

Ref

Vårannen damernas

*Slutbetänkande från utredningen
om kvinnorepresentation*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

- Arja Korhonen, direktör
- 6. Kjell Nyström, textilarbetare
- 7. Maj Andreasson, banktjänsteman
- 8. Georg Svensson, lektor
- 9. Katarina Zetterberg, metallarbetare
- 10. Sverker Rydén, advokat
- 11. Ingrid Strandberg, personalchef
- 12. Janos Zivkovic, chaufför
- 13. Kristina Ivarsson, sekreterare
- 14. Curt A Anderzon, civilekonom

1987:19

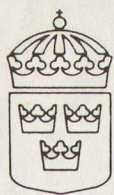
NOS

Varannan damernas

*Slutbetänkande från utredningen
om kvinnorepresentation*

VALBEREDNINGENS FÖRSLAG TILL
VALSEDEL FÖR KOMMUNFULLMÄKTIGE

1. Eva Lindström, vårdbiträde
2. Jan-Åke Jönsson, journalist
3. Eva-Britt Ask, arkitekt
4. Peter Holmlund, direktör
5. Arja Korhonen, textilarbetare
6. Kjell Nyström, banktjänsteman
7. Maj Andreasson, lektor
8. Georg Svensson, metallarbetare
9. Katarina Zetterberg, förskollärare
10. Sverker Rydén, advokat
11. Ingrid Strandberg, personalchef
12. Janos Zivkovic, chaufför
13. Kristina Ivarsson, sekreterare
14. Curt A Anderzon, civilekonom



Statens offentliga utredningar
1987:19
Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas

Slutbetänkande från utredningen om
kvinnorepresentation
Stockholm 1987

ISBN 91-38-09692-7

ISSN 0375-250X

Omslag AD, Susan Nilsson

Teckningar © Gunilla Wolde

Svenskt Tryck Stockholm 1987 713651

Till statsrådet Anna-Greta Leijon

Utredningen om kvinnorepresentation överlämnar härmed sitt slutbetänkande - ett betänkande som vi hoppas skall vara inledningen till ett intensivt och konstruktivt arbete för att förverkliga målet om en jämn könsfördelning i alla de statliga organ utredningen omfattar.

Det är glädjande att konstatera, att alla som berörs av vår utredning - regeringskansli, partier och övriga organisationer - säger sig sträva efter ett samhälle där män och kvinnor deltar i lika utsträckning i beslutsfattandet. Viljan saknas inte, har man försäkrat oss, det gäller bara att komma över de hinder som finns utstakade efter vägen. Vi har därför satt på pränt de problem som idag sägs föreligga för den kraftiga underrepresentationen av kvinnor, men också formulerat lösningar för att riva hindren på vägen mot en jämn könsfördelning.

I den debatt som föranletts av våra delbetänkanden har frågan om tvingande åtgärder i form av lagstiftning eller skärpningar i regeringens förordningar givit upphov till häftiga uttalanden och stort motstånd.

Det är vår orubbliga uppfattning att ett snabbt resultat endast kan åstadkommas med tvingande åtgärder. Trots detta har vi i våra förslag valt den "mjukare" vägen beroende på vår tillit till parternas försäkringar om att man bara behöver lite mer tid. Därför föreslår vi att regeringen fram till 1992 ger de nominerande organisationerna chansen att konkret visa sin goda vilja. Som stimulans föreslår vi en treårig projektverksamhet. Vi menar att vi då givit alla berörda en ärlig chans att visa att man verkligen menar allvar med sina uttalanden. Vi anser att målet om en jämn könsfördelning kan uppnås inom en tioårsperiod.

Det är också vår förhoppning att detta slutbetänkande kan vara ett hjälpmedel för alla de kvinnor som i sina organisationer kämpar för delad makt, inflytande och ansvar. Det är kvinnor som under utredningens gång samfällt svarat nej på frågan om även morgondagens samhälle skall formas enbart av män.

Ansvarig för arbetet med slutbetänkandet har utredningens sekreterare Ann Boman varit. Kerstin Sjeldrup, utredningens assistent, har omvandlat kladdiga manuskript till ett läsbart betänkande.

Anette Romö har i samarbete med Kerstin Sjeldrup skrivit kapitel 6, Två fallstudier om könskvotering. Anita Dahlberg har skrivit kapitel 8, Regler om kvinnorepresentation i Norden samt bilaga 1, Underlag för lag om jämn könsfördelning. Övriga delar av betänkandet har Ann Boman skrivit.

Utredningen har tidigare avlämnat två betänkanden: Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män? Kartläggning av könsfördelningen i central och regional statsförvaltning (Ds A 1986:4) och Hit - men inte längre? Rapport från seminariet Kvinnor och politisk makt (Ds A 1986:5).

Utredningen har i och med avlämnandet av detta slutbetänkande slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i maj 1987

Gerd Engman

/Ann Boman

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	13
1 NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER	23
Utredningens arbete	23
Missförstå oss inte	24
Vi lever i ett manssamhälle	24
2 BISTRA FAKTA OM DEN POLITISKA MAKTEN	27
Osynliga val missgynnar kvinnor	27
Få kvinnor på valbara platser	28
Statliga styrelser och kommittéer	29
Rekryteringsbasen är snäv	30
Arbetsdelning inom politiken	33
Arbetsdelning i riksdagen	35
Hinder på vägen mot en jämn könsfördelning	37
3 SLÄPP FRAM KVINNORNA I FACKEN!	39
Synlighet och konkurrens	39
Facken behandlar färre frågor	40
En förändrad syn kan skönjas	41
Kvinnor organiserar sig separat	42
Det krävs en kvinnlig minimikvot	42
Motstånd mot kvinnoorganisationer	43

Kvinnoförbundens fördelar	46
Kvinnliga nätverk	47
4 VARFÖR BEHÖVS FLER KVINNOR I POLITIKEN?	51
Demokratin och besluten är ofullständiga	51
Demokratifrågan	51
Resursfrågan	52
Intressefrågan	54
Kvinnofrågor i parlamenten	55
En förändring kräver många kvinnor	56
Målen för ökad kvinnorepresentation	57
5 KÖNSKVOTERING - ETT HOT OCH EN MÖJLIGHET	59
Ideologiska invändningar mot könskvotering	59
Könsneutrala åtgärder	60
Andra principer väger tyngre	61
Frivillighetens väg	62
Vanföreställningar om könskvotering	63
Kvinnor är ingen minoritet	63
Kvinnor saknar inte självinsikt	64
Fördelar med könskvotering	65
Mjukare former av kvotering	67
Könskvotering ger kvinnor makt och inflytande	68
6 TVÅ FALLSTUDIER OM KÖNSKVOTERING	69
Norge	70
Socialistiske Venstreparti	70
Venstre	72
Arbeiderpartiet	72
Massmedia bevakar kvoteringen	75
Aktiviteter inför valen	75

Vad har förändrats?	78
Svårt att hitta kandidater	80
Kvinnors medverkan - ett hot mot "demokratien"?	81
Maktkampen	82
Järfälla kommun	83
De socialdemokratiska kvinnornas strategi	84
Motstånd har inte saknats	88
Vad har förändrats?	88
Påverkas den faktiska politiken?	90
Är kvinnornas platser självklara?	90
Politikerrollen	91
Sammanfattning	92
Bredare beslutsunderlag	92
Rekryteringsproblem	94
Argument mot könskvotering	95
Ökad kvinnorepresentation	96
7 RÖJ UN DAN HINDREN - NU!	99
Förbättra den statliga personalpolitiken	99
Sprid uppdragen	101
Se över arbetsformerna	102
Ledningen måste visa sitt intresse	103
Vidga synen på kompetens och kvalifikationer	104
Kvinnors kunskaper är relevanta	105
Värna om lekmanrollen	108
Utbildning på kvinnors villkor	110
Utbilda män i kvinnofrågor	111
Praktisk träning	113
Utbildning som stöd	113
Utbildning för förändring	114
Studera och diskutera rekryteringsprocessen	115
Bredda rekryteringsbasen	115
Formulera kriterier för val	117
Riktade insatser mot valberedningar	121

Formulera rekryteringsstrategier	122
Tips på åtgärder - en sammanfattning	124
8 REGLER OM KVINNOREPRESENTATION I NORDEN	125
Norge	125
Nu gällande regler	126
1973 års resolution	126
Skärpta regler 1976	127
Utredning 1979 om lagstiftning	127
1981 års kvoteringsregel	131
1983 års ändring av § 21	132
1983 års resolution	133
Tillämpning av § 21 och 1983 års resolution	134
Aktuella ändringsförslag	137
Danmark	138
Bakgrund	138
1985 års lag	139
Island	143
1985 års lag	143
Finland	144
Sammanfattande jämförelse av de nordiska länderna	146
Reglernas placering	146
Målsättning	147
Tillämpningsområdet	147
Huvudregeln	148
Minimiregel	148
Undantag	148
Förfarandet	149
Kontrollen	149
Sanktioner	150
Slutsats	151

9	VÅRA FÖRSLAG TILL REGERINGEN	153
	Konkreta mål för ökad kvinnorepresentation	153
	Motståndet mot lagstiftning är kompakt	154
	Projektverksamhet	155
	Syfte med projektet	155
	Organisation	156
	Projektarbetet	156
	Lagförslag prövas år 1992	158
	Regeringens förordningar skärps och utvärderas	159
	Rekommendationen från 1981 börjar gälla	159
	Tillämpning av reglerna inom regeringskansliet	162
	Årlig redovisning för riksdagen	164
	Skampålen	164
	Departementen för löpande statistik	165
	Länsstyrelsen samordnar statistik i länet	166
	Forskning för förändring	168
	Kvinnoforskningen ställer nya frågor	168
	Ett försummat forskningsfält	170
	Kostnader	171
	 REFERENSLITTERATUR	 173
	 BILAGA 1	 179
	Underlag för lag om jämn könsfördelning i vissa offentliga organ	
	 BILAGA 2	 187
	Utredningens arbete	
	 BILAGA 3	 193
	Kommittédirektiv	

Sammanfattning

Utredningen om kvinnorepresentation har arbetat i drygt ett år och överlämnar nu sitt slutbetänkande. Det uppdrag vi fått av regeringen är att föreslå åtgärder för att öka kvinnorepresentationen i statliga styrelser och kommittéer m m. I detta slutbetänkande redovisar vi problem och hinder i den verklighet vi studerat men också förslag till åtgärder för såväl regeringen som för organisationer, partier och statsförvaltning.

Slutbetänkandet har fått namnet Varannan damernas. Därmed vill vi ange målet för vårt arbete: att kvinnor och män delar makt, inflytande och ansvar på samhällets alla områden.

Under vårt arbete har vi upptäckt att det på vägen mot en jämn könsfördelning finns en mängd hinder. Det är hinder som är mer eller mindre osynliga vid en första anblick och som därför obesvärat lever vidare trots alla formella bekännelser om jämställdhet mellan könen.

Osynliga val

Vi har kartlagt könsfördelningen inom statliga lekmanstyreli ser och kommittéer. Detta är beslutsfora som är indirekt valda i motsats till de parlamentariska församlingarna som väljs i allmänna val. Då partierna visar upp sig för väljarna är kvinnorna förhållandevis många. I de direktvalda församlingarna är kvinnorepresentatio-

nen idag drygt 30%. I de indirekt valda organ vi studerat finns inte mer än 16% kvinnor i genomsnitt. En av förklaringarna till den låga kvinnorepresentationen där tror vi att just osynligheten är. Styrelserna är i sig osynliga och relativt okända och likaså rekryteringsvägarna.

I de organ vi studerat samverkar partier, intresseorganisationer och statsmakten. De politiska partierna är den grupp som har den högsta andelen kvinnor bland sina företrädare, 22%. Av företrädarna för staten och arbetsmarknadens parter är kvinnorna bara drygt 11%. De personer som företräder statsmakten, organisationer och partier utgör den administrativa och politiska eliten. De utses inom en mycket snäv krets där kvinnor är starkt underrepresenterade.

Hinder inom fackliga organisationer

Vår kartläggning liksom flera andra studier visar att kvinnor har betydligt lättare att nå inflytelserika poster inom de politiska partierna än inom de fackliga organisationerna. När vi sökt förklaringar till detta har vi funnit att det framför allt är tre faktorer som påverkar:

(1) Synlighet och konkurrens. Partierna är utsatta för massmedias och väljarnas granskning av vilken könsfördelning de har i olika sammanhang. Så är inte fallet för de fackliga organisationerna, de behöver inte riskera att tappa medlemmar på grund av att de inte driver jämställdhetspolitik eller har starkt mansdominerade styrelser.

(2) Partierna behandlar andra frågor. Inom de politiska partierna behandlas ett brett spektrum av frågor som rör

kvinnors hela livssammanhang, frågor som kan hänföras såväl till det offentliga livet som till det privata. Inom de fackliga organisationerna begränsar man sig till frågor som löner och förhållanden på arbetsplatsen.

(3) Inställning till separata kvinnogrupper. En tredje anledning till att kvinnor haft lättare att nå makt och inflytande inom de politiska partierna än inom de fackliga organisationerna är säkerligen att man inom partierna har en mer positiv syn på att kvinnor organiserar sig separat.

Varför fler kvinnor?

Varför behövs fler kvinnor i politiken? Den frågan har vi valt att besvara så här: Utan en jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir såväl demokratin som besluten ofullständiga.

Kvinnor är hälften och några till av befolkningen. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar är därför en viktig demokratifråga.

Kvinnors och mäns erfarenheter skiljer sig från varandra. För att kunna fatta relevanta beslut behövs underlag från både kvinnors och mäns erfarenhetssfärer. Det är alltså inte bara fråga om att enskilda kvinnor stängs ute från maktens boningar. Det handlar också om att viktiga områden och frågeställningar stängs ute, samhället går miste om viktig kunskap. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir därför en viktig resursfråga.

Att kvinnor och män har olika erfarenheter och ansvarsområden och därmed också olika kunskaper att tillföra är

idag en ganska okontroversiell ståndpunkt. Men har kvinnor och män också olika intressen?

En viktig uppgift för de styrelser och kommittéer vi studerat är att fördela resurser. De områden som styrelseledamöterna anser vara särskilt viktiga får mest pengar, andra får stå tillbaka. Vilka områden som prioriteras skiljer sig åt mellan företrädare för olika partier men ibland också mellan företrädare för olika kön. När det gäller att öka kvinnorepresentationen tycks det också föreligga olika intressen mellan kvinnor som grupp och män som grupp. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir därmed en intressefråga som gynnar kvinnor.

Ökad kvinnorepresentation av demokratiskäl är ett mål i sig. Både kvinnor och män skall ha ett reellt inflytande i hela samhället. Men ökad kvinnorepresentation kan också betraktas som ett medel, ett medel att lyfta upp nya frågor och infallsvinklar och att få dem betraktade som politiskt relevanta. Målet blir då en politik som utformas för och av kvinnor och män gemensamt, en politik som tar tillvara allas intressen.

Könskvotering och lagstiftning

Att könskvotering är en het potatis konstaterade vi redan i vårt första betänkande. Vi redovisar i detta slutbetänkande de argument för och emot könskvotering vi stött på under vårt arbete. Många av argumenten mot könskvotering är av ideologisk karaktär. Partier och organisationer har olika ideologiska uppfattningar i många frågor. I inställningen till könskvotering däremot har nästan alla organisationer och partier samma ideologiska ståndpunkt.

De ideologiska invändningarna mot könskvotering bygger på uppfattningen att jämställdhet skall nås med (1) könsneutrala åtgärder, (2) utan kollision med andra demokratiska principer och (3) på frivillig väg. Vi har en annan uppfattning.

Vi har visat med åtskilliga exempel att villkoren inte är lika för kvinnor och män. Vi frågar oss därför vad könsneutrala åtgärder hjälper i ett samhälle som inte är könsneutralt. Vi har också konstaterat att det i praktiken ofta uppstår ett motsatsförhållande mellan jämställdhet och "demokrati". Jämställdhet som demokratisk princip tycks bara kunna tillämpas när den inte står i strid med andra principer. Vi menar istället att jämställdhet innebär att demokratin ökar. Vi menar också att frivillighetens väg inte är gångbar. Hittills har den vägen inte lett fram till jämställdhet trots att möjligheten funnits i alla tider och nu även fått stöd i lagar och förordningar. Frivillighetens väg är inte framkomlig om målet skall kunna förverkligas inom överskådlig tid.

Erfarenheter av könskvotering

För att studera hur könskvotering kan fungera i praktiken har vi genomfört två fallstudier. Vi har granskat hur kvinnorepresentationen genom den metoden har ökat i Norge och Järfälla.

I Norge har man större erfarenhet av och mer genomgripande beslut om "annorlunda rekryteringsformer", könskvotering, än i Sverige. Tre av de politiska partierna i Norge har infört könskvotering i sina stadgar.

I Sverige har vi ingen erfarenhet av regelrätt könskvotering. I Järfälla, en grannkommun till Stockholm, har

dock den socialdemokratiska arbetarekommunen infört en form av kvotering. Här valde man att etappvis införa jämn könsfördelning. Ingen av dem som redan satt i nämnder eller i fullmäktige skulle "petas" om de önskade behålla sin plats och hade utfört ett bra arbete. Denna strategi var lyckosam, ingen behövde känna sig förbigången.

Vi redogör i betänkandet för diskussioner och problem som föregick besluten om kvotering liksom för hur reglerna har fungerat i praktiken.

Följderna av en större andel kvinnor i politiken var i flera avseenden desamma i både Norge och Järfälla. Det som beskrevs som de mest positiva och tydliga effekterna och som betonades i både Norge och Järfälla var att beslutsunderlaget breddats och förnyats, att fler av de närvarande deltar i debatterna, att de "mjuka" frågorna ökat i status och att stämningen på sammanträdena blivit lättsammare.

Erfarenheter av lagstiftning

Alla övriga nordiska länder har idag lagar som syftar till en jämnare könsfördelning i offentliga styrelser och nämnder. Det enda undantaget är Sverige.

Genom sin lag från 1981 har Norge den längsta traditionen på området. Denna lag har fått stå modell för dem som nu tagits i bruk i Danmark, Island och Finland.

I Norge där lagen varit i kraft under några år är kvinnorepresentationen ungefär dubbelt så hög som i Sverige. Kvinnoandelen i norska statliga organ är i genomsnitt drygt 30%, motsvarande siffra hos oss är 16%.

Vi redogör i betänkandet för lagarnas utformning, tillämpning och effekter.

Röj undan hindren — nu!

När skall det bli en självklarhet att kvinnor nomineras och väljs i samma utsträckning som män? Vi menar att det finns nog med program om jämställdhet - nu är det dags att tillämpa dem.

Kvinnorepresentationen ökar inte till en jämställd nivå av sig själv. För att verkligen nå målet om en jämn könsfördelning krävs mer än vackra ord på ett papper. Det krävs konkreta mål och handlingsplaner och det krävs att handlingsplanerna efterlevs.

Vi redovisar en mängd hinder inom partier, organisationer och statsförvaltning men vi ger också tips på hur hindren kan undanröjas. Dessa tips kan sammanfattas i följande punkter:

- o Förbättra den statliga personalpolitiken
- o Sprid uppdragen - begränsa mångsyssleriet
- o Se över arbetsformerna
- o Ledningen måste visa sitt intresse
- o Vidga synen på kompetens och kvalifikationer
- o Uppvärdera och synliggör kvinnors kunskaper
- o Värna om lekmannarollen
- o Utbilda män i kvinnofrågor
- o Ge kvinnor chans till praktisk träning
- o Ordna riktad utbildning till kvinnor som utgår från kvinnors egna behov

- o Underlätta för kvinnor att bilda kvinnliga stödgrupper
- o Bredda rekryteringsbasen
- o Formulera kriterier för val
- o Ordna speciell utbildning för valberedningar
- o Formulera rekryteringsstrategier
- o Upprätta konkreta mål och handlingsplaner
- o Redovisa varje år hur handlingsplanerna fullföljts

Det är dock inte bara de nominerande organisationerna som bär skulden till den låga kvinnorepresentationen. Även regeringskansliet har försummat frågan.

För att kunna skrida från ord till handling krävs mer än allmänna rekommendationer också från regeringens sida. De förslag vi lämnar till regeringen kommer, om de antas och förverkligas, att leda till att målet om en jämn könsfördelning inte förblir en utopi.

Vi föreslår regeringen

att anta som mål att en jämn könsfördelning skall vara uppnådd år 1998 samt

att anta som etappmål att kvinnorepresentationen skall vara minst 30% år 1992 och minst 40% år 1995,

att avsätta medel för en treårig projektverksamhet som syftar till att öka kvinnorepresentationen i statliga organ,

att år 1992 föreslå riksdagen att lagstifta om jämn könsfördelning om kvinnorepresentationen då inte uppgår till minst 30%,

att nuvarande bestämmelse om gemensam beredning vid större förändringar skärps så att den även gäller vid kompletterande utnämningar under mandatperioden samt

att de förordningar där regeringen anger metoder för att förbättra kvinnorepresentationen kontinuerligt utvärderas och omprövas,

att årligen redovisa könsfördelningen i statliga styrelser och kommittéer för riksdagen,

att stimulera olika forskningsorgan att i ökande omfattning initiera, finansiera och bedriva forskning om kvinnors möjligheter till inflytande och makt i samhället.

Våra motiv till dessa förslag och våra förslag till hur de skall genomföras och finansieras finns i kapitel 9.

1 Några utgångspunkter

Utredningens arbete

Den bild vi presenterar i de kommande kapitlen bygger på erfarenheter, tankar och funderingar som väckts hos oss under det år vi arbetat med utredningen.

Efter vår kartläggning, som presenterades i september 1986, vidtog ett omfattande intervjuarbete. Vi har samtalat med makthavare och jämställdhetsansvariga inom statsförvaltningen, de politiska partierna och arbetsmarknadens parter. De makthavare vi talat med inom statsförvaltningen är 18 statssekreterare, 9 chefstjänstemän och 7 handläggare inom samtliga departement och statsrådsberedningen. Inom partierna valde vi att samtala med partisekreterarna och kanslicheferna för riksdagsgrupperna. De som fick företräda makten inom arbetsmarknadens parter var personer som ingick i eller arbetade mycket nära ledningen för respektive organisation. Dessutom har vi haft samtal med de jämställdhetsansvariga inom arbetsmarknadens huvudorganisationer samt med ordförandena för de politiska partiernas kvinnoförbund.

Erfarenheter och slutsatser från dessa samtal liksom citat från enskilda makthavare finns invävda i de diskussioner, överbäganden och förslag som presenteras i detta slutbetänkande. Den forskning som bedrivits på området har varit till stor hjälp när vi försökt strukturera vårt material, därifrån har vi hämtat fakta, idéer och inspiration. En utförligare beskrivning av vårt arbete finns i bilaga 2.

Innan vi ger oss in på att förmedla våra erfarenheter från det år vi arbetat med utredningen vill vi redovisa vår syn på den verklighet vi studerat och de problem vi har att brottas med för att förändra den.

