bekräftas och reproduceras genom de sätt som människor agerar i olika situationer. Teoretiskt sett verkar alltså ideologin genom sociala processer vilka tenderar att återskapa specifika tolkningar av verkligheten och eliminera eller avfärda andra. Genom dessa processer kan samhälleliga omständigheter framstå som självklara och naturliga (Eagleton, 2007; Hawkes, 2003; Rehmman, 2013).

Dessa ”självklara samhälleliga omständigheter” kan exempelvis handla om maktrelationer mellan sociala grupper som ideologiska föreställningar får

KAPITEL 2

oss att uppfatta som naturliga och rimliga eller som de får oss att överhuvudtaget inte uppfatta som maktrelationer. Därigenom finns det en inneboende begränsning inom ideologin för utmanande eller rivaliserande idéer och tankar att ta form och etableras. För att ideologiska antaganden ska kunna spridas behöver de däremot uppfattas som ”sunt förnuft” och kan inte kommunicera en alltför enhetlig idé, eller tala med en alltför likformig röst. För att idéerna ska kunna tala till fler olika och heterogena grupper i samhället behöver de snarare ha förmåga att föra samman och organisera människors identiteter, önsknings och strävanden. Utifrån det här perspektivet är ideologiska processer inte enbart reflektioner eller artikulationer av verkligheten, utan konstruerar också enhetliga föreställningar som överbryggar dessa olikheter (Gramsci, 1999: 199ff). Ett teoretiskt antagande är att ideologiska tolkningar uttrycks i exempelvis politiska målformuleringar, bestämmelser och förfaranden och reproduceras också genom dessa (Eagleton, 2007: 47). På så sätt bidrar ideologiska antaganden till att skapa en verklighetssyn och utgör genom det en ram vilka för handlingar som uppfattas som rimliga (Eagleton, 2007: 51). Eftersom ideologiska processer formas, reproduceras och förändras i relation till samhälleliga maktstrukturer finns det i ideologianalysen ett särskilt fokus på hur denna relation ser ut och studiet av maktbegreppet avgränsas och specificeras också härigenom.

Ideologi definieras alltså som sammanlänkade föreställningar om samhället som uttrycks i olika former. Det kan handla om underliggande och/eller uttalade föreställningar vilka kan överensstämma med eller kontrastera varandra. Liedman (1980) skiljer i detta sammanhang mellan manifesta (explicita) respektive latent (implicita) ideologier där de latenta ideologierna är de som avgör vad som:

spontant uppfattas som viktigt, rimligt, sant, gott eller ont, efterföljansvärt eller avskräckande. De bestämmer också ytterst var de viktiga stridsfrågorna och skiljelinjerna finns; de är de mäktiga kraftcentra långt bortom de öppna konflikterna och de värtaliga lärostriderna (Liedman, 1980: 135).

De policydokument som tas fram av kommissionen och socialfundsorganisationerna i Sverige och Spanien betraktar jag som exempel på manifesta ideologier eftersom de formulerar uttalade antaganden om socialfondspolitik. De handlingar genom vilka politiken styrs och genomförs i praktiken är istället exempel på latent ideologier, vilka inte nödvändigtvis behöver överensstämma med de manifesta. I avhandlingen står däremot inte den analytiska uppdelningen mellan de föreställningar som uttrycks explicit och de mer implicita i fokus. Avsikten är inte att visa på skillnader mellan manifest och

latent ideologi, att mäta den manifesta mot den latent. Snarare är min avsikt att återge en sammanhållen bild av de antaganden och föreställningar, manifesta likväl som latent, som tillsammans formar, uttrycks och förhandlas i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Därutöver innebär avhandlingens fokus på relationen och sambanden mellan styrform och innehåll att jag inte endast undersöker styrformer som artikulationer av ideologi, utan också är öppen för att relationen kan fungera tvärtom. Det vill säga att styrformen kan fungera ideologiproducerande.

En ideologikritisk analys utreder och kritiserar på sin egen grund antaganden och föreställningar om en situation eller en samhällelig omständighet och därigenom undersöks hur denna situation eller omständighet är beskaffad. Ideologins beskaffenhet är utifrån detta perspektiv samtidigt sann och falsk (Jaeggi, 2015: 32), i bemärkelsen att de är samtidigt rimliga och orimliga. Ideologin kan vara rimlig enligt sin egen logik, men orimlig utifrån ett annat perspektiv. Den kan också vara sann och falsk i betydelsen realiserad eller icke-realiserad. Det är med utgångspunkt i ett sådant perspektiv som avhandlingen kommer att undersöka vilka ideologiska processer som tar plats i styrningen, det vill säga att de bestämda formerna för styrning studeras mot de målsättningar som de syftar till att uppfylla.

I definitionen av ideologi som ett övertygelsesystem med implikationer för maktrelationer finns ett fokus på praktisk handling genom att maktordningar i hög grad verkar och upprätthålls genom dessa. Utifrån det här perspektivet återskapas framträdande antaganden och föreställningar om politik i handlingar som genererar ytterligare praktiska konsekvenser (Jaeggi, 2015: 26-27; Eagleton, 2007).

Styrning som ideologisk praktik

Ett tillvägagångssätt för att identifiera antaganden och föreställningar om jämställdhet är utifrån ovanstående definition av ideologi att undersöka de aktiviteter och relationer som ingår i exempelvis styrningen av jämställdhetspolitiken. En forskningsuppgift är på så sätt att studera konsekvenser av hur vissa antaganden, föreställningar och viss organisering görs legitima respektive illegitima, vilka idéer och aktörer som inkluderas respektive exkluderas i genomförandeprocessen. De former av styrning genom vilka politik genomförs kan således uttrycka och reproducera ideologiska antaganden. I avhandlingen kommer relationen mellan styrningen och innehållsliga tolkningar att undersökas och inom ramen för detta kommer särskilt orsaker till och konsekvenser av val av styrform att analyseras. Såväl omgivande förutsättningar som kan ligga till grund för val av styrform som konsekvenser av styrningen i

termer av lokala tolkningar och handlingsalternativ i genomförandeprocessen kommer att belysas.

Ett liknande angreppssätt finns i den funktionella idéanalysen där både orsaker till att en särskild idé genereras och effekter av densamma undersöks. Vedung (2018: 225-226) beskriver att idéanalysen generellt har utvecklats från ett fokus på ”inflödessidan”, det vill säga aspekter i det omgivande samhället som inverkar på den offentliga politikens idéer, till ett fokus på ”utflödessidan” där fokus snarare riktas mot hur den offentliga politikens idéer, genom exempelvis policys, regler eller reformer, påverkar det omgivande samhället. I den funktionella idéanalysens ansats ryms också frågor om idéernas och föreställningarnas orsaker och verkan där både omgivningens möjliggörande roll för specifika politiska idéers förankring och påverkan på omgivningen till följd av politiken undersöks.

I idéanalys generellt fokuseras däremot vanligtvis på idéers funktion i formulering eller genomförande av politik (se t.ex. Kingdon 1984 som beskrivs som en tidig inspirationskälla). Trots att detta perspektiv har bäring på avhandlingens problemområde och kan ge metodologisk vägledning för analysen tillskriver det teoretiskt sett idéer en allt för stor betydelse för politiska processer. Relationen mellan styrform och antaganden om jämställdhet ser jag inte endast, eller kanske inte alls i vissa fall, som *driven av* idéer. Istället antas idéers betydelse vara en möjlig förklaringsfaktor bland andra. Genom att betona ett relationellt perspektiv mellan styrning och innehåll så öppnas möjligheterna för olika sambandsförhållanden upp. Hur dessa samband ser ut i ett givet sammanhang får däremot utgöra en empirisk fråga. Idéanalys inom policystudier betonar ofta idéers roll i en socialiseringsprocess som innebär att omgivningens etablerade idéer och värden gör idémässig förändring trög-rörlig (se t.ex., Sabatier & Weible, 2007; Hajer, 1997). Fokus riktas vanligtvis mot hur idéer på det här sättet begränsar, stabiliserar eller hämmar politiska processer. Också här läggs stor vikt vid ett antagande om att politisk förändring kan ske först när vi hittar sätt att förändra idéerna. En teoretisk utgångspunkt som däremot bygger på antagandet att maktrelationer, institutionella villkor och intressen *också* påverkar, eller åtminstone kan påverka, vilka idéer som förs fram i ett givet sammanhang överensstämmer inte med antagandet om att idéer (alltid) fungerar på ett givet sätt eller att förändring alltid springer ur en förändring av idéer. Tingsten (1941) formulerar skillnaden mellan perspektiven så här:

Det synes emellertid egendomligt att anta, att idéerna å ena sidan varit uttryck för faktiska maktrelationer och häremot svarande intressen, å andra sidan att de haft en stabiliserande

karaktär. Enligt sistnämnda led i tankegången måste ju idéerna ha spelat en självständig roll och därmed upphäves korrelationen mellan idé och intresse (1941: 37).

Frågor om styrningsrelaterade och ideologiska orsaker till och konsekvenser av den offentliga politikens genomförande diskuteras också i Rothstein (1986) och Lundquist (1987) där just omgivande orsaker till samt förvaltningsrelaterade och samhälleliga effekter av förvaltningars olika reformarbeten undersöks. Utgångspunkten här är ett särskiljande mellan förvaltningsstyrning (statens styrning av förvaltningen, det vill säga inflödet till förvaltningen), organisationsstyrning (den interna styrningen inom förvaltningen) och samhällsstyrning (ekonomiska och ideologiska konsekvenser av förvaltningens organisering och arbete i samhället, det vill säga utflödet från förvaltningen). Denna analytiska nivåskillnad kan i grova drag jämföras med implementerings- och styrningsforskningens begreppsliga åtskillnad mellan *input*, *output* och *throughput*, där det sistnämna syftar till de interna processer och aktiviteter som får betydelse för politiskt genomförande (*se t.ex.*, Schmidt, 2013). Avhandlingens problemformulering kan i första hand definieras utifrån ett throughput-perspektiv, eller som en fråga om organisationsstyrning. Det är styr- och tolkningsprocesserna i ländernas förvaltningar som ska undersökas empiriskt. Däremot är en teoretisk utgångspunkt att dessa processer inte är isolerade utan påverkade av en omgivande politisk kontext och får återverkningar också utanför förvaltningens gränser.

Den huvudsakliga analysnivån för relationen mellan styrning och innehåll utgörs i avhandlingen av förvaltningens arbete, men därutöver ryms även input/förvaltningsstyrningen som analysnivå i framför allt EU:s och statens styrning av socialfonden som förutsättning för den nationella socialfondspolitiken. Den tydligaste avgränsningen av det empiriska materialet kommer att göras i relation till output/samhällsstyrningen som analysnivå vilken främst kommer att beröras i en diskussion om Spaniens respektive Sveriges ambitioner och försök till att påverka samhället genom jämställdhetspolitiken inom socialfonden.

Att identifiera ett ideologiskt antagande

Det finns viktiga skillnader i ontologiska utgångspunkter mellan olika innehållsanalytiska perspektiv, som till exempel ideologianalys, idéanalys och diskursanalys. Några av dessa skillnader och dess analytiska konsekvenser kommer jag att beröra i detta kapitel och i kapitel 8. Däremot finns det också metodologiska likheter i respektive innehållsanalytiska tillvägagångssätt för

KAPITEL 2

att identifiera ett politiskt innehåll. Vanligtvis används ett antal komponenter för att beskriva en idé eller en ideologis interna struktur och hur denna orienterar politisk handling. Den första utgörs av aktörers antaganden om vad som *är*. Denna komponent har kallats för verklighetsomdömen (Tingsten, 1941) eller verklighetsbeskrivningar (Vedung, 1971; Lindberg, 2018) och får människan, på ett ontologiskt plan, erkänna vad som existerar och vad som inte existerar (Therborn, 1981). Den andra komponenten definieras som normativa antaganden om verkligheten, antingen som en explicit värdering av huruvida något är bra eller dåligt eller som ett bredare normativt perspektiv som inkluderar föreställningar om hur någonting bör vara. En analytisk åtskillnad mellan verklighetsomdömen och värdering menar Tingsten bidrar till en definition av ideologi som

ett moment av värdering eller åtminstone av utsagor, som antas ägnade att omedelbart framkalla en värdering av bestämd art. Men en undersökning av några politiskt viktiga ideologier visar omedelbart, att de icke huvudsakligen utgöra serier av värderingar. Verklighetsomdömen spela huvudrollen (1941: 12).

Tingsten betonar att det är ontologiska antaganden, snarare än normativa värderingar, som i första hand befäster en specifik tolkning av verkligheten och att ”de omdömen, som påstås äga objektiv giltighet, äro de för ideologi-ens uppbyggande väsentliga” (1941: 18). Jag instämmer i argumentet att det är verklighetsomdömen, eller upplevelser av verklighetens beskaffenhet, som spelar huvudrollen i ett ideologiskt antagande. Eftersom jag söker en term som tydligt motsvarar en ontologisk utgångspunkt, väljer jag därför att inte använda mig av Vedung och Lindbergs benämning ”beskrivningar” av verkligheten, utan av uppfattningar om verkligheten som den första av ideologins beståndsdelar. Den sista komponenten består hos Tingsten, Vedung och Lindberg av handlingsrekommendationer, medan den hos Therborn innebär föreställningen om vilka handlingar som uppfattas som möjliga respektive omöjliga, vad som kan förändras och vad som inte kan förändras (Therborn, 1981: 27).

Jag utgår sammanfattningsvis från att en ideologisk tolkning av jämställdhetspolitik identifieras utifrån hur den, som utsaga eller handling, gör anspråk på att tala om vad jämställdhet *är* för något. Detta inkluderar såväl en ”enkel” betydelse, till exempel hur jämställda könsrelationer ser ut, men också vad orsakerna till och följderna av en jämställdhetspolitik är. Efter att först söka efter denna ontologiska komponent kommer jag att identifiera normativa antaganden om hur jämställdhetspolitik *bör* vara, exempelvis hur den bör organiseras och styras i socialfonden. Det implicerar också vems

eller vilkas perspektiv eller intressen som bör förespråkas. I den här komponenten ryms rekommendationer till handling, men också normativa värden om ett bra eller dåligt jämställdhetsarbete. Jag väljer vidare att definiera den sista komponenten av ett ideologiskt antagande genom att bygga vidare på Therborns upplevelser om vad som är möjligt respektive omöjligt att förändra genom att fokusera på handlingsmöjligheter. Detta kan röra sig om upplevda handlingsmöjligheter eller handlingsmöjligheter som återfinns i omgivande faktorer. Att undersöka upplevelser av handlingsmöjligheter bidrar till att ringa in antaganden om verkligheten, medan handlingsmöjligheter som bestäms utifrån institutionella eller materiella faktorer bidrar till en analys av ideologins förankring i omgivande maktordningar. På så sätt är handlingsmöjligheter som ideologisk komponent en syntes av ontologiska och normativa antaganden och den omvärld inom vilken dessa formas. I avhandlingen kommer handlingsmöjligheterna att analyseras i relation till aktörers handlingsutrymme i socialfundsorganisationen och den jämställdhetspolitiska förändring, eller förskjutning, som där är möjlig att göra. Därutöver kommer styrformernas egenskaper att analyseras i relation till hur de bidrar till att sätta gränser för handlingsalternativ genom att bestämma och fästställa aktiviteter, delegering av uppgifter, roller och relationer.

I analysen av styrningen i Sverige och Spanien kommer jag att undersöka hur institutionella och organisatoriska processer står i relation till antaganden om verkligheten. Detta kommer att analyseras utifrån vilken potential som finns i styrformerna, genom deras inneboende egenskaper, för att generera händelser eller förlopp som kan tolkas som ideologiska konsekvenser och handlingsmöjligheter. En utgångspunkt är att konsekvenser av styrning inte sker slumpmässigt utan kan förklaras genom en analys av de inneboende egenskapernas förmåga att sätta sociala processer i rörelse. Detta betyder däremot inte att jag antar att styrformernas inneboende egenskaper vid samtliga situationer måste, eller kommer att, skapa en förutbestämd reaktion. Snarare betyder det att styrformerna bär på en specifik möjlighet att frambringa processer som förstärker eller försvagar, förskjuter eller förändrar innehållsliga tolkningar av politiken, givet omgivande faktorer. Denna möjlighet kan aktiveras beroende på omgivande strukturer och förhållanden. Eftersom det är samhället som studeras går det inte att isolera villkor för att urskilja den här sortens samband, tvärtom är det ständigt flera komplexa sociala krafter i rörelse som vi måste anta kan påverka de förlopp som studeras (Danermark et al, 2018: 292).

Att intressera sig för samband innebär ett intresse för relationer mellan samhälleliga och sociala fenomen samt vilka benägenheter eller tendenser som relationerna för med sig. Sambanden förstås däremot inte som natur-

givna lagar utan min avsikt är att peka ut tendenser hos samhällliga fenomen och lyfta fram deras benägenheter att påverka händelser och förlopp under särskilda omständigheter (*jfr*, Archer, 2010). En utgångspunkt är att omgivande villkor utgörs av både institutionella, historiska och ekonomiska faktorer, som för avhandlingen innebär exempelvis nationella förvaltningssystem, EU:s finansieringssystem eller nationella historiska, sociala och ekonomiska villkor för jämställdhetsområdet. Detta betyder vidare att jag utgår från att skapandet av stödstrukturer för jämställdhetspolitiken i socialfonden i Sverige och Spanien inte endast präglades eller påverkades av antaganden om jämställdhet, utan att det också präglades av andra förhållanden än föreställningsvärlden. Analysen kommer därför att fokusera på konsekvenser av normer och värden, men också på hur dessa är satt i samband med omgivande samhällliga omständigheter (Malesevic, 2002). Olika styrformer påverkas av samhällliga processer och i sin tur genererar de skilda konsekvenser, i form av lokala tolkningar och handlingsalternativ, för sin omgivning.

Lindberg (2018) använder begreppet ”ideologiskt tänkande” eller ”ideologiskt tankeinhåll” (ideological thought-content) men är kritisk till begreppet ”ideologi” så som det har tolkats i framför allt en Althusserinspirerad marxistisk tradition. I denna, menar Lindberg, inkluderas endast de dominerande eller hegemoniska idéerna i en ideologianalys av samhället och ideologiernas innehåll betraktas som determinerat av en materiell grund. Jag menar emellertid att en analytisk åtskillnad mellan begreppen ideologi och hegemoni öppnar upp för en analys som inkluderar såväl dominerande som icke-dominerande idésystem, vilket också öppnar upp för att olika faktorer, såväl kulturella, institutionella som materiella, kan förklara ideologins innehåll. Relationen mellan ideologi, hegemoni och förändring ska jag diskutera närmare i nästa avsnitt.

Hur upprätthålls och förändras ideologiska tolkningar av politik?

Eagleton (2007) beskriver ideologin som en relation mellan diskurs och politiska intressen. Denna relation innebär att ideologin hela tiden (om)förhandlas eftersom samhället präglas av motstridande intressen och subjekt. Däremot, argumenterar Eagleton, kan ideologi inte reduceras till en fråga om subjektivitet eftersom de mest kraftfulla ideologiska effekterna utgörs av formella politiska institutioner, det vill säga opersonliga processer snarare än subjektivt varande. En central komponent i den teoretiska förståelsen av ideologins verkningsformer är dess strävan efter att eliminera konkurrerande övertygelser. Eftersom ideologiska övertygelser är förankrade i människors livserfarenheter och intressen ser dessa övertygelser olika ut hos olika

grupper och i olika kontexter. En sådan utgångspunkt öppnar upp för ett pluralistiskt perspektiv som betonar mångfalden av, och potentiella konflikter mellan, föreställningar vid en och samma situation eller i en och samma kontext. Jag ser alltså inte innehållet i ideologiska antaganden som ”slutet” eller på förhand givet. Tvärt om är detta innehåll något som ska undersökas empiriskt, men diskuteras i relation till en omvärld med specifika förutsättningar och villkor. När det uttrycks flera olika tolkningar hos aktörer inom ramen för exempelvis samma politikområde kan vi alltså tänka oss att flera olika ideologiska processer verkar vid samma tidpunkt. När det istället uttrycks liknande tolkningar kan vi tänka oss att det snarare är *en* ideologisk process som framträder starkast. Vid en analys av vilken eller vilka tolkningar av verkligheten som är styrande i en specifik situation kan vi ha nytta av begreppet hegemoni. Ideologiska processer har i själva verket hegemoniska visioner och söker homogenisera sitt sammanhang, men är inte nödvändigtvis homogena. Snarare, menar Eagleton, präglas de av konflikt i en relativt hög utsträckning:

Ideologies are usually internally complex, differentiated formations, with conflicts between their various elements, which need to be continually renegotiated and resolved (Eagleton, 2007: 45).

För att de ska bli hegemoniska krävs att deras innehållsliga övertygelser, förutom att påverka människors tankar och förhållningssätt i en form av ”konsensuskultur”, också upprätthålls genom någon form av explicit maktrelation, så som genom våld och tvång, institutionell, politisk eller ekonomisk makt (Gramsci, 1971). Hegemonibegreppet, så som det definieras i en gramsciansk tradition, inkluderar ideologi, men kan alltså inte reduceras till det (Rehmann, 2007: 212; Eagleton, 2007). Hegemoni kan förstås som ett ”maktillstånd” som upprätthålls genom dess inkludering av både en ideologisk kamp om innebörd och icke-diskursiva förhållanden, vilket Eagleton illustrerar med följande exempel: en ledande social grupp eller klass kan upprätthålla sin position i samhället genom att med ideologiska medel skapa samtycke eller anpassning från allmänheten till dess position och/eller eliminera hinder för deras position. Men den ledande gruppen kan också göra det genom att förändra skattesystemet så att detta gynnar de grupper vars stöd den ledande gruppen behöver. Hegemonin upprätthålls alltså av både ideologiska instrument och genom formella politiska eller ekonomiska institutioner och processer (Eagleton, 2007: 112; Hawkes, 1996: 116), samt i såväl civilsamhället som staten (Gramsci, 1971: 406). En teoretisk utgångspunkt är att det finns en ömsesidig påverkan mellan ideologi och kontextuella villkor, och

mellan konsensus och tvång, men denna ömsesidiga påverkan kan däremot endast klargöras empiriskt. Hegemonin betraktas på så sätt inte som ett abstrakt fenomen utan som en historiskt och socialt bestämd relation som ”tar sig konkreta *organisatoriska* uttryck” (Puig i Scotoni, 1977: 30). När ideologiska övertygelser förstärks genom formella politiska, institutionella eller ekonomiska processer och praktiker rör vi oss således mot en hegemoni. Ett sätt att avgöra ideologins ”styrka” är därför att undersöka dess förbindning med sådana praktiker och dess resonans i omgivningen.

Hegemonibegreppet bidrar till en teoretisk förståelse för hur ideologiska antaganden blir – och fortsätter att vara – dominant, men också till en förståelse för hur de kan förändras. Trots att en ideologisk ordning tenderar att reproducera sig och strävar efter att bli hegemonisk så utgörs det ideologiska sammanhanget också av både interna motstridiga övertygelser och ett potentiellt ”yttre” motstånd. Det är också i en sådan situation, när rådande maktordning ifrågasätts och mot-hegemonier uppträder, som kampen om ideologisk dominans pågår som mest intensivt (Gramsci, 1971: 446ff; Gramsci, 1999: 217ff). Hegemonin utmanas när nya bilder av verkligheten framträder och de förhållanden som hegemonin upprätthåller ifrågasätts. Detta innebär också att en förutsättning för att hegemonin ska kunna förändras är att etablerade antaganden om verkligheten kritiseras och att nya verklighetsbeskrivningar görs (Johansson, 2001: 94ff). Motståndspraktiker är därför centrala för att metodologiskt undersöka hur enhetlig hegemonin är. Vid förhållanden där det i låg grad uttrycks motstånd eller ifrågasättande av dominerande antaganden kan vi teoretiskt sett anta att hegemonin är starkare än vid de förhållanden där det råder uttrycklig konflikt kring ideologiska tolkningar. Omvänt kan konflikt och motstånd antas främja ideologisk förändring eller vara ett uttryck för att ett sådant tillstånd är satt i rörelse. Ett annat sätt att avgöra ideologins styrka är alltså att undersöka hur motstånd kommer till uttryck. Ytterligare ett sätt att analysera ideologins styrka är att undersöka dess förbindning med en omgivande kontext. Genom att analysera hur ett ideologiskt antagande bekräftas eller sanktionernas i och utanför organisationen, kan en diskussion om dess hegemoniska status föras (Therborn, 1981: 42-43).

Avslutningsvis, offentlig styrning och styrform vilar på en uppsättning ontologiska och normativa antaganden kring vilka det kan råda samförstånd hos de aktörer som är involverade i styrningen, men förvaltningens genomförande kan också präglas av interna motstridigheter. I avhandlingen kommer dessa motstridigheter och förhandlingar att undersökas med utgångspunkt i hur motsättningar uttrycks genom styrformer eller hur styrformer öppnar upp för olika former av intressekonflikter. Ideologiska antaganden kan på så sätt

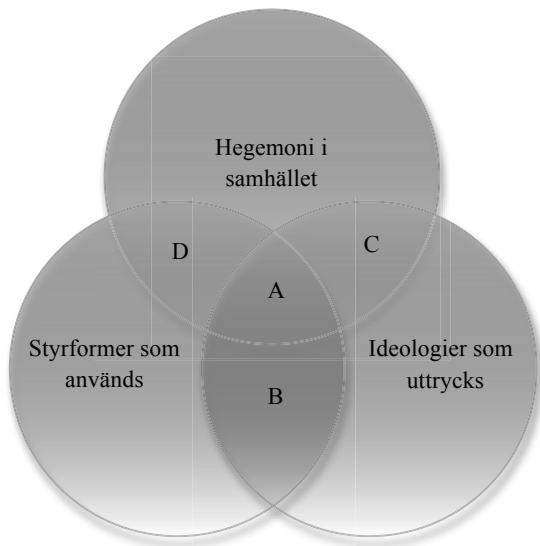
uttryckas genom aktiviteter inom ramen för styrningen och styrformen kan i sin tur också teoretiskt sett betraktas som potentiell förhandlingsarena för dessa antaganden.

Sammanfattande analysmodell

Sammanfattningsvis betraktas ideologiskt innehåll i avhandlingen som antaganden och övertygelser om hur världen är beskaffad. Genom att dessa antaganden formuleras i relation till och utspelas genom en idémässig, institutionell och materiell kontext har ideologin konsekvenser för samhällsliga maktrelationer. Ideologiska processer kan vara del av en hegemoni eller inte, men de utgör oavsett ett villkor för de former genom vilka politiska mål och beslut genomförs, och de samverkar med styrformerna för politiskt genomförande. Styrformerna har i sin tur inneboende egenskaper som kan fungera som förstärkande eller försvagande av ideologi och en kamp om hegemoni kan på så sätt utspelas inom ramen för den offentliga förvaltningens styrning. Den styrningsteoretiska diskussionen utmynnade i en precisering av begreppet styrform i organisationsform respektive styrteknik. Den innehållsliga dimensionen av politikens genomförande precisades i den teoretiska diskussionen om ideologibegreppet och resulterade i att politiskt ”innehåll” operationaliseras genom aktörers antaganden om jämställdhet i socialfonden utifrån de tre övergripande beståndsdelarna a) vad är jämställdhet, orsaker till och effekter av jämställdhetspolitiken i socialfonden b) hur bör jämställdhetspolitiken styras, för vem eller vilka är den viktig och c) vilka handlingsmöjligheter som finns inom ramen för socialfondspolitik. Den utsträckning i vilken specifika innehållsliga antaganden om jämställdhet framträder hos flera olika aktörer får sedan avgöra graden av hegemonisk tolkning.

I avhandlingen är jag alltså specifikt intresserad av att utforska relationen mellan styrform, ideologi och hegemoni. Denna relation, som jag ser som bestående av en interaktion mellan de analytiska nivåerna *aktörers* antaganden, *organisatoriska* processer och *omgivningen*, kan se ut på flera olika sätt och ett sätt att illustrera detta är genom de olika skärningspunkter som kan uppstå i mötet mellan dem:

Figur 1. Relationen mellan styrform, ideologi och hegemoni



Skärningspunkt A uppstår vid en situation då det finns en förstärkande interaktion mellan ett specifikt antagande och styrformen för genomförande och denna i sin tur överensstämmer med dominerande antaganden i omgivningen, det vill säga hegemonin förstärks. Ett exempel på en sådan situation är om det på nationell och regional socialfunds nivå finns gemensamma antaganden om vad jämställdhet i socialfonden är, bör och kan vara och denna föreställning reproduceras genom formerna för styrning, exempelvis genom de aktiviteter och åtgärder som genomförs. Slutligen har kriterierna för skärningspunkt A uppfyllts om relationen mellan styrform och antagande på nationell och regional nivå också överensstämmer med de antaganden som är de mest dominerande i omgivningen, det vill säga i EU, i övrig nationell offentlig politik och i den övriga organisationen.

Skärningspunkt B uppstår vid en situation då det finns en förstärkande interaktion mellan ett specifikt antagande och styrform, men denna relation inte bekräftas av omgivningen, det vill säga den förstärker inte hegemonin. Ett exempel på en sådan situation är om det på nationell och regional socialfunds nivå finns gemensamma antaganden om vad jämställdhet är, bör och kan vara och denna föreställning reproduceras genom formerna för styrning av jämställdhet i socialfonden. Vid skärningspunkt B begränsas däremot genomslaget av denna förstärkande relation mellan innehållsliga antaganden

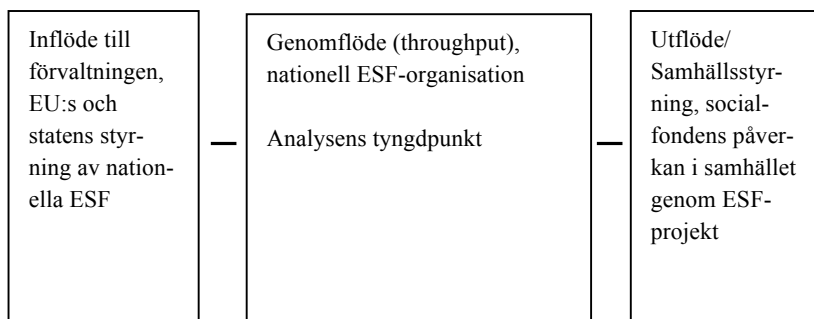
och styrform av de dominerande antaganden och maktrelationer som finns utanför den förvaltningsinterna nivån.

Skärningspunkt C uppstår vid en situation då det finns en förstärkande interaktion mellan ett specifikt antagande och hegemonin, det vill säga när detta antagande överensstämmer med omgivande dominerande ideologi, men där den aktuella styrformen inte fungerar som förstärkande för denna innehållsliga tolkning, utan tvärtom får en motsatt effekt. Ett exempel på en sådan situation är när det på nationell och regional socialfunds nivå samt i EU och övrig nationell politik finns ett gemensamt antagande om jämställdhet, medan styrformen för jämställdhetspolitiken i socialfonden genererar upplevt oönskade konsekvenser och på så vis uppfattas som ett hinder för politikens genomslag.

Skärningspunkt D uppstår vid en situation då styrformen förstärker den omgivande dominerande tolkningen (hegemonin), men där kontrasterande tolkningar förekommer och uttrycks explicit. Ett exempel på en sådan situation är när styrformen för jämställdhetspolitiken i socialfonden är effektiv i relation till antaganden om jämställdhet omgivningen, till exempel EU, medan den är ineffektiv i relation till antaganden i socialfunds förvaltningen.

Den huvudsakliga empiriska analysnivån utgörs av socialfunds förvaltningens organisering och arbete på nationell och regional nivå i Sverige respektive Spanien, det som skulle kunna kallas för throughput, genomflöde eller organisationsstyrning. Aktiviteter på denna nivå kommer också att diskuteras i relation till EU:s och statens styrning av förvaltningen samt beröras i relation till konsekvenser i samhället. Den sistnämnda analysnivån begränsas till aktörernas försök att, med hjälp av ideologiska och ekonomiska medel, förankra socialfondens jämställdhetsarbete i samhället.

Figur 2. Tre analysnivåer för styrning



KAPITEL 2

Nivåerna skiljs åt för att öka möjligheten att dra slutsatser om sambanden mellan genomförandeprocessens olika aktiviteter och aktörer. Med andra ord betraktar jag tolkningar och de handlingar som aktörer utför inom ramen för den nationella socialfundsorganisationen som inte enbart påverkade av de villkor som existerar på denna nivå, utan även av de villkor som existerar i omgivande nivåer. Förhållandet mellan förvaltningen och omgivande nivåer utforskas också specifikt med hjälp av hegemonibegreppet.

Utifrån avhandlingens frågeställningar och den teoretiska diskussionen om styrningens form och innehåll kommer följande teman strukturera analysen:

- Antaganden om vad jämställdhet i socialfonden är
- Antaganden om vad jämställdhet i socialfonden bör vara och hur jämställdhetspolitik bör styras
- Organisationsform för genomförandet av jämställdhetspolitiken
- Styrtekniker för genomförandet av jämställdhetspolitiken
- Överensstämmelse mellan antaganden hos olika aktörer
- Explicit ifrågasättande/konflikt mellan antaganden inom ramen för styrformen
- Handlingsmöjligheter för socialfondens jämställdhetsarbete

3

Introduktion till socialfonden i Spanien och Sverige

När EU:s regional- och socialfondspolitik ska genomföras i medlemsstaterna möter den en rad nationellt specifika förutsättningar och i detta kapitel ska jag ge en översikt av några dessa som är särskilt relevanta i Spanien respektive Sverige. Jag kommer att diskutera ländernas relation till EU:s strukturfondspolitik, nationell jämställdhetspolitisk historia och nationell formell organisering av socialfonden under programperioden 2007 – 2013. Det huvudsakliga syftet med kapitlet är att återge en introducerande politisk och organisatorisk kontext till den kommande analysen.

Spanien och EU

Spanien har historiskt sett präglats av en tydlig centralmakt, men genomgick omfattande decentraliseringsreformer i takt med att landet demokratiserades efter Francos död år 1975. Landet gick med i EU år 1986 och medlemskapet har enligt studier haft stor betydelse för dess ekonomiska utveckling (Lidström, 2003:18; Magone, 2018; Rodríguez Cabrero, 2011). Spanien är generellt en medlemsstat som har en starkt uttalad önskan om anpassning till EU (Magone, 2018: 260f; Moreno & Serrano, 2011). Denna uttrycks såväl i civilsamhället (Díez-nicilás, 2003) som i politiken (Pacheco Pardo, 2012). Bland annat har den yttrat sig i att landet i stor utsträckning har använt sig av EU-politics för att konvergera mot mer ekonomiskt utvecklade medlemsstater. Därutöver har Spanien drivit på en utökad EU-integration och har i hög grad sökt samarbeten med andra medlemsstater (Powell, 2003).

Strukturfonderna i Spanien

Spanien är en av de medlemsstater som har tagit emot störst andel strukturfondsmedel i absoluta termer och detta förmodas ha haft stor betydelse för landets ekonomi, nationellt och regionalt (Ruiz, 2008). Samtidigt som Spanien har beskrivits som präglad av en moderniseringssträvan och en uttrycklig önskan om en demokratisk utveckling finns också en stark politisk polemisering mellan konservativa grupper och vänsterpolitiska grupper. Denna spänning aktualiserar återkommande frågor om landets politiska inriktning och återspeglas i de politiska partierna och offentliga institutionerna. Den offentliga förvaltningen har stor autonomi och anställda tjänstemän innehar sina positioner arbetslivet ut. Detta leder ibland till en spänning mellan politiken och förvaltningen som har uttryckts exempelvis genom tjänstemäns ovilja att implementera beslut (Lapuente-Giné, 2007: 238f; Enquist Källgren (2019, *kommande*).

Under premiärminister Zapateros ledning av socialdemokratiska PSOE från år 2004 togs viktiga initiativ i förhållande till demokratiska utveckling och vid tiden efter valet detta år beskrevs den nya politiken ha potential att innebära slutet på Spaniens så kallat post-fascistiska era:

It also boldly claimed that the 2004 elections were likely to be seen ‘as the natural end of the first era of Spain’s post-Franco transition to democracy. What follows now is a second era—a transition from a simple democracy to a more complicated, more sophisticated one.’ (Field, 2009: 380)

Socialpolitiken stod särskilt i centrum vid den här tiden och framför allt instiftades flera lagar för ökad jämställdhet och utökade civila rättigheter. Under nästa avsnitt kommer förändringar i jämställdhetspolitiken att beskrivas ytterligare, men bland annat instiftades en lag som syftade specifikt till att skydda kvinnor från våld från manliga kollegor, men även en övergripande jämställdhetslag för ökad jämställdhet i livets alla sfärer. Avseende Spaniens modernisering och demokratisering har det i studier argumenteras för att förändringarna under PSEO:s tid vid makten inte var så pass stora att de bidrog till en andra omfattande demokratiutveckling i landet. De nya reformerna var i realiteten inte så pass radikala som väntat (Field, 2009).

I Spanien har det genom historien också funnits stora regionala skillnader ekonomiskt, språkligt och kulturellt och i och med den konstitution som antogs år 1978 inrättades 17 autonoma regioner (Comunidades Autonomas) i syfte att respektera dessa skillnader. Generellt sett kan regionerna framför allt besluta i frågor om bostadspolitik, välfärdspolitik och infrastruktur. Bäck

(2006) sammanfattar att ”en förhållandevis komplex struktur av subnationella självstyrelseorgan är ett särskilt drag i den spanska modellen” (Bäck, 2006: 37). Landet har även efter Francos död en stark centralmakt och är därför inte fullt ut en federal stat. Snarare benämns Spanien som ”regionaliserad” (Schmidt, 2006) eller som en ”asymmetrisk federalism” (Bache, 2008: 65) där vissa regioner har mer formell självständighet än andra.

En tolkning av relationen mellan EU:s regionalpolitik och den spanska förvaltningstraditionen är att den disharmonierar med både den nationella centraliseringstraditionen och de autonoma regionerna. EU:s regionalisering kan antas utmana självständigheten i de autonoma regionerna eftersom dessa genom regionalpolitiken behöver anpassa sig efter EU samt att strukturfonderna fortfarande styrs framför allt genom en samverkan mellan EU och nationell nivå. Samtidigt menar López-Santana (2005) att den sub-nationella nivån i Spanien får mer inflytande över EU:s arbetsmarknadspolitik just genom socialfondens regionala organisering. Vidare menar Marks & Llamazares (2006: 256) att regionerna med hjälp av EU:s regionalpolitik kan förbigå den nationella nivån för att istället samarbeta direkt med andra medlemsstaters regioner eller övriga subnationella aktörer. Forskning visar samtidigt att implementeringen av EU:s regionalpolitik har besvarats med ett visst motstånd eller en tröghet i Spanien. Till skillnad från Sverige, där det funnits en tydligare överensstämmelse med EU:s styrning, reagerade nationell nivå i Spanien initialt negativt på kommissionens partnerskapsprincip och det har tagit tid att involvera regionala aktörer från olika sektorer i enlighet med vad kommissionen förespråkar. Enligt forskning varierar bildande av, och inflytande från, partnerskap från region till region, men generellt har partnerskapsprincipen inte fått ett särskilt stort genomslag (Bache, 2008: 66-67; Van Gerven et al, 2014).

Samtidigt som Spanien anses ha en förhållandevis låg grad av institutionell kompatibilitet med EU, bland annat på grund av en mindre utvecklad välfärd, har studier visat att detta inte förefaller påverka möjligheter för socialfondspolitikens genomslag eller genomförande i landet. Socialfonden har tvärtom haft institutionell och ekonomisk påverkan, vilket i stor utsträckning antas beror på att landet i hög grad har accepterat socialfondens övergripande mål och riktlinjer (López-Santana, 2006; Van Gerven et al, 2014). Andra studier har däremot hävdad att socialfondens resurser i Spanien i första hand har används för att tillgodose nationella prioriteringar (Van Gerven et al, 2014) och att EU:s regional- och socialpolitik över lag i låg utsträckning tycks ha förändrat riktningen eller innehållet i den spanska socialpolitiken (Bache, 2008: 67). I en jämförande studie mellan Spanien och Tyskland visades att det huvudsakliga fokus på ökat regionalt och lokalt entreprenörskap

som EU:s regionalpolitik inkluderar i liten omfattning återspeglades i de aktiviteter som förekom i Spaniens regioner under programperioden 2007 – 2013 (Sternberg, 2012). Samtidigt menar andra forskare att det på nationell nivå har funnits stor oenighet om arbetsmarknadspolitikens utformning och att det omfattande behovet av EU-medel därför har resulterat i att den europeiska sysselsättningsstrategin har fått ett relativt stort utrymme i den offentliga debatten (Mailand, 2009).

Jämställdhetspolitikens formella institutionalisering i Spanien

Nedmonteringen av Spaniens, efter inbördeskriget, auktoritära politiska system innebar en avgörande vändning för jämställdhetens politisering och för kvinnorörelsens möjligheter (Threlfall, 1985). Sedan 1970-talet har den jämställdhetspolitiska utvecklingen gått relativt snabbt med ett särskilt uppsving under tidigt 2000-tal (Verge, 2012: 410). I Spanien har jämställdhetspolitikens status varit mer partipolitiskt beroende än i Sverige. Under tidigt 1980-tal, när PSOE hade makten expanderade bland annat jämställdhetspolitiska institutioner kraftigt och flera policys för att öka jämställdheten antogs. Särskilt betydelsefullt var inrättandet av myndigheten Instituto de la Mujer år 1983 (eng. The women's institute) (Threlfall, 2010; Lombardo, 2016). Jag kommer i fortsättningen att använda den svenska översättningen Kvinnoinstitutet. Myndigheten har i uppgift att vara ett stöd i genomförandet av landets jämställdhetspolitik på nationell och regional nivå och var också den aktör som samarbetade med socialfondsförvaltningen om jämställdhetsarbetet under programperioden 2007 – 2013.

I början av 2000-talet fanns det också ett jämställdhetsdepartement och under denna period betraktades Spanien som ett land som låg i framkant med att stötta offentliga institutioner inom området (Lombardo, 2008; 2017; Crisbi, 2009). Särskilt åren mellan 2004, då PSOE återigen fick makten, och 2010, då Spanien hamnade i en omfattande ekonomisk kris, fastställdes flera jämställdhetspolitiska lagar gällande bland annat könsrelaterat våld, kvinnlig könsstympling och aborträtt. Dessutom instiftades den nya jämställdhetslagen (Rodríguez Cabrero, 2011; León, 2011). Lagen har varit omtvistad och högerpartiet Partido Popular (PP) har anklagat den för att strida mot landets konstitution (Lombardo, 2016; Lombardo & Meier, 2009). Lagen reglerar områden så som könsfördelning bland de politiska partiernas kandidatlistor, lönediskriminering, änkepensioner samt kvinnors sysselsättning och möjligheter att förena privatliv, arbetsliv och familjeliv.

Det finns generellt sett en lågt utvecklad barnomsorg i Spanien och kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och anställningstrygghet är betydligt lägre än mäns (Folke & Rickne, 2013; León, 2011). León (2011) sammanfattar den spanska jämställdhetspolitiska utvecklingen så här:

[A]lthough Spain has clearly been a latecomer in gender equality legislation, given the political evolution of the country, it can now be considered a front-runner among EU countries. What is still lacking, however, are implementation procedures with the potential to tackle inequalities between men and women in the labour market and state involvement in caregiving (León, 2011: 60).

EU:s jämställdhetspolitik har enligt studier fått spridning i Spanien, men landet betraktades under tidigt 2000-tal också som en pådrivande medlemsstat gentemot EU:s jämställdhetspolitiska utveckling (Bustelo, 2016). Samtidigt har även skillnader mellan EU:s och Spaniens jämställdhetspolitik identifierats i exempelvis språkbruk och val av styrning. Ett exempel som lyfts fram i Lombardo (2008) är att Spaniens jämställdhetspolicys, till skillnad från EU, använder systemorienterade begrepp, som begreppet ”patriarkat”, för att beskriva den jämställdhetspolitiska kontexten. Ett annat exempel är att Spanien oftare använder obligatoriska åtgärder, till skillnad från EU:s mjuka styrning av jämställdhetspolitiken. Därutöver används aktiva åtgärder i större utsträckning och beskrivs utifrån ett historiskt perspektiv ha varit ett sätt för feministiska rörelser att under fascismen genomföra jämställdhetsrelaterade initiativ i ett politiskt system som inte erkände ett likabehandlingsperspektiv (Verloo, 2005; Behning & Serrano Pascual 2001).

När Spanien hamnade i en ekonomisk kris runt år 2010 har forskning visat att villkoren för jämställdhetspolitiken förändrades radikalt (Lombardo, 2017; Lombardo, 2016; Rodríguez Cabrero, 2011; León, 2011). Landets jämställdhetspolicys förlorade i kraft, offentliga strategier för ökad jämställdhet minskade och den politiska styrningen organiserade bort offentliga plattformar för jämställdhetspolitiken, som exempelvis regionala enheter för politikområdet. Även resurser till ideella feministiska organisationer och till Kvinnoinstitutet begränsades. Utöver ekonomiska förklaringar till de förändrade villkoren för jämställdhetspolitiken beskrivs också en konservativ och antidemokratisk utveckling i landet har fått konsekvenser för politikområdet. Den ekonomiska krisen påverkade däremot inte formellt sett styrningen av jämställdhetspolitiken inom den spanska socialfonden eller organiseringen av stödstrukturen under programperioden 2007 – 2013. Denna kom till innan krisen och kvarstod perioden ut.

I Spanien beskrivs kvinnorörelsen som stark men legitimiteten för feministiska frågor i den offentliga politiken anses generellt sett vara svag. Forsk-

ning tillskriver feministiska och andra sociala rörelser i Spanien som betydelsefulla för utvecklingen av politikområden i landet, däribland jämställdhetspolitiken (Sandu, 2013; Threlfall, 1985; Threlfall, 2010). Jämställdhetspolitikens status i Spanien har varit osäker och till stor del partipolitiskt beroende. Därför beskrivs feministiska rörelser ha haft en tydlig funktion i bevakandet av jämställdhetsfrågor. Vidare menar Sandu (2013) att EU sedan 1990-talet haft ett relativt stort inflytande över den spanska kvinnorörelsen genom exempelvis skapandet av den europeiska och spanska kvinnolobbyn. Därutöver lyfter Moreno & Serrano (2011) fram att EU:s målformuleringar inom socialpolitiken har använts aktivt av sociala rörelser i syfte att skapa symbolisk politisk legitimitet för bland annat jämställdhetsperspektivet.

Socialfondens organisering i Spanien 2007 – 2013

I Spanien organiseras socialfonden till stor del i landets autonoma regioner. Eller snarare, fonden styrs från både från nationell och från regional nivå genom att övergripande krav fastställs nationellt, medan regionerna tar fram egna operativa program, det vill säga den text som formulerar prioriteringar och mål för socialfondens genomförande i medlemsstaten. Detta ger regionala prioriteringar stort inflytande över genomförandet. Nationellt ansvarar regeringskansliet direkt för socialfonden och under programperioden 2007 – 2013 var det arbetsmarknads- och socialdepartementet som var den förvaltande aktören och som också beslutade om och styrde säkerställandet av socialfondens jämställdhetspolitik. På regional nivå förvaltades socialfonden på socialfondskontor i varje autonom region. Dessa hade egna operativa planer och stor bestämmanderätt över fördelningen av fondens medel till regionala projekt. Vad gällde regionala samverkansorgans inflytande och delaktighet i regionalpolitiken så varierade detta mellan regioner, men det var det regionala socialfondskontoret som fattade det slutgiltiga beslutet om projektfinansiering.

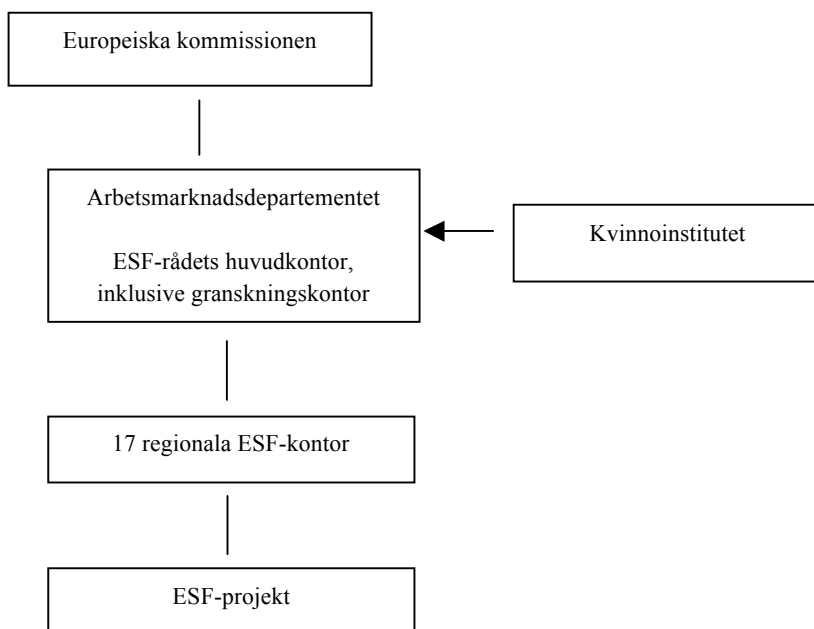
Det nationella förvaltningsorganet för socialfonden hade, inom departementet, två kontor. Dels ett förvaltningskontor som hade i uppgift att analysera regionernas utgifter och arbete, utifrån ekonomiska men framför allt kvalitativa aspekter, samt uppfyllandet av nationella mål och mål formulerade av kommissionen. Därutöver fanns ett granskningskontor med uppgift att granska och godkänna ekonomiska utgifter vilka sedan skickades vidare till kommissionen. Varje medlemsstat skulle, enligt Kommissionens förordning (EG) nr 1083/2006 för EU:s programperiod 2007 – 2013, skapa en formell övervakningsinstans med uppgift att granska de årliga nationella rappor-

KAPITEL 3

terna om kvaliteten på genomförandet av medlemsstaternas operativa planer och sedan skicka dessa vidare till kommissionen (Kommissionens förordning (EG), nr 1083/2006, L 210, 11.7.2006, s 29). I Spanien var det alltså nationella socialfondskontoret som själva gjorde den slutgiltiga granskningen. Trots de spanska regionernas självständighet så styrdes socialfondens jämställdhetspolitik från nationell nivå där huvudkontoret kontrollerade regionernas jämställdhetsarbete i deras respektive kontakt med de lokala socialfundsprojekten. Ett samarbete med Kvinnoinstitutet inleddes på nationell nivå och institutet fick i uppdrag att utbilda och stödja i huvudsak socialfondens nationella medarbetare i jämställdhetsarbetet.

Organisationskartan nedan illustrerar de mest centrala aktörer som var involverade under programperioden 2007 – 2013. Pilen visar att det var Kvinnoinstitutet som hade en formell uppgift att arbeta med jämställdhetspolitiken och att detta arbete riktades till socialfondens nationella förvaltningsorgan i departementet.

Figur 3. Organisationskarta för socialfonden i Spanien



Sverige och EU

Ur ett jämförande perspektiv representerar Sverige en utvecklad generell välfärdspolitik präglad av bland annat en stor offentlig sektor (Esping-Andersen et al, 2002: 33; Rothstein, 2010: 30). Över tid har den offentliga styrningen utvecklats mot en tydligare decentralisering där allmänna och övergripande välfärdspolitiska mål och bestämmelser beslutas om på nationell nivå, medan den största delen av genomförandet återfinns på kommunal och regional nivå (Gustafsson, 1999; Berg & Lindahl, 2014: 76; Karlsson & Montin, 2013). Sverige fick EU-medlemskap år 1995 och detta innebar en för landet utökad flernivåstyrning inom flera politikområden. Den första programperioden som Sverige deltog i beskrivs som en ”intensiv läroperiod” (Bache, 2008: 68) inom vilken en anpassning skedde efter EU:s styrningsideal. Nya nätverk bildades och lokala policys togs fram i enlighet med kommissionens regional- och arbetsmarknadspolitik (de la Porte & Pochet, 2004).

Strukturfonderna i Sverige

Sverige är en av de medlemsstater som betalar mer i årlig avgift än vad det får tillbaka genom strukturfonderna (Schratzenstaller, 2013). I jämförelse med andra medlemsstater är landet inte en stor mottagare av strukturfondsmedel (Bache, 2008: 67). Däremot har Sverige i stor utsträckning påverkat utvecklingen av flera av strukturfondernas politikområden, däribland social- och arbetsmarknadspolitik. EU:s sysselsättningsstrategi har till exempel flera likheter med Sveriges nationella mål om full sysselsättning, starka partnerskap och aktivering (Casula Vifell, 2009; López-Santana, 2006). Den regionalisering som följer av EU:s regional- och strukturfondspolitik antas ha omorganiserat den svenska decentraliseringsordningen mot ett ökat fokus på regioner, vilket i sin tur har inneburit att nya möjligheter för regionala aktörer att delta i politikens genomförande har öppnats upp. Dessa aktörer kommer från både offentlig, privat och ideell sektor (Bache, 2008: 68). Denna nya styrstruktur har visat sig utmana kommunernas roll i Sverige. Även om inte EU ställer krav på hur medlemsstaterna organiserar och styr välfärdspolitiken, så visar studier att det i Sverige pågår en ”europeisering” (Montin, 2011; Karlsson & Montin, 2013), bland annat genom de krav som ställs för finansiering av strukturfonderna (se t.ex. Carlsson & Mukhtar-Landgren, 2018; Büttner & Leopold 2016).

