

JÄMSTÄLLDHET I AKADEMIN

*Hinder och möjligheter när
politik ska bli praktik*

BIRGITTA JORDANSSON

HELEN PETERSON

Kopieringsförbud

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen. Kopiering, utöver lärares och studenters begränsade rätt att kopiera för undervisningsändamål enligt Bonus Copyright Access kopieringsavtal, är förbjuden. För information om avtalet hänvisas till utbildningsanordnarens huvudman eller Bonus Copyright Access.

Vid utgivning av detta verk som e-bok, är e-boken kopieringsskyddad.

Den som bryter mot lagen om upphovsrätt kan åtalas av allmän åklagare och dömas till böter eller fängelse i upp till två år samt bli skyldig att erlägga ersättning till upphovsman eller rättsinnehavare.

Studentlitteratur har både digital och traditionell bokutgivning. Studentlitteraturs trycksaker är miljöanpassade, både när det gäller papper och tryckprocess.

Art.nr 44747
ISBN 978-91-44-15516-6
Uppplaga 1:1

© Författarna och Studentlitteratur 2022
studentlitteratur.se
Studentlitteratur AB, Lund

Formgivning inlaga: Jesper Sjöstrand/Metamorf Design Group
Ombrytning inlaga: Siv Rudholm
Formgivning omslag: Jens Martin
Omslagsfoto: CC SA by Selixshiraii

Printed by **Printinghouse, Country** 2022

INNEHÅLL

Förord 7

Inledning 11

Bokens disposition 15

DEL I *Politiska ambitioner och jämställdhet som ett flertydigt begrepp*

1 ETT LÅNGVARIGT POLITISKT UPPDRAG 29

Inledning 29

1970-tal 29

1980-tal 32

1990-talets första halva – mot ökad självständighet 37

Andra halvan av 1990-talet – ökade politiska krav och mer
offensiva satsningar 49

2000-talet – det första decenniets goda vilja 57

Sammanfattning 62

2 DEN FORSKNINGSPOLITISKA BAKGRUNDEN TILL JIHU-UPPDRAGET 67

Inledning 67

Nya förutsättningar för jämställdhetsuppdraget 67

Delegationen för jämställdhet i högskolan – inspel från forskare
och praktiker 70

Från ord (1994) till handling (2016) – jämställdhetsintegrering som
strategi för högskolor och universitet 73

Forskningspropositionen 2016/2017 76
Rekryteringsmål för kvinnliga professorer 82
Sammanfattning 82

3 AKADEMISK FRIHET – DEN POLITISKA STYRNINGENS AKILLESHÄL 87

Inledning 87
Den institutionella friheten 89
Akademisk frihet 94
Meritokrati som kollegial styrteknik och som garant för akademisk
frihet 100
Sammanfattning 106

4 LIKHET, LIKVÄRDIGHET ELLER "NÅGOT ANNAT" 109

Jämställdhetsbegreppet som vision och strategi/er
Inledning 109
Vad är problemet? 112
Jämställdhetsintegrering som begrepp – individ eller organisation
eller kanske både och? 114
Problemformuleringarnas betydelser för de strategier som
utvecklas 117
Jämställdhetsintegrering i internationell forskning 121
Det svenska forskningsperspektivet 132
Sammanfattning 136

DEL II *Lärosätenas tolkningar och strategier*

5 LÄROSÄTENAS ORGANISERING OCH TOLKNINGAR AV UPPDRAGET 147

Inledning 147
Spårberoenden 150
Förutsättningarna för lanseringen 151
Uppdragets organisering utifrån placeringen på lärosätet 155
Lokal organisering 157
Frågor för HR-avdelningarna och för förvaltningen 161

Tolkningar och preciseringar av uppdraget 174
Handlingsplanerna 174
Tolkningarnas betydelse för de aktiviteter och åtgärder
som presenteras 181
Tolkningar av jämställdhetsintegrering hos ansvariga
och samordnare 191
Sammanfattning 199

6 LOKAL STYRNING OCH MÖJLIGHETER ATT ARBETA UTIFRÅN ETT FÖRÄNDRINGSPERSPEKTIV 201

Inledning 201
NPM med mål- och resultatstyrning inom akademien 202
En administrativ linjestyrning 208
Styrning genom delegering i linjen 215
Styrtekniker med fokus på ekonomiska incitament i
jämställdhetsarbetet 224
Med allierade på tåget 231
Sammanfattning 236

7 MOTSTÅND – OCH HUR DET KAN HANTERAS 241

Inledning 241
Motståndstypologier 244
Att se och förstå motstånd i praktiken 250
Att hantera motstånd 259
Interaktiva metoder för att hantera motstånd 266
Motståndet mot jämställdhet väcker känslor hos dem
som jobbar med frågorna 269
Sammanfattning 271