Missförstå oss inte

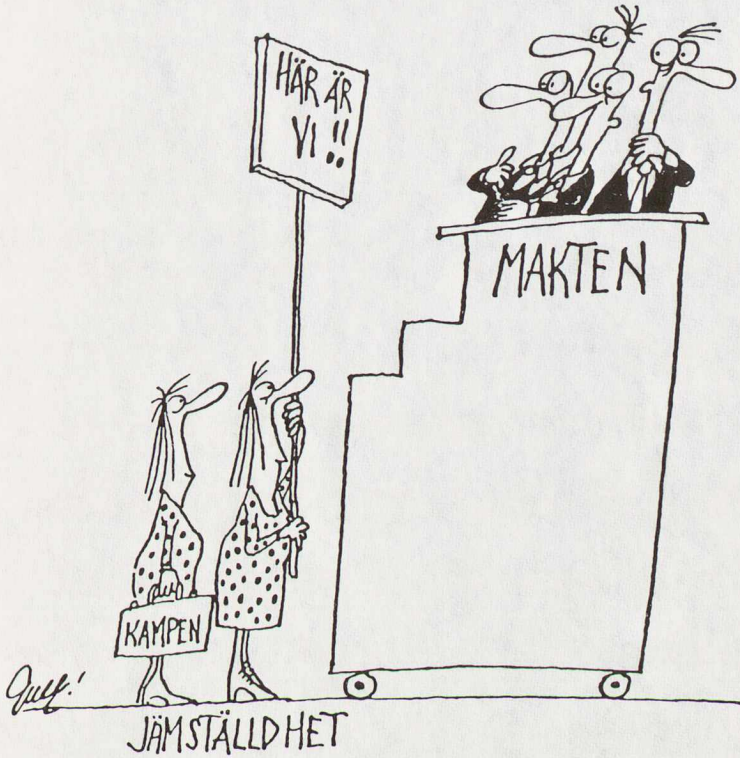
För att undvika missförstånd vill vi en gång för alla slå fast att när vi talar om kvinnor och män så talar vi om kvinnor som grupp och män som grupp. Det betyder att vi är medvetna om att det finns enskilda individer som bryter mönstret - kvinnor med makt och maktlösa män. Vi beskriver inte maktförhållanden på ett individuellt plan utan på ett strukturellt. Vi beskriver maktstrukturer som vi alla är bärare av och som vi alla i olika hög grad har anpassat oss till. Vi beskriver de mönster som bildar norm, inte de undantag som bekräftar regeln.

Vi lever i ett manssamhälle

Vår utgångspunkt är att vi lever i ett manssamhälle, ett samhälle där mäns erfarenheter och värderingar är norm och kvinnors avvikande. Otaliga är vittnesmålen om hur kvinnor systematiskt blir diskriminerade på grund av sitt kön. Allt för ofta sägs kvinnors underordnade ställning i samhället vara en attitydfråga. Visst handlar det om attityder - också. Men som grund för dessa attityder finns maktstrukturer som måste lyftas fram i ljuset om kvinnors underordnade position i samhället skall kunna förändras. Risken är annars stor att vi fastnar med flätorna i brevlådan.

Idag dominerar männen det politiska livet och har därigenom stort inflytande över kvinnors liv. Om kvinnor skall få ett reellt inflytande över sina egna liv måste

de släppas in i de rum där de politiska besluten fattas. Målet är att kvinnor och män delar makt, inflytande och ansvar på samhällets alla områden. Både det privata och det offentliga livet skall utformas av kvinnor och män på lika villkor.



2 Bistra fakta om den politiska makten

Osynliga val missgynnar kvinnor

1921 blev kvinnan valbar till riksdagen, men inte förrän 1947 fick vi i Sverige det första kvinnliga statsrådet, Karin Kock, folkhushållningsminister. I dagens regering finns fem kvinnliga statsråd (24%), men bland de 23 statssekreterarna finns bara två kvinnor (9%). En förklaring till detta är säkerligen att statsråden är synliga för allmänheten medan statssekreterarna lever ett mera dolt liv, trots att deras makt och inflytande inte är särskilt mycket mindre än statsrådets.

Vi har noterat att synlighet är en viktig faktor för kvinnorepresentationen. Då partierna visar upp sig för väljarna är kvinnorna förhållandevis många. I riksdagen finns idag 31% kvinnor, i landstingen 37% och i kommunfullmäktige 30%. När man ur dessa församlingar sedan väljer utskott, styrelser och nämnder sjunker andelen kvinnor betydligt. Som vi kommer att visa senare är kvinnorepresentationen inom arbetsmarknadsorganisationerna betydligt lägre än inom partierna. Organisationerna är inte utsatta för offentlig granskning på samma sätt som partierna och inte heller för den inbördes konkurrens som de politiska partierna.

Det är också viktigt att rekryteringsvägarna är synliga om kvinnorepresentationen skall kunna öka, att medborgarna eller medlemmarna är med där besluten fattas om vem som skall väljas till företrädare. Valsedlar ställs

samman efter demokratiskt fastställda principer i alla partier, det är medlemmarna som avgör listornas sammansättning. Vem som slutligen väljs bestäms av väljarna. Företrädare i statliga styrelser och kommittéer utses av en liten grupp personer inom organisationer och partier och utsätts sällan för medlemmarnas granskning. Den grupp som förbereder nominering och val av dessa företrädare domineras i hög grad av män. Öppna och synliga rekryteringsvägar gynnar alltså kvinnor.

Få kvinnor på valbara platser

En förutsättning för att kvinnor skall få del av inflytande och makt i de parlamentariska organen är att de finns på valbara platser på partiernas valsedlar. Diskussioner om varvade listor har förts inom alla partier men inget parti har genomfört principen konsekvent. 1980 krävde Fredrika Bremer-Förbundet att en lag skulle införas som stadgade att valsedlarna skulle vara varvade - varannan en kvinna och varannan en man. Det förslaget var det dock inget parti som nappade på.

Ett genomgående mönster för alla partiernas valsedlar är att de är mycket "jämställda" på de platser som inte betraktas som säkra. På de valbara platserna däremot dominerar männen kraftigt. Striden om dessa platser är tuff och ju säkrare ett mandat är desto färre är kvinnorna. Ett exempel som belyser detta är folkpartiets valsedlar till 1985 års riksdagsval. Vid 1982 års val minskade partiet från 38 till 21 mandat, kvinnorepresentationen minskade från 24% till 14%. Vid 1985 års riksdagsval gick partiet kraftigt framåt - antalet mandat ökade till 51. Denna oväntade framgång innebar att andelen kvinnor ökade från 14% till 39%. De vi talat med inom partiet, såväl män som kvinnor, säger mycket bestämt att så många kvinnor aldrig hade kommit med

bland de valda om man på förhand kunnat ana antalet mandat.

Statliga styrelser och kommittéer

Den första uppgift vi tog oss an i utredningen var att göra en omfattande kartläggning av könsfördelningen inom statliga styrelser och kommittéer. Vi granskade 6 804 uppdrag fördelade på 88 centrala myndigheter, 175 länsmyndigheter och 130 kommittéer. Kartläggningen finns redovisad i betänkandet (Ds A 1986:4) Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män?.

De organ vi haft i uppgift att granska ingår i vad man brukar kalla den korporativa kanalen. Det är statliga lekmanstyrelser, nämnder och kommittéer där politiska partier, intresseorganisationer och statsmakten samverkar. Kartläggningen visade att jämfört med den parlamentariska kanalen har kvinnor här betydligt sämre möjligheter till makt och inflytande. I dessa organ fattas många viktiga beslut om hur resurser skall fördelas, hur reformer skall utformas och förverkligas - hur det framtida samhället skall se ut. Det är beslut som kvinnor i mycket liten utsträckning har möjlighet att påverka idag.

I vårt första betänkande visade vi att de politiska partierna har den högsta andelen kvinnor av dem som är företrädare i den korporativa kanalen. Hur de olika gruppernas kvinnorepresentation fördelade sig framgår av tabell 1.

Tabell 1. Könsfördelning för olika grupper inom centrala och regionala myndighetsstyrelser, ordinarie ledamöter. Procentuell fördelning

	Kvinnor andel (antal)		Män andel (antal)	
Politiska partier	22	(295)	78	(1072)
Arbetsmarkn. parter	11	(56)	89	(457)
Statsförvaltningen	12	(61)	88	(464)
Övriga	11	(36)	89	(289)
Samtliga	16	(448)	84	(2282)

Källa: Ds A 1986:4

Rekryteringsbasen är snäv

Sammantaget var kvinnorna 16% i de centrala och regionala styrelser vi granskade. De personer som företräder organisationer, partier och statsmakten i dessa organ befinner sig mycket högt upp i respektive hierarki. Man skulle kunna kalla dem den administrativa och politiska eliten. Detta är en grupp som i mycket hög grad domineras av män och för kvinnor är rekryteringsmöjligheterna utomordentligt begränsade. De som utses är personer som ofta har flera liknande uppdrag och dessutom tidskrävande uppgifter inom sin egen organisation. De nätverk som uppstår i den korporativa kanalen domineras av män, kvinnor har mycket svårt att ta sig in och betraktas ofta som avvikande.

Arbetsmarknadens parter

Arbetsmarknadens parter är den ojämförligt största gruppen av de intresseorganisationer som finns representerade i statsförvaltningens lekmannastyrelser. Som vi såg av tabell 1 är endast 11% av deras företrädare kvinnor. Detta trots att andelen kvinnliga medlemmar i de fackliga huvudorganisationerna är nära nog hälften - LO 43%, TCO 57% och SACO/SR 38%. I de fackliga organisationerna är det inte bara bland de indirekt valda företrädarna som kvinnor har svårt att hävda sig. Även i organisationernas egna styrelser är andelen kvinnor mycket låg - LO 7%, TCO 18% och SACO/SR 20%.

De politiska partierna

De som utses till företrädare för de politiska partierna hämtas mycket ofta från riksdagsgrupperna för representation på central nivå. På det regionala planet är det oftast från landstingsgrupperna ledamöterna rekryteras. Centralt stämmer kvinnornas andel av företrädarna ganska väl överens med rekryteringsbasen, dvs riksdagsgrupperna. På regional nivå däremot är förhållandet ett annat. I landstingen är kvinnoandelen 37%; när dessa sedan väljer företrädare till mindre synliga men väl så inflytelserika organ sjunker andelen kvinnor markant. Kvinnorepresentationen i regionala statliga myndigheter är i genomsnitt 18% för de politiska partierna.

Jämfört med de fackliga organisationerna är det betydligt lättare för kvinnor att nå positioner med makt och inflytande i de politiska partierna. Tänkbara förklaringar till detta diskuterar vi i nästa kapitel.

Tabell 2. Könsfördelning bland ordinarie ledamöter i olika organ inom arbetsmarknadens huvudorganisationer. Procentuell fördelning

Organ	LO		TCO		SACO/SR		SAF	
	K	M	K	M	K	M	K	M
Samtliga medlemmar	43	57	57	43	38	62	--	--
Egen styrelse	7	93	18	82	20	80	0	100
Central och regional statsförvaltn.	6	94	17	83	18	82	3	97

Källa: Ds A 1986:4

Tabell 3. Könsfördelning bland ordinarie ledamöter i olika organ per riksdagsparti. Procentuell fördelning

Organ	(m)		(c)		(fp)		(s)		(vpk)		Samtl.	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Samtliga medlemmar	37	63	55	45	46	54	33	67	40	60	--	--
Riksdagen	22	78	32	68	39	61	34	66	16	84	31	69
Centrala myndigh.	14	86	32	68	58	42	33	67	100	0	32	68
Landsting	34	66	37	63	38	62	37	63	43	57	37	63
Regionala myndigh.	18	82	25	75	23	77	16	84	0	100	18	82

Källa: Ds A 1986:4

Statsförvaltningen

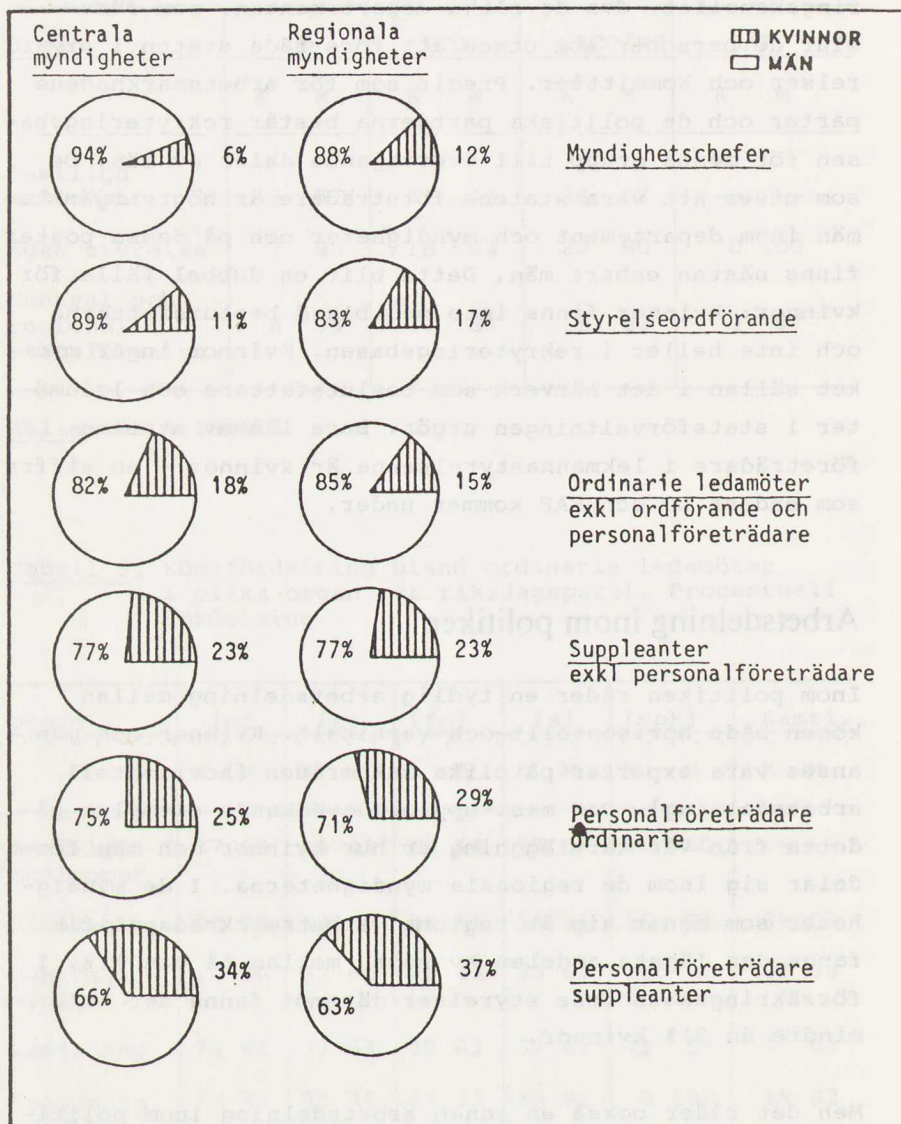
I den centrala statsförvaltningen är det oftast regeringskansliet, dvs de olika departementen, som föreslår de personer som utses att företräda staten i styrelser och kommittéer. Precis som för arbetsmarknadens parter och de politiska partierna består rekryteringsbasen för denna grupp till övervägande delen av män. De som utses att vara statens företrädare är högre tjänstemän inom departement och myndigheter och på dessa poster finns nästan enbart män. Detta blir en dubbel fälla för kvinnor: kvinnor finns inte med bland beslutsfattarna och inte heller i rekryteringsbasen. Kvinnor ingår mycket sällan i det nätverk som beslutsfattare och ledamöter i statsförvaltningen utgör. Bara 12% av statens företrädare i lekmannastyrelserna är kvinnor - en siffra som endast LO och SAF kommer under.

Arbetsdelning inom politiken

Inom politiken råder en tydlig arbetsdelning mellan könen både horisontellt och vertikalt. Kvinnor och män anses vara experter på olika sakområden (horisontell arbetsdelning). Det mest uppseendeväckande exemplet på detta från vår kartläggning är hur kvinnor och män fördelar sig inom de regionala myndigheterna. I de myndigheter som ägnar sig åt regional arbetsmarknadspolitik fanns den lägsta andelen kvinnor, mellan 6% och 11%. I försäkringskassornas styrelser däremot fanns det inte mindre än 31% kvinnor.

Men det råder också en annan arbetsdelning inom politiken. De uppdrag och sakområden som betraktas som viktiga och har stort inflytande domineras kraftigt av män (vertikal arbetsdelning). Det blir då inte bara en fråga om vilka områden som intresserar kvinnor respektive män

Figur 1. Könsfördelning i olika funktioner inom centrala och regionala myndigheter



Källa: Ds A 1986:4

utan också en fråga om var makten är placerad. Sociala och kulturella institutioner har betydligt mindre makt i samhället än de som ägnar sig åt skatter och industriell verksamhet.

Den vertikala arbetsdelningen visar sig också i vilka uppdrag och positioner kvinnor och män har. I vår kartläggning visar det sig mycket tydligt att ju högre upp i hierarkin man kommer desto färre blir kvinnorna. Bland myndighetscheferna i central och regional statsförvaltning fanns bara 6% respektive 12% kvinnor. Av de ordinarie ledamöterna var motsvarande siffror 18% respektive 15% och går vi så långt ner i hierarkin som till personalföreträdarnas suppleanter stiger andelen kvinnor till 34% respektive 37%. Män är chefer och ordförande, kvinnor är suppleanter (se figur 1).

Arbetsdelning i riksdagen

Det viktigaste politiska arbetet i riksdagen sker i utskotten. Där finns företrädare för de olika parti-grupperna och man förbereder alla förslag innan de tas upp i kammaren. Totalt innehas 29% av utskottsplatserna av kvinnor. Männen dominerar kraftigt i skatte-, trafik- och näringsutskotten. I socialförsäkrings-, social- och kulturutskotten däremot är kvinnorna i majoritet. Inom "tung" områden som skatter och näringsliv är det få kvinnor som betraktas som kunniga nog att företräda sitt parti. Däremot har riksdagskvinnorna lyckats bli betraktade som experter på traditionellt kvinnliga områden som social- och kulturfrågor. Trots att detta är områden som brukar betraktas som kvinnliga är det ganska ovanligt att kvinnor är i majoritet bland beslutsfattarna.

Tabell 4. Ledamöter i riksdagens utskott 1987.
Rangordning efter antal kvinnor i utskotten

Utskott	Kvinnor antal	Män antal
Socialförsäkr. utskottet *	9	6
Kulturutskottet *	9	6
Socialutskottet	8	7
Lagutskottet	5	10
Utrikesutskottet	5	10
Utbildningsutskottet	5	10
Justitieutskottet *	4	11
Arbetsmarkn. utskottet	4	11
Konstitutionsutskottet	3	12
Finansutskottet	3	12
Försvarsutskottet	3	12
Jordbruksutskottet	3	12
Bostadsutskottet	3	12
Skatteutskottet	2	13
Trafikutskottet	2	13
Näringsutskottet	2	13
Samtliga	70 (29%)	170 (71%)

* Utskottet har kvinnlig ordförande

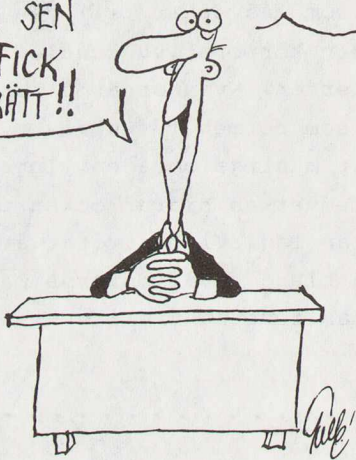
Källa: Riksdagens informationstjänst

Hinder på vägen mot en jämn könsfördelning

Vi har i detta kapitel visat att kvinnornas andel i de direktvalda parlamentariska församlingarna ligger kring 30%. Studerar vi de indirekt valda organen, utskott, nämnder, styrelser och kommittéer, så halveras kvinnoandelen ofta. Vi har påpekat att synlighet och konkurrens är viktiga faktorer för kvinnors inflytande liksom öppna och synliga rekryteringsvägar. Vi har också hävdad att den vertikala och horisontella arbetsdelningen är ett hinder för kvinnors inflytande.

Andra faktorer som medverkar till den låga kvinnorepresentationen i den korporativa kanalen är det ökade inslaget av experter. Kvinnor är oftast inte experter i den bemärkelse som normen föreskriver, framför allt inte på traditionellt manliga områden. Intresseorganisationernas ökande medverkan bidrar också till att kvinnorepresentationen är låg. Vi har visat att kvinnorna är försvinnande få bland såväl interna makthavare som bland organisationernas företrädare i statsförvaltningen.

JA JA... FLICKORNA KOMMER NOG MED
TIDEN — DET VAR JU ÄNDÅ INTE SÅ
LÄNGE SEN
DOM FICK
RÖSTRÄTT!!



3 Släpp fram kvinnorna i facken!

Vår kartläggning liksom flera andra studier visar att kvinnor har lättare att nå inflytelserika poster inom de politiska partierna än inom de fackliga organisationerna. När vi sökt förklaringar till detta har vi funnit att det framför allt är tre faktorer som påverkar: (1) partiernas könsfördelning är mer synlig än fackens, (2) partierna arbetar med andra frågor och (3) inom partierna har man en mer positiv inställning till separata kvinnogrupper än vad facken har.

Synlighet och konkurrens

Vi har tidigare påvisat skillnaden mellan partier och fackliga organisationer när det gäller synlighet och konkurrens. De politiska partierna är utsatta för massmedias och väljarnas granskning av vilken könssammansättning de har i olika sammanhang. Att visa upp en kvinnovänlig profil kan ibland vara ett konkurrensmedel mellan partierna. En allt för mansdominerad valsedel eller en politik som mer eller mindre saknar kvinnoprofil skulle också kunna leda till att de tappar kvinnliga väljare. Partiernas agerande i jämställdhetsfrågor är mycket mer synligt än de fackliga organisationernas. Enbart i undantagsfall är de fackliga organisationerna utsatta för ett konkurrensförhållande, det finns i regel inte mer än ett fackförbund att ansluta sig till. De fackliga organisationerna behöver därför inte riskera att tappa kvinnliga medlemmar på grund av att de inte

driver jämställdhetspolitik eller har starkt mansdominerade styrelser.

Facken behandlar färre frågor

Inom de politiska partierna behandlas ett brett spektrum av frågor som rör kvinnors hela livssammanhang, frågor som kan hänföras såväl till det offentliga livet som till det privata. Inom de fackliga organisationerna begränsar man sig till frågor som löner och förhållanden på arbetsplatsen.

När kvinnor under senare år i allt större omfattning sökt sig ut på arbetsmarknaden har de flesta sugits upp av den offentliga sektorn. Inom denna sektor återfinns många uppgifter som i allt väsentligt påminner om det arbete kvinnor i alla tider utfört oavlönat i hemmen. Flera forskare har studerat förhållandet för kvinnor inom dessa sektorer och funnit att det ofta uppstår kollisioner på grund av att de krav och erfarenheter kvinnor har med sig från hemmen inte stämmer överens med de krav de möter ute i arbetslivet.

Den klassiska fackliga uppgiften är att stödja medlemmarna i rollen som anställd. Det handlar då om frågor som löner, arbetsmiljö, arbetsorganisation osv. Det har visat sig att de traditionella fackliga frågorna ofta är för snäva för att engagera kvinnor fackligt. Kvinnors vardagserfarenheter tas sällan upp i det fackliga arbetet. Inte heller de problem som kvinnor möter i balansgången mellan det avlönade och det oavlönade arbetet har gjorts till frågor för facken. Inom de politiska partierna har det däremot alltid funnits plats för diskussioner om t ex social service av olika slag.

En förändrad syn kan skönjas

För att illustrera att man inom fackföreningsrörelsen inte är omedveten om vilka problem kvinnor möter har vi valt att referera LO-rapporten "Jämställdhet och solidaritet" från 1981. Där pekar man på att kvinnor med förskolebarn har den lägsta fackliga aktiviteten medan det bland män förhåller sig precis tvärtom. Män med förskolebarn har i högre utsträckning förtroendeuppdrag än män utan små barn.

Om jämställdhet skall kunna genomföras inom facket måste formerna för det fackliga arbetet ändras, hävdas det i rapporten. Också orsakerna till kvinnors underordnade ställning inom facket diskuteras:

"Kan det vara så, att de fackliga organisationerna inte tillräckligt kraftigt drivit en del frågor som är viktiga just för kvinnorna? Kan det vara så, att hårt formaliserade mötesformer allmänt sett avskräcker kvinnor från att delta och från att yttra sig mer än det avskräcker män? Finns det skäl att tro att fler kvinnor blir aktiva om de fackliga organisationerna engagerar sig starkare t ex för en bättre reglering av deltidssarbetet och för en snabbare utbyggnad av barnomsorgen även för barn vilkas föräldrar arbetar obekvämt arbetstid? Om facket visar en vilja att ta upp den sneda fördelningen av arbetet i hemmet till diskussion? Om man ger tillräcklig tyngd i det fackliga arbetet åt de krav som de sämst ställda kvinnogrupperna har rätt att ställa?"