I Sverige implementeras EU:s partnerskapsprincip inom strukturfondspolitik genom lagen om strukturfondspartnerskap (Lag 2007: 459). Dessa regionala partnerskap etablerades inför perioden 2007 – 2013 och enligt

nationella bestämmelser i landets samtliga NUTS 2-regioner, det vill säga de regioner som bestäms utifrån EU:s statistikredovisning. De ska enligt lagen bestå av förtroendevalda representanter från kommuner och landsting och företrädare för arbetsmarknadens centrala organisationer och parter, så som arbetsförmedlingar, universitet och högskolor, näringsliv och intresseorganisationer. Regeringen utser en ordförande i varje region och denne bildar sedan ett partnerskap med representanter från regionala aktörer. Varje strukturfondspartnerskap beslutar sedan gemensamt om finansiering från samtliga strukturfonder och har på så sätt en formell påverkan på fondernas genomförande på regional och lokal nivå.

Därutöver har strukturfondspartnerskapen i uppgift att delta i framtagandet av en regional plan för prioriterade utvecklingsområden i regionen. Denna plan ska ligga till grund för prioriteringarna av strukturfondsprojekten.

I Sverige fanns, under programperioden 2007 – 2013, ett relativt omfattande krav på att varje enskilt socialfondsprojekt skulle, för det första, löpande rapportera sina aktiviteter till handläggare på det regionala socialfondskontoret och, för det andra, utvärderas av en extern utvärderare, gärna genom så kallad följeforskning. Granskningsverksamheten i socialfondsprojekten var i den svenska socialfonden mer omfattande än i andra medlemsstater där det istället gjordes utvärderingar på nationell eller programnivå (Jakobsson et al, 2012).

Jämställdhetspolitikens formella institutionalisering i Sverige

I Sverige har jämställdhet varit ett formellt politikområde sedan 1960-talet. Under slutet av detta årtionde och början av 1970-talet lanserades flera statliga utredningar och politiska initiativ som kom att få betydelse för jämställdhetsområdet, så som utbyggnaden av barnomsorgen år 1968, särbeskattningen år 1971 och föräldraförsäkringen år 1974 (Cedstrand, 2011; Tollin, 2011). Jämställdhetspolitiken och debatten kring denna har i Sverige till stor del handlat om arbetsliv och arbetsmarknad. Därutöver har metoder och verktyg för jämställdhetsarbete stått i fokus (Tollin, 2011). Lagen om jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet kom år 1979 (Lag 1979: 1118). Denna ersattes av den könsneutrala Jämställdhetslagen år 1991, som också behandlade jämställdhet i arbetslivet (Lag 1991: 433). Lagen upphävdes år 2009 då den införlivades i Diskrimineringslagen (Lag 2008: 567).

I Sverige har jämställdhet, sedan det blev ett formellt och eget politikområde, som princip eller norm generellt sett inte varit en partiskiljande fråga (Florin & Nilsson, 1999). Som idé är alltså jämställdhet i hög grad institut-

ionaliserad. Politiken har organiserats i statsförvaltningen sedan år 1973 och sedan år 1995 har exempelvis länsstyrelserna en samordnande funktion för politikområdets genomförande i länen (Ivarsson Westerberg, 2013). Det var också länsstyrelserna som kom att samverka med Svenska ESF-rådet kring stödstrukturen för jämställdhet i socialfonden under programperioden 2007 – 2013. Sedan år 1994 formuleras den svenska jämställdhetspolitiken i nationella mål och under den tidsperiod som studeras i avhandlingen var det övergripande jämställdhetspolitiska målet att ”kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv”. Utifrån detta mål fanns också fyra delmål: jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Den svenska jämställdhetspolitiken har historiskt sett stått sig väl i jämförelser med andra länder. Samtidigt har forskning om svensk jämställdhetspolitik intresserat sig för den svenska nationens höga status i jämställdhetsfrågor och särskilda föreställning av och narrativ om att vara bäst i världen på jämställdhet. Kritik har riktats mot att denna föreställning varit så pass stark att den har bidragit till att osynliggöra alternativa erfarenheter som avviker från bilden av Sverige (*se t.ex.* Eduards, 2012; Martinsson et al, 2016; Towns, 2002; Fahlgren et al, 2016; *se även*, Danielsson Malmros, 2012; Liinarsson, 2017). Innan Sverige gick med i EU fanns det däremot farhågor om att ett medlemskap skulle påverka den svenska jämställdhetspolitiken negativt, eftersom denna har skiljt sig tydligt från andra EU-länders jämställdhetspolitik. I studier har det däremot argumenterats för att så inte blev fallet utan att svensk jämställdhetspolitik tvärtom har spridits inom EU och har influerat andra länders jämställdhetspolitiska arbete. Detta kan konstateras bland annat genom att den svenska jämställdhetspolitiken lyfts fram som ett ”best practice” i EU (Björnberg, 2014; Tomlinson, 2011). Överlag tenderar EU:s jämställdhetspolitik att vara kompatibel med den svenska. Däremot argumenterar forskare också för att EU har påverkat svensk jämställdhetspolitik i exempelvis en utveckling mot ett ökat intersektionellt perspektiv på jämställdhet, det vill säga från ett fokus på kön som huvudsaklig social kategori och diskrimineringsgrund till en inkludering av fler diskrimineringsgrunder inom ramen för samma politikområde (Kantola, 2014; Kantola & Nousiainen, 2009).

Både Sverige och Spanien har, under den tidsperiod som jag undersöker i avhandlingen, en hög grad av formellt institutionaliserad jämställdhet. Vägen dit har däremot sett olika ut. Förutom Spaniens konservativa och auktoritära historia respektive Sveriges socialdemokratiska historia, så har också kvinnörelsen haft varierande betydelse för respektive land. I jämförande studier

lyfts Sverige fram som ett land där kvinnorörelsen har varit relativt svag men där jämställdhetspolitiken i stor utsträckning istället har adresserats från en statlig nivå (Sainsbury, 2004; Eduards 1997). Samtidigt menar forskare också att kvinnors höga representation i svensk politik och jämställdhetsfrågors legitimitet i den offentliga debatten är ett uttryck för att den feministiska rörelsen i Sverige, snarare än att vara svag, ter sig annorlunda genom sin höga närvaro i centrala politiska institutioner (Sainsbury, 2004; Borchorst & Siim, 2008; Hernes, 1987).

Socialfondens organisering i Sverige 2007 – 2013

Under programperioden 2007 – 2013 hade Arbetsmarknadsdepartementet det huvudsakliga ansvaret för socialfonden i Sverige. Utöver lagstiftning reglerades också fonden genom det nationella operativa programmet *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007 – 2013* i vilket målen och prioriteringarna för programperioden fastställdes. I Sverige organiseras socialfonden alltså utifrån ett nationellt operativt program, till skillnad från Spaniens flera regionala operativa program. I Sverige formulerades detta huvudsakligen inom regeringskansliet, men det var myndigheten Svenska ESF-rådet som fick i uppgift att tolka programmet och omsätta det i praktiken. Det operativa programmet var i sin tur framtaget med utgångspunkt i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning som Näringsdepartementet tog fram som en övergripande ram för att genomföra EU:s regionalpolitik i Sverige.

Svenska ESF-rådet har förvaltat socialfonden sedan år 2000 och inför programperioden 2007 – 2013 så omorganiserades myndigheten från 21 regionkontor till 8, med ett huvudkontor i Stockholm, efter en indelning baserat på EU:s NUTS 2-områden (intervju med medarbetare 2, Svenska ESF-rådet). Regionkontoren, som fanns representerade i hela landet, deltog i framtagandet av regionala handlingsplaner för socialfonden som fastställdes av ovan nämnda strukturfondspartnerskap. För att motsvara kommissionens rapporteringskrav skapades också en så kallad övervakningskommitté på nationell nivå. Denna bestod av en extern samverkansgrupp med representanter från flera företrädare från arbetsmarknadens parter. Övervakningskommittén hade en formell uppgift att granska socialfondens genomförande i landet och rapportera resultaten vidare till kommissionen.

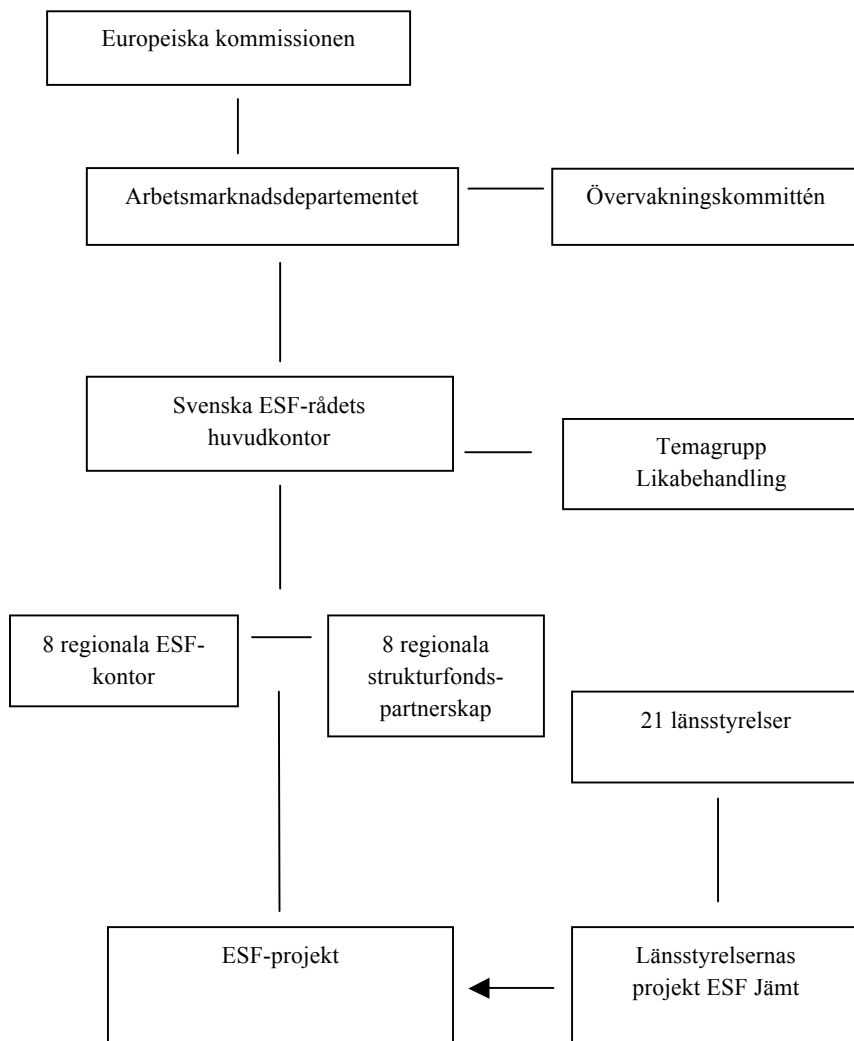
Under programperioden 2007 – 2013 finansierade Svenska ESF-rådet också sju stycken så kallade temagrupper. Dessa hade i uppgift att inom olika områden, så som exempelvis företagande, entreprenörskap och integration i

arbetslivet, samla in, sammanställa och sprida resultat från socialfondsprojekt med syftet att socialfondsprogrammet skulle åstadkomma ”strategisk påverkan” (Svenska ESF-rådet, 2008). En av dessa temagrupper hette Temagrupp Likabehandling och projektägare var Arbetsmiljöforum i Norden AB. Temagruppen utgick från diskrimineringsgrunderna men arbetade inte för att direkt påverka ett likabehandlingsarbete i projekten eller i den övriga socialfundsorganisationen. Istället arbetade den med att sammanställa resultat och genomföra spridningsaktiviteter genom till exempel öppna konferenser och panelsamtal i syfte att sprida information om socialfondens samlade jämställdhets- och likabehandlingsarbete (Svenska ESF-rådet, 2016). Vad gällde uppdraget att genomföra socialfondens jämställdhetspolitik delegerades detta vidare till landets länsstyrelser som i sin tur ansökte om att bilda ett nationellt socialfondsprojekt vars projektmål var att bidra till genomförandet på den lokala projektnivån runt om i landet. Projektet kallades ESF Jämt och blev en huvudaktör i den svenska stödstrukturen för jämställdhet.

Under pågående programperiod 2007 – 2013 tog kommissionen initiativ till ett så kallat ”lärandenätverk” som syftade till att standardisera medlemsstaternas jämställdhetsarbete i socialfonden i enlighet med metoden jämställdhetsintegrering. Nätverket kallades för Gender-Cop och det svenska ESF-rådet fick huvudansvar för arbetet med att ta fram en standard. Standarden lanserades inför den efterföljande programperioden (2014 – 2020), vilken ligger utanför den tidsperiod som studeras i avhandlingen. Kommissionen formulerade genom att initiera framtagandet av standarden en uttalad önskan om likhet i jämställdhetsarbetet, men det faktiska arbetet för att åstadkomma denna likhet startade alltså senare.

Organisationskartan illustrerar de mest centrala aktörerna som var involverade under period 2007 – 2013. Pilen visar att det var Länsstyrelsen som hade en formell uppgift att arbeta med jämställdhetspolitiken och att detta arbete riktades till socialfondsprojekten.

Figur 4. Organisationskarta för socialfonden i Sverige



4

Tillvägagångssätt

I detta kapitel ska jag diskutera hur jag har gått tillväga för att undersöka Sveriges och Spaniens genomförande av socialfondens jämställdhetspolitik. Utifrån en teoretisk diskussion om styrformer och deras respektive kännetecken samt hur jag definierar innehållsliga tolkningar av politik formulerade jag i kapitel 2 en analysmodell och ett antal analytiska teman som det empiriska materialet kommer att struktureras utifrån. Jag gjorde i detta kapitel en begreppslig åtskillnad mellan styrningens organisationsformer och dess styrtekniker och lät politiskt innehåll definieras utifrån ideologiteoretiska perspektiv.

I avhandlingen undersöks relationen mellan styrformer och politiskt innehåll genom en jämförande fallstudie mellan Sveriges och Spaniens genomförande av socialfondens jämställdhetspolitik under perioden 2007 – 2013. Undersökningen bygger på en analys av de uppfattningar som fanns gällande vad jämställdhet är (ontologiska antaganden), hur jämställdhet i socialfonden bör styras (normativa antaganden) och vilket handlingsutrymme som fanns för genomförandet (handlingsmöjligheter). Jag riktar också ljuset mot hur omgivningen responderade på genomförandet, och om innehållsliga tolkningar genom detta bekräftades eller ifrågasattes, samt om särskilda handlingar uppmuntrades eller begränsades, i eller utanför organisationen. I detta avseende fokuserar jag på hur aktörer löste eller hanterade dessa eventuella konflikter. Efter att ha utvecklat det analytiska tillvägagångssättet för studien i kapitel 2 kommer jag i föreliggande kapitel att lägga fokus på att diskutera materialinsamlingen, forskningsprocessen och studiens metodologiska utgångspunkter.

En jämförande fallstudie

Idén om att forska om skillnader i medlemsstaternas genomförande av socialfondens jämställdhetspolitik väcktes under hösten år 2011. Jag hade vid den

tiden en tjänst på Länsstyrelsen inom vilken jag arbetade med socialfundsprojektens jämställdhetsperspektiv. I oktober detta år deltog jag i en internationellt jämförande konferens som handlade specifikt om skillnader mellan olika EU-länders arbete med stödstrukturerna för jämställdhet. Det som i första hand intresserade mig vid det här tillfället var olikheterna i stödets omfattning. Sverige tycktes där skilja sig från andra länder särskilt genom sitt omfattande jämställdhetsstöd till socialfundsprojekten. Detta relaterades till frågor om vilken målgrupp som antogs vara i fokus för jämställdhetsstödet. Här utskilde sig Sverige i en avsaknad av stödaktiviteter riktade mot socialfondens medarbetare. De andra länderna som deltog i jämförelsen (Finland, Tyskland och Spanien) hade istället huvudsakligen skapat ett internt jämställdhetsstöd med ett fokus på socialfundsförvaltningen. Samtidigt skiljde sig dessa länder åt i fråga om vilka aktörer som hade i uppgift att utföra stödaktiviteterna. I exempelvis Tyskland var tjänsten upphandlad, medan utförandet i Spanien byggde på ett offentligt samarbete med en nationell myndighet.

Skillnaden mellan Spanien och Sverige, som också samverkade med en nationell myndighet kring socialfondens jämställdhetspolitik, var att samarbetet i Sverige tog formen av ett nytt socialfundsprojekt, medan det i Spanien byggde på ett redan etablerat samarbete mellan institutionerna. Den spanska stödstrukturens målgrupp var, liksom den svenska, stor. I Spanien ingick samtliga socialfundsanställda och på nationell nivå gällde obligatoriskt deltagande. I Sverige ingick samtliga socialfundsprojekt, men deltagandet var frivilligt. Trots Sveriges och Spaniens likheter tycktes de skilja sig åt på punkter som indikerade att jämställdhetspolitiken i Spanien genomfördes inom ramen för ett mer hierarkiskt orienterat styrsystem än i Sverige. Till sammans med Spaniens vid den tiden uppmärksammade jämställdhetspolitiska utveckling bidrog detta till att jag sedan valde att jämföra Sverige med Spanien som ett kontrasterande fall.

Genom den jämförande fallstudien av Sveriges och Spaniens styrning av socialfondens jämställdhetspolitik under åren 2007 – 2013 är min avsikt att utveckla en diskussion om samband mellan politikens innehållsliga riktning och styrformen genom vilken den genomförs. Ländernas stödstrukturer för jämställdhet planlades, tog form och avvecklades under den avgränsade tidsperiod som studien omfattar. Det innebär att stödstrukturerna har genomgått en ”livscykel”, vilket metodologiskt innebär att förutsättningarna för att dra välgrundade slutsatser i förhållande till studiens syfte främjas. Jämförelsen av skillnader och likheter mellan två olika sorters styrformer ökar också förutsättningarna för att besvara studiens teoretiska frågeställningar. Komparationen mellan respektive land, det vill säga kartläggningen av samma genom-

förändprocess, aktiviteter och involverade aktörer, bidrar till att tydliggöra hur jag har gått tillväga för att dra slutsatser. Med utgångspunkt i valda teorier och perspektiv har studien en tolkande ansats, men den är inte direkt explorativ. Sverige och Spanien valdes ut därför att de tycktes ha genomfört jämställdhetsarbetet med hjälp av olika styrformer.

Eftersom analysen görs av organisatoriska processer på flera olika nivåer, processer som dessutom har pågått under flera års tid i respektive land, så presenterar jag analysen av Sverige och Spanien i var sitt analyskapitel (kapitel 5 respektive kapitel 6). Avsikten är att denna ordning ska bidra till att skapa tydlighet i komplexa processbeskrivningar. De resultat som redovisas i kapitel 5 och kapitel 6 kommer jag sedan att diskutera i ett jämförande analyskapitel (kapitel 7).

Urval och insamling av material

För att svara på avhandlingens frågeställning behövde jag i första hand material som informerade om vilka aktiviteter och åtgärder som socialfondsförvaltningarna använde för att genomföra jämställdhetspolitiken, men också material som uttryckte tolkningar av jämställdhet hos olika involverande aktörer. Jag har därför använt mig av såväl policydokument som intervju-material från både Sverige och Spanien. Komparationen av socialfondens flernivåstyrning har gjorts på flera olika nivåer. För det första har en jämförelse gjorts mellan länderna och för det andra mellan EU och den nationella nivån. Men en jämförelse har även gjorts mellan nationell och regional nivå samt mellan regioner inom länderna. Den europeiska nivån har främst analyserats utifrån bestämmelser om strukturfonderna och socialfonden, regionalpolitiken, europeiska sysselsättningsstrategin och Lissabonstrategin. Därutöver har slutrapporter för programperioden 2007 – 2013 och socialfondens jämställdhetsarbete analyserats.

Vilka aktörer som skulle komma att bli föremål för studien på nationell nivå var däremot inte bestämt på förhand. Istället fick sökandet efter en uttaland tolkning av jämställdhet inledningsvis vägleda mig till dessa aktörer. Materialinsamlingen i respektive land har gjorts på två organisatoriska nivåer – nationell och regional. I Spanien förvaltades fonden i arbetsmarknads- och socialdepartementet av socialfondsförvaltningen. Som tidigare nämnt inkluderade detta kontor även motsvarigheten till den svenska övervakningskommittén. Det innebär att när den svenska nationella nivån inkluderade arbetsmarknadsdepartementet, myndigheten ESF-rådet samt övervakningskommittén, så inkluderades endast departementet som aktör på nationell nivå i Spa-

nien. Båda länderna hade regionala socialfondskontor, men det fanns inga beslutsfattande regionala partnerskap i Spanien.

I Sverige har jag på nationell nivå intervjuat företrädare för arbetsmarknadsdepartementet, Svenska ESF-rådets huvudkontor och övervakningskommittén. På regional nivå har jag intervjuat företrädare för två regioner, det vill säga aktörer från regionalt socialfondskontor, regionalt strukturfondspartnerskap samt Länsstyrelsens projekt ESF Jämt. Sammanlagt har 14 stycken intervjuer med 13 olika personer genomförts i Sverige. 7 stycken av dessa intervjuer är med personer som representerade aktörer på nationell nivå och 7 stycken representerade aktörer på regional nivå. Intervjuerna varade mellan 50 minuter och 2 timmar och samtliga utom 4 spelades in och transkriberades. 1 intervjuperson ville inte bli inspelad och 3 intervjuer, en på nationell nivå och två på regional nivå, genomfördes via telefon. De två regioner som ingår i studien valdes ut slumpvist, med det enda kravet att jag själv inte tidigare, genom min anställning på Länsstyrelsen, skulle ha arbetat i den aktuella regionala socialfundsorganisationen.

Utöver intervjuerna består materialet från Sverige också av det svenska operativa socialfundsprogrammet, regionala handlingsplaner, projektansökan för ESF Jämt, metodmaterial från Svenska ESF-rådet och ESF Jämt, Svenska ESF-rådets utlysning för temagrupperna, slutrapporter för socialfundsprogrammet 2007 – 2013 och för Temagrupp Likabehandling.

Materialinsamlingen för avhandlingen påbörjades i Sverige där jag efter-sökte definitioner av jämställdhet uttryckta hos de aktörer som hade en nyckelroll i arbetet med att formulera och omsätta det svenska socialfundsprogrammet för perioden 2007 – 2013, det vill säga arbetsmarknadsdepartementet och socialfondens huvudkontor. Vid dessa intervjutillfällen stod det klart att den svenska socialfundsorganisationens nätverksstruktur medförde att jämställdhetspolitiken tolkades och omsattes i aktiviteter hos flera olika aktörer på olika nivåer och att jag behövde intervjuar också dessa för att få en sammanhållen bild.

När det spanska fallet sedan skulle analyseras så visade sig definitionen av jämställdhet istället ha gjorts centralt i socialfondens organisationsstruktur. Såväl hela socialfundsorganisationen som jämställdhetsstödet uppbyggd var betydligt mer centraliserat i Spanien än i Sverige, varför analysen av det spanska fallet bygger på ett mindre antal intervjuer än det svenska. De personer som var involverade i en formulering av jämställdhetspolitikens betydelse i socialfonden var här färre i antal. I Spanien har företrädare för socialfondens nationella huvudkontor intervjuats. Detta är placerat inom arbetsmarknads- och socialdepartementet som alltså har det övergripande ansvaret. Vidare har företrädare för myndigheten Kvinnoinstitutet och före-

trädare för regionala socialfondskontor intervjuats. På regional nivå har mailintervjuer genomförts med företrädare för socialfondskontor i två regioner. Förutom de sammanlagt 7 intervjuerna består materialet i Spanien av operativa planer från sammanlagt fem regioner samt nationellt och regionalt metodmaterial för jämställdhetsperspektivet i socialfonden. Övrigt material som har inkluderats i analysen är den hemsida som togs fram för att samla presentationer från de regionala möten som nationell nivå initierade för att engagera regionerna. Samtalsintervjuerna varade mellan 60 minuter och 2 timmar och här har samtliga intervjuer spelats in och transkriberats. Processen att välja ut vilka regioner i Spanien som skulle ingå i studien var mer komplicerad än i Sverige. Med hjälp av intervjupersoner på nationell nivå fick jag namn och adress till företrädare på regional nivå. Dessvärre fick jag ingen kontakt genom denna förmedling. Istället skickade jag ett intervjuformulär till samtliga regioner för vilka jag kunde identifiera mailadresser, varav jag fick svar från två regioner. Dessa intervjusvar har sedan kompletterats med textdokument från ytterligare tre regioner. Dessa tre valdes utifrån deras geografiska storlek och spridning över landet samt ekonomiska situation.

Eftersom avhandlingen handlar om styrstrukturer för jämställdhet snarare än jämställdhetsarbetets effekt eller påverkan på projektnivå har analysen avgränsats genom att inte inkludera material från företrädare av den mottagande målgruppen av stödstrukturen för jämställdhet. Det vill säga lokala socialfondsprojekt i Sverige och socialfondens övriga medarbetare i Spanien. I Sverige har jag studerat organisationsstrukturen genom sammanlagt sex olika aktörer: arbetsmarknadsdepartementet, nationella ESF-rådet, övervakningskommittén, regionala socialfondskontor, regionala partnerskap samt det länsstyrelseägda projektet ESF Jämt. I Spanien har jag studerat organisationsstrukturen genom sammanlagt tre aktörer: det nationella socialfondskontoret i departementet, myndigheten Kvinnoinstitutet och regionala socialfondskontor.

Samtliga intervjupersoner har anonymiserats. Rätten till anonymitet var ett villkor för flera intervjupersoners deltagande i studien av det svenska fallet. Eftersom undersökningen rör sig på en nivå där övergripande antaganden analyseras betraktar jag inte personen bakom uttalanden som väsentligt för avhandlingens slutsatser. Däremot är det av ett större intresse vilken organisatorisk aktör, och dess placering i den övergripande socialfundsorganisationen, som respektive intervjuperson företräder, eftersom socialfondens organisationsstruktur i respektive land är en del av studieobjektet. I presentationen av det svenska fallet har de regioner som analyserats också anonymiserats som en nödvändig följd av anonymiseringen av intervjupersonerna. Upp-

byggnaden av den spanska stödstrukturen för jämställdhet bidrog däremot inte till att namnen på de analyserade regionerna behövde anonymiseras.

Transkriberingarna av och anteckningarna från intervjuerna samt dokumentmaterialet har jag läst i omgångar med utgångspunkt i de frågor som följer av avhandlingens problemformulering. Relationen mellan det empiriska materialet, analysnivåer och analysmodell kan sammanfattas enligt följande:

- Analysen av EU:s styrning av medlemsstaternas arbetsmarknads- och jämställdhetspolitik genom socialfondspolitiken, det vill säga inflödesnivån, består av dokumentmaterial från EU. I materialet söker jag efter tolkningar av politiken och hur den lämpligast bör genomföras samt, formella ramar för medlemsstaternas handlingsutrymme. På denna nivå görs också en analys, baserat på intervju-materialet och dokumentmaterialet som inhämtats på genomflödesnivån, av hur befintliga institutionella villkor i förvaltningen har påverkat det nationella genomförandet.
- Analysen av de nationella styrformerna för genomförande, det vill säga genomflödesnivån, består av intervju-material och dokumentmaterial som inhämtats på den här nivån. I materialet söker jag sammantaget efter tolkningar av politiken, information om och beskrivningar av hur den genomfördes nationellt och regionalt samt uttryck för hur den mottogs på respektive analysnivå.
- Analysen av socialfondspolitikens försök till påverkan i samhället, det vill säga utflödesnivån, består i huvudsak av det intervju-material och dokumentmaterial som inhämtats på genomflödesnivån. Utifrån detta empiriska material har jag analyserat ansatser till att ideologiskt och ekonomiskt förankra socialfondens jämställdhetspolitik i samhället. Det dokumentmaterial som jag använder för att analysera denna nivå har kompletterats med utvärderingar av och rapporter om socialfondspolitiken.

Analysen i sin helhet ska diskutera hur de analytiska nivåer som undersöks i avhandlingen reflekterar tillbaka på varandra (*jfr* Layder, 1993: 98).

Intervju- och textmaterial på tre olika språk

Särskilt två aspekter gällande det empiriska materialet bör diskuteras närmare. Den ena är att undersökningen i större utsträckning bygger på intervjumaterialet än textdokumenten och det är också intervjusvaren som får det största utrymmet i den empiriska analysen. Det finns två huvudsakliga anledningar till detta. Den ena är att jag bedömde att policydokumenten som omgärdade socialfonden på nationell nivå inte var tillräckligt tydliga eller konkreta i sin redogörelse för jämställdhetspolitikens innebörd för att nå kunskap om hur denna omsattes i praktiken. Den andra är att fokus riktades mot hur de aktörer som formulerade policydokumenten och beslutade om genomförandesätt för jämställdhetspolitiken resonerade kring relationen mellan dess innehåll och styrning, en information som inte heller fanns att tillgå genom texterna. I viss mån har en jämförelse också gjorts mellan intervjumaterialet och textdokumenten. Intervjumaterialet och texterna har tagits fram under olika slags processer, där policydokumenten formulerades offentligt innan avhandlingsarbetet påbörjades medan intervjumaterialet istället formades i relation till avhandlingens forskningsfrågor och i en intervjusituation. Det empiriska materialets olika förutsättningar har däremot inte resulterat i att intervjuerna och texterna har analyserats med hjälp av olika analysmetoder. Jag har strävat efter att låta samtliga intervjupersoner representeras genom citat i analysen, men citaten har samtidigt i första hand valts ut med utgångspunkt i deras respektive tydlighet och illustrativa belysande av en generell utsaga.

Den andra aspekten av det empiriska materialet som bör beröras är min förförståelse för och tillgång till det svenska respektive spanska fallet. Jag har vuxit upp i Sverige och svenska är mitt modersmål. Dessutom arbetade jag, som tidigare nämnts, på Länsstyrelsen och samarbetade därigenom med den svenska socialfundsorganisationen innan jag påbörjade forskarutbildningen. Detta ger mig en förförståelse för det svenska fallets kontext som är mycket stor i jämförelse med det spanska. När jag började leta intervjupersoner i Sverige visste jag omedelbart vilka organisationer, kontor och ibland också vilka specifika personer som jag skulle behöva intervjua. Därutöver var mina möjligheter att få tillgång till relevant empiriskt textmaterial relativt stora. Under intervjusituationerna och för min förmåga att analysera det svenska fallet upplevde jag däremot att mina tidigare erfarenheter medförde såväl fördelar som nackdelar. En fördel var att jag och intervjupersonen ibland delade erfarenheter av att ha befunnit oss i samma organisationsstruktur, vilket vid flera intervjutillfällen bidrog till ett öppet och initierat samtal. Samtidigt fick jag i min analys av Sverige, i mycket högre grad än vid analysen

av Spanien, vara observant på att den förförståelse som mina tidigare erfarenheter medförde inte skulle innebära förhastande analytiska slutsatser. I detta avseende bidrog komparationen som tillvägagångssätt och mina teoretiskt underbyggda analytiska teman till att jag kunde se den svenska socialfundsorganisationen utifrån nya perspektiv. Med hjälp av intervjupersoner från Sverige och material från den tidigare nämnda internationellt jämförande konferensen kunde jag sedan identifiera namn och kontaktuppgifter till personer som arbetade i den spanska stödstrukturen för jämställdhet. Väl på plats i Madrid fick jag, genom att fråga vidare, kontaktuppgifter till ytterligare aktörer och personer som var aktuella för studien.

Förutom min tidigare arbetslivserfarenhet utgör också språkliga skillnader särskilda förutsättningar för den här studien. Samtliga intervjuer i det spanska fallet genomfördes på engelska, förutom mailintervjuerna på regional nivå som genomfördes på spanska. Med de delar av det spanska materialet som jag inte har lyckats översätta själv har jag fått hjälp med översättning¹. Insamlingen av materialet och analysarbetet har alltså haft att göra med det svenska, engelska och spanska språket och översättningar har gjorts mellan samtliga av dessa språk, såväl av intervjupersonerna som av mig. Jag är medveten om att dessa språkliga omständigheter kan påverka diskussionen om nationellt specifika kontexter och att någon information eller kunskap sannolikt kan ha gått förlorad i dessa översättningar. De språkliga skillnaderna, och bristande språkkunskaperna, har däremot varit en grundförutsättning för studiens genomförande. Materialet på engelska har inte översatts till svenska, däremot har allt material på spanska som citeras i avhandlingen översatts till svenska.

Forskningsprocess

När man vill få reda på tankar och tanke sätt, normer och värderingar, som utmärker ett samhälle, en samhällsklass, en yrkeskategori eller ett politiskt parti, så söker man sig först till de uttalade föreställningarna. Man granskar de officiella proklamationerna och parti-programmen, man ger sig kanske ut på intervjuturnéer, man söker sig genom skrifter och tidningar på jakt efter de bärande idéerna. Alltid finner man något på den vägen. Av det man finner är en del klart och skarpt utformat, annat är suddigare och allmännare och omgärdat av ord som "självfallet" och "naturligtvis". Åter annat förblir i tystnad (Liedman, 1980: 70).

¹ Ett särskilt tack för hjälp med översättning riktar jag till Osvaldo Salas och Karolina Enquist Källgren.

Forskningsprocessen inleddes med en analys av hur jämställdhet definierades och legitimerades genom de jämställdhetskrav och mål som formulerades i kommissionens förordningar, bestämmelser och strategiprogram för den europeiska socialfonden 2007 – 2013. Därefter påbörjades genomförandet av fallstudierna som i ett första steg innebar en kartläggning av hur den övergripande organisationsstrukturen för den svenska och spanska socialfundsorganisationen och stödstrukturen för jämställdhet såg ut samt vilka aktörer som var involverade. I ett andra steg identifierade och intervjuade jag de företrädare för de organisationer som i respektive socialfundsorganisation hade en formell eller informell uppgift att formulera jämställdhetsbegreppets betydelse i den nationella socialfundspolitiken eller att arbeta med genomförandet av det i praktiken. För varje organisatorisk enhet har jag för det första undersökt vilka antaganden om jämställdhet och jämställdhetspolitikens styrning som uttrycks, och för det andra vilka förutsättningar som styrformerna genererar för jämställdhetspolitikens innehåll, exempelvis vilka antaganden som de tycks bidra till att förstärka eller begränsa. Sammantaget har frågor ställts gällande hur intervjupersonerna upplevde organisationsstrukturen, relationerna inom denna och arbetet med jämställdhetspolitiken. Genom att samla in olika sorters material från olika håll, men som samtliga behandlar samma process, syftade materialinsamlingen till att få klarhet i hur jämställdhet definierades i de olika organisationsstrukturerna. Vidare syftade den också till en analys av hur denna definition kan sägas ha återspeglats i styrningen på nationell nivå och hur den överensstämde med kommissionens definition. På grund av att jag har studerat genomförandeprocesserna i efterhand har jag inte haft möjlighet följa dem genom observationer eller liknande metoder. Istället har jag med hjälp av intervjuerna och textmaterialet samlat berättelser om tillvägagångssätt och redogörelser för aktiviteter och utifrån detta tolkat processerna och deras konsekvenser för handlingsutrymme och förändring.

För att begreppsliggöra och strukturera analysen använde jag mig tidigt i forskningsprocessen av strukturerande eller orienterande begrepp (*jfr*, Layder, 1993), vilka har knutit samman de empiriska och teoretiska skikten. Begreppen var såväl empiriskt som teoretiskt applicerbara och bidrog till att låta forskningsprocessen fortskrida genom att en teoretisk orientering gradvis konkretiserades eller omdefinierades i relation till det empiriska materialet. Begreppen har med tiden omformulerats och analysramen har modifierats, konkretiserats och definierats tydligare. Utifrån ett centralt analytiskt orienterande begrepp kan också ytterligare begreppsliga indelningar tas fram för att vidare precisera det fenomen som studeras och för att strukturera det empiriska materialet (Layder, 1993). Det var i en sådan process, där jag arbetade med begreppen styrning och innehåll, som jag formulerade de analytiska

teman som presenterades i analysmodellen i kapitel 2. Analysen visade att dessa teman var särskilt behjälpliga i jämförelsen mellan länderna.

Utgångspunkter

Forskningsprocessen har syftat till att utifrån en begreppslig operationalisering av styrform respektive innehåll analysera genomförandet av socialfondens jämställdhetspolitik i Sverige och Spanien. Den huvudsakliga frågan som kommer att besvaras i avhandlingen handlar om hur förhållandet mellan formerna för politikens styrning och dess innehåll ser ut, om innehållsliga tolkningar präglar val av styrform eller om förhållandet snarare fungerar tvärtom. En viktig utgångspunkt är att denna specifika relation inte är en isolerad företeelse utan formas i ett omgivande institutionellt och politiskt sammanhang. I framför allt den jämförande analysen i kapitel 7 kommer skillnader i nationellt definierade förutsättningar att diskuteras. Min avsikt är att bidra med en diskussion om varför specifika tolkningar av, och tillvägagångssätt för att genomföra, socialfondens jämställdhetspolitik gjordes i respektive land. På så sätt kommer den teoretiska relation som undersöks i avhandlingen att historiseras och kontextualiseras. I detta avseende skiljer sig min ideologiteoretiska ansats metodologiskt från studier av offentlig politik som, genom ett annat ideologibegrepp, argumenterar för att det väsentliga i de innehållsliga tolkningarna som uttrycks i offentliga utredningar, lagar eller andra policydokument, är hur de i sig själva gör anspråk på makt (*se t.ex., Žižek, 2001*). Min ambition är istället att föra en diskussion om hur dessa har vuxit fram och står i förhållande till en samhällelig kontext. Däremot betyder ideologiska processers förutsatta förhållande till kontextuella villkor inte att deras utmärkande innehåll skulle vara förutbestämt (Hamilton, 1987: 27-28), utan att omgivande faktorer kan fördjupa och förklara sådana processer.

Så som forskningsproblemet formuleras finns det ett uttalat intresse för samband och orsaksförhållanden. Ett fokus på orsaksförhållanden betyder däremot inte att jag genom studiens resultat kommer att kunna dra slutsatsen att en särskild sorts styrning alltid genererar ett bestämt ideologiskt utfall. Styrformerna betraktas inte som determinerade till en specifik verkan eller konsekvens, utan som sociala fenomen. På en analytisk och empirisk nivå är det därmed problematiskt att låta aktörer likställas med sina strukturella eller organisatoriska identiteter och positioner. Denna utgångspunkt innebär att kontextuella strukturer och förutsättningar utgör premisser för aktörers interaktion och handlingsmönster, samtidigt som aktörers handlingar i sin tur kan reproducera eller förändra dessa strukturer och förutsättningar (Archer, 1995:

KAPITEL 4

158). Det finns ett utrymme för aktörer att handla inom ramen för en struktur och detta handlande kan skapa en förändring, förstärkning eller förskjutning av densamma.

En annan utgångspunkt är att vetenskapligt arbete i praktiken alltid har ideologiska konnotationer eftersom vetenskapliga teorier i själva verket är föreställningar om någonting. Eller som Liedman (1980) formulerar det:

All verksamhet, även den vetenskapliga, hänger samman med idéer om vad som bör göras och inte göras, med handlingsprogram och praktiker, med allmänna antaganden om vad världen är för något och hur samhällen är uppbyggda och om vad som i enlighet därmed kan och bör uträttas (Liedman, 1980: 82).

I citatet betonas insikten om att de utgångspunkter som ligger till grund för studier får konsekvenser för de vetenskapliga resultaten. Det innebär att de problemformuleringar, de valda teoretiska utgångspunkter och metodologiska förhållningssätt som jag utgår ifrån i avhandlingen påverkar vilka slutsatser om genomförandeformer för jämställdhetspolitik som kan genereras. Jag har studerat socialfonden ur ett styrningsperspektiv, och intresset för frågan om hur styrning teoretiskt bör operationaliseras i relation till en analys av innehållsliga tolkningar i genomförande av politiska mål har också styrt de frågor som jag har ställt till mitt material. Detta har medfört att de aspekter av socialfondspolitiken som har framträtt tydligast i analysen har varit de förvaltande organens organisering, organisationsstruktur och arbetssätt. Alla de aktiviteter och all den organisering som människor dagligen deltar i genom socialfondsprojekt runt om i respektive land har exempelvis inte synliggjorts. Studier av socialfondsprojektens verksamheter är, liksom studier av socialfondsförvaltningarnas arbete, sällsynta. Däremot hänvisar jag till Mc Glinn (2018), Isaksson (2010) och Keogh & Stewart (2001) för exempel på projektstudier.

Snarare än att generera allmängiltiga förklaringar och att generalisera brett om styrformer utifrån mina två empiriska fall är ambitionen att analysen av styrformerna i avhandlingen ska kasta ljus på hur centrala praktiker i den offentliga förvaltningen har betydelse för hur politik får sin innehållsliga mening i genomförandeprocessen (*jfr* Asplund, 1970: 56). Avsikten är att fördjupa en diskussion om styrningens villkor och innehållsliga konsekvenser. Jag vill därutöver understryka att resultaten och slutsatserna i avhandlingen springer ur en kritisk analys av processer genom vilka maktförhållanden, i termer av dominerande tolkningar i frågor om politiskt innehåll, reproduceras eller förändras i och genom förvaltningens styrning. Det betyder att avsikten är att lyfta fram hur organisatoriska strukturer kan bidra till att inne-

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

hållsliga definitioner görs och till att genomslaget för dessa försvåras eller främjas, snarare än att kritiskt diskutera enskilda organisationers arbete med jämställdhetspolitiken.

5

Socialfondens jämställdhetspolitik i svensk förvaltning

I detta femte kapitel påbörjas avhandlingens analysdel. Kapitel 5 och kapitel 6 inleds med en introducerande redogörelse för hur jämställdhet fördes upp som prioriterad fråga i socialfondsförvaltningen i Sverige respektive Spanien. Därefter analyseras tolkningar och organisering av jämställdhetspolitiken utifrån analysmodellen som togs fram i kapitel 2. I kapitlets första del analyseras den nationella förvaltningen och i den andra den regionala förvaltningen.

Del 1. Nationell styrning av socialfondens jämställdhetspolitik

Näringsdepartementets *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning (2007 – 2013)* inleds med en beskrivning av Sverige som ett ekonomiskt starkt land som utvecklas väl och som i stor utsträckning redan uppfyller Lissabonstrategins mål om att skapa regional konkurrenskraft. Samtidigt formuleras att:

[k]vinnor och män samt företag kan bättre arbeta för att bli framgångsrika och ta tillvara utvecklingskraft och dynamik där de lever och verkar om tillväxtpolitiken anpassas till regionala förutsättningar (Näringsdepartementet, 2006: 7).

Det operativa socialfondsprogrammet formulerades i sin tur i syfte att, tillsammans med de övriga strukturfonderna, genomföra denna regionala tillväxtpolitik. Genom de policydokument som omgärdade den svenska socialfonden fanns från programperiodens start ett uttalat fokus på ekonomisk tillväxt. Mot bakgrund av detta ska vi nu titta närmare på hur jämställdhetspolitiken kom att formuleras inom ramen för det svenska socialfondsprogrammet.

Det svenska operativa programmet och dess formuleringar om jämställdhet

En eventuell arbetskraftsbrist kan komma att hämma företagens möjligheter att växa och är därmed ett hot mot Sveriges ekonomiska utveckling. Insatser inom många politikområden krävs för att förhindra en sådan utveckling. Det handlar om att bättre ta tillvara den befintliga arbetskraften och att öka arbetskraftsdeltagandet (Svenska ESF-rådet, 2007: 28).

Syftet med socialfonden i Sverige under programperioden 2007 – 2013 var att främja landets ekonomiska utveckling genom kompetensförsörjning och ett ökat arbetskraftsutbud. Med utgångspunkt i den problembild som återges i citatet ovan formulerades det övergripande målet för det svenska struktur-fondsprogrammet till ”ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud” (Svenska ESF-rådet, 2007: 6). I det operativa programmet relaterades jämställdhetsperspektivet framför allt till en diskussion om den könssegregerade arbetsmarknaden. Under avsnittet ”Arbetsmarknaden ur ett jämställdhetsperspektiv” (Svenska ESF-rådet, 2007: 25) sätts jämställdhetsperspektivet in i en övergripande kontext om den horisontellt och vertikalt könssegregerade arbetsmarknaden i Sverige. Det står att ”[e]tt jämställdhetsperspektiv ska beaktas i projekten” (Svenska ESF-rådet, 2007: 30), men överlag saknas det mer precisa mål eller prioriteringar rörande jämställdhet. Perspektivet konkretiseras något i relation till diskriminering och företagande där det i programmet står att ”[k]ön ingår i likabehandlingsbegreppet i egenskap av att det är en av diskrimineringsgrunderna” (Svenska ESF-rådet, 2007: 30) och där problemet beskrivs som att ”[t]illgång till riskkapital, lån, rådgivning, utbildning etc. varierar fortfarande mellan kvinnor och män”. Vidare står det att det ”[m]ed ökade kunskaper om hur diskriminering kan motverkas hos samhällets företagsfrämjande aktörer ges förutsättningar för att de innovationsidéer som kommer från kvinnor bättre tas till vara och utvecklas i företagande” (Svenska ESF-rådet, 2007: 30). I dessa formuleringar vävs jämställdhetsperspektivet in i programmets generella syfte att öka tillväxten och arbetskraftsutbudet. De mer konkreta formuleringarna av åtgärder och dess förväntade effekter handlar om att minska risken för individen att hamna utanför arbetslivet (2007: 29) och jämställdhet kopplas här till en logik om att ge den sysselsatte kompetensutveckling. Programskrivningen inkluderade också åtgärder som riktades direkt mot arbetsgivare:

Det är viktigt att insatser för likabehandling i arbetslivet tar sikte på efterfrågesidan. Sådana insatser kan syfta till att öka arbetsgivares kunskaper och medvetenhet och påverka

KAPITEL 5

attityder för att komma till rätta med förekommande diskriminering och utestängning. Med ökade kunskaper ges förutsättningar för arbetsgivare att bättre ta till vara befintlig kompetens på arbetsmarknaden och arbetskraftsutbudet kan förväntas påverkas positivt (2007: 30).

Däremot preciseras inte vilken sorts kunskap som kan tänkas behövas hos arbetsgivare. Det svenska operativa programmet, i vilket ramarna och visionerna om en omfattande utveckling av arbetsmarknaden formulerades, riktades mot såväl individnivå som organisationsnivå med en ambition om att generera strukturförändring på arbetsmarknaden. På så sätt skulle programmet bidra ”till att uppfylla Lissabonstrategin; den europeiska sysselsättningsstrategins övergripande mål om full sysselsättning, högre kvalitet och produktivitet i arbetet samt stärkt social och regional sammanhållning” (Svenska ESF-rådet, 2007: 6). Jämställdhetsproblemet som socialfonden förväntades bidra till att lösa handlade övergripande om den könssegregerade arbetsmarknaden och diskriminering i arbetslivet. En arbetsmarknad som präglas av likabehandling beskrivs i programmet som viktig ur ett demokratiperspektiv, men i hög grad också ur ett lönsamhetsperspektiv. Formuleringarna i det operativa programmet konkretiserade inte vidare hur jämställdhetsperspektivet skulle integreras in i socialfondens genomförande. För att undersöka vilken definition som jämställdhetsbegreppet fick i praktiken har jag därför intervjuat involverade aktörer om deras tolkning av jämställdhetspolitiken i socialfonden. Följande avsnitt kommer att redogöra för de antaganden och föreställningar om jämställdhetspolitik och styrning som fanns inför planeringen och framtagandet av den nationella stödstrukturen i Sverige under programperioden 2007 – 2013.

En stödstruktur initieras formellt

Inför programperioden 2007 – 2013 tog Svenska ESF-rådet, socialfondens förvaltande myndighet i Sverige, kontakt med flera nationella och regionala aktörer för att samverka gällande alla de kriterier som socialfonden inkluderade¹. Vad gällde uppdraget att genomföra jämställdhetspolitiken delegerades detta vidare av Svenska ESF-rådets:s huvudkontor till landets länsstyrelser som fick en förfrågan om att bilda ett nationellt socialfondsprojekt med syfte att ”genom länsstyrelserna inrätta en stödorganisation som erbjuder och tillhandahåller processtöd i

¹ Kriterierna inkluderade jämställdhet mellan kvinnor och män, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, innovativ verksamhet, lärande miljöer, samverkan och strategisk påverkan.

jämställdhetsintegrering vilket kan leda till ökad kvalitet och måluppfyllelse i ESF-projekten” (ESF Jämt projektansökan, 2008). Länsstyrelsernas socialfondsprojekt fick namnet ESF Jämt och projektverksamheten riktades till den lokala projektnivån i hela landet. Stödet inkluderade framför allt handledning och utbildning i jämställdhetsintegrering som metod. Stödstrukturen för jämställdhet i Sverige var helt och hållet extern i förhållande till ESF-rådet och denna relativt omfattande delegering av genomförandansvar för socialfondens jämställdhetspolitik, från regeringskansliet till Svenska ESF-rådet och vidare till länsstyrelserna och bildandet av ett projekt, utmärker det svenska genomförandet.

Avsaknad av en initialt tydlig definition av jämställdhet

För att undersöka hur jämställdhetspolitiken definierades i socialfondsprogrammet intervjuade jag inledningsvis representanter från arbetsmarknadsdepartementet, jämställdhetsansvariga på ESF-rådets huvudkontor, en representant från ESF-rådets ledning och representanter från övervakningskommittén. Jag ställde frågor om jämställdhetsbegreppets innebörd och koppling till socialfondsprogrammet. Samtliga intervjupersoner på nationell nivå uttryckte en tveksamhet eller osäkerhet över att vid intervjusituationen definiera vad jämställdhet innebär för socialfondspolitik. Även representanten för Svenska ESF-rådets ledning avsåg sig tolkningsföreträdare. Dennes inledande svar kan ses som typiskt för intervjupersonerna:

Jag kan inte säga att jag kan tydliggöra vad programmet menar. Däremot kan jag ju brodera ut vad jag tycker att socialfonden ska göra. Men det blir ju ett annat svar (Svenska ESF-rådet, ledning).

Intervjupersonerna underströk att de inte talade för någon annan utan endast förmedlade en egen bild. Det fanns således inte någon uttalad definition eller tolkning som aktörerna kunde hänvisa till. Vid intervjusituationen träder däremot tolkningar fram som rör sig mellan en diskussion om likabehandling, ekonomisk tillväxt och modernitet.

Jämställdhet som instrument för att nå en bättre tillväxt

Intervjupersonen från Svenska ESF-rådets ledning utvecklade sitt svar genom att placera in jämställdhetsperspektivet i en rättighetsdiskurs inom enskilda socialfondsprojekt:

KAPITEL 5

Och då handlar det om att väldigt konkret, som man säger, sätta på sig jämställdhetsglasögonen och analysera precis det vi ska göra utifrån kvinnor och män. Hur tänker vi för att båda könen ska ha förutsättningar, vad får det för effekter om vi genomför projektet på det här sättet, slår det lika? Slår det olika? Hur fördelar vi resurserna och så? (Svenska ESF-rådet, ledning)

Senare under samtalet kopplas rättighetsperspektivet ihop med ett tillväxtperspektiv:

Fast jag tror såhär. Jobbar du jämställt, jobbar du med ett förhållningssätt som är lika för alla så tror jag att det bidrar till en, inte alltid starkare tillväxt, men en bättre tillväxt. Det hänger ihop menar jag. Har du ett rättighetsperspektiv så tror jag att det gynnar en hållbar tillväxt (Svenska ESF-rådet, ledning).

Här beskrivs syftet med jämställdhet vara på samma gång tudelat och kompletterande i en uppdelning mellan ett rättighetsperspektiv och ett tillväxtperspektiv. En intervjuperson från den svenska övervakningskommittén (ÖK) var emellertid mer skeptisk till att jämställdhetsperspektivet skulle kunna ha en generell funktion i socialfondsprogrammet:

Vanja: Var kommer jämställdhetsperspektivet in i det övergripande målet för svenska socialfonden?

Ledamot, 1, ÖK: Nej, men jag tror inte det kommer in där. [...] Jag tror inte man ser jämställdhetsfrågan som en konkurrensfaktor eller så. Det skulle kunna vara det, men jag tror inte det.

Intervjupersonen ger i citatet implicit uttryck för att ett tillväxtperspektiv på jämställdhet skulle kunna vara gynnsamt för socialfonden men menar att jämställdhetsperspektivet inte gavs tillräckliga möjligheter till att bidra på ett sådant sätt. Den anställde på Svenska ESF-rådets huvudkontor med ansvar över jämställdhetsfrågor menade däremot att ett arbete med jämställdhet är ett tydligt sätt att nå det övergripande målet som är formulerat ”ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud”:

Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor: Vi vet att Sverige är ett av de länder som har mest könssegregerad arbetsmarknad, vi vet att vi har en stor efterfrågan inom välfärdssektorn som är väldigt kvinnodominerad. Och ska vi nå socialfondens mål så är det nödvändigt att göra en analys utifrån hur det ser ut. Tittar du på en demografisk utveckling i många orter

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

där det kanske finns en avfolkning av kvinnor, det finns många äldre kvar, då finns det också mycket som har bäring på en analys utifrån ett jämställdhetsfokus.

Vanja: Är jämställdhet ett sätt att nå socialfondens övergripande mål om ökad tillväxt och arbetskraftsutbud?

Medarbetare ESF-rådets huvudkontor: För mig är det självklart.

En annan ledamot i övervakningskommittén berättade att han tidigt under programperioden reagerade på att det fanns en otydlighet från såväl departementets som Svenska ESF-rådets sida om vad jämställdhet innebär. Intervjupersonen resonerar över att en avsaknad av ram för jämställdhetsperspektivet fick negativa konsekvenser i termer av att endast kvantitativa aspekter betonades i genomförande och rapportering:

Var det här en demokratisk fråga, en samhällsfråga eller var det en specifik näringslivsfråga? När man inte har bestämt sig på den här nivån vad man vill göra och varför, då följer oklarheten ända ner till det enskilda projektet och därmed blir det enda som man kan göra att redovisa det kvantitativa (ledamot 2, ÖK).