8 AVSLUTNING – STATUS QUO ELLER NYA MÖJLIGHETER 273

Inledning 273
Den akademiska "särskildheten" – den institutionella
och den akademiska friheten 276

Proaktiva möjligheter i de forskningspolitiska skrivningarna 279

Centrala begrepp 280

Status quo eller förstärkta möjligheter 284

”Möjliga tecken på ett pågående förändringsarbete” 287

Referenser 299

Register 315

DEL II

Lärosätenas tolkningar och strategier

Såsom presenterats i kapitel 2 har JiHU-uppdraget varit speciellt eftersom det explicit – och för första gången – handlade om att samtliga universitet och högskolor nu skulle integrera jämställdhet i verksamheternas samtliga delar. Det var emellertid inte definierat *hur* arbetet skulle bedrivas utan uppdraget byggde på en *vision* om att lärosätena i alla delar av sina verksamheter skulle vara jämställda, att kvinnor och män skulle ha lika villkor och möjligheter. En ansvarig vid ett mellanstort lärosäte som vi intervjuat beskrev det som att uppdraget varit tämligen otydligt när det kommit och denna ansvariga uppfattade det som att politikerna ”liksom fått en tanke? Och den blir ju väldigt svår att förstå sig på?” *Hur-frågorna*, det vill säga vilka *strategier* som skulle utformas, överlämnades således till lärosätena att själva besvara och dessa strategier kommer därmed att bygga på de tolkningar av uppdraget som respektive lärosäte gör. Regleringsbrevet 2016 hade uppmanat lärosätena att ta fram en plan för sitt kommande arbete, vilken skulle vara fastställd senast 15 maj 2017. Planen skulle innehålla utvecklingsbehov och mål samt de aktiviteter som skulle genomföras under uppdragsperioden 2017–2019. Den skulle även beskriva hur jämställdhet skulle integreras för att bli en del av den ordinarie verksamheten och i styrprocesserna. Karriärvägar, könsbundna studieval och genomströmning hade lyfts fram som centrala områden men i övrigt lämnades det alltså öppet för lärosätena att både tolka uppdraget och att hitta former för organisering och styrning. Genom att lyfta fram styrprocesserna signalerar uppdragsbeskrivningen att visionen även skulle kunna innefatta de organisatoriska förutsättningarna eftersom både styrning och beslutsprocesser är områden som kan tänkas påverka de normer och värderingar som bidrar i återskapandet av ojämställdheten. Trots att uppdraget ursprungligen var tidsbegränsat till 2017–2019 handlade det alltså inte om tillfälliga och avgränsade åtgärder utan om ett arbete i syfte att ha en långsiktig effekt på verksamheterna.

I kapitel 4 har vi diskuterat den komplexa relationen mellan *förbättringsstrategier* som är riktade mot individuella villkor och strategier som syftar till att leda till *organisatorisk förändring*. Vi har visat att tolkningen av jämställdhetsintegrering skulle kunna bidra till möjligheter att utforma långsiktiga strategier i syfte att påverka normer och värderingar i organisationen. Vi har även påvisat att förändringspotentialen riskerar att urvattnas om tolkningen tar sin utgångspunkt i ett individperspektiv. Även om jämställdhetsintegrering kvarstår som begrepp innebär detta snarare, som Mary Daly (2005) påvisat, att

användandet av begreppet blivit ett uttryck för ett ”modernt” sätt att tala om jämställdhet. Ett individuellt jämställdhetsarbete definieras helt enkelt som jämställdhetsintegrering eftersom detta begrepp har blivit ett vedertaget sätt att tala om jämställdhet. Vi har även diskuterat betydelsen av legitimitet för det genusvetenskapliga kunskapsfältet där ett maktkritiskt perspektiv skulle kunna motverka en sådan kooptering av begreppet. Detta senare har ju funnits med i den politiska retoriken sedan sent 1970-tal och med motiveringar som byggt på att forskningsbaserad kunskap om orsakerna till ojämställdheten bidrar till att vidga jämställdhetsarbetet till att omfatta mer än förbättrade villkor för kvinnor.