Här fordras naturligtvis en växelverkan. Fler aktiva kvinnor leder till att facket hårdare driver de frågor som är särskilt viktiga för kvinnorna. Och detta ökar i sin tur drivkraften för andra kvinnor att också aktivt ta del i det fackliga arbetet." (sid 103-104)

I takt med att kvinnorna blivit fler såväl bland medlemmar som bland förtroendevalda har alltså dessa frågor börjat tas upp på den fackliga dagordningen. Alla de fackliga huvudorganisationerna har i sina jämställdhets-

program under senare år pekat på de problem kvinnor brottas med i sin vardag, problem som bottnar i kvinnors dubbelarbete. Men att skriva program är inte nog, programmen skall också förverkligas. Exemplet på att de frågor som behandlas i programmen också drivs med kraft är mycket få.

De fackliga organisationerna ägnar sig i betydligt mindre utsträckning än de politiska partierna åt frågor som rör kvinnors hela livssammanhang. Detta är, menar vi, en av förklaringarna till att färre kvinnor är aktiva inom de fackliga organisationerna än inom de politiska partierna. Det är också en av förklaringarna till varför det inom de politiska partierna finns fler kvinnor i maktpositioner än inom de fackliga organisationerna.

Kvinnor organiserar sig separat

En tredje anledning till att kvinnor haft lättare att nå makt och inflytande inom de politiska partierna än inom de fackliga organisationerna är säkerligen att man inom partierna har en mer positiv syn på att kvinnor organiserar sig separat.

Det krävs en kvinnlig minimikvot

Inom de politiska partierna har det sedan 10-15 år tillbaka betraktats som nödvändigt att ha en viss andel kvinnor på valsedlarnas säkra platser. Denna osynliga minimiandel har stigit från val till val och idag tycks den i genomsnitt ligga kring 30% i de direktvalda parlamentariska grupperna. Det förekommer dock på vissa valsedlar att de valbara platserna helt domineras av män.

De indirekt valda grupperna har inte uppmärksamrats på samma sätt av kvinnorna när de ställt sina krav, här är minimigränsen också betydligt lägre. Ibland tycks det inte ens existera någon minimigräns, det finns fortfarande politiskt sammansatta grupper helt utan kvinnor. Inom de fackliga organisationerna tycks det vara vanligare med starkt mansdominerade grupper än inom partierna.

Minimigränsen för andelen kvinnor flyttas emellertid inte fram automatiskt, det krävs ständig uppmärksamhet, bevakning, kritik och debatt. Flertalet av de makthavare vi talat med under utredningens gång har medgett att det haft stor betydelse att vi lyft fram frågan i ljuset och satt fingret på de ömma punkterna. Många av dem hade tidigare inte ens funderat över att kvinnorna är så få i de statliga styrelserna och kommittéerna.

Men det räcker inte med att statliga utredningar och massmedia uppmärksammar den låga kvinnorepresentationen. Frågan måste också drivas med kraft inom respektive organisation. Inom de fackliga organisationerna har pressen från kvinnorna inte varit lika stark som inom de politiska partierna. Vi tror att det kan förklaras med att kvinnorna inom facken inte haft samma möjlighet att formulera och driva sina krav på grund av det starka motstånd de mött mot separata kvinnogrupper. Därmed inte sagt att de partipolitiskt aktiva kvinnorna saknar motstånd.

Motstånd mot kvinnoorganisationer

Inom fackföreningsrörelsen har man alltid betonat medlemmarnas gemensamma intressen gentemot arbetsgivaren. Det har lett till att man tonat ned de motsättningar som kan uppstå mellan kvinnliga och manliga medlemmar.

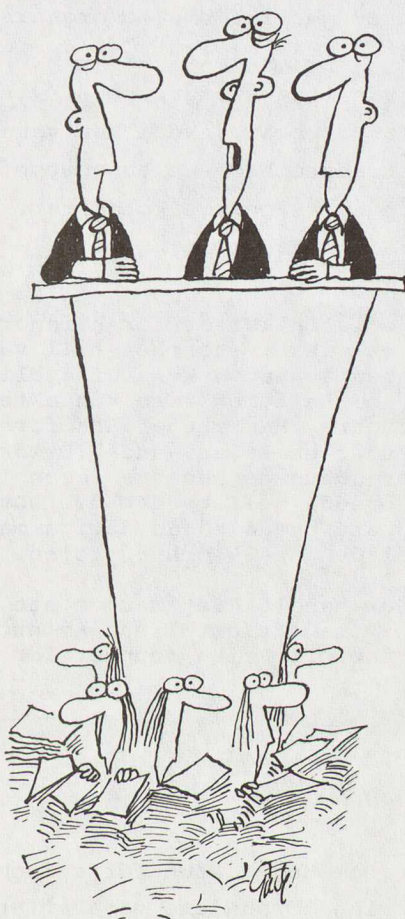
I vissa frågor har kvinnor mer gemensamt med kvinnor ur andra samhällsklasser än med männen inom den egna klassen. I andra frågor har kvinnor ur olika samhällsklasser helt motstridiga intressen. En kvinnlig metallarbetare har helt andra problem att brottas med än vad en kvinnlig jurist på samma företag har. Men de har också gemensamma intressen: båda har med all säkerhet lägre lön än sina manliga kollegor, båda har sämre möjligheter till makt och inflytande såväl i arbetet som inom sitt fackförbund än vad deras manliga kollegor har. Båda har säkerligen huvudansvaret för hem och barn, vilket ger dem speciella problem och glädjeämnen som deras manliga kollegor saknar.

Inställningen till separata kvinnoorganisationer har varit mer positiv inom de politiska partierna men även där har man diskuterat kvinnoförbundens vara eller inte vara. Även där har striden gällt specifika kvinnointressen kontra intressen gemensamma för kvinnor och män i samma parti. Kvinnoorganisationernas förespråkare har fått höra att intressegemenskapen inom partiet är viktigast och de har ibland blivit beskyllda för att vilja splittra och för att vara separatister. Inställningen till de politiska kvinnoförbunden har växlat genom tiderna. För tillfället tycks det bara vara inom vpk som det råder en allmänt negativ inställning till att kvinnorna organiserar sig i ett eget förbund. En av partiets företrädare motiverar detta så här:

- Kvinnofrågor är hela partiets angelägenhet och om vi har ett kvinnoförbund då kan det lätt bli så att kvinnofrågorna förpassas dit. Då slipper gubbarna i partiet ta ansvar och så vill vi inte ha det.

Vid en offentlig utfrågning av de tre fackliga huvudorganisationerna, anordnad av Fredrika Bremer-Förbundet, diskuterades nyligen inställningen till att kvinnor

FÖRSUMMADE KVINNO-
FRÅGOR...!
VILKA KVINNORS FRÅGOR?



organiserar sig separat inom facken. De fackliga företrädarna fick frågor om hur de såg på att kvinnor (1) bildade egna fackförbund, (2) bildade kvinnoförbund liknande dem hos de politiska partierna och (3) bildade mer informella nätverk/stödgrupper. På de två första frågorna svarade de fackliga makthavarna samfälligt NEJ. På frågan om behovet av mer informellt organiserade kvinnliga nätverk trodde SACO/SRs företrädare att det fanns skäl för sådana kvinnliga stödgrupper i vissa fall och menade att de i ett övergångsskede kan vara befogade. LOs och TCOs företrädare hade en annan uppfattning. Här lurar faror i form av kvinnliga kottier, tycktes deras inställning vara:

- Att ha speciella kurser för kvinnor är bra, men jag har en viss tveksamhet till vad som ligger i förlängningen av nätverken. Ofta blir det en liten grupp som haft inbördes kontakter och som föreslår varandra. Man måste vara försiktig så att det inte uppstår en Rotary-anda. Demokratin i facken har ju breddats de senaste decennierna. Istället bör man bredda deltagandet överhuvudtaget. Det är bättre än att bygga på de dåliga manliga strukturer som gällde på 40- och 50-talen.

- För vår del handlar det mer om att leta upp kvinnor. Att visa att det finns kvinnor. Nätverk och stödgrupper blir ofta grupper för inbördes beundran.

Kvinnoförbundens fördelar

I de diskussioner som genom åren förts inom de politiska partierna kring kvinnoförbundens vara eller inte vara brukar förespråkarna hävda organisationernas tredubbla funktion:

(1) Värvar kvinnliga medlemmar

Kvinnoförbunden har ofta fungerat som bas för att värva kvinnliga medlemmar och väljare. Genom kvinnoförbunden har många kvinnor blivit politiskt aktiva, kvinnor som

annars inte skulle ha valt att bli medlemmar i ett politiskt parti. I kvinnoförbunden har kvinnor fått erfarenhet av föreningsarbete, vilket partiet sedan dragit nytta av.

(2) Påtryckningsgrupp mot partiet

Kvinnoförbunden har också fungerat som påtryckningsgrupper för att få sina partier att bedriva en mer aktiv kvinnopolitik. De har varit relativt framgångsrika i sina krav om fler kvinnor på ledande poster inom partierna. De har också fungerat som opinionsbildare i framför allt familje- och socialpolitik samt fredsfrågor.

(3) Stödgrupper

Kvinnoförbunden har också fungerat som stödgrupper och "ventiler" för kvinnor med uppdrag inom partierna. Det politiska klimatet är präglad av manliga normer och arbetsformer, vilket av många kvinnor uppfattas som mycket påfrestande. Att få dela sina erfarenheter med andra kvinnor är därför många gånger nödvändigt för att orka fortsätta sitt arbete i manligt dominerade församlingar.

Kvinnliga nätverk

Män har i alla tider format informella nätverk, nätverk som haft stor betydelse för beslut och karriär, nätverk som byggt på kontakter mellan män. I det offentliga livet, på arbetsplatser och i politiken, dominerar män och många av männen återfinns i mer än ett styrelserum. Här bildas nätverk där informationen går informella vägar - förbi kvinnor - men ändå ingår i beslutsunderlaget. Kvinnor har svårt att hävda sig i dessa informella kontaktnät.

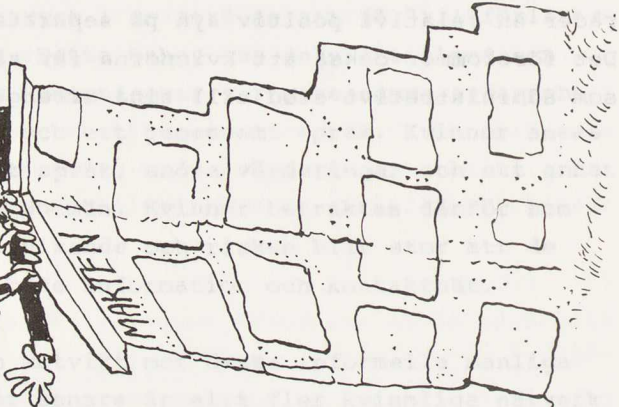
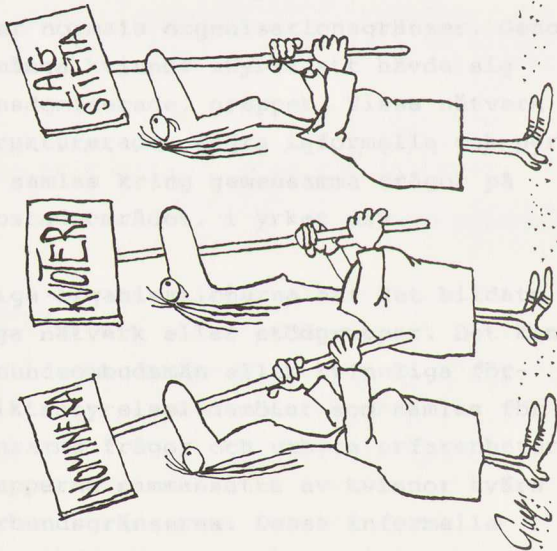
Det finns flera studier som visar att social likhet (också kallad homosocialitet) är något mycket viktigt, framför allt på elitnivå. Det innebär att beslutsfattare i de flesta situationer föredrar personer som socialt liknar dem själva och att det är dessa som uppmuntras och hjälps framåt. Sådana strävanden efter "släktskap" tar sig också uttryck i en strävan att få "tillförlitlig" information. Detta behov kan delvis tillgodoses genom att de som kommunicerar har gemensamma erfarenheter, värderingar och ett gemensamt språk. Kvinnor anses ofta ha ett annat språk, andra värderingar och ett annat förhållningssätt än män. Kvinnor betraktas därför som annorlunda och avvikande och risken blir stor att de stängs ute från både information och kontaktnät.

För att skapa en motvikt mot dessa informella manliga nätverk har under senare år allt fler kvinnliga nätverk startats. Det vanligaste motivet för att bilda nätverk är att samla information och kunskap och att utveckla kontakter tvärs över normala organisationsgränser. Genom dessa grupper får många kvinnor styrka att hävda sig själva i andra, mansdominerade, grupper. Vissa nätverk är formella och strukturerade, andra informella och personliga. Kvinnorna samlas kring gemensamma frågor på arbetsplatsen, i bostadsområdet, i yrket osv.

Även inom de fackliga organisationerna har det bildats informella kvinnliga nätverk eller stödgrupper. Det kan vara kvinnliga förbundsombudsmän eller kvinnliga förbunds- eller distriktsstyrelseledamöter som samlas för att diskutera gemensamma frågor och utbyta erfarenheter. I flera fall är grupperna sammansatta av kvinnor tvärs över de normala förbundsgränserna. Dessa informella kvinnogrupper verkar i det tysta och utan sanktion från organisationerna.

Inom de politiska partierna samlas kvinnorna inom kvinnoförbunden men också på andra sätt. Det börjar bli allt vanligare att kvinnliga partimedlemmar med t ex kommunala förtroendeuppdrag samlas då och då för att utbyta erfarenheter och för att ge varandra kraft och mod att utveckla egna kvinnliga politikerroller. Inom partierna råder en relativt positiv syn på separata kvinnoträffar. Det förekommer också att kvinnorna får såväl ekonomiskt som administrativt stöd till sina arrangemang.

NEJ NEJ! KOM INTE HIT
OCH FÖRSTÖR VÅR
DEMOKRATI!!!!



4 Varför behövs fler kvinnor i politiken?

Demokratin och besluten är ofullständiga

Under utredningens gång har vi haft många och långa diskussioner om ökad kvinnorepresentation med såväl makthavare som enskilda kvinnor inom intresseorganisationer, politiska partier och statsförvaltning. De argument för varför kvinnorepresentationen bör öka som framförts har vi valt att dela in i tre grupper: demokratifrågan, resursfrågan och intressefrågan.

Demokratifrågan

Kvinnor är hälften och några till av befolkningen. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar är därför en viktig demokratifråga. Vi har allmän och lika rösträtt i landet men kvinnor och män har inte lika möjligheter att påverka de politiska besluten mellan valen. Våra styrande organ skall representera folkviljan och vara en spegelbild av befolkningen. Representativ demokrati kräver att kvinnor och män deltar i besluten i lika stor omfattning.

Sedan 1921 har kvinnor haft rösträtt och varit valbara till riksdagen, men inte förrän 1974 steg andelen kvinnliga riksdagsledamöter över 20%-gränsen. Idag är siffran 31%. Om kvinnorepresentationen skall öka i samma takt som hittills kommer vi att få en jämn könsfördelning i riksdagen först om 40 år.

- o Utan en jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir demokratin ofullständig.

Resursfrågan

Kvinnors och mäns erfarenheter skiljer sig från varandra. För att kunna fatta relevanta beslut behövs underlag från både kvinnors och mäns erfarenhetssfärer. Det är alltså inte bara fråga om att enskilda kvinnor stängs ute från maktens boningar. Det handlar också om att viktiga områden och frågeställningar stängs ute, samhället går miste om viktig kunskap.

Det är ett obestridligt faktum att kvinnor idag svarar för det mesta omsorgsarbetet i samhället - såväl det betalda som det obetalda. Dessa erfarenheter skall tas tillvara, men det betyder inte att det enbart är inom social- och familjepolitiken som kvinnor skall betraktas som experter. Kvinnor kan med sina erfarenheter berika alla områden inom politiken - det finns ett kvinnoperspektiv på alla frågor. Kvinnor kan utveckla idéer på områden som idag är försummade. En av de makthavare vi intervjuat uttryckte saken så här:

- Jo det är klart att skall man få in andra synpunkter i trafikpolitiken, t ex miljö och säkerhet, så måste det nog in fler kvinnor.

Ett annat exempel är jordbrukspolitiken som nu i större utsträckning än tidigare handlar om kvalitén på den mat vi äter. Ytterligare ett exempel är att boendemiljön och lägenhetsstandarden blev mer anpassad för verkliga behov när kvinnliga arkitekter fick ett större inflytande.

Resursfrågan handlar om att ge de politiska besluten ett annat innehåll. Kvinnors insikter och erfarenheter är

värdefulla och måste i högre grad än idag styra samhället. Kvinnor kan med sina erfarenheter bidra till nya lösningar och kan ta upp problem som kvinnor ofta möter. Samhället måste definieras även utifrån kvinnors erfarenheter, krav och frågeställningar.

- o Utan en jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir besluten ofullständiga.



Intressefrågan

Att det är ett rättmätigt demokratikrav att kvinnor deltar i beslutande församlingar i förhållande till sin andel av befolkningen är idag en uppfattning som de flesta säger sig dela. Att kvinnor och män till stora delar har skilda villkor i samhället och att detta medför att kvinnor kan tillföra politiken mycket är inte heller särskilt kontroversiellt. I båda fallen handlar det om att kvinnor skall komplettera. Men leder det faktum att kvinnor och män har olika erfarenheter och ansvarsområden nödvändigtvis till att de också har olika intressen? Här går meningarna isär. Vi menar att det på vissa områden är så.

En viktig uppgift för de styrelser och kommittéer vi studerat är att fördela resurser. De områden som styrelseledamöterna anser vara särskilt viktiga får mest pengar, andra får stå tillbaka. Vilka områden som prioriteras skiljer sig åt mellan företrädare för olika partier men ibland också mellan företrädare för olika kön.

Till exempel kan det uppstå intressekonflikter i fråga om resurserna skall satsas på utbyggt vägnät eller utbyggd kollektivtrafik. Kvinnorna åker kollektivt, männen tar familjens bil. Prioriteringar inom socialsektorn, som utbyggd barn- och äldreomsorg, är också frågor som på ett mycket mer påtagligt sätt påverkar kvinnors vardag än mäns. Här kan det också uppstå intressekonflikter mellan könen.

Ett annat område där kvinnors och mäns olika vardag tar sig uttryck i olika intressen är arbetstiden. De flesta kvinnor föredrar att förkorta den dagliga arbetstiden för att hinna med både arbetsliv och familj. Många män föredrar att förkorta arbetstiden i form av längre semester, kortare arbetsvecka eller lägre pensionsålder.

Att förbättra kvinnorepresentationen tycks också vara en fråga där det föreligger olika intressen mellan kvinnor som grupp och män som grupp. Att kvinnor får sin rättmätiga del av beslutsmakten innebär att många män får avstå från möjligheter till makt och inflytande.

- o Om inte kvinnors intressen blir företrädda i beslutande församlingar blir såväl demokratin som besluten ofullständiga.

Kvinnofrågor i parlamenten

Det ställs ofta krav på att redovisa vilka effekter det får för de enskilda politiska besluten att kvinnor finns med i beslutsfattandet. Om man nöjer sig med att hävda att kvinnor skall finnas med av demokratiskäl så är frågan egentligen onödig. Om man däremot hävdar att kvinnor och män har olika erfarenheter och intressen och att kvinnor därmed kan tillföra politiken nya dimensioner blir frågan mer relevant.

En gemensam erfarenhet från våra båda fallstudier, som redovisas i ett senare kapitel, är att med fler kvinnor i politiken får "mjuka" frågor som t ex sociala och kulturella en högre prioritet än tidigare. Stämningen på sammanträden har också blivit mer informell och personlig sedan kvinnorna blivit fler.

I vilken utsträckning innehållet i de politiska besluten påverkats av att fler kvinnor kommit med bland beslutsfattarna är svårt att redovisa. Det är ett område som inte ägnats någon uppmärksamhet inom forskarvärlden. En sak är emellertid helt klar: kvinnor har väckt frågor som annars inte skulle kommit upp på den politiska dagordningen. Flera studier redovisar att "rena" kvinnofrå-

gor så gott som uteslutande väcks av kvinnor. Det handlar då om frågor där det direkta och primära målet är att förbättra villkoren för kvinnor som grupp, t ex kvinnorepresentation, jämställdhetsarbete, mammografi, kvinnojourer, pornografi, prostitution, kvinnomisshandel m m.

Den här typen av frågor är mycket sällsynta i de parlamentariska församlingarna. Det är uppenbarligen frågor som inte prioriteras och som inte anses viktiga av flertalet ledamöter. När frågorna kommer upp på dagordningen så har de dock nästan undantagslöst väckts av kvinnor. För att överhuvudtaget få upp dessa frågor till diskussion och beslut krävs alltså att kvinnor finns med bland beslutsfattarna.

En förändring kräver många kvinnor

Att vara kvinna på elitnivå och samtidigt driva kvinnofrågor är problemfyllt. Det politiska systemet fungerar på ett sätt som gör det svårt för dessa kvinnor att driva frågor som primärt gynnar kvinnors intressen. Det ställs krav på kvinnliga politiker att anpassa sig till rådande normer och värderingar, eller som en kvinnlig politiker uttryckte saken:

- Antingen driver man kvinnofrågor eller också blir man respekterad.

Det har visat sig att mängden kvinnor i beslutande församlingar är viktig för hur de kvinnor agerar som sitter där. Finns det en stor andel kvinnor är möjligheterna också större att agera utifrån kvinnliga erfarenheter och intressen. Är kvinnorna få blir omgivningens tryck hårt på att de inte skall avvika. Många sätter då en ära i att inte avvika, att vara som normen kräver. Flera

studier visar att den kritiska gränsen för hur stor andelen kvinnor bör vara för att de skall kunna agera som kvinnor och inte som gisslan ligger kring 30%.

Det som tycks ha förändrats när kvinnorna blivit allt fler i beslutande församlingar är att det öppna motståndet mot kvinnliga politiker avtagit ganska påtagligt. Den negativa inställningen till att bli representerad av en kvinna håller också på att mattas av.

Det börjar med andra ord skapas utrymme för kvinnor att agera som kvinnor i politiken. Det betyder dock inte att alla hinder är undanröjda, långt därifrån. Fortfarande existerar uppfattningen att kvinnor är sämre företrädare än män därför att de inte är lika "förankrade", de har inte lika många kontakter med makthavare inom och utom organisationen. De kontakter kvinnor har anses inte vara lika betydelsefulla och relevanta. Fortfarande möter kvinnor motstånd mot sitt sätt att uppföra sig: agerar de som män brukar göra kallas de ofta ragator, uppför de sig mjukare och mindre dominant beskylls de för att sakna pondus och auktoritet.

För att kvinnor skall kunna utveckla egna politikerroller och ta upp kvinnofrågor i den offentliga politiken krävs det alltså många kvinnor i de politiska församlingarna. Dessutom har det visat sig att starka kvinnoorganisationer som fungerar som påtryckningsgrupper också är en förutsättning för att kvinnofrågor skall drivas med kraft.

Målen för ökad kvinnorepresentation

I detta kapitel har vi hävdad att ökad kvinnorepresentation är en fråga om att öka demokratin och bredda beslutsunderlagen. Ökad kvinnorepresentation av demokrati-

tiskäl är ett mål i sig. Både kvinnor och män skall ha ett reellt inflytande i hela samhället.