Intervjupersonerna från Svenska ESF-rådet ger vid intervjutillfällena en gemensam bild av att det vid tiden för sjösättningen av socialfondsprogrammet 2007 – 2013 varken gavs tid till att diskutera innebörden i jämställdhetsbegreppet eller fanns förståelse för den eventuella nyttan med att tydligare definiera vad det skulle syfta till. En av konsekvenserna av otydliga definitioner inom myndigheten beskrivs vara att det ute i de olika regionala socialfondskontoren verkade finnas en mängd olika tolkningar av jämställdhet. Under intervjuerna framställs detta inte enbart som problematiskt, men antogs samtidigt begränsa möjligheterna för en tydlig jämställdhetspolitik att få genomslag under socialfondens genomförande.

Mellan övervakningskommitténs ledamöter råder det däremot delade meningar om huruvida det gjordes försök att enas kring en definition eller gemensam ambition gällande jämställdhetspolitiken. En ledamot hävdar att det aldrig förekom någon diskussion om jämställdhet överhuvudtaget, medan en annan menar att diskussioner kring åtminstone alternativa sätt att organisera jämställdhetsperspektivet i socialfondsorganisationen förekommit. Diskussionerna hade då handlat om huruvida ESF-rådet bör höja eller sänka kraven på jämställdhet i projekten, och om länsstyrelsens jämställdhetsstöd till projekten borde ha sett annorlunda ut.

Intervjupersonernas osäkerhet över att vid intervjusituationen definiera jämställdhet i socialfondsprogrammet samt programskrivningens olika be-

skrivningar av jämställdhet kan förstås som en följd av att den svenska socialfundsorganisationen inte gjorde en gemensam precisering eller analys av jämställdhetsbegreppets innebörd och betydelse. Avhandlingens huvudfråga är hur sambanden mellan ideologiska antaganden om politik och styrning av densamma ser ut. Ett teoretiskt antagande är att olika föreställningar om jämställdhet, som varierar mellan att exempelvis tolkas utifrån ett rättvis- och demokratiperspektiv och ett tillväxt- och lönsamhetsperspektiv, kan bidra till skilda idéer om målgrupp och genomförandesätt för arbetet. Jag kommer nu därför att analysera särskilt om, och i så fall hur, dessa varierande antaganden och föreställningar om jämställdhet kan sägas genomsyra organisationen av socialfondens jämställdhetsarbete.

Jämställdhet som en modern kunskapsfråga

Jämställdhet som begrepp problematiserades eller definierades alltså inte tydlig i socialfondens övergripande programtext. I det operativa programmet stod det däremot att genomförandet av socialfundsprogrammet har ”särskild betydelse för” (2007: 15) den svenska jämställdhetspolitiken i stort och dess övergripande politiska målsättningar. Den stödstruktur som skapades genom länsstyrelsernas projekt ESF Jämt byggde på stödaktiviteter i form av utbildning och coachning med ett särskilt fokus på dialog med de enskilda socialfundsprojekten. I projektansökan för ESF Jämt beskrev länsstyrelsen att jämställdhetsstödet...

är ett metodstöd som bygger på dialog, anpassning och att ge och få kunskap [...] Vårt förhållningssätt och vår pedagogik bygger på delaktighet och dialog för att skapa en så bra lärandemiljö som möjligt. Det kännetecknas av lyhördhet, ödmjukhet, nyfikenhet och att se möjligheter istället för problem (ESF Jämt projektansökan, 2008).

Problem som könssegregering och diskriminering på arbetsmarknaden samt kvinnors låga grad av företagande förväntades lösas, och jämställdheten säkerställas, med ökade kunskaper och samtal. Jämställdhet relaterades explicit till begreppet kunskap, både i programformuleringar och i mina intervjuer. Hela stödfunktionen inom svenska socialfonden vilade på en logik om att stöttning i form av utbildning och coachning skulle generera önskvärda resultat. Nedan följer ett citat från programskrivningen som exemplifierar denna logik:

Genom att föra en dialog med projekten kring programmets innebörd och innehåll (värdegrund, prioriteter etc.) förväntas förståelse och insikt öka bland aktörerna i det enskilda projektet om hur man kan resonera och omsätta detta i det enskilda projektet (2007: 70).

Jämställdhet som fenomen framställdes som en utvecklingsbetingad företeelse som kan väntas uppfyllas genom att ökade kunskaper frambringas. I intervjuerna framkom en liknande tendens att knyta begreppet jämställdhet till föreställningar om modernitet och utveckling och intervjupersonerna gjorde ofta jämförelser mellan Sverige och andra EU-länder avseende detta. I ljuset av en sådan jämförelse lyfter intervjupersonerna fram Sverige som ett föregångsland, ett land som tar ansvar, har höga ambitioner och som har kommit långt i jämställdhetsutvecklingen. Citatet nedan är ett svar på min fråga till en ledamot i övervakningskommittén om vad kommissionens skrivningar om jämställdhet i socialfonden innebär:

Jag kan inte dem. Men jag tycker ju oftast att Sverige lyckas omtolka den här typen av EU-målsättningar till någonting bättre i alla fall. Det är jag inte säker på att alla länder gör. De skiter i det helt enkelt (Ledamot 1, ÖK).

Även på Svenska ESF-rådets huvudkontor uppfattade man Sverige som en förebild på området. Sveriges status inom jämställdhetspolitiken var tydlig bland annat i de möten som genomfördes inom ramen för nätverket ”Gender-CoP”:

När jag är ute med Gender-CoP så uppfattar jag ändå att andra länder tittar lite med avund på Sverige, de tycker att det är en jätteskillnad när vi pratar om våra frågor, vad vi vill och så vidare. Och även kommissionen, uppfattar jag, tycker också det (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

Intervjupersonen ger vidare exempel på vad skillnaderna mellan Sverige och andra EU-länder kunde handla om:

Vissa länder tycker väl att det är bra att det är ojämnt också. [...] Vi kan ju tycka att vissa saker är självklara där andra länder tittar på oss och tycker att det inte är klokt att vi har föräldraledighet överhuvudtaget, pappaledighet. [...] Vi pratar mycket om kvinnor och män i Sverige, men i många andra länder är det fortfarande en ren kvinnofråga, uppfattar jag (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

I jämförelserna med andra EU-länder lyfter intervjupersonerna fram de rådande svenska förhållandena som goda. Samtidigt framhåller de att extra resurser för att ge ökad kunskap och kompetens behövdes. Å ena sidan framställs Sverige som ett jämställt, modernt och utvecklat land, och å andra sidan som ett land i behov av ökad kunskap och kompetens. Det finns ett inomorganisatoriskt antagande om att jämställdhet är, eller åtminstone borde vara,

KAPITEL 5

självklart. Detta kan tolkas som att jämställdhet som idé är och var institutionaliserad, men i praktiken upplevdes vara svårare (*jfr*, Ivarsson Westerberg, 2013; Florin & Nilsson, 1999). För att jämställdhetsperspektivet skulle kunna tas i beaktande av projekten och bedömas av Svenska ESF-rådets handläggare menade intervjupersonerna på nationell nivå att stödinsatser behövde sättas in. I den svenska socialfundsorganisationen riktades jämställdhetsstödet mot projektnivå, men intervjupersonerna talar även om ett internt behov av kunskap om jämställdhet. Medarbetaren på huvudkontoret problematiserar det upplevda behovet av kunskap hos ESF-rådets handläggare:

Det är så intressant för är det någonting man säger hela tiden så är det att man inte har tillräcklig kunskap för att bedöma [projektens ansökningar och rapportering]. Och tillslut kan man ju undra hur mycket kunskap alla människor ska ha i de här frågorna för att känna sig trygga? (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

Representanten för Svenska ESF-rådets ledning menade dock att behovet av kunskap internt i organisationen fortfarande var reellt:

Vanja: Var jämställdhetsuppdraget något som du kände att ni kunde hantera?

Representant för ESF-rådets ledning: Nej, vi har för lite kompetens, det tycker jag. Vårt uppdrag är ganska brett. Vi ska vara bra på arbetsmarknadspolitik, arbetslivs-, organisations- och tillväxtfrågor. Och sen som handläggare måste du vara duktig på budgetfrågor, på utvärderingsfrågor, jämställdhet, tillgänglighet, på alltså väldigt mycket. Och då är det ett dilemma faktiskt att som ledning täcka in allting och jobba på kompetensutveckling i allting.

Utöver bristen på kunskap och kompetens så vittnar intervjupersonen från huvudkontoret om att det även fanns ett visst motstånd mot jämställdhetsarbete internt i myndigheten, men intervjupersonen tolkar också detta som något som kan härledas till en grundläggande kunskapsbrist:

Vanja: Finns det också internt olika uppfattningar om *att* jämställdhet ska göras?

Medarbetare ESF-rådets ledning: Det gör det definitivt. Däremot känns det som att vi gått från att det har varit mycket större motstånd till att bli en mycket större acceptans. Fast du märker ju ganska omgående vilka som inte vill eller har förståelse överhuvudtaget. Men jag tycker att det är en mycket större fråga idag om *hur* vi ska göra. Att man är irriterad på att man inte vet. Och man pratar väldigt mycket om att man vill ha den här kunskapen. Sen är frågan hur man tillslut ska få den?

I organisationen betraktades jämställdhet som en kunskapsfråga och en kompetens som går att tillskansas. Däremot var det inte uttalat vad kunskapen i realiteten handlade om, utan istället fanns det, som tidigare visats, skilda tolkningar av jämställdhetsbegreppets innebörd. Det fanns således en förhållandevis liten möjlighet för anställda att få kännedom om vad det var för kunskaper som de saknade. En konsekvens av att jämställdhet blev en fråga om expertis kan ha varit att det motstånd mot jämställdhet som förekom på sina håll internt inom myndigheten saknade kanaler att uttryckas eftersom det inte öppnades upp för en diskussion om innebörd. Inom Svenska ESF-rådet fanns det också en uppfattning om att kunskapsbristen inte enbart låg i den egna verksamheten utan också hos övervakningskommittén och i de regionala strukturfondspartnerskapen. Intervjupersonerna från Svenska ESF-rådet beskriver att särskilt partnerskapen har saknat kunskap eller intresse att, utifrån ett jämställdhetsperspektiv, prioritera ”rätt” projekt på regional nivå. Intervjupersonerna beskriver alltså att partnerskapen inte har prioriterat de projekt som ESF-rådet uppfattat som lovande vad gäller jämställdhetsperspektivet, och att kvaliteten på de regionala socialfondskontorens förarbete i bedömningsprocessen därför har fått en mindre betydelse. Medarbetaren från departementet beskriver att strukturfondspartnerskapen legitimerades utifrån idén om socialfondens lokala förankring och därför borde ha ett formellt inflytande över fördelningen av socialfundsmedel:

Modellen infördes då inför 2007 – 2013-perioden och det var ju näringsdepartementet med regional utvecklingspolitik som såg det här som ett sätt att organisera sammanhållningspolitiken, alltså regionalfond och socialfond för vår del i Sverige. [...] Det är ju ett sätt att stärka det regionala inflytandet och [strukturfondspartnerskapen] har ju den här prioriterande rollen (Medarbetare, arbetsmarknadsdepartementet).

Intervjupersonen från Svenska ESF-rådets ledning ger en bild av hur relationen mellan myndigheten och de regionala partnerskapen såg ut vid planeringen av förra programmet:

Det här med strukturfondspartnerskap var ju nytt. Vi jobbade med att hitta rollerna, vad de skulle jobba med, vad vi skulle jobba med. Att då djupdyka i jämställdhetsintegrering, då hade de slagit ihjäl oss. [...] Och det är väl viktigt att säga att vi fick mycket kritik av marknaden, av partnerskap, för att vi ställde krav på jämställdhet- och tillgänglighetssidan [på projekten]. Det var rätt laddat (Svenska ESF-rådet, ledning).

Rollerna var oklara, organiseringen var ny och på grund av spänningar mellan aktörerna diskuterade inte Svenska ESF-rådet jämställdhetspolitikens innebörd eller ansvaret över den med strukturfondspartnerskapen. Intervju-

KAPITEL 5

personerna från den svenska socialfundsorganisationen ger uttryck för kontrasterande upplevelser av både stolthet över Sveriges jämställdhetsarbete och en märkbar osäkerhet över vad detta arbete egentligen innebar och hur det skulle utövas. Det upplevda förtroendet från kommissionen beskrivs inte enkom som enkelt att förvalta. Förväntningarna på Sverige uppfattades av Svenska ESF-rådet som högre än förväntningarna på andra länder och för att kunna försvara sin position inom området behövdes ytterligare insatser:

Det enda är väl att när man sticker ut hakan och blir tydligare och tydligare så blir [kommissionens] förväntningar på att Sverige skulle kunna ta... Att när man ser att det finns möjligheter, att man inte stannar där eller backar. Att vi faktiskt hakar i. För det tycker jag inte att vi gjort (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

Svenska ESF-rådet utgick från att nivån på jämställdhetsarbetet var högre i Sverige än i andra länder och uppfattade även att kommissionen betraktade svenska socialfonden som en föregångare inom området. Trots att intervjupersonerna beskriver att de nationella och regionala beslutsfattande och granskande aktörerna, det vill säga ESF-rådet, övervakningskommittén och strukturfondspartnerskapen, hade bristfälliga kunskaper och kompetens så beslutade myndigheten att jämställdhetsstödet skulle riktas mot projektnivå. Medarbetaren på huvudkontoret beskriver de vid tiden rådande antaganden om jämställdhetsperspektivets koppling till Svenska ESF-rådets interna organisation vid planeringen av förra programperioden:

Det fanns inte tillstymmelse till att jämställdhet var något vi skulle göra inom myndigheten. [...] Det var inte aktuellt överhuvudtaget (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

Det textstycke i programskrivningen som behandlar ett eventuellt jämställdhetsstöd och dess design formulerades på regeringskansliet enligt följande:

Projekt med särskild inriktning inom programområde 1 kan vara processtödande. Inom ramen för sådana projekt kan kunskap och stöd erbjudas till aktörer som arbetar med potentiella och pågående ESF-projekt i programområde 1 eller 2, i syfte att bidra till ökad kvalitet i förberedelser och genomförandet. Stödet kan bestå av att erbjuda dialog och andra kunskapshöjande insatser kring programmets innebörd och innehåll t.ex. kring kriterier, programområdets målsättningar, strategisk påverkan, uppföljning och projektutvärdering, transnationellt arbete m.m. (ESF-rådet, 2007: 53).

Denna text fick Svenska ESF-rådet konkretisera och fatta beslut kring hur den skulle omsättas praktiskt. När jag frågar intervjupersonen från arbetsmarknadsdepartementet om ESF-rådets val att initiera ett socialfondsprojekt

med ett uppdrag att erbjuda jämställdhetsstöd åt projektnivån också överensstämmer med det som var tanken från departementets sida får jag följande svar:

Jag kan tänka mig att [svenska ESF-rådets programenhet] stötte och blötte det här. Jag vet faktiskt inte om det var en fråga, 'ska vi själva bli föremål för stödet', jag är inte säker på att vi hade den medvetenheten då. Senare så insåg vi nog att det hade väl varit bra om vi hade kunnat ta del av den här typen av insatser för att också bli bättre på det i vårt dagliga arbete i kontakt med projekten och framför allt när vi följer upp (Medarbetare, arbetsmarknadsdepartementet).

Intervjupersonen ger uttryck för att departementet inte hade en tydlig bild av hur de önskade att jämställdhetsstödet skulle se ut och aktörerna på nationell nivå tycks ha "flyttat runt" uppgiften att konkretisera jämställdhetsperspektivet i socialfonden mellan varandra. Däremot ger Svenska ESF-rådet och departementet uttryck för att det senare under programperiodens gång etablerades en uppfattning om att jämställdhetsperspektivet behövde bli tydligare på nationell nivå. Detta bidrog också till att jämställdhetsarbetet organiserades på ett annat sätt under den efterföljande programperioden (2014 – 2020), bland annat genom att standarden för jämställdhet togs fram inom ramen för Gender-CoP. Sammanfattningsvis fanns flera antaganden om jämställdhetspolitikens innebörd på nationell nivå, men utveckling och tillväxt betonades särskilt. Dessa antaganden överensstämmer med tidigare studiers slutsatser om att det finns ett etablerat tillväxtperspektiv i Sveriges regionalpolitiska jämställdhetsperspektiv (Rönblom, 2011; Isaksson, 2010). Ett annat dominerande antagande var att den jämställdhet som efterfrågades skulle uppnås med ökade kunskaper och ökad kompetens. Detta förväntades åstadkommas genom att ESF Jämt:s utbildningar skulle präglas av dialog, lyhördhet och nyfikenhet. Även detta överensstämmer med tidigare studier som lyft fram att Sverige responderat väl mot EU:s jämställdhetspolitik och de metoder för jämställdhetspolitiken som har betonat samverkan och mjuk styrning inom området (Björnberg, 2014; Tomlinson, 2011).

Härnäst kommer jag att undersöka tillvägagångssättet för att få stödstrukturen på plats och de omständigheter som påverkade detta.

Juridiskt krångel i nätverksorganisationen

Sen det här med upphandling eller projekt det är ju mer en teknisk historia. Alltså myndigheter kan ju... alltså inom koncernen Staten så kan ju myndigheter samverka utan att upphandla och det där hade vi en tvist med revisorerna om, kan vi göra det eller kan vi

KAPITEL 5

inte göra det? Och hur blev det där på slutet? Det blev väl så att vi gjorde projekt utav det? Det där är teknikaliteter som jag kan tycka är lite ointressanta egentligen (ESF-rådet, ledning).

Ett antal val av tillvägagångssätt fattades av Svenska ESF-rådet under planeringsfasen för programperioden 2007 – 2013. Ett av dessa var huruvida stödet för jämställdhetsarbetet skulle vara utformat som ett socialfondsprojekt som andra eller upphandlas. I ovanstående citat beskriver representanten från ESF-rådets ledning processen som ledde fram till beslutet att rigga ett socialfondsfinansierat projekt som jämställdhetsstöd till övriga socialfondsprojekt i Sverige. Frågan om styr- och finansieringsform av stödet tenderar i intervjuerna att beskrivas som mindre viktiga teknikaliteter. Intervjupersonerna ger också uttryck för att den här delen av planeringsfasen var komplicerad och juridiskt krånglig. En annan intervjuperson förklarar varför det till slut blev ett projekt av stödet i jämställdhet:

Då var ju upphandling nytt. Så då var det också så att vi inte hade så stor vana, visste inte riktigt hur det gick till, hur man skulle göra eller vad som var fördelar och nackdelar och det var ganska komplicerat. Vi började med den här myndighetssamverkan [...] men det tog nästan ett år att diskutera med juridiken hur vi skulle rigga det här, hur vi skulle få göra. Och det var svårt att komma fram till den här juridiska strukturen faktiskt. Sen gjorde vi ju förprojekteringen som myndighetssamverkan, men vågade inte gå vidare på det för man sa att det var inte möjligt utifrån en revisionsrisk (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

Intervjupersonen från Svenska ESF-rådet ger uttryck för att det var ett omständligt arbete att fatta beslutet om att skapa ett socialfondsprojekt som jämställdhetsstöd och beslutet framställs i flera intervjuer som i första hand avhängigt juridiska omständigheter och organisationens tidigare erfarenheter av den här sortens processer. Valet av projektform framför upphandling eller samverkan inom den nationella förvaltningen tycks ha fattats med hjälp av en uteslutningsmetod där det minst juridiskt krångliga alternativet till slut valdes. Även när jag samtalar med Svenska ESF-rådets representanter kring förklaringar till att jämställdhetsstödet enbart riktades mot projekt men inte till myndigheten hänvisar intervjupersonerna också här till organisatoriska och juridiska faktorer:

Då hade man sagt så här att fondmedel inte ska ges till myndigheten själv utan fondmedel ska ges till projekten. Så vi kunde ge stöd till alla andra. Men jag uppfattar då att många andra länder har haft en supportstruktur som har någon slags intermediär och så vidare, där de då gett utbildning just till myndigheten, men däremot inte i lika stor utsträckning

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

till projekten. Och det är ju lite både och. [...] Men det är organiserat på helt olika sätt (Medarbetare, ESF-rådets huvudkontor).

Den uttalade förklaringen till att stödet för jämställdhetspolitiken inom socialfondsprogrammet enbart riktades mot projektnivån ligger i en kombination av finansieringsform och den organisatoriska design som skapats. I Sverige är Svenska ESF-rådet en egen myndighet under arbetsmarknadsdepartementet och myndigheten själv fick inte finansiera egen kompetens- eller verksamhetsutveckling med gemensamma socialfondsmedel. Då formen för jämställdhetsstödet utgjordes av ett socialfondsfinansierat projekt kunde således inte stödet riktas mot myndigheten, eftersom det i praktiken skulle ha inneburit att den förvaltande myndighetens egen kompetensutveckling finansierades av socialfonden. Den på förhand givna organisatoriska uppbyggnaden och den juridik som följer därpå beskrivs som avgörande för hur jämställdhetsperspektivet genomfördes i organisationen. Tolkningen av juridiken eller organiseringen som sådan ifrågasätts inte. Förutsättningarna för socialfondens givna organisatoriska design upplevdes i någon mån låsa möjligheterna för hur jämställdhetspolitiken skulle kunna genomföras. Som citaten ovan visar framhölls organiseringen och juridiken som mindre viktig och som neutral i förhållande till jämställdhetspolitikens innebörd, trots att denna, som vi kommer att se i del 2 i detta kapitel, fick konsekvenser på såväl det innehåll som jämställdhetsbegreppet tillskrevs och dess genomförande. Det finns även tendenser hos intervjupersonerna att beskriva det som att myndigheten hade alternativa idéer för organiseringen av jämställdhetsarbetet men att de på grund av organisatoriska aspekter, en känsla av kaos och erfarenhetsbrist valde det alternativ som var bekant. I citatet nedan skildrar intervjupersonen från Svenska ESF-rådets ledning det övergripande organisatoriska läget som myndigheten befann sig i vid planeringen av förra programperioden, vilket kan tolkas som ett uttryck för denna begränsning och trötthet:

Rent krasst tror jag att det är så att när man är i ett sådant här programskifte så är det rätt kaosartat. Då var det dessutom så att vi hade en jättestor omorganisation, vi bytte [ledning], jag var ny [representant i ledningen], södra halvan av landet skulle nu jobba i hela landet, vi hade verksamhetsövergångar från arbetsförmedlingen, från regionförbund, från länsstyrelser, vi skulle säga upp en massa folk. Det var rörigt. Och då tror jag att rent rationellt funkar det så att vi inte höjde ambitionsnivån mer än det som rent krasst var uppdraget, att ta fram urvalskriterier, anlita processtöd. Det fanns inte riktigt ett helhetstänk, utan mer att alla projekt ska jobba med jämställdhetsintegrering. Punkt. Vi mäktade då inte med att jobba med den här delen, hur det skulle komma in i de regionala prioriteringarna, de regionala planerna och så.

[...]

KAPITEL 5

Jag tänker att om regeringen varje gång stöper om hela organisationen och bildar nya konstellationer med partnerskap och ändrar var man jobbar och allt sådant där, då tar det allt fokus. Då hinner man som förvaltningsmyndighet inte tänka till kring hur vi kan jobba klokt och systematiskt med alla de frågor vi ska täcka. Så det tror jag spelar jättes-tor roll. Det var bara bråttom, bråttom, bråttom och allt var nytt, nytt (ESF-rådet, ledning).

Organiseringen av jämställdhetsstödet förklaras med att de organisatoriska förutsättningarna för att utforma ett etablerat jämställdhetsarbete var dåliga på grund av bland annat omorganisering och institutionella processer som påverkade både rollfördelningen och att diskussioner eller tydliga definitioner uteblev. I nästa avsnitt ska vi titta närmare på frågan om hur antaganden om jämställdhet förmedlas i organiseringen av jämställdhetsarbetet. Efter att ha diskuterat de framträdande föreställningar och antaganden om jämställdhet som förekom ska jag nu undersöka om, och i så fall hur, dessa togs i uttryck i stödstrukturens utformning.

Redovisning som huvudsaklig styrteknik

Ledamot 2, ÖK: Min bild, och jag vill inte göra den till en sanning, men min bild är att vi inte har diskuterat själva [jämställdhets]målet i någon djupare kvalitativ diskussion. Nej, men däremot kvantitativt 'hur många kvinnor har deltagit, hur många män har deltagit', ekonomin etcetera etcetera.

Vanja: Har det betydtt någonting, när ni har tittat på antal kvinnor och män, har det varit viktigt?

Ledamot 2, ÖK: Jag uppfattar det som att det har varit en del av redovisningsformen. [...] Någon djupare diskussion om vad är det som vi ska titta på, vad vi menar med jämställdhet, det kan jag inte minnas. Vi har ju haft den typen [av diskussion] att ett jämställdhetsperspektiv är viktigt att ha och som har reducerats till ett kvantitativt mått i slutändan, att 'si och så många kvinnor har deltagit'. Det är min bestämda uppfattning.

Ledamoten från övervakningskommittén beskriver i citatet hur kommitténs arbete med att granska socialfondsprojektens jämställdhetsarbete påverkades av att jämställdhetspolitiken i socialfonden inte definierades. Detta beskrivs ha medfört att politikområdet kontrollerades endast utifrån kvantitativa mått. Intervjupersonen menar att det i sin tur innebar att övervakningskommittén inte hade någon reell möjlighet att avgöra varken huruvida ett enskilt projekt eller hela den övergripande socialfondspolitikerna hade lyckats eller misslyckats.

ats med jämställdhetsarbetet. Det de kunde kontrollera var könsrepresentationen i antal. Emellertid gavs inte heller denna jämställdhetsaspekt någon större uppmärksamhet, utan behandlades snarare som formalia för redovisningen.

I intervjuerna på nationell nivå framkommer den största kritiken mot hur jämställdhetsperspektivet hanterades i socialfundsorganisationen från övervakningskommitténs ledamöter. Intervjupersonerna därifrån berättar om ett uppdrag som enligt kommissionens förordning (EG) nr 1083/2006 innebar ett ansvar över genomförandet av fondens samtliga mål, men som i praktiken gavs liten möjlighet till påverkan. Den komplexa uppbyggnaden av socialfonden i Sverige karaktäriserades å ena sidan av ett ”klassiskt” nätverksliknande flernivåsystem med många olika aktörer inblandade i genomförandet och där styrningen fungerade genom en logik om samarbete och överenskommelser. Å andra sidan upplevde ledamöter i övervakningskommittén att styrformen gjorde det svårt att tydliggöra aktörers roller och intressen. I följande citat resonerar en ledamot från övervakningskommittén kring problematiken med hur jämställdhetsarbetet redovisades och argumenterar för att en förklaring till att det saknades interna diskussioner om jämställdhet inom socialfundsförvaltningen var att denna inte vågade utmana socialfondspolitikkens ramar satta av regeringen:

Ledamot 1, ÖK: Redan då [i planeringsfasen] var det ju en del som inte ville ha jämställdhetsbegreppet med överhuvudtaget. De tyckte inte att det hade med det här att göra.

Vanja: Hur gick diskussionen då?

Ledamot 1, ÖK: Nej, men det var väl mer det där att det blir som en pålagring som inte vare sig ger det ena eller det andra. Det visar ju utvärderingar också nu att det är väldigt svårt att knyta några resultat till det egentligen, som påtagliga effekter eller så. Det går ju att säga att man har gjort det, men inte vad det ger. Därför att tänket är fel från början. Från ESF:s håll. Eller ja, från regeringens håll blir det ju.

Vanja: Varför tror du att det blev så då?

Ledamot 1, ÖK: Man har inga andra idéer om hur man ska göra. [...] Man vågar inte. I och med att det är ganska tydligt satta mål på nationell nivå när det gäller hur man ska jobba med de här frågorna. [...] Ambitionen finns, men det finns inte målsättningarna riktigt tydligt. Och det förstår jag ju. Det finns ju inget land som skulle våga ha ett socialfundsprogram som säger att du ska ifrågasätta de politiska strukturerna eller systemen eller någonting sådant. För då utmanar du ju egentligen den rådande politik som är i varje medlemsland.

Ledamöter i övervakningskommittén berättar i intervjuerna att planeringsprocessen inför förra programperioden var slutet från Svenska ESF-rådets håll. En intervjuperson minns att kommittén lade fram alternativa förslag till organiseringen av bland annat jämställdhetspolitiken, men att dessa ”försvann” (ledamot 1, ÖK) under processens gång. Även intervjupersonerna från Svenska ESF-rådet ger uttryck för liknande upplevelser men då av att det var departementet som arbetade slutet under programskrivningen. Som dessa intervjupersoner minns det förekom få remissrundor eller dylikt där myndigheten fick möjlighet att vara med och påverka innehållet i skrivningen. Den här bilden delas av ansvarig från arbetsmarknadsdepartementet som berättar att de istället för remissrundor utanför regeringskansliet i första hand använde sig av en ”interdepartemental arbetsgrupp” (medarbetare, arbetsmarknadsdepartementet) som berörda departement satt med i. Denna arbetsgrupp ska dock inte ha träffats många gånger utan programskrivaren ”hade mer bilaterala kontakter i olika sakfrågor, som till exempel med jämställdhetsenheten” (medarbetare, arbetsmarknadsdepartementet).

Styrning genom samverkan bygger på grundidén att involvera många aktörer i planeringen, ansvaret och genomförandet för att bättre och mer effektiva beslut och ska fattas. Trots att den svenska socialfundsorganisationen, från nationell nivå till projektnivå, är uppbyggd kring denna styrform förefaller den upplevda makten att påverka utformningen av socialfundsprogrammet och innehållet i jämställdhetspolitiken genom samverkan vara förhållandevis liten hos flera av aktörerna på nationell nivå. Vad gäller möjligheten till övergripande inflytande över innehållslig planering och organisering menar ledamöterna i övervakningskommittén att denna fortfarande var påtagligt koncentrerad till departementet respektive nationella ESF-kontoret. Intervjupersonerna ger uttryck för en sammantagen bild av att jämställdhetsperspektivet organiserades utifrån en uppfattning om att det behövdes ökad kunskap, på framför allt projektnivå, men att det fanns en otydlighet i definitionen av och innehållet i jämställdhetsbegreppet. Innebörden av jämställdhetspolitiken fick istället i praktiken definieras av de på förhand utformade redovisningssystemen.

Begränsning av innehållslig diskussion

För att undersöka vilket innehåll som jämställdhetspolitiken fick i organisationen analyserar jag särskilt aktiviteter så som planering av genomförandet, delegering av arbetsuppgifter och rollfördelning mellan aktörer och nätverk.

Relationerna mellan de olika aktörerna analyseras för att undersöka hur styrformen fungerade i praktiken och hur den upplevdes av de som var involverade. I citatet nedan diskuterar en ledamot från övervakningskommittén den roll som myndigheten Svenska ESF-rådet spelade i socialfundsorganisationen:

Vanja: Socialfundsorganisationen är omfattande även om myndigheten är förhållandevis liten. Den är utspridd med många olika aktörer, kommittéer, partnerskap, processtöd och projekt...

Ledamot 1, ÖK: Och så en massa inbyggda konstigheter i det egentligen. Eftersom socialfonden skär genom hela samhällssystemet, allt från privat... alltså det skär igenom allt. Och sen ska du ha en myndighet som ska fördela ut medel, men om myndigheten samtidigt åtar sig att vara någon form av katalysator för vissa frågor som man annars inte bär...

Vanja: Hur då menar du?

Ledamot 1, ÖK: ESF-rådet som myndighet bär inga frågor överhuvudtaget. Men man uppträder så i vissa fall, då blir det konstigt. För vem är det då som ska ta emot resultatet? ESF-rådet vill göra det för att kunna säga till regeringen att de har gjort ett bra uppdrag. Ett bra jobb. Men sen stannar det ju där.

Vanja: Menar du att det finns en risk att ESF-rådet endast arbetar upp till den nivån där de kan presentera goda resultat för departementet?

Ledamot 1, ÖK: Ja, det är inbyggt. Frågorna blir ju också sådana, de blir ju inte tillräckligt nyanserade eftersom den kompetens man besitter begränsar vilken typ av frågor man kan ställa och efterfråga, vilka resultat och så.

Intervjupersonen ger uttryck för en kritik mot den diskrepans som uppstod mellan myndighetens uppgift att förvalta och fördela medel och dess planerande och organiserande funktion. Samtidigt riktas också kritik mot myndighetens relation till regeringen och hur denna relation påverkade innehållet i socialfundspolitiken. Svenska ESF-rådet uppfattades brista i förmågan att leda och utveckla delar av socialfundspolitiken, men på grund av att detta inte var ett problem för redovisningen och återrapporteringen till regeringen landade myndighetens ambitionsnivå lägre än vad intervjupersonen från övervakningskommittén hade önskat. Socialfondens organisering i Sverige kritiserades av intervjupersonen för att bidra till ett särskilt fokus på output med ett mindre fokus på innehållsliga frågor som följd. En annan ledamot menar att redovisningssystemets fokus på kvantitativa mått resulterade i att det

KAPITEL 5

varken ställdes höga krav på kvalitativ verksamhetsutveckling i projekten eller fanns något handlingsutrymme för dem att själva utveckla sina verksamheter. En av orsakerna till att departementet och Svenska ESF-rådet fokuserade i så pass hög utsträckning på den kvantitativa redovisningen, menar intervjupersonen, var för att det förenklade deras eget arbete:

Ledamot 2, Ök: Det här mellanläget gör det lätt för både departementet och ESF. Det gör livet lättare för dem.

Vanja: På vilket sätt?

Ledamot 2, ÖK: Ja, det är lite lättare att redovisa och få in siffrorna [...] och då behöver man inte läsa riktigt vad [projekten] vill göra.

Relationen mellan Svenska ESF-rådet och arbetsmarknadsdepartementet uppfattades av intervjupersonerna från övervakningskommittén ha påverkat genomförandet av socialfondspolitiken på så sätt att det reducerades till en förenklad redovisning och urvattnad ansvarsfördelning. Beskrivningen av Svenska ESF-rådet som en ”tom katalysator” för regeringens politik kan emellertid ställas mot beskrivningen som den tjänsteman på arbetsmarknadsdepartementet ger av arbetsfördelningen mellan departementet och ESF-rådet där myndigheten istället tillskrevs stort tolkningsansvar för socialfondspolitikkens innehåll och utformning. Från departementets sida förefaller det inte ha funnits någon definitiv bild, utan att denna lämnades medvetet till Svenska ESF-rådet att ta fram.

I intervjumaterialet framkommer det sammantaget olika uppfattningar om vilka aktörer som har haft makt att påverka, utveckla och leda socialfondspolitiken. Materialet visar att jämställdhetsperspektivet hade en oklar innebörd och tolkades ibland olika sätt, och i praktiken hanterades som om en administrativ fråga. Intervjupersonerna ger inte uttryck för att tolkningar om vad jämställdhetspolitiken hade för innehållslig definition påverkade själva genomförandet. Istället framställs andra förhållanden, så som organisatoriska omständigheter, juridiska förutsättningar och redovisningssystemet, som avgörande för genomförandet. Analysen visar också att det faktum att Svenska ESF-rådet är en egen myndighet påverkade hur jämställdhetsstödet kom till och till vilka aktörer det kunde riktas. Att ESF-rådet är en egen myndighet innebär en delegering av arbetsuppgifter från departementet. Intervjupersonerna ger inte uttryck för att myndigheten och departementet hade ett nära samarbete i framtagandet av det svenska socialfondsprogrammet. Det förefaller ha funnits en diskrepans mellan ambitioner om en styrning baserad på samverkan och tydlig delegering, och den ordning, präglad av otydlighet,

slutna processer och oklar ansvarsfördelning, som skapades i praktiken. I praktiken tycks genomförandet istället ha styrts av relativt isolerade nätverk av aktörer, vilka, i exempelvis övervakningskommitténs fall, hade ett uttalat formellt ansvar för socialfondens verksamhet men utan stora möjligheter till påverkan.

Del. 2. Regional styrning av jämställdhetspolitiken

I denna andra del om den svenska socialfonden diskuterar jag hur aktörer på den regionala nivån definierade och hanterade jämställdhetspolitikens innehåll och organisering. Intervjuer med representanter från två regioner har genomförts. Intervjupersonerna företräder det länsstyrelseägda socialfundsprojektet ESF Jämt, regionala handläggare på socialfunds kontor och representanter från regionala strukturfondspartnerskap. I föregående analysdel såg vi att styrningen på nationell nivå präglades av oklara rollfördelningar och att definitionen av jämställdhetsperspektivet upplevdes av aktörerna som relativt otydlig. Mot bakgrund av detta kommer jag nu att undersöka rollfördelning, relationer mellan aktörer och arbetet med jämställdhetspolitiken på regional nivå. Analysen syftar vidare till att undersöka den betydelse som den organisatoriska strukturen hade för hur jämställdhetspolitiken definierades och genomfördes. Avsnittet kommer att diskutera hur styrningen bidrog till att upprätthålla eller förändra antaganden och föreställningar i det fortsatta genomförandet.

Oklara roller i nätverksorganisationen

När vi rör oss från nationell till regional nivå träder de regionala strukturfondspartnerskapen fram som en central aktör i socialfondspolitiken. På Svenska ESF-rådets hemsida beskrivs att partnerskapets uppgift vara att öka socialfondens lokala förankring genom deltagande av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting och företrädare för arbetsmarknadens organisationer, länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, intresseorganisationer och föreningar². Som tidigare nämnts hade partnerskapen i uppgift att enas om en regional handlingsplan för socialfondspolitiken, vilken sedan skulle vara styrande för prioriteringen av de regionala projekten. Partnerskapen skulle

² Se <https://www.esf.se/sv/Vara-fonder/Socialfonden/Overgripande-information-om-socialfundsprogrammet/Strukturfondspartnerskap/>. Besökt senast 20180107.

sedan prioritera mellan de projektansökningar som regionala ESF-kontor godkändt och dessa prioriteringar var bindande för ESF-rådet. Strukturfondspartnerskapen gavs alltså formell makt att fördela socialfondsmedel i regionerna. Vid planeringen av införandet av de regionala strukturfondspartnerskapen beskriver en intervjuperson från strukturfondspartnerskapet i region A att Svenska ESF-rådet och nationella intresseorganisationer uttryckte missnöje mot den nya organisationsstrukturen och att partnerskapen skulle få en sådan betydande roll. Anledningen till missnöjet var att ett införande av strukturfondspartnerskap skulle innebära en omfördelning av makt från ESF-rådet till andra regionala aktörer. Partnerskapens inrättande innebar på så sätt en särskild förutsättning för de regionala ESF-kontoren i Sverige. På regional nivå uppges av ESF-kontoren och ESF Jämt/Länsstyrelsen att partnerskapen, i deras beslutsfattande funktion, i hög grad påverkade hur arbetet med socialfonden fortskred bland annat gällande arbetet med jämställdhetspolitiken.

Som framgick i analysen av den nationella nivån talade intervjupersonerna om organisatoriska omständigheter som förklaringar till att det rådde oklarheter kring hur jämställdhetspolitiken skulle definieras och genomföras. Mot bakgrund av detta ska jag nu undersöka närmare hur den regionala nivån uppfattade organisationen och regionala möjligheter till att genomföra socialfondens jämställdhetspolitik. Vid en intervju med en regional ESF-handläggare beskrivs förutsättningarna för de regionala ESF-kontoren att bedriva sitt arbete i allmänhet, och då även jämställdhetsarbetet, som svåra:

Det är ju så att när vi ska bedöma en ansökan då ska vi vara experter på arbetsmarknadspolitik och vi ska se att det är okej tillgänglighet, okej jämställdhet, i fall budgeten är okej riggad. Det är ju jättesvårt alltså. Vi kan ju inte vara experter, om man säger så. [...] Så det var väldigt svårt för många att få med sig det här med jämställdhet (handläggare, region A).

Jämställdhetsperspektivet var ett av många perspektiv som de regionala kontoren skulle bedöma hos projekten och just jämställdhet uppfattades som särskilt svårt. Citatet återspeglar också den nationella nivåns uttryck för att myndigheten hade ett komplicerat uppdrag med komplexa arbetsuppgifter. Handläggaren förklarar vidare att hanteringen av socialfondens jämställdhetsperspektiv vid början av programperioden 2007 – 2013 uppfattades som rött med en avsaknad av vägledning:

Nej, i början var det väldigt förvirrat. Det fanns ju olika medarbetare som av olika skäl hade god kunskap om jämställdhet, men det var ingenting som det fanns en god strategi för att sprida till övriga medarbetare och jag minns inte att vi hade så mycket utbildnings-

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

insatser inom det området heller utan det kom liksom vartefter, om man säger så (handläggare region A).

Handläggaren beskriver att syftet med jämställdhetsarbetet var oklart till en början. En handläggare från en annan region ger en liknande bild av att det saknades strukturer för att gemensamt hantera jämställdhetsperspektivet och menar att de regionala myndighetskontoren saknade ett stöd från nationella ESF-rådet eller departementet:

Nej. Det var inte så koncentrerat eller fokuserat. Även om det var ett krav. Det fanns ingen struktur för det interna ESF-arbetet när det gällde jämställdhet. I nuvarande period har det blivit en utveckling där (Handläggare, region B).

Lösningen på situationen blev inte att myndigheten diskuterade och definierade innehållet i och tillvägagångssätten för jämställdhetspolitiken. Istället fick myndigheten indirekt hjälp av länsstyrelsernas projekt ESF Jämt där Svenska ESF-rådets regionala handläggare kunde sitta med på länsstyrelsens utbildningar och på så sätt få information inom ämnet. Intervjupersonerna från regionala ESF-kontor och från ESF Jämt/Länsstyrelsen beskriver att ESF Jämt kunde stötta myndigheten dels genom att aktörerna arbetade sida vid sida och dels genom att ESF-rådet och ESF Jämt hittade sätt att genom en indirekt utbildning kringgå reglerna om att ESF Jämt inte fick ge stöd åt myndigheten. En representant för projektledningen i länsstyrelsernas projekt ESF Jämt beskriver det som en process där ESF Jämt:s arbete gav ringar på vattnet hos Svenska ESF-rådet: ”jag tror att under alla de här åren så har det ändå på något sätt sipprat igenom” (ESF Jämt, projektledning).

I intervjuerna framkommer att det hos ESF-rådet, utöver en oklarhet kring hur jämställdhetspolitiken skulle hanteras, också fanns en upplevd osäkerhet kring själva myndighetsutövningen. En av de regionala handläggarna uppger att denna osäkerhet hade rötter i tidigare programperioder där ESF-kontoren arbetade på pass nära projekten, bland annat genom att hjälpa till med ansökningskrivande, att myndigheten fick kritik ”från olika håll” utifrån ett ”myndighetsutövningsspektiv” (handläggare, region A). Enligt handläggaren resulterade detta i att ESF-kontoren blev överdrivet noga med distansen till projekten och att onödigt många projekt fick avslag på sina ansökningar, bland annat på grund av bristande jämställdhetsperspektiv:

Handläggare, region A: För det var ofta där som det föll. I vissa fall kände man att de kanske inte ville [arbeta med jämställdhet] och då är det ju inte mer än rätt, men i vissa fall så berodde det nog på ren okunskap.

KAPITEL 5

Vanja: Fanns det en viss osäkerhet hos ESF i vad myndigheten fick bevilja och inte?

Handläggare, region A: Ja det kan man nog säga. Sen som sagt det var ju ganska nytt det här också. Det är ju svårt att bedöma vad som är okej och inte och sådär. Men efter ett tag så kanske vi greppade det mer och mer, också med stöd av processtöd jämställdhet [ESF Jämt].

Intervjupersonerna ger uttryck för en upplevelse på regional nivå av att inte kunna erbjuda projekten tillräcklig information om och stöd kring jämställdhetsperspektivet, men att detta problem till viss del löstes av att Länsstyrelsens projekt startade. Den tvekan som fanns på nationell nivå kring jämställdhetsperspektivets definition och hur det skulle genomföras tycks ha sipprat ner i organisationen och, tillsammans med ett fokus på regelverket, påverkat de regionala kontorens förutsättningar och förmåga att bedöma projektansökningar. På regional nivå försökte man lösa problemen genom att indirekt ta del av det stöd som ESF Jämt riktade mot projekten. Eftersom myndighetsutövningen, kopplat till åtminstone jämställdhetsperspektivet, upplevdes som svår och riskfylld fungerade kontakten med ESF Jämt som en avlastning där myndigheten fick hjälp med att hantera jämställdhetspolitiken. En projektstödjare från en annan region ger däremot en bild av att ESF Jämt:s arbete med projekten inte alls gav ringar på vattnet varken hos strukturfondspartnerskapet eller det regionala ESF-kontoret:

I min region fick ESF Jämt aldrig tillgång till partnerskapet. Vi pratade mycket om att hela kedjan skulle vara med, men det blev bara i projekten. Det blev aldrig heller så att handläggarna fick kunskap (ESF Jämt projektstödjare, region B)

Organisationsformen präglades av att flera aktörer deltog i genomförandet av jämställdhetspolitiken, men också av en avsaknad av kontakt dem emellan. Jag ska nu undersöka hur dessa förutsättningar påverkade tolkningar av jämställdhetsperspektivet på regional nivå.

En tydligare tolkning av jämställdhet framträder på regional nivå

Liksom i föregående analysdel, där jag studerade hur jämställdhetspolitiken tolkades hos arbetsmarknadsdepartementet, övervakningskommittén och nationella ESF-rådet, ställer jag frågan om vad begreppet jämställdhet innebär och hur det förhöll sig till socialfondens övergripande mål, till aktörerna på regional nivå. En handläggare från region A svarar att jämställdhet handlar om resurseffektivitet:

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

Det handlar om att förbättra resursutnyttjandet i ekonomin, kan man säga. Vi har lägre sysselsättningsgrad bland kvinnor, samtidigt som i vissa fall är den rena arbetslösheten högre i manliga grupper. Men här tänker jag att få arbetsmarknaden att kunna tänka sig att göra icke-könsstereotypa rekryteringar, bättre se till kompetensen hos hela inte bara hälften liksom. Det leder ju till lägre arbetslöshet och bättre resursutnyttjande. Det är en bra affär (Handläggare, region A).

I region B svarar handläggaren på ett liknande sätt och placerar jämställdhetsbegreppet i en diskussion om regional utvecklingspolitik, det vill säga humankapital och tillväxt:

Handläggare, region B: Om man ska ha en bra grund för utveckling och tillväxt för en region så måste man involvera alla oavsett kön. Och man ska inte sträva efter en enkönad arbetsmarknad utan om det ska ske en utveckling så måste det vara av båda könen.

Vanja: Vad menar du med 'utveckling'?

Handläggare, region B: Tillväxt. Utifrån ett tillväxtperspektiv så ska man involvera båda könen, det tycker jag. Att man ska ha hela befolkningen som rekryteringsbas.

I analysen av den nationella nivån framkom att i det svenska socialfondsprogrammet, liksom hos intervjupersonerna på nationell nivå, kopplas jämställdhetsbegreppet på en övergripande nivå till rättvise- och demokratifrågor, men konkretiseras närmare, särskilt i programskrivningen, i en diskussion om tillväxt och humankapital. På den regionala socialfondsnivån landar den innehållsliga förståelsen av jämställdhetspolitiken direkt i en logik om effektivitet och lönsamhet där resurseffektivitet framhålls som det centrala värdet.

Lätt och svårt jämställdhetsarbete

Intervjupersonerna pendlar mellan att uppfatta det praktiska genomförandet av jämställdhetspolitiken som svårt (se resonemang ovan om hur ESF-rådet upplever sitt eget jämställdhetsuppdrag) och samtidigt som något självklart, vilket citatet nedan ger uttryck för:

Men jämställdhet och tillgänglighet, dels är det nog de områdena där projekten kände mest rädsla och osäkerhet och dels så var det ändå ganska konkret vad det innebar liksom. Men sen fortfarande kan man fundera om det verkligen är så att vi, om man nu ska hårdgranska, om det gjorde alla projekt jämställdhetsintegrerade. Så var det ju inte. Men det

KAPITEL 5

kanske räcker att man ändå lyft frågan på ett helt annat sätt (Handläggare, ESF-kontor, region A).

Jämställdhet som begrepp uppfattades alltså som svårt och oklart, och på samma gång som något konkret. Å ena sidan beskriver den regionala handläggaren att det var svårt för myndigheten att hitta gemensamma tillvägagångssätt för att arbeta med politiken och att ingen riktigt visste hur det skulle gå till eller vad de förväntades göra. Å andra sidan associeras jämställdhetsarbetet i projekten som någonting tämligen tydligt och görbart. Liksom aktörer på den nationella nivån talade om begreppet jämställdhet som något självklart, men uttryckte osäkerhet kring hur det skulle styras och implementeras, ger handläggaren på regional nivå uttryck för att jämställdhet i teorin eller på en abstrakt nivå är givet, klart och önskvärt, men i praktiken svårare att förstå sig på. Den erfarenhet som myndigheten själv hade av det praktiska jämställdhetsarbetet beskrivs alltså som krånglig och förvirrande, men som en mer abstrakt politisk vision uppfattas jämställdhet som betydligt klarare. Detta kan vara en del i förklaringen till att det, trots att jämställdhet var ett villkor för projektfinansiering, fanns en uppfattning om att det var tillräckligt att lyfta frågan om jämställdhet hos projekten. I den svenska organisationsstrukturen blev det projektnivån som fick i uppgift att som minsta organisatoriska beståndsdel genomföra socialfondens jämställdhetspolitik med stöd av ESF Jämt och länsstyrelserna.

Som tidigare framgått uppfattade ansvariga för svenska socialfonden, såsom Svenska ESF-rådet och arbetsmarknadsdepartementet, i högre grad än representanter från övervakningskommittén, jämställdhetspolitiken som en självklar del av socialfondspolitik. Även representanter från ESF Jämt/länsstyrelserna menade att det fanns en oklarhet mellan jämställdhetspolitik och socialfondspolitik. Intervjupersonen från ESF Jämt:s projektledning uppfattade till exempel inte alls att det fanns plats för ett jämställdhetsperspektiv i socialfondsprogrammet: ”rent krasst så kom det inte in där alls” (ESF Jämt, projektledning).

Vanja: Upplevde du att ESF ställde krav på ESF Jämt att reda ut vad ni menade med jämställdhet i allmänhet och jämställdhet specifikt i socialfonden?

ESF Jämt, projektledning/Länsstyrelsen: Nej, ingenting. Ingenting. De var ganska okritiska, det kan man ju fundera på. De förlitade sig på att vi kunde. Men det var på gott och ont. Vad är det vi pratar om liksom? Det hade varit intressant om de tagit den diskussionen [och frågat] hur vi tänker kring jämställdhet i socialfonden kopplat till de här målgrupperna. Men den diskussionen hade vi inte.

Svenska ESF-rådets benägenhet att lägga över såväl tolkningen som genomförandet av jämställdhetspolitiken på regional och lokal nivå kan tolkas som ett uttryck för att jämställdhet som idé uppfattades som självklart men saknade en tydligare praktisk eller konkret betydelse. Tillvägagångssätten för att arbeta med jämställdhet var fortfarande oklara och framträdde inte naturligt i organiseringen. Det fanns inte heller någon tydlig plats i organisationsstrukturen där en diskussion om politikens innehåll och genomförande kunde föras. I föregående analyskapitel framkom att det på nationell nivå, från såväl regeringskansliet, övervakningskommittén som nationella ESF-rådet, fanns ett antagande om att Sverige generellt sett behärskar jämställdhet och jämställdhetspolitik, och vid en jämförelse med andra EU-länder uppfattades Sverige som ett modernt land med höga ambitioner. Antagandet återfinns på regional nivå. En av de regionala ESF-handläggarna argumenterade för att Sverige är pådrivande i jämställdhetsfrågor inom EU och att många övriga medlemsstater hade andra utmaningar som resulterade i att jämställdhet inte tillmättes samma betydelse: ”det är ju så att vi har ju råd att vara lite mer spetsiga här” (intervju, handläggare region A). Jämställdhetspolitiken rymde alltså denna motsättning av att uppfattas som både enkelt och svårt, självklart och samtidigt krångligt att hitta genomförandesätt för.

Tolkningskrock mellan ESF-rådet och Länsstyrelsen

Dessa genomförandesätt lämnades till länsstyrelserna och projekt ESF Jämt att ta fram och jag ska nu undersöka hur Länsstyrelsen gick till väga i det arbetet. Enligt intervjupersonerna från ESF Jämt så präglades deras arbete inledningsvis av länsstyrelsernas ordinarie jämställdhetsuppdrag, att föra ut regeringens jämställdhetspolitiska mål i länen. Länsstyrelsernas uppdrag och ESF Jämt:s uppdrag, att jämställdhetsintegrera socialfonden, visade sig dock vara problematiskt att föra samman. Så här beskriver intervjupersonen från ESF Jämt:s projektledning processen:

Vi blev väl styrda av Länsstyrelsens tankesätt. För det första vi fick, vi som kom nya på banan, det var en utbildning som hölls av länsstyrelsernas särskilt sakkunniga i jämställdhet, en två-dagars sitting och duvning i Länsstyrelsens perspektiv. Och det var ju naturligt då, men då fanns inte kopplingen till EU och den här socialfondsstrategin, utan då var det utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Vi blev styrda direkt till de jämställdhetspolitiska målen och vi fick en basutbildning klar, en power point att använda i mötet med ESF-projekten. Det handlade om rättvisefrågor, demokratifrågor, alla de här argumenten. Tillväxtfrågor också, men tillväxt som ord användes inte förrän det började textas av utvärderarna i någon halvtidsutvärdering eller när det nu var. Och styrgruppen för ESF Jämt, jo det var när de tog fram en projektlogik. Två dagar satt styrgruppen, och då kom

KAPITEL 5

det upp det här med tillväxt och när det sen togs med alla projektstöderna i ESF Jämt samlade, då blev det direkt motstånd kring det 'men vi använder inte... Vi pratar inte om tillväxt med projekten', det blev liksom ett gap. Det blev nästan provocerat.