TOLKNINGARNAS OCH UTTOLKARNAS BETYDELSE FÖR ORGANISERING OCH STRATEGIER

Uppdrag som formuleras utifrån de egna förutsättningarna kan göra arbetet både funktionellt och engagerande (jfr SOU 2011:1; UHR 2014). Vilka former som tolkningar och organisering/ar tar är alltså inte skrivna i sten utan påverkas av lärosätenas egna problematiseringar (jfr Bacchi 2009). I kapitel 4 diskuterade vi olika strategier utifrån den distinktion som Judith Squires (2005) gjort mellan att integrera eller inkludera jämställdhetsarbetet i organisationen som en administrativ uppgift respektive en integrering som innebär att de som ska arbeta med frågorna även har legitimitet då det gäller att tolka vad som är problemen, hur de ska åtgärdas samt hur arbetet ska bedrivas. Distinktionen bygger alltså å ena sidan på en administrativ integrering med sikte på *förbättringar* och å den andra om rätten att även få sätta dagordningen och på så vis få möjligheter att utforma strategier i syfte att *förändra* organisationen. På så vis blir inte bara tolkningarna utan även vilka som får *tolkningsföreträdere* centrala i vår analys. Får de möjligheter att sätta dagordningen eller blir de främst administrativa utförare av ett uppdrag som de själva har begränsade möjligheter att påverka? En av de ansvariga vid ett större lärosäte som vi intervjuat definierade de två motsatta polerna:

Jag brukar ibland tala om det gamla aktivistarvet som liksom finns i jämställdhets- och lika villkorsfrågor kontra att det här bara ingår i jobbet. [...] Att det är dom som ... att det här är en arena som fronderar cheferna eller är det här en stödfunktion till cheferna? Är det dom som fångar upp dom utsatta minoriteterna eller är det dom som strukturellt förändrar?
(Ansvarig vid ett större lärosäte)

Inte minst den svenska forskningen om jämställdhet har påvisat att det är den administrativa integreringen som tagit överhanden, vilket har lett till administrativa, byråkratiska och tekniska strategier där möjligheterna till organisatorisk förändring gått förlorad och där jämställdhet som ett politiskt förändringsprojekt har avpolitiserats (t.ex. Rönnblom 2011; Carbin & Rönnblom 2012; Keisu & Carbin 2012; Rönnblom & Keisu 2013; Alnebratt & Rönnblom 2016; Andersson 2018). Om JiHU-uppdraget stannar vid individen finns det alltså en uppenbar risk för att jämställdhetsintegrering kommer att handla om integrering av lika villkor, exempelvis med sikte på transparenta processer, snarare än om att utmana de organisatoriska förutsättningarna. Så som vi diskuterat i kapitel 4 riskerar jämställdhetsintegrering att bli synonymt med individuella lika villkor och med fokus på (kvantitativ) balans snarare än ett framhållande av organisatoriska hierarkiska maktrelationer mellan könen (Daly 2005; Verloo 2005; Jacquot 2010; Bendl & Schmidt 2013; jfr Carlson 2017; Lipinsky & Wroblewski 2021). Dessa komplexa relationer när det gäller tolkningar av begreppet samt de strategier som utformas utifrån de tolkningar som görs kan alltså förväntas genomsyra lärosätenas organisering, styrning och arbete med JiHU-uppdraget. Själva uppdragsbeskrivningen har dessutom bidragit till oklarheter genom att ange att det skulle finnas kopplingar till de jämställdhetspolitiska målen. Eftersom dessa mål explicit är definierade utifrån kvinnors och mäns samma makt, rätt och möjligheter (Skr. 2016/17:10) ligger det nära till hands att dessa mål kommer att tolkas utifrån individuella lika villkor.

ORGANISATORISK LEGITIMITET OCH LEGITIMITET FÖR KUNSKAPSOMRÅDET

Lärosätena ska alltså även besluta om hur uppdraget ska *organiseras* och *styras*. En nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt arbete, vilket också återkommande lyfts fram i forskning och i utvärderingar av tidigare satsningar, är att det finns ett ledningsstöd, vilket vi här definierar som en formell legitimitet inom organisationen för uppdraget (kap. 1 och 2 samt Eriksson-Zetterquist & Renemark 2016). Det handlar således om acceptans på de olika ledningsnivåerna (rektor, dekaner och prefekter) för att det uppdrag som förmedlats också kommer att ingå i ledningarnas arbete. Formell anslutning innebär därmed att JiHU helt enkelt kommit att ligga som ett linjeuppdrag

adresserat till lärosätena som myndigheter. Vi återkommer i kapitel 7 till det motstånd som en sådan formell anslutning riskerar att väcka.