Men ökad kvinnorepresentation kan också betraktas som ett medel, ett medel att lyfta upp nya frågor och infallsvinklar och att få dem betraktade som politiskt relevanta. Målet blir då en politik som utformas för och av kvinnor och män gemensamt, en politik som tar tillvara allas intressen. För att förverkliga detta mål krävs att kvinnorna är många där besluten fattas. Få kvinnor har svårt att agera som kvinnor, de anpassar sig mer eller mindre automatiskt till normen.

5 Könskvotering — ett hot och en möjlighet

Ideologiska invändningar mot könskvotering

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett mål som det råder bred politisk enighet kring. Hur detta mål skall uppnås finns det däremot många och motstridiga uppfattningar om.

Det finns i nästan varje organisation och parti i vårt land rekommendationer om jämn könsfördelning i olika beslutsfora. När dessa rekommendationer skall förverkligas visar det sig ofta att motståndet är starkt. Den enda metod som oss veterligen skulle leda till kvinnors och mäns lika möjligheter till inflytande är könskvotering. Det är en metod som får diskussionens vågor att gå höga.

I detta kapitel redovisar vi de argument för och emot könskvotering som förts fram under våra intervjuer och vid vårt seminarium. Vissa makthavare inom organisationer och partier är för könskvotering, men de flesta är mycket kritiska. Att öka kvinnorepresentationen är en viktig demokratifråga enligt samtliga makthavare, men därifrån till tvingande könskvotering är steget långt.

Vi har noterat att jämställdhet som mål anses viktigt men att verkligheten ofta sätter hinder i vägen för att nå målet. De hinder vi ser som övergripande för att uppnå reell jämställdhet kan delas in i tre grupper: (1) könsneutrala åtgärder, (2) andra principer väger tyngre

och (3) frivillighetens väg. Inställningen till dessa punkter speglar vilken ideologi man ansluter sig till när det gäller jämställdhet. Partier och organisationer har olika ideologiska uppfattningar i många frågor. Beträffande könskvotering däremot har nästan alla organisationer och partier samma ideologiska ståndpunkt. Vi har valt att beskriva de vanligaste invändningarna mot könskvotering i ideologiska termer.

Könsneutrala åtgärder

I diskussionen hörs ofta argument som "man kan väl inte särbehandla kvinnor bara för att de är kvinnor?" Till förtroendeuppdrag skall alla väljas på precis lika villkor oavsett kön, vi skall alla mätas med samma måttstock, anser några.

Vi har med åtskilliga exempel visat att villkoren inte är lika för kvinnor och män, varken i politiken eller i samhället i övrigt. Eftersom vi lever i ett samhälle där män systematiskt gynnas i förhållande till kvinnor så måste systematiska motåtgärder sättas in för att bryta mansdominansen. Att betrakta samhället ur ett s k könsneutralt perspektiv innebär ofta att det manliga betraktas som norm för det mänskliga. Vad hjälper det med könsneutrala åtgärder i ett samhälle som inte är könsneutralt? För att kunna upphäva obalansen behövs positiv särbehandling för den diskriminerade gruppen.

- Jag och mitt parti har en starkare tilltro till kvinnorna än vad jag tycker de verkar ha som förespråkar kvotering. Vi tror att de orkar bryta sig fram utan sådana här litet mera konstlade medel om vi lägger tillräta villkoren för dem.

- Men istället för att fatta beslutet uppifrån, kvotera mer, så säger vi låt alla bedömas efter samma måttstock - det ger också alla möjligheter att kunna hävda sig.

- Men det är klart, när man väljer folk till ett uppdrag så finns det en massa avvägningar man gör. Visst är det så. Min poäng är att vi ska välja folk på precis lika villkor oavsett kön. Det är där motståndet mot det här med kvotering ligger.

Andra principer väger tyngre

Jämställdheten är en viktig princip, men den tycks bara kunna tillämpas när den inte står i strid med andra demokratiska principer. När två demokratiska principer kolliderar är det sällan den som gynnar kvinnor som segrar. I praktiken tycks det uppstå ett motsatsförhållande mellan jämställdhet och demokrati trots att jämställdhet innebär att demokratin ökar.

Ett annat exempel på argument mot könskvotering är att det vore odemokratiskt att gå emot medlemmarnas vilja när det gäller valsedlarnas sammansättning. Skulle man besluta om varvade listor så skulle man urholka medlemsdemokratin, menade några. Men könskvotering innebär inget annat än att man reserverar ett visst antal platser för kvinnor och ett visst antal för män. Kvinnor konkurrerar med kvinnor och män med män. Medlemmarna avgör givetvis vilka kvinnor och vilka män som skall placeras högt upp respektive långt ner på listan.

Andra grunder för kvotering, t ex geografisk tillhörighet, förbundstillhörighet osv existerar i alla organisationer, det är rationellt. Att kvotera mellan könen tycks inte vara rationellt och anses uppenbarligen inte som en lika viktig demokratisk princip. Om kvinnor hade varit hälften av företrädarna för de grupper som kvoteras hade könskvotering varit onödig. Så är dock inte fallet, därför blir könskvotering både rationell och viktig.

- Det vi har av kvotering i samhället ska man väl snarare se som ett nödvändigt ont. Att vi kvoterar antalet ledamöter på en kongress i förhållande till vilka förbund de tillhör, det beror på att det är det rationella sättet att ordna demokratin inom organisationen. Det hade inte varit rationellt att dela upp medlemskollektivet i män och kvinnor, jag har en känsla av att det skulle uppfattas som litet sjukt att ordna demokratin på de grunderna.

- Vi har mycket enkla regler som säger att vi låter alla våra medlemmar rösta på i vilken ordning de tycker att kandidaterna ska stå på listan. Att tillämpa könskvotering vore att gå förbi medlemmarnas vilja. Jag kan ju inte strunta i vad medlemmarna tycker och göra en egen lista. Eller hur?

- Andelen kvinnor i partistyrelsen är förhållandevis låg. Det finns ju egentligen ingen anledning till att det ska vara så, men det har blivit så när man ska ta hänsyn till olika intressen, få folk från olika delar av landet, från olika yrkesgrupper osv.

Frivillighetens väg

Jämställdhet är ett viktigt mål som skall nås på frivillig väg, anser många. Att skriva princip-program med vackra deklamationer är en sak, att genom tvingande beslut försäkra sig om att programmen förverkligas en helt annan. Frivillighetens väg grundar sig på uppfattningen att kvinnor och män har gemensamma intressen i att förverkliga målet. Men, har vi verkligen det? Om kvinnor skall få del i makten så måste de som har makt idag släppa fram kvinnorna. Och vilken grupp lämnade frivilligt ifrån sig makt senast?

Frivillighetens väg är inte gångbar. Hittills har den vägen inte lett fram till jämställdhet trots att möjligheten teoretiskt funnits i alla tider och nu även har stöd i lagar och förordningar. Frivillighetens väg är inte framkomlig om vi skall nå målet inom överskådlig tid - vi tvingas in på andra vägar.

- Det är klart att man kan ju i organisationerna ha regler men det blir svårt och olustigt. Det måste byggas på övertygelse.
- Det är bättre att ta de här frågorna utifrån diskussioner, därför att då får man inte bara den formella acceptansen utan också den reella acceptansen på de åtgärder man vidtar.
- Våra kvinnor vill inte ha kvotering. Däremot vill de att det ska satsas mera på dem, så att de får en plattform i samhället att stå på och att organisationerna, de fackliga företrädarna, satsar mera på att få fram fackliga tjejer.

Vanföreställningar om könskvotering

De vanligaste invändningarna mot könskvotering är, som vi visade ovan, ideologiska. Men det finns också en annan typ av invändningar mot könskvotering, invändningar som vi menar bygger på vanföreställningar om vad könskvotering egentligen innebär.

Kvinnor är ingen minoritet

- Varför ska man kvotera in kvinnor, tänk om alla vänsterhänta också skulle kräva att bli inkvoterade?

I detta citat gör man misstaget att likställa kvinnor med minoriteter. Kvinnor är hälften och några till av befolkningen och är alltså ingen minoritet. Däremot är kvinnor underrepresenterade i olika beslutsföretag, vilket får till följd att samhället styrs av manliga normer. Att citatet ovan bygger på manliga normer råder det väl knappast någon tvekan om?

Kvinnor saknar inte självinsikt

- Jag tror inte på könskvotering. Man måste kräva någon form av kompetens.
- Man ska veta att man fick posten därför att man var bäst, inte därför att man möjligen hade ett annat kön.
- Påbudet om kvotering bygger på att det är karlar som kan något men att kvinnor skall med för att de är kvinnor.

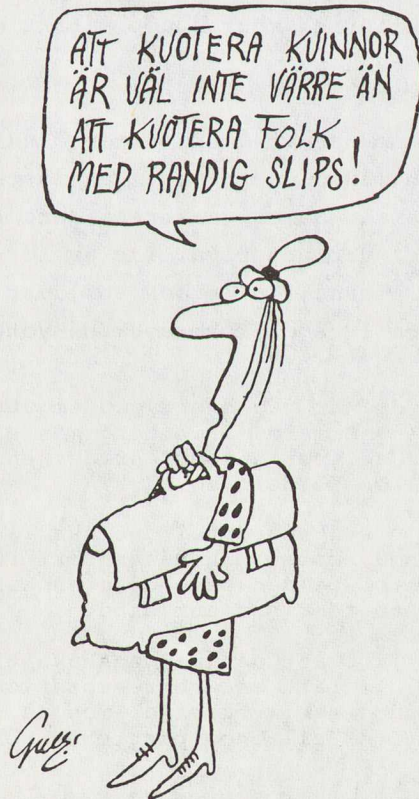
Dessa citat grundar sig på missuppfattningen att kvinnor som kandiderar till uppdrag inte besitter någon kompetens, att det skulle vara fråga om att välja mellan en kompetent man och en inkompetent kvinna. Sådana uppfattningar bygger på vanföreställningen att kvinnor i större utsträckning än män kandiderar till uppdrag som de inte har kompetens nog att klara av, dvs att kvinnor skulle ha sämre självinsikt än män. Men är det egentligen inte precis tvärtom - att män brukar vara mindre nogräknade med att fundera över sin kompetens än kvinnor innan de tackar ja till ett uppdrag?

Några av citaten ovan säger indirekt att det skulle vara förnedrande för kvinnor med könskvotering, de skall veta att de blev valda på grund av sin kompetens och inte på grund av sitt kön. Detta är en inställning som är vanlig, framför allt i grupper där kvinnor är starkt underrepresenterade. I sådana grupper blir det viktigt för kvinnor att förneka sitt kön och istället framhålla sin egenskap av "expert". Man glömmar då bort att kvinnor har andra erfarenheter och kan tillföra nya dimensioner i beslutsfattandet, att besluten inte blir relevanta för den halva av befolkningen som inte finns med där besluten fattas. Att bli vald i egenskap av kvinna uppfattas som något negativt, att bli vald för att man kommer från Norrbotten eller är metallarbetare brukar inte betraktas som förnedrande.

De citat vi återgett ovan bygger på uppfattningen att de som idag är företrädare för sin organisation eller sitt parti är de bästa. Att dessa nästan alltid råkar vara män har ingen som helst betydelse, det bara blev så.

Fördelar med könskvotering

När vi studerar argumenten för och emot könskvotering har vi noterat att förespråkarna och motståndarna diskuterar på olika nivåer. Förespråkarna brukar hävda att kvinnor som grupp måste bli representerade, motståndarna ser mer till individens rättigheter - den mest kompetente får inte bli förbigången. I diskussionen om kompetens och kvalifikationer döljer sig många fördomar, vilket vi återkommer till i ett senare kapitel.



Den största fördelen med könskvotering är, enligt dem vi talat med i våra båda fallstudier, att när beslutet en gång är fattat så gäller det - i alla sammanhang. Kvinnorna slipper känna sig och uppfattas som tjetiga med sina ständiga påpekanden om att kvinnorepresentationen skall tillgodoses. Har man en gång fattat ett beslut om könskvotering så har man. Då är det bara för varje valberedning att i alla sammanhang sätta upp en lista för kvinnor och en för män. Detta har prövats med gott resultat i både Norge och Järfälla, vilket vi visar i nästa kapitel.

Med könskvotering kan man bryta såväl den horisontella som den vertikala arbetsdelningen mellan könen inom politiken. I alla sammanhang skall det finnas en viss andel kvinnor. En gemensam erfarenhet för kvinnorna i Norge och Järfälla är också att den negativa klangen kring tvingande könskvotering mjukas upp i takt med att man skaffar sig erfarenhet.

Vid det seminarium där vi diskuterade ökad kvinnorepresentation med en mängd makthavare var inställningen till könskvotering delad. Samtliga företrädare för arbetsmarknadens parter var negativa. Tre av företrädarna för de politiska partierna (fp, s och vpk) var däremot positivt inställda till någon form av könskvotering.

- För min del är jag övertygad om att för att vi ska få en jämnare fördelning måste vi tillämpa kvotering. Jag tror att det är det enda som innebär en jämnare könsfördelning.

- Vi har ju sedvanerätt i det här landet där på alltför många poster män väljs därför att de är män och för att bryta den sedvänjan så kan man behöva tvingande åtgärder som ett stöd.

- Det är klart att det vid enstaka tillfällen då och då kan bli rätt bra representation utan någon form av åtgärd som kvotering, men på sikt tror jag att man i alla fall inom partierna bör finna meto-

der för en jämnare könsfördelning, någon form av kvotering.

- Dessutom är jag av den meningen att alla sådana här nomineringar är ingenting annat än kvotering. Hos oss är det en metallarbetare och hos er en bonde. Hela nomineringsprocessen är ju bara kvotering och frågan är då bara om man reglerar den eller om den bara finns där som ett medvetande hos allihop.

Mjukare former av kvotering

Som vi kommer att beskriva i nästa kapitel har socialdemokraterna i Järfälla använt sig av en mildare form av könskvotering än det tvingande beslutet att kvinnor i alla sammanhang skall utgöra en viss procent. Istället valde de att tillsätta alla vakanta platser med kvinnor.

Detta är en metod som med fördel skulle kunna användas för statliga styrelser och kommittéer t ex. Det händer ganska ofta att ledamöter avsäger sig sitt uppdrag under en mandatperiod. Med en medveten satsning skulle kvinnorepresentationen kunna öka avsevärt om alla dessa vakanser konsekvent tillsattes med kvinnor.

Vid den utfrågning av de fackliga huvudorganisationerna som Fredrika Bremer-Förbundet anordnade frågade man efter företrädarnas inställning till "Järfällamodellen". Ingen av de tre företrädarna tyckte att detta var en användbar modell inom facket:

- Det är ju en mild form av kvotering, men våra förbund tycker att kvotering är olustigt. Det är svårt att jämföra partipolitik med facklig verksamhet. Vi kan ju inte ha 40-60 i alla sammanhang för det finns inte så många kvinnor.
- Nej, det skulle inte gå att tillämpa.
- Det låter ju mer smakligt än direkt kvotering, men jag tror inte att den formen har någon mark.

Ibland bygger vi upp murar och får för oss att kvinnor och män är så olika. Men olika är vi bara när det gäller att hänga sig kvar vid uppdrag. Kvinnor lämnar gärna sin plats till någon annan.

Vid våra intervjuer med olika makthavare kom det fram att man tillämpar en annan form av "kvotering" i vissa sammanhang. Det handlar då om grupper som tillsatts, ofta efter nomineringar från olika håll, och enbart består av män. När man i efterhand såg det enkönade resultatet kompletterade man gruppen med en kvinna. Detta kan knappast kallas för könskvotering utan är snarast ett exempel på det resonemang vi fört tidigare om att det krävs en viss minimikvot av kvinnor. Det är inte längre acceptabelt att tillsätta helt enkönade grupper.

Könskvotering ger kvinnor makt och inflytande

Motståndet mot könskvotering är fortfarande starkt, men det är ett motstånd som på senare år börjat luckras upp. Kraven från kvinnor i olika organisationer och partier på att bli garanterade representation i olika beslutsföra växer sig allt starkare. Allt oftare utmynnar protesterna i krav på könskvotering.

Könskvotering har visat sig vara den enda metod som med säkerhet ger kvinnor del i makt och inflytande, den enda metod som garanterar att ledningen inom och företrädarna för en organisation blir representativa för sina medlemmar. Könskvotering innebär att kvinnorepresentationen ökar och att mansrepresentationen minskar.

Könskvotering kan uppfattas som ett hot mot män och en möjlighet för kvinnor. För samhället som helhet innebär könskvotering att kunskaper och resurser som idag är dolda och utnyttjade används för att utveckla beslut och verksamhet.

6 Två fallstudier om könskvotering

Frågor som vi ställde oss innan vi genomfört våra båda fallstudier om könskvotering var: kan ett system med könskvotering fungera? Är motståndet så stort att kvinnor och män aldrig skulle kunna samarbeta om man tvingade alla att acceptera könskvotering? Vad händer när kvinnor kommer med i de beslutande organen, förändras politiken eller förblir allt som förut? Om befolkningens representativitet i beslutande församlingar är angelägen och om kvinnor och män skall kunna samarbeta på lika villkor i beslutsfattandet, då kanske rekryteringsformerna måste förändras.

Norge har större erfarenhet av och mer genomgripande beslut om "annorlunda rekryteringsformer", könskvotering, än Sverige. Tre av de politiska partierna i Norge har infört könskvotering i sina stadgar: Arbeiderpartiet (AP), Socialistiske Venstreparti (SV) och Venstre. Vi har samtalat med kvinnor som sedan lång tid varit aktiva politiker i dessa tre "kvoterande" partier. Vi har också samtalat med några av de norska forskare som speciellt studerat kvinnors situation i det politiska livet. Totalt samtalade vi med 17 kvinnor: fyra från AP, fyra från SV, sex från Venstre samt tre forskare.

I Sverige har vi ingen erfarenhet av regelrätt könskvotering. I Järfälla, en grannkommun till Stockholm, har dock den socialdemokratiska arbetarekommunen infört en form av kvotering, en jämn könsfördelning i partiets representation i kommunen. Deras strategi var att under

en övergångsperiod stegvis förbättra kvinnorepresentationen. För att kunna ge en beskrivning av hur en sådan successiv övergång till jämn könsfördelning kan gå till och hur situationen i de beslutande politiska organen kan se ut i Sverige med en ökad andel kvinnor samtalade vi med aktiva politiker i Järfälla med uppdrag i kommunfullmäktige och i nämnderna. Totalt har vi samtalat med 14 politiker: från socialdemokraterna tre kvinnor och två män samt fyra socialdemokratiska kvinnoklubbister, två kvinnor från moderaterna, en kvinna från folkpartiet, en kvinna från centern och en kvinna från vpk.

Dessa fallstudier har gjorts för att ge röst åt de erfarenheter som vunnits i Norge och Järfälla. Vi har inte haft ambitionen att göra vetenskapliga studier eller utvärderingar.

Norge

Norge har hunnit betydligt längre än Sverige med att utjämna könsfördelningen i beslutande församlingar. Tre av de politiska partierna har i sina stadgar en kvoteringsregel som säger att minst 40% av ettdera könet skall finnas representerat överallt. I alla tre partierna tycks kvoteringen nu vara accepterad av medlemmarna. Debatten har dock sett och ser lite olika ut i respektive parti.

Socialistiske Venstreparti

Socialistiske Venstreparti (SV; motsvarar ungefär vpk i Sverige) bildades 1975 av fyra grupper som hade gått till val till Stortinget 1973 i en valallians; alliansen fick 16 platser. Här ingick "de oavhängiga" (kvinnorörelsen), Socialistiske Folkeparti (SF) - som var den

största gruppen i alliansen, Norska Kommunistpartiet (NKP) och Demokratiske socialister (AIK). NKP splittrades och endast en falang inom partiet ingick i det nya SV. AIK var ett litet, nybildat och kortlivat parti som hade startats av en utbrytargrupp ur Arbeiderpartiet (AP) efter de beslut AP tog om Norges inträde i EG. AIK var det första partiet i Norge som införde könskvotering i sina stadgar, 1973. När sedan SV bildades 1975 var det självklart att könskvoteringen skulle ingå i stadgarna. De engagerade kvinnorna var starka i partiet och kvinnofrågorna fick på så sätt en framskjuten plats redan från början.

Även om majoriteten var för en regel om könskvotering debatterades frågan mycket. De som var mot kvotering ansåg att det var orimligt att kvinnor på detta sätt fick företräde, yrke ansågs vara viktigare än kön och de trodde att det skulle bli svårt att finna kvinnor som ville åta sig uppdragen. Nu, tio år senare, fungerar kvoteringen relativt bra. Som ett direkt resultat av könskvoteringen finns nu 40% kvinnor i SVs kommunfullmäktigegrupper mot 23% totalt sett.

På det lokala planet har det ibland varit svårt att hitta kvinnor som varit villiga att åta sig politiska uppdrag, medan detta inte varit något problem centralt. Männerna har emellertid inte släppt ifrån sig all sin makt, första placeringarna på partiets valsedlar har mestadels varit män. SV har dock möjlighet till central granskning av de olika distriktens nomineringar till exempelvis Stortinget, så att partiets nomineringar totalt för hela landet följer kvoteringsregeln.

Venstre

Venstre (liberalerna) var nästa parti som införde könskvotering i sina stadgar, det beslutades med 101 röster mot 8 på en kongress 1974. På kongressen framfördes ett krav från en manlig deltagare att man i stället för en 40-60-regel skulle införa 50-50. Detta förslag röstades ned. Någon central samordning eller kontroll av att kvoteringen efterföljs har inte införts.

Även om det rådde stor enighet om att införa kvotering inom Venstre tog det lång tid innan beslutet var allmänt accepterat i partiet. De vi talat med i Venstre anser att kvoteringen är oproblematisk idag, men att de inte alltid strikt följer den. "Kompetens" får ibland gå före könskvotering, som någon uttryckte saken. Könskvoteringen anses ändå fungera bra, kvoteringsregeln är inte föremål för diskussioner eller problem inom partiet. Problemet har i stället varit ett sjunkande medlemsantal och minskat antal aktiva.

Arbeiderpartiet

I Arbeiderpartiet (AP; socialdemokraterna), slutligen, föregicks kvoteringsbeslutet av ett aktivt och målinriktat arbete från kvinnoorganisationen i partiet. Under åren 1979-82 arbetade kvinnorna aktivt med kvoteringsfrågan. De möttes ofta av motstånd och ifrågasättande inom partiet och fackföreningsrörelsen. Det ansågs att andra kriterier var viktigare, t ex facklig tillhörighet eller kompetens. Könskvotering innebar att frångå kravet på kompetens, sades det, och kompetens var viktigare än kön. En huvudinvändning mot könskvotering var just att det skulle bli svårt att hitta tillräckligt många kvinnor som var kompetenta och villiga att ta uppdrag.

AP införde könskvotering som princip på sitt landsmöte 1981. På det efterföljande landsmötet 1983 beslutades att införa könskvoteringen i stadgarna. Diskussionen på landsmötet gällde om det i stadgarna skulle stå: skall vara minst 40% eller bör vara minst 40% - man enades om den tvingande formuleringen.

Till en början rådde det delade meningar i AP om hur den nya stadgan skulle tolkas. Några ansåg att 40-60-regeln inte skulle gälla för varje enskild nämnd men att den skulle gälla för hela den valsedel som upprättades. Resultatet av denna tolkning blev på några håll inom partiet att kvinnorna inte alls fanns med i vissa nämnder och att de placerades så långt ned på vallistor att de inte var valbara.

Partiet centralt gjorde då tolkningen att 40-60-regeln skulle gälla på de valbara platserna i varje enskilt sammanhang. Den skulle också gälla i alla sammanhang inom partiet i övrigt, varje individuell styrelse, nämnd eller grupp som partiet tillsätter skulle alltså omfattas av kvoteringsregeln.