Eftersom ESF Jämt fick i uppgift att konkretisera själva arbetet med jämställdhetspolitiken i den svenska socialfonden och ESF Jämt representerades av länsstyrelsen tolkades detta arbete utifrån länsstyrelsens ordinarie jämställdhetsuppdrag. Jämställdhet definierades därför utifrån de svenska jämställdhetspolitiska målen. Enligt intervjupersonerna från ESF Jämt och länsstyrelsen följde dessa mål en tradition av att placera in jämställdhetspolitiken i en diskurs om rättigheter vilket upplevdes krocka med socialfondens tillväxtfokus. En intervjuperson från ESF Jämt riktar i citatet nedan kritik mot det regionala ESF-kontorets uppfattningar om vad jämställdhet innebar när jag frågar om Svenska ESF-rådet och ESF Jämt hade samma tolkning av jämställdhetsbegreppet:

Jämställd betyder att inte facka in folk utifrån kön. Och att tänka på konsekvenser när det gäller förväntningar, resursfördelning och bemötande. Det är en rättvisaspekt. Men tillväxt är den nya religionen. Det var väldigt mycket snack om att om så och så många kvinnor fick jobb så skulle BNP gå upp så och så mycket. Målet var att alla skulle jobba mer och mer. Jag tycker att det är jättefarligt med detta lönsamhets- och tillväxtmål. Hade jag och ESF samma tolkning av jämställdhetsbegreppet? Nej (ESF Jämt, projektstödare, region B).

Projekt ESF Jämt befann sig alltså mellan två myndigheter som betonade olika innehållsliga definitioner av jämställdhetsbegreppet. Intervjupersonerna från Länsstyrelsen menar att det hos Länsstyrelsen, som var projektägare och därför också arbetsgivare åt personalen i projekt ESF Jämt, fanns en tidigare vana i att kategorisera in jämställdhet i en diskussion om demokratifrågor. ESF-rådet, som var uppdragsgivare och finansiär för projektet, underströk istället jämställdhet som viktigt ur en lönsamhetsdiskussion. Länsstyrelsens beskrivning av att ESF-rådet var otillräcklig i sin förmåga att leda, samordna och definiera innehållet i arbetet med socialfondens jämställdhetspolitik beskrivs av en representant från ESF Jämt ha bidragit till en upplevelse av att å ena sidan önska mer styrning från ESF-rådet, men samtidigt värja sig från en sådan:

Jämställdhetsformuleringarna i Socialfondsprogrammet var inte mycket. Vad är det vi ska uppnå? Det var svårt att veta. Mer mål och styrning hade jag önskat. ESF hade kunnat vara tydligare och förklarat för oss. Det var dålig kommunikation från ESF:s håll kring mål och förväntningar. Men vi ville däremot samtidigt inte att de skulle styra oss mer i

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

arbetet, eftersom de inte visste något om jämställdhet. De hade kunnat styra oss åt något jättekonstigt håll (ESF Jämn, projektstödjare, region A).

Intervjupersoner från länsstyrelsen saknade tillit till ESF-rådets förmåga att styra, men ger samtidigt uttryck för att ESF-rådet, om förutsättningarna hade sett annorlunda ut, gärna hade fått ta ett tydligare grepp om styrningen. Intervjupersonen från ESF Jämt beskriver snarare att Svenska ESF-rådet, som en konsekvens av myndighetens upplevda brister, styrde ”fel” saker:

Ibland skulle vi redovisa varje minut. Och vi kände oss väldigt ifrågasatta. De trodde på riktigt att vi satt och rullade tummarna. De var så misstänksamma. Och i efterhand tänker jag att de kanske var lite missunnsamma, för att de var själva så styrda. Att jobba på ett ESF-kontor tror jag är väldigt regelstyrt (ESF Jämt, projektstödjare, region A).

Eftersom ESF Jämt var ett socialfondsfinansierat projekt fanns det en handläggare från ett regionalt ESF-kontor som hade hand om projektets månatliga lägesrapportering där de löpande aktiviteterna, måluppfyllelse samt budget för projektverksamheten rapporterades. När jag frågar representanten för ESF Jämt:s projektledning om det fanns en dialog med projektets handläggare från ESF-rådet och hur denna i så fall såg ut får jag till svar att det inte förekom några ”utvecklingsdialoger” (ESF Jämt, projektledning) utan kontakten rörde sig snarare kring att ”stämna av” (ESF Jämt, projektledning) gällande detaljer om exempelvis tidsredovisning.

[ESF Jämt:s handläggare] kunde ta upp luren och ringa om det var något. Men då var det på lite väl detaljnivå. Alltså riktigt på detaljnivå. Alltså väldigt sällan om det här utvecklingsinriktade, regionperspektivet - det man egentligen skulle vilja prata om (ESF Jämt, projektledning/Länsstyrelsen).

Intervjupersonerna från länsstyrelsen talar alltså om en situation där Svenska ESF-rådet, istället för att styra innehållet i jämställdhetspolitiken, styrde administrativa aspekter av ESF Jämt:s arbete.

I stödstrukturens inledningsarbete krockade ESF-rådets och länsstyrelsens definitioner av jämställdhet. Under årens lopp anpassades emellertid ESF Jämt:s arbetsmetoder till viss del efter ESF-rådet så att stödet skulle fungera bättre i relation till ESF-rådets krav på projekten och i relation till att en stor del av projekten återfanns i privat verksamhet. Det påbörjades ett internt utvecklingsarbete i ESF Jämt:

KAPITEL 5

Vi ifrågasatte hur vi skulle använda de jämställdhetspolitiska målen eftersom alla ESF-projekt inte är statliga myndigheter som har ett uppdrag att jobba [med dem], om man tänker privat verksamhet till exempel (ESF Jämt, projektledning).

ESF Jämt anordnade bland annat ett öppet seminarium om jämställdhet och lönsamhet som i inbjudan beskrevs såhär: ”Att ha med ett lönsamhetsperspektiv i arbetet med jämställdhet – vad innebär det och vad händer då? Hur gör vi för att ta ett steg vidare?” (ESF Jämt & Tema Likabehandling, 2011). Projektet tog också fram ett metodmaterial för hur ett jämställdhetsarbete kan bidra till ökad lönsamhet. Trots att intervjupersonerna från ESF Jämt inledningsvis riktade kritik mot ESF-rådets tillväxt- och lönsamhetsfokus så visar detta att projektet senare kom att arbeta för att genomföra socialfondens jämställdhetspolitik på ett sätt som överensstämde med Svenska ESF-rådets tolkning av jämställdhetsbegreppet.

Sammanfattningsvis har analysen hittills visat att handläggare från regionala ESF-kontor och projektmedarbetarna från länsstyrelsen i ESF Jämt uppfattade definitionen av och arbetsmetoderna för jämställdhet som otydliga från nationell nivå. Hos de regionala kontoren blev däremot jämställdhet en fråga om lönsamhet, vilket initialt resulterade i en tolkningskonflikt med länsstyrelsen, som i sin tur tycks ha arbetat för att nå en gemensam definition. Trots att regionala socialfondsförvaltningen förefaller ha utgått från en någorlunda tydlig definition så upplevde länsstyrelsens medarbetare att ESF-rådets styrning av ESF Jämt:s arbete var svag. Detta handlade främst om en upplevd brist på kontakt/kommunikation och om en styrning av ”fel saker”.

En upplevd administrativ börda påverkar jämställdhetsarbetet

Intervjupersonerna från ESF Jämt beskriver att de lade förhållandevis mycket tid på redovisning av, vad de uppfattade som, tekniska detaljer istället för ett innehållsligt och verksamhetsnära arbete. Denna problembeskrivning delas av en av handläggarna på ett av de regionala ESF-kontoren som redogör för hur myndigheten generellt sett gick tillväga för att bedöma på vilket sätt projekten arbetade med jämställdhet och särskilt svårigheten med att få projekten att beskriva sitt jämställdhetsarbete:

Jag kanske hellre vill ha en redovisning av hur man tänker jämställdhet och tillgänglighet när man bemöter sina deltagare till exempel. Men samtidigt, det är ju mindre mätbart, det är ju inte så mätbart vad det är för tankesätt liksom. Men det finns säkert mycket man kan göra där.[...] Och då får man kanske vara lite självkritisk, att man ibland kanske köpte lite oklara resonemang, alltså lite otydliga sådär som i 'nej, men alltså vi försöker tänka

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

på det när vi pratar med deltagarna [i projektet]'. Det var alltså inte så mycket av en strategi eller fastslagna tankar utan det var mer att det fanns en ambition någon gång, men den glömdes bort på vägen för det var så mycket annat (Handläggare, ESF-kontor, region A).

Redovisningssystemet krävde mycket administration av samtliga i organisationen. Såväl projekten som myndigheten granskades. Samtidigt verkar redovisningen i sig ha uppfattats som svår att använda för att identifiera och bedöma innehållet i projektens jämställdhetsarbete. Handläggaren uppfattade att det var komplicerat att få en överblick över hur jämställdhetsarbetet såg ut i de enskilda projektverksamheterna, men berättar också att myndigheten använde sig av den ursprungliga och godkända projektansökan för att bedöma projektens arbete:

Vanja: Uppfattade du att myndigheten hade en bild av vad som förväntades av projekten, som du kunde stämma av mot?

Handläggare, region A: I de flesta fall känner man nog det. Det beror mycket på projekt till projekt, men då får man helt enkelt gå tillbaka och se vad man har godkänt i ansökan en gång i tiden. [...] Jag kan inte säga att vi som myndighet hade liksom de här punkterna, exakt när vi följde upp, men däremot så har man ändå ett beslut i botten som de måste följa.

Svenska ESF-rådet bedömde och följde upp projektens jämställdhetsarbete mot den projektansökan som tidigare beviljats. Detta dokument fick stor betydelse för vilka krav som gick att ställa på projektens arbete. När Åse (2011) studerade socialfondens projektansökningar med fokus på jämställdhetsperspektivet lyfte hon fram att dokumentets mall inkluderar en ruta där det står att projektens planerade arbete med jämställdhetsintegrering ska beskrivas och att mallens design gör det möjligt för projekten själva att välja hur mycket de vill skriva i rutan. Åse konstaterar att utförligheten i beskrivningen av projektens planerade jämställdhetsintegreringsarbete varierade och att "[i] flera fall är avsnittet om jämställdhetsintegrering mycket knappt och anger endast att jämställdhetskompetens är säkrad eller att andelen kvinnliga och manliga deltagare i projektet ska vara jämnt" (Åse, 2011: 8). Åses studie visar att projektansökningarna ofta var knapphändigt formulerade, vilket också representanter från ESF Jämt bekräftar. Värdet av att använda dessa för att följa upp projekten kan därför ifrågasättas. En av handläggarna på ett regionalt ESF-kontor beskriver därutöver att själva administrationen och redovisningskraven gentemot projekten tog uppmärksamhet från den mer kvalitativa bedömningen av projektverksamheterna, något som uppfattades

som krångligt för såväl ESF-projekten som myndigheten. Projekten kunde till exempel få finansieringsproblem om antalet deltagare i projekten inte överensstämde med vad som stod i ansökan, om de mätbara målen för projektverksamheten inte hade uppnåtts eller om de hade räknat fel på sin semesterlöneskuld. Handläggaren beskriver att den här typen av administration och kontroll av ekonomin ibland tenderade att ta allt för mycket fokus:

[Då har vi] gått in och kollat och gjort återkrav och varit väldigt fokuserade på det medan det verksamhetsmässiga ofta liksom har kunnat slinka igenom. Eller har man bara kunnat presentera en någotsånär rimlig förklaring så har vi oftast köpt det (handläggare, ESF-kontor, region A).

Intervjupersonerna från både nationell och regional nivå beskriver att administrationen tog energi och att genomförandet av socialfondsprogrammet präglades av en uppmärksamhet mot tekniska aspekter. En möjlig slutsats är att den nationella nivåns uppmärksamhet mot redovisning, där den innehållsrika betydelsen av jämställdhetspolitiken lämnades öppen, påverkade förutsättningarna för den regionala nivåns förhållningssätt till redovisningskraven. Som tidigare konstaterat granskade nationell socialfondsförvaltning och övervakningskommittén främst tekniska och ekonomiska aspekter av socialfondens genomförande.

Bristen på styrning får en styrande effekt

Samtidigt som redovisning och granskning fick stor uppmärksamhet på regional nivå rådde oklarhet kring vad som egentligen redovisades när det gällde jämställdhet och till vilken nytta redovisningen gjordes. När jag frågar vad myndigheten använde projektens redovisningar till svarar en regional handläggare: ”jag tror inte att vi på något vis redovisar några kvantitativa mål, eller kvalitativa heller, vad avser jämställdhet eller tillgänglighet eller något sådant” (handläggare, ESF-kontor, region A). Handläggaren menar att ESF-rådet använde projektens rapporter för att stämma av det pågående arbetet, men inte för att på en övergripande nivå sammanställa eller analysera det regionala socialfondsarbetet. I analysen av den nationella nivån sökte jag efter någon form av sammanställd redovisning av jämställdhetsarbetet. Det visade sig att övervakningskommittén, som redovisar socialfondsprogrammet till kommissionen, inte redovisade själva jämställdhetsarbetet eller uppfyllandet av kvalitativa jämställdhetsmål utan gör en kvantitativ sammanställning av det antal kvinnor respektive män som hade deltagit i socialfondens projektaktiviteter. Jag frågade representanten från det regionala struktur-

fondspartnerskapet i region A om han har sett någon redovisning eller sammanställning av socialfondsprogrammets jämställdhetsarbete:

Vanja: Jag försöker spåra någon slags redovisning av arbetet med de strukturella målen, om och i så fall var, de finns. Fick ni se någon redovisning eller sammanställning på hur det ser ut i regionerna?

Representant för strukturfondspartnerskap, region A: Nej, det ska jag erkänna, inte som jag påminner mig nu. [...] Nej, men det tycker jag faktiskt skulle vara intressant att titta på, vad som hände med det, för att dra nytta av.

Intervjupersonen har inte sett någon sammanställning av arbetet med socialfondens övergripande mål. Den omfattande redovisningsapparaten förefaller inte på ett tydligt sätt ha använts för att mäta och följa upp socialfondspolitiken. Redovisningens syfte tycks nästan ha varit, som vi även såg i föregående analysdel, sig själv – en redovisning för redovisningens skull. Jag tolkar detta som att möjligheten till alternativa arbetssätt begränsades av kombinationen av detta fokus på redovisning, administration och redovisningens diffusa syfte eftersom administrationen tog så pass mycket tid och uppmärksamhet. Socialfondspolitiken syftade till strukturella förändringar på arbetsmarknaden och redovisningssystemet skulle därför ha kunnat användas för att, i den mån det var möjligt, ta fram kunskap om hur dessa förändringsprocesser såg ut. Under intervjuerna talar vi om dessa förväntningar på strukturella förändringar mot bakgrund av ovan nämnda fokus på administration:

Vanja: Hur vet man att man når strukturell förändring?

ESF Jämt, projektledning/Länsstyrelsen: Det vet vi ju inte. Vi hade inte som avsikt att mäta det heller. Vi skulle ha suttit ner med en projektlogik som vi skulle haft med från början och diskutera vad det innebär att höja kvaliteten. [...] Vad är det som vi ska förändra? Det var det som var den stora utmaningen.

Intervjupersonen talar om det upplevda glappet mellan den administration och granskning som krävdes och socialfondsprogrammets övergripande syfte. Eftersom man inte hade utarbetat någon form av rutin för att ”mäta” strukturell förändring eller förändringar i verksamhetens arbetsmetoder, ägnades detta mindre uppmärksamhet, samtidigt som ”det var det man strävade efter” (ESF Jämt, projektledning). Citatet ovan ger också uttryck för en osäkerhet kring vad en strukturell förändring skulle kunna sägas vara. Intervjupersonen från ESF Jämt:s projektledning beskriver hur rapporteringen till det regionala

KAPITEL 5

socialfondskontoret inte överensstämde med rapporteringen av de övergripande förändringar som nationella socialfondsförvaltningen förväntade sig:

När det var dags med redovisning och rapportering till departementet, då hörde [ESF nationellt] av sig och ville ha en hel lista på vad vi har åstadkommit, men det avspeglades inte i det vi skulle redovisa i lägesrapporter till ESF regionalt.

[...]

När det var dags för ESF-rådet att redovisa för departementet, fick jag känslan av att då bara 'äh det här är jätteviktigt' och så fick man något mail och så nästa vecka ville de ha underlag och så stod man där. Det där hade varit bra att veta innan, liksom. Och vilken typ av underlag? Då blev det det här gapet att vi jobbar på [projektnivå], vi har inte uppdraget att implementera projektets resultat och så. Det där är väl nackdelen med att man lägger ut någonting, för ESF-rådet ägde inte oss, men de ville ändå... (ESF Jämt, projektledning/Länsstyrelsen).

Från Länsstyrelsens håll beskrivs en svag styrning från Svenska ESF-rådet som upplevdes sakna egen viljeriktning vad gällde önskvärda sätt att genomföra jämställdhetspolitiken, samtidigt som de var måna om rapporteringen till departementet. Liknande beskrivningar har vi tidigare hört från intervjupersoner i övervakningskommittén som uppfattade Svenska ESF-rådet som en katalysator för regeringens politik (ledamot 1, ÖK). Intervjupersonerna ger uttryck för en upplevelse av att Svenska ESF-rådet agerade osäkert inför sitt uppdrag. Samtliga aktörer som jag har intervjuat i den svenska socialfundsorganisationen förklarar emellertid bristande uppfyllelse av de strukturella målen med bristande styrning från andra samverkansaktörer. Analysen av den här relativt omfattande nätverksstyrningen visar att ett särskilt förhållande mellan redovisningspraktiker och förväntningar på strukturell förändring uppstod och att en upptagenhet vid administrativ redovisning tycks ha bidragit till att socialfundsprogrammets övergripande ambitioner blev mindre synliga, däribland också jämställdhetspolitiken. Granskningen fick en betydande roll i den organisatoriska strukturen och bidrog till att definiera ramar för jämställdhetspolitikens genomförande. Detta kan tolkas som att bristen på innehållslig styrning fick en styrande effekt genom att ett större utrymme för administrativa teknikers påverkan skapades.

När styrformen tystar ner konflikter

Intervjupersonerna ger uttryck för att det fanns hinder för att strukturella samhällsförändringar skulle kunna genereras genom socialfondspolitiken generellt, men också avseende jämställdhetspolitiken. Trots organisationsstrukturens utformning med många involverade aktörer på flera nivåer, tycks det inte i någon egentlig mening ha skapats en samverkan aktörerna emellan. I en nätverksorganisation förutsätts att samarbeten och dialog kring olika aktörers bidrag är pågående, men när dialogen inte fungerar i praktiken så förefaller en annan organisatorisk ordning uppstå där fokus istället riktas mot administration. Intervjupersonerna på regional nivå beskriver att en sådan situation resulterade i ett upplevt behov av mer nationell styrning. Jag kommer nu att fördjupa analysen av kommunikationen och relationerna mellan de tre regionala aktörerna ESF Jämt, regionala ESF-kontoren och de regionala strukturfondspartnerskapen.

Precis som det framkom i analysen av nationell nivå så riktades det från regional nivå kritik mot hur de regionala strukturfondspartnerskapen fungerade. Utifrån ett organisationsstrukturperspektiv så uppfattade såväl Svenska ESF-rådet, på både nationell och regional nivå, som länsstyrelserna att jämställdhetsperspektivet försvann från agendan när projektansökningarna lämnades över till partnerskapen. En handläggare från ett regionalt ESF-kontor (region A) säger att ”med risk för att svära i kyrkan så hade det hade varit rätt skönt att slippa partnerskapet ibland”, men fortsätter:

Så är det ju med den demokratiska insynen någonstans. Men jag är lite ett fan av tjänstemannavälde eftersom jag tänker att det blir mer rationella beslut när vi i myndigheten fattar dem.

Handläggaren beskriver partnerskapet som viktigt och legitimt ur ett demokratiperspektiv och att det därför är känsligt att ifrågasätta. Samtidigt beskriver handläggaren partnerskapets beslutsprocess som ”kohandel” (handläggare ESF-kontor, region A) mellan dess representanter och att ”det har hänt både en och två och tre och tio gånger att man har tänkt att ’vad fan alltså’” (handläggare ESF-kontor, region A) gällande partnerskapets prioriteringar. Handläggaren menar att partnerskapen kunde påverka arbetet med socialfondens jämställdhetspolitik negativt och anledningen till detta beskrivs vara dels partnerskapets bristande kunskaper om jämställdhet och dels representanternas ålder och kön:

Det är väl så att vi kanske har en mer akademisk syn på projekten och [partnerskapen] tänker kanske mer utifrån jobb i olika delar av regionen och så där. Medan vi har våra ho-

KAPITEL 5

risontella kriterier som måste tillgodoses. [...] Men sen den där ansvarsfördelningen... Jag vet att i andra regioner i landet så har partnerskapssamarbetet fungerat ganska dåligt, alltså det har varit ganska stora motsättningar mellan ESF och partnerskapet. [...] Vi kan ju mer om jämställdhet och andra sakfrågor än vad [partnerskapet] kan. Det är ju så, det är en ganska hög medelålder och en viss dominans på herrsidan, även om de också har tankar kring att det ska vara i alla fall någon form av numerär jämställdhet. Om man tittar på jämställdhet och tillgänglighet, det kanske inte är frågor som jag upplever har stått på partnerskapets agenda, utan det är mer regionala frågor, alltså sysselsättningen i regionen. Det får man nog säga (handläggare, ESF-kontor, region A).

Som en reaktion på intervjupersonens upplevelse av att representanterna i partnerskapet inte var kunniga inom jämställdhetsområdet framträder här en tro på akademiskt vetande och tjänstemännens förmåga. Samtliga intervjuade aktörer från socialfondens organisationsstruktur ger uttryck för en upplevd kunskapsbrist hos andra aktörer i organisationen. Eftersom kunskapsbegreppet framställdes som helt väsentligt för genomförandet, så lyfter handläggaren fram tjänstemännens informella påverkansmöjligheter som något positivt. Osäkerhet och otillräcklig kunskap blev de främsta hindren för att jämställdhet skulle kunna uppnås. Detta fokus bidrog i sin tur till att uppmärksamheten riktades mot en upplevd objektiv och rationell kunskap om vad jämställdhet är och hur det ska uppnås. Handläggaren från region B betonar däremot istället att det största problemet med partnerskapet handlade om dess bristande intresse för jämställdhet:

Förra programperioden [period 2007 – 2013] lade vi inte så mycket fokus på att få dem att inse vikten av jämställdhet. Vi hade kunnat göra lite mera. Det kan nog också ha att göra med att vi inte upplevde så starkt intresse från deras sida (handläggare, ESF-kontor, region B).

Intervjupersonerna ger uttryck för en uppfattning om att bedömningarna och prioriteringarna av projektansökningarna låg i händerna på strukturfondspartnerskapen. Eftersom alla ansökningar granskas och godkänns av de regionala ESF-kontoren innan de landar för prioritering hos partnerskapen hade myndigheten i realiteten fortfarande makt att påverka partnerskapens beslut. Partnerskapens beslut bygger på de regionala planerna, vilka enligt flera intervjupersoner från ESF-rådet och länsstyrelsen ofta saknade ett uttryckligt jämställdhetsperspektiv. Eftersom ESF-rådets bedömning skedde innan partnerskapens bedömning behövde inte nödvändigtvis brister i de regionala planerna och hos partnerskapen innebära problem för jämställdhetsperspektivet, förutsatt att ESF-rådets tidigare bedömning av ansökningarna var tillräcklig. Partnerskapen upplevdes dock utgöra hinder för genomförandet av jämställd-

hetspolitiken. Regionala ESF-kontor hade åtminstone någon form av kontakt med partnerskapen, till skillnad från länsstyrelserna och ESF Jämt, vars representant från projektledningen beskriver partnerskapet på följande vis:

Och partnerskapen lyste ju med sin frånvaro, de var ju några, fortfarande är, någon sådan här gudom som bestämmer, men som inte är med på något sätt. Har de koll? Man pratar om 'dom' liksom. Samarbetet fanns inte.

Även medarbetare i ESF Jämt ger uttryck för en upplevelse av strukturfondspartnerskapen som en problematisk aktör:

Jag upplevde att partnerskapen var helt hemliga och låsta och tog inte alls till sig jämställdhetsperspektivet. Det var viss kohandel parterna emellan. Vi fick aldrig träffa dem och prata om jämställdhet. Det var en stor miss eftersom de beslutade. [...] Partnerskapet – vad var det? Vad bestod de av? Och den regionala planen – vad var det? Det var så ludigt. Det var problematiskt att vi inte hade kontakt med ESF-rådet och att partnerskapet var så hemligt (ESF Jämt, projektstödjare, region A).

De regionala strukturfondspartnerskapen upplevdes av intervjupersonerna från regionala ESF-kontor och ESF Jämt som hemliga, okunniga och ointresserade. Vid intervjun med en representant från strukturfondspartnerskapet i region A frågar jag hur jämställdhetspolitiken tolkades dels innehållsligt, dels i genomförandet av socialfondspolitiken och hur partnerskapet uppfattade samarbetet med Svenska ESF-rådet och ESF Jämt. Intervjupersonen berättar att frågan om jämställdhet främst kom upp i diskussioner om deltagarantalet i projekten var väldigt ojämnt utifrån en könsrepresentation. På frågan om vad jämställdhet i socialfonden innebär svarar intervjupersonen att det ”inte är så klockrent” (representant strukturfondspartnerskap, region A), men att partnerskapet, när de fattade beslut, försökte se jämställdhet som en ”nyttighet”. Intervjupersonen ger uttryck för att rättviseperspektivet sågs som en självklarhet och att partnerskapet istället arbetade med att integrera jämställdhetsperspektivet i ett lönsamhetsperspektiv:

Jag ska inte vara för förskönande, men jag vill nog påstå att vi hade ganska tydlig markering om att jämställdhet är till fördel och inte bara... Det är inte bara en rättvisefråga, utan det är en nyttighet.

Intervjupersonen hänvisar också till den regionala planen och menar att jämställdhetsbegreppet redan hade diskuterats under framtagandet av denna, men vill samtidigt inte ”förhårliga eller försköna den här diskussionen. Det är klart att det är svårt att diskutera hur vi menar, hur vi hanterar detta” (representant

strukturfondspartnerskap, region A). Intervjupersonen är lite osäker, men tror att det fanns ett stöd för jämställdhet till projekten som kunde hjälpa till vid behov:

Sen hade vi, och det tror jag vi inrättade efterhand, att vi också hade, kolla så jag inte ljuger nu, vi hade väl också möjlighet att lägga in det på ESF och regionalfondskontoret att du skulle gå igenom ett visst program, gå igenom en rådgivning kopplat till jämställdhet, tror jag.

Intervjupersonen från det regionala partnerskapet minns inte säkert att Länsstyrelsens projekt ESF Jämt funnits och bekräftar därmed indirekt länsstyrelsens och ESF Jämt:s uttryckta upplevelse av att vara isolerade från strukturfondspartnerskapen. Intervjupersonen hänvisar till den regionala planen i sin definition av jämställdhetsbegreppet, men vid en läsning av denna kan vi konstatera att en definition av begreppet saknas. De två formuleringar som återkommer är istället betydligt mindre konkreta: ”Jämställdhetsaspekten skall framgå av insatser som skall genomföras” och att ”Jämställdhetsintegrering [...] skall på ett tydligt sätt genomsyra insatserna” (Regional handlingsplan, region A). Det är därför svårt att mer konkret få grepp om vilket underlag som partnerskapet utgick från i diskussioner om jämställdhetsperspektivet.

En intervjuperson från strukturfondspartnerskapet i region B menar att jämställdhetsperspektivet uppfattades som viktigt för partnerskapets ledamöter och för intervjupersonen personligen handlade det om att ”inte kategorisera in människor” (representant strukturfondspartnerskap, region B) utan att möjliggöra för både kvinnor och män att göra fria val i arbetslivet. Intervjupersonen menar samtidigt att detta perspektiv inte i slutändan genomsyrade partnerskapets beslut och lyfter fram två faktorer som anledningar till detta. Den ena faktorn var att det fanns kommunikationsproblem mellan strukturfondspartnerskapet och Svenska ESF-rådet gällande projekten och vilka av dessa som ansågs lovande ur ett jämställdhetsperspektiv. Den andra faktorn var att partnerskapet skulle fatta samtliga beslut i fullständig konsensus. Ledamöterna kom från olika regioner och sektorer och enligt intervjupersonen var de vanligtvis inte alls överens om besluten. Ofta handlade konflikterna om att ledamöter ville att mer medel skulle fördelades till de projekt som syftade till att bidra till den ekonomiska utvecklingen i deras egen region. I kombination med konsensuskravet resulterade dessa spänningar i att jämställdhetsperspektivet prioriterades bort. Intervjupersonen förklarar varför:

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

Det fick inte bli konflikt. Så där, i slutändan, blev det en del kohandel. Och när du kommer in i en sådan process då faller jämställdhetsperspektivet (representant, strukturfondspartnerskap, region B).

Intervjupersonerna från Länsstyrelsen och ESF Jämt uppfattade sig som isolerade från partnerskapen, men även från ESF-rådet som beskrivs som avståndstagande och distanserat. Representanten för ESF Jämt:s projektledning beskriver relationen mellan ESF Jämt:s projektstödjare i regionerna och de regionala ESF-råden:

Det där var ju helt beroende på personliga relationer och intresse hos ESF-rådet, skulle jag vilja säga. Jag känner ändå att ESF-rådet borde ha haft en tydligare taktpinne, både nationellt och regionalt. Men min tolkning är att de inte själva hade blivit tilldelade en sådan roll av nationella ESF-rådet som riggade processtödet, och då känns det som att de lämnade det där och då.

Överlag fanns det alltså spänningar mellan relationerna och rollerna på regional nivå. Men kontakten mellan Svenska ESF-rådet och ESF Jämt fungerade samtidigt på olika sätt i olika regioner. En regional projektstödjare beskriver relationen som ”kaosig” (ESF Jämt, projektstödjare, region A) i början av programperioden, vilket påverkade arbetet:

I början var det tungt. ESF-rådet ville inte att vi skulle lägga någon tid på verksamhetsutveckling eller att ha möten med ESF. Verksamhetsutveckling gjorde vi ändå och sen på slutet var de jättestolta över det arbete som vi gjort.

Intervjupersonen från ESF Jämt/Länsstyrelsen beskriver att det regionala ESF-kontoret, åtminstone initialt, försökte begränsa ESF Jämt:s arbetsmetoder och ”markerade vad vi fick göra och inte i kontakten med projekten” (ESF Jämt, projektstödjare, region A). Under årens lopp beskrivs relationen mellan länsstyrelsen och ESF-rådet ha blivit tydligare. Jag frågar intervjupersonen vilka förväntningar som ESF-rådet hade på ESF Jämt:

ESF Jämt, projektstödjare, region A: Det är en svår fråga.

Vanja: Varför då?

ESF Jämt, projektstödjare, region A: Vi hade så lite kontakt. Vi visste vad vi inte fick göra, men inte vad ESF efterfrågade. De hade ingen sakkunskap. De förväntade sig kanske att vi skulle få det tufft och möta mycket motstånd. För det hade de tjänstemän på ESF som arbetat med jämställdhet tidigare mött internt från sina kollegor och från den or-

KAPITEL 5

ganisatoriska strukturen. Att ESF skulle jobba med jämställdhet fick mycket kritik internt. Vissa på ESF tycker att det är kontroversiellt. Men ingen gjorde öppet motstånd mot oss. Och ESF utvecklades jättemycket, efter ett tag förstod de att de behövde hjälp av oss.

I den nätverkande organisationsstrukturen uppstod avstånd mellan socialfondens aktörer, vilket förefaller ha varit påtagliga och problematiska i olika grad för olika aktörer. Intervjupersonerna från Länsstyrelsen och ESF Jämt beskriver hur distansen mellan myndigheterna och partnerskapet präglade relationerna och bidrog till bristande kommunikation men också till svårigheter med att rikta kritik mot andra aktörer i organisationen. Intervjupersonen från ESF Jämt:s projektledning reflekterar igen över hur socialfondens nätverksstyrning hade kunnat fungera annorlunda om rollerna varit tydligare och om det funnits möjlighet till diskussion kring de olika aktörernas uppdrag:

Att ha olika aktörer på banan, det kan funka hur bra som helst, men det är så viktigt det här med ledning och styrning. Och tydliga roller. För det var ganska mkt energi som pyste kring det här under alla åren, på olika sätt. Och jag tänker, hade man kunnat liksom ta en rejäl sittning kring det och tillsammans diskutera och ha en återkommande diskussion med de här olika aktörerna. [...] Alla behöver veta vilka våra olika roller är och hur ser vi på jämställdhet. Man har kanske inte alls svaren från början, men då är det något man lyfter och något man kan återkomma till (ESF Jämt, projektledning).

Intervjupersonen ger i citatet uttryck för en uppfattning om att styrformen för genomförandet av jämställdhetsperspektivet krävde tydlig ledning och styrning och är också kritisk till att stödstrukturen för jämställdhet genomfördes i projektform. Detta, menar intervjupersonen, ska ha lett till att onödigt mycket tid lades på administration från Länsstyrelsens håll:

Vi från Länsstyrelsen föreslog att vi skulle få ett sexårigt uppdrag eller ett femårigt uppdrag, så att vi kunde jobba långsiktigt och inte lägga ner allt för mycket energi, för det tog jättemycket kraft och tid att sitta och skriva [rapporteringarna].

Medarbetarna i ESF Jämt beskriver socialfondens organisationsstruktur som genomsyrad av oklara rollfördelningar, otydliga förväntningar, bristande styrning och kommunikation. På frågan om varför dessa organisatoriska problem kan tänkas ha uppstått svarar intervjupersonen från ESF Jämt:s projektledning att det kan bero på att Svenska ESF-rådet inte hade den bemaning och de resurser som krävdes för att hålla ihop en så pass omfattande organisation:

Tänk att man lägger ut en massa miljoner under alla dessa år på den här jättestödorganisationen, vilket är helt fantastiskt och unikt i sig tror jag. Det finns ju massa medspelare här. Vem ser till att det liksom [hålls ihop], det vet jag inte. Jag har inte ens några namn på någon som skulle kunna hålla ihop det. Och i stödstrukturen händer det ju massor, med temagrupper och... Så det kan inte vara att de inte kan lägga pengar, nej jag vet inte, det är ju någonting (ESF Jämt, projektledning).

Organisationsformen tycks ha försvagat styrningen av jämställdhetsperspektiven. Liksom analysen av den nationella nivån visade, så fanns det en tendens att även på regional nivå förklara upplevd organisatorisk oordning med de förutsättningar som andra organisatoriska aspekter gav, så som mängden administration, bemanning, eller resurser. I organisationen finns det överlag ett riktat fokus mot upplevda möjligheter och hinder för att genomföra socialfondspolitiken inom ramen för den styrform som präglade genomförandet.

Sammanfattning: Nätverksorganisation med byråkratins styrtekniker

I detta kapitel har jag analyserat organisationsformen för den svenska socialfonden och de förutsättningar för arbetet med jämställdhet som den innebar på nationell och regional nivå. Stödstrukturen initierades formellt från nationell nivå, däremot fanns det initialt inte en tydlig definition av jämställdhet som begrepp eller dess koppling till socialfonden i Sverige. Den innehållsliga tolkningen gjordes därför indirekt av aktörer på den regionala nivån, särskilt regionala ESF-kontor. Länsstyrelsens projekt ESF Jämt fick också en central roll genom att ta fram metoder för genomförandet. Intervjumaterialet har visat att det i denna situation, under stödstrukturens inledande skede, uppstod motsättningar mellan hur Länsstyrelsen definierade sitt ordinarie jämställdhetsuppdrag, utifrån ett demokrati- och rättighetsperspektiv, och hur de regionala ESF-kontoren tolkade jämställdhetsbegreppet i socialfonden, utifrån ett tillväxtperspektiv. Intervjupersonerna ger däremot uttryck för att Länsstyrelsen under programperiodens gång anpassade jämställdhetsarbetet efter ESF-rådets tolkning.

Intervjupersoner på både nationell och regional nivå beskriver att relationerna mellan aktörerna i socialfundsorganisationen i stort präglades av *distans* och *slutna processer*, såväl mellan departementet och den nationella socialfundsförvaltningen, mellan nationell socialfundsförvaltning och aktörerna på regional nivå som mellan regional socialfundsförvaltning, Länsstyrelsen och strukturfondspartnerskapen. I den bristande kommunikation och avsaknad av diskussionsmöjligheter som här uppstod framstod för det första vissa antaganden och värden kopplade till jämställdhet som självklara och

oproblematiska, framför allt på regional nivå. För det andra ledde det också till att jämställdhetsarbetet i hög utsträckning inordnades i en byråkratisk struktur. I organisationsstrukturen uppstod, trots nätverksstyrningens samverkansideal, en ordning som till stor del upplevdes som präglad av administration. Därutöver uppfattades den som präglad av de regionala strukturfondspartnerskapens dominans där jämställdhetsperspektivet tenderade att hamna i skymundan till förmån för andra regionala utvecklingsfrågor, och där agendan till viss del upplevdes vara förutbestämd. När nätverksstyrningens samverkansambition brast så skapades istället en organisationsstruktur som - i motsats till diskussion och närhet - karaktäriserades av *tystnad* och *avstånd* mellan aktörer. Detta fick särskilt betydelse för ESF Jämt:s och Länsstyrelsens arbete med jämställdhetspolitiken. För det första på grund av att Länsstyrelsen arbetade på uppdrag av Svenska ESF-rådet och upplevde sig behöva tydligare styrning och för det andra på grund av att Länsstyrelsens ordinarie jämställdhetsuppdrag inte direkt överensstämde med Svenska ESF-rådets jämställdhetsuppdrag.

Analysen har visat att det lades stor vikt vid redovisning och administration i organisationsstrukturen. Däremot uppstod problem när redovisningens syfte och innehåll inte uttalades, vilket delvis bidrog till att jämställdhetspolitikens innehåll inte heller definierades tydligt. Samtidigt som kunskap lyftes fram som ett annat högt värde med det mer eller mindre explicita antagandet om att bättre utbildning leder till förändring och ökad jämställdhet, så föreföll de administrativa styrteknikerna inte främja möjligheten till att synliggöra, kontrollera eller granska eventuell förändring i relation till jämställdhetspolitiken. Snarare fick jämställdhet definieras utifrån de på förhand givna kvantitativa redovisningssystemen. En avsaknad av definition skapade i det här fallet mer byråkrati i termer av mer administration. Tidigare studier har visat att det i den svenska målstyrda jämställdhetspolitiken generellt saknas en tydlig problemformulering för politikområdet (Alnebratt & Rönnblom, 2016). Analysen av socialfundsorganisationen i Sverige under åren 2007 – 2013 visar att jämställdhetsarbetet i detta fall, vilket formulerades som ett krav från europeisk nivå, däremot framför allt saknade målformuleringar för jämställdhetsperspektivet.

6

Socialfondens jämställdhetspolitik i spansk förvaltning

I detta kapitel analyseras tolkningar och styrning av socialfondens jämställdhetspolitik i Spanien. Liksom föregående kapitel inleder jag med en beskrivning av processen som ledde fram till framtagandet av den nationella stödstrukturen under programperioden 2007 – 2013. Därefter följer först en analys av vilka antaganden och föreställningar om jämställdhet och jämställdhetspolitik som fanns på nationell nivå och därefter på regional nivå. Som tidigare nämnts formulerade regionerna egna operativa socialfondsprogram med aktiviteter och åtgärder definierade utifrån regionala behovsanalyser. Det betyder att de spanska regionerna, i jämförelse med de svenska, var mer självständiga i förhållande till nationell socialfondsförvaltning. Gemensamt för samtliga socialfondsprogram var däremot att de var ålagda att förhålla sig till den nationella socialfondsförvaltningens granskning av jämställdhetsperspektivet.

Del 1. Nationell styrning av socialfondens jämställdhetspolitik

I Spanien fick det fokus på jämställdhetsfrågor som socialfondsprogrammets satsning EQUAL hade under den tidigare programperioden, år 2000 – 2006, en direkt betydelse för initiativet att skapa en stödstruktur för jämställdhet under programperioden 2007 – 2013. EQUAL syftade till att ta fram nya och bättre metoder för att motverka diskriminering i arbetslivet. Socialfondspolitikerna under denna programperiod utgick från vissa generella så kallade ”principer” som socialfondsfinansierade verksamheter skulle arbeta med för att beviljas ekonomiska medel. En av dessa principer var jämställdhet och avsåg att skapa jämställdhet på lokal nivå (Kommissionen, 2008b). Arbetet med att ta fram en stödstruktur för perioden 2007 – 2013 initierades i Spanien av den mindre grupp av tjänstemän i den nationella socialfondsförvaltningen som

hade varit involverade i EQUAL och den här processen skiljde sig markant från motsvarande process i Sverige.

En stödstruktur initieras informellt

Den första gruppen av intervjupersoner i både Sverige och Spanien består av de aktörer som planerade bildandet av en stödstruktur för jämställdhetspolitiken. Sammansättningen av dessa aktörer är mycket olik i de två länderna, vilket diskuterades i kapitel 4. I Spanien innebar det faktum att jämställdhet var en så pass tydlig del av arbetet under EQUAL-perioden att en handfull av socialfondens medarbetare nationellt fick särskilda arbetsuppgifter som innebar ett särskilt ansvar över jämställdhetsperspektivet. Dessa personer beskriver i intervjuer att de därmed indirekt specialiserade sig inom jämställdhetsområdet. Under planeringen av socialfondens programperiod 2007 – 2013 uppfattade de sedan att det jämställdhetsarbete som genomförts i Spanien under åren 2000 – 2006 inte togs tillvara:

[We] had been working within the EQUAL initiative previously. I think most of us, not all of us, had been working with gender projects at national, regional and local level. In a voluntary way we find that there was a very important gap. When we finished the initiative EQUAL and started to work with 2007 – 2013 programming period we were more conscious of the needs, of the gaps, because we had already known many good result in the framework of EQUAL initiative. And many many things that had been achieved in that framework were now absent in that enormous framework of that new period (medarbetare 2 från arbetsgruppen för jämställdhet).

Tjänstemännen, som alltså var medarbetare i Spaniens nationella ESF-kontor, tog ett eget initiativ till att skapa en stödstruktur för jämställdhetsperspektivet i den nya programperioden 2007 – 2013 och kallade sig själva för Grupo estratégico de igualdad, ”Den strategiska jämställdhetsgruppen”. Jag kommer i fortsättningen att kalla dem för ”arbetsgruppen för jämställdhet” eller endast ”arbetsgruppen”. Arbetsgruppen samlade sig för att diskutera om, och i så fall hur, de skulle försöka arbeta vidare med jämställdhetspolitiken i socialfonden. En intervjuperson beskriver att idéerna och diskussionerna kring att utveckla nya tillvägagångssätt kom från en kritik mot och upplevd oro över att Spanien inte levde upp till kommissionens regler för socialfonden:

We wanted to change this procedure, we wanted to do a training course, we wanted to gather this information and do this analysis. Like, we don't know about the Spanish ESF

KAPITEL 6

contribution to gender equality. How can we measure that? We have to do reports to the commission [...] what is going on? How is ESF in Spain promoting gender equality? We don't know that, no one is taking care of that. How are the [regional] programs implementing gender equality? What are they doing and how? We wanted to have that information (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Intervjupersonen beskriver att ambitionen var att skapa en struktur som skulle inkludera hela socialfonden, både nationell och regional nivå. Syftet var att försäkra sig om att socialfonden internt arbetade med jämställdhet. Arbetsgruppens redogörelser för hur den inledande processen gick till handlar till stor del om hur de gick tillväga för att övertyga socialfondsförvaltningens högsta beslutsfattande nivå om behovet av, men också möjligheten till, ett jämställdhetsstöd. Enligt representanter för arbetsgruppen hade de en medvetenhet om att det fanns särskilda hinder mot att ett jämställdhetsarbete skulle kunna etableras. En begränsning var av ekonomisk karaktär. Det fanns exempelvis ekonomiska hinder mot att skapa tjänster, så som nya anställningar eller offentlig upphandling, med uppgift att stödja genomförandet av jämställdhetspolitiken. Intervjupersoner från arbetsgruppen menar att detta initialt också framhölls inom förvaltningen som ett argument mot att skapa en stödstruktur för politikområdet. För att lösa det ekonomiska problemet tog initiativtagarna i arbetsgruppen kontakt med myndigheten Kvinnoinstitutet. Det fanns redan ett etablerat samarbete mellan arbetsmarknads- och socialdepartementet, som socialfonden låg inom, och Kvinnoinstitutet gällande andra verksamhetsområden inom EU:s regionalpolitik. Genom att Kvinnoinstitutet i sin tur anlätde personal för arbetet i stödstrukturen så belastades inte socialfondsförvaltningen ekonomiskt. Eftersom departementet och myndigheten redan hade ett upparbetat samarbete så var det enligt intervjupersonerna en förhållandevis enkel formell process att utöka detta till att också inkludera socialfonden.

En annan begränsning som arbetsgruppen mötte initialt var av organisatorisk karaktär. En intervjuperson berättar att arbetsgruppen gick noga tillväga utifrån den organisationsordning som socialfondsförvaltningen befann sig i: "we took it very seriously, and we did it very expertly and technical", därför att "the Spanish administration is very hierarchal and very whole in one sense" (medarbetare 1, arbetsgruppen). Förvaltningen i allmänhet, men departementet i synnerhet, uppfattades som hierarkiskt, regelstyrt och oflexibelt. Intervjupersoner från arbetsgruppen beskriver att de därför försökte göra en formell plats för jämställdhetspolitiken "in the scheme of the organization" (medarbetare 1 från arbetsgruppen). Arbetsgruppen antog att jämställdhetspolitiken skulle elimineras från socialfondens övergripande arbete om denna inte formulerades som ett officiellt uppdrag och ett specifikt

ansvarsområde. Stödstrukturen planlades därför noga innan ett förslag lades fram. Förslaget inkluderade ett jämställdhetsstöd för hela den interna socialfundsorganisationen. Arbetsgruppen formulerade...

...a proposal to [Spanish ESF national level) on how to create a support structure for the whole ESF, within all of the regions and the national level, within the authorities and the national levels. The regions can be intermediate bodies but the authorities are within the ministry of employment at a national level. What we need is not to tell others what to do to promote gender equality, what we need is to tell ourselves what to do to promote gender equality. [...] We thought OK we assess projects, we do the follow up of projects, we tell them how to integrate a gender perspective, but do *we* do it? Not only the team who was working on the gender perspective, but also the whole team of the ESF structure? Do the managing authority do it? Do the certification authority do it? (medarbetare 1 från arbetsgruppen)

En tredje begränsning för etablerandet av ett internt jämställdhetsarbete utgjordes av arbetsgruppens egen förväntan på motstånd från socialfundsförvaltningens övriga medarbetare. Medarbetare 1 från arbetsgruppen berättar att på grund av att arbetsgruppen förutsatte att förslaget skulle möta motstånd både från den beslutsfattande nivån och övriga medarbetare så tog det tid innan de kom fram till hur förslaget till en stödstruktur skulle läggas fram. Arbetsgruppen beskriver att de var angelägna om att jämställdhetsarbetet, trots att det initierades informellt och underifrån av arbetsgruppen själv, skulle drivas formellt och ”top-down”. Detta dels för att skapa organisatoriska möjligheter för att etablera jämställdhetspolitiken, men också för att det förväntade motståndet skulle mötas upp med obligatoriska aktiviteter riktade till socialfondens medarbetare. Om jämställdhetsarbetet drevs uppifrån i den organisatoriska hierarkin, och med obligatoriska aktiviteter, så antogs förutsättningarna för ett deltagande främjas. Efter att arbetsgruppen beslutat sig för vad de ville åstadkomma med en intern stödstruktur för jämställdhet och formulerat ett förslag på hur detta skulle genomföras så presenterades det i förvaltningen.

I intervjuer beskriver representanter från arbetsgruppen att de ville vara tydliga med varför de hade initierat arbetet för en stödstruktur för jämställdhet, vilken roll som den högsta förvaltningsnivån borde ha och att arbetsgruppen borde betraktas som en resurs att tillgå:

And by recourses I mean us. There were five of us who were working there already, we were going to work there anyway so why don't use us? It was more like 'please use us'. But then we thought, no we cannot do all this by ourselves. We hadn't the time. It was on top of everything else, which is very common. There was not a specific position for a

KAPITEL 6

gender equality expert. [...] We needed technical assistance to help us (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Arbetsgruppen fokuserade på att hitta vägar för att göra jämställdhetspolitiken till en legitim fråga inom socialfonden i Spanien, i en organisation som uppfattades som hierarkisk och svårföränderlig. Ekonomiskt fanns det hinder i förvaltningen, men det uppfattades också som ett centralt hinder att det inte gjordes en formell efterfrågan av ett explicit jämställdhetsarbete varken från departementet och nationell socialfondsförvaltning eller från kommissionen. Arbetsgruppen initierade istället informella processer som skulle komma att generera nya formella arbetssätt. Längre fram i kapitlet kommer detta att diskuteras och analyseras vidare. Så här långt kan vi däremot konstatera att en särskild struktur för jämställdhetspolitiken till slut etablerades i den spanska socialfondsförvaltningen. Denna riktades först och främst till den nationella nivån där den statliga myndigheten Kvinnoinstitutet fick i uppdrag att genomföra aktiviteter främst inom nationell förvaltning, men också inom regional socialfondsförvaltning. Därutöver fanns det också en ambition om att stötta samverkansaktörer och några få utvalda socialfondsprojekt. I korthet bestod stödet av utbildning, handledning och framtagande av riktlinjer inom jämställdhetsområdet.

När den här avhandlingen skrivs så arbetar endast en av de personerna som ingick i arbetsgruppen kvar i den nationella socialfondsförvaltningen. Utöver representanter från denna så har jag på nationell nivå också intervjuat personer från Kvinnoinstitutet. Kvinnoinstitutet var delaktigt i planeringen, men framför allt i genomförandet av stödstrukturen, tillsammans med arbetsgruppen. Intervjupersonerna från arbetsgruppen beskriver att syftet med stödstrukturen var att förändra socialfondens medarbetares sätt att tänka och agera i förhållande till jämställdhetsområdet och att påverka förvaltningen till att ta politikområdet på allvar inom ramen för socialfondens uppdrag. Vad var det då mer konkret som de ville medvetandegöra? Närmast diskuteras vad syftet med jämställdhetspolitiken inom den spanska socialfonden antogs vara.

En definition av jämställdhetspolitiken tas fram nationellt

En intervjuperson från arbetsgruppen berättar att det uppfattades som viktigt att involvera socialfondens högsta beslutsfattande nivå:

Because we knew that if we didn't involve the people who can take decisions we had very little to do. It was not easy to make the decision makers believe in it, but we did it (intervjuperson 2, arbetsgruppen).

Arbetsgruppen antog att deras handlingsutrymme för att arbeta med jämställdhet i socialfonden skulle vara litet utan stöd från ledningen. Intervjupersonerna som initierade den spanska stödstrukturen beskriver att en del av behovet av en stödstruktur låg i att det fanns flera och vitt skilda uppfattningar om vad jämställdhetsbegreppet innebar hos övriga medarbetare i organisationen. Detta såg arbetsgruppen som problematiskt därför att det för det första, enligt deras erfarenhet, ledde till onödigt långsamma förändringsprocesser mot ett ökat fokus på jämställdhet, men för det andra för att det också resulterade i kontraproduktiva tillvägagångssätt för att uppnå jämställdhet. En intervjuperson (2, arbetsgruppen) ger ett exempel på detta genom en berättelse om en kollega på socialfondsförvaltningen som föreslog att en lokal satsning för kvinnor att kunna vara hemma mer med sina barn skulle fungera som ett lyckat exempel ("best practice") inom jämställdhetsområdet. I kommissionens förordning (EG) nr 1083/2006, tema 69 är kvinnors och mäns möjlighet att skapa balans mellan arbetsliv och privatliv en åtgärd för att underlätta tillträdet på arbetsmarknaden. Hos handläggaren på socialfondskontoret tolkades däremot detta som att kvinnor borde få ökade möjligheter till att vara hemma. Denna situation, menar intervjupersonen, vittnar om hur olika uppfattningarna var inom organisationen gällande jämställdhetsbegreppets innebörd och vad jämställdhet i arbetslivet betydde. Intervjupersonerna beskriver generellt att jämställdhetspolitiken i Spanien ofta hade tolkats som att den enbart handlade om kvinnor och att en del i arbetet inom socialfonden har varit att synliggöra hur och varför begreppet också har med gruppen män, maskulinitet och ojämlika relationer mellan könen att göra. Flera intervjupersoner lyfter fram att Spaniens offentliga politik var starkt präglad av en patriarkal struktur där ojämlika förhållanden mellan kvinnor och män, som exempelvis mäns våld mot kvinnor, betraktades som ett privat snarare än ett samhällsproblem:

Regarding gender violence, there has been some campaigns trying emphasizing that it's not a matter of private life; it's a social problem (medarbetare 1 från arbetsgruppen)

People don't pay much importance to that question because they don't think about it, and because of our culture. It's very patriarchal (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

I övrigt menar flera intervjupersoner också att jämställdhet som politikområde generellt sett inte var något som ägnades uppmärksamhet i den spanska socialfonden. En väsentlig del av syftet med stödstrukturen var därför att synliggöra för handläggarna att ojämställdhet inte bör betraktas som ett privat problem utan som ett samhällsproblem som den offentliga politiken har ett

ansvar att hantera. Stödstrukturen syftade på så sätt till att ta ett mer samlat grepp kring just innebörden av begreppet jämställdhet för att socialfonden skulle kunna arbeta åt en specifik jämställdhetspolitisk riktning. Strategin för att åstadkomma detta blev bland annat att genomföra gemensamma seminarier för socialfondens handläggare på både nationell och regional nivå med gemensam utbildning och diskussion.