Möjligheterna att driva ett förändringsarbete förutsätter, förutom den formella legitimiteten, emellertid även kunskaper om vad som ska göras, varför det ska genomföras samt hur det ska gå till. Ett citat från en samordnare vid ett mellanstort lärosäte som vi intervjuat sammanfattade utgångsläget för uppdraget med att fråga sig: "[...] och sen är ju den stora frågan hur man tar det här vidare då". I kapitel 4 gick vi igenom hur tidigare forskning sett på den kunskapsbas som skulle kunna leda till förändring och vad som skulle kunna hindra ett förändringsarbete om frågorna inordnas under ett individuellt lika villkorsarbete. Vi har lyft fram att en grundläggande förutsättning för att ett förändringsarbete ska kunna bli möjligt är att de teoretiska och praktiska kunskaper som utvecklats under lång tid också får lägga grunden för problematiseringar och för det konkreta arbetet. De måste alltså bli en del av lärosätens reella acceptans och vilja att arbeta utifrån proaktiva förändringsstrategier (Lombardo 2005; Walby 2011; Lombardo & Mergaert 2013; Lipinsky & Wroblewski 2021). Den organisatoriska, formella, anslutningen eller legitimiteten för uppdraget måste alltså kombineras med en acceptans för kunskapsområdets betydelse när det gäller att ta sig an uppdraget. En central fråga handlar därför även om *legitimiteten för kunskapsområdet* (jfr Verloo 2005). Det handlar med andra ord både om en formell (organisatorisk) och om en reell (kunskapsbaserad) anslutning. Att jämställdhetsprojekt ofta har förbigåtts med mer eller mindre tystnad ute på lärosätena kan i hög grad sättas i samband med att det visserligen funnits en stark kunskapsförankring inom de lokala projekten men att det saknats stöd eller legitimitet i organisationen för att bygga vidare på dessa kunskaper. En analys som gjorts av möjligheter och hinder med jämställdhetsarbete när det handlar om att bygga vidare på kunskapsområdet visade exempelvis på en misstro som baserades på att dessa kunskaper inte varit tillräckligt vidimerade av kvantitativa undersökningar (Peterson m.fl. 2021; jfr Sundqvist & Soneryd 2019 om relationen mellan expertis och deltagande/representation). Om både formell och reell legitimitet för uppdraget däremot sammanfaller skulle det kunna finnas goda möjligheter att få ett organisatoriskt stöd för problematiseringar och åtgärder där ett förändringsperspektiv skulle kunna vara utgångspunkten för uppdraget och där åliggandet placeras där kompetensen för att kunna hantera detta finns. Vi återkommer alltså till våra grundfrågor: Handlar de lokala visionerna om

individuella lika villkor eller definieras de som förändrade organisatoriska förutsättningar? Tar de fasta på att öka andelen kvinnor eller har de ett långsiktigt perspektiv som syftar till att förändra de normer och värderingar som gett män och manlighet en överordnad position inom akademien och som därmed upprätthåller och återskapar de ojämställda villkoren? Handlar det kanske om både och, det vill säga om de *dubbla strategier* som varit ett återkommande tema i de politiska jämställdhetssträvandena sedan 1970-talet (jfr Meyerson & Kolb 2000; Ely & Meyerson 2000)? Frågorna ringar in både organisering, styrning och tolkningar, eftersom organisering och styrning beror på vilka tolkningar som görs, och vice versa. Organisering och tolkningar är temat i kapitel 5. Hur uppdraget därefter förs vidare på lärosätena kommer vi att ägna ett särskilt kapitel (6) åt att diskutera och i termer av de olika *styrformer* och *styrtekniker* som lärosätena använder sig av. De strategier som utformas kan förväntas leda till reaktioner ute på lärosätena. Under det samlande temat *motstånd* och *hantering av motstånd* kommer detta att diskuteras i kapitel 7. I ett avslutande kapitel (8) kommer vi att göra en syntes av de analyser som lyfts i boken för att kunna dra mer övergripande slutsatser.

TEORETISK INSPIRATION

Vid sidan av inspirationen från Carol Bacchis *Analyzing Policy. What's the problem represented to be?* (2009) hämtar vi teoretiskt stöd för dessa kapitel från studier av så kallade översättningskedjor, vilka har utvecklats inom ny-institutionell organisationsforskning (t.ex. Czarniawska & Joerges 1996; Eriksson-Zetterquist & Renemark 2016). Kedjorna handlar om de processer som kan följas när idéer om förändring "reser" mellan organisationer och förhandlas, redigeras, imiteras samt omvandlas i en lokal kontext. Den "resa" som är aktuell att följa här är den som startar i det politiska JiHU-uppdraget och som därefter hanteras ute på lärosätena. Eriksson-Zetterquist och Renemark (2016) lyfter fram fyra steg, vilka även är avhängiga av varandra. Det första steget, i), handlar om *lanseringen av uppdraget* och hur det därefter *landar* i organisationen. I vår analys motsvarar detta första steg regleringsbrevet och dess intentioner. En presentation av själva uppdraget gjordes i kapitel 2. I de kommande kapitlen följer vi hur den *lokala lanseringen* ute på lärosätena ser ut. Steg ii) definierar Eriksson-Zetterquist och Renemark som *materialiseringen*. Detta kommer att diskuteras utifrån de tolkningar av jämställdhet och