Den här tolkningen har inte ifrågasatts och den följs av så gott som alla partiföreningar. AP har dock ingen central samordning eller kontroll av att 40-60-regeln efterlevs i partiet totalt sett. Medlemmarna kan emellertid överklaga lokala partiorganisationers nomineringar om de anser att regeln har förbigåtts. Högre instans inom partiet kan uppmana lägre instans att ändra på de nomineringar som inte följer kvoteringsregeln.

Inför stortingsvalet 1985 följde 18 av de 19 fylkena kvoteringsregeln när de satte samman sina valsedlar. Av regeringens 18 ministrar är åtta kvinnor, 44%. Även bland statssekreterarna och de politiskt sakkunniga i departementen har bestämmelsen om minst 40% kvinnor

följts. APs stortingsgrupp ökade sin kvinnoandel från 33% till 42% som ett direkt resultat av könskvoteringen.

Könskvoteringen tycks inte vålla några större problem i partiet i stort, kvinnor och män samarbetar bra. På några håll har dock konfrontationer uppstått då kvinnor närmar sig makten. Konflikten är tydlig i Bergen där partiets kvinnoorganisation är stark och engagerad i maktfrågor. Vissa kvinnor hålls tillbaka vid nomineringar i distriktet trots att de föreslagits av kvinnoorganisationen och av lokalorganisationer. Det förekommer negativ ryktesspridning om de aktiva kvinnorna och konflikterna debatteras i den lokala pressen.



Massmedia bevakar kvoteringen

Sogn og Fjordane, ett län strax norr om Bergen, är en jordbruksglesbygd. De geografiska avstånden är stora och kommunikationerna dåliga. Både i Sogn og Fjordane och i Bergen, om än i mindre grad där, tycks relationerna mellan kvinnor och män vara "konservativa". Männens motsätter sig kvoteringen i Sogn og Fjordane och nominerar i regel män, en situation som alla de kvoterande partierna upplevt.

Massmedia i Norge är mycket intresserade av de olika partiernas kvinnorepresentation. De stridigheter som förekommit i Sogn og Fjordane och i Bergen har noga refererats i massmedia. Detta bidrar säkert till att partierna i andra län är försiktiga, de vill inte på samma sätt refereras i pressen.

Efter varje val noteras i tidningarna hur könsfördelningen ser ut för de olika partierna. Många anser att det kanske är den uppmärksamheten som gjort att man även inom Høyre (moderaterna) varit angelägen att åstadkomma en jämnare könsfördelning. Kvinnoorganisationen inom Høyre har också framhållit att den kommer att kräva kvotering om inte partiets valsedlar visar en 40-60-fördelning inom fyra år.

Aktiviteter inför valen

I Norge inrättades 1972 ett Likestillingsråd som har till uppgift att arbeta för jämställdhet mellan könen på alla samhällsområden. Rådet ger information och råd om jämställdhet till alla intresserade och initierar opinionsbildande verksamhet.

Likestillingsrådet har inför valen i såväl Storting som kommuner initierat möten där representanter för de politiska partierna har träffat massmedia och kvinnor ur kvinnorörelsen. Syftet har varit att påverka nomineringar och slutliga val så att jämställdheten främjats. Tillsammans med Likestillingsrådet har politiskt aktiva kvinnor kunnat samarbeta tvärpolitiskt i syfte att öka kvinnorepresentationen.

Under hösten 1986 initierade Likestillingsrådet en kampanj som bl a skall försöka påverka partiernas nomineringskommittéer inför kommunalvalet i Norge. Kampanjen består av 15 olika kvinnoorganisationer som i samarbete med Likestillingsrådet har organiserat ett kontaktnät med ideellt arbetande kvinnor i varje kommun. Kontaktpersonerna har organiserat möten på orten med de olika partiernas nomineringskommittéer och med massmedia. Kampanjledare har sedan kommit till dessa olika möten landet runt och berättat hur könsfördelningen ser ut i kommunen. Syftet med att samla nomineringskommittéerna är att försöka förmå partierna att "säkra" så många platser på sina kommunala listor att en jämnare könsfördelning garanteras.

Säkrade platser på valsedeln

De norska kommunala valen är organiserade så att väljarna kan stryka eller kumulera enskilda kandidater på valsedlarna. Varje parti har en egen valsedel. Genom kumuleringen ger väljaren en av kandidaterna på sin valsedel en extra röst, de som stryks får ingen röst och de övriga på valsedeln, som varken kumuleras eller stryks, får en röst. Det går också att ge extra röster, kumulera, ett annat partis enskilda kandidater, ett annat parti än det man har på sin valsedel. Dessa extra röster ger

stort genomslag på personsammansättningen i fullmäktige.

Syftet med strykning och kumulering är att väljarna skall ha möjlighet att göra personval i kommunerna. Partierna kan själva påverka graden av personval genom att säkra platser på sina listor. En kandidat som partiet har säkrat är därför inte sårbar för väljarnas strykningar. Av tradition säkrar partierna mycket få kandidater på sina listor, de är måna om att inte inskränka väljarnas möjlighet till personval, något som ses som en viktig demokratisk rättighet i Norge.

Systemet med strykningar och kumuleringar är mycket känsligt. En enda väljares ändringar kan få omedelbar effekt för de kandidater som inte är säkrade och kan således ändra partiets prioriteringar. Dock är det mycket få väljare som utnyttjar sina rättigheter att stryka och kumulera, ca 1/4 av väljarna.

Den så kallade kvinnokuppen 1971 innebar att grupper av kvinnor i några kommuner träffades och gjorde samma strykningar på sina valsedlar. Det ledde till kvinnomajoritet i tre kommuner. Plötsligt representerades partierna av sina kvinnor i större utsträckning än av sina män. Aktionerna kritiserades och ledde till en ändring i vallagen som innebar en viss begränsning av möjligheten att rösta fram kandidater från andra partier än det parti man röstat på. Motsvarande aktioner av grupper av män har förekommit tidigare i de norska kommunala valen, men dessa aktioner har inte uppmärksamats av massmedia och är därför inte allmänt kända eller kritiserade.

Även om inte grupper av väljare gör gemensam sak i sina strykningar, så stryks kvinnor oftare än män på listorna. Väljarnas agerande vid förra kommunalvalet gjorde att SV representerades av fler kvinnor än planerat medan

de andra partierna representerades av färre kvinnor än planerat. Kvinnonamnen var i mycket liten utsträckning säkrade. Man angav som en tänkbar förklaring till varför kvinnor stryks oftare än män att de kvinnor som "sticker ut hakan" och tycker till i någon kontroversiell fråga syns mer än män i motsvarande situation.

Systemet med att partierna säkrar platser på sina listor debatteras mycket i Norge. Många anser att partierna gör intrång i väljarnas demokratiska rättigheter: att kunna påverka personsammansättningen i kommunfullmäktige. Andra anser att det är nödvändigt att partierna säkrar platser eftersom det nu är en mycket liten del av väljarna som i praktiken får ett avgörande inflytande på personsammansättningen, endast 1/4 av väljarna gör strykningar och/eller kumuleringar på listorna.

Vad har förändrats?

Kvinnorna i de partier som har könskvotering är mycket nöjda med denna sakernas ordning och är genomgående positiva till att regeln införts. De slipper vara ständigt uppmärksamma, slipper ständigt påminna om att jämställdheten skall beaktas, slipper bli tjatiga och tråkiga. Med könskvotering i stadgarna hjälps alla åt att finna de aktiva och duktiga kvinnor som inte skulle uppmärksammas annars.

Man upplever kvinnornas inverkan på politiken lite olika i de tre kvoterande partierna. Venstre anser inte att kvinnornas intåg har påverkat vare sig mötesformer eller den politiska inriktningen. Man talar mer om att Venstre är ett parti som passar kvinnor eftersom partiet driver frågor som är angelägna för kvinnor: miljöfrågor och decentralisering av industri och byråkrati. Det anses också att de kvinnor som trodde sig kunna driva kvinno-

frågor inom Venstre har lämnat partiet eller passiviserats.

Både inom SV och AP anser man att kvinnornas närvaro gjort att de frågor som står kvinnorna nära nu kommer upp på dagordningen och ges en högre prioritet än tidigare. Debatten breddas genom att den politiska repertoaren vidgas. Det är t ex numera legitimt att ta hänsyn till barnen då nya vägar planeras, barnomsorgen uppmärksammas mer och det har blivit legitimt att vara kvinna och beslutsfattare. Stämningen på sammanträden och möten har också blivit mer lättsam med många kvinnor närvarande. Någon uttryckte saken så att kvinnorna inte tar sig själva på lika blodigt allvar som männen gör.

Den relativt stora andelen kvinnor (44%) i nuvarande regering (AP) har skapat förhoppningar hos kvinnorna i Norge om en ändrad inriktning i politiken. Många anser att den politiska inriktningen ännu inte har ändrats, medan andra anser att regeringens senaste budgetförslag, i högre grad än tidigare, har tyngdpunkten på frågor som är angelägna för kvinnor. Uppmärksamheten riktas extra mycket på den kvotering som skett i AP eftersom samhället i stort påverkas av att ett så stort parti som AP infört könskvotering.

Det interna arbetet i de kvoterande partierna har förändrats med den större andelen kvinnor. SV har under sina tio år med könskvotering gjort många försök att ändra arbetsformer, mötesformer och mötestider på sådant sätt att det skulle passa kvinnorna bättre. Engagemanget inom partiet i dessa frågor har varit olika starkt under olika perioder. Just nu tycks man vara inne i en period av "traditionella" sätt att organisera möten och arbete på. Kvinnofrågorna har dock hög prioritet i partiet. Men några av de kvinnor i SV som vi talade med ansåg att det

ofta är svårt att ta upp frågor som ifrågasätter struktur: mötesformer etc.

Inom AP har kvinnoorganisationen just startat en debatt om arbetsformerna som man anser måste anpassas till kvinnornas vardag. Kvoteringsregeln har ju inte funnits så länge, vilket gör att det är relativt nytt med ett stort antal kvinnor i olika fora. De vi pratade med i AP säger också att männen i högre grad än tidigare ifrågasätter mötestider som kolliderar med familjelivet.

Svårt att hitta kandidater

Problemet med att allt färre människor engagerar sig politiskt finns i Norge liksom i Sverige. De olika politiska partierna i Norge finner det svårare att hitta aktiva som är villiga att representera partierna vid val. Många kvinnor med förtroendeuppdrag ställer inte upp till omval eftersom de anser att arbetet och den tid uppdraget tar inte motsvaras av utfallet. Men kvinnornas "avhopp" från kommunalpolitiken beror ibland också på att de stryks på listorna. Det är alltså fler kvinnor som ställt upp till omval än som valts.

En kärvare arbetsmarknad, ansåg några av dem vi pratade med, innebär att kvinnorna kanske mer än tidigare engagerar sig i att få och behålla ett arbete. Männens engagemang i hemmen har inte ökat i motsvarande grad som kvinnornas engagemang utanför hemmet. Detta gör att de politiskt aktiva kvinnorna trippelarbetar: de sköter ett avlönat arbete, de sköter hemmet och barnen, de sköter ett politiskt förtroendeuppdrag. De vi talade med menade att det är uppdraget som fritidspolitiker som kvinnorna i första hand avsäger sig om de inte upplever något konkret resultat av det arbetet.

Men partierna har problem inte bara med att aktivera kvinnorna, männen blir också färre och politikerrollen ifrågasätts även av dem. Att vara politiker har också minskat i status i allmänhetens ögon, något som säkert inte underlättar rekryteringen.

Kvinnors medverkan — ett hot mot "demokratin"?

De män som i de kvoterande partierna kan tänkas möta störst hinder i och med kvinnornas inträde i politiken är de yngre männen. De bromsas i möjligheten att avancera till de platser som de äldre männen lämnar. De yngre männen kan ju inte konkurrera om kvinnoplatserna och inte heller med de män som man inte vill peta och som alltså behåller sina positioner.

Kvinnorna tycks upplevas som ett hot mot "demokratin" inom fackföreningsrörelsen. Norska LO hade en mycket negativ inställning till att könskvotering skulle införas i AP. Det framhålls att de som väljs måste vara "kompetenta", men någon definition av vad som menas med kompetens ges inte. En av de kvinnliga forskare vi talade med påpekade att resonemanget kompliceras av att de politiskt tillsatta personerna skall representera befolkningen, de är inte tillsatta för att de är experter på något visst område och det skulle därför vara illegitimt att tala om kompetens i detta sammanhang. Med fackföreningens resonemang skulle männen vara mest "kompetenta" att bevaka de områden i samhället som kvinnorna förvaltar.

De forskare vi talade med i Norge ansåg att genom att kvinnorna nu finns med i större omfattning och på alla nivåer i samhället skapar de kontaktvägar även för kvinnor utanför parlamentet. Det påpekades också att kvinnorna redan 1971 genom kvinnokuppen visade att de anser

att andelen kvinnor i beslutande organ är av avgörande betydelse.

Maktkampen

Under några av de samtal vi hade med forskare och politiker i Norge framförde de sina reaktioner och funderingar kring männens maktkamp. I och med att kvinnorna får ökade erfarenheter i beslutande organ upplever de också ett behov av att lära sig hur maktkampen fungerar. De har märkt att kvinnor är "sämre" på maktkamp än männen, och de har ofta lite avsmak för maktkamp. Det är vanligt att kvinnor är rädda för att de inte skall vara tillräckligt demokratiska och de är därför nogga med att följa de officiella spelreglerna, de visar sitt agerande öppet.

Kvinnor inser i regel inte heller vikten av olika former av ritualer, t ex mottagningar: de avstår ofta från att delta. Men, som en av dem vi talade med påpekade, ritualerna är ett sätt att manifesteras en position och få den legaliserad, ett synliggörande av makt och status. Den individuella makten uppstår inte bara genom att personen har goda kunskaper eller en central position. Omgivningen måste dessutom bekräfta personens makt. Genom att vara betydelsefull blir personen inviterad till betydelsefulla evenemang, ritualer, vilket i sin tur bekräftar för omgivningen att personen verkligen är betydelsefull.

"Rätta" personliga kontakter är ett annat viktigt incitament till makt. För att få ta del av möjligheten till inflytande behöver kanske kvinnorna lära sig maktens spel. Men som det påpekades för oss, för att förstå systemet måste man gå in i det. Har man gått in i det riskerar man å andra sidan att bli en del av det.

Järfälla kommun

Järfälla är en förortskommun i stockholmsregionen som sedan 1960-talet snabbt expanderat. Kommunen har vuxit från ca 19 000 invånare 1960 till ca 56 000 1985/86. Det är en ung kommun: ca 30% av invånarna är barn och ungdomar i åldrarna 0-20 år, ca 60% är yrkesverksamma i åldrarna 21-64 år och endast ca 7% är pensionärer.

Många av de yrkesverksamma arbetar i den egna kommunen. Här finns olika typer av industrier och småföretag, totalt ett 70-tal företag med 20 - 2 000 anställda. Järfälla kommun är själv den största arbetsgivaren med ca 5 200 anställda.

Den snabba expansionen har påverkat också det politiska livet i kommunen. Antalet ledamöter i kommunfullmäktige har ökat från 35 ledamöter år 1961 till 61 ledamöter för om valet 1979. I kommunfullmäktige finns idag många kvinnor och samtliga tre kommunalråd är kvinnor. De politiska partierna i Järfälla har under den senaste tioårsperioden släppt fram, eller kanske tvingats släppa fram, sina aktiva kvinnor. Hösten 1986 talade vi med 14 politiker i Järfälla kommun, de flesta kvinnor, som alla varit aktiva politiker under lång tid inom socialdemokraterna, moderaterna, folkpartiet, centern och vpk.

Att kvinnorna nu är många beror till största delen på deras egen aktivitet. I slutet av 1960-talet var kvinnoorganisationen Grupp 8 mycket aktiv i bl a Järfälla. Kvinnor från alla partier rycktes med, även om de inte höll med om de politiska slutsatser som Grupp 8 drog. Kvinnorna i de olika partierna aktiverade sig och satsade särskilt på kvinnor på olika sätt. Inom den socialdemokratiska arbetarekommunen engagerade sig kvinnorna kanske mest i att utöka andelen kvinnor i politiska upp-

drag. Kvinnorna inom andra partier ordnade särskilda kurser för kvinnor, t ex ekonomicirklar.

De socialdemokratiska kvinnornas strategi

Det parti i Järfälla som mest målmedvetet arbetat för en jämn könsfördelning är socialdemokraterna. Det började i slutet av 1960-talet med att en grupp aktiva kvinnor bestämde sig för att försöka komma tillrätta med männens dominans i politiken. Kvinnorna gick i studiecirklar om kommunalpolitik, utbildningen var en viktig del av arbetet. De använde de socialdemokratiska kvinnoklubbarna i Järfälla som bas, ordnade debatter och möten som bl a behandlade jämställdhetsfrågor. De arbetade för att göra kvinnorna kända inom arbetarekommunen, de kom med namnförslag på kvinnor när någon skulle väljas till ett uppdrag för partiet. Dessa kvinnor såg till att någon eller några av dem var med på alla möten och framförde kvinnornas krav.

Många av männen i arbetarekommunen insåg efterhand att det var viktigt att kvinnorna skulle inneha en större andel av de politiska uppdragen. Andra män tyckte att det var jobbigt och tjatigt med de ständiga kvinnodebatterna. Kvinnornas envisa och målinriktade arbete gav emellertid frukt: arbetarekommunen enades om en långsiktig plan för att så småningom uppnå en varvad lista till kommunfullmäktige med varannan person en kvinna, varannan en man till de politiska uppdragen.

För att uppnå en jämn könsfördelning inom rimlig tid började man med att välja in kvinnor i nämnderna då någon avsåg sig sin plats. Fler kvinnor fick på så sätt kommunalpolitisk erfarenhet och det blev sedan lättare att få in kvinnor på fullmäktigelistan. På listan besattes till en början enbart de platser som blev lediga med

kvinnor, det var aldrig avsikten att "peta" någon som skött sitt arbete i fullmäktige bra och ville stanna kvar. Detta innebar att 1970 innehades varannan plats av en kvinna, varannan av en man från 11:e till 35:e plats på listan till kommunalvalet. År 1973 var listan varvad från och med femte plats och 1976 var hela kommunfullmäktigelistan varvad.

Socialdemokraterna har arbetat utifrån en mycket medveten strategi för att uppnå ökad kvinnorepresentation i kommunfullmäktige. I de övriga riksdagspartierna i Järfälla kommun blev kvinnorna också djärvare och mera aktiva. Inget av de partierna har dock någon form av kvotering till kvinnornas fördel; här har kvinnorna arbetat med utbildning särskilt för kvinnor, de har diskuterat, bildat nätverk och stöttat varandra - även informellt över partigränserna - och i olika hög grad påverkat sina respektive partiers nomineringar till kvinnornas fördel. Partierna har haft en viss draghjälp av varandra. Men socialdemokraternas metod för att uppnå jämn könsfördelning har haft större framgång än de övriga partiernas strategier.

Tabell 5. Könsfördelningen i Järfälla kommunfullmäktige efter valet 1985. Antal mandat

Parti	Ordinarie		Suppleanter	
	K	M	K	M
(s)	15	16	8	8
(m)	6	10	1	7
(fp)	3	5	2	2
(vpk)	1	2	1	1
(c)	2	-	-	1
(mpg)	1	-	-	1
Totalt	28	33	12	20

Källa: Järfälla kommun

Tabell 6. Könsfördelning i nämnderna i Järfälla kommun efter valet 1985. Ordinarie ledamöter och suppleanter

Parti	Ordinarie				Suppleanter			
	andel		(antal)		andel		(antal)	
	K	M	K	M	K	M	K	M
(s)	47	53	(35)	(39)	39	61	(22)	(34)
(m)	24	76	(10)	(32)	43	57	(18)	(24)
(fp)	20	80	(3)	(12)	27	73	(4)	(11)
(vpk)	0	100	(0)	(2)	33	67	(4)	(8)
(c)	33	67	(1)	(2)	-	-	(-)	(-)
(mpg)	0	100	(0)	(1)	50	50	(1)	(1)
Totalt	36	64	(49)	(88)	39	61	(49)	(78)

Källa: Järfälla kommun

Nu när det hela fungerar upplever inte socialdemokraterna i Järfälla sin "könskvotering" som särskilt märkvärdig eller problematisk. Man säger att det ju "bara är att göra två listor, en med kvinnor och en med män och sedan lägga samman listorna. Det enda problem som skulle kunna uppstå är vem som skall stå först på listan, en kvinna eller en man. När det beslutet väl är fattat faller sig resten av sig självt". Men det har inte alltid varit lika självklart att varannan valbar person skulle vara en kvinna.

Det har varit betydligt svårare att ordna en jämn könsfördelning i kommunens alla nämnder. Vid senaste valet, 1985, lyckades man få en relativt jämn könsfördelning på de socialdemokratiska platserna i nämnderna. Av socialdemokraternas representanter i nämnderna är totalt 47% kvinnor. För varje enskild nämnd varierar dock deras könsfördelning: mellan 40% och 60% är kvinnor utom i

byggnadsnämnden och kulturnämnden, där andelen kvinnor är 20%, och i kommundelsnämnden där andelen kvinnor är 80%.



Motstånd har inte saknats

De aktiva socialdemokratiska kvinnorna i Järfälla möttes i början av misstro och motargument. Motståndarna ansåg t ex att det skulle bli svårt att hitta tillräckligt många kompetenta och erfarna kvinnor. De påpekade att andra kriterier eller kvoter för inval till fullmäktige var viktigare: bostadsområde, yrke, facklig anslutning och att "kvalitén" på dem som nominerades inte fick glömmas bort. De ansåg att det inte var rätt att en kvinna skulle komma in i fullmäktige "bara för att hon var kvinna". De ansåg att det skulle vara förnedrande att bli invald på grund av sitt kön.

Oron för att kvinnor inte skulle ställa upp eller inte vara tillräckligt kompetenta visade sig vara helt ogrundad. Många av de föreslagna kvinnorna var kanske till en början tveksamma om de skulle klara av uppdraget, om de skulle orka eller våga. Men det moraliska stödet från de övriga kvinnorna gjorde att de insåg att de hade kunskaper och kompetens och de lärde sig efter hand de speciella förutsättningarna för arbetet i fullmäktige. Idag har 6 av 16 nämnder (inklusive kommunstyrelsen och kommundelsnämnden) kvinnliga ordförande, 38%.

Vad har förändrats?

De kommunalpolitiker vi pratade med i Järfälla säger att det större antalet kvinnor i fullmäktige och nämnder har haft till följd att demokratin breddats, att besluten inte längre fattas av en liten initierad grupp utan att de som är valda att delta i beslutsfattandet också deltar. Många anser att beslutsfattandet nu återförts till "de fora där det hör hemma".

Kvinnorna vi talade med säger också att de informella kontakterna över partigränserna har ökat. De anser att man tidigare i kommunen haft mycket få sådana kontakter. Detta tyder kanske på att de informella kontakterna mest togs av män förut, att kvinnorna inte hade insyn eller var informerade om dessa kontakter. Männerna vi talade med menar nämligen att det alltid funnits informella kontakter över partigränserna. Kvinnorna utestängdes från de informella kontakterna tidigare: det var få kvinnor med och det starkaste skälet var nog att man var rädd för ryktesspridning. En av männen vi pratade med berättade att det spreds rykten om sexuella kontakter om kvinnor fanns med i de informella sammanhangen, något som inte längre sker eftersom "vi nuförtiden är mer vana vid att umgås med det andra könet utan att det betyder något annat än vänskap".