Socialfondens jämställdhetspolitik för att nå rättvisa

Intervjupersonerna som initierade det jämställdhetspolitiska arbetet beskriver att det var kvinnors och mäns lika rättigheter som var det huvudsakliga motivet till arbetet. För en intervjuperson (3) från arbetsgruppen handlade jämställdhet exempelvis om lika juridiska rättigheter i praktiken. Genom att argumentera för att socialfonden är en del av den offentliga politiken och att den relaterar till människors liv och erfarenheter, menar intervjupersonen att fonden också har bäring på jämställdhetspolitik:

I studied law. So in my opinion equality is a constitutional right. So as far as it is a constitutional right you have to implement it in every step like other rights. In the case of the Spanish society, it's so visible that there are inequalities between men and women. It's the reality. You have to fight it. I think it's something necessary. I am a bit pessimistic and I think we will need special programs related to equality between men and women during a lot, a lot, a lot of years. Because formal equality maybe is gained but real equality is far away, today. The structural funds are part of the life like the rest of the policies and they are equality necessary (medarbetare 3 från arbetsgruppen).

I citatet får socialfonden utgöra, i likhet med andra policys, ett verktyg för att åstadkomma sociala förändringar mot ett rättvist samhälle. Till skillnad från hur diskussionen fördes i Sverige så skapades i Spanien ett tydligare isärhållande av rättviseperspektivet och det ekonomiska perspektivet. Den europeiska socialfonden är i grunden ett arbetsmarknadsinstrument där det i EU:s skrivningar om fondens övergripande mål om ökat arbetskraftsutbud 2007 – 2013 fanns ett sammanförande av de ekonomiska aspekterna av tillväxt och sysselsättning och av de sociala aspekterna av jämställdhet:

The ESF is Europe's main instrument for supporting jobs, helping people get better jobs and ensuring fairer job opportunities for all EU citizens. It does so by investing in Europe's human capital (Kommissionen, 2012).

[...]

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

Supporting women in work is another priority. Many activities boost access to childcare facilities, to allow women to return to work more quickly. Other encourage women to acquire technical and IT skills, thus opening new opportunities; or engage successful businesswomen to act as mentors for women wanting to start their own business (Kommissionen, 2012).

I kommissionens skrivningar förväntades en mer konkurrenskraftig arbetsmarknad uppnås bland annat genom ökad jämställdhet, som här fick betyda tillvaratagande av humankapital. Som vi har sett i det föregående analyskapitlet återspeglades denna logik i den svenska socialfonden där syftet med jämställdhetspolitiken formulerades som sammanlänkat med en diskussion om arbetskraftutbud och tillväxt. I det spanska fallet uppfattades inte den här logiken som lika stark utan tolkades, exempelvis i följande citat från en medarbetare i nationella socialfonden, som en möjlig motsättning:

I think the political and economic interests are not always on the same side regarding the gender issues, but I think [gender equality] is a question of justice (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

Intervjupersonen ger uttryck för ett antagande om att jämställdhetsbegreppet innebär inte i en direkt mening utgörs av en strävan om att både nå högre tillväxt och social rättvisa. Istället uttrycks dessa två tolkningar som potentiellt kontrasterande och motstridande. Intervjupersonen (2, arbetsgruppen) betonar sin uppfattning om jämställdhetsbegreppet betydelse som "it's a question of justice". En annan intervjuperson är däremot inte lika skeptisk till att föra samman tillväxtperspektivet och rättighetsperspektivet, men uppfattar ändå att det finns en skillnad mellan de olika perspektiven och att det sociala rättighetsperspektivet bör komma först:

I think it's very important to link [gender equality] to economic growth, but to me it's a matter of social justice. That's to me. [...] I think both discourses are very interesting, yet; first it's a matter of social justice (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Jämställdhetspolitiken knyts alltså här i första hand till frågor om rättvisa och rättigheter. När det i Sverige uttrycktes en frustration över diskrepansen mellan upplevt "varande" (vi är någorlunda jämställda) och "görande" (men vi behöver lära oss att visa det och fortsätta vara det) så uttrycker intervjupersonerna i Spanien istället att det fanns en tydlig diskrepan mellan EU:s mål om jämställdhet och det faktiska ojämsställda tillståndet i landet. Mer konkret så uttrycktes att rättighetsperspektivet i socialfondens jämställdhetspolitik handlar om kvinnors rätt till anställning, rätt till att inte bli diskriminerad på

KAPITEL 6

arbetsmarknaden, rätt till lika lön för lika arbete, men också om omsorgsfördelning i familjer för att möjliggöra för kvinnor att befinna sig på arbetsmarknaden. Samtidigt framkommer i flera intervjuer ett fokus på jämställdhet som en bredare fråga än vad som direkt berör socialfondspolitikens område. Flera intervjupersoner tar upp en allmän utveckling av framför allt ett ökat sexuellt våld hos gruppen unga och en ökad kulturell stereotypisering av kön som viktiga jämställdhetspolitiska frågor vilka inte har en direkt anknytning till socialfondspolitikerna. Trots det inkluderades dessa frågor som teman i utbildningar och seminarier inom ramen för socialfondens stödstruktur för jämställdhet. Jämställdhetsarbetet i socialfonden användes på så sätt aktivt för att försöka påverka en allmän jämställdhetspolitisk debatt.

Som tidigare nämnts beskriver de personer som initierade en särskild satsning för jämställdhetspolitiken i den spanska socialfonden i hög grad hur deras deltagande i EQUAL-programmet höjde deras medvetenhet kring jämställdhetsfrågor:

Maybe because we have been working with EQUAL initiative at the European level, we were more experienced and we have learned about that. We had realized the reality ourselves (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

EU:s socialfondspolitik förefaller alltså ha haft betydelse för den spanska socialfondsförvaltningens arbete med jämställdhetspolitiken och bidrog till att uppmärksamma och aktualisera jämställdhetsfrågor i förvaltningen. Däremot framkommer det i intervjuerna att EU inte har använts som ett stöd för att definiera politikens innehåll, utan främst för att öka dess legitimitet (*jfr*, Moreno & Serrano, 2011). Arbetsgruppens ambition var att förändra uppfattningar om jämställdhet, tydliggöra begreppets innebörd och att öka kunskapen om med vilka metoder och tekniker som socialfondsorganisationen kan och bör arbeta för att uppnå jämställdhet. De metoder som användes var i första hand framtagande av checklistor och andra vägledande material, samt obligatoriska utbildningssatsningar som vände sig till handläggare på framför allt nationell nivå, men också frivilliga utbildningar på regional nivå.

Liksom i det svenska fallet fanns det en tilltro till att ökad kunskap skulle bana väg för förändring. Däremot förhöll sig de intervjuade från socialfonden i Sverige respektive Spanien olika till kunskapsdimension. När den svenska stödstrukturens kunskapsfokus kretsade kring en tro på att ökad kunskap i sig leder till ökad jämställdhet, så handlade den spanska stödstrukturens kunskapsfokus istället mer om att genom kunskap skapa legitimitet åt krav på att arbeta med jämställdhet inom organisationen och genom obligatoriska aktiviteter och arbetssätt möjliggöra för ett utrymme av förändring. Till skillnad

från det svenska fallet så bidrog de olika antagandena om jämställdhet som förekom i den spanska socialfundsorganisationen till ett särskilt fokus på att föra ut en gemensamt gällande definition och syfte med socialfundens jämställdhetspolitik.

En hierarkisk organisation med obligatoriska aktiviteter tar form

I den spanska organisationsstrukturen skapades en stödstruktur för jämställdhet som riktades till socialfundens handläggare. Den inkluderade obligatoriska aktiviteter och kunskapskrav kopplat till jämställdhet för samtliga medarbetare. Till skillnad från det svenska fallet där stödstrukturens organisationsform betraktades som mindre viktig blev istället organisationsformen i Spanien en betydelsefull del i arbetet mot att införa ett jämställdhetsperspektiv i socialfonden. I intervjuerna uttrycker flera av de som initierade stödstrukturen att det borde vara obligatoriskt att man informerar och arbetar med kapacitetsbyggande för personer som arbetar med fonderna. Det fanns på så sätt en tro på att förändring sker när individer är mer eller mindre tvungna att ta del av information och nya arbetsmetoder. Om inte individerna förändras så har åtminstone den organisatoriska strukturen möjlighet att förändras.

It's not a about saying, 'take gender perspective into account blablabla'. We wanted facts and results (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

De nya arbetsmetoderna för medarbetarna i den spanska socialfundsorganisationen handlade exempelvis om att analysera projektbudgetar och programbudgetar utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Syftet var bland annat att undersöka resursfördelning mellan kvinnor och män för att sedan jämföra och utjämna resursfördelningen. Ett annat syfte var granska och utvärdera projektresultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Arbetsgruppen tog kontakt med Kvinnoinstitutet som fick en viktig roll i processen med att ta fram guidelines och checklistor som stöd för de nya arbetsmetoderna samt att genomföra obligatoriska seminarier och utbildningar för socialfundens personal. Som tidigare nämnts fanns det ett upplevt behov av att säkerställa att Spanien följde kommissionens regler för socialfonden. När innehållet i och arbetet med jämställdhetspolitiken i Sverige anpassades efter de rapporteringssystem som redan fanns, var syftet med stödstrukturen i Spanien snarare att skapa möjligheter till att överhuvudtaget *kunna* rapportera till kommissionen om innehållet i jämställdhetsarbetet och hur detta arbete fortskred. Arbetet handlade till stor del om att å ena sidan få regionala handläggare att

anlägga ett mer fördjupat jämställdhetsperspektiv när de skrev sina årliga rapporter till den nationella förvaltningsnivån om det regionala socialfondsarbetet. Å andra sidan handlade det om att få medarbetare på socialfondens nationella kontor att ställa relevanta frågor om jämställdhetsperspektivet i deras kontakt med regionerna för att på så sätt hjälpa dessa att förstå behovet av ett jämställdhetspolitiskt arbete:

For a start, gender issues were not a priority of the ESF main objectives, at least not in Spain. So we tried to implement, to put some attention, to raise attention for people working at the managing authority and the certification authority, not only to raise interest but also to raise gender issues as something important in our day-to-day work (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

För att möta de jämställdhetspolitiska ambitioner som fanns fokuserade arbetsgruppen på själva organiseringsarbetet, det vill säga delegeringen av arbetsuppgifter och ansvar samt val av arbetsmetoder. En tolkning av detta är att organiseringen inom förvaltningen användes aktivt för att möjliggöra jämställdhetsarbetet, vilket i sin tur uppfattades som ett förändringsarbete med utgångspunkt i att utmana patriarkala relationer och de aktuella jämställdhetspolitiska diskussionerna.

Härnäst ska jag analysera de strategier som användes inom ramen för stödstrukturen, de aktiviteter som stödet utgjordes av samt reaktioner på dessa inom socialfondsförvaltningen. Avsikten är att undersöka hur antaganden och föreställningar om jämställdhet blev synliga i organiseringen och i styrningen. I föregående avsnitt framkom att jämställdhetsbegreppet explicit kopplades samman med begreppen rättvisa och rättigheter och att en av intentionerna med jämställdhetsstödet var att skapa en samlad tolkning av vad jämställdhetspolitiken inom socialfonden skulle syfta till, men också att ta fram gemensamma metoder och arbetssätt. Tillvägagångssätten för att få medarbetare i organisationen att resonera och agera på ett gemensamt sätt var att hänvisa till regelverk och att införa obligatoriska aktiviteter. Dessa strategier samt det gensvar som stödstrukturen fick internt kommer jag att analysera med utgångspunkt i den organisatoriska strukturens roll och påverkan.

Att organisera för att utmana dominerande antaganden

Arbetsgruppen initierade en process för att organisera ett jämställdhetspolitiskt arbete inom ramen för den organisatoriska struktur som fonden befann sig i. Syftet var att förändra synen på och arbetssätt för jämställdhet i den spanska socialfonden och arbetsgruppens tillvägagångssätt präglades av en strävan efter att göra jämställdhetsperspektivet legitimt inom organisationen.

Arbetsgruppen valde en strategi där aktiviteter blev obligatoriska för samtliga medarbetare och en viktig del i möjlighöret av denna strategi var att övertyga socialfondens ledningsnivå om att tillvägagångssättet var det mest lämpliga. Intervjupersonerna från arbetsgruppen beskriver att det, efter arbetsgruppens förberedelser, var relativt oproblematiskt att få med sig ledningen och att det från ledningen till och med uttrycktes tacksamhet över att någon tog sig an jämställdhetsperspektivet. På grund av att det fanns som ett uttalat krav från kommissionen hade det tidigare tydligen upplevts som ett problem att det i förvaltningen inte fanns några uttalade tillvägagångssätt. Detta gav arbetsgruppen utrymme att definiera jämställdhetsarbetet. Antagandet om behovet av en stödstruktur handlade i mångt och mycket om att den spanska socialfonden uppvisade interna brister gällande jämställdhetspolitiken och därför var i behov av en särskild satsning och extra stöd. Det faktum att arbetsgruppen uppfattade att det fanns olika tolkningar av jämställdhetsbegreppet inom förvaltningen var en av anledningarna till att det upplevdes som viktigt att ha gemensamma seminarier där just detta kunde diskuteras:

Vanja: Are there different understandings within the ESF regarding what the concept of gender equality means?

Medarbetare 3 från arbetsgruppen: Yes. And I think that's why it's important to have regular seminars or courses and discussions and materials about it.

Intervjupersonen från arbetsgruppen menar att enbart det faktum att stödstrukturen kom till bidrog till förändring avseende detta:

I think only by existing it was a good thing. And it was the first time something like that was done. Only its existence was the first step for doing more things (medarbetare 3 från arbetsgruppen).

Underliggande finns här också antagandet om att jämställdhet är ett kontroversiellt ämne och stödstrukturens hierarkiska utformning med tydliga ansvarsförhållanden kan förstås mot bakgrund av att det fanns ett grundantagande om att det interna jämställdhetsarbetet skulle komma att möta ett internt motstånd. På grund av detta organiserades stödet på ett sätt som inkluderade och ställde krav på samtliga medarbetare i organisationen. Stödstrukturens utformning vilade således på en uppfattning om att jämställdhet saknade en given plats i organisationsstrukturen, i regelverk och i tillvägagångssätt och praxis. Intervjupersonen berättar att de nya formella arbetsätt-

KAPITEL 6

ten som togs fram inom ramen för stödstrukturen för jämställdhet gav effekt också på andra områden inom departementet och i socialfondsförvaltningen:

In the administration I think that the fact of having a gender support structure obliged the department, the section, to work in a different way. So it was a good idea, in my opinion. I think that when we had the [support structure] it had also good impacts on our day-to-day work, not only related to gender. Because, we did learn to work in a different way. Like 'what is the goal you want to achieve?' And I think people were more sensitized with some questions, not only with gender, but [gender] were a kind of door to other questions (medarbetare 3 från arbetsgruppen).

Utvecklingen av stödstrukturen för jämställdhetspolitiken blev alltså en del i ett större organisatoriskt förändringsarbete. Det persondrivna tjänstemanna-initiativet att skapa en stödstruktur med syfte att göra jämställdhetsarbetet obligatoriskt och effektivt beskrivs ha gett effekt inte enbart på jämställdhetsområdet, utan också vad gäller förvaltningens arbete med andra kvalitativa frågor genom att liknande metoder kunde användas där.

Analysen har hittills visat att jämställdhetspolitiken tolkades av arbetsgruppen som i första hand en social fråga om rättigheter och rättvisa. Som framkommit i intervjuerna var jämställdhetsperspektivets position i organisationen oklar till en början och saknades i den initiala planeringen av programperioden. Arbetsgruppens tillvägagångssätt var därför ett sätt att försöka undvika att jämställdhetspolitiken skulle förhandlas bort. Det faktum att arbetsgruppen hade en tydlig definition av jämställdhetsbegreppets innebörd och att denna inte fullt ut rymdes eller uttrycktes i förordningarna och kraven från kommissionen kan också ha påverkat hur själva stödstrukturen kom att se ut. Det vill säga att den följde en hierarkisk struktur med uttryckligen obligatoriska inslag samt med ett särskilt fokus på att påverka den nationella nivån inom socialfondsorganisationen. Samtidigt hänvisade arbetsgruppen till just dessa förordningar i syfte att legitimera jämställdhetsarbetet: "we did approach it as mandatory because the ESF regulations says that you have to take into account equal opportunities between women and men" (medarbetare 1 från arbetsgruppen). Arbets sättet legitimerades alltså bland annat utifrån EU:s regler för socialfonden, samtidigt som Spanien tycks ha haft ett mer kontrollerande arbetssätt än vad kommissionen förespråkade och i jämförelse med andra medlemsstater:

In Spain it is mandatory. It is the only country in Europe, I think, where it is mandatory (medarbetare 1 från Kvinnoinstitutet).

Stödstrukturen i sig kom att utgöra ett motstånd och en kritik mot det rådande dominerande förhållningssättet till jämställdhetspolitik i den spanska förvaltningen och jag ska nu titta närmare på vilka faktorer som möjliggjorde uppbyggandet av stödstrukturen. Under intervjuerna pekar flera av intervjupersonerna på socialfundsorganisationens placering i den nationella förvaltningen som en förklaring. Särskilt betonas det faktum att socialfondsförvaltningens nationella organ var lokaliserade inne i regeringskansliet. Enligt de intervjupersoner som vid den aktuella tidpunkten arbetade i socialfonden nationellt medförde denna organisatoriska placering högt upp i förvaltningens hierarki att det fanns tillgängliga kanaler mellan socialfonden och den beslutsfattande nivån i departementet och att initiativtagarna till stödstrukturen på så sätt hade en naturlig närhet till viktiga aktörer. Intervjupersoner från arbetsgruppen beskriver att det organisatoriskt sett var relativt oproblemiskt att vara i kontakt med och påverka beslutsfattande nivå angående genomförandet av socialfonden. Dessutom var det även en fördel att de, genom fondens placering i departementet och regeringskansliet, var involverade och hade viss inblick i den övriga nationella politiken. Därigenom kunde argument för skapandet av en stödstruktur för socialfonden knytas till regeringens övriga jämställdhetspolitik och EU-samarbeten. En intervjuperson från arbetsgruppen beskriver sina erfarenheter av att tillhöra departementet som att ”ESF are close to the ministry [...] We have some power to press and push” (medarbetare 2 från arbetsgruppen). Inte enbart närheten till departementet lyfts fram som positivt utan även det faktum att socialfondsförvaltningen, genom relationen till departementet, hade en viss närhet till kommissionen:

I mean, we have been working [...] very close to the commission and I think they know about our job. It’s not a success because there are still so many things to do, but let’s say that we have achieved *something* (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

Utifrån utgångsläget upplevde alltså intervjupersonerna att tidigare arbetssätt ifrågasattes och att en viss förändring skedde. En förklaring till detta upplevs ha haft att göra med den organisatoriska strukturen för socialfonden som mer hierarkisk än exempelvis den svenska nätverksorganisationen. Som vi har sett i analysen av det svenska fallet bidrog nätverksorganisationen, och den delegering som gjordes, i stor utsträckning till att arbetet med och ansvaret över jämställdhet förblev otydligt genom hela organisationen. En tolkning av detta som gjordes i kapitel 5 var att det i den svenska organisationsformen byggdes in slutna processer och distans mellan aktörer där diskussioner om jämställdhetspolitikens innebörd försvårades. Studien av det spanska fallet visar hur alternativa sätt att organisera förvaltningen ledde till

andra möjligheter att uttrycka kritik och andra arenor för konflikt att utspelas, men också att det blev möjligt att påverka organisationen eftersom det fanns en samsyn kring jämställdhetsperspektivet från de pådrivande tjänstemännen. Den spanska socialfundsorganisationens position i den nationella förvaltningsstrukturen förefaller ha främjat möjligheten till att skapa utrymme för enskilda tjänstemän att initiera ett förändringsarbete på grund av att relativt få aktörer var inblandade i processen och i besluten.

Konflikter uppstår på nationell nivå

So there was a lot of resistance. Which we knew was going to happen, but we didn't care (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Arbetsgruppen beskriver hur de utgick från att de skulle möta motstånd och ifrågasättanden och att stödstrukturens utformning därför var ett proaktivt svar på detta. Intervjupersonerna beskriver också det förväntade motståndet som en förklaring till att stödet gjordes obligatoriskt. Som en del i att legitimera både innehållet och formen för stödstrukturen hämtades stöd från EU:s skrivningar om socialfonden och rapporteringskraven från kommissionen. Däremot efterfrågade varken kommissionen eller socialfundsförvaltningen nationellt en specifik stödstruktur för genomförandet av just jämställdhetspolitiken. Kommissionen ställde krav på att ett jämställdhetsperspektiv skulle finnas i socialfonden, men inte konkret hur detta skulle se ut eller hur det skulle påverka socialfundsarbetet. Arbetsgruppen beskriver att det i grunden fanns en brist på vilja hos både spanska socialfundsförvaltningen och hos kommissionen. Trots detta beskriver de att de kunde hämta legitimitet från kommissionen som högsta policyinstans, samtidigt som EU:s formuleringar om jämställdhet uppfattades som vaga ("it is very vague", medarbetare 1 från arbetsgruppen). Intervjupersonerna ger på så vis uttryck för en ambivalent relation till EU och kommissionen.

Det interna motståndet och ifrågasättandet av jämställdhetsperspektivet hos fondens medarbetare beskrivs av intervjupersonerna som starkt och explicit. De lyfter vidare fram att organisationens medarbetare saknade kunskap och kompetens, men understryker att kunskapsbristen inte enbart var källan till motståndet. Ökad kunskap uppfattades alltså inte vara tillräckligt för att stävja motståndet, utan också bristen på vilja behövde mötas med en hierarkisk och obligatorisk stödstruktur som gjorde medarbetarnas inblandning och arbete med jämställdhetsperspektivet obligatoriskt. Detta tillvägagångssätt, menar intervjupersonerna, resulterade i starka reaktioner från några

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

av socialfondens medarbetare. En intervjuperson beskriver responsen från kollegorna:

Medarbetare 1 från arbetsgruppen: We did some training for the managing authority and for the certification authority. Oh my God, they were so intense. They were like a week training, and the deputy directors said 'In a couple of weeks we are going to have this training and this training is mandatory'. Oh my God! There were those who did not attend the training and said publicly 'It's not possible it is mandatory. This cannot be mandatory!'

Vanja: Because the training was about gender equality?

Medarbetare 1 från arbetsgruppen: Yes. Of course.

Intervjupersonerna beskriver svårigheterna som motståndet från kollegorna på socialfundsorganisationen förde med sig, men menar samtidigt att vetenskapen om motståndet var något som föregick planeringen av stödstrukturen. Antagandet om att jämställdhetspolitik är en konfliktfylld politik som socialfondens nationella förvaltning behövde ansvara över för att den skulle kunna tas i beaktande och bidra till någon form av förändring beskrivs ligga till grund för hur den spanska stödstrukturen för jämställdhet utformades. Socialfondens roll i förändringen mot ökad jämställdhet beskrivs emellertid inte ha varit lätt att få medarbetarna i organisationen att ställa upp på:

I think it was a question of the personal commitment and engagement of the people working at the national stage. [...] [G]ender has also something to do with [our work] and it should be taking into account. First, you have to say that, then sensitize people, inform, and then train. It's not so easy. It takes time to make people realize that this really has to do with their jobs (medarbetare 3 från arbetsgruppen).

En utmaning var alltså att få förvaltningen att ta organisatoriskt ansvar över jämställdhetspolitiken. Som vi kommer ihåg var detta en utmaning även i det svenska fallet, men utmaningen såg annorlunda ut. När socialfonden i Sverige organiserade jämställdhetspolitiken på ett sätt som gjorde att den flyttades från socialfondsförvaltningen till de lokala projekten, så avsade sig socialfondsförvaltningen i Spanien jämställdhetsansvar på basis av ett explicit ifrågasättande av jämställdhet som begrepp och politik. En intervjuperson ger ett exempel på hur detta ifrågasättande kunde tas i uttryck i praktiken genom en berättelse där socialfondens nationella nivå använt sig av guidelines om att leda och styra socialfondsprojekt formulerade av kommissionen. När materialet sedan översattes från engelska till spanska hade socialfondsförvaltningen

KAPITEL 6

strukit de delar av texten som handlade om jämställdhet och på så sätt explicit försvårat ett jämställdhetsarbete: ”they skipped the questions on gender equality. It is true. This was before the support structure on gender equality” (medarbetare 1 från arbetsgruppen). Andra exempel handlar om medarbetare som vägrade att delta i de utbildningar som var en del av jämställdhetsstödet. Dessa medarbetare kunde anlända till utbildningen, skriva på närvarolistan och för att sedan direkt lämna utbildningen igen (medarbetare 1 från arbetsgruppen). Initiativtagarna, tillsammans med en representant för ledningen i socialfonden och Kvinnoinstitutet, kom överens om att ta närvaro på sina aktiviteter för att markera att dessa var obligatoriska. Arbetsgruppen hanterade dock motståndet inte enbart genom kontroller och obligatoriska aktiviteter, utan uttrycker också att de var angelägna om att försöka göra jämställdhetsarbetet begripligt och relevant för socialfondens medarbetare:

We knew it was a contentious topic. So in the beginning the training was on the basics on gender equality and then we told [Kvinnoinstitutet] they really had to go straight to [ESF:s] daily tasks, the very basics of gender equality and why it is mandatory. Like, you have the regulation, the law etcetera. And then go straight to their daily work and how this applies to their daily work (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Intervjupersonen beskriver alltså att de som arbetade med jämställdhetsstödet ansträngde sig för att detta skulle vara direkt riktat till och anpassat efter socialfondens verksamhet. En del av strategin var att gå in och tala om hur medarbetarna skulle förändra sina arbetssätt i de konkreta arbetsuppgifterna, alltså vad jämställdhet utifrån ett socialfondsperspektiv innebar och hur det skulle genomföras.

Under intervjuerna återkommer intervjupersonerna upprepade gånger till att det i den övriga nationella politiken togs ett antal jämställdhetspolitiskt relevanta initiativ kring förra programperiodens start. Detta bidrog till att arbetsgruppen upplevde att de hade legitimitet att driva jämställdhetsarbetet så pass konsekvent och påtagligt som de gjorde. Bland annat så trädde landets nya jämställdhetslag i kraft och det nya jämställdhetsdepartementet bildades, vilket bidrog till att skapa en offentlig debatt kring jämställdhet som politikområde. Intervjupersonerna beskriver det som att de red på den här vägen av förändringar som initierades i den nationella politiken och hämtade legitimitet för sitt jämställdhetsarbete utifrån det faktum att politikområdet tydligt förts upp på den offentliga politikens dagordning. De lutade sig mot dessa förändringar: “we are doing this because we have a law. This law is telling us that we have to do it” (medarbetare 1 från arbetsgruppen). Kommissionens skrivningar om socialfonden användes också för att göra stöd-

strukturen legitim i organisationen: “it’s on the paper. We are not doing [gender equality work], but we should” (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

Arbetet med jämställdhetspolitiken utgick från den nationella nivån istället för att, som i det svenska fallet, organiseras ner och ut i organisationen. Den konkreta fördelningen av arbetsuppgifter och ansvar kan ses som både ett uttryck för organisatoriska förutsättningar, men också som uttryck för utgångspunkter, antaganden och värden inom socialfundsorganisationen. I Spanien ser vi att värden kopplade till jämställdhet var motstridiga och konfliktfyllda i organisationen. Det fanns en uttrycklig relation mellan utformningen av stödstrukturen å ena sidan och flera av medarbetarnas ifrågasättande av jämställdhetsbegreppets legitimitet å andra sidan. Det interna motståndet till trots kom stödstrukturen på plats och utgjorde Spaniens arbete med socialfondens jämställdhetspolitik.

Kvinnoinstitutet, alltså den myndighet som var utförare av stödet uttrycker däremot inte under intervjuerna att de mötte något större motstånd från socialfonden nationellt. Detta är en skillnad från intervjupersonerna från Länsstyrelsens projekt ESF Jämt som utgjorde stödet i Sverige och som upplevde ett visst ifrågasättande, särskilt från Svenska ESF-rådet. Kvinnoinstitutet förefaller inte dela vare sig Länsstyrelsens erfarenheter av motstånd i Sverige eller arbetsgruppens erfarenheter av motstånd i Spanien:

I think they were happy about it. [...] In fact the managing authority for the social fund in Spain was happy working with us (medarbetare 1 från Kvinnoinstitutet).

En anledning till detta kan vara att arbetsgruppen tidigt förankrade idén om ett jämställdhetsstöd och att socialfondorganisationen då formellt stod bakom myndighetens insatser och deltog i utbildningsaktiviteter och nätverksträffar. Intervjupersonerna från Kvinnoinstitutet berättar att det eventuellt fanns ett motstånd hos enskilda personer, men inte på en organisatorisk nivå eller i den organisatoriska strukturen:

We didn’t find any conflicts. Maybe there was invisible individual resistance. We can talk about individuals, not about the structure. Because we worked [with gender equality] within the structure and we gave the capacity building to all the people working in the ESF managing authority (medarbetare 2 från Kvinnoinstitutet).

Intervjupersonerna från Kvinnoinstitutet menar att deras arbete resulterade i förändringar inom socialfondsförvaltningen:

It was a very good work with all the political changes and the changes in the general ESF managing authority (medarbetare 1 från Kvinnoinstitutet).

Den underliggande tolkningen av syftet med jämställdhet i den spanska socialfonden som låg till grund för utformningen av stödstrukturen var att politiken handlade om rättigheter och rättvisa där ambitionen var att förändra dominerande patriarkala värden, och då i den egna förvaltningen som ett första steg. En explicit konfrontation blev möjlig i den högsta nivån i den hierarkiska organisationsstrukturen. Som en effekt av dessa organisatoriska förutsättningar och tillvägagångssätt kan vi identifiera två sorters motstånd. Det ena utgörs av själva skapandet av en stödstruktur och riktas mot och utmanar dominerande idéer och antaganden om jämställdhet. Det andra motståndet utgörs av det som riktades mot denna stödstruktur. Tillskillnad från nätverksorganiseringen i det svenska fallet så blev båda formerna av motstånd synliga i den hierarkiska byråkratins närhet mellan aktörer och instanser och i dess frånvaro av konsensusstyrning.

I vilken omfattning bidrog då arbetet med att förändra antaganden och föreställningar om jämställdhet, och hur långt utanför den nationella socialfundsorganisationen sträckte sig utmaningen av dominerande antaganden i genomförandet av jämställdhetspolitiken? Intervjupersonerna från stödstrukturen ger i detta avseende uttryck för att denna bidrog dels till förändrade arbetsätt inom förvaltningen, men också till att enskilda medarbetare fick en ökad medvetenhet gällande könsroller och ojämlikhet.

I think we made some progress. It's not all finished, not at all. There are still things to do, thing to do better. But we managed to get some progress. And the thing is, we were in the middle of this and then came the [economic] crisis. It started and then gender issues became not a priority. But I think we have been quite active working on gender issues. Here at home when working with our regional partners and also at the European level (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

På den nationella nivån ifrågasattes antaganden och föreställningar i viss utsträckning. På nationell nivå har också stödstrukturen gjort avtryck i organisationsstrukturen genom att arbetsgruppen för jämställdhet formaliserades som organisatorisk enhet. Intervjupersonerna menar att den nationella stödstrukturen emellertid i varierande grad fick återverkan på regional nivå. Regionerna är i stor utsträckning självständiga i relation till den nationella politiken. Vissa regioner förefaller ha tagit arbetet med jämställdhetspolitiken på allvar bland annat genom att se till att de regionala och lokala projekten tog kontakt med Kvinnoinstitutets regionala kontor. De flesta andra regioner gjorde emellertid inte det, enligt intervju personer från nationell nivå. En annan problematik som lyfts fram i intervjuerna är långsiktigheten i jämställdhetsarbetet. Stödstrukturen för perioden år 2007 – 2013 kom till därför

att en mindre grupp tjänstemän ville förhindra att kunskap, tillvägagångssätt och lärdomar från programperioden innan höll på att gå förlorade i planeringen av den nya. På samma sätt uttrycker intervjupersonerna, som ju alla utom en har lämnat departementet och socialfondsförvaltningen, att även programperioden år 2014 – 2020 planerades med en avsaknad av jämställdhetsperspektiv. Den potential för en förändring av jämställdhetsarbetet som fanns inom ramen för socialfondens organisering under programperioden 2007 – 2013 förefaller var lägre i den efterföljande perioden. Förklaringarna som ges till detta är dels att de initiativtagande tjänstemännen lämnade organisationen och dels att den ekonomiska krisen bidrog till, eller åtminstone användes för, att legitimera en bortprioritering av jämställdhetspolitiken inom såväl socialfonden som i övrig offentlig politik i landet:

We had done a lot of work. However, all the work is a little bit weak now. We have a very big problem with the economic crisis. All the work we did, the good work we did, it was cut suddenly by the economic crisis. So all the changes have been stopped. It's a very good excuse I think to talk about general labour market problems and not thinking about differences between women and men and how women are integrated in the labour market. It was just a chock. They just stopped all the improvements and we are again going through a backlash (medarbetare 2 från Kvinnoinstitutet).

Intervjupersonerna från den spanska stödstrukturen menar att jämställdhetsfrågor försvann från dagordningen och som prioritering i och med krisen och att den förändrade offentliga diskursen kring och prioriteringarna av jämställdhetspolitiken i landet bidrog till en uppfattning om att jämställdhetsfrågor blev inaktuella.

EU som draghjälp och som besvikelse

Genom analysen har det framkommit att det faktum att socialfonden är en EU-politik, och att EU genom denna driver en jämställdhetspolitik, hade betydelse för legitimeringen av den spanska stödstrukturen. I intervjumaterialet blir detta tydligt utifrån två olika perspektiv. EU användes för det första som legitimering gentemot det motstånd som arbetsgruppen mötte i den egna förvaltningen och på så sätt också som legitimering gentemot den beslutsfattande nivån vid stödstrukturens initiering. För det andra förefaller även relationen mellan den kommissionen och Spanien ha uppfattats som viktig i fråga om ett synliggörande av den arbetsinsats som Spanien gjorde och därmed också som en bekräftelse på att arbetet var rätt. Till skillnad från det svenska fallet är förhållandet till EU hela tiden närvarande under intervjuerna i Spanien. Socialfondspolitik, som en gemensam europeisk politik, tycks här ha

KAPITEL 6

fungerat som draghjälp för jämställdhetspolitiken i större utsträckning. En intervjuperson i Spanien berättar exempelvis att de fick energi i arbetet av att föra diskussioner på nationell och europeisk nivå parallellt och att de upplevde att de lärde sig mycket av att arbeta med en översättning av en europeisk jämställdhetspolitik till en nationell kontext.

Kontakten med kommissionen beskrivs därför som värdefull, men också som otillräcklig. Flera intervjupersoner uttrycker en besvikelse över att kommissionen inte efterfrågade jämställdhetsarbetet mer eller i högre grad var involverade i medlemsstaternas processer och resultat. En intervjuperson exemplifierar denna upplevelse med att beskriva hur kommissionen aldrig hade någon kommentar till landets rapportering, som bestod av såväl statistik som kvalitativa beskrivningar av jämställdhetsarbetet, ”i think usually the commission were satisfied” (medarbetare 3 från arbetsgruppen). Intervjupersonerna från Kvinnoinstitutet beskriver hur kommissionen stod för finansiering, men aldrig uttryckte något större intresse för själva innehållet i arbetet. Relationen med kommissionen framträder mer och mer som principiellt viktig, snarare än som viktig i praktiken. En tredje intervjuperson berättar vidare om sin upplevelse av kommissionens förhållningssätt och agerade:

Vanja: Do you think the commission should have been acting in another way?

Medarbetare 1 från arbetsgruppen: Yes. Totally. Yes. Very much. OK, I think the commission itself has to be trained; the commission officials have to be trained. Trained on gender. Because I do think they believe it's important, but I think they don't know how it works out to do it in practical terms. I am pretty sure they don't know how. [...] and of course there is a lack of political will. Totally.

Vanja: In the commission?

Medarbetare 1 från arbetsgruppen: Yes. I think it has to go both ways. You need someone who believes in it at the top, and people at the bottom who know how to do it and want to do it. [...] I don't think there is any political will at all.

Intervjupersonen ger här uttryck för en kritik mot att det inom kommissionen saknades kunskap om jämställdhetspolitik och jämställdhetsarbete, men att det utöver detta också saknades en politisk drivkraft kring jämställdhetspolitiken. Under intervjun beskrivs hur kommissionens hållning i frågan, det vill säga att de varken gav råd eller guidade i vad politikområdet innebar eller hur medlemsstaterna med hjälp av socialfonden borde implementera det, skapade ett utrymme för staterna att tolka politiken olika och gå till väga på vitt skilda sätt. Det fanns en explicit önskan från den spanska socialfonden om att

kommissionen skulle vägleda medlemsstaterna mer, så som intervjupersonerna menar att kommissionen gör i större utsträckning inom andra politikområden:

Nobody is telling you how. You have to develop this [gender equality] article, whereas in other areas the European commission provided a lot of guidelines (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Intervjupersonerna från den spanska stödstrukturen menar att kommissionen trots allt uttrycker mer engagemang i medlemsstaterna jämställdhetsarbete när detta går bra, men är mindre involverad när det nationella jämställdhetsarbetet möter förhinder eller när jämställdhetspolitiken direkt motarbetas inom en medlemsstat. När Spanien mitt i den pågående programperioden gick in i en omfattande ekonomisk kris påverkades den jämställdhetspolitiska situationen i landet kraftigt. Som tidigare nämnts så klarade socialfonden sig undan nedskärningar och förändrade prioriteringar, men landets övriga jämställdhetspolitik drabbades hårdare. Intervjupersonerna uttrycker en besvikelse över att kommissionen inte har riktat kritik mot Spaniens negativa jämställdhetspolitiska utveckling. Såväl intervjupersonerna som forskare menar att tendensen att minska prioriteringen av jämställdhetspolitik reflekteras även på europeisk nivå. Detta syns bland annat i europeiska rådets rekommendationer till medlemsstaterna, i kommissionens rapporter och i minskningen av jämställdhetspolicys (Lombardo, 2017). En intervjuperson från Kvinnoinstitutet uttrycker en oro över att jämställdhetspolitiska framsteg går förlorade i den efterföljande programperioden för socialfonden 2014 – 2020:

We have established very good documents and public policy about this matter, but we are in danger. For example, where is [the gender equality perspective] in EU 2020 strategy? [...] We have the legal framework, because the work has been done before, you know. And it has not been applied (medarbetare 1 från Kvinnoinstitutet).

Samtidigt som intervjupersonerna riktar kritik mot kommissionens arbete, såväl under programperioden 2007 – 2013 som vid planeringen av den efterföljande, så har analysen också visat att kommissionens jämställdhetspolitik inom socialfonden under perioden 2000 – 2006 i stor utsträckning bidrog till att stödstrukturen för jämställdhet överhuvudtaget skapades. Eftersom det nästan helt saknades ett befintligt jämställdhetsarbete i förvaltningen blev det arbete som gjordes inom ramen för EQUAL en möjlighet för jämställdhet som fråga att etableras. I det spanska fallet tycks jämställdhetspolitiken däremot inte ha blivit tillräckligt etablerad för att inte förhandlats bort när det

inte längre fanns medarbetare på plats att bevaka den, vilket det förefaller ha gjorts på samtliga nivåer i socialfundsorganisationen under period 2014 – 2020.

Del 2. Regional styrning av jämställdhetspolitiken

I denna andra del av analysen av det spanska fallet analyserar jag hur stödstrukturen för jämställdhet verkade på regional nivå och om denna tycks ha påverkat de regionala socialfundskontorens definitioner av och arbete med jämställdhetspolitiken. Det empiriska materialet består av regionala operativa program och kriterier från fem autonoma regioner. I två av dessa har intervjuer genomförts via mail. Därutöver används också intervjumaterialet från den nationella stödstrukturen, varav en arbetade på ett regionalt socialfunds-kontor vid intervjutillfället, för att analysera relationerna mellan nationell och regional nivå. Utöver detta material ingår också den nationella guide för jämställdhet och övriga dokument som togs fram till regionerna som en del av arbetet i den nationella stödstrukturen¹.

Spänning mellan frivillighet och krav

Den spanska stödstrukturen verkade direkt på och gentemot nationell nivå, men erbjöds också till de regionala socialfundskontoren. Analysen av den spanska stödstrukturen görs sammantaget framför allt av intervjuer och annat material från nationell nivå eftersom det var här som den definition av jämställdhet som låg till grund för utformningen av stödstrukturen togs fram. På nationell nivå var deltagande i stödstrukturen obligatoriskt. Det fanns ingen direkt delegering av definiering eller arbetsmetoder till den regionala nivån utan denna erbjöds snarare att ta del av stödstrukturen genom metodmaterial, guidelines och det gemensamma jämställdhetsnätverk som bland annat erbjöd utbildningar. Stödstrukturen verkade på så sätt mer indirekt på regional nivå genom att handläggare på den nationella socialfundsförvaltningen tog del av jämställdhetsstödet och med utgångspunkt i detta ställde krav i kommunikationen med regionerna. För regionerna var deltagandet i aktiviteterna inom

¹ Se: UAFSE (u.å); Dirección general de fondos comunitarios (2009); Kvinnoinstitutet (2010a och b); Castilla la Mancha-regionen (2012); Castilla y León-regionen (2014); Katalonien-regionen (2012); Madrid-regionen (u.å); Madrid-regionen (2009); Madrid-regionen (2011); Melilla-regionen (2007); Melilla-regionen (2012a och b).

ramen för stödstrukturen frivilligt. Som tidigare nämnts har de spanska autonoma regionerna egna operativa program för socialfondens programperioder. Det innebär att de är självbestämmande i förhållande till hur medlen ska fördelas inom respektive region. Kommissionens princip om jämställdhet ska emellertid tas i beaktande i all socialfondspolitik inom EU.

Regionernas kontaktytor med den nationella stödstrukturen bestod bland annat av det jämställdhetsnätverk som bildades gemensamt för strukturfondernas regionalt förvaltande organ. Nätverksträffarna samordnades av Kvinnoinstitutet och genomfördes en till två gånger per år och under det initiala arbetet bildades grupper för olika jämställdhetsrelaterade teman inom fonderna². Det inrättades också ett rådgivningssystem för medarbetare i socialfonden och togs fram ett kursutbud för utbildningar i jämställdhet. Därutöver skapades en webbsida med tips och råd för fondernas handläggare. I en av power-point-presentationerna som jag har tagit del av från en av nätverksträffarna lyfte den nationella arbetsgruppen, med mandat från socialfondens ledning, fram att alla regioners operativa planer kunde komma att granskas från nationellt håll, trots att de redan var antagna av kommissionen. Detta skulle ske om utvärderingar och rapporter uppvisade brister i det regionala arbetet. För att undvika den här formen av granskning beskrivs hur de regionala kontoren bland annat skulle analysera socialfondens genomförande på regional nivå utifrån eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns deltagande, villkor, tillgång till resurser och utveckling samt tillgång till makt och beslutsfattande. Vidare skulle de strukturella orsakerna till dessa eventuella skillnader analyseras.

En representant för socialfondens ledning deltog i nätverksträffarna och höll vid åtminstone ett tillfälle en presentation om hur regionerna borde arbeta med jämställdhetsperspektivet. Det handlade då om att ta fram utbildningar, material och verktyg på regional nivå som riktades till de som var ansvariga för fondens förvaltande, utvärdering och uppföljning, men också de aktörer som samarbetade med socialfondsförvaltningen. Även på regional nivå lades alltså vikt vid att involvera de positioner som hade ett ansvar över socialfondens genomförande av jämställdhetspolitiken. Det övergripande målet för arbetet beskrevs i presentationen vara att genomföra en offentlig politik som med hjälp av gemensamma resurser tillgodoser behov hos både kvinnor och män (Kvinnoinstitutet, 2010a). Vid samma nätverksträff föreslogs också att det behövdes fler obligatoriska inslag för att effektivisera jämställdhetsarbetet: ”increase effectiveness by compulsory and systematic monitoring and allocation of resources” (Kvinnoinstitutet, 2010b). Även om

² Materialet från nätverksträffarna kan hämtas via: <http://www.igualdadgenerofondoscomunitarios.es/>

det var frivilligt för regionala socialfondskontor att ta del av jämställdhetsstödet så tycks det ha funnits en benägenhet av den nationella nivån att i sin kontakt med regionerna särskilt lyfta fram och peka på socialfondens regelverk och förordningar och tydligt informera om vad som kan hända om dessa inte följs. Inslag av stödstrukturens obligatoriska och hierarkiska ordning återspeglas på så sätt i kommunikationen gentemot regional nivå.

Inom ramen för det nationella stödet togs en metodguide för jämställdhetsarbetet inom socialfonden fram samt dokument med övergripande rekommendationer och prioriteringar inom området (Dirección general de fondos comunitarios, 2009; UAFSE, u.å). Metodguiden är relativt brett formulerad, men utgår explicit från europeiska kommissionens och rådets förordningar. Samtliga regioner uppmanades att använda den. Enligt intervjupersoner från nationell nivå gav den viss effekt, vilket i första hand blev synligt i några av regionernas årliga rapporter. Som jag tidigare konstaterat lutade sig tjänstemännen i den nationella stödstrukturen mot kommissionen för att legitimera jämställdhetsarbetet i Spanien, även om tolkningarna om politikområdets innehåll och syfte i förhållandevis stor utsträckning skiljde sig från EU:s. Det fanns sammantaget underliggande antagande om att hot om sanktioner behövdes för att skapa förändring. Trots att det bilades ett nätverk som en av styrteknikerna riktade mot regional nivå, så var det inte dialog som i första hand stod i fokus.

Variation av regionala tolkningar av jämställdhet och styrning

För att identifiera en regional tolkning av jämställdhet har jag analyserat formulerade jämställdhetsrelaterade problembeskrivningar och föreslagna åtgärder i mailintervjuerna och i policydokumenten. De fem regioner som jag har studerat uppvisar skillnader och likheter i hur de definierade jämställdhet och vilka åtgärder som de förespråkade för förändring. Jag kommer inte att presentera varje region för sig, utan istället diskutera deras jämställdhetspolitiska arbete i en gemensam analys. På så sätt hoppas jag att deras likheter och skillnader tydliggörs.

Regionernas ekonomiska och demografiska förutsättningar skiljer sig åt, men samtliga beskriver kvinnors ställning på arbetsmarknaden som ett av de största jämställdhetsproblemen. Kvinnors sysselsättningsgrad och utbildningsgrad beskrivs som lägre, och arbetslösheten högre, än mäns. EU:s formulering i Rättelse till rådets förordning (EG) nr 1083/2006 tema 69 om att åtgärder bör vidtas för att öka möjligheten att ”förena arbete och privatliv, t.ex. genom att underlätta tillgången till barnomsorg och vård av närstående”

plockades upp av samtliga regioner utom Melilla och skrevs in i de operativa planerna och i andra styrande dokument, så som kriterier och prioriteringar i beslutsprocessen. Däremot var det endast Castilla La Mancha som lyfte fram den delen av tema 69 i förordningen som fick störst betydelse i Sverige, nämligen den om att minska den könssegregerade arbetsmarknaden.

De fem regionerna skiljde sig åt i hur de beskrev och kontextualiserade jämställdhetsbegreppet. Socialfonskontoret i Madrid tog fram ett eget dokument, "Instrumentos para integrar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en actuaciones cofinanciadas por Fondos Europeos" (Madrid-regionen, 2011) som skulle fungera som instrument för att integrera ett perspektiv om lika möjligheter för kvinnor och män inom samtliga EU-fonder. I detta beskrivs jämställdhet handla om en rättvis fördelning av samhällets resurser:

Man kan egentligen inte tala om en rättvis och jämn fördelning av offentliga resurser om det inte medför en rättvis fördelning mellan kvinnor och män. Därför finns det ett behov av att arbeta för jämlikhet genom att utforma en politik som påverkar alla delar av livet: själva det politiska och policyn, fördelningen av offentliga medel, reglering av sysselsättning, balansen mellan privatliv och arbetsliv, etc (s. 11).

I citatet formuleras ett antagande om att det inte är möjligt att tala om en rättvis och jämn fördelning av offentliga resurser om det inte finns en rättvis fördelning mellan kvinnor och män. Därför är det nödvändigt att ta fram policys som påverkar livets alla områden, alltifrån fördelning av offentliga medel, till regleringar om sysselsättning, och förening av privatliv och arbetsliv. Uttryck för ojämlikhet, så som förekomsten av glastak och ojämna sysselsättningsgrad, beskrivs som hinder för att kvinnor skulle få lika stor del av de offentliga resurserna. I dokumenten från Katalonien lyfts kvinnors sämre anställningsformer och löner samt ofrivilliga deltider fram som andra stora jämställdhetsproblem. I den tidigare analysen av den nationella nivån såg jag att det fanns en dominerande övertygelse inom ramen för stödstrukturen om att jämställdhet i socialfonden i första hand rör frågor om rättvisa och rättigheter. Denna övertygelse tycks återspeglas i relativt stor utsträckning i fyra av regionerna och något lägre grad i Melilla. I de fyra regionerna uttrycker intervju- och textmaterialet att jämställdhet på arbetsmarknaden inte i första hand tolkades som en bidragande faktor till ökad tillväxt, utan som en förutsättning för en rättvis fördelning av socialfondens medel.

I de operativa program som jag har studerat formulerades generellt fler konkreta jämställdhetspolitiska åtgärder än i det svenska operativa programmet. I Sverige handlade Länsstyrelsens projekt ESF Jämt:s uppdrag om att lära ut hur socialfondens projekt kunde jämställdhetsintegrera sina verksam-

heter. I Spanien är inte jämställdhetsintegrering som metod lika framträdande utan fokus ligger i större utsträckning på riktade åtgärder och insatser. I regionernas föreslagna åtgärder för att säkerställa jämställdhetsperspektivet fanns däremot både likheter och skillnader. Samtliga regioner beskrev att de kommer att genomföra kunskapsspridande informationskampanjer om könsskillnader på arbetsmarknaden och då specifikt könsskillnader i arbetsvillkor och sysselsättningsgrad. I Melillas kriterier för socialfonden (Melilla-regionen, 2007), formulerades att den här typen av åtgärder skulle kunna komma att riktas till män, men med ett slutgiltigt syfte att förbättra för kvinnor:

Även om operativa åtgärder kommer att rikta sig till män som grupp (medvetenhetskampanjer, etc ...) kommer dessa alltid att utformas med ett genusperspektiv och ha kvinnor som sin uppenbara långsiktiga målgrupp.

Gemensamt för regionerna var också att de beskrev att det kommer att erbjudas särskilt stöd, så som rådgivning och stipendier, för kvinnor i syfte att främja kvinnors tillgång till positioner med större ansvar samt deltagande i beslutsfattande organ. De operativa programmen inkluderade även prioriteringar om att underlätta tillgång till vård och omsorg för äldre och barn i syfte att öka närstående kvinnors sysselsättning och minska könsskillnader i möjligheten att balansera arbetsliv och privatliv. Slutligen formulerade regionerna Castilla La Mancha, Madrid, och Katalonien att de skulle kräva av projekten att de använder ett språk som explicit synliggör både kvinnor och män. I Madrids instrument för jämställdhetskriterierna förklarades detta med att offentliga texter, så som utlysningar och andra dokument, behöver tydligt lyfta fram både gruppen kvinnor och gruppen män för att bryta könsstereotypa föreställningar och underlätta en mer jämn fördelning av offentliga medel:

För att kunna synliggöra de kvinnor och män till vilka de offentliga resurserna riktas, är det nödvändigt att först kunna namnge dem explicit genom att likställa referenser till kvinnor och män i all dokumentation. Ett icke-exkluderande språk tillåter skapandet av feminina referenter och att bryta med könsstereotypa förväntningar. Ett språk som inte är sexistiskt bör kunna vara kompatibelt med de grammatiska reglerna (2011: 18).

Castilla La Mancha, Katalonien och Madrid beskrev också att de skulle samarbeta med Kvinnoinstitutets regionala enhet. Utöver dessa insatser rapporterade intervjupersonerna från de regionala kontoren i Katalonien och i Castilla La Mancha att regionerna arbetade med obligatoriska inslag om jämställdhet i utbildningsaktiviteter, att de ställde krav på att projekten skulle rapportera

JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH STYRFORMENS BETYDELSE

om vidtagna åtgärder för jämställdhet samt deltagarindikatorer efter kön i de årliga rapporterna:

Generellt sett såg man till att projektens formuleringar och utlysningar om ekonomiskt stöd använde ett icke-sexistiskt språk. I de flesta av utbildningsaktiviteterna inkluderades en 10-timmars obligatorisk utbildningsmodul, som behandlade jämställdhet mellan män och kvinnor samt miljömedvetenhet. Dessutom redovisades alla indikatorer relaterade till deltagarna uppdelat på kön. Slutligen uppmanades projektledarna att i sina årsrapporter systematiskt redovisa vilka åtgärder syftande till integrering av jämställdhetsperspektivet som genomförts i utvecklingen av de medfinansierade utbildningsaktiviteterna (medarbetare ESF-kontor, Katalonien).