jämställdhetsintegrering som görs lokalt, vilket innebär att fokus riktas mot själva problematiseringarna och därmed också mot vad som inte sägs, eller mot de så kallade tystnaderna (jfr Bacchi 2009) samt hur tolkningarna leder fram till olika former av organisering och styrning. Det handlar alltså om hur arbetet kommer att organiseras lokalt, det vill säga var ansvar, befogenheter och det konkreta arbetet placeras och vad slags kompetenser som verkar ha varit viktiga för dem som är satta att arbeta med frågorna. Steg iii) handlar om vilka *konkreta aktiviteter* som genomförs. Underlaget för analyserna är här de upprättade planerna och de framskrivna åtgärderna samt våra intervjuer där deltagarna reflekterar över innebörden i begreppet och i uppdraget samt vad slags åtgärder detta leder fram till. Hur själva styrningen ser ut hänger samman med hur uppdraget har organiserats men vi har valt att ägna ett särskilt kapitel (kap. 6) åt de olika styrformer och styrtekniker som vi har kunnat urskilja. Det fjärde steget rör möjliga tecken på ett pågående *förändringsarbete*, och detta återkommer vi till i det avslutande kapitlet (8).

Tolkningarna av uppdraget är centrala men lika viktigt är, som sagt, vilka som ges möjligheter att tolka eller ge röst åt vad jämställdhetsintegrering innebär och vad slags åtgärder som är bäst lämpade för att nå de mål som satts upp. Vi är här inspirerade av ett multidisciplinärt forskningsprojekt som genomförts inom ramen för Europakommissionens femte ramprogram 2003–2005 under benämningen *Mainstreaming Gender Equality in Europe* (MAGEEQ) (Verloo 2005). Projektet fokuserade på att både beskriva och förstå variationerna i tolkningar, visioner och strategier när det gällde *gender mainstreaming* och i förhållande till de olika länder som ingick i projektet. Centralt för projektet var de diagnoser eller problematiseringar som gjordes i samband med gender mainstreaming samt vad dessa ledde fram till när det handlade om konkreta åtgärder. Båda dessa aspekter analyserades också med avseende på vilka som gavs röst (*voice*) och på så vis fått möjligheter att tolka och definiera vad som var problematiskt samt hur dessa problem skulle kunna adresseras. Centralt för projektet var även dessa rösters placering i organisationen. Det handlade således både om vilka *roller eller positioner* som dessa aktörer haft och om möjligheterna att få en accepterad och därmed legitim *röst* för både tolkningar och åtgärder. MAGEEQ-projektet synliggjorde att ett nödvändigt kriterium för att uppdraget ska kunna ta sikte på ett långsiktigt förändringsperspektiv är att det kan bygga vidare på det kunskapsområde som tar sin utgångspunkt i orsakerna till ojämställdheten. Vi tar fasta på det och gör så utifrån vikten av

att det finns både en organisatorisk formell legitimitet och en reell anslutning till att arbeta med utgångspunkt i de kunskaper och kompetenser som kan leda till proaktiva åtgärder i syfte att bryta det ständiga görandet av kön och på så vis utmana de organisatoriska förutsättningar som återskapar ojämställdheten (jfr Acker 1990; Acker 2006; Mackay, Kenny & Chappel 2010; O'Connor & White 2021). Verloo (2005) diskuterar dessa båda aspekter i termer av inkludering respektive exkludering när det gäller makten att påverka vad som ska göras. Hennes begrepp kan jämföras med den distinktion som Squires (2005) har gjort mellan integrering (som blir liktydigt med att *utföra* ett uppdrag) å ena sidan och å andra sidan att få möjligheter att även sätta dagordningen. Inkludering i Verloos betydelse kan därmed jämföras med att inte enbart utföra utan även kunna problematisera och utifrån problematiseringarna presentera åtgärder som skulle kunna leda till förändring.

När vi nu går vidare med att diskutera tolkningar, organisering och styrning av uppdraget kommer alltså både den organisatoriska, formella, legitimiteten och den reella anslutningen till det kunskapsområde som framhåller att jämställdhet behöver ta utgångspunkt i genus och makt i organisationen att vara centrala.