I övrigt anser man att debattklimatet blivit annorlunda. Debatterna i fullmäktige har blivit mer koncentrerade för att man håller sig till sakfrågorna och även för att kvinnorna i mindre utsträckning än männen går upp i talarstolen och håller med föregående talare. Många tycker också att kvinnornas enklare, rakare språk gör det lättare att förstå debatterna. Nämndsammanträdena har också förändrats: man menar att kvinnliga ordförande är mer noga med att alla skall vara med och besluta, att alla deltar i debatten. Fler kommer till tals, både kvinnor och män. Kvinnorna tillför nya perspektiv och erfarenheter, vilket ger bättre och bredare beslutsunderlag. Stämningen på sammanträdena har blivit mer lätt-sam, mjukare, till och med på de formella, offentliga fullmäktigesammanträdena. De informella kontakterna har också förändrats, så har t ex de lite råa "mans-skämten" helt försvunnit nu när kvinnorna är med.

Några kvinnor menade också att männen i politiken nu "vägar" ta hänsyn till sitt familjeliv och reagerar då

tider i politiken kolliderar med familjens tider. Förr skulle männen aldrig sagt att de inte kunde delta i ett möte på grund av familjeangelägenheter.

Påverkas den faktiska politiken?

För att kunna uttala sig om i vilken grad den faktiska politiken påverkats av den stora andelen kvinnor skulle det behövas "två Järfälla", en kommun med få kvinnor och en med många kvinnor i politiken, ansåg de politiker vi talade med. De tyckte dock att de "mjuka" frågorna - barnomsorg, skola, fritid/kultur - har fått en större tyngd. Dessa frågor kom ständigt sist på dagordningen förut, nu kommer de först, medan de "hårda" nämnderna - byggnads, tekniska - hade större tyngd tidigare. De trodde att t ex barnomsorgen inte skulle ha byggts ut lika snabbt i början av 1970-talet utan många kvinnor i fullmäktige. Däremot skulle nog barnomsorgen fram till idag uppnått samma totala omfattning, även med färre kvinnliga politiker. Detsamma gäller troligen skolorna och fritidsverksamheten, trodde de vi talade med.

Är kvinnornas platser självklara?

Efter våra samtal med politiker i Järfälla kommun står det helt klart att de är nöjda med förändringarna, att kvinnornas ökade andel har haft en positiv effekt. Samtliga anser att kvinnorna har fört in ny kompetens och erfarenhet i både fullmäktige och nämnder.

Socialdemokraterna i Järfälla har arbetat fram ett system som alla i arbetarekommunen utgår från: varannan föreslagen ledamot till fullmäktige och nämnder skall vara kvinna, varannan man. Socialdemokraterna tycks också behöva lägga ner mindre arbete på att bevaka den här

frågan än övriga partier. Men bevakas måste den, ännu är det inte någon självklar process och det kan av några upplevas som lite tröstlöst. Det var och uppfattas kanske fortfarande vara kvinnoklubbarnas ansvar att få med kvinnor i det politiska arbetet, att nominera kvinnor till politiska uppdrag.

För att även i fortsättningen kunna ha en jämn könsfördelning i politiken säger de flesta kvinnliga politiker vi talat med att de lutar åt att det är nödvändigt med en regel om könskvotering. Några har klart tagit ställning för en sådan regel, medan andra är emot. De senare anser att de som väljs skall väljas på grund av sin kompetens och inte på grund av sitt kön. Ett annat sätt att öka andelen kvinnor, menar de, är att se till att kvinnor nomineras och röstar på kvinnor.

De olika partiernas andel kvinnor i nämnder och i fullmäktige talar dock sitt eget språk: strategin med att kvinnor röstar fram kvinnor har inte burit frukt i samma omfattning som strategin med planerad jämn könsfördelning gjort.

Politikerrollen

I samtliga partier anser man att det blivit svårare att rekrytera och aktivera medlemmar i partierna och att motivera dem till kommunala uppdrag än vad det var för ca 15 år sedan. Man anser att kvinnor är mindre benägna än män att ta politiska uppdrag. Rollen som fritidspolitiker innebär många upptagna kvällar, mindre tid för familj och vänner och många middagar vid korvkiosken.

En fritidspolitiker får ekonomisk ersättning för förlorad arbetsinkomst då kommunala sammanträden är förlagda till dagtid, men det innebär ändå svårigheter på arbets-

platsen. Den minskade arbetstiden innebär i regel inte minskad mängd arbete att utföra. Politiken ger inga inkomster och ingen framtid - efter nästa val kanske någon annan får det egna uppdraget. Fritidspolitikern måste därför trygga sin personliga framtid och ekonomi på den vanliga arbetsmarknaden. Och trots övertiden på arbetet skall ju hemmet skötas: för många kvinnor innebär de upptagna kvällarna problem med barnpassning och att t ex tvätt och städning måste hinnas med på andra tider, eftersom männen inte delar hemansvaret i tillräcklig utsträckning.

De som är aktiva tycker ändå att det politiska uppdraget är så stimulerande att det är värt ett engagemang, trots avigsidorna. Även om inflytandet ibland inte motsvarar arbetsinsatsen är det roligt att vara med och forma samhället, vara med och bestämma. Om arbetsgivare och arbetskamrater vore stolta över att ha anställda respektive arbetskamrater som är politiker skulle det vara lättare för fritidspolitikern och fler skulle antagligen aktivera sig i politiken, trodde några vi talade med. En annan idé som framfördes var att de mycket tidskrävande uppdragen skulle kunna betraktas som deltidarbete; då skulle en vikarie kunna anställas på arbetsplatsen och den minskade arbetstiden skulle innebära att även arbetsmängden minskade. För kvinnornas del är det givetvis också viktigt att männen tar sitt ansvar i hemmet.

Sammanfattning

Bredare beslutsunderlag

Följderna av en större andel kvinnor i politiken var i flera avseenden desamma i både Norge och Järfälla. Det

som beskrevs som de mest positiva och tydliga effekterna och som betonades i både Norge och Järfälla var att beslutsunderlaget breddats och förnyats, att fler av de närvarande deltar i debatterna, att de "mjuka" frågorna ökat i status och att stämningen på sammanträdena blivit lättsammare.

Dessa förändrade förutsättningar inför beslutsfattandet antyder att beslutsunderlaget tidigare var bristfälligt. Hade politikerna redan tidigare verkligen varit representativa för befolkningen skulle kvinnornas erfarenheter varit representerade. Att beslutsunderlaget breddats genom att kvinnornas erfarenheter nu tas tillvara är av avgörande betydelse för allmänheten, eftersom beslutsfattandet rimligen bör påverkas härav.

Om kvinnornas erfarenheter, dvs det bredare beslutsunderlaget, verkligen påverkar dagspolitiken framgår inte klart. Det som antas ha förändrats är att "mjuka" frågor kommit högre upp på dagordningen: barnomsorg, skola, fritidsverksamhet, kultur. I vad mån det bredare beslutsunderlaget ändrar riktningen på besluten är svårt att avgöra, det skulle kräva en speciell och systematisk studie. Men det finns anledning att anta att nya argument inför beslutsfattandet också påverkar det slutliga beslutet. Beslutet kan sedan upplevas som en partipolitisk ståndpunkt och det blir svårt att urskilja vilka grupper eller personer som varit tongivande för beslutets utformning.

Upplevelserna av att stämningen på sammanträdena förändrats, blivit lättsammare, har kanske mest inverkan på den interna politiska verksamheten. Politikernas vardag påverkas, det politiska arbetet blir trivsammare och roligare.

En ytterligare aspekt som framfördes och som är av betydelse för allmänheten är att de kvinnliga politikerna, genom att de är många och finns på hög nivå i politiken, är viktiga förebilder. Det blir legitimt att vara kvinna och beslutsfattare och kvinnor i allmänhet respekteras mer. Kvinnorna i samhället kan ges en ny självbild eftersom de kan identifiera sig med en mer komplett kvinnoroll: att vara kvinna, vara yrkesverksam, vara beslutsfattare och jämställd samhällsmedborgare. Framför allt gäller detta i Norge där AP i regeringsställning har könskvotering och många kvinnor finns med i den aktiva utåtriktade politiken. Genom att det finns många kvinnliga beslutsfattare förmedlas bilden av att "alla" kvinnor kan, inte bara några mycket få undantagskvinnor.

Rekryteringsproblem

Både i Norge och Järfälla har man problem med att den politiska aktiviteten minskar. Det tycks också vara något svårare att rekrytera och aktivera kvinnor än män. Problem på flera nivåer beskrivs som orsak till den sjunkande aktiviteten:

- kvinnorna har fortfarande ansvaret för barnen och hemmet, den privata sfären behöver förändras så att männen tar sitt ansvar,
- de formaliserade mötena passar inte kvinnorna riktigt, de är ovana vid att begära ordet och att prata inför många människor; strukturen behöver ändras, samtidigt måste en viss formell struktur upprätthållas för att vissa möten skall fungera,
- arbetsmarknadens krav gör att människor inte orkar aktivera sig politiskt; arbetstiden måste anpassas till människors totala vardag.

Argument mot könskvotering

Både i Norge och Järfälla har argumenten mot könskvotering handlat om en rädsla för att kvinnorna inte skulle ha tillräcklig kompetens och att de inte skulle vara villiga att åta sig uppdrag. Men framför allt innan ett beslut om jämn könsfördelning har fattats motarbetas de kvinnor som har kompetens och som vill arbeta politiskt. Uppenbarligen är "rädslan" inte korrekt beskriven, motståndarna mot könskvotering är rädda för någonting annat än kvinnors bristande kompetens eller ovilja att arbeta politiskt. Det antyds ju också i Norge att konflikt mellan kvinnor och män uppstår i samband med att kvinnor hävdar sig, kräver tillgång till makten på sina egna villkor.



Ökad kvinnorepresentation

I den socialdemokratiska arbetarekommunen i Järfälla valde man att etappvis införa jämn könsfördelning. Ingen av dem som redan satt i nämnder eller i fullmäktige skulle "petas" om de önskade behålla sin plats och hade utfört ett bra arbete. Denna strategi var lyckosam, ingen behövde känna sig förbigången. Vi tror dock att förutsättningen för att denna strategi skall lyckas är att det finns en konkret intern överenskommelse om hur övergångsperioden skall organiseras och när målet skall vara uppnått. Det faktum att övriga partier i Järfälla inte lyckats åstadkomma en jämn könsfördelning i nämnderna visar på problemen med en välvillig inställning i stället för mer konkreta beslut. Partierna säger sig vara angelägna om att åstadkomma en jämn könsfördelning, men de har valt att inte fatta beslut om könskvotering eller om hur de skall uppnå jämn könsfördelning. Könsfördelningen är relativt jämn i fullmäktige, men inte i nämnderna, dvs kvinnorna kommer inte fram i partiernas indirekta val.

Erfarenheterna från Norge tyder också på att det är först då en klar regel finns som det blir en någorlunda jämn könsfördelning. AP hade t ex ett principbeslut redan 1981 om en 40-60-fördelning. Beslutet följdes inte allmänt i partiet förrän stadgarna ändrades 1983. Venstre fick genomslag för sin jämnare könsfördelning först sedan stadgan ändrats 1974. SV hade ju ett beslut med i sina stadgar redan när partiet bildades.

Den genomgående erfarenheten från både Norge och Järfälla är ändå att då beslutet om könskvotering väl har fattats så samarbetar kvinnor och män bra och de tidigare problemen med kvotering är borta. I vilken grad det beror på att kvinnorna anpassar sig till rådande normer och maktförhållanden eller att männens motstånd och

rädsla försvunnit kan vi inte avgöra på basis av våra fallstudier. Det viktigaste nu, som en av de norska forskarna sade, är att det är legitimt att vara kvinnlig beslutsfattare, att alla samhällets sfärer - även kvinnornas - kommer upp på dagordningen och att allt fler kvinnor på olika samhällsnivåer nu skapar kontaktvägar till maktens centrum.

7 Röj undan hindren — nu!

Under vårt arbete har vi upptäckt att det på vägen till en jämn könsfördelning finns en mängd hinder. Det är hinder som är mer eller mindre synliga vid en första anblick och som obesvärat lever vidare trots alla formella bekännelser till jämställdhet mellan könen.

Men vi har också mött en mängd entusiaster som fått vind i seglen genom att frågan om ökad kvinnorepresentation nu uppmärksammas allt oftare. När skall det bli en självklarhet att kvinnor nomineras och väljs i samma utsträckning som män, frågar sig många. Vi har mött flera som menar att det finns nog med program om jämställdhet - nu är det dags att tillämpa dem.

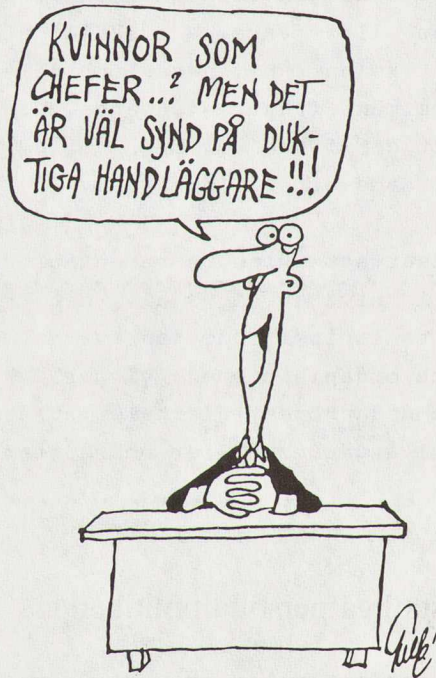
Erfarenheten visar att kvinnorepresentationen inte ökar till en jämställd nivå av sig själv, det krävs speciella åtgärder. I detta kapitel redovisar vi en mängd hinder inom partier och organisationer, vi ger också tips på hur hindren kan undanröjas. Flertalet av dessa hinder och förslag till åtgärder gäller också statsförvaltningen.

Förbättra den statliga personalpolitiken

Inom regeringskansliet vilar ansvaret för den statliga personalpolitiken på civildepartementet. Personalpolitik är en fråga som faller utanför våra direktiv och uppgif-

ter och vi har därför valt att behandla den mycket summariskt och utan att lämna förslag till åtgärder.

Vi konstaterar dock att om kvinnorepresentationen skall öka i statliga styrelser och kommittéer så krävs krafttag från organisationer, partier och inte minst från statsförvaltningen. De som företräder staten i de styrelser och kommittéer vi granskat är en grupp som i mycket hög grad domineras av män, bara 12% är kvinnor. För att siffran skall kunna höjas måste jämställdhet bli en självklar del av den statliga personalpolitiken. Så är inte alltid fallet idag, vilket också civilministern påpekade vid vårt seminarium.



Vi har noterat att det råder ett ljumt intresse för jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder inom många myndigheter. Jämställdhetsavtalet och jämställdhetsförordningen kommer vid många myndigheter helt i skymundan. Vi vågar också påstå att innehållet i dessa är obekant för många chefer inom statsförvaltningen.

Idag finns relativt många kvinnor på handläggarnivå inom statsförvaltningen. Det är dock ytterligt få av dessa som avancerar till chefspositioner. I vår kartläggning fanns bland de 82 cheferna för centrala myndigheter endast 5 kvinnor (6%) och bland länsmyndigheternas 169 chefer fanns 21 kvinnor (12%).

Om vi kliver ett eller ett par steg ner i hierarkin och granskar chefer inom myndigheterna kan vi notera att i de fall kvinnor tillsätts på chefsposter så är det framför allt inom områden som personal och information. Kvinnor kan bli chefer inom staben, men mycket sällan inom linjeorganisationen som har det direkta ansvaret för myndighetens verksamhet. Att vara chef inom staben innebär att man sällan har någon möjlighet att företräda myndigheten utåt därför att man då inte är expert på myndighetens egentliga verksamhetsområde.

För att öka kvinnorepresentationen krävs att den statliga personalpolitiken på ett mycket mera offensivt sätt inriktas på att uppfylla såväl jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder som de avtal och förordningar som finns på området.

Sprid uppdragen

För att förstå kvinnors underordnade roll i politiken måste man ta hänsyn till kvinnors hela livssituation, dvs hem och familj, yrkesarbete och fritidsintressen.

Tid är en bristvara för många kvinnor, marginalerna för att ta sidouppdrag är betydligt mindre för kvinnor än för män. Om varje fackligt eller politiskt uppdrag automatiskt medför ett otal sidouppdrag blir det med nödvändighet män som åtar sig de flesta. Män tycks ha mer obegränsade resurser när det gäller tid.

Att sprida uppdragen och därmed begränsa mångsyssleriet leder inte bara till att fler kvinnor kan åta sig fackliga eller politiska uppdrag. Åtgärden har många poänger. För det första innebär det att demokratin inom organisationerna ökar på så vis att fler medlemmar blir delaktiga i verksamheten. För det andra tror vi att det ur verksamhetens synvinkel är en fördel att de personer som åtar sig ett uppdrag också har tid att ägna sig åt det. Personer med mindre fulltecknade almanackor tar förmodligen sina uppgifter mer på allvar än de som ständigt är på väg till nästa sammanträde och därmed saknar tid till eftertanke. För det tredje skulle det innebära att de män som idag har allt för många uppdrag fick mer tid att ägna åt sina hem och barn.

Se över arbetsformerna

Ofta är arbetsformerna inom såväl fackliga som politiska organisationer mycket stela och formella. Det är former som stämmer dåligt överens med kvinnors erfarenheter och sätt att arbeta och uttrycka sig.

Män har ofta ett opersonligt och formellt språk medan kvinnor uttrycker sig mer personligt och informellt. Män konstaterar och kvinnor frågar sig. Det faktum att kvinnor och män använder språket olika gör att kvinnor ofta har känslan av att inte bli förstådda eller tagna på allvar.

Såväl arbetsformer som språk används för att upprätthålla makt och revir och för att ange rangordning. Kvinnor har ofta mycket svårt att göra sig gällande i sådana manliga miljöer.

Det har också visat sig att kvinnor mera håller sig till att lösa sakfrågor och är mindre intresserade av makt- och prestigekamper än män. Detta uppfattas ofta som en brist, som ett slags politisk naivitet.

Att ändra arbetsformer handlar inte om att kasta protokoll och talarlistor i papperskorgen. Det handlar om att alla skall känna sig delaktiga i det arbete och de diskussioner som föregår ett beslut. Det handlar om att skapa ett öppnare och mer tillåtande klimat där reglerna för "hur man uppför sig" förändras. När arbetsklimatet blir mer personligt skapas det också större utrymme för samarbete. Att fråga eller att be om hjälp uppfattas i många sammanhang som ett hot mot den egna kompetensen. Med ett mer personligt och informellt arbetsklimat blir det legitimt att på ett prestigelöst sätt utnyttja varandras kompetens.

I våra fallstudier och i våra intervjuer framkom att arbetsformer och arbetsklimat blivit betydligt mer avspända och mindre formella med fler kvinnor i olika beslutsfunktioner. Såväl män som kvinnor tyckte att detta var en förändring till det bättre.

Ledningen måste visa sitt intresse

Flera av dem vi intervjuat har pekat på vikten av att ledningen visar sitt intresse för jämställdhetsfrågorna. I flera departement hänvisade man till skillnaden i hur statsråden agerar. Om statsrådet signalerar att jämställdhet är viktigt får det genomslag i hela departe-

mentet. Likadant visade det sig vara i ett par partier; de tider de haft en partiledare som engagerat sig för att öka kvinnorepresentationen hade de också fått fram fler kvinnor.

Vi fick också motsatsen bekräftad - i organisationer och partier där jämställdhet har låg status i ledningen är det också dåligt ställt med jämställdhet i praktiken. Man pekade på att ingen gör aktivt motstånd, alla tiger och samtycker, men gör ingenting i praktiken. Vi fick även exempel på organisationer där jämställdhet överhuvudtaget inte diskuterades i ledningen. När frågan om t ex ökad kvinnorepresentation kom upp möttes den med argument som "det löser sig med tiden" eller "det får vi tänka på till nästa gång".

Ledningens intresse och engagemang är alltså oerhört viktigt och får ofta genomslag i hela organisationen. Det avspeglar sig både i synen på kvinnor och hur aktiv man är för att anställa eller välja fler kvinnor. I en organisation där ledningen inte engagerar sig i jämställdhetsfrågor uppfattas kvinnor ofta som ett hot:

- Vi hade hälften kvinnliga handläggare på min avdelning ett tag och då uppfattades det som att kvinnorna var i majoritet och det knorrades mycket. Nu är männen fler än kvinnorna och då är det inget knorr längre.

Vidga synen på kompetens och kvalifikationer

Vilka kvalifikationer och vilken kompetens är viktig och nödvändig i politiska och fackliga sammanhang? Vem avgör och vems värderingar ligger till grund för dessa avgöranden? Bakom uttryck som kompetens och duglighet finns en rad värderingar som är knutna till vad män i decennier definierat som nödvändiga kunskaper och egenskaper.

Det är erfarenheter från den offentliga sfären som räknas i dessa sammanhang. Det är män som besitter dessa erfarenheter och det är också män som sätter normen för vad som är relevant kunskap.

Kvinnors kunskaper är relevanta

Kvinnor har andra erfarenheter och intressen än män och därmed också ett annat slags kompetens. Kvinnor har också ett annat slags kontaktnät och mindre erfarenhet från den offentliga sfären, kvinnors erfarenheter betraktas därför som mindre relevanta. Kvinnor har sämre politiska resurser mätt med de mått som brukar gälla, att vara man är i sig en politisk resurs som kvinnor saknar.

Många makthavare, framför allt fackliga, anser att det idag inte finns tillräckligt många kvinnor som är kvalificerade nog att företräda organisationen. En sådan uppfattning bygger på rådande värderingar om kompetens och kvalifikationer, kvinnors kunskaper betraktas som irrelevanta.

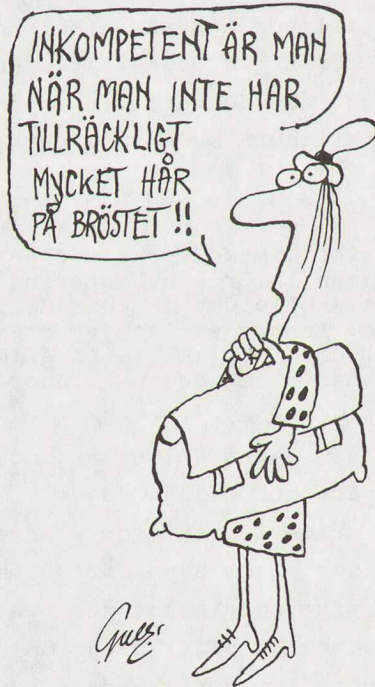
- På lång sikt kanske verksamheten kan bedrivas lika bra om man inför könskvotering om 50-50. Men på kort sikt skulle det innebära att verksamheten blir lidande. Annars skulle ju inte männen vara i majoritet om det inte skulle få effekter på verksamheten om man plockade in kvinnor hux flux.

Bakom uttalanden som detta döljer sig också andra värderingar. Det är svårt att skönja någon vilja till förändring. De normer, värderingar, arbetsformer och frågeområden som idag råder skall även fortsättningsvis vara rådande. På lång sikt kanske det går bra, men kortsiktigt skulle verksamheten bli lidande om hälften av beslutsfattarna vore kvinnor, hävdade sagesmannen ovan.

Kvinnor betraktas med ett sådant synsätt som ofullbordade män, män utgör normen för det mänskliga och kvinnor är avvikande.

Bakom uttalandet ovan döljer sig även den vanföreställning vi tidigare pekat på, nämligen att kvinnor i högre utsträckning än män skulle kandidera till uppdrag som de inte klarar av. Det skulle då vara fråga om att välja mellan en kompetent man och en inkompetent kvinna.

Det är den mest duglige och den mest kompetente som skall väljas, det var en ståndpunkt som återkom i många av våra intervjuer med makthavare. Möjligen kan man tänka sig att välja en kvinna före en man om de har mer eller mindre identiska kvalifikationer:



- Om kvalifikationssituationen motiverar det ska man lyfta fram kvinnor.