Vidare berättar intervjupersonen från Katalonien att regionen i hög utsträckning deltog i det ovan nämnda nätverket för jämställdhet i strukturfonderna som nationella socialfondsförvaltningen höll i. Genom nätverket tog de del av tekniskt elektroniskt stöd i form av guidelines och indikatorer för jämställdhetsarbete, nyhetsbrev samt deltog i de årliga nätverksträffarna:

I Spanien skapade ESF:s administrativa enhet ett jämställdhetspolitiskt nätverk, Red de políticas para la igualdad. I detta ingår både Katalanska Kvinnoinstitutet, Instituto Catalán de las mujeres, och Servicio de Ocupación de Cataluña, den katalanska arbetsmarknadsmyndigheten (SOC) som organ på mellannivå (utvecklingsområdet Arbetets kvalitet, Area de Calidad en el trabajo, som nämndes tidigare, deltar också i nätverket). Inom nätverket har en funktion för teknisk assistans online upprättats när det gäller jämställdhet mellan män och kvinnor, riktlinjer för utarbetandet av årsrapporter och utformningen av verksamhetsprogrammet 2014 – 2020 har tillhandahållits, och exempel på best practice har delats. Det finns också en arbetsgrupp för framtagande och insamling av indikatorer. Nätverket möts minst en gång per år och publicerar kvartalsvisa nyhetsbrev (medarbetare, ESF-kontor, Katalonien).

Trots de satsningar som gjorts fortsätter det att vara svårt för projektledarna att implementera åtgärder som syftar till jämställdhetsintegrering.

I Katalonien tycks det regionala socialfondskontoret ha haft förhållandevis mycket kontakt med det nationella kontoret gällande jämställdhetspolitiken. Intervjupersonen menar att organiseringen av politikområdet var tydlig och att det inte förekom några större konflikter i frågan: “det förekom ingen diskussion avseende detta”, men att det trots det var svårt att implementera jämställdhetskriterierna på projektnivå. Även intervjupersonen från Castilla La Mancha beskriver att det fanns en tydlig riktning för regionens jämställdhetsarbete. Till stor del beskrivs detta bero på att Kvinnoinstitutet var delakt-

KAPITEL 6

igt i såväl framtagandet av regionens operativa program som i utvärderingar av det samt att medarbetare på regionens socialfondskontor deltog i de utbildningsinsatser och det nätverk som den nationella gruppen för jämställdhet erbjöd:

Nej, olika tolkningar lyftes inte fram vid någon tidpunkt. Kvinnoinstitutet deltog i både programplaneringsfasen och i genomförandet samt i utvärderingen. ESF:s bildande av den strategiska jämställdhetsgruppen för 2007 – 2013 och deltagandet av Kvinnoinstitutet i Castilla La Mancha i det nationella nätverket för jämställdhet mellan kvinnor och män i strukturfonderna och i sammanhållningsfonden bidrog positivt till en enhällig och samordnad tolkning av de aspekter som ska beaktas vid tillämpningen av principen om lika möjligheter mellan kvinnor och män (medarbetare ESF-kontor, Castilla La Mancha).

I Kataloniens och Castilla La Manchas operativa program formulerades särskilda insatser på arbetsplatser och särskild anställning för kvinnor som drabbats av våld i hemmet. I Castilla La Mancha formulerades också prioriteringar och mål om att öka återgången till arbetsmarknaden för kvinnor som vårdade anhöriga i hemmen och att jämna ut löneskillnader mellan kvinnor och män. I Madrid planerades för studier om jämställdhet och könsfrågor inom områden kopplade till socialfonden, men också att särskilt utbilda lärare i jämställdhetsfrågor. I Melilla togs resursguider fram för en jämn resursfördelning och man planerade att stödja offentliga och privata institutioner och organisationer i att genomföra aktiva åtgärder riktade mot kvinnor. I Melilla och Castilla La Mancha fanns ett särskilt fokus på att öka kvinnors företagande. Intervjupersonen från Castilla La Mancha beskriver att regionens geografiska förutsättningar av en bergig landsbygd med till stor del isolerade mindre byar präglade regionens jämställdhetsarbete inom socialfonden. Eftersom det saknades etablerade arbetsplatser så fokuserades det på att öka kvinnors egenföretagande.

I motsats till Sverige arbetade de spanska regionerna inte specifikt med jämställdhetsintegrering som metod. Istället formulerades en mängd olika åtgärder inom jämställdhetsområdet. Dessa interagerades ofta med andra regionala planer, både vad gällde jämställdhetsområdet och andra policyområden. Materialet visar sammantaget att definitionen av jämställdhet som humankapital nästan helt saknas i samtliga regioner och att ett fokus på arbetsmarknaden som könssegregerad är underordnat ett fokus på arbetsmarknaden som direkt missgynnande gruppen kvinnor. Till följd av det föreslår samtliga regioner särskilt stöd riktat till kvinnor, så som stipendier, rådgivning och särskilda anställningar.

I Spanien skapades stödstrukturen för jämställdhet på nationell nivå och i analysen av denna kunde jag se att viss förändring i organisationen skedde.

Tanken var att stödstrukturen sedan skulle verka delvis indirekt på regional nivå genom att nationella kontorets handläggare skulle vara tydliga i kraven på regionernas jämställdhetsarbete. Den direkta kopplingen mellan den nationella stödstrukturens utformning och arbetet på regional nivå är svår att säkerställa. Stödstrukturens rättviseperspektiv som ideologisk utgångspunkt bidrog däremot till möjligheten att andra tolkningar av socialfondens jämställdhetspolitik, än vad som dominerade på europeisk nivå, *skulle kunna* göras. I exempelvis Madrid legitimerades jämställdhetsarbetet på påtagligt andra grunder än i kommissionen. I Castilla y León skiljde sig emellertid beskrivningarna av och arbetet med jämställdhet inte nämnvärt från EU:s formuleringar. Det operativa programmet där innehöll också relativt korta och övergripande formuleringar.

Förekomst av aktivt engagemang och passivt motstånd på regional nivå

Stödstrukturen var hierarkiskt ordnad där definitionen av jämställdhetsbegreppet och jämställdhetsstödet gjordes på central nivå. På regional nivå var det bindande att arbeta med jämställdhet, men det var frivilligt att ta del av det nationella jämställdhetsstödet. Av intervjuerna från regional nivå framkommer att samarbetet mellan socialfondens aktörer, såväl mellan nationell och regional socialfondsförvaltning uppfattades som positivt. Däremot uttrycker intervjupersonerna från nationell nivå en kritik mot att jämställdhetsarbetet var mycket varierande mellan regionerna och att flera av dem inte hade kontakt med Kvinnoinstitutets regionala instans. En intervjuperson från nationell nivå beskriver att regionernas varierande intresse för jämställdhetsperspektivet berodde just på hur samarbetet med regionala Kvinnoinstitutet såg ut:

It depends very much on each region. It depends on how powerful the gender equality body in that region is and if they are involved in the program period or not (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Från nationell nivå fanns det en uttalad önskan om att de regionala kontoren skulle samarbeta med Kvinnoinstitutet. Intervjupersonen (medarbetare 1) från den nationella arbetsgruppen menar dock att flera regioner utgav sig för att samarbeta med myndigheten, men gjorde inte det i praktiken. Det tolkar intervjupersonen som en politisk fråga: "it's a political question". Vissa regioner beskrivs ha valt bort samarbetet till följd av den bortprioritering av jämställdhetspolitiken som kom att präglade spansk offentlig politik under den

KAPITEL 6

ekonomiska krisen. Även om regionerna beslutade över fondmedel själva så beskriver intervjupersonen att nationella kontoret generellt sett hade inflytande över regionerna och att den nationella stödstrukturen för jämställdhet likväl fick en relativt stor legitimitet på regional nivå:

For the regions I think our opinions and demands were important. And in the national support structure we have always been pressing for the need to take the gender perspective into account. Above all in practice and when it comes to the indicators and the results. We ask why, we try to press (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

Liksom den nationella nivån hämtade legitimitet för arbetet med jämställdhet från kommissionen, beskriver intervjupersonen att kommissionens skrivningar också fick betydelse på regional nivå, men att det trots det var svårt att få samtliga regioner att arbeta med jämställdhetspolitiken:

For us, the regions were quite independent regarding managing the programs but [gender equality] were something that was required. Not only by the ESF managing authority, but also by the commission. We [national support structure] also have more strength to ask for it. So it depends on the regions. It has not been an easy task (medarbetare 1 från arbetsgruppen).

En annan intervjuperson från den nationella stödstrukturen riktar också kritik mot att andra regionala aktörer än socialfonskontoren generellt sett fick en marginell roll i de regionala socialfondsprogrammets genomförande. Intervjupersonen menar att det vid en initial beskrivning av det regionala socialfondsarbetet kunde se ut som att exempelvis Kvinnoinstitutet var involverade i det regionala socialfondsarbetet, men att rapporterna och budgeten från regionen sedan vittnade om att det i praktiken fick en mycket liten påverkan:

In general terms I would say that participation was more theoretical than practical. The role they played was a minimum. You see that when you read [the regional] texts and annual reports. You see that the budget that initially was designated to gender issues has not been spent. It's a pity (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

Även andra samarbetspartners på regional nivå beskrivs ha fått en marginell betydelse, och i synnerhet när det handlade om jämställdhetspolitiken. Detta var något som den nationella arbetsgruppen för jämställdhet försökte förändra med utgångspunkt i antagandet om att de aktörer som är inblandade i socialfondens genomförande har ett ansvar för de politikområden som inkluderas i fonden:

We have been trying to emphasize the importance of the role of all the members playing in the program, at the regional level. We tried to increase consciousness of the gender issues as something concerning everybody, not only women, not only that entity, but all people working with ESF issues. So for the regional institutions working with gender we have been a kind of support because we have underlined their role and we have asked for their opinion at the regional level. When there was a lack of gender perspective, we tried to press somehow and to make people be aware of the need of counting, really counting on the Women's institute at the regional level (medarbetare 2 från arbetsgruppen).

Den europeiska kommissionen betonade att genomförandet av socialfonden i medlemsstaterna skulle inkludera bildande av någon form av partnerskap. I Spanien är det däremot svårt att se att den här typen av samverkan existerade i praktiken. Däremot förefaller det inte ha förekommit ett explicit motstånd mot jämställdhetspolitiken på regional nivå. Snarare kan ett passivt motstånd uttolkas i några regioners avsaknad av ett aktivt jämställdhetsarbete.

Sammanfattning: Hierarkisk organisation med byråkratins styrtekniker

De intervjuade tjänstemännen i arbetsgruppen tog ett eget informellt initiativ till att definiera, planera och, tillsammans med övriga medarbetare och Kvinnoinstitutet, genomföra ett jämställdhetsarbete i den spanska socialfonden. Själva beskriver intervjupersonerna från arbetsgruppen att de hämtade legitimitet bland annat från kommissionens tidigare jämställdhetsåtaganden i socialfonden. Arbetsgruppen arbetade sedan efter en förhållandevis tydlig definition av jämställdhetsbegreppet och dess koppling till socialfonden i Spanien. Jämställdhet beskrivs i intervjuerna i första hand utifrån begreppen rättighet och rättvisa. Trots att arbetsmetoderna för jämställdhetsarbetet varierade på regional nivå så förefaller definitionen av jämställdhet som en fråga om rättvisa och omfördelning av samhällets resurser i allmänhet vara gemensam på nationell och regional nivå.

Organisationsformen för den spanska stödstrukturen för jämställdhet kännetecknades i första hand av en byråkrati som styrform. Beslutsfattandet i organisationen skedde enligt en formellt hierarkisk struktur och delegering. Kontroll och granskning utfördes centralt. Stödstrukturen riktades i första hand internt och där var den obligatorisk att ta del av för socialfondens medarbetare. Däremot så formulerade regionerna, i enlighet med landets övriga förvaltningsstruktur, sina egna operativa program och de hade stor makt att själva besluta över och fördela socialfondsmedel. Stödstrukturen för jämställdhet var här frivillig att ta del av, men det var obligatorisk att arbeta

utifrån ett jämställdhetsperspektiv. På så sätt var den spanska stödstrukturen för jämställdhet både central och decentraliserad, men några fullt ut samverkande beslutsfattande nätverk kan vi inte tala om.

Styrteknikerna för jämställdhet lade, precis som i Sverige, stor vikt vid redovisning och rapportering. Däremot fanns det sedan tidigare ingen färdig struktur eller mall för rapportering av jämställdhetsarbetet. Istället formulerade arbetsgruppen rapporteringskraven med utgångspunkt i vad de önskade att de regionala socialfondskontoren skulle rapportera. Intervjupersonerna i arbetsgruppen beskriver att det förekom ett explicit motstånd mot jämställdhetsarbetet från medarbetare i socialfonden på nationell nivå. Detta förutsågs redan vid initieringen av stödstrukturen och bidrog till att deltagande i stödstrukturens aktiviteter blev obligatoriska för samtliga medarbetare. Den byråkratiska styrformens egenskaper användes för att driva igenom ett jämställdhetsarbete som var explicit definierat från början och som uttalat syftade till att förändra organisationens arbetssätt.

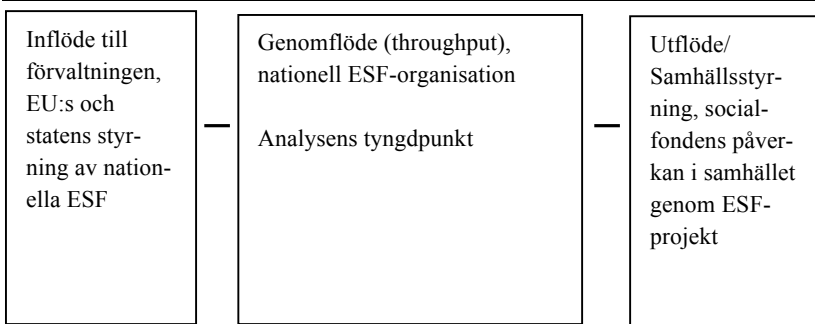
Från intervjupersonerna på nationell nivå, såväl hos socialfonden nationellt som hos Kvinnoinstitutet, fanns det sammanfattningsvis en övertygelse om att stödstrukturen för jämställdhet påverkade vissa regioners jämställdhetsarbete och det fanns också en ambition från nationellt håll om att stödstrukturen skulle påverka regionalt. Samtidigt visar intervjumaterialet att det även fanns en besvikelse över att många regioner inte arbetade tillräckligt mycket med frågan eller samarbetade fullt ut med Kvinnoinstitutets regionala enheter. Som tidigare nämnts uttrycker intervjupersonerna från de två regioner som jag har varit i kontakt med via mail att deras arbete med jämställdhet var strukturerat och tydligt, medan intervjupersonerna från nationell nivå menar att regionernas jämställdhetsarbete överlag var mycket varierat. I flera av de regioner som jag har studerat så formulerades det trots allt förhållandevis många åtgärder, vilket kan tyda på stödstrukturens påverkan. Det samlade textmaterialet från de fem regioner som har analyserats visar att det fanns många likheter, men också skillnader i tolkningar av och åtgärder för jämställdhet. Den centrala stödstrukturen för socialfondens jämställdhetskrav bidrog alltså inte direkt till att gemensamma arbetssätt togs fram i hela landet. En förklaring till att åtgärderna var mer varierande i Spanien än i Sverige kan vara att jämställdhetsintegrering som metod inte var dominerande, utan istället betonades regionalt anpassade satsningar.

7

Styrning, ideologi och hegemoni i Sverige och Spanien

I avhandlingen har jag studerat Sveriges och Spaniens olika styrformer för den offentliga förvaltningens organisering av socialfondens jämställdhetspolitik under programperioden 2007 – 2013. Jag har analyserat hur politiska målsättningar omsätts till praktik, det vill säga hur förvaltningens utrymme att definiera politikens innehåll praktiseras. Detta sammanfattande och jämförande analyskapitel kommer att struktureras utifrån den analysmodell som formulerades i kapitel 2. Efter en kortare jämförande beskrivning av de institutionella ramarna för uppbyggandet av jämställdhetsstödet i Sverige och Spanien, kommer jag att sammanfatta och jämföra grundläggande innehållsliga antaganden av jämställdhet i respektive land. Därefter kommer ländernas respektive organisationsformer och styrtekniker att analyseras med utgångspunkt i dessa antaganden. I kapitlets första del befinner vi oss således på förvaltningsnivån (genomflödesnivån):

Figur 2. Tre analysnivåer för styrning



I kapitlets andra och tredje del diskuteras först möjliga konsekvenser av förvaltningens styrning för socialfondsprojekten och deras i sin tur förväntade effekter på en samhällsnivå (utflödesnivån). Därefter diskuteras hur EU:s styrning och institutionella förutsättningar i Sverige och Spanien påverkade förvaltningens organisering och arbetssätt (inflödesnivån). Avslutningsvis diskuteras förekomsten av motstridande antaganden och konflikter i ländernas socialfondspolitik och vilka handlingsmöjligheter som genererades för jämställdhetsarbetet i respektive land. Analysen utgår från de teman som formulerades i slutet av kapitel 2:

- Antaganden om vad jämställdhet i socialfonden är
- Antaganden om vad jämställdhet i socialfonden bör vara och hur jämställdhetspolitik bör styras
- Organisationsform för genomförandet av jämställdhetspolitiken
- Styrtekniker för genomförandet av jämställdhetspolitiken
- Överensstämmelse mellan antaganden hos olika aktörer
- Explicit ifrågasättande/konflikt mellan antaganden inom ramen för styrformen
- Handlingsmöjligheter för socialfondens jämställdhetsarbete

Stödstrukturerna i Sverige och Spanien etableras

I Sverige initierades formellt ett jämställdhetsarbete under planeringen av socialfondens programperiod år 2007 – 2013. Bland de involverade aktörerna var det ingen större fråga huruvida jämställdhet skulle vara ett uttalat prioriterat perspektiv. Arbetet med att skapa en särskild stödstruktur för jämställdhet påverkades av Sveriges övriga nationella jämställdhetspolitik genom att länsstyrelserna, som redan hade ett nationellt jämställdhetsuppdrag, fick i uppdrag att stödja de lokala socialfondsprojektens genomförande av socialfondens jämställdhetspolitik. På så sätt blev också innehållet i det konkreta arbetet, under stödstrukturens första tid, präglad av Sveriges nationella jämställd-

hetspolitiska mål, vilka ibland visade sig krocka med socialfondens tillväxtmål. Nätverksstyrningen i Sverige inkluderade, förutom departementet, ESF-rådet och Länsstyrelsen, också samverkansgrupper med aktörer från offentlig, privat och ideell sektor i övervakningskommittén respektive de regionala strukturfondspartnerskapen.

I Spanien initierades stödstrukturen för jämställdhet istället informellt, genom ett gemensamt tjänstemannainitiativ. Den här gruppen av tjänstemän kallades för ”arbetsgruppen för jämställdhet” och det var denna som organiserade stödstrukturen tillsammans med myndigheten Kvinnoinstitutet. Socialfonden förvaltades på departementsnivå nationellt och på regionala socialfondskontor. I Spanien ägnade arbetsgruppen initialt tid åt att skapa legitimitet i departementet åt ett jämställdhetsarbete i socialfondsförvaltningen. Liksom i det svenska fallet fick sedan en myndighet med ett redan befintligt nationellt jämställdhetsuppdrag i uppgift att stödja socialfondens genomförande av jämställdhetspolitiken, men här riktades stödet mot socialfondskontoren istället för socialfondsprojekten. Det fanns alltså initialt olika förutsättningar för jämställdhetspolitiken i respektive socialfondsorganisation, där det i Sverige betraktades som en självklar del av socialfonsarbetet, medan det i Spanien var mer omstritt.

Formellt fanns det relativt stora möjligheter för EU:s medlemsstater att välja former för styrning av jämställdhetspolitiken i socialfonden, men att det blev just en nätverksstyrning i Sverige och en hierarkisk styrning i Spanien var ingen slump utan kan förklaras utifrån nationellt specifika omständigheter. I Spanien gjordes ett aktivt val när den byråkratiska organisationsformen med uttalat kontrollerande styrtekniker skapades. Att den riktades internt i förvaltningen berodde på att förvaltningens arbete ansågs vara en förutsättning för möjligheten att generera önskvärda socialfondsprojekt. Samtidigt visar studien att regionernas självständighet i socialfondens organisering innebar en begränsning för nationell nivå att styra projekten. Styrformen sågs vidare som en nödvändig lösning på det förväntade förvaltningsinterna motståndet mot jämställdhetspolitik. Därutöver är Spaniens ovana av att organisera politik genom partnerskap (Bache, 2008) ytterligare en förklaring till att nätverksstyrningen inte valdes som alternativ. I Sverige däremot organiserades redan socialfondspolitikerna i stor utsträckning genom nätverk och partnerskap och det fanns ett tydligt fokus på att lägga resurser på att förbättra de enskilda projektens arbete, snarare än förvaltningens. Eftersom det inte initialt och nationellt fanns en tydlig riktning för jämställdhetsperspektivets bidrag till socialfonden förefaller valet att delegera arbetet med detta både ut (till Länsstyrelsen i form av projekt) och ner (till övriga socialfondsprojekten) som logiskt. Samtidigt fanns det också särskilda juridiska hinder mot att

använda sig av en annan organisering. Den myndighetssamverkan som användes i Spanien uppfattades i Sverige som juridiskt osäker.

Jämställdhet i socialfonden – innebörder och styrformer

Den tidigare forskning som hävdar att EU:s jämställdhetspolitik rör sig mellan ett fokus på social rättvisa och ett fokus på ekonomisk tillväxt (Stratigaki, 2004) reflekteras i den här avhandlingens empiriska material. Dessa två perspektiv återkom i både den svenska och den spanska socialfonden, men där tyngdpunkten hamnade på tillväxt i Sverige respektive rättvisa i Spanien. I nästkommande avsnitt ska jag diskutera dessa olikheter i innehållsliga antaganden på förvaltningsnivån i respektive land, för att därefter jämföra hur dessa antaganden styrdes.

Jämställdhet som resursutnyttjande respektive resursfördelning

Analysen visar att det i Spanien tidigt under programperioden gjordes en tydligare definition av jämställdhetsbegreppet, än i Sverige. I Sverige förblev definitionen av begreppets innebörd i relation till socialfonden istället otidlig på nationell nivå. Å ena sidan fanns här en ovilja eller osäkerhet i att göra en tydlig definition, och å andra sidan gav definieringsförsök jämställdhetsbegreppet olika innebörder. Syftet med och de förväntade konsekvenserna av socialfondens jämställdhetspolitik beskrevs av vissa aktörer på nationell nivå i Sverige som ett arbete för att främja lika möjligheter i arbetslivet, av andra som en fråga om socialfondens främjande av en samhällsekonomisk tillväxtpolitik och av några, framför allt företrädare för övervakningskommittén, beskrevs jämställdhetsperspektivet som helt och hållet oklart i relation till socialfondspolitiken. På regional nivå definierades jämställdhetspolitiken däremot tydligare som en tillväxt- och lönsamhetsfråga. Detta både utifrån ett effektivitetsperspektiv för medarbetare och för arbetsgivare i verksamheterna samt utifrån ett samhällsövergripande ekonomiskt perspektiv. I det perspektiv som kom att dominera i Sverige syftade jämställdhetspolitiken i socialfonden till att förändra resursutnyttjandet i ekonomin, och denna tolkning överensstämmer i stor utsträckning med de övergripande formuleringarna i EU:s regional- och socialfondspolitik (Tomé, 2013; Brine, 2002).

I Spanien definierades jämställdhetspolitikens innebörder istället nationellt direkt av arbetsgruppen för jämställdhet och det fanns inga uttryckliga möjligheter för andra aktörer att bidra med alternativa tolkningar av jämställdhetspolitiken. Definitionen utgick från ett uttryckligt fokus på rättighet-

er och rättvisa, vilket skiljer sig från den dominerande innebörd som framhävs på europeisk nivå. Rättighetsperspektivet relaterades i en konkret mening till socialfondspolitiken i förhållande till förutsättningar på arbetsmarknaden, men även till andra politikområden, så som frihet från könsrelaterat våld och rättvisa livsvillkor för barn och unga. Det fanns också ett intresse för jämställdhetens bidrag till samhällsekonomisk tillväxt, men lönsamhetsperspektivet underordnades ett socialt rättighetsperspektiv. De förväntade effekterna av ett lyckat jämställdhetsarbete beskrevs kunna leda till en övergripande samhällsförändring där socialfonden skulle kunna bidra genom en resursfördelning mellan grupper i samhället säkrad av socialfondens medarbetares bedömningar och granskningar av projekt.

Vilka antaganden fanns då om hur dessa respektive innehållsliga antaganden skulle styras? I såväl Sverige som Spanien fanns det en uttalad idé om att förändring mot en högre grad av jämställdhet i socialfonden skulle ske om de aktörer som var involverade i genomförandet fick ökad kunskap och medvetenhet inom jämställdhetsområdet. I båda fallen användes aktiviteter som utbildning, workshops, checklistor för att öka kunskapen om jämställdhet. Trots att likande aktiviteter användes i båda länderna fanns det olika antaganden om hur jämställdhet bör styras. I Sverige betonades samverkan och styrning genom frivilligt deltagande och den viktigaste intressegruppen för jämställdhetspolitiken var de socialfondsanknutna organisationerna som genom deltagande i projekt förväntades bidra till en strukturell förändring inom politikområdet. Den huvudsakliga strategin för att nå dessa var att argumentera för nyttan av ett jämställdhetsarbete, att hjälpa verksamheterna att visa vad de redan kan och hur de lämpligast rapporterar om sitt arbete till socialfondens handläggare. Det fanns en uttalad idé om att förändring mot ökad jämställdhet sker om initiativen kommer ”underifrån”, det vill säga från projekten. Eftersom kraven för finansiering trots allt formulerades på högre nivåer var en central strategi att, genom utbildning och verksamhetsnära rådgivning, få projekten att själva *vilja* arbeta med jämställdhet och uppleva ett behov av detta arbete.

I Spanien förekom ett tydligt antagande om att styrningen bör generera en förändring av attityder och kulturer, såväl internt i socialfonden, i socialfondsprojekten och i förlängningen den samhälleliga kulturen. En sådan förändring antogs däremot vara svår att åstadkomma varför det förutsattes att det krävdes obligatoriska krav och en hierarkisk styrning. En slutsats är att denna hierarkiska ordning med betoning på formella processer och regelverk blev ett sätt att legitimera jämställdhetspolitiken och styra arbetet mot ett ökat säkerställande av rättighetsperspektivet. Ett sådant perspektiv kan implicit sägas göra anspråk på en styrform som i så stor utsträckning som möjligt är

kapabel att kontrollera ett jämlikt utfall på könsnivå. Analysen av det spanska fallet visade att formella administrativa processer, obligatoriska moment och en hierarkisk organisering förekom som centrala aspekter av styrningen.

Själva begreppsdefinitionen var också mer styrande för genomförandet av jämställdhetspolitiken i Spanien än i Sverige. I Sverige fanns det istället ett större fokus på att förvalta ett jämställdhetsperspektiv inom ramen för det övriga genomförandet av socialfonden, snarare än att möjliggöra för förändring genom den. Häri föreligger ytterligare en ideologisk skillnad eftersom ideologiska tolkningars kraft består i de övertygelser om tillvaron och samhällelig utveckling som de erbjuder. De behöver däremot inte vara enhetliga utan tar sig ofta motstridiga uttryck. I Sverige fanns det till exempel initialt en öppning mot att olika tolkningar av jämställdhetsbegreppet skulle kunna göras, men den styrning genom vilken jämställdhetsperspektivet sedan genomfördes bidrog till att stänga tolkningsmöjligheterna.

Härnäst utvecklas diskussionen om hur de olika antagandena om jämställdhet var sammanlänkade med formerna för styrning, det vill säga de organisationsformer och styrtekniker som kom att prägla jämställdhetspolitiken på förvaltningsnivå.

Styrning genom nätverk respektive hierarki

I Sverige präglades socialfundsorganisationen av att flera olika aktörer var involverade i genomförandet och uppföljningen av politiken och det fanns, i motsats till Spanien, ett antagande i samförstånd om att jämställdhetspolitiken var en viktig del av socialfonden. Däremot ger intervjupersonerna tillsammans uttryck för en upplevelse av att det inte fanns en tydlig kommunikation mellan aktörerna kring hur eller varför. Denna otydlighet tycks ha förstärkts genom den nätverksorienterade styrning, som den svenska socialfonden karaktäriserades av, som en följd av att jämställdhetsarbetet i denna präglades av ett fokus på administration och där enskilda aktörers antaganden och intressen fick ett större inflytande än andras. I praktiken åsidosattes den samarbetsorienterade styrformen och analysen har synliggjort framför allt två hinder till att samverkan kunde fungera. Det ena var de kommunikationsproblem som uppstod mellan aktörer och instanser i nätverket. Det andra var att vissa aktörer fick ett större tolkningsutrymme än andra. Exempelvis uppfattade Länsstyrelsen att deras tolkning underordnades de regionala socialfondskontorens och strukturfondspartnerskapens tolkningar. Med strukturfondspartnerskapen fanns det hos nästan samtliga aktörer ett upplevt problem med att ekonomiska frågor prioriterades framför sociala. Kraven på beslutsfattande i konsensus förhindrade konfliktmöjligheterna vilket resulterade i att

fördelningen av socialfondsmedel i slutändan handlade om att ge lika mycket medel till varje region, snarare än att satsa på projekt som ansågs kvalitativt önskvärda.

Även om jämställdhetspolitikens definition och genomförande i Sverige delegerades från nationell nivå, via regionala socialfondskontor, till den regionala externa stödstrukturen hos Länsstyrelsen, så förekom inga öppna diskussioner mellan involverade aktörer. Att det fanns konflikter mellan olika aktörer i Sverige kring tolkning och genomförande har analysen visat, däremot fanns det inte utrymme för dessa att spelas ut inom ramen för styrformen. Nätverksstyrningen och de givna formerna för granskning bidrog i det här fallet till att reproducera en tillväxtorienterad tolkning av jämställdhetspolitikens betydelse i socialfonden. Samtidigt som det togs ett formellt initiativ nationellt till stödstrukturen för jämställdhet pekar den oklara innehållsliga definitionen i kombination med klara roller inom organisationen mot att den innehållsliga styrningen av jämställdhetspolitiken var svag. En följd av det blev att kontroll som styrteknik blev dominerande för genomförandet. En innehållslig tolkning framträdde istället tydligare på regional nivå. En möjlig förklaring till det är att socialfondspolitikerna först och främst riktas till och blir konkret på regional nivå. Det betyder att när det fanns en avsaknad av innehållslig definition centralt så möjliggjordes naturligt ett större inflytande för regionala aktörer, så som de regionala strukturfondspartnerskapen och de regionala socialfondskontoren.

I både Sverige och Spanien blev redovisning och kontroll en central styrteknik för jämställdhetspolitiken men länderna förhöll sig i ett utgångsläge på skilda sätt till rapporteringskraven. I Sverige styrde rapporteringssystemen till viss del definieringen av innehållet i socialfondens jämställdhetspolitik. Fokus på redovisning och redovisningssystemets sätt att kvantifiera jämställdhetsbegreppet bidrog till att jämställdhet som politikområde hanterades som en administrativ fråga. Att "göra rätt" inom ramen för redovisningssystemet uppfattades av vissa aktörer som ett så pass högt värde att mer kvalitativa mål tappades bort. I Spanien var det istället en väsentlig del av jämställdhetsarbetet att överhuvudtaget utforma någon form av rapporteringssystem för jämställdhetsarbetet. Kontroll och regelstyrning som styrteknik fyllde en viktig funktion också för jämställdhetsarbetet i den spanska stödstrukturen, men istället för att den blev styrande för en definiering av jämställdhet så fick den en mer säkerställande och legitimerande funktion.

Organisationsformen för den spanska organiseringen av jämställdhetspolitiken kännetecknades istället av byråkratins hierarkiska struktur där beslutsfattandet och ansvaret för uppföljning låg centralt i organisationen. Stödstrukturen riktades också i första hand internt mot socialfondsförvaltningen där

den var obligatorisk att medverka i för socialfondens medarbetare. Analysen visar att byråkratin som organisationsform i Spanien, med tydliga roller i en hierarki och en betoning på kontroll som styrteknik, bidrog till att jämställdhetsarbetet uppfattades som uttryckligt och begripligt och samtidigt – eller kanske just därför – också som politiserat och konfliktfyllt. På samma gång som jämställdhetsarbetet möttes av ett explicit motstånd beskriver intervjupersonerna från den spanska stödstrukturen att tillvägagångssättet förändrade förutsättningarna för jämställdhetsfrågan i organisationen, både nationellt och regionalt. Samtidigt bidrog bland annat regionernas självständighet till att den centralt utformade stödstrukturen för jämställdhet fick varierande verkan på regional nivå.

I jämförelse med den svenska styrformen uttrycktes, inom ramen för den spanska, fler alternativa tolkningar och mer varierande tillvägagångssätt för jämställdhetspolitiken i relation till kommissionens skrivningar. Samtidigt var det inte enbart alternativ till EU:s definition av jämställdhet som fördes fram, utan också alternativ till etablerade tolkningar av jämställdhet inom den egna socialfundsorganisationen. Genom aktiva försök till att påverka den centralt beslutsfattande nivån skapade arbetsgruppen en nationell stödstruktur för jämställdhetspolitiken som förmedlade en definition av jämställdhet som inte tydligt reflekterades varken nationellt eller på europeisk nivå. Detta blev möjligt bland annat genom Spaniens förvaltningsorganisering där det förvaltande socialfundsorganet var lokaliserat i departementet. Arbetsgruppen argumenterade för en obligatorisk intern stödstruktur utifrån en tolkning av att jämställdhetspolitiken krävde en annan form av styrning än den övriga socialfundspolitiken. Den hierarkiska styrningen, med tydliga och synliga roller, som präglade Spaniens förvaltningssystem förenklade i detta fall möjligheterna att göra riktade påtryckningar i syfte att initiera nya prioriteringar. I Spanien blev den hierarkiska styrningen självklar och andra styrformer som lämnar mer utrymme för fler aktörer att definiera politiken uteslöts. I Spanien styrdes politiken utifrån ett konfliktperspektiv där den hierarkiska organiseringen, obligatoriska åtgärderna och framtagandet av nya former för kontroll bidrog till att givna antaganden om jämställdhet i organisationen ifrågasattes.

Initialt gjordes en tydlig definition av politiken och tillvägagångssätten för styrning sågs som ett svar på den ideologiska konflikt som förelåg i förvaltningen. På nationell nivå i Spanien förefaller den hierarkiska styrformen ha utmanat en dominerande maktordning, men på regional nivå tycks den ha nått olika resultat. I vissa regioner verkar stödstrukturen för jämställdhet ha sipprat ner, medan den i andra regioner inte tycks ha påverkat socialfundsarbetet. De institutionella former, i termer av flernivå- och nätverksstyrning,

som är inbyggda i EU:s regionalpolitik försvagade på så sätt förmågan till styrning av jämställdhetspolitiken från nationell nivå.

Försök till samhällelig påverkan

Jag ska nu diskutera de möjliga konsekvenser som vi kan tänka oss att styrformerna för jämställdhetspolitiken genererar i socialfondsprojekten och i deras respektive samhälleliga utfall (utflöde). Diskussionen kommer också att handla om vilka försök i Sverige och Spanien som gjordes för att ideologiskt förankra jämställdhetsarbetet i samhället.

Jämställdhet inom respektive genom socialfondspolitiken

I Sverige och Spanien fanns det olika uppfattningar om huruvida stödstrukturen för jämställdhet resulterade i någon förändring av socialfondsförvaltningens interna arbete. Analysen av Spanien i kapitel 6 visade att det fanns uppfattningar om att stödstrukturen förändrade arbetssätt och attityder och denna förändring beskrevs som en direkt konsekvens av stödstrukturens utformning och syfte. Stödet syftade specifikt till ett förändrat arbetssätt internt i socialfondens förvaltningsorganisation. Även i Sverige gav flera intervjupersoner uttryck för att intern förändring skedde, däremot genom indirekta processer. Samarbetet mellan Länsstyrelsen och Svenska ESF-rådet beskrivs ha bidragit till förändrade metoder hos socialfondens medarbetare efter hand som programperioden pågick. Den här formen av förändring var inte en del av syftet med stödstrukturen. Tvärtom tillät inte de formella reglerna för stödstrukturen att ett jämställdhetsstöd gavs av Länsstyrelsen till ESF-rådet. Men vilken samhällsförändring förväntade sig aktörerna i Sverige och Spanien att jämställdhetsarbetet i socialfonden skulle generera?

Stödstrukturerna för jämställdhet riktades i Sverige och Spanien till olika slags jämställdhetsproblem i det omgivande samhället. I Sverige relaterades jämställdhet i första hand till de projektaktiviteter som förekom inom ramen för socialfonden, medan jämställdhet i Spanien relaterades i större utsträckning till jämställdhetspolitiska samhällsproblem som låg utanför fondens direkta beröringsområden. Exempel på den här sortens övriga samhällsfrågor som togs upp under intervjuerna var en ökning av sexuellt våld bland unga och en uppfattning om att konservativa och stereotypa föreställningar om kön hade ökat i en allmän samhällsdiskurs. Jämställdhetspolitiken i den spanska socialfonden länkades på så sätt till bredare samhällsfrågor än vad den gjorde i Sverige. Även tidigare studier har pekat på en liknande tendens av att EU:s

socialfondspolitik i Spanien relateras och omförhandlas till nationell politik, i större utsträckning än i andra länder (Sanchez Salgado, 2013).

Antaganden om vad ett jämställdhetsperspektiv i socialfonden kan bidra med återspeglas också i val av insatser eller åtgärder. Jämställdhetsintegrering förespråkades av kommissionen och i Sverige användes jämställdhetsintegrering i projekten som metod. Detta var väntat inte minst eftersom kommissionen beskrivs ha inspirerats av Sverige i sitt fokus på jämställdhetsintegrering (Booth & Bennett, 2002). Det fanns alltså sedan tidigare en relativt stor överensstämmelse mellan Sveriges och EU:s jämställdhetspolitik i termer av strategi. Däremot krockade socialfondens övergripande tillväxtfokus ibland med de svenska nationella jämställdhetspolitiska målen som företräddes av Länsstyrelsen. Där uppstod en viss diskrepans mellan vad nationell jämställdhetspolitik respektive ett europeiskt jämställdhetsperspektiv på arbetsmarknadspolitik syftade till. Nämnas bör att det svenska operativa programmet formulerar att ”riktade satsningar på rådgivning, finansiering och stöd för kvinnor som är företagare” (Svenska ESF-rådet, 2007: 30) kan behövas för att ”förändra normen för vad som kännetecknar innovationer, entreprenörskap och företagande” (Svenska ESF-rådet, 2007: 29). I avhandlingens empiriska material framkommer däremot att det i praktiken fanns en huvudsaklig tyngdpunkt på integreringsperspektivet, snarare än den här formen av riktade satsningar eller aktiva åtgärder.

Jämställdhetsintegrering är en metod som inte innefattar en självklar innebörd av jämställdhet. I förhållande till de uttalade övergripande problemen på arbetsmarknaden som formulerades i socialfondspolitiken, det vill säga bristen på en tillräcklig mängd arbetskraft, bland annat till följd av könssegregering på arbetsmarknaden, kan jämställdhetsintegrering i de enskilda socialfondsprojekten tänkas vara mindre effektiv som strategi. I den svenska stödstrukturen för jämställdhet användes jämställdhetsintegrering som huvudsaklig metod och den riktades till frivilligt deltagande socialfondsprojekt. Detta bidrog till att många projekt fick hjälp med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin egen verksamhet. I det svenska operativa programmet formulerades att integreringsperspektivet ”vilar på insikten att jämställdhet skapas där ordinarie beslut fattas” (Svenska ESF-rådet, 2007: 16). För projektet kunde det handla om att öka möjligheten till ett jämnt antal deltagande kvinnor och män i projekten, att ha aktiviteter som riktades till både kvinnor och män, att resursfördelningen inom projektet var jämn eller att genom utbildning få ökad generell kunskap om jämställdhetspolitik (*för exempel se ESF Jämt, 2012*).

I det svenska socialfondsprogrammets slututvärdering och ESF-rådets slutrapport för programperioden 2007 – 2 013 (Ramböll, 2013; Svenska ESF-

rådet, 2016: 21) framkommer också att ett stort antal socialfondsprojekt i Sverige förhöll sig till jämställdhetskravet. Vanligtvis uttrycktes detta genom att någon specifik aktivitet relaterats till jämställdhet, som till exempel att en utbildning från Länsstyrelsen hade genomförts. Däremot hävdas att perspektivet vanligtvis behandlades som ett sidospår till projektverksamheten och att resultaten av arbetet med socialfondens jämställdhetspolitik tenderade att bli kortsiktiga i och med att de försvann i samband med att projektet avslutades. I denna samt i en tidigare undersökning framhålls i intervjuer med företrädare för ESF-projekt att de upplever det som svårt att ”se relevansen med” ett jämställdhetsperspektiv (Ramböll, 2013: 17) och att det saknades ”kopplingar till företagets vardag och affärsvillkor” (Boman & Sjöberg, 2009: 7). Genom att den svenska stödstrukturen riktades direkt till samtliga socialfondsprojekt i form av utbildning och rådgivning fanns det potential för att en jämställdhetspolitik skulle kunna ha nått ut i projekten och i de projektägande organisationerna. I praktiken var jämställdhetsarbetet däremot mer komplicerat. En förklaring till det kan vara att jämställdhetsintegrering kan bidra till attitydförändringar i den enskilda projektverksamheten, men har inte nödvändigtvis en direkt koppling till målen om generella strukturförändringar.

Liksom den svenska socialfonden genomförde jämställdhetspolitiken i linje med det nationellt framhållna integreringsperspektivet, genomfördes motsvarande politik i Spanien i väsentlig grad i linje med de strategier som är vanligare där. I Spanien användes emellertid också, dock i lägre utsträckning än i Sverige, metoden att integrera ett jämställdhetsperspektiv i socialfondens verksamhet, och då framför allt på nationell nivå. På regional nivå var det vanligare med aktiva åtgärder som innebar direkta insatser, exempelvis i termer av särskilda projekt riktade till kvinnor, för att öka deras deltagande arbetsmarknaden eller projekt som syftade explicit till att förbättra kvinnors arbetsmiljö. Ett fokus på aktiva åtgärder har historiskt sett också dominerat spansk jämställdhetspolitik. Tidigare forskning har visat att EU:s jämställdhetsintegreringsperspektiv har varit svårare att lansera i Spanien där det ibland till och med har tolkats som en förstärkning av aktiva åtgärder riktade mot kvinnor (Behning & Serrano Pascual, 2001; Verloo, 2005), snarare än att anlägga ett bredare jämställdhetsperspektiv i ordinarie verksamhet.

Jämställdhetsintegrering och aktiva åtgärder syftar till att öka jämställdheten på olika sätt. Jämställdhetsintegrering har beskrivits som en effektiv metod bland annat genom att den har visat sig få legitimitet från aktörer från många olika sektorer (Booth & Bennett, 2002). Samtidigt uppehåller den ett fokus på den enskilda organisationen och kan därför ha svårare att skapa förändring utanför denna. Aktiva åtgärder har å sin sida kritiserats för att leda till att jämställdhetsarbete görs till parallella och mindre aktiviteter vid sidan

av andra, mer prioriterade. För socialfondspolitikens övergripande mål om att strukturera om den generella könsrepresentationen på arbetsmarknaden kan däremot, trots EU:s betoning på integreringsperspektivet, aktiva åtgärder vara en effektiv strategi. En anledning till det är att aktiva åtgärder syftar till att kompensera för de ojämlika maktrelationer som förhindrar att jämställdhet skulle kunna uppnås (Verloo, 2005). När jämställdhetsintegrering har ett fokus på organisationsnivån och samtliga av de aktiviteter som sker där, kan aktiva åtgärder sägas gå ett steg längre i ett försök att förankra jämställdhetsperspektivet i de strukturella villkor som ojämlika maktrelationer genererar på arbetsmarknaden.

Handlingsmöjligheter och motstånd

I kapitlets sista avsnitt ska jag nu diskutera kontextuella faktorerers potentiella påverkan (inflöde) på socialfondens jämställdhetspolitik. Särskilt diskuteras politikområdets politiska och institutionella förutsättningar i Sverige och Spanien. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka konfliktdimensioner som fanns inom förvaltningsnivån/genomflödesnivån och mellan inflödesnivån och genomflödesnivån. Denna diskussion landar i en analys av vilka handlingsmöjligheter för jämställdhetspolitiken som uppenbarade sig i respektive land. Diskussionen kommer sedan att utvecklas i avhandlingens sista kapitel där studiens slutsatser formuleras. En teoretisk utgångspunkt i avhandlingen är att Spaniens och Sveriges olika sätt att organisera förvaltningen, och därigenom styra genomförandet av socialfondens jämställdhetspolitik, samt genomslaget för denna styrning har en förankring i förutsättningar som ligger utanför förvaltningen. Jag ska nu diskutera vilka förutsättningar det är som har framträtt tydligast i analysen.

För det första så anpassades stödstrukturen i båda länderna efter den övriga nationella förvaltningsstrukturen, vilket påverkade handlingsmöjligheterna på olika sätt. Det bidrog också till att de styrformer som användes skiljde sig åt, med en tydlig delegering i Sverige och centralisering i Spanien. Även om den spanska stödstrukturen för jämställdhet inte harmonierade ideologiskt med de antaganden om jämställdhet som dominerade i den övriga förvaltningen så fanns det trots allt en möjlighet för stödstrukturen att skapas. Analysen har visat att socialfondsförvaltningens organisatoriska placering i departementet bidrog till detta tillsammans med de vid den tiden nya jämställdhetspolitiska lagändringarna och det ökade intresset för frågan hos den dåvarande regeringen. I Sverige fick istället det faktum att socialfondens förvaltningsorgan var en egen myndighet, som vid den aktuella tiden befann

sig i en omorganisering, samt att denna hade i uppgift att tolka departementens skrivningar för regionalpolitiken och socialfondspolitiken betydelse för tolkningsprocessen. Därutöver påverkade också rollfördelningen och relationen mellan ESF-rådet, departementet och övervakningskommittén hur uppföljningen av jämställdhetsarbetet gjordes.

För det andra kan tillvägagångssättet för hur den spanska respektive svenska stödstrukturen initierades förstås mot bakgrund av hur jämställdhetsfrågor historiskt har adresserats i länderna. I Spanien initierades arbetet genom en informell process driven av en mindre grupp tjänstemän. I Spanien har kvinnorörelsens historiskt sett haft en betydelsefull roll för jämställdhetspolitikens utveckling i landet. Rörelsen har således en större vana av den här typen av initiativtagande och påtryckningar (*jfr*, Sandu, 2013; Threlfall, 1985; Threlfall, 2010). I Spanien uppfattades jämställdhet som, och antogs att jämställdhet skulle uppfattas som, ett kontroversiellt politikområde, vilket bör förstås mot bakgrund av att detta har en kortare och mer omtvistad historia i offentlig politik. En annan möjlig tolkning är samtidigt att det inte i första hand var en aktivistisk tradition inom jämställdhetspolitiken som påverkade jämställdhetsarbetet, utan den sedan länge uttalade önskan om att modernisera Spanien och orientera landet mot att bli del av EU och det moderna Europa (Magone, 2018: 260f; Díez-nicilás, 2003; Pacheco Prado, 2012). Även om Spanien har uppvisat en uttrycklig polemisering mellan konservativa, socialdemokratiska och liberala grupper så har strävan efter att, efter fascismen, tillhöra Europa uttalats både i partipolitiken och i civilsamhället. I Sverige initierades istället jämställdhetsarbetet formellt och på central nivå. Här var jämställdhet som politikområde mycket väl etablerat och uppfattades av samtliga aktörer som legitimt. Jämställdhetspolitiken i Sverige har också, i motsats till Spanien, historiskt sett beskrivits som en ”statsfeminism” där frågor initieras från statligt håll (Sainsbury, 2004; Eduards, 1997).

För det tredje så kan tolkningarna och tillvägagångssätten för jämställdhetsarbetet i länderna analyseras i relation till de olika jämställdhetspolitiska situationer som Sverige och Spanien befann sig i. Särskilt gällande kvinnors respektive mäns deltagande och förutsättningar på arbetsmarknaden. Jämställdhetsproblemen i respektive land formulerades mot bakgrund av detta på olika sätt. Samtidigt visar analysen att vissa könsmonster på respektive arbetsmarknad påverkade upplevelser av handlingsmöjligheter för socialfondens jämställdhetspolitik mer än andra. Målet om att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden lyftes fram som mer centralt i Sverige än i Spanien. I Spanien låg fokus snarare på att förändra förutsättningarna för att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och att förbättra arbetsmiljön för kvinnor. Detta kan förklaras av att könssegregeringen på arbetsmarknaden är hög

i Sverige vilket i nationell jämställdhetspolitik formuleras som ett av de absolut största problemen, medan kvinnor i Spanien förvärvsarbetar i betydligt lägre utsträckning än män, vilket där, tillsammans med kvinnors våldsutsatthet i arbetslivet (Field, 2009), formuleras som det största problemet. Dessa problemformuleringar påverkade vad som upplevdes som en möjlig och önskvärd förändring i jämställdhetspolitiken i respektive land. I och med det lades mindre vikt vid andra, också de uttalade, problem. Även om intervjupersonerna i Spanien beskrev könsstereotypa föreställningar som ett generellt problem i samhället så var det inte att dessa leder till könsstereotypa yrkesval som lyftes fram som det viktigaste jämställdhetsproblemet för socialfonden. På samma sätt betonades inte först och främst ojämsställda arbetsförhållanden, som ofrivilliga deltider eller dålig arbetsmiljö, som ett huvudsakligt problem i det svenska genomförandet av socialfondens jämställdhetspolitik, även om dessa aspekter berörs kort i såväl det operativa programmet och i näringsdepartementets strategi för regionalpolitiken.

Ideologisk konflikt eller harmonisering

Skilda villkor på arbetsmarknaden baseras i olika intressen som företräds av olika aktörer. En undersökning av jämställdhetspolitikens ideologiska stöd eller förankring kan därför analyseras utifrån hur jämställdhetsarbetet bekräftas eller sanktioneras i konkreta processer i omgivningen. Avseende detta var konservativa antaganden om jämställdhet generellt dominerande i den spanska socialfundsorganisationen och analysen visar att företrädare för stödstrukturen för jämställdhet här ställdes inför ett explicit motstånd från övriga anställda. De ideologiska antaganden som förmedlades i stödstrukturen överensstämde inte med de ideologiska antaganden som var etablerade i den omedelbara organisatoriska omgivningen, som därmed verkade genom ”sanktion” (motstånd). De två olika ideologiska utgångspunkterna krockade alltså och företrädare för det konservativa perspektivet utövade motstånd mot genomförandet av jämställdhetspolitiken.

I kapitel 6 diskuterades hur företrädarna för stödstrukturen upplevde att EU inte bekräftade Spaniens jämställdhetsarbete i socialfonden. Detta kan tolkas som att arbetet inte heller överensstämde med EU:s utgångspunkter om jämställdhet och därför lämnades okommenterat. De ideologiska antaganden som präglade den spanska stödstrukturen för jämställdhet hade på så sätt svag förankring, såväl i den egna organisationen som i EU. Istället för att reproducera dominerande antaganden så blev stödstrukturen snarare uttryck för en alternativ politik där nationellt och hos EU dominerande antaganden ifrågasattes. De faktiska förhållanden som den nationella hegemonin upprätthöll

utmanades där nya bilder av verkligheten uttrycktes och konservativa föreställningar om kön ifrågasattes. Jämställdhetspolitiken styrdes genom former som förstärkte detta ifrågasättande och som banade väg för en potentiell förändring av etablerade antaganden om jämställdhet.

Jämställdhetsarbetet försvann sedan under den efterföljande programperioden. Den övriga jämställdhetspolitiken i Spanien tappade också resurser i samband med den ekonomiska krisen och efter att Partido Popular (PP) åter fick makten. Detta stärker argumentet att stödstrukturen för jämställdhet trots allt utgjorde kontrasterande antaganden om jämställdhet i relation till omgivningen. När den politiska inriktningen i landet förändrades saknades möjligheter till att bevara jämställdhetsarbetet i förvaltningen. Samtidigt som det fanns en hegemonisk ordning som begränsade genomslaget för de tolkningar som gjordes inom ramen för stödstrukturen så visar stödstrukturens existens att det också fanns sprickor i denna ordning. Genom dessa sprickor fanns en öppning mot en potentiell förändring. Under den tidsperiod som behandlas i avhandlingen hann jämställdhet som politikområde både vara med om ett uppsving och ett fall i den nationella politiken. Styrningen av jämställdhetspolitiken i Spanien var tydlig, men förankringen svag.