- Vi resonerar inte i könstermer och det finns ingen irritation över det i vår riksdagsgrupp. Det känns inte bra att frångå principen att gå strikt på kvalifikationer.

Kvinnors kunskaper är inte lika synliga som mäns. Manliga yrken är mer specificerade och klassificerade än kvinnliga både när det gäller arbetsuppgifter och yrkesbeteckningar. Hur många olika yrken döljer sig inte bakom beteckningar som kontorist eller sekreterare? Om det fanns motsvarande detaljerade klassificering av kvinnodominerade yrken som av mansdominerade skulle säkerligen inte den bild stämma som vi idag ofta använder för att illustrera arbetsmarknaden: att kvinnor fördelar sig på 30 yrken och män på 300. Att få en mer nyanserad bild av kvinnoyrken är viktigt för att synliggöra kvinnors arbete och för att få en möjlighet att på lika villkor jämföra kvinnors och mäns arbete.

I LO-rapporten "Solidaritet och jämställdhet" diskuteras en förändrad värdering av kunskaper. Hur skall ansvar för människor värderas i förhållande till ansvar för en dyrbar maskin, frågar man sig. En mer systematisk och genomarbetad värdering av olika arbetsuppgifter bör kunna leda till en annan värdering av många arbeten, säger man i rapporten och syftar på arbeten som idag är lågavlönade och kvinnodominerade.

Att kvinnors kunskaper osynliggörs och inte betraktas som politiskt relevanta visar sig också när man studerar vilka organisationer som brukar vara remissinstanser. Kvinnoförbunden och andra kvinnoorganisationer brukar vara remissinstanser endast i jämställdhets- och familjepolitiska frågor. Men det finns ett kvinnoperspektiv också på t ex skatte-, trafik- och näringslivsfrågor. Andra intresseorganisationer, t ex de fackliga, blir

ombedda att yttra sig i de flesta frågor. Om kvinnoförbunden och andra kvinnoorganisationer gavs möjlighet att yttra sig i större utsträckning än idag skulle fler frågor kunna berikas med ett kvinnoperspektiv. Det borde t ex vara en självklarhet att Forum för kvinnliga forskare fick möjlighet att yttra sig över alla frågor som rör högskolan.

Diskussioner om kompetens och kvalifikationer ser vi som mycket viktiga för att öka kvinnorepresentationen. Kvinnors kunskaper måste i högre grad än idag betraktas som relevanta och som en tillgång. Idag går vi miste om viktig kunskap som skulle kunna berika samhället.

Värna om lekmannarollen

Det ökande inslaget av experter i statliga styrelser och kommittéer är ett stort hinder för att öka kvinnorepresentationen. Här står vi inför det faktum att kvinnor och män är experter på olika områden och att det är experter inom de manligt dominerade områdena som betraktas som viktiga.

I de fora där politiker finns med som lekmän är kvinnorepresentationen generellt sett högre än i rena expertorgan. Även här är den rådande synen på kompetens ett hinder för kvinnor men också för demokratin i övrigt. I allt större omfattning blir de politiska företrädarna experter på vissa områden och inte de lekmän de är tänkta att vara. Ett syfte med lekmannainflytandet är enligt regeringens proposition om ledning av den statliga förvaltningen att "säkerställa medborgerligt inflytande i myndigheternas verksamhet". Att medborgerligt omdöme tillförs myndigheterna "kan ge viktiga impulser till myndigheternas utvecklingsarbete", sägs det vidare i propositionen.

Vid våra intervjuer med makthavare inom de politiska partierna hävdade de ofta att det var svårt att öka kvinnorepresentationen eftersom partiet bara hade en expert på varje fråga. På central nivå var det i regel den person som bevakade frågan i respektive riksdagsutskott som var experten. Med ett sådant synsätt blir lekmanrollen förfelad, lekmännen professionaliseras och specialiseras.

Vid vårt seminarium tog vi upp frågan om expertrollen kontra lekmanrollen till diskussion. Samtliga politiska företrädare sade sig då värna om lekmanrollen, den är viktig för demokratin och den gynnar kvinnor:

- Sedan tycker jag att man ska betrakta politiska uppdrag som politiska och inte som intresseuppdrag. Det tror jag är oerhört viktigt för att nå jämställdhet. Det är så här att man som politiker ska vara en allmän företrädare för medborgarintresset. Och då ska man inte utse någon som har en tjänstemannabakgrund eller andra intressebakgrunder. Därför det gäller att ha dem som är allmänt kloka där och inte dem som är så tekniskt begåvade, för det finns det så många anställda.

- I folkstyrelsekommittén har vi fört diskussioner om det här med att vissa mer blir företrädare för myndigheterna än för folket. Man borde nog plocka folk utanför parlamentet i större utsträckning än nu. Det måste vara en rimlig blandning mellan parlamentariker och andra. I de styrelser och kommittéer där vi har mer än en plats borde vi verkligen se till att det finns med folk även utanför parlamentet.

- Det här med att vara allmänt förnuftig när man är förtroendevald är naturligtvis det viktigaste, det ska vara en allsidig representation, det handlar inte om att man ska vara expert och kunnig i olika ämnen.

- Jag tillhör också dem som håller väldigt hårt på att det är lekmanrollen man måste slå vakt om i samband med de ex nomineringar till riksdagen och andra församlingar. Det är den allmänna klokskapen som ska vara det grundläggande hos den person som man nominerar.

Att värna om lekmannarollen har emellertid sina problem. I många styrelser för statliga myndigheter och framför allt affärsverk går utvecklingen mot att man minskar inslaget av lekmän och ökar expertmedverkan. Den rådande synen på kvinnors kompetens utgör i dessa sammanhang ett stort hinder för att öka kvinnorepresentationen.

- När det gäller statliga bolag jobbar vi för att få dem mer professionella.
- Affärsverksstyrelser: vi minskar inslaget av lekmän och försöker istället få in folk med kompetens på teknik och ekonomi. Och det är ju få kvinnor som verkligen tillför något i dessa frågor. Det går möjligen att hitta en eller högst två kvinnor som har kompetens nog för våra styrelser.
- Styrelserna sysslar för litet med "filosofiska resonemang" typ utveckling av verksamheten. Det blir därför svårt att medverka med sunt förnuft som det nu är. Om det inte vore så kunde man ju ha en annan syn på kvalifikation och kompetens.

Utbildning på kvinnors villkor

Utbildning var ett gemensamt lösenord för nästan alla de makthavare vi bett om förslag till åtgärder. Inom såväl de politiska partierna som inom de fackliga organisationerna har man prövat olika former av riktad utbildning till kvinnor. Vissa utbildningar är upplagda kring "traditionella" frågor som t ex samhällsekonomi, avtalsförhandlingar, kommunala frågor etc, men bara kvinnor är välkomna som deltagare. Andra utbildningar har tyngdpunkten förlagd till s k självförtroendeträning. Här är det meningen att kvinnor skall tränas i att hålla anföranden, argumentera och debattera.

Utbildning i all ära, men en tanke som slog oss när vi tagit del av makthavarnas recept om att utbilda fram kvinnor till maktpositioner var: är det så att kvinnor

inte har kunskaper nog att företräda organisationer och partier? Är det så att kvinnor måste utbildas "upp" till männens nivå? Liknande frågor ställde sig många av deltagarna på det seminarium där makthavarna utfrågades:

- I Norrbotten är det på det sättet att männen är representerade i de indirekt valda organen till 92% och kvinnorna till 8%, det är sämst i landet. Utifrån det skulle man kunna dra den slutsatsen att Norrbottens kvinnor är sällsynt utbildade, inkompetenta, med dåligt självförtroende osv. Vad det handlar om är en kvinnosyn, det handlar om att det männen kallar för klokskap, kompetens och duglighet, det är inte riktigt samma sak som vi kvinnor kallar för kompetens och duglighet. Vi ser på det på olika sätt, och därför värderar männen varandra så högt. De har litet svårt att släppa platserna. Och mot den bakgrunden tror jag inte att vi kan utbilda oss tjejer tills vi blir så att de tycker att vi är duktiga på deras villkor. Utan jag tror faktiskt att vi måste få en kvotering eller en lagstiftning för annars får vi vänta i 200 år.

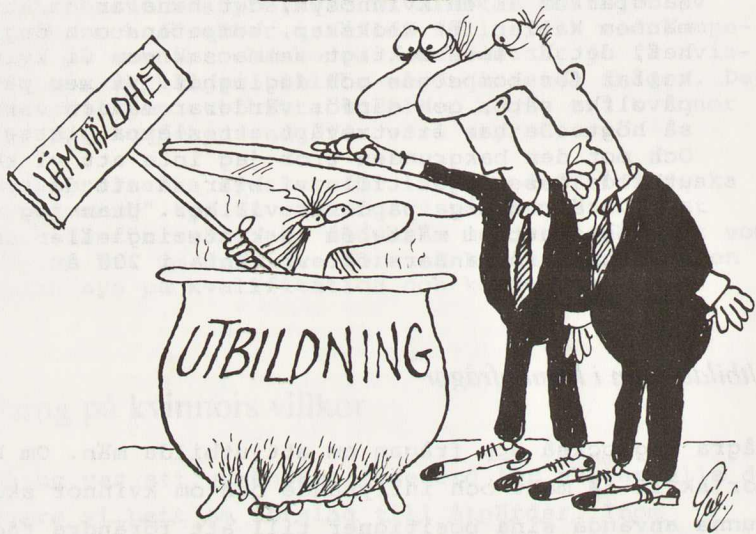
Utbilda män i kvinnofrågor

Några tog också upp frågan om att utbilda män. Om kvinnor skall få makt och inflytande och om kvinnor skall kunna använda sina positioner till att förändra rådande politikerroller och till att föra in ett kvinnoperspektiv krävs att även män blir medvetna om arbetsdelningen mellan könen och dess effekter.

- Det krävs naturligtvis annat för att bryta den könsbestämda maktstruktur som finns i samhället. Det krävs en diskussion i hela partiorganisationen om kvinnofrågan, om manssamhällets realiteter, så att både män och kvinnor blir medvetna.

- Jag tror att det är väldigt viktigt att föra ut den kunskap som den här församlingen sitter inne med, kunskapen om skillnaden mellan kvinnligt och manligt beteende, kvinnligt och manligt ledarskap, kvinnligt och manligt språk och sådana här saker. Det är viktigt att både män och kvinnor får del av den för att kunna utveckla den till något positivt.

NEJ HON ÄR INTE
FÄRDIG KLOK ... LÄGG
PÅ LOCKET NÅGRA
HUNDRA ÅR TILL!!



Praktisk träning

Den bästa utbildningen, menade en av makthavarna, är trots allt praktisk träning. Att vara verksam politiker eller facklig företrädare ger erfarenheter som man aldrig kan skaffa sig via utbildning. För att kvinnor skall få dessa erfarenheter krävs att de släpps fram.

- För det första förstår jag överhuvudtaget inte den här utbildningsdiskussionen, därför att vara förtroendevald handlar om att vara allmänt förständig, och det behövs mycket mera klokskap än utbildning och det behövs framförallt mycket mera integritet från dem som är förtroendevalda. Jag tror också att det är en oerhörd tillgång att man får växa in i sin roll som verksam förtroendevald, och jag tror att det har större betydelse än alla sådana här utbildningsprogram. Och om man då inte blir nominerad, om man inte har plats, så kan man ju inte vara verksam, och då är det ingen lösning att man får gå på kurs. Att vara verksam är det som har betydelse. Det är därför jag är för ett kvoteringsystem.

Utbildning som stöd

Några av de utbildningssatsningar som presenterades hade som främsta syfte att stärka självförtroendet hos kvinnor. Sådana initiativ är lovvärda och bör uppmuntras om de är ett resultat av kvinnornas egna behov och önskemål, om kursernas innehåll och uppläggning utgår från behov som kvinnorna själva formulerat. Vi har också sett exempel på kurser där männen i en organisation eller ett parti formulerat innehåll och mål för kvinnors utbildning. Det blir då fråga om att män formulerar kvinnors "brister" och hur dessa skall avhjälpas.

Vi vill på intet sätt kritisera att det ordnas särskild utbildning riktad till enbart kvinnor - tvärtom. Det är ett faktum att långt färre kvinnor än män ägnar sig åt

frågor som teknik och ekonomi. För att kunna anlägga ett kvinnoperspektiv på dessa och andra frågor krävs att kvinnor även behärskar det rådande perspektivet. Kurser för enbart kvinnor tjäna många syften, det visar en sammanställning av enkätsvar från kvinnor som deltagit i TCOs samhällsekonomiska kurser. Svaren på frågan om motiven för att välja en kurs enbart för kvinnor speglar det behov som finns hos många kvinnor att få komma samman i separata grupper:

- Känner trygghet bland kvinnor.
- Män pratar för mycket och är för dominanta i samhällsekonomiska debatter. Kvinnor kan använda sitt eget språk.
- Lättare att lära när kvinnor kommer till tals.
- Diskussionen med kvinnor ger ett kvinnoperspektiv på samhällsökonomin.
- Även om vissa kvinnor var mer kunniga än andra uppstod ingen underlägsenhetskänsla.
- Stärkte självkänslan. Atmosfären var mer avspänd.

Utbildning för förändring

På flera håll förekommer det kurser anordnade för och av kvinnor. Det finns också exempel på att kvinnor som deltagit i olika kvinnokurser sedan bildat nätverk/stödgrupper där de ger varandra stöd och styrka i den dagliga verksamheten. Att ordna kurser för kvinnor som utgår från kvinnors egna behov och att underlätta för kvinnor att bilda stödgrupper i olika former är något vi vill rekommendera såväl partier, fackliga organisationer som statsförvaltning.

Studera och diskutera rekryteringsprocessen

Vi har tidigare påpekat att rekryteringsbasen för den typ av uppdrag vi studerat är mycket snäv och att kvinnor sällan finns med i de grupper där företrädarna utses. Vi har också noterat att kriterierna för att bli vald är mycket otydliga och varierande. För att kvinnor skall kunna göra sig gällande krävs att principerna för nominering och rekrytering ställs inför öppen debatt och att de krav man har på sina företrädare formuleras och diskuteras.

Bredda rekryteringsbasen

Rekryteringsbasen för ledamöter i centrala myndighetsstyrelser och kommittéer är oftast partiernas riksdagsgrupper och arbetsmarknadsorganisationernas kanslier. När man ur dessa grupper väljer företrädare till statliga styrelser sjunker andelen kvinnor betydligt jämfört med rekryteringsbasen.

På det regionala planet är rekryteringsbasen för statliga styrelser oftast landstingsgrupperna eller arbetsmarknadsorganisationernas distriktsstyrelser/distriktskanslier. Trots den relativt höga andelen kvinnor i landstingen (37%) utser de politiska partierna bara kvinnor till 21% av sina platser i länsförvaltningen. Bland arbetsmarknadsorganisationerna är det endast LO och TCO som har distriktsstyrelser. Precis som de politiska partierna är de fackliga organisationerna sämre på kvinnorepresentation regionalt än centralt. LO har i genomsnitt 13% kvinnor i sina distriktsstyrelser men bara 3% bland sina företrädare i regionala myndighetsstyrelser. Motsvarande siffror för TCO är 33% respektive 17%.

Vi har noterat att de politiska partierna på central nivå inte har en samlad bild av hur nomineringsproceduren går till ute i distrikten. Det har också visat sig att man har olika principer i olika distrikt inom ett och samma parti. Oftast är det en mycket liten grupp som handlägger nomineringarna, t ex gruppledningen i landstingen. Partidistriktet, såväl medlemmar som distriktsstyrelse, är ofta helt ovetande om att valen överhuvudtaget ägt rum. Partimedlemmarna får med ett sådant nomineringsförfarande ingen inblick i vilka som väljs till partiföreträdare eller på vilka grunder de väljs.

För att öka andelen kvinnor i statliga styrelser krävs dels att rekryteringsbasen breddas - att man går utanför den snäva krets där ledamöterna hämtas idag - dels att kvinnorna blir fler i kommunfullmäktige, landsting, riksdag och i arbetsmarknadsorganisationernas styrelser och kanslier.

- Där skulle jag gärna se att vi fick litet bredare rekryteringsbas. När det gäller statliga utredningar exempelvis så tas ju partiernas representanter nästan enbart från riksdagsgrupperna. Litet grand borde man ju gå därutöver.

- Vi måste få ett stort urval av kvinnor. Idag får kvinnor inte själva avgöra vad de skall jobba med, de får hoppa in där det behövs kvinnor.

Inom arbetsmarknadsorganisationerna är det också väsentligt att man ser över sin egen personalpolitik. Samtliga organisationer har skrivit på avtal om att arbetsgivarna på medlemmarnas arbetsplatser skall främja jämställdhet bl a genom positiv särbehandling för det underrepresenterade könet. När det gäller personalpolitiken på de egna kanslierna tycks åtgärder som positiv särbehandling vara sällsynta.

- När det gäller centrala styrelser och kommittéer plockar vi ur ombudsmannakretsen. Och vi har

en stor mansdominans bland ombudsmännen på förhandlingssidan. På kansliet har vi inga kvinnliga sektionschefer.

- Bland personalen här är könsfördelningen ganska traditionell. Vi har ingen kvinna i ledningsgruppen och inte heller bland sektorcheferna.

Formulera kriterier för val

Vilken kompetens krävs för att vara företrädare för ett parti eller en organisation? Bakom uttryck som duglighet och kompetens finns en mängd dolda värderingar som sällan ställs inför öppen debatt, kriterier för val uttalas och formuleras inte. Trots det hänvisar makthavarna ofta till att det är kompetensen som avgör vem som får uppdraget.

Vi har försökt gå bakom argumenten om duglighet och kompetens och bett makthavarna att formulera vari dugligheten består. I några fall fick vi svar av typen att man skall kunna verksamheten eller ha förmåga att entusiasmera medlemmarna. I andra fall fanns uttalade principer om att i första hand välja en privatanställd före en offentligt anställd och i andra hand prioritera kvinnor före män.

Av många intervjuer framgick det att kriterierna för val ofta bygger på dolda "kvalifikationskrav" och värderingar som status, prestige och belöning. Många medgav att rekryteringen bygger på slentriantänkande och principer som att vissa grupper har monopol på vissa uppdrag eller att man inte kan "gå förbi" någon.

- Och det tycker jag också tillhör svagheterna i vårt parti, att vi så sällan ställer upp principer och mål för nomineringen utan det blir alldeles som en slump på slutet om det blir det ena eller det andra. Vi borde kunna sätta upp riktlinjer för

vår egen verksamhet som la fast bl a de här principerna.

Belöningsystem

Ett kriterium för val som sällan uttalas men ofta gäller är anciennitetsprincipen - tack för lång och trogen tjänst. Med sådana kriterier hamnar kvinnor på efterkälken även om principen formuleras och uttalas, kvinnor har i regel inte lika lång erfarenhet som män av fackliga och politiska uppdrag.

- Man bryter en rad principer som man har, senilitetsprinciper, för det är ju nästan det som gör att männen dominerar, man säger att man kan inte gå förbi den ene eller andre osv.

- Det där med kompetens är bara snack - inte är det väl världens mest kompetenta som sitter i styrelserna idag. Men styrelserna tillsätts ju ofta på andra villkor, man kommer inte med på grund av sin kompetens. Idag handlar det sällan om kompetens utan om belöning. Det är oftast män som utses som tack för lång och trogen tjänst.



Monopol på uppdrag

Ett annat kriterium som tycks gälla i många fall är att vissa intressegrupper är mer eller mindre självskrivna på vissa uppdrag. Detta kriterium är inte fullt lika dolt som de övriga vi beskriver i detta avsnitt, men det är sällan eller aldrig intressegrupper som domineras av kvinnor som har monopol på uppdragen.

- Jag tror det är på det viset att man låter intressesynpunkter i allt för hög grad dominera i stället för kompetens när man tillsätter de här utredningarna. Och när man plockar från olika intressesynpunkter så blir det en snedfördelning av könen.

- Till de regionala myndigheterna är det LO-distrikten som utser företrädare och där är det också svårt att få kvinnor att ställa upp. Byggnads och Metall har monopol på vissa uppdrag. På distriktsnivå fördelar man uppdragen förbundsvis och då röstar de ofta på varandra.

Det viktigaste kriteriet för att bli vald till en styrelse är att redan vara ledamot i den. Man kastar inte ut en ledamot som inte misskött sig rejält. Är du en gång vald sitter du kvar tills du själv väljer att avgå. Eftersom män är i majoritet bland de redan valda är även detta ett kriterium som missgynnar kvinnor, det tar tid att öka kvinnorepresentationen även om alla vakanser konsekvent tillsätts med kvinnor. Som vi vet är det sällsynt med en medveten satsning på att tillsätta kvinnor på alla lediga poster. Principen är att den som redan är vald sitter kvar och att kvinnor är underrepresenterade bland de nyvalda. En större omsättning bland ledamöterna skulle med en medveten satsning dock kunna innebära ökad kvinnorepresentation.

- Den här länsrepresentationen där vi har en tydlig manlig dominans är en produkt av nomineringar som gjordes för ganska länge sedan. Man kastar inte ut folk som har skött sig bra i det jobbet.

- Beträffande länsarbetsnämnden har vi hittills gjort så att de som velat fått chansen att sitta kvar. Nästa höst skall länsarbetsnämnden nyväljas och då finns det ju möjlighet att se till så att det blir 50-50.

- Problemet är ju att man inte kan lyfta ut någon. Det är enklare när det ändå sker byten, enklare när det uppstår vakanser.

Status och prestige

Att status och prestige spelar en stor roll när det gäller att utse företrädare konstaterade vi redan i vårt första delbetänkande. Å ena sidan är det så att myndighetschefer gärna ser att ledamöterna i "deras" styrelse har en topp-position inom den organisation han företräder - ju högre status på styrelseledamöterna desto högre status på myndigheten. Å andra sidan tycks det finnas en inbördes rangordning mellan olika myndigheter - vissa är "finare" än andra. Det lär t ex betraktas som mera värdefullt att vara ledamot i länsarbetsnämnden än i länskolnämnden eller försäkringskassan. Ledamöterna i länsarbetsnämnderna består till 89% av män och i försäkringskassorna är motsvarande siffra 69%.

Graden av status på myndigheten tycks alltså avgöra hur högt eller lågt i organisationen man söker sina företrädare, men också i vilken utsträckning man låter sig representeras av kvinnor.

- Och det ska jag tala om att det kan vara en strid på kniven ibland vem som ska utses att sitta. Det beror litet grand på vad det är för form av uppdrag. Vissa uppdrag är väldigt eftertraktade och andra är mindre eftertraktade.

- Departementen och myndigheterna vill ju ha folk på så hög nivå som möjligt. Även de borde försöka lära sig att avdramatisera synen på styrelser och kommittéer. De borde lära sig att söka efter erfarenheter istället för titlar.

- Ofta är det ju departementen själva som sätter nivån på vilka som blir våra representanter. De talar om vilka som kommer att företräda regeringskansliet och därmed har de angett var vi bör plocka våra företrädare. Det blir ju folk med titlar.

Att status och prestige spelar en viktig roll i rekryteringsprocessen är svårt att angripa. Det tycks finnas en viss rundgång i argumenten: organisationer och partier vill ha företrädare i statusfyllda styrelser och myndigheter och departement vill ha högt uppsatta företrädare för organisationer och partier. Vi tror att det enklaste sättet att komma åt problemet är att kriterierna för val formuleras och diskuteras så att rekryteringsprocessen blir synlig.

Riktade insatser mot valberedningar

Många av de problem vi tagit upp i detta avsnitt är frågor som måste diskuteras och formuleras i samtliga organisationer, partier och inom statsförvaltningen. De grupper som alldeles särskilt måste få en bättre insikt i vilka kriterier som ligger till grund för deras arbete är valberedningarna. Varje valberedning borde ständigt föra diskussioner om vilka kvalifikationer som är viktiga, hur uppdragen kan spridas på flera, om företrädaren skall vara expert eller lekman och vilka speciella metoder som skall tillämpas för att rekrytera fler kvinnor.