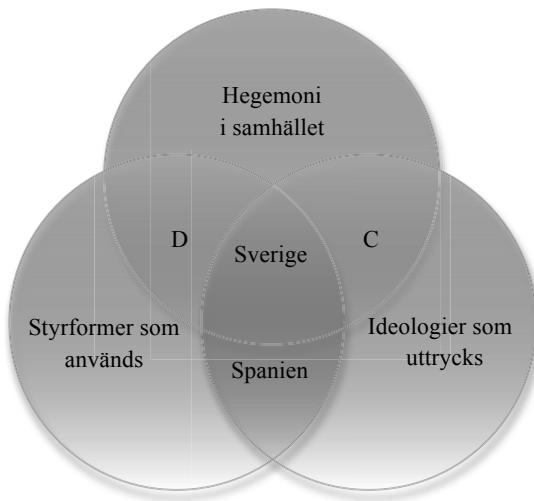
I analysen av Sverige framkom i kapitel 5 att inget öppet motstånd mot stödstrukturen för jämställdhet förekommit. Tvärtom upplevdes jämställdhetsarbetet här i hög grad bekräftas som viktigt och uppmärksammades också särskilt av kommissionen som lyfte fram Sverige som ett ”best practice”. Detta kan tolkas som att det ideologiska uttryck som det svenska jämställdhetsarbetet i socialfonden tog sig överensstämde tydligare med grundläggande antaganden i den övriga svenska socialfundsorganisationen, det omgivande samhället och i EU. Sverige fick, som beskrevs i kapitel 3, driva arbetet med att ta fram en EU-gemensam metod för jämställdhetsperspektivet i socialfonden för den efterföljande programperioden 2014 – 2020. Det fanns dock kontrasterande idéer om jämställdhet, framför allt från företrädarna för länsstyrelserna, men dessa förefaller inte i praktiken ha påverkat styrningen av jämställdhetspolitiken. De ideologiska antaganden som kom att prägla arbetet i Sverige kan därför antas ha varit starkare förankrat, det vill säga mer hegemoniska, och utrymmet för förändring mindre.

Det svenska materialet har också visat att strukturfondspartnerskapens makt att besluta om vilka socialfondsfinansierade insatser som skulle prioriteras påverkade arbetet med jämställdhetspolitiken. Som tidigare framkommit beskriver flera intervjuade aktörer att dessa tenderade att hindra genomslaget för jämställdhetspolitiken genom att de, som sista instans i bedömningen av projekten, prioriterade ”fel” utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Partnerskapens roll förklarades av departementet och ESF-rådet vara att bevaka det reg-

ionala perspektivet och den lokala förankringen av socialfonden. Intervjuerna med regionala socialfondshandläggare visade att partnerskapen legitimerades utifrån ett demokratiperspektiv och att de därför uppfattades som svåra att kritisera. När styrformen på det här sättet blir en norm blir den också svår att ifrågasätta. När den nätverksorienterade styrformen förklarades och tolkades utifrån demokratiska termer så tenderade samtidigt andra styrformer att ogiltigförklaras. I den svenska socialfonden företrädde ett dominerande antagande om jämställdhet som en fråga om lönsamhet framför allt av socialfondens medarbetare på regional nivå och i de regionala strukturfondspartner-skapens prioriteringar.

För att sammanfatta resultaten ska jag nu återgå till den analysmodell som togs fram i kapitel 2 och som illustrerar möjliga relationer mellan styrform, ideologiska antaganden och hegemonin i samhället.

Figur 5. Relationen mellan styrform, ideologi och hegemoni i Sverige och Spanien



I den skärningspunkt som illustrerar relationen mellan styrning och ideologi i det svenska fallet (tidigare A) finns det en förstärkande interaktion mellan antaganden om jämställdhet och styrformen för genomförandet. Syftet med jämställdhetspolitiken i socialfonden var otydligt formulerat initialt, men fick en tydligare innebörd allteftersom fler aktörer involverades i nätverksstyrningen, där vissa aktörer fick ett större tolkningsutrymme än andra. Styrformen bidrog till att jämställdhetspolitiken fick ett mer explicit innehåll. Trots att det förekom alternativa tolkningar så bidrog styrformen också till att dessa

inte fick utrymme eller möjlighet att förändra den innehållsliga betydelsen. Genomförandet av politiken mötte inget explicit motstånd eller ifrågasättande från aktörer på europeisk, nationell eller regional nivå, utan det svenska tillvägagångssättet lyftes fram i EU som ett gott exempel. Sättet att styra jämställdhetspolitiken och det innehåll som den tillskrevs tycks därför ha överensstämt med dominerande antaganden i det omgivande samhället, nationellt och i EU, det vill säga hegemonin förstärktes.

I den skärningspunkt som illustrerar det spanska fallet (tidigare B) finns en förstärkande interaktion mellan antaganden om jämställdhet och styrform, men i detta fall föregicks styrformen av en innehållslig definition av jämställdhetspolitiken i socialfonden. De aktiviteter och åtgärder som genomfördes eller planerades på nationell nivå, och i stora drag också på regional nivå, användes explicit för att genomföra en centralt formulerad jämställdhetspolitik. Varken innehållet eller sättet att, med obligatoriska aktiviteter och kontroller, styra bekräftades däremot i den organisatoriska omgivningen eller hos kommissionen. Snarare uppstod motstånd nationellt och arbetet osynliggjordes på europeisk nivå. Tillvägagångssättet i den spanska stödstrukturen för jämställdhet förstärkte därför inte den rådande hegemonin. Hur uppstår en situation där ideologiska antaganden hos några aktörer i förvaltningen förstärks genom den förvaltningsinterna styrformen, medan den samtidigt motstrider dominerande ideologi? Det finns här flera olika förklaringar. En möjlig sådan är att det redan fanns sprickor i den dominerande ideologin. Landet hade vid den här tidpunkten ett politiskt styre som instiftade nya lagar som syftade till att förändra maktrelationer mellan kvinnor och män. Dessutom användes EU:s jämställdhetskrav för strukturfondsfinansiering som ett sätt att legitimera stödstrukturen nationellt. Utöver detta var det också avgörande att de personer som arbetat med EU:s jämställdhetsåtgärder i den föregående programperioden fick möjlighet att träffas och diskutera idéer kring hur ett jämställdhetsarbete i den nya programperioden skulle kunna se ut. Den befintliga förvaltningsstrukturen möjliggjorde att denna grupp sedan kunde göra påtryckningar centralt.

8

Vilka förutsättningar påverkar?

Förvaltningens betydelse har stått i centrum när jag i den här avhandlingen har undersökt hur beslutad politik på europeisk nivå tolkas och fylls med innehåll under genomförandeprocessen i medlemsstaterna. Avsikten har varit att analysera relationen mellan innehåll och styrform och avhandlingens frågeställningar formulerades i kapitel 1 som:

- *Under vilka förutsättningar bidrar olika styrformer till att reproducera eller förändra innehållsliga tolkningar av politiska mål?*
- *Under vilka förutsättningar påverkar innehållsliga tolkningar styrformens utformning?*

I detta avslutande kapitel ska dessa frågor besvaras, liksom avhandlingens resultat diskuteras med utgångspunkt i den teoretiska styrningsdebatt som studien tar avstamp i. Därutöver ska också de teoretiska utgångspunkter som legat till grund för undersökningen diskuteras. Närmast sammanfattas och diskuteras de empiriska resultaten i ljuset av EU:s flernivåstyrning. Här diskuteras vilken styrform som tycks främja en implementering av EU:s politik och vilka utmaningar som medlemsstaternas förvaltningssystem innebär för EU. Jag kommer därefter att utveckla undersökningens teoretiska slutsatser gällande när och hur respektive styrform samverkar med politikens innehåll. Avslutningsvis diskuteras avhandlingens slutsatser i relation till tidigare jämställdhetspolitisk styrningsforskning.

Flernivåstyrningens dilemma

Stödstrukturerna för jämställdhet i Sverige och Spanien befann sig i en större styrkedja där förutsättningarna för genomförandet i en vidare mening påver-

kades av EU:s styrning genom fonder. Den här styrningen benämns i forskning som ”mjuk” då den för det första bygger på ett frivilligt och incitamentsdrivet deltagande och för det andra håller innehållsliga definitioner av politik i stor utsträckning öppna för tolkningar i och med att formerna för genomförande är fria att välja. Mot bakgrund av EU:s befogenheter att dra tillbaka medel i de fall där medlemsstaterna inte motsvarar beviljandekraven går det däremot att ifrågasätta de reella möjligheterna att i förlängningen arbeta efter målformuleringar som inte överensstämmer med kommissionens. Den här sortens, genom ekonomiska incitament, villkorade styrning skulle därigenom kunna begränsa möjligheten till alternativa tolkningar och genomförandesätt och i praktiken på så sätt utgöra en ”hårdare” form av styrning än vad den framställs vara (Carlsson & Mukhtar-Landgren, 2018). Graden av beroende av socialfondsmedel hos medlemsstaterna varierar utifrån hur de nationella och regionala ekonomiska förutsättningarna ser ut. Samtidigt visar studier att medlemsstaternas beroende generellt sett har ökat i kölvattnet av de ekonomiska kriser som drabbade de europeiska länderna just under programperioden 2007 – 2013 (Falkner, 2013).

I Sverige genomsyrade EU:s krav om samverkan den nationella socialfondspolitiken. Intresseorganisationer och näringslivet var representerade genom betydelsefulla positioner i övervakningskommittén och beslutsfattande status i strukturfondspartnerskapen. I Spanien däremot organiserades socialfonden i betydligt lägre utsträckning efter principen om samverkan. Här skiljde sig också både definitionen av jämställdhet och organisationsformen för genomförande från kommissionens uttalade rekommendationer och anspråk. Analysen har övergripande visat att Sverige och Spanien förhöll sig till EU på skilda sätt. För aktörerna i Spanien, en medlemsstat som är en stor mottagare av strukturfondsmedel, uttrycktes relationen till kommissionen som betydligt viktigare än för aktörerna i Sverige, en medlemsstat som tar emot avsevärt mindre medel. I Spanien fanns en förväntan på en mer nära relation till kommissionen och en uttrycklig önskan om stöd i jämställdhetsarbetet. Aktörerna i den spanska socialfonden gav uttryck för ett större ekonomiskt och politiskt beroende av EU och en vilja att leva upp till kommissionens krav. Samtidigt begränsade detta, i det här fallet, inte möjligheten att definiera jämställdhet på ett annorlunda sätt i förhållande till kommissionen eller att organisera socialfondens genomförande annorlunda i relation till EU:s styrningssidéer. Istället var det i första hand nationellt specifika omständigheter för jämställdhetsområdet som påverkade definitionen och genomförandet. Särskilt på regional nivå planerades det för regionalt definierade riktade åtgärder som, i mindre utsträckning än i Sverige, utgick från EU:s särskilda prioriteringar. Framför allt bortsågs från prioriteringarna om att bryta

den könssegregerade arbetsmarknaden, genom jämställdhetsintegrering som metod, i syfte att skapa en mer resursutnyttjande arbetsmarknad.

EU:s socialfondspolitik syftar till att peka ut en specifik arbetsmarknadspolitisk riktning i medlemsstaterna, med en särskild betoning av en förståelse av jämställdhet som tillväxtgynnande. Utifrån ett styrningsperspektiv kan Spaniens tolkning och genomförande därför betraktas som ett problem. Här har en avvikelse från både EU:s mål (tolkning av politikens innehåll) och medel (tillvägagångssätt för genomförande) skett. I förhållande till detta, vad kan den här studien säga oss om förutsättningarna för EU:s politiska genomslag i medlemsstaterna? De formella möjligheterna för EU att bestämma över sociala frågor i medlemsstaterna är begränsade och till följd av det formuleras dessa på sätt som öppnar upp för olika tolkningar och prioriteringar på nationell nivå. Likaså formuleras EU:s önskan om hur medlemsstaterna ska genomföra politiken på sätt som möjliggör för att olika styrformer används nationellt. Det är specifikt relationen mellan dessa två omständigheter i EU:s flernivåstyrning som jag har studerat, med Sverige och Spanien som exempel. Den nätverksstyrning som EU förespråkar med krav om samverkan mellan arbetsmarknadens parter samt bildande av partnerskap som ska fatta beslut i samförstånd kan utifrån avhandlingens resultat antas bidra till att kommissionens innehållsliga tolkningar av jämställdhet blir styrande i medlemsstaterna. Det vill säga förutsatt att det sker en anpassning efter nätverk som styrform. Resultaten visar därutöver att både nationellt specifika historiska, kulturella och politiska faktorer i medlemsstaterna får betydelse för hur den EU-gemensamma jämställdhetspolitiken tolkas och organiseras i förvaltningen. Trots dessa avgörande utmaningar för EU så har styrning genom de ekonomiska incitament som strukturfonderna innebär samtidigt visat sig vara ett förhållandevis effektivt sätt att engagera medlemsstaterna i EU:s regional- och arbetsmarknadspolitik.

Styrkedjan i socialfonden inkluderar inte enbart EU-nivå och nationell nivå. Flernivåstyrningen sker också inom medlemsstaten, mellan nationell och regional förvaltningsnivå, vidare till de lokala projekten. Ett resultat i studien är att det finns svårigheter med att vidhålla en innehållslig tydlighet mellan dessa nivåer. I Sverige blev den regionala nivån tongivande för den innehållsliga definitionen av jämställdhet, medan det fanns varierande tolkningar nationellt. I Spanien blev istället nationell nivå tongivande för den innehållsliga definitionen, medan det fanns mer varierande tolkningar regionalt. Olikheter i förvaltningens organisering har i avhandlingen visat sig vara en bidragande orsak till de variationer som tidigare forskning har lyft fram gällande medlemsstaternas genomförande av EU:s strukturfonds- och jämställdhetspolitik. En slutsats är därmed att så länge medlemsstaterna ges ut-

rymme att organisera genomförandet efter eget initiativ så kommer EU sannolikt att erfara dessa styproblem. Slutsatsen kan tolkas och värderas på olika sätt beroende på vilket normativt perspektiv som anläggs. Det svenska fallet kan lyftas fram som ett gott exempel utifrån ett perspektiv som särskilt värdesätter att medlemsstaterna implementerar EU:s politik så som den formuleras och förespråkas från europeisk nivå och som understryker vikten av likhet mellan EU och medlemsstaterna. På samma gång kan det spanska fallet uppfattas som positivt utifrån ett perspektiv som istället värdesätter processer där EU:s politik genererar en utvecklad diskussion i medlemsstaterna och där deras möjligheter att göra självständiga tolkningar ges utrymme.

Resten av det här kapitlet kommer jag ägna åt att redogöra för de slutsatser som kan dras gällande vilka processer i respektive styrform som samverkar med politikens innehåll och diskutera vilka implikationer för jämställdhetspolitiken som dessa processer får.

Jämställdhetspolitikens form och innehåll

Jag har undersökt hur formerna för styrning samverkar med ideologiska antaganden om jämställdhet. Denna relation har analyserats utifrån två perspektiv. Utifrån det första perspektivet undersöktes hur innehållsliga antaganden kan föregå styrformen, och utifrån det andra hur styrformen kan föregå, det vill säga styra, innehållet. I avhandlingen dras slutsatsen att båda dessa förhållanden har bäring på politikens genomförande. Det finns inneboende egenskaper i olika styrformer som, givet omgivande faktorer, kan generera ideologiska konsekvenser, exempelvis i betydelsen påverka vilken tolkning som ges företräde eller vilka handlingsmöjligheter som erbjuds. De egenskaper som har framträtt som särskilt betydelsefulla i detta avseende är för det första i vilken utsträckning som styrformen involverar olika aktörer och deras respektive sektoriella och organisatoriska hemvist. För det andra har kommunikationsmöjligheter och de relationer som aktörerna får till varandra inom ramen för styrformens organisation visat sig få konsekvenser för hur innehållsliga prioriteringar görs. Därutöver samverkar styrformen med politikens innehåll genom att graden av tydlighet i innehållslig definition får betydelse för vilka val av styrtekniker som används för genomförande och den vikt som läggs vid dessa. I de fall där det saknas en tydlig definition tenderar större vikt att läggas vid administration, vilket i sin tur påverkar det innehåll som politiken får. I de fall där det finns en tydlig definition tenderar istället andra styrtekniker att bli centrala, så som riktade och obligatoriska aktiviteter.

En central kritik av byråkrati är att ju högre grad av formellt effektiva system som genomsyrar en organisation, desto högre grad av innehållslig irrationalitet. Anledningen till det är att dessa system har en benägenhet att ges större betydelse än innehållet (*Jfr*, Weber, 1922/1978; Graeber, 2015). I den här avhandlingen är en viktig slutsats att den byråkratiska styrformen tvärtom bär på en potential att kunna etablera och leda en politik i en uttänkt innehållslig riktning förutsatt att innehållsligt tydliga definitioner föregår den konkreta utformningen av organisationsformen och/eller de styrtekniker som används (*jfr*, du Gay, 2000). Om innehållsliga definitioner istället saknas tenderar däremot byråkratiska styrtekniker att, snarare än främja substantiella frågor, användas för att främja i första hand tekniska processer och/eller ekonomisk effektivitet. Utifrån du Gays perspektiv betonas att byråkratin genererar politiskt innehåll om ett sådant adderas till den byråkratiska verksamheten genom politiskt fattade beslut. I avhandlingen har jag visat hur politiskt innehåll också uppstår och förstärks inom ramen för den verksamhet som bedrivs inom olika styrformer, även den byråkratiska, i de fall där de politiskt fattade besluten uppfattas som vaga. Hur går detta till i praktiken? Och vilken roll spelar omgivande institutionella, ekonomiska och politiska förutsättningar?

Nätverk som effektiv styrning

I studien visar sig den nätverksorienterade styrformen i stor utsträckning främja reproduktion av innehållsliga antaganden om politik. En förklaring till det är att de kommunikationsmöjligheter som erbjuds och de tolkningsföreträden som uppstår inom ramen för styrformens besluts- och genomförandeprocesser är avgörande för vilka alternativa antaganden som kan slå rot. Styrning genom samverkan, såsom genom partnerskap eller nätverk, och de avstånd som där tenderar att uppstå mellan aktörer i mer eller mindre isolerade enheter, begränsar tillfällena för diskussioner om innehållsliga politiska aspekter. Man skulle kunna förmoda att nätverksorganisationen i sig genererar de egenskaper som antas känneteckna nätverksstyrning, så som dialog och diskussion. Ett resultat i avhandlingen är däremot att byråkratin styrtekniker, så som granskning och redovisning, tenderar att prägla genomförandet av jämställdhetspolitiken i en nätverksstyrning. På samma gång blir också vissa aktörers tolkningar och prioriteringar mer styrande än andras. Avsaknad av dialog eller diskussion och ett fokus på administration lämnar utrymme åt enskilda aktörer att bli mer tongivande och försvårar därför möjligheten till att alternativa sätt att tolka får gehör. Det bidrar också till att begränsa möjligheterna till ett (om)definierande av ett politiskt innehåll.

Två viktiga bidragande aspekter till att den nätverksstyrning som har studerats i avhandlingen fungerade styrande har identifierats. Den ena aspekten är att möjligheterna för konflikter att uttryckas begränsades. För att en ideologisk förändring eller förskjutning ska kunna ske behövs organisatoriska möjligheter till diskussion. I nätverksstyrningen hamnade diskussioner om jämställdhetsperspektivet istället i skuggan av andra socialfondspolitiska områden vilket i sin tur bidrog till att tillväxtperspektivet reproducerades och blev dominerande. Nätverket bestod bland annat av beslutsfattande aktörer med ekonomiska intressen, som tillsammans med politiker och representanter från offentlig och ideell sektor, hade i uppgift att genomföra tillväxtpolitiken. Detta visade sig bidra till att EU:s definition av jämställdhet som främjande av ekonomisk lönsamhet reproducerades. Den andra bidragande aspekten till att nätverksstyrningen fick en styrande effekt var bristen på en initialt tydlig styrning av innehåll. När det finns en avsaknad av en uttalad önskan om en riktning för jämställdhetspolitiken så tenderar byråkratins styrtekniker att ges större utrymme. Detta bidrar i sin tur till att jämställdhetspolitiken i en praktisk mening definieras av byråkratiska styrtekniker. I avsaknaden av en gemensam politisk viljeriktning, problematisering eller ifrågasättande inordnas på sätt jämställdhetsarbetet i byråkratiska metoder där politikens innehåll definieras utifrån byråkratins styrtekniska egenskaper. Innehållslig otydlighet och osäkerhet skapade härigenom byråkrati.

Relationen mellan styrning och innehållslig definition ser annorlunda ut i den byråkratiska styrformen. När det här gjordes en tydligare definition tidigt i genomförandeprocessen så möjliggjorde den hierarkiska organisationsformen att jämställdhetspolitiken tydligare kunde formuleras. Den tolkning som gjordes utgjorde därutöver ett alternativ i förhållande till EU:s tolkning. Samtidigt varierade stödstrukturens genomslag på regional nivå, till följd av regionernas självständighet och deras formella inflytande över socialfondspolitiken. Regionernas inflytande bidrog exempelvis till att politiken i Spanien genomfördes med hjälp av en variation av åtgärder, strategier och insatser, inom ramen för den innehållsliga definition som gjordes nationellt. Genom å ena sidan obligatoriska aktiviteter på nationell nivå där en explicit diskussion fördes och genom att, å andra sidan, låta regionernas tillvägagångssätt variera öppnade den nationella styrningen för socialfonden i Spanien upp för både konflikt och olikhet.

Den hierarkiska styrningen förefaller i detta fall inte ha fungerat som mer innehållsligt styrande än nätverksstyrningen, varken nationellt eller sett till hela socialfondsförvaltningens organisering. Ett huvudresultat i avhandlingen är att den nätverksorienterade styrningen är effektiv som styrform på så sätt att den försvarar ett utmanande av politiskt innehåll. I en hierarkisk styrning

finns det, till skillnad från vad man skulle kunna anta, istället en öppning för förändring, eller målförskjutning, genom dess utmärkande drag av närhet, synlighet och tydligare konfliktarenor. Styrningen resulterade inte i en verklig och långsiktig förändring, men däremot ifrågasattes och utmanades rådande innehållsliga antaganden om jämställdhet. Även om den obligatoriska och hierarkiska styrformen i Spanien förefaller rationell mot bakgrund av det befintliga motståndet mot jämställdhetsarbetet, så går det således också att ifrågasätta dess effektivitet. En hypotetisk fråga är om jämställdhetspolitiken här hade fått ett mer långvarigt genomslag som den hade genomförts med tydligare inslag av de styrtekniker som vanligtvis tillskrivs nätverk, så som dialog och ömsesidighet.

När byråkratin tar över

Föreställningen om att nätverksstyrning bygger på diplomati och samarbete, är mer flexibel och kräver mindre administration än den byråkratiska organisationsformen (*jfr* Rhodes, 1999; Torfing & Sørensen, 2014; Stoker, 2000) saknar empiriskt stöd i den här studien. En av avhandlingens centrala slutsatser är istället att den byråkratiska styrformens styrtekniker i form av regelstyrning tenderar att ta över genomförandet av politiska mål i de fall där en tydlig definition av politikens innehåll saknas. Denna tendens är däremot inte tydligast i analysen av byråkratin som organisationsform. Istället är den mer framträdande i analysen av nätverksorganisationen inom vilken det saknades en klar definition eller tolkning av jämställdhet som vägledande för aktörernas samarbeten och samverkan.

Utöver avsaknad av innehållslig definition som byråkratigenererande faktor så är det också möjligt att anta att denna sannolikhet för byråkratisk inordning är högre eller lägre beroende på den politiska frågans art. Värdeladdade eller konfliktfyllda politikområden som till sin natur är öppna för olika tolkningar, som exempelvis jämställdhetspolitiken, bär förmodligen på en högre sannolikhet än politikområden som i mindre utsträckning uppfattas som värdeladdade. En anledning till det kan vara att de byråkratiska styrteknikerna används för att föra fokus från komplicerade och konfliktfyllda frågor, i de fall som dessa upplevs som krångliga och svårhanterliga. En annan anledning kan vara att styrteknikerna upplevs som ett sätt att säkerställa att en omtvistad politik genomförs. Om politiken uppfattas som värdeladdad och tolkningsbar kan risken för målförskjutning öka. I en sådan situation kan byråkratins styrtekniker användas för att säkerställa måluppfyllelse.

Men vad gäller i det omvända scenariot? Leder nätverk som organisationsform till att byråkratiska styrtekniker i mindre utsträckning genomsyrar

genomförandet under förutsättning att en tydlig definition av politikens innehåll görs initialt? Teoretiskt är detta möjligt, men däremot visar resultaten i avhandlingen att det finns inbyggda svårigheter för politiskt innehåll att fungera styrande i en nätverksorganisation. Distanen mellan aktörerna i nätverket och problem med att hitta fungerande kommunikationskanaler är några exempel på sådana svårigheter. Att förhindra att informella hierarkier uppstår är en annan. Enligt Davies (2011: 67-69) tenderar nätverk som baserar ett deltagande på finansiella incitament att vara rotade i hierarkier och formella eller informella kontrakt mellan parter, snarare än i den tillit och horisontella relation som ofta används för att motivera en organisering genom nätverk. Avhandlingens resultat att hierarkiska strukturer för tolkning uppstår i nätverk kan alltså förklaras mot bakgrund av att den nätverksstyrning som EU genom socialfonden förespråkar, såväl i sin egen relation till medlemsstaterna som till den nationella organiseringen, baserar deltagande på ekonomiska incitament. Ekonomiska incitament bygger i sin tur på att det finns ekonomiska intressen och att dessa intressen företräds av aktörer i nätverket.

I forskning framhålls, utifrån ett normativt perspektiv, att nätverk som organisationsform är horisontellt arrangerat och inkluderar ett deltagande av ömsesidigt beroende aktörer som samarbetar och förhandlar (Rhodes, 1997; Sørensen & Torfing, 2007). Vidare framhålls att nätverk innehåller egenskaper som främjar lokal kunskap och flexibla lösningar på gemensamma problem (*se t.ex.* Klijn & Koopenjan, 2000). Föreställningarna om nätverk förutsätter emellertid att deltagandet sker på lika villkor och utan inbördes hierarki. Resultaten i avhandlingen bekräftar de studier som lyfter fram behovet av en fortsatt kritisk problematisering kring hur nätverk fungerar i praktiken. Vidare behövs också en utvecklad diskussion om vilken grupp det är som definieras som demos när nätverken legitimeras utifrån ett demokrati-perspektiv på samma gång som de företräds av arbetsmarknadens samtliga sektorer, från politiker, tjänstemän, idéburen sektor till näringsliv (*jfr*, Netelembos, 2018; Olsson, 2003). Diskussioner behöver föras om vilka aktörer det är som får möjlighet att företräda den lokala kunskapen, behoven och lösningarna, och därutöver vilken betydelse som relationerna i nätverken i sin tur får för politikens innehåll i genomförandet.

Tidigare forskning lyfter fram att en väsentlig orsak till att den nätverksorienterade styrformen får en avpolitiserande effekt för jämställdhetspolitik är att nätverken fattar beslut genom gemensamma överenskommelser och därför inte erkänner avvikande eller motstridande uppfattningar (Isaksson, 2010; Hudson & Rönnblom, 2007). Den här studien har i detta avseende visat att motstridande uppfattningar, utöver förekomsten av konsensusbeslut, också begränsas genom den distans som kan finnas mellan aktörer i en nätverksor-

ganisation, i jämförelse med den byråkratiska organisationens färre deltagande aktörer. I dessa fall har det uppstått en avsaknad av kommunikation gällande politikens innehåll. Detta har alltså resulterat i att byråkratiska styrtekniker har blivit styrande för den innehållsrika tolkningen, vilket i sin tur har lämnat mer utrymme för ekonomiska intressen att göra ett större underliggande avtryck på den jämställdhetspolitik som prioriteras. En återkommande kritik i forskning om jämställdhetspolitisk styrning är att styrningen får en avpolitiserande effekt på politikområdet (se t.ex., Kantola & Squires, 2012; Verloo, 2005; Ferguson, 1984). Avpolitiseringen antas ligga i aspekter rörande både administrativa styrmetoder, hierarkiska relationer och i avsaknaden av konfliktarenor. Samtliga aspekter antas undantrycka jämställdhetens politiska dimension. Den här avhandlingens resultat visar däremot att begreppet avpolitiserande är alltför oprecist för att förklara styrprocessers konsekvenser för jämställdhetspolitiken. Det är inte endast genom styrningens organisationsformer, styrtekniker eller tendens till att förhindra diskussionsmöjligheter som motstridiga uppfattningar och politisk förändring begränsas. Begränsningen samverkar också med att dessa aspekter i sin tur främjar att vissa processer, aktörer och ett visst innehåll får genomslag på bekostnad av att andra elimineras. Detta bör på alla sätt betraktas som en fråga om politik.

Förutsättningar för styrformernas påverkan

Byråkratins egenskaper förefaller vara gynnsamma för ett jämställdhetspolitiskt förändringsarbete särskilt i de situationer där det i ett utgångsläge saknas en legitimitet för eller en diskussion om jämställdhet i en organisation. Byråkratin som organisationsform medför därför inte per automatik att de byråkratiska styrteknikerna tränger undan substantiella aspekter av politik. En tolkning av det är att styrning av frågor som rör informella ojämlika strukturer tvärtom främjas av en explicit byråkratisk styrning. Som diskuterades i kapitel 2 så har den feministiska forskningens kritik mot byråkratin varit att denna bidrar till att reproducera ojämlika sociala relationer i allmänhet, och patriarkala relationer i synnerhet (se t.ex. Ferguson, 1984; Bologh, 1990; Stivers, 1993; Due Billing, 2006; Ashcraft, 2001). Motsättningen mellan feminismens åberopande av jämlikhet och byråkratins hierarkiska organisation anses vara ett av de största problemen. Även om jag på inte betvivlar att hierarkiska organisationer i många fall återspeglar hierarkier i samhället, så är en slutsats i avhandlingen att en hierarkisk organisering kan bidra till ett jämställdhetsarbete som utmanar etablerade antaganden om kön och makt. Det finns några specifika anledningar till att tidigare teorier om relationen

mellan byråkrati och jämlikhet behöver vidareutvecklas. Den ena har vi redan varit inne på, nämligen att nätverksorganisationen, som lyfts fram som byråkratins motsats, i minst lika stor utsträckning som byråkratisk styrning kan förhindra att jämlika relationer främjas. Däremot är de hierarkier som skapas i nätverk mindre synliga, mer informella och därför också svårare att kontrollera eller motverka. Ingen av organisationsformerna förefaller således i sig själva främja jämlikhet, eller förhindra att ojämlika hierarkier uppstår. Snarare har deras samverkan med formuleringen av politiken som ska genomföras betydelse.

En annan anledning till att diskussionen om byråkrati och jämlikhet bör utvecklas rör den politiska kontext vilken styrformen syftar till att påverka och förändra. Mot bakgrund av det motstånd mot jämställdhet som politikområde som fanns i den spanska socialfonden, möjliggjorde byråkratin att ett jämställdhetsarbete överhuvudtaget kunde etableras. Om det i ett utgångsläge däremot inte hade funnits ett explicit motstånd hade sannolikt möjligheterna för ett jämställdhetsarbete att etablerats och genomföras utan en så pass tydlig hierarki och kontroll varit större. I en sådan situation hade eventuellt en mer samarbetsorienterad styrning varit effektiv. Styrformernas effektivitet bör därför analyseras i relation till politikens innehållsliga mål och den politiska kontext inom vilken målen förväntas uppfyllas. Avhandlingen visar att den offentliga förvaltningens organisation eller administration inte självständigt återskapar de strukturer av över- respektive underordning som existerar i samhället, eller för den delen avpolitiserar jämställdhetsfrågor. Däremot främjar synlighet politik som syftar till att motverka informella maktrelationer.

I tidigare forskning har byråkrati beskrivits som svårföränderlig och krånglig (*se t.ex.*, Graeber, 2015; Jacobsen & Thorsvik, 2014). En slutsats i avhandlingen är däremot att det är byråkratins styrtekniker i form av administration, regelstyrning och granskningsaktiviteter, snarare än byråkratin som organisationsform, som tenderar att skapa tröghet och minskad flexibilitet (*jfr.* Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014; Power, 1997). Likväl som resultaten visar att byråkratisk styrning kan vara innehållsligt effektiv, i den mån en byråkratisk organisation fylls med ett tydligt innehåll, har den också visat att styrformen inte är tillräcklig som enda medel för en långsiktig innehållslig tolkning. Om det ideologiska innehåll som formuleras inom ramen för styrningen saknar stöd i övriga institutionella, kulturella eller materiella processer hindras dess möjligheter att återskapas i en politiskt och ekonomiskt föränderlig omvärld. Detta blir tydligt i svårigheterna för det spanska jämställdhetsarbetet att leva vidare efter programperiodens avslut. Stödstrukturen för jämställdhet nedmonterades utan några administrativa hinder.

Gramsci (1971: 413ff) argumenterade för att en av de situationer då byråkratin aktivt kan förhindra att en ny politik får fäste är när tjänstemän i de offentliga institutionerna agerar utifrån uppfattningar och intressen som inte överensstämmer med de beslut som fattats och därmed förhindrar eller bromsar politiska förändringar (*jfr* Lapuente-Giné, 2007; Enquist Källgren, 2019, *kommande*). En liknande situation kan sägas ha uppstått i Spanien där företrädarna för jämställdhetsarbetet upplevde att deras kollegor aktivt motarbetade den beslutade politiken utifrån konservativa antaganden som stred mot att jämställdhetspolitiken skulle kunna genomföras. Den här situationen är ett exempel som synliggör förvaltningens makt att påverka förutsättningarna för politikens genomslag.

Diskursiva och icke-diskursiva förändringar

Utifrån avhandlingens resultat vill jag återknyta till diskussioner om styrning och möjligheter till ett jämställdhetspolitiskt förändringsarbete. I detta avsnitt ska jag diskutera de förklaringar till förändringsproblem som har framhävts i tidigare jämställdhetspolitisk forskning. Syftet med diskussionen är att lyfta fram vilka slutsatser som är möjliga att dra beroende på vilka teoretiska perspektiv som anläggs och vad tidigare studier av jämställdhetspolitisk styrning har förbisett genom teoretiska val.

Foucaults diskurs-, makt- och styrningsbegrepp, har i stor utsträckning inspirerat jämställdhetspolitisk forskning och är ett vanligt perspektiv vid teoretisering av idéer, föreställningar och styrning (Kantola, 2006: 23; Caglar, 2013 *se t.ex.*, Giritli Nygren et al, 2016; Repo, 2016; Eräranta & Kantola, 2016; Liinason, 2017; Woehl, 2007; Phillips, 2005). Dessa teorier om styrning bidrar med ett kritiskt perspektiv som visar hur subjektsskapande processer fungerar som styrande och disciplinerande (Foucault, 2002; 1977; Davies, 2011: 70; Gustafsson, 2011: 11). En central utgångspunkt för perspektivet är att den process genom vilken föreställningar om vad som är sant formar och vidmakthåller makt inte är förutbestämd enligt specifika strukturer eller intressen. Snarare är den huvudsakliga analytiska uppgiften att undersöka vilket innehåll som dominerande tankestrukturer (diskurser, rationaliteter) har samt hur och genom vilka praktiker som dessa skapar och styr subjekt (Foucault, 1980).

Det här perspektivet har haft betydelse för den jämställdhetspolitiska forskningens utbredda intresse för politikens diskursiva uttryck med en betoning på språkets makt att forma och skapa föreställningar, sanningar och kunskaper (*se t.ex.* Lombardo et al, 2009; Kantola, 2006; Verloo, 2007; Eräranta & Kantola, 2016; Isaksson, 2010). I denna tradition är begreppen makt,

styrning och praktiker sammanflätade. Maktbegreppet relaterar inte främst till kontroll i en explicit mening utan också – eller kanske framför allt – till de föreställningar, normer och beteenden som styr vad som är möjligt att tänka och göra inom ramen för ett givet sammanhang (Rose & Miller, 1992; Dean, 2010; Foucault, 1991). Inom forskning om jämställdhetspolitik används ofta detta perspektiv i syfte att förstå hur dominerande tanke- och handlingsmönster uttryckta genom tal och text verkar möjliggörande eller begränsande för hur jämställdhet som praktik manifesteras.

Teorier om ideologi och hegemoni tillhör, tillsammans med diskursperspektivet, ett styrningsteoretiskt paradigm med ett gemensamt intresse för hur föreställningar och antaganden om verkligheten upprätthålls och utgör en maktordning. Däremot har de skilda teoretiska utgångspunkter och bidrar med olika insikter till jämställdhetspolitisk styrningsforskning. I relation till den centrala problemformuleringen i avhandlingen är det framför allt tre sammanlänkade skillnader som jag vill beröra. Dessa handlar specifikt om skilda perspektiv på föreställningarnas och antagandenas a) ursprung, b) dess konsekvenser samt c) styrningens uttryck.

I Isakssons avhandling *Att utmana förändringens gränser* (2010) som handlar om jämställdhetspolitiken i den svenska socialfondens programperiod 2000 – 2006 undersöks den partnerskapsmodell som användes i genomförandet av socialfondsprogrammet jämställdhetssatsning EQUAL. Diskurser om jämställdhet står i centrum i studien. Diskurserna analyseras dels utifrån vad de förmedlar i form av föreställningar om bland annat kön och förändring. Därutöver undersöks också hur diskurser om jämställdhet blir eller inte blir tillgängliga i partnerskapsmodellen. Isaksson anlägger ett maktperspektiv som hämtas från Foucault där makt anses vara ”något som skapas snarare än något som är givet och/eller en resurs som en person besitter” (Isaksson, 2010: 62). Maktutövning innebär här ”försök till att fixera och förändra innebörder av idéer och föreställningar som cirkulerar genom språket” (Isaksson, 2010: 62). Slutsatsen i studien är att partnerskapsmodellen förhindrade ett jämställdhetspolitiskt förändringsarbete på grund av att det i denna inte gick att formulera – att tala om – krav på förändring i rädsla för att utmana etablerade idéer. Isaksson skriver att det i partnerskap finns gränser för hur det ”går att tala om till exempel kön, etnicitet, jämställdhet och mångfald” och ”hur det går att tala om förändring”. Isaksson efterfrågar vidare forskning om...

... var gränserna tycks finnas i talet om vad som bör förändras och hur och varför detta behöver göras. Genom att ständigt ta som utgångspunkt att identifiera var gränserna går, och våga utmana och konfrontera dem, så skulle krav på förändring kunna formuleras som inte nödvändigtvis harmonierar med de för tillfället dominerande föreställningarna om förändring (Isaksson, 2010: 177).

I avhandlingen har jag, liksom Isaksson, argumenterat för att förändring främjas av att det finns möjligheter till diskussion kring politikens innehåll. Samtidigt har resultaten i min avhandling visat att en sådan diskussion knappast är tillräcklig för att förändring av föreställningar och antaganden ska bestå. I det empiriska materialet från såväl Sverige som Spanien framkommer att det fanns ett uttalat motstånd gentemot etablerade antaganden om jämställdhet. Huruvida dessa fick genomslag i genomförandet berodde emellertid på hur formerna för styrning såg ut. Varken ett uttalat krav på förändring av jämställdhetspolitisk innebörd eller styrformerna i sig visade sig dessutom vara tillräckliga för att förändringen skulle bli långvarig, så länge förändringsambitionerna inte också var förankrade hos andra centrala aktörer i styrkedjan. Etablerade antaganden och föreställningar kunde alltså ifrågasättas, men orsaken till bristen på förändring låg på en icke-diskursiv nivå. Vad som påverkade förutsättningarna för bestående förändring var snarare ekonomiska och institutionella processer och villkor. Exempelvis fick beslutsformerna för finansieringen i socialfonden betydelse för vilka aktörer som involverades i den svenska nätverksstyrningen. Flera av dessa aktörer företrädde ett intresse – och hade i uppgift – att genomföra socialfondens tillväxtpolitik. Detta, tillsammans med kraven på konsensusbeslut, tycks ha påverkat både tolkningar av jämställdhet, men framför allt vilken tolkning som fick företräde.

Aktörernas olika prioriteringar betraktar jag alltså inte enbart som skilda övertygelser om jämställdhet utan också som konsekvenser av organisatoriska och ekonomiska villkor och intressen. På samma sätt kan de antaganden om jämställdhet som präglade stödstrukturen i Spanien tolkas i relation till att olika intressen grundade i samhällsliga maktrelationer existerade hos arbetsgruppen för jämställdhetsstödet respektive de tjänstemän som gjorde motstånd mot jämställdhetspolitiken i socialfondsförvaltningen. Ett annat exempel på processer och villkor som föregick de innehållsliga antagandena, men som fick betydelse för dessa, var förvaltningssystemet som ett institutionellt villkor för den redan etablerade socialfundsorganisationen i respektive medlemsstat. Denna påverkade förutsättningar i termer av möjligheter till delegering respektive centralisering, vilket i sin tur påverkade vilka aktörer som fick möjlighet att definiera jämställdhetspolitiken. Detta visar hur institutionernas utformning, som ytterligare ett icke-diskursivt villkor, påverkar. Utifrån dessa resultat föreslår jag att innehållsliga analyser av politiska beslut, mål eller program oftare söker förklaringar till detta innehåll i den här typen av förhållanden. "Förändringens gränser" är alltså inte enbart diskursiva utan också materiella och institutionella.

Ur ett diskursperspektiv har subjektsskapande betonats som en central konsekvens av dominerande föreställningar (*se t.ex.* Bacchi, 1999). Det är också i relation till detta som maktbegreppet kanske har fått sin viktigaste betydelse. Som följd av ett fokus på diskursens subjektsskapande har också ett perspektiv på styrning som ”subjektens styrning av sig själva” formulerats, vilket vanligtvis teoretiseras utifrån begreppet *governmentality* (Foucault, 1991; Dean, 2010; Rose & Miller, 1992). Genom *governmentality*begreppet betonas hur den formella politiska makten använder särskilda tekniker för att forma medborgare. Exempel på den här sortens analyser är beskrivningar av hur nyliberalismen har bidragit till ett skifte från en disciplinär och explicit kontrollerande politisk makt till en biopolitisk makt och självreglerande subjekt (Foucault, 2008; Bang & Esmark, 2009; Woehl, 2007; Repo, 2016). Snarare än maktens aktörer eller övergripande idéer analyseras här maktbegreppet utifrån dess vardagliga och partikulära uttryck och form. I *governmentality*begreppet betonas, förutom subjektets självstyrning, reproduktion och artikulation av makt som huvudsakligt analytiskt fokus.

Det är framför allt två, också dessa sammanlänkade, aspekter av det här styrningsperspektivet som har gjort det mindre användbart i min analys av jämställdhetspolitiken i den svenska och spanska socialfonden. Den ena är att de konsekvenser av innehållsliga antaganden som jag har studerat inte har gett uttryck för att handla om hur subjekt skapas som effekt av jämställdhetspolitiken. Snarare har jag visat hur sambanden mellan jämställdhetspolitikens innehåll och institutionella processer ser ut i två olika sådana processer. Den andra aspekten är att problemställningen i avhandlingen rymmer ett än större intresse för potentiell förändring, aktörers medvetna handlande och motstånd. Det innebär att jag för att undersöka jämställdhetspolitikens förutsättningar i offentlig styrning har utgått från teoretiska begrepp som tydligare öppnar upp för en analys av hur motstånd mot dominerande föreställningar och antaganden kan göras. Detta har också öppnat upp för en analys av hur konflikter, som skulle kunna leda till faktisk förändring, kan utspelas eller förhindras. Det innebär vidare att jag har använt begrepp som möjliggör en analys av hur styrning kan inkludera uttalad och formell disciplinering, och inte enbart styrning i form självdisciplinering.

Ett exempel på slutsatser som ett *governmentality*perspektiv bidrar till kommer från Woehl (2007) som undersöker subjektsskapande och självstyrning som följd av jämställdhetspolitiken i den europeiska sysselsättningsstrategin. Argumentet som Woehl för fram är att jämställdhetsformuleringar i strategin diskursivt formerar kvinnor som subjekt med effekten att kvinnorörelser samtycker till en nyliberal tolkning av jämställdhetspolitikens problem och lösningar. Detta i sin tur leder till, eller upprätthåller, en ojämlig makt-

ordning. De identiteter som skapas inom ramen för strategin är svåra att bryta sig ur eller förändra och "[t]hese identities can then be actively involved for the stabilization of certain capitalist modes of production and for assuming mechanisms of governance on a global scale" (2007: 82). Slutsatsen hos Woehl blir att jämställdhetspolitiken (om)skapar underordnade grupper som subjekt vilka bidrar till att upprätthålla och legitimera ojämställdhet. Ett annat exempel kommer från Repo (2016) som undersöker hur EU:s jämställdhetspolitik fungerar som en biopolitisk självstyrning. Här förs en liknande slutsats fram:

By applying economic language to the discussion of women's and men's personal life choices, neoliberal governmentality shifts the responsibility for governing fertility and economy to individuals themselves, who must engage in techniques of self-inspection, calculation, and self-governance (2016: 323).

Mina slutsatser skiljer sig från dessa framför allt i frågan om motstånd och möjligheten till förändring. Resultaten i avhandlingen kan inte tolkas som ett uttryck för att det har skett ett så pass omfattande subjektsskapande hos aktörer att alternativa tolkningar inte existerar inom ramen för EU:s jämställdhetspolitik. Avhandlingens resultat ger därför inte stöd åt slutsatsen att förändringsproblem först och främst orsakas av att individer, vilka utan kritik eller ifrågasättande, styr sig själva i enlighet med en nyliberal logik. Eller för den delen att språket kring politiken styr aktörer till den grad att alternativ inte överhuvudtaget kan tänkas. Att förändring är svårt ser jag snarare som en konsekvens av att formerna för styrning kan bidra till att alternativa tolkningar ges begränsat gehör och att alternativa tolkningar, i de fall de faktiskt får påverkan, förhindras genom att andra intressen tar över under genomförandeprocessens gång.

Snarare än att governmentalityperspektivet skulle vara ogiltigt vid analyser av jämställdhetspolitik, vill jag understryka att det krävs en fortsatt diskussion inom den jämställdhetspolitiska styrningsforskningen om orsaker till att en viss tolkning av jämställdhet dominerar i ett givet sammanhang. Jag instämmer därmed med Davies (2011: 73) och Jessop (2015) i att maktanalyser av genomföranden av politik främjas av att öppna upp för en analys som är lyhörd inför både processer av människors självreglering och av de omgivande villkor som begränsar möjligheten till motstånd och förändring. Som Fox (1998) argumenterar, i en kritik av Foucaults makt- och styrningsperspektivet, så uppstår analytiska problem om vi inte kan undersöka "the conditions under which resistance to power becomes possible, why some people resist and others do not, and how resistance may be successful" (1998:

424). Ideologibegreppet, så som det definieras i avhandlingen, öppnar i större utsträckning än diskursteori upp för hur dominerande tanke- och handlingsmönster relateras till icke-diskursiva villkor och sociala praktiker. Gemensamt i många studier av jämställdhetspolitik är ett intresse för diskursiva praktikers implikationer och konsekvenser, men ur ett ideologiperspektiv är förhållanden som går bortom frågor om innebörder uttryckta genom språk av hög relevans för att förstå just dessa implikationer och konsekvenser (Eagleton, 2007; *jfr* Peterson, 2011; Bacchi, 1999).

För att undersöka konsekvenser av styrning menar jag att vi behöver uppmärksamma relationen mellan innehållsliga antaganden om politik och de institutionella former genom vilka vi förväntar oss att politikens riktning pekas ut. I kapitel två redogjordes för de normativa diskussioner som förts om den byråkratiska respektive nätverksorienterade styrformen. Där konstaterades att när byråkratin har beskyllts för att vara ineffektiv, trög och främjande av ojämlikhet, har nätverksstyrningen istället kritiserats för att inte kunna leva upp till dess förväntade demokratiska potential och administrativt effektiva metoder. En slutsats av denna studie är att en diskussion om styrformers begränsningar och möjligheter i större utsträckning behöver ta hänsyn till den politiska frågans art och de omgivande villkor som föreligger. Avhandlingen har också visat att en sådan diskussion bör göra skillnad på styrning som organisationsform och som styrteknik. Studier av såväl nätverksstyrning som byråkrati har många gånger sammanblandat dessa aspekter, vilket har bidragit till att diskussioner om styrformernas möjligheter och problem har varit onödigt oprecisa. Kanske behöver andra, mindre trubbiga, begrepp utvecklas för att illustrera olika former av styrning. Genom dessa skulle vi kunna föra en tydligare diskussion om vilka former vi vill använda för att genomföra en specifik politik och vi skulle kunna undvika en empiriskt ogiltig dikotomisering, innefattande missvisande normativa antaganden om olika styrformers förtjänster och brister.

Hur gick det sen?

Hur gick det då med jämställdhetsarbetet i den svenska respektive spanska socialfonden under den efterföljande programperioden 2014 – 2020? Det fortsatta arbetet utvecklades åt var sitt håll där det avbröts i Spanien och fortlöpste, om än i ny form, i Sverige. Inför den nya programperioden utvecklades stödstrukturen för jämställdhet i Spanien, flera medarbetare som varit involverade från den nationella socialfondsförvaltningen avslutade sina tjänster och samarbetet med Kvinnoinstitutet minskade drastiskt. Detta samman-

föll med att landet drabbades hårt av den ekonomiska krisen och regerings-skiftet från PSOE till Partido Popular (PP). Det här kan tolkas i relation till avhandlingens resultat som att de ideologiska antaganden om jämställdhet som förmedlades genom den spanska socialfondens jämställdhetsarbete hade svag förankring i organisationen. I kombination med omgivande ekonomiska och politiska faktorer begränsades möjligheten till ett långsiktigt jämställdhetsarbete.

Också stödstrukturen i Sverige avvecklades inför den efterföljande programperioden. Istället för att försvinna helt så omarbetades och utvecklades det tidigare jämställdhetsarbetet däremot i enlighet med det nya EU-gemensamma metodmaterialet som Sverige var involverat i att ta fram inom ramen för nätverket Gender-Cop. Metodmaterialet lanserades inför programperioden 2014 – 2020 och kallas för ”Standard för jämställdhetsintegrering”. I den svenska versionen av detta material formuleras syftet med jämställdhet i socialfonden på sätt som känns igen från den föregående programperioden:

”[jämställdhet är en nyckel för att nå EU-målen om tillväxt, arbete och social inkludering. Eftersom ojämställdhet är en orsak till många av de problem socialfonden ska bidra till att lösa måste jämställdhetsperspektivet finnas med i socioekonomiska analyser, mål och indikatorer som styr hur fonden används, följs upp och utvärderas (Svenska ESF-rådet, 2015: 7).

Även om stödstrukturen i form av ett omfattande projektstöd avvecklades så innebär arbetet efter standarden samtidigt en mer omfattande ansats genom att den riktar sig till och ska fungera vägledande för samtliga som deltar i socialfonden, såväl medarbetare i förvaltningen som projekten. Den svenska socialfondens fortsatta jämställdhetsarbete stärker resultatet att stödstrukturen i Sverige, i högre utsträckning än i Spanien, hade en starkare ideologisk förankring.

Referenser

- Abels, G & Mushaben, J. M. (2012). "Introduction: Studying the EU from a Gender Perspective", i Abels, G. & Mushaben, J.M. (red.), *Gendering the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Acker, J. (1990). "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations", *Gender & Society*, 4(2): 139–158.
- Ahrne, G. (1989). *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Allwood, G. (2013). "Gender Mainstreaming and Policy Coherence for Development: Unintended Gender Consequences and EU Policy", *Womens Studies International Forum*, 39: 42–52.
- Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati*. Stockholm: Leopard Förlag.
- Andersson, R. (2018). *Gender mainstreaming as feminist politics. A critical analysis of the pursuit of gender equality in Swedish local government*. Örebro: Örebro studies in Political Science 41.
- Andone, C. & Greco, S. (2018). "Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations", *International Journal for the Semiotics of Law*, 31(1): 79–99.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(14): 543–571.
- Archer, M. (1995). *Realist Social History: the Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2010). "Morphogenesis Versus Structuration: on Combining Structure and Action", *British Journal of Sociology*, 61(Supp. 1): 225–252.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ashcraft, K. L. (2001). "Organized Dissonance: Feminist Bureaucracy as Hybrid Form", *Academy of Management Journal*, 44(6): 1301–1322.
- Asplund, J. (1970). *Om undran inför samhället*. Lund: Argos.

- Bacchi, C. (1999). *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- Bacchi, C. & Eveline, J. (red.) (2010). *Mainstreaming politics: Gendering Practices and Feminist Theory*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Bache, I. (2008). *Europeanization and Multi-Level Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Bache, I. (2010). "Partnership as an EU Policy Instrument", *West European politics*, 33(1): 58–74.
- Bache, I. & Olsson, J. (2001). "Legitimacy through Partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 24(3): 215–237.
- Baldwin, R. & Antao Fernandez, S. C. (2000). "Is Regulation Right?" CARR Discussion Paper 0 (Launch Paper).
- Bang, H. & Esmark, A. (2009). "Good Governance in Network Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy", *Administrative Theory & Praxis*, 31(1): 7–37.
- Behning, U. & Serrano Pascual, A. (2001). "Rethinking the Gender Contract? Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy" i Gabaglio, E. & Hoffmann, R. (red.) *European Trade Union Yearbook 2000*, Brussels, ETUI.
- Benz, A. & Papadopoulos, Y. (2006). "Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues", i Benz, A. & Papadopoulos, Y. (red.) *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- Berg, L. & Lindahl, R. (2014). "Flernivåidentifikation och EU-attityder", i Berg & Lindahl (red.), *Förhoppningar och farhågor – Sveriges första 20 år i EU*. Göteborg: Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Björnberg, U. (2014). "Vilken betydelse fick Sveriges inträde i EU för jämställdhet och familjepolitik i Sverige och EU?", i Berg L. & Lindahl R. (red.) *Förhoppningar och farhågor – Sveriges första 20 år i EU*. Göteborg: Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet.
- Bologh, R. (1990). *Love or Greatness. Max Weber and Masculine Thinking – A Feminist Inquiry*. London: Unwin Hayman.
- Boman, A. & Sjöberg, K. (2009). *Arbetsrapport ESF Jämt*. Örebro: APeL.
- Booth, C. & Bennett, C. (2002). "Gender Mainstreaming in the European Union. Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities?", *The European Journal of Women's Studies*, 9(4): 430–446.

REFERENSER

- Borchorst, A. & Siim, B. (2008). "Woman-Friendly Policies and State Feminism. Theorizing Scandinavian Gender Equality", *Feminist Theory*, 9(2): 207–224.
- Borrás, S. & Jacobsson, K. (2004). "The Open Method of Co-Ordination and New Governance Patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185–208.
- Brine, J. (2002). *The European Social Fund and the EU. Flexibility, Growth, Stability*. London: Sheffield Academic Press.
- Brine, J. (2004). "The European Social Fund: the Commission, the Member State and levels of governance", *European Educational Research Journal*, 3(4): 777–789.
- Bruno, I., Jacquot, S. & Mandin, L. (2006). "Europeanization through its Instrumentation: Benchmarking, Mainstreaming and the Open Method of Coordination...toolbox or Pandora's box?", *Journal of European Public Policy*, 13(4): 519–536.
- Bustelo, M. (2016). "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain", *Sex Roles*, 74(3): 107–120.
- Büttner, S. M. & Leopold, L. M. (2016). "A 'New Spirit' of Public Policy? The Project World of EU Funding", *European Journal of Cultural and Political Sociology* 3(1): 41–71.
- Byrkjeflot, H. & du Gay, P. (2012). "Bureaucracy: An Idea Whose Time has Come (Again)?" i Diefenbach, T. & Todnem By R. (red.), *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy – from the Bureau to Network Organizations*. Bingley: Emerald Books.
- Bäck, H. (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Börzel, T. (1998). "Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Network", *Public Administration*, 76(2): 253–273.
- Caglar, G. (2013). "Gender Mainstreaming", *Politics & Gender*, 9(3): 336–344.
- Callerstig, A-C. (2014). *Making Equality Work: Ambiguities, Conflicts and Change Agents in the Implementation of Equality Policies in Public Sector Organisations*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Calvo, D. (2013). *What is the Problem of Gender? Mainstreaming Gender in Migration and Development Policies in the European Union*. Göteborg: Department of sociology and work science, University of Gothenburg.
- Carlsson, V. (2014). "Managing European Gender Politics? Analyzing the Conditions for Gender Equality Objectives within the European Social Fund", papper presenterat vid NOPSA 12-15 augusti 2014.
- Carlsson, V. & Mukhtar-Landgren, D. (2018). "Styrning genom frivillig koordinering? – en studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2018(3): 137–161.

- Castilla la Mancha-regionen (2012). *Programa operativo Fondo Social Europeo 2007–2013*. Castilla la Mancha: Comunidad de Castilla la Mancha.
- Castilla y León-regionen (2014). *Programa operativo Fondo Social Europeo 2007–2013*. Castilla y León.
- Casula Vifell, Å. (2009). ”Speaking with Forked Tongues – Swedish Public Administration and the European Employment Strategy”, *European Integration Online Papers*, 13(1): 1–19.
- Casula Vifell, Å. & Thedvall, R. (2012). ”Organizing for Social Sustainability: Governance through Bureaucratization in Meta-Organizations”, *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 8(1): 50–58.
- Cedstrand, S. (2011). *Från idé till politisk verklighet*. Umeå: Boréa.
- Clegg, S. R. (2012). ”The End of Bureaucracy?”, i Diefenbach, T & Todnem By R (red.) *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy – From the Bureau to Network Organizations*. Bingley: Emerald Books.
- Clegg, S. & Courpasson, D. (2004). ”Political Hybrids: Tocquevillean Views on Project Organizations”, *Journal of Management Studies*, 41(4): 525–547.
- Crisbi, N. (2009). ”Kartläggning av europeiska organisationers och EU:s medlemsstaters arbete med jämställdhetsintegrering”, *Program Jämi*, Göteborgs universitet.
- Danermark, B. Ekström, M. & Jacobsen, L. (2018). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Danielsson Malmros, I. (2012). *Det var en gång ett land... Berättelser om svenskhet i historieböcker och elevers föreställningsvärldar*. Höör: Agering.
- Dardot, P. & Laval, C. (2014). *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso.
- Davies, J. S. (2007). ”The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion”, *Political studies* 55(4): 779–800.
- Davies, J. (2011). *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.
- Davies, J. S. & Chorianoopoulos, I. (2018). ”Governance: Mature Paradigm or Chicken Soup for European Public Management?”, *Critical Policy Studies* 12(3): 1–7.
- de la Porte, C. (2002). ”Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?”, *European Law Journal* 8(1): 38–58.
- de la Porte, C. & Jacobsson, K. (2012). ”Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States”, i Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.

REFERENSER

- de la Porte, C. & Pochet, P. (2004). "The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions", *Journal of European Social Policy*, 14(1): 71–78.
- Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Didi, M. (2010). "Partnerskapsprincipens tillämpning i en svensk kontext" i von Bergmann-Winberg, M-L. & Tallberg, P. (red.), *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Diefenbach, T. & Todnem By, R. (2012). "Bureaucracy and hierarchy – what else!?", i Diefenbach, T. & Todnem By R. (red.), *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy – From the Bureau to Network Organizations*. Bingley: Emerald Books.
- Díez-nicolás, J. (2003). "Spaniard's Long March towards Europe", *South European Society and Politics*, 8 (1–2): 119–146.
- Dirección general de fondos comunitarios (2009) Guia metodologica para la evaluacion estrategica tematica de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Tillgänglig via http://www.quasarconsultores.com/Documentacion_referencia/2007-2013/FEDER/Evaluaciones_estrategicas/20090216_Guia_Ev_Igualdad.pdf.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy. Weber. Organizations. Ethics*. London: SAGE.
- Due Billing, Y. (2006). *Viljan till makt? Om kvinnor och identiteter i chefsjobb*. Lund: Studentlitteratur.
- Dunleavy, P. (1994). "The globalization of Public Services Production: can government be 'best' in world?", *Public Policy and Administration*, 9(2): 36–64.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14(3), 9–16.
- Eagleton, T. (2007). *Ideology. An Introduction*. London: Verso.
- Eckersley, P. (2017). "A New Framework for Understanding Subnational Policy-Making and Local Choice", *Policy Studies* 38(1): 76–90.
- Eduards, M. (1997). "Equal Status Policy", "Feminism", "Sex quota", "Women's Movement", "Women's Studies" (Sw.), i Goldmann, K., Mogens N. Pedersen & Øyvind Østerud (red.), *Statsvetenskapligt lexikon*, Stockholm: UniversitetsFörlaget.
- Eduards, M. (2012). *Kroppspolitik: om moder Svea och andra kvinnor*. Stockholm: Altas.

- Eisenstein, H (1989). "Femocrats, Official Feminism, and the Uses of Power: a Case Study of EEO Implementation in New South Wales, Australia", *Yale Journal of Law & Feminism*, 2(1): 50–73.
- Enquist Källgren, K. (2019, kommande). "Monumentet, staten och institutionerna. Om ultranationalismens överlevnad i det demokratiska Spanien", *Ord & Bild*, 2019.
- Eräranta, K. & Kantola, J. (2016). "The Europeanization of Nordic Gender Equality: A Foucauldian Analysis of Reconciling Work and Family in Finland", *Gender, Work & Organization*, 23(4): 414–430.
- ESF Jämt, projektansökan (2008). Diarienummer 2008-3090034.
- ESF Jämt (2012). *Gör! Samlade metoder för jämställdhetsintegrering från ESF Jämt*. Länsstyrelsen i Örebro län i samverkan med övriga Länsstyrelser.
- ESF Jämt & Tema Likabehandling (2011). *Jämställdhet och lönsamhet – Hur hänger det ihop?* Inbjudan till workshop.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- EU-parlamentet (2009). *Briefing note for the meeting of the EMPL Committee 5 October 2009 regarding the exchange of views on the Lisbon Strategy and the EU cooperation in the field of social inclusion*. Tillgänglig på http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/lisbonstrategybn_/lisbonstrategybn_en.pdf.
- EU-parlamentet (2010). *The Lisbon Strategy 2000–2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*. Brussels: European Parliament/Directorate General for Internal Policies.
- Fahlgren, S, Mulinari, D. & Sjöstedt, A. (2016). *Ambivalenser och maktordningar: Feministiska läsningar av nyliberalism*. Stockholm: Makadam.
- Fairclough, N. (2000). *New Labour, New Language*. London: Routledge.
- Falkner, G. (2013). "The European Union's Social Dimension", i Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (red.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferguson, K. (1984). *The Feminist Case against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Field, B. N. (2009). "A 'Second Transition' in Spain? Policy, Institutions and Interplay Politics under Zapatero (2004–08)", *South European Society and Politics*, 14(4): 379–397.
- Florin, C. & Nilsson, B. (1999). "'Something in the Nature of a Bloodless Revolution...' How New Gender Relations Became State Policy in Sweden in the 60s and 70s", i Torstendahl, R. (red.) *State Policy and Gender System in the Two German States and Sweden 1945–1989*. Stockholm: Opuscula Historica Upsaliensis, nr. 22.

REFERENSER

- Folke, O. & Rickne, J. (2013). "Kvinnotricket och EU:s konkurrenskraft", i Engelbrekt, A., Oxelheim, L., & Persson, T. (red.) *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris*. Stockholm: Santérus förlag.
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationsområdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and Punish: the Birth of the Prison*. London: Allen Lane.
- Foucault, M. (1980). "Truth and Power", i Gordon, C. (red.) *Michael Foucault, Power/Knowledge*. Brighton: Harvester Press.
- Foucault, M. (1991). "Governmentality", s. 87–104 i Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (2002). *Sexualitetens historia*. Band 1. Göteborg: Daidalos.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fox, N. (1998). 'Foucault, Foucauldians and Sociology', *British Journal of Sociology*, 49(3): 415–433.
- Franzway, S., Court, D., & Connell R.W. (1989). *Staking a Claim. Feminism, Bureaucracy and the State*. Cambridge: Polity Press.
- Fred, M. (2018). *Projectification. The Trojan horse of local government*. Lund: Lund Political Studies 188.
- Garcia, M. & Masselot, A. (2015). "The Value of Gender Equality in EU-Asian Trade Policy: An Assessment of the EU's Ability to Implement Its Own Legal Obligations" i Björkdahl, A., Chaban, N., Leslie, J., & Masselot, A. (red.) *Importing EU Norms. Conceptual framework and empirical findings*. New York: Springer.
- Gelb, J. (1999). *Globalization and Feminism: The Impact of the New Transnationalisms*. Prepared for the Center for European and Germanic Studies. University of California, Berkeley.
- Giritli Nygren, K., Fahlgren, S., Johansson, A. (2016). "Normalisation Meets Governmentality: Gender Equality Reassembled", i Martinsson, L., Griffin, G., & Nygren, G. (red.) *Challenging the Myth of Gender Equality in Sweden*. Bristol: Policy Press.
- Goetschy, J. (1999). "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2): 117–137.
- Gouldner, A. (1960). "The Norm of Reciprocity: A preliminary statement", *American Sociological Review*, 25 (1), 161–178.
- Graeber, D. (2015). *Reglernas utopi*. Göteborg: Daidalos.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from prison notebooks of Antonio Gramsci*, redigerad av Hoare, Q., & Nowell Smith, G. London: Lawrence & Wishart.

- Gramsci, A. (1999). *The Antonio Gramsci Reader. Selected writings 1916-1935*, redigerad av Forgacs, D. London: Lawrence and Wishart Limited.
- Gustafsson, R. Å. (2011). *Politisk styrning och demokrati. Byråkrati och offentligt arbetsgivarskap i historiesociologisk belysning*. Göteborg: Daidalos.
- Gustafsson, A. (1999). *Kommunalt självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hajer, M. A. (1997). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (red.) (2007). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P., Kettunen, P., Löfgren, K. & Ringholm, T. (2009). "Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?", *Local government studies* 35 (5): 515–538.
- Hamilton, M. (1987). "The Element of the Concept of Ideology", *Political Studies*, 35(1): 18–38.
- Harvey, D. (2004). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hawkes, D. (2003). *Ideology. The New Critical Idiom*. London: Routledge.
- Hernes, H. M. (1987) *Welfare state and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hodgson, D. (2004). "Project Work. The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization", *Organization*, 11 (1): 81–100.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Hood, C. (2000). "Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains", *International Public Management Journal*, 3 (2000): 1–22.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C. & Travers, T. (1998). "Regulation Inside Government: where the new public management meets the audit explosion", *Public Money & Management*, 8 (2): 61–68.
- Hood, C., James, O. & Scott, C. (2000). "Regulation of Government: has it increased, is it increasing, should it be diminished?", *Public administration*, 78(2): 283–304.
- Hooghe, L. (red.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP)* 5(11).
- Hoskyns, C. (1996). *Integrating Gender Women, Law and Politics in the European Union*. London: Verso.

REFERENSER

- Hudson, C. & Rönnblom, M. (2007). "Regional development policies and the constructions of gender equality: The Swedish case", *European Journal of Political Research*, 46(1): 47–68.
- Hughes, O. (2003). *Public Management & Administration*. Basingstoke: Palgrave.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2007). "Collaborative Policymaking: governance through dialogue", i Hajer, W. A., & Wagenaar, H (red.). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Isaksson, A. (2010). *Att utmana förändringens gränser. En studie om förändringsarbete, partnerskap och kön med Equal-programmet som exempel*. Lund: Lund University, Lund dissertations in sociology 92.
- Israel, J. (1982). *Alienation och byråkratisering*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag.
- Ivarsson Westerberg, A. (2013). "Styrning utan riktning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2013(1): 35–55.
- Ivarsson Westerberg, A (2016). "Den byråkratiska staten", i Ivarsson Westerberg A. & Nilsson T. (red.) *Den mångsidiga staten*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2014). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, K. & West, C. (2009). "Joining the European Employment Strategy: Europeanization of labour market policy making in the Baltic states", i Heidenreich, M. & Zeitlin, J., *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*. Oxon: Routledge.
- Jaeggi, R. (2015). "Vad är ideologikritik?" i *Fronesis*, nr. 52–53, s. 25–47, i översättning från tyskan av Hillevi Jonsson.
- Jacobsson, E., Fred, M., Aggestam, J., Svensson, L (2012). "Little pieces of a large puzzle. Sustainable change through evaluation impact". Rapport 0122. *Swedish Agency for Economic and Regional Growth*.
- Jessop, B. (2007). *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2015). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Johansson, V. (2001). *Där könsmakten ändras. Om män och kvinnor i starka och svaga könsmaktsordningar*. Umeå: Boréa.
- Johansson, J., Holmquist, M., Jonasson, M., Mattsson, M., Ulvenblad, P-O & Weisner, S. (2016). *Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Slutvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*. Utvärderingsrapport 2016: 5. Jönköping: Jordbruksverket, Halmstad: Högskolan i Halmstad.
- Kantola, J. (2006). *Feminist Theorize the State*. New York: Palgrave Macmillan.

- Kantola, J. (2010). *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Kantola, J. (2014). "The Paradoxical Gendered Consequences of the EU Policy on Multiple Discrimination: The Nordic Case", *European Integration online Papers*, 18(7): 1–19.
- Kantola, J. & Nousiainen, K. (2009). "Institutionalizing Intersectionality in Europe", *International Feminist Journal of Politics*, 11(4): 459–477.
- Kantola, J. & Squires, J. (2012). "From State Feminism to Market Feminism?", *International Political Science Review*, 33(4): 382–400.
- Karlsson, D. & Montin, S. (2013). "Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy", *Panorama - Insights into Asian and European Affairs*, 2012(2): 125–136.
- Katalonien-regionen (2012). *Programa operativo Fondo Social Europeo 2007–2013*. Catalunya: Servei d'ocupació de Catalunya.
- Keogh, W, & Stewart, V, (2001). "Identifying the skill Requirements of the Workforce in SMEs: Findings from a European Social Fund Project", i *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 8 (2): 140-149.
- Kingdon, A. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E. H. & Koopman, J. F. (2000). "Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance", *Public Management*, 2(2): 135–158.
- Kommissionen (2000). *Kommissionen antar ett meddelande om strukturella indikatorer*, Bryssel: European Commission Press Release Database.
- Kommissionen (2005). "Working together for Growth and Jobs. A new Start for the Lisbon Strategy". COM (2005) 24. Brussels: Commission of the European Communities.
- Kommissionen (2006). *Europeiska sysselsättningsstrategin. Fler och bättre jobb för alla*. Bryssel: Publikationsbyrån.
- Kommissionen (2007a). *European Social Fund. 50 years investing in people*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- Kommissionen (2007b). *Cohesion Policy 2007-13. Commentaries and official texts*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- Kommissionen (2008a). *Working for the Regions. EU Regional Policy 2007–2013*. Luxembourg: Publications Office.
- Kommissionen (2008b). *EQUAL opportunities for all. Delivering the Lisbon Strategy through social innovation and transnational cooperation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

REFERENSER

- Kommissionen (2011a). *Europeiska sysselsättningsstrategin. Arbeta för att stärka sysselsättningen i Europa*. Luxembourg: Publikationsbyrån.
- Kommissionen (2011b). *Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality*. Rapport tillgänglig på <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8420>.
- Kommissionen (2012). *European social fund investing in people. What it is and what it does*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- Kommissionen (2014). *Investment for Jobs and Growth. Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Public Office of the European Union.
- Kommissionen (2016a). *ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007–2013*. Brussels: European Commission. Tillgänglig via <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44299df0-e84e-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en>.
- Kommissionen (2016b). *ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007–2013. Country Report – Spain*. Brussels: European Commission.
- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). "Governance and public management", i Eliassen & Kooiman (red.), *Managing Public Organisations*, London: Sage.
- Kvinnoinstitutet (2010a). *Jornada de capacitación la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los fondos estructurales y el fondo de cohesión 2007-2013*. Presentation vid nätverksträff 13–14 maj 2010.
- Kvinnoinstitutet (2010b). *Prioridades futuras para la UE en el area de la igualdad de género*. Presentation vid nätverksträff 13–14 maj 2010.
- Laffan, B. (1983). "Policy Implementation in the European Community: The European Social Fund as a Case study", *Journal of Common Market Studies*, 21(4): 389–408.
- Laupente-Giné, V. (2007). *A Political Economy Approach to Bureaucracies*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Layder, D. (1993). *New Strategies in Social Research. An Introduction and Guide*. Cambridge: Polity Press.
- León, M. (2009). "Gender Equality and the European Employment Strategy: The Work/Family Balance Debate", *Social Policy & Society*, 8(2): 197–209.
- León, M. (2011). "The Quest for Gender Equality", I Guillén, A. M. & León, M. (red.) *The Spanish Welfare State in European Context*. Surrey & Burlington: Ashgate.
- Lewis, J. & Giullari, S. (2005). "The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: the search for new policy principles and the possibili-

- ties and problems of a capabilities approach”, *Economic and Society*, 34(1): 76–104.
- Liedman, S-E. (1980). *Surdeg. En personlig bok om idéer och ideologier*. Stockholm: Författarförlaget.
- Lidström, A. (2003). *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Lidström, A. & Sellers, J. (2011). ”Governance and Redistribution in Metropolitan Areas”, Herrschel, T. & Tallberg, P. (red), *The role of regions?* Kristianstad: Region Skåne.
- Liinarsson, M. (2017). ”Jämställdhet som assemblage”, *Tidskrift för Kjönsforskning* 41(3): 165–186.
- Lindberg, M. (2018). ”The VDP-triad in Ideational Analysis. Toward a general theory of ideological thought-content in social and political communication, debate, thought and language – beyond the concepts of ’ideology’, ’culture’, ’belief-system’, ’discourse’ and ’policy’”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2018(2): 277–359.
- Lombardo, E. (2005). “Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 412–432.
- Lombardo, E. (2008). “Gender Inequality in Politics. Policy Frames in Spain and the European Union”, *International Feminist Journal of Politics*, 10(1): 78–96.
- Lombardo, E. (2016). ”Gender Equality Policies in Spain – Update”. Directorate general for internal policies policy department C: citizen’s rights and constitutional affairs, European Parliament. Tillgänglig via http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/583112/IPO_L_STU%282016%29583112_EN.pdf
- Lombardo, E. (2017). “Austerity Politics and Feminist Struggles in Spain: Reconfiguring the Gender Regime?” i Kantola, J. & Lombardo, E. (red.), *Gender and the Economic Crisis in Europe. Politics, Institutions and Intersectionality*. London: Palgrave Macmillan.
- Lombardo, E. & Meier, P. (2006). ”Gender Mainstreaming in the EU: incorporating a feminist reading?”, *European Journal of Womens studies*, 13(2): 151–166.
- Lombardo, E., Meier, P., & Verloo, M. (2009). *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policymaking*. New York: Routledge.
- López-Santana, M. (2005). ”The Impact of ”Soft-Europeanization” on Multi-Level Governance and Domestic Balances of Power”, *2005 EUSA conference* (Austin, Texas).
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.

REFERENSER

- Lundquist, L. (2011). *Flocken i massamhället. Den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv Förlag.
- Madrid-regionen (u.å.). *Programa operativo Fondo Social Europeo 2007–2013*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Madrid-regionen (2009). *Criterios de selección de las operaciones programa operativo FSE*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Madrid-regionen (2011). *Instrumentos para integrar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en actuaciones cofinanciadas por Fondos Europeos*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Magone, J. M. (2018). *Contemporary Spanish Politics*. New York: Routledge
- Magnusson, E., Rönnblom, M. & Silius, H. (2008) *Critical Studies of Gender Equalities, Nordic dislocations, dilemmas and contradictions*. Stockholm: Makadam.
- Mailand, M. (2009). ”North, South, East, West. The implementation of the European Employment Strategy in Denmark, the UK, Spain, and Poland”, s. 154–172 i Heidenreich, M. & Zeitlin, J. (red.) *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*. Oxon: Routledge.
- Majone, G. (1994). ”The rise of the regulatory state in Europe”, *West European politics*, 17(3): 77–101.
- Malesevic, S. (2002). ”Rehabilitating ideology after poststructuralism”, i Malesevic, S. & MacKenzie, I., (red.) *Ideology after poststructuralism*. London: Pluto Press.
- Marks, G. (1993). ”Structural policy and multi-level governance in the EC”, i Cafruny, A. & Rosenthal, G. (red.) *State of European community*, vol. 2. Boulder Colorado: Lynne Rienner and London: Logman.
- Marks, G. & Llamazares, I. (2006). ”Multiple Governance and the Transformation of Regional Mobilization and Identity in Southern Europe, with Particular Attention to Catalonia and the Basque Country” i Gunther, R., Diamandouros, N., & Sotiropoulos, D. A. (red.) *Democracy and the state in the New Southern Europe*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Martinsson, L., Griffin, G. & Nygren, G. (red.) (2016). *Challenging the Myth of Gender Equality in Sweden*. Bristol: Policy Press.
- Mc Glinn, M. (2018). *Translating Neoliberalism. The European Social Fund and the Governing of Unemployment and Social Exclusion in Malmö, Sweden*. Malmö: Malmö University, Faculty of Culture and Society.
- Melilla-regionen (2007). Criterios de selección de proyectos FSE del programa operativo del fondo social Europeo 2007-2013 de Melilla. Melilla: Ciudad autónoma de Melilla.
- Melilla-regionen, (2012a). Programa operativo Fondo Social Europeo 2007–2013. Melilla: Ciudad autónoma de Melilla.

- Melilla-regionen (2012b). Manual de procedimientos de gestión y control de proyectos cofinanciados pro el FSE y la ciudad autónoma de Malilla en el período de programación 2007–2013. Melilla: Ciudad autónoma de Melilla.
- Miller, H. T. & Fox C. J. (2007). *Postmodern Public Administration*. New York: M.E Sharpe.
- Mintzberg, H. (1978). "Patterns in strategy formation", *Management science*, 24(9): 934–948.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. New York: Prentice-Hall, Inc.
- Montin, S. (2011). "Swedish Local Government in Multi-Level Governance", i Van Bever, E., Reynaert, H. & Steyvers, K. (red.), *The Road to Europe*. Brugge: Vanden Broele Publishers.
- Moreno, L. & Serrano, A. (2011). "Europeanization and Spanish Welfare: The Case of Employment Policy" i Guillén, A. M. & León, M. (red.) *The Spanish Welfare State in European Context*. Surrey & Burlington: Ashgate.
- Mosher, J. S. & Trubek, D. M. (2003). "Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Strategy Policy and the European Employment Strategy", *JCMS*, 41(1): 63–88.
- Netelenbos, B. (2018). "Bringing Back Max Weber into Network Governance Research", *Critical Policy Studies*, 1–19.
- Newman, J. (2002). "Theme: Gender, the professions and Public Management: Changing Governance, Changing Equality? New Labour, Modernization and Public Services", *Public Money and Management*, 22(1): 7–14.
- Nyberg, L. (2017). *Market Bureaucracy. Neoliberalism, Competition, and EU State Aid Policy*. Lund: Lund Political Studies 185.
- Näringsdepartementet (2006) *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. Stockholm: Näringsdepartementet, Regeringskansliet.
- Olin Wright, E. (1974). "To Control or to Smash Bureaucracy: Weber and Lenin on Politics, the State and Bureaucracy", *Berkeley Journal of Sociology*, 19(1974–75): 69–108.
- Olsson, J. (2003). "Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research", *Journal of European Public Policy* 10(2): 283–300.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ostner, I. & Lewis, J. (1995). *Gender and the Evolution of European Social Policies*. Washington: European Social Policy.

REFERENSER

- Pacheco Prado, R. (2012). "EU Membership and the Europeanization of Spanish Political Parties", *International Journal of Iberian Studies*, 25(1): 3–19.
- Peters, G. (1991). "Morale in Public Service: a Comparative Inquiry", *International review of administrative sciences*, 57(3): 421–440.
- Peters, G. (2001). *The Politics of Bureaucracy. An introduction to comparative public administration*. London: Routledge.
- Peters G. & Pierre, J. (2010). "Public-Private Partnerships and the Democratic deficit: Is Performance-based Legitimacy the Answer?" i Bexell M. & Mörth U. (red.) *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Peterson, E. (2011). *Beyond the "woman-friendly" welfare state: framing gender inequality as a policy problem in Spanish and Swedish politics of care*. Madrid: University Complutense of Madrid.
- Phillips, L. (2005). "Gender Mainstreaming: The Global Governance of women?", *Canadian Journal of Development Studies*, 26(1): 651–663.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Piattoni S. & Polverari, L. (2016). "Introduction", i Piattoni, S. & Polverari, L. (red.) *Handbook of Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Platon (2006). *Skrifter. Bok 4, Paramenides; Theaitetos; Sofisten; Statsmannen; Timaios; Kritias; Filebos*, Stockholm: Bokförlaget Atlantis.
- Powell, C. (2003). "Spanish Membership of the European Union Revisited", *South European Society and Politics*, 8(1–2): 147–168.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pringle, R. (1989). *Secretaries Talk. Sexuality, Power and Work*. London: Verso.
- Prügge, E. (2014). "Neoliberalising Feminism", *New Political Economy*, 20(4): 614–631.
- Prügge, E. & True, J. (2014). "Equality means business? Governing gender through transnational public-private partnerships", *Review of International Political Economy*, 21(6): 1137–1169.
- Puig i Scotoni, P. (1977), "Hegemoni och revolution hos Antonio Gramsci", i *Häften för kritiska studier*, 10 (4): 26–36.
- Ramböll management (2013). *Utvärdering av europeiska socialfonden i Sverige. Slutrapport*.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policies*. London: Routledge.

- Rehmann, J. (2013). *Theories of ideology. The powers of alienation and subjection*. Chicago: Haymarket Books.
- Repo, J. (2016). "Gender Equality as Biopolitical Governmentality in a Neoliberal European Union", *Social Politics*, 23(2): 307–328.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The new governance: governing without government", *Political studies*, 44(4): 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999). "Foreword", i Stoker, G, (red.) *The New Management of British Local Level Governance*. Basingstoke: Palgrave.
- Roberts, P. (2003). "Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes", *Progress in Planning*, 59(1): 1–69.
- Rodríguez Cabrero, G. R. (2011). "The Consolidation of the Spanish Welfare: The Case of Employment Policy", i Guillén, A. M. & León, M. (red.), *The Spanish Welfare State in European Context*. Surrey & Burlington: Ashgate.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205.
- Rossilli, M. (red.) (2000). *Gender Policies in the European Union*. New York: Peter Lang.
- Rothstein, B. (1986). *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv Förlag.
- Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rubery, J. (2002). "Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU: the Impact of the EU Employment Strategy", *Industrial Relations Journal* 33(5): 500–522.
- Ruiz, C. (2008). "New Methods and Results in Measuring The Efficiency of EU Funds: the Spanish Case", *Society and Economy*, 30(2): 245–257.
- Räisänen, C. & Linde, A. (2004). "Technologizing discourse to standardize projects in multi-project organizations: hegemony by consensus", *Organization*, 11(1): 101–121.
- Rönblom, M. (2011). "Vad är problemet? Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik", *Tidskrift för genusvetenskap*, nr 2–3: 33–55.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework", i Sabatier, P, A. (red.), *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Sainsbury, D. (2004). "Women's Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence", *Scandinavian Political Studies*, 27(1): 65–87.

REFERENSER

- Sainsbury, D. & Bergqvist, C. (2009). "The Promise and Pitfalls of Gender Mainstreaming. The Swedish Case", *International Feminist Journal of Politics*, 11(2): 216–234.
- Salamon, L. (2002). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", i Salamon, L. (red.), *The Tools of Government. An Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Sanchez Salgado, R. (2013). "From 'talking the talk' to 'walking the walk': Implementing the EU guidelines on employment through the European Social Fund", *European integration online papers* 17(2): 1–26.
- Sandu, A. (2013). "Participation, Representation and Voice in the fight against gender violence: The case of the women's movement in Spain", *Journal of International Women's Studies*, 14(1), 24–29.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2013). "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies*: 61(1), 2–22.
- Schmidt, V. (2006). *Democracy in Europe: The EU and national polities*. Oxford: Oxford University Press.
- Schatzenstaller, M. (2013). "The EU Own Resources System – Reform Needs and Options", *Intereconomics*, 48(5): 303–313.
- Seddon, J. (2005). *Bort från styrning och kontroll*. Lund: Studentlitteratur.
- Squires, J. (2005). "Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation", *Social Politics: international studies in gender, state & society*, 12(3): 366–388.
- Squires, J. (2007). *The New Politics of Gender Equality*. Basingstoke: Palgrave.
- Stephenson, P. (2013). "Twenty years of multi-level governance: "Where does it Come from? What is it? Where is it going?"", *Journal of European Public Policy* 20(6): 817–837.
- Sternberg, R. (2012). "Do EU Regional Policies Favour Regional Entrepreneurship? Empirical Evidence from Spain and Germany", *European Planning Studies*, 20(4): 583–608.
- Stivers, C. (1993). *Gender Images in Public Administration. Legitimacy and the Administrative State*. New York: SAGE Publications.
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: five propositions", *International Social Science Journal*, 50(155): 17–28.
- Stoker G. (2000). "Introduction", i Stoker, G. (red.), *The New Politics of British Local Level Governance*. London: Macmillan.
- Stratigaki, M. (2004). "The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of Reconciliation of Work and Family", *Social Politics*, 11(1): 30–56.

- Stratigaki, M. (2005). "Gender Mainstreaming vs. Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy", *European Journal of Women's Studies*, 12(2): 165–86.
- Styhre, A. (2007). *The Innovative Bureaucracy. Bureaucracy in an Age of Fluidity*. London: Routledge.
- Sunesson, S. (1981). *Byråkrati och historia. Fem studier i politik och organisation*. Malmö: Arkiv Förlag.
- Svenska ESF-rådet (2007). *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013*. CCI-nummer 2007SE052P0001.
- Svenska ESF-rådet (2008). *Utlysning av Temagrupper i Europeiska socialfonden*. Diarienummer 2008-5090006.
- Svenska ESF-rådet (2015). *Standarden för jämställdhetsintegrering. Ett verktyg för dig som arbetar med Europeiska socialfonden – i planering, programskrivande, genomförande, övervakning eller utvärdering på nationell regional eller lokal nivå*. Stockholm: Svenska ESF-rådet.
- Svenska ESF-rådet (2016). *Socialfonden i Sverige 2007-2013*, slutrapport. Diarienummer 2016/00602.
- Symonds, M. & Pudsey, J. (2008). "The concept of 'paradox' in the work of Max Weber", *Sociology*, 44(2), 223–241.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2003). 'Network Politics, Political Capital, and Democracy', *International Journal of Public Administration*, 26(6): 609–34.
- Sørensen, E. & Torfing J. (2007). "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation", i Sørensen, E. & Torfing J. (red.), (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan Limited.
- Taylor, F. (1911). *Principles and methods of scientific management*. New York: Harper.
- Therborn, G. (1981). *Maktens ideologi och ideologins makt*. Lund: Zenit Förlag.
- Threlfall, M. (1985). "The women's movement in Spain", *The New Left Review*, 151(1): 44–73.
- Threlfall, M. (2010). 'State feminism or party feminism? Feminist politics and the Spanish Institute of Women' i Krook, M. L. & Childs, S. (red.), *Women, Gender and Politics: A Reader*, New York: OUP.
- Tingsten, H. (1967). *Den svenska socialdemokratins idéutveckling 1 och 2*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Tingsten, H. (1941). *Idékritik*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Tollin, K. (2011). *Sida vid sida. En studie av jämställdhetspolitikens genealogi 1971–2006*. Stockholm: Atlas Förlag.

REFERENSER

- Tomé, E. (2013). "The European Social Fund: a very specific case instrument of HRD policy", *European Journal of Training and Development*, 37(4): 336–356.
- Tomlinson, J. (2011). "Gender equality and the state: a review of objectives, policies and progress in the European Union", *The International Journal of Human Resource Management* 22 (18): 3755–3774.
- Torfinng, J. & Sørensen, E. (2014). "The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm?", *Policy and Society*, 33(4): 329–344.
- Townley, B. (2008). *Reason's neglect: Rationality and organizing*. Oxford: Oxford University Press.
- Towns, A. (2002). "Paradoxes of (in)equality. Something is rotten in the gender equal state of Sweden", *Cooperation and Conflict*, 37(2): 157–179.
- Trubek, D. M. & Trubek, L. G. (2005). "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", *European Law Journal* 11(3): 343–364.
- UAFSE (u.å.). Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el próximo periodo de programación del Fondo Social Europeo (2007-2013). Tillgänglig på <http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/documentos/pdf/Igualdad2007-2013.pdf>.
- Van der Vleuten, A. (2012). "Gendering the institutions and actors of the EU", i Abels, G. & Mushaben, J.M. (red.) *Gendering the European Union. New Approches to Old Democratic Deficits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Gerven, M., Vanhercke, B., & Gürocak, S., (2014). "Policy learning, aid conditionality or domestic politics? The Europeanization of Dutch and Spanish activation policies through the European Social Fund", *Journal of European Public Policy*, 21 (4): 509–527.
- Vedung, E. (1971). Unionsdebatten 1905. *En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Vedung, E. (2018). "Fyra typer av statsvetenskaplig idéanalys", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2018(2), 197–235.
- Verge, T. (2012). "Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas", *West European Politics* 35(2): 395–414.
- Verloo, M. (2005). "Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach", *The Greek Review of Social Research*, 117(117): 11–34.
- Verloo, M. (red.) (2007). *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. New York: CEU Press

- Verschraegen, G., Vanhercke, B. & Verpoorten, R. (2011). "The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms." *Journal of European Social Policy* 21(1): 55–72.
- von Bergmann, M. L. (2010). "Vad menas med flernivåstyrning", i von Bergmann-Winberg, M-L. & Tallberg, P. (red.), *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Walby, S. (1999). "The New Regulatory State: The Social Powers of the European Union", *British Journal of Sociology*, 50(1): 118–140.
- Walby, S. (2004). "The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender regime", *Social Politics*, 11(1): 4–29.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: The Ronald Press Company.
- Waldo, D. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration", *The American Political Science Review*, 45(1): 81–103.
- Warren, M. E. (2009). "Governance-Driven Democratization", *Critical Policy Studies*, 3(1): 3–13.
- Weber, M. (1922/1983). *Ekonomi och samhälle 1. Förståndesociologins grunder*. Lund: Argos.
- Weber, M. (1978). *Economy & Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Redigerad av Roth, G. & Wittich, C. Berkeley: University of California Press.
- Wilson, W. (1887/1941). "The study of administration", *American political science Quarterly*, 56: 481–506.
- Woehl, S. (2007). "Global Governance as Neo-liberal Governmentality: Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy", i Rai, S. M. & Waylen, G. (red.), *Global Governance: Feminist Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Woodward, A. (2012). "From Equal Treatment to Gender Mainstreaming and Diversity Management", i Abels, G. & Mushaben, J.M. (eds), *Gendering the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Zartaloudis, S. (2015). "Money, Empowerment and Neglect –The Europeanization of Gender Equality Promotion in Greek and Portuguese Employment Policies", *Social Policy & Administration* 49(4): 530–47.
- Zietsma, C. & Lawrence, T. B. (2010). "Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The Interplay of Boundary Work and Practice Work", *Administrative Science Quarterly*, 55(2010): 189–221.
- Žižek, S. (2001). *Ideologins sublima objekt*. Uddevalla: Glänta produktion.
- Åse, C. (2011). *Moderna svenska individer. Lösningar och problembilder i beskrivningar av ESF-projekt*. Temagruppen integration i arbetslivet 2011: 4.

REFERENSER

Intervjuer, Sverige

Nationell nivå

Medarbetare på Arbetsmarknadsdepartementet (våren 2014)

Representant för Svenska ESF-rådets ledning (våren 2014)

Ledamot 1 och 2 i Övervakningskommittén (våren 2014)

Medarbetare 1 och 2 Svenska ESF-rådets huvudkontor (hösten 2013, våren 2014 och våren 2018)

Regional nivå, övergripande

Representant för Länsstyrelsen/projektledning ESF Jämt (hösten 2014)

Region A

Representant för strukturfondspartnerskap (hösten 2014)

Handläggare regionalt ESF-kontor (hösten 2014)

Representant för Länsstyrelsen/ESF Jämt (hösten 2014)

Region B

Representant för strukturfondspartnerskap (hösten 2018)

Handläggare regionalt ESF-kontor (hösten 2015)

Representant för Länsstyrelsen/ESF Jämt (hösten 2016)

Intervjuer, Spanien

Nationell nivå

Medarbetare 1-3 arbetsgruppen för jämställdhet (våren 2015)

Medarbetare 1-2 Kvinnoinstitutet (våren 2015)

Regional nivå

Medarbetare på ESF-kontor i Katalonien (hösten 2016)

Medarbetare på ESF-kontor i Castilla La Mancha (hösten 2017)

Summary

The EU Regional policy is one of the world's largest in terms of budget size and geographical range. The regional policy promotes project activities across Europe funded by structural funds, of which the European Social Fund (ESF) is one. Both public and private bodies, as well as non-profit actors, can apply for social funds to run such projects. Its goal is to increase employment, competitiveness and growth, as well as gender equality.

EU labour market policy is also a principal area in which the EU's gender equality policy is formulated (Stratigaki, 2004). This means that gender equality policy is to a large extent related to labour market issues, with the concept of gender equality given meaning through the objectives and strategies of the labour market policy. This is also reflected in the policies of the Social Fund, which contain explicit objectives to increase equality between men and women through the activities of the social fund. With its large budget and correspondence with several of the EU's overall policies, the Social Fund is highlighted as one of the most important social instruments and is described as one of the EU's main instruments for redistribution of resources, aimed at promoting employment and growth (Brine, 2002). Throughout the history of the EU, there has been a tension between formulation of gender equality policy and economic and social issues. However, scholars make the case that the Commission approaches the European Social Fund's gender equality policy from a neoliberal perspective. This policy is implemented through administrative processes in national and regional public administration. While public administration plays a central role, we know less about *how* these processes are being played out in practice, and what their significance is for defining a gender perspective in the member states. Variations in member states' implementation have not been extensively studied.

Since 1988 the objectives and budget of the Structural Funds have been formulated in so-called programme periods (Hooghe, 1996), and this dissertation examines the programme period for 2007-2013. During this period, the overall objective of the Social Fund was *increased regional competitiveness*

and *increased regional cohesion*. The European Commission demanded that in order to be eligible for funding, in addition to the overall objectives, the applicant organisations from each member state should take into account and work with a gender perspective. In other words, the Commission's requirements are based on the assumption that the gender perspective is related to and can be integrated into the overall labour market and growth policy of the Social Fund. In the Social Fund regulations for 2007-2013, the concept of gender equality is primarily linked to formulating problems in relation to discrimination and gender segregation in the labour market. The regulation also shows that the Commission assumes that a gender-integrated labour market generates increased human capital which, in turn, stimulates increased growth. There was thus a clear picture at European level that equality would promote growth, but how it would be ensured nationally was up to the member states to decide.

Some member states invested resources in ensuring gender equality through organisational structures called "support structures for gender equality". These were specifically created within the framework of the national public administration, with a range of methods and work processes, governance and control systems applied in different member states. In this dissertation I analyse and compare these support structures in Sweden and Spain. Both countries chose to develop specifically prioritised organisational structures for gender equality within the overall implementation of the national Social Fund policy. However, at the same time, they were designed separately. The different ways of organising and managing gender equality can be described as illustrative cases of a hierarchical and bureaucratic governance model in Spain and network-oriented governance model in Sweden.

In Sweden, the network model included several actors from different sectors and they were supposed to collaborate on the implementation of the gender equality policy. In addition, the work on gender equality was targeted at the organisationally smallest element of the Social Fund, i.e. projects financed by the fund. Instead, in Spain the governance model was organised more hierarchically, with fewer decision-making actors and with the gender equality work directed internally and centrally in relation to the employees of the social fund. Through a comparison of these governance models, I will investigate how bureaucratic management and network management respectively affected the content of the gender equality policy. By analysing the relationship between governing and substantive interpretations of political objectives, the purpose of this dissertation is to analyse whether organisational and working practices in Sweden and Spain reinforced or challenged the

EU's interpretation and implementation of gender equality. The theoretical research questions are:

- I. *Under what conditions do forms of governance reproduce or change substantive interpretations of policy objectives?*
- II. *Under what conditions do substantive interpretations of policy objectives affect forms of governance?*

I use qualitative methods in conjunction with a rich body of empirical material based on interviews and policy documents in order to analyse differences in Sweden and Spain. I am specifically interested in exploring the relationship between governance, ideology and hegemony. I consider this relationship as consisting of an interaction between the analytical levels of actors' assumptions, organisational processes and the political environment. In summary, ideological content is considered as assumptions and beliefs about how the world is constituted. These assumptions are formulated in relation to an ideational, institutional and material context, ideology thus has consequences for social power relations. Ideological processes can be part of a hegemony or not, however they form a condition for the ways in which political goals and decisions are implemented, and they cooperate with the modes of implementation. In turn, these modes of implementation have inherent characteristics serving to reinforce or weaken ideology, and a struggle for hegemony can thus be played out within the framework of government administration. Theoretically, I operationalise the concept of governing by distinguish between organisational forms and control techniques. The ideological (substantive) dimension of policy implementation is operationalised through actors' assumptions about gender equality based on the three main components: (a) what is gender equality, its causes and effects, in the context of the social fund; (b) how should the equality policy be applied, for whom or what is it important and (c) what options for action are possible and impossible within the framework of the social fund policy. The extent to which a specific ideological assumption appears in the context of several different actors may then determine the degree of hegemonic interpretation.

Policy governance and political content

A general description of the development of the public sector is that since the 1980s it has undergone a change from bureaucratic government to network-oriented governance. The EU as a political project is described as an example

of this change (Marks, 1993; Rhodes, 1996). The relationship between the EU and the member states is an extensive research field in which multi-level governance theories have been developed. The EU is described as an example of a new form of governance, characterised by two factors. Firstly, several institutional levels, from European to national, regional and local, are involved in the decision-making and implementation processes and, secondly, these different actors collaborate in a network model (Marks, 1993). It is argued that network governance in the public sector is a solution to several different governance problems. Firstly, the form of governance is highlighted as a possible way for, for example, the EU, in spite of limited formal authority, to involve participating actors in policy implementation (Mosher & Trubek, 2003). Secondly, it is presented as a solution to the general criticism that bureaucracy is unnecessarily complicated and inflexible, but also inhumane and indifferent to the individual person (Hughes, 2003; Ahrne, 1989). Bureaucracy as a form of administration has also been criticised on a feminist basis where, among other things, scholars have argued that, by definition, a bureaucracy with distinct hierarchies impedes equal social relations, and that bureaucratic norms and administrative approaches are de-politicising and therefore counterproductive for gender equality work (see Ferguson, 1984; Stivers, 1993; Alnebratt & Rönnblom, 2016; Pringle, 1988).

A common perception is that bureaucracies are in direct contradiction to change, and that bureaucratic methods for implementing policies prevent the impact of political content (see, for example, Weber, 1978; Graeber, 2015). This discussion argues that the bureaucracy's emphasis on hierarchies, formal rationality, expertise and confidentiality impedes progressivity and gender equality. As a power structure, the bureaucracy is assumed to counteract democracy in both practical and fundamental terms. According to this argument, as a bureaucratic organisation, the hierarchy recreates unequal social relationships at both organisational and social levels. Hierarchy as a social phenomenon is a precondition for uneven distribution and access to institutions, resources, privileges, duties and obligations (Diefenbach & Todnem By, 2012).

From a democratic perspective, the network model has instead been described as beneficial in its broad participation of actors (see, for example, Rhodes, 1997; Scharpf, 1999; Roberts, 2003; Hajer & Wagenaar, 2003). Research has, on the other hand, questioned whether the network-oriented governance model has actually offered a real difference to the bureaucracy's perceived efficiency and equality problems or if bureaucracy only takes on other more camouflaged forms in the networks (Davies, 2011; Olsson, 2003). In addition, studies of network-oriented approaches to gender equality policy

have shown that this form of governance also contributes to depoliticisation as networks are governed by consensus and partnerships that tend to limit the possibility of conflicts and differences of opinion arising (Isaksson, 2010; Hudson & Rönnblom, 2007). In addition, network management is also criticised for resulting in increased focus on growth, partly because of the involvement of private actors in the new public governance, which tends to compromise others, especially social values (Prügle & True, 2014).

Research into gender equality policy suggests that both bureaucratic governance and network governance are a threat to the individual, feminist movements and the political, from different perspectives. However, there is a lack of specific country studies comparing the importance of networking and bureaucratic models for the content of gender equality policy.

Results

The European Social Fund Policy promotes a specific labour market policy content in the member states. This includes a specific understanding of gender equality that favours growth, at both national, regional and local levels. Based on the results of this study, the network governance that the EU advocates, which entails the need for cooperation between actors and the formation of public-private partnerships which are supposed to make decisions by mutual agreement, may contribute to the European Commission's substantive interpretations of gender equality being reproduced in the member states, provided that there is an adjustment in accordance with the form of networking control. In Sweden, the EU's collaborative requirements permeated the national Social Fund's policy and the business sector occupied significant positions in the implementation process. There was initially an unclear definition of gender equality at national level, and the responsibility for defining it was constantly relocated between the actors in the network organisation. With the support of the network model, the overall interpretation of gender equality was eventually defined through an economic perspective and an emphasis on economic growth. This interpretation corresponds to the interpretations formulated by the Commission and there were no explicit interpretative conflicts. In Spain, however, the Social Fund was organised to a much lesser extent through a principle of cooperation. Here, the definition of gender equality, as well as the organisational form for implementation, was differentiated from the Commission's stated recommendations and claims. The overall interpretation of gender equality was defined through a social justice perspective and an emphasis on gender equality as a matter of social rights.

This interpretation differed from both the formulations of the EU and of the organisational environment within the Spanish public administration, which expressed conservative assumptions about gender and resisted the gender equality policy.

The analysis has also shown that Sweden and Spain relate to the EU in different ways. For the actors in Spain, a member state that is a major beneficiary of Structural Funds, the relationship with the Commission was expressed as significantly more important than for the actors in Sweden, a member state that receives significantly less funds. In Spain, there was an expectation of a closer relationship with the Commission and an explicit wish for support for gender equality. The analysis shows that the actors in the Spanish Social Fund expressed a greater economic and political dependence on the EU and a willingness to meet the Commission's demands. At the same time, this does not seem to have limited the possibility of defining gender equality differently than the Commission or organising the implementation of the Social Fund differently in relation to the EU's ideas of governance. Instead, specific national conditions for gender equality seem to primarily have influenced the definition and implementation in Spain.

A central criticism of bureaucracy has been that the higher the degree of formally effective systems that permeate an organisation, the higher the degree of contentional irrationality, since these systems tend to be given greater significance than the content (see Weber, 1922/1978; Graeber, 2016). However, an important conclusion in this thesis is that the bureaucratic model implies a substantive potential for change, as long as substantive definitions guide the concrete design of the organisation and the use of control techniques (see du Gay, 2000). Rather than promote policy content, if there are no substantive definitions, bureaucratic control techniques tend to primarily promote technical and/or economic efficiency. One of the conclusions is that bureaucratic control techniques, such as management by regulation, thus tend to override the implementation of policy goals in cases where there is no clear definition of the content of the policy. However, this trend is not revealed in the analysis of bureaucracy as an organisational form. Instead, it is clearer in the analysis of the network organisation where there was no clear definition or interpretation of gender equality permeating the actors' cooperation and collaboration. In the absence of a common political will, critiquing or questioning, gender equality work is organised in bureaucratic methods where the content of the policy could be defined based on the bureaucratic management characteristics and the financial interests represented by network operators. Ambiguous content and insecurity thus created bureaucracy. It is reasonable to assume that this risk is higher or lower depending on the

nature of the political issue. Value loaded policy areas that are inherently open to interpretations, such as gender equality, are likely to be at higher risk than policy areas that are not perceived to such an extent as value-added. The reason for this may be that bureaucratic control techniques distract focus from complicated and conflicting issues, in cases where these are perceived as difficult and difficult to handle. Another reason may also be that they are perceived as a way to ensure that a contested policy is implemented. There is no empirical support in this study for the idea that the network model is based on diplomacy and cooperation, is more flexible and requires less administration than the bureaucratic organisation (see Rhodes, 1999; Torfing & Sørensen, 2014).

I argue that there are inherent mechanisms in administrative processes which have ideological consequences, i.e. influence local interpretations and set limits for discretion in multilevel governance. Unlike previous feminist studies of bureaucracy, I argue that the bureaucratic model, in comparison with the network, can be beneficial for policy change in relation to issues of informal power structures, such as gender equality. However, the economic and political context matters. In Spain, while the Social Fund administration promoted gender equality issues prior to the economic crisis, this effort was subsequently negated in the wake of the crisis. This dissertation also contributes to a discussion of the consequences of substantive aspects of politics when private actors are involved in the procedure, such as in the Swedish network model. I argue in the dissertation that policy change is promoted through the possibility of discussions on the content of the policy. At the same time, the results have shown that such discussion is not sufficient to implement changes in beliefs and assumptions. Some actors were opposed to established assumptions about gender equality in both Sweden and Spain, but whether these affected the implementation process was due to the way in which the forms of governance appeared. Neither a pronounced requirement for change of gender equality or governance in itself proved to be sufficient for the change to be long-term, if the ambitions to institute change were not supported by other key actors. It was consequently possible to challenge assumptions and beliefs, but the reason for the lack of change was to be found at a non-discursive level. What influenced the conditions for lasting change were rather economic and institutional processes and conditions. For example, the decision-making forms for funding became important for those involved in the Swedish network model. Several of these actors represented an interest - and were tasked - to implement the Social Fund's growth policy. Along with the requirements for consensus decisions, this seems to have

influenced both interpretations of gender equality, but above all the interpretative prerogative.

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

39. Carlsson, Vanja, 2019. Jämställdhetspolitik och styrformens betydelse. Europeiska socialfonden i svensk och spansk förvaltning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 236). ISBN: 978-91-519-0008-7.

38. Skoog, Louise, 2019. Political Conflicts. Dissent and Antagonism Among Political Parties in Local Government. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 204). ISBN 978-91-984547-6-5.

37. Börjesson, Angelica, 2018. (R)evolutionära idéer: Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995-2015. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 362). ISBN: 978-91-984547-4-1.

36. Svensson, Petra, 2017. Cross-Sector Strategists. Dedicated Bureaucrats in Local Government Administration. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 220). ISBN: 978-91-629-0340-4.

35. Andersson, Johanna, 2016. Locked-in collaboration. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 145). ISBN: 978-91-629-0009-0.

34. Gustafsson, Ingrid, 2016. Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 190). ISBN: 978-91-628-9876-2.

33. Svärd, Oskar, 2016. Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 332). ISBN 978-91-628-9752-9.

32. Ek, Emma, 2012. De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 233). ISBN 978-91-628-8547-2.

31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3.

30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0.
29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1.
28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6.
27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243). ISBN 978-91-628-8283-9.
26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 97891-628-8222-8.
25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9.
24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5.
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4.
22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1.
21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8.

20. Andersson-Felé, Lena, 2008. Leda lagom många – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3.
19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9.
18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård – Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 382). ISBN 91-628-6817-9.
17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningensgräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 208). ISBN 91-628-6929-9.
16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknads-skapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs uni-versitet: Förvaltningshögskolan (s. 211). ISBN 91-628-6650-8.
15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 283). ISBN 91-628-6588-9
14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvalt-ningshögskolan (s. 222). ISBN 91-628-6568-4.
13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltnings-högskolan (s. 249). ISBN 91-628-6502-1.
12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och stats-kommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 249). ISBN 91-628-6400-9
11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 252). ISBN 91-628-5983-8.

10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 201). ISBN 91-628-6087-9.
9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 196). ISBN 91-628-6057-7.
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 328). ISBN 91-628-5803-3.
7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 248). ISBN 91-628-5629-4.
5. Siverbo, Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 231). ISBN 91-631-0453-9.
3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.215). ISBN 91-628-3529-7.
2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 277). ISBN 91-628-3357-x.
1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 198). ISBN 91-628-2678-6.