Varje organisation borde därför satsa på särskild utbildning och andra insatser för valberedningar. På central nivå kan man t ex samla samtliga ordförande för valberedningar på distriktsnivå. På distrikts- och lokal nivå borde man kunna samla valberedningens samtliga ledamöter för att göra dem uppmärksamma på vilka kriterier som i realiteten ligger till grund för deras arbete och vilka kriterier som skall gälla.

Inrätta namnbanker

En vanlig kommentar till den som påtalar att kvinnorepresentationen är låg i ett förslag till sammansättning av en styrelse e dyl är "det finns inga kvinnor" eller "kom med ett namn då". Det ställs krav på att den som påtalat bristen också skall åtgärda den vid sittande möte. Varje organisation borde därför på alla nivåer skaffa sig en "kvinnobank", en förteckning över kvinnor som är villiga att åta sig olika uppdrag. Denna namnbank borde föregås av en inventering av de kvinnliga (och varför inte även de manliga) medlemmarnas intresse- och kunskapsområden. Sådana namnbanker borde också inrättas för personalen på varje myndighet och departement.

Formulera rekryteringsstrategier

För att öka kvinnorepresentationen krävs att organisationer och partier på alla nivåer formulerar konkreta rekryteringsstrategier för ett par år framöver som anger vilka metoder som skall tillämpas. Den mest effektiva metoden är att en gång för alla besluta att kvinnor skall vara representerade i alla sammanhang, t ex i förhållande till sin andel av medlemmarna. Detta är emellertid en metod som möter starkt motstånd.

En mindre radikal men dock effektiv metod är att bestämma sig för att på alla lediga poster alltid tillsätta en kvinna under en viss period eller till dess att kvinnor utgör en bestämd andel. Denna metod har, som vi tidigare beskrivit, med framgång tillämpats av socialdemokraterna i Järfälla. Metoden används också inom Handelstjänstemannaförbundet (HTF). Den har formulerats på följande sätt i förbundets plan för jämställdhet:

"att enbart det underrepresenterade könet nomineras till vakanta poster. Män nomineras endast om det inte finns kvinnliga kandidater och vice versa
....

att vid nominering till val skall vartannat namn på nomineringslistan vara ett kvinnonamn, vartannat ett mansnamn." (sid 6-7)

Strategierna för hur kvinnorepresentationen skall ökas kan variera i det oändliga. För att verkligen nå målet om en jämställd representation krävs dock mer än vackra ord på ett papper. Det krävs konkreta mål och handlingsplaner och det krävs att planerna efterlevs. Varje organisation bör därför formulera avläsbara mål och konkreta handlingsplaner och kontinuerligt redovisa resultaten av arbetet. Aktiv handling är vad som krävs för att nå målet. Det finns inga genvägar till en självklar jämställdhet.

Tips på åtgärder — en sammanfattning

- o Förbättra den statliga personalpolitiken
- o Sprid uppdragen - begränsa mångsyssleriet
- o Se över arbetsformerna
- o Ledningen måste visa sitt intresse
- o Vidga synen på kompetens och kvalifikationer
- o Uppvärdera och synliggör kvinnors kunskaper
- o Värna om lekmanrollen
- o Utbilda män i kvinnofrågor
- o Ge kvinnor chans till praktisk träning
- o Ordna riktad utbildning till kvinnor som utgår från kvinnors egna behov
- o Underlätta för kvinnor att bilda kvinnliga stödgrupper
- o Bredda rekryteringsbasen
- o Formulera kriterier för val
- o Ordna speciell utbildning för valberedningar
- o Formulera rekryteringsstrategier
- o Upprätta konkreta mål och handlingsplaner
- o Redovisa varje år hur handlingsplanerna fullföljts

8 Regler om kvinnorepresentation i Norden

Alla övriga nordiska länder har idag lagar som syftar till jämnare könsfördelning i offentliga styrelser och nämnder. Det enda undantaget är Sverige. Här är frågan först nu under utredning.

Genom sin lag från 1981 har Norge den längsta traditionen på området. Det gör att de norska erfarenheterna varit av störst intresse för oss. Redogörelsen för den norska lagen får därför mest utrymme i det följande.

Norge

Norge redovisar den högsta kvinnorepresentationen i offentliga styrelser och nämnder - och har också den mest utvecklade rättsliga regleringen av området. Både forskare och politiker har ansett att det finns ett orsakssamband mellan de här två företeelserna. Officiellt förklaras att arbetet med att öka kvinnoandelen i offentliga organ lett till en jämn och säker ökning.

Olika forskare har ansett att den relativt radikala norska lagstiftningen lett till att kvinnoandelen ökat i offentliga styrelser och nämnder. Uppdragen har också spritts på fler personer genom att kvinnor kommit in. Det har t o m uppfattats som omöjligt att öka kvinnorepresentationen utan att tillgripa särskilda metoder ("visse former for spesielle tiltak").

Nu gällande regler

De särskilda åtgärder som införts i Norge innebär att kvinnor och män skall ingå i alla offentliga organ på den statliga och kommunala sektorn och att en så jämn könsfördelning som möjligt skall eftersträvas. Som minimiregel gäller att minst två ledamöter och minst två av suppleanterna skall tillhöra det ena könet (vilket i praktiken innebär: vara kvinnor). Undantag från minimiregeln kan göras om den är "uppenbart orimlig" att uppfylla. Den jämnare könsfördelningen skall åstadkommas bl a genom att de som föreslår namn till styrelser, nämnder etc skall lämna dubbla namnförslag som innefattar både en kvinna och en man.

Kontrollen av sammansättningen på den kommunala sidan vilar på Likestillingsombudet. Den skall bl a ske genom heltäckande kartläggningar med några års mellanrum. På den statliga sektorn skall alla utnämningar på departemental nivå kontrolleras av Forbruker- og Administrasjonsdepartementet (FAD).

1973 års resolution

Vägen till nuvarande regler har gått i flera etapper. Åtgärderna för att öka kvinnorepresentationen i offentliga organ daterar sig bakåt i tiden till 1973. Då infördes särskilda föreskrifter i syfte att stärka kvinnandelen i statliga styrelser, nämnder, delegationer etc. Resolutionens syfte var uttryckligt kvinnofrämjande. Kvinnor skulle garanteras en starkare representation i offentliga organ. Själva ordalydelsen var dock könsneutral.

Organisation, myndighet eller annan som tillfrågades om namnförslag skulle anmodas att lämna dubbla namn till

varje plats och namn på lika många kvinnor som män. Den som inte lämnade förslag enligt den ordningen skulle motivera varför. FAD skulle följa utvecklingen på området genom att alla statliga utnämningar till offentliga organ rapporterades dit.

Skärpta regler 1976

1976 skärptes reglerna genom en ny resolution eftersom utvecklingen mot en jämnare könsfördelning inte gått tillräckligt snabbt. Nu infördes kravet att FAD i varje enskilt fall skulle underrättas om förslaget till sammansättning i god tid innan utnämningen skedde. Inrapporteringen blev därmed ett led i ärendeberedningen. Vid utnämning "i statsråd", dvs av regeringen vid regerings-sammanträde, krävdes att det skulle framgå av föredragningen inför regeringen att inrapporteringsskyldigheten fullgjorts. En effekt av den ändringen avsågs bli att könsfördelningen diskuterades i regeringen. Syftet med resolutionen var oförändrat, att åstadkomma en starkare kvinnorepresentation i alla statliga styrelser, råd, nämnder, delegationer etc. Nu infogades den målsättningen som en första punkt i resolutionen.

Utredning 1979 om lagstiftning

Trots 1976 års skärpning ansågs reglerna och tillämpningen av dem fortfarande som bristfälliga. En arbetsgrupp inom FAD fick i uppdrag att undersöka möjligheterna att lagstifta om könskvotering.

Av 1979 års utredningspromemoria framgick att inrapporteringen till FAD inte fungerade effektivt. Ofta kom förslagen så sent att departementet inte kunde reagera på könssammansättningen innan utnämningen var ett fak-

tum. Inte heller de som föreslog ledamöter visade tillräcklig vilja att följa reglerna. Bara sällan lämnades dubbla namnförslag. Oftast föreslogs endast män. Ytterligare en begränsning var att reglerna inte gällde kommunala styrelser och nämnder (kommuner och fylkeskommuner).

I promemorian diskuterades bl a placeringen av en eventuell lagregel, hur huvudregeln och minimiregler för de båda könsens representation skulle konstrueras samt regler för kontroll och sanktioner.

Utredningens förslag

Lagregler om könskvotering kunde placeras inom redan befintliga lagar, i likestillingsloven (jämställdhetslagen), i kommunallagarna eller i förvaltningslagen, eventuellt som ett särskilt kapitel. En helt ny lag var också tänkbar.

Enligt arbetsgruppen var det bästa alternativet att foga in reglerna i likestillingsloven. Den lagen reglerade redan det offentliga jämställdhetsarbetet och kvoteringsreglerna skulle bli generellt tillämpliga på alla slags offentliga organ. Dessutom var det en fördel om alla jämställdhetsregler samlades på ett ställe.

Som vägledande huvudregel föreslogs i promemorian att en så jämn könsfördelning som möjligt borde eftersträvas i alla offentliga organ. Huvudregeln föreslogs alltså bli konstruerad också som målsättningsregel.

Som minimiregel borde gälla att minoritetskönet skulle ha minst en tredjedel av platserna. I praktiken skulle det innebära att

av tre ledamöter skulle minst en vara kvinna;
 av 4-6 ledamöter skulle minst två vara kvinnor;
 av 7-9 ledamöter skulle minst tre vara kvinnor osv.
 Undantag från minimiregeln skulle ges bara om den var
omöjlig ("umöjlig") att uppfylla.

Samma förfarande som redan gällde för utnämningar till
 statliga organ förespråkades nu för alla offentliga sty-
 relser, nämnder etc. Nomineringsförslagen skulle inne-
 hålla namn på dubbelt så många personer som antalet
 platser och lika många namn på kvinnor som på män.

Kravet på namnförslag som omfattade både kvinnor och män
 kunde inte rimligen anses som en inskränkning i organi-
 sationernas rättigheter. Rätten att delta i offentliga
 styrelser och nämnder begränsades ju inte och en kvinna
 borde lika väl som en man kunna föra fram organisatio-
 nens ståndpunkt.



Olika kontrollformer föreslogs för stat och kommuner.

FAD borde som dittills granska den centrala statsförvaltningens myndigheter.

Kontrollen över kommuner och fylkeskommuner borde där-
emot ligga hos fylkesmannen (landshövdingen). Enligt
norsk rätt kontrolleras lagligheten av kommunala beslut
av fylkesmannen. Uppföljningen av kvoteringsbesluten
ingick som en naturlig del i den kontrollen. (Legali-
tetskontroll enligt den svenska modellen, dvs i form av
kommunalbesvär till förvaltningsdomstol, finns alltså
inte.)

Fylkesmannen skulle pröva om "omöjlighetskriteriet"
förelåg och ha rätt att uppmana kommun/landsting att
förrätta nyval eller besluta om nyutnämning. Den styrel-
se, nämnd etc som inte ändrade den ursprungliga könssam-
mansättningen sedan fristen löpt ut skulle inte längre
kunna fatta rättsligt bindande beslut, enligt försla-
get.

Detta hade varit en mycket kraftfull sanktion, men också
andra sanktioner diskuterades. En metod att sätta press
på nominerande organ skulle vara att neka representation
till dem som endast nominerade män. En annan väg vore
att ge extra representation till dem som föreslog kvin-
nor. Arbetsgruppen avvisade dock båda uppslagen. Att
vissa organisationer deltog var ofta nödvändigt för ett
fungerande arbete i en del organ. Det var också lämpligt
att de olika intressen som fanns representerade i en
styrelse, nämnd etc stod i ett rimligt styrkeförhållande
till varandra.

1981 års kvoteringsregel

FADs utredningsförslag från 1979 låg till grund för 1981 års ändring av likestillingsloven. Då tillkom bl a ett nytt lagrum, § 21, om representation av båda könen i alla offentliga organ.

Genom att lagfästa kraven på en i huvudsak jämn könsrepresentation skulle en rimlig könsfördelning påskyndas och säkras. Förhoppningen var också att kvinnors specifika erfarenheter och insikter skulle komma att uppvärderas generellt.

§ 21 var konstruerad som en ramlag. Preciseringar skulle kunna göras i form av föreskrifter. ("Kongen kan gi utfyllende bestemmelser til paragrafen her.") På den statliga sektorn skulle föreskrifterna från 1976 gälla jämsides med § 21.

Till stora delar stämde § 21 överens med innehållet i det förslag som arbetsgruppen inom FAD lagt fram. Det gällde t ex huvudregeln om en så jämn könsfördelning som möjligt.

En skillnad var dock minimiregeln. I lagen inskränktes minimikravet till två personer från det kön som var i minoritet. I styrelser, nämnder etc med fyra medlemmar eller mera skulle varje kön vara representerat med minst två ordinarie ledamöter och minst två suppleanter.

Också förfarandet och kontrollen överensstämde med förslaget. Dubbla och könsbalanserade namnförslag skulle lämnas vid nominering till offentliga organ. Fylkesmännen skulle kontrollera att reglerna följdes på den kommunala sektorn och FAD på den statliga. Alla statliga organ ("etater") skulle anmälas till FAD medan endast de

kommunala organ som inte uppfyllde minimikravet skulle rapporteras till fylkesmannen.

I praktiken kom regeln om fylkesmannens tillsyn att tillämpas i mycket begränsad omfattning. § 21 trädde i kraft under en valperiod, dvs när de kommunala organen redan var tillsatta, och ändrades innan nya val ägt rum. Den utbildning av fylkesmännen som Likestillingsombudet hade planerat hann inte heller komma till stånd.

1983 års ändring av § 21

1981 års utformning av § 21 i likestillingsloven hade beslutats i politisk oenighet. Lagrummet överensstämde med arbeiderpartiets regeringsförslag. En alternativ lydelse som förts fram av en borgerlig minoritet hade avslagits.

Redan när 1981 års ändring av likestillingsloven trädde i kraft, 1 januari 1981, hade det politiska läget förändrats och Norge hade en borgerlig majoritet i Stortinget och en borgerlig regering. Ett förslag om att ändra likestillingslovens § 21, som motsvarade det tidigare minoritetsförslaget, förelåg redan på vårvintern 1982. Den nya lydelsen av § 21 i likestillingsloven beslutades i mars 1983, trädde i kraft den 1 augusti samma år och gäller än så länge oförändrad.

Ändringarna avsåg den kommunala sektorn. För det första omfattas inte längre proportionellt valda organ. För det andra har kontrollfunktionen mildrats väsentligt. Kommunerna skall inte som tidigare anmäla varje enskilt fall som underskrider minimiregeln, utan inrapporteringen sker periodiskt i efterhand. Uppgifterna skall inte längre lämnas till fylkesmannen utan till Likestillingsombudet vid periodiska kartläggningstillfällen. Avsikten

är att få fram en helhetsbild av den könsmässiga fördelningen i offentliga organ i stället för reaktioner på individuella tillsättningar. Man räknar med att publiciteten i samband med de riksomfattande kartläggningarna av styrelser och nämnder på den kommunala sektorn skall ha positiv effekt på könsfördelningen. Dessutom anses en helhetsbedömning stämma bättre överens med den kommunalpolitiska verksamheten än detaljkontroller.

Fortfarande kan fylkesmannen genom sin generella legalitetskontroll uppmärksamma fall som inte uppfyller lagens minimiregel för representation av de två könen. Däremot har fylkesmannen inte längre befogenhet att underkänna ett val eller en utnämning eller överhuvud att pröva om "orimlighetskriteriet" är tillämpligt.

1983 års resolution

I skuggan av de mycket diskuterade reglerna om kvotering av kommunala styrelser och nämnder upphävdes 1976 års resolution om statliga styrelser, nämnder etc fr o m den 1 augusti 1983. I dess ställe kom en ny resolution som fortfarande gäller.

De nya föreskrifterna är helt könsneutralt utformade och omfattar alla statliga organ. De viktigaste ändringarna gäller kontrollreglerna.

För organ som skall utnämnas på departemental nivå ligger kontrollen oförändrat hos FAD, men sammansättningen av andra statliga organ skall rapporteras till respektive fackdepartement.

I kommentaren till resolutionen framhålls att det kontrollerande departementet behöver få rapporten minst två veckor före utnämningen. Vidare betonas att ordinarie

ledamöter och suppleanter skall räknas var för sig när könssammansättningen bedöms, men den jämna könssammansättningen tillåts bli rubbad om suppleant går in som ordinarie ledamot under en mandatperiod.

Tillämpning av § 21 och 1983 års resolution

Den kommunala sektorn

Efter kommunalvalet 1983 gjorde Likestillingsombudet den första - och hittills enda - undersökningen av könsfördelningen i nämnder, styrelser etc inom kommuner och fylkeskommuner. I mars 1984 tillställdes alla kommuner och fylkeskommuner en omfattande enkät. Svaren som databehandlades visade att kvinnoandelen i de ca 20 000 organen var 31,6% i kommunerna och 30,5% i fylkeskommunerna. Någon uppgift om hur många styrelser/nämnder som stred mot lagens minimiregel finns inte. Däremot angavs att de allra flesta kommunerna i landet hade ett eller flera organ som inte uppfyllde minimikravet.

De största tillämpningssvårigheterna hade gällt undantagsbestämmelsen för proportionellt valda organ. Kommunerna hänvisade i många fall till den, men enligt lagen gäller den bara om valet varit proportionellt både formellt och reellt. Det innebär bl a att en speciell valprocedur måste användas. I praktiken förekommer det mycket sällan.

Ett annat problem rörde möjligheten att förrätta omval när en styrelse eller nämnd inte uppfyllde minimiregeln. Konsekvensen kunde bli att en ledamot mot sin vilja måste avlägsnas under löpande mandatperiod. Var detta överhuvudtaget lagligt? Enligt § 21 kunde omval eller ny utnämning ske om könssammansättningen var alltför skev

och om annan lag inte lade hinder i vägen. Likestillingsombudet bad Justis- och Politidepartementet (justitiedepartementet) att uttala sig i frågan. Departementet tog inte klart ställning i sitt svar men ansåg närmast att de mandatperioder som angetts i speciallag skulle respekteras. Om en nämnd eller styrelse hade utsetts för viss tid enligt specialregleringen på området borde omval inte kunna ske med hänvisning till att könsfördelningen stred mot likestillingslovens minimiregel.

Den statliga sektorn

Oklarheter beträffande tillämpningsområdet

På den statliga sektorn har tillämpningsproblemen bl a gällt vilka organ som omfattas av reglerna. Det norska begreppet "utvalg" har definierats som grupp på minst tre personer som pålagts bestämda, avgränsade uppgifter oavsett om det är fråga om beslutsfattande, utredningsarbete eller rådgivande uttalanden. Alla grupper som fattar beslut av betydelse för allmänheten faller in under begreppet. Däremot omfattas inte interna arbetsgrupper vilkas uppgifter är en del av den dagliga produktionen eller den löpande administrationen.

En annan oklarhet har gällt vilka "delegationer" som omfattas av reglerna. Justitiedepartementet ansåg att delegationer till internationella sammankomster, där deltagandet mer knöts till en viss tjänst eller befattning än till ett fritt val mellan personer, borde falla utanför. Departementet rekommenderade också att tillämpningsområdet borde preciseras närmare i en särskild resolution eller genom föreskrifter från FAD. Hittills har dock gränsfallen avgjorts från fall till fall genom tolkning av 1983 års resolution.

Rapporteringskyldigheten

Det finns inga säkra uppgifter om hur många val och utnämningar som inte inrapporteras till FAD. Hösten 1986 påbörjades en generell kartläggning av hur regeringsinstruktioner följs. Den omfattar också 1983 års kvoteringsresolution.

Det finns inte heller någon samlad kunskap om i vilken omfattning underställda myndigheter rapporterar könssammansättningen av styrelser/nämnder till sitt fackdepartement eller om de rutiner som kan ha utarbetats för att hantera den rapporteringen.

Förslag om dubbla namn

I vilken mån regeln om dubbla och könsbalanserade namnförslag följs vid nomineringar har inte undersökts, men enligt samstämmiga uppgifter har arbetsmarknadens parter hittills tillämpat den endast i begränsad omfattning.

Vid sin kongress 1985 beslöt LO om könskvotering inom sitt interna arbete. Vid utnämning av permanenta styrelser, råd etc skall könsfördelningen bland medlemmarna avspegla sig i sammansättningen. Det beslutet väntas ge organisationerna större möjligheter att öka kvinnorepresentationen också i offentliga styrelser och nämnder.

Handläggningen inom FAD

Kvoteringsreglernas tillämpning handläggs inom den avdelning av FAD som ansvarar för familje- och jämställdhetsfrågor.

När ett könsmässigt otillfredsställande förslag inkommer till FAD värderas i första hand den motivering som eventuellt finns till varför en jämnare könssammansättning är omöjlig. Kan den inte accepteras eller finns det inte någon motivering tar departementet muntligt kontakt med det rapporterande departementet.

Handläggare på rapporterande departement har i sin tur ofta haft svårt att begära nya namnförslag från nominerande myndigheter och organisationer. Särskilt tycks detta gälla i förhållande till arbetsmarknadsorganisationerna.

I några fall har det förekommit att FAD biträtt andra departement med namnförslag, men detta har uteslutande gällt kvinnor som s k fristående experter. Ändå är kvinnoandelen överlag större bland experterna än bland organisationernas företrädare.

Den gängse uppfattningen i både organisationer och departement är att de få kvinnor som finns i arbetsmarknadsorganisationernas ledande skikt blir nominerade till övermått. Den uppfattningen kan emellertid inte bekräftas i tillgänglig statistik (se tabell 7).

Den enda kvinna som har mer än sex uppdrag är en numera pensionerad LO-funktionär. Däremot finns 16 män i den kategorin. T o m i förhållande till sin andel av samtliga representerade män är de manliga "mångsysslarna" överrepresenterade jämfört med kvinnorna.

Aktuella ändringsförslag

Hösten 1986, när arbeiderpartiet åter kommit i regeringsställning, framlades ett nytt förslag till ändring av § 21 i likestillningsloven.

Tabell 7. Antal uppdrag i statliga organ (utval, styre og råd) per person i arbetsmarknadsorganisationerna

	ANTAL UPPDRAG				Samtliga
	1	2-3	4-5	6 el. fler	
Män	2723	538	49	16	3326
Kvinnor	1258	200	18	1	1477
Samtliga	3981	738	67	17	4803

Källa: Statlege utval, styre og råd m.v. 1. januar - 31. desember 1985. St.meld. nr. 7 (1985-86), sid VI.

Efter anmärkningar från Likestillingsombudet om könssammansättningen i kommunala organ skall således nyval eller nyutnämning kunna ske. Däremot finns inget förslag om en återgång till den tidigare ordningen för att kontrollera hur reglerna handhas i kommuner och landsting. Frågan om att flytta kontrollen från Likestillingsombudet till fylkesmännen tycks alltså ha avförts från dagordningen.

Danmark

I Danmark trädde en särskild lag om jämställdhet mellan kvinnor och män vid tillsättning av offentliga organ i kraft den 1 juli 1985.

Bakgrund

Frågan hade varit föremål för rättslig reglering sedan 1976. Då hemställde statsministern att övriga statsråd

skulle uppmärksamma jämställdhetsfrågan när styrelser, nämnder etc skulle tillsättas och att organisationer och myndigheter som nominerade till sådana organ skulle erinras om frågan.

Uppmaningen skärptes 1981. Samtidigt infördes en skyldighet för departementen att inrapportera förslagen till sammansättning till statsministerns kansli (motsvarande statsrådsberedningen) innan utnämning eller tillsättning hade skett. Året efter blev frågan om jämnare representation av kvinnor och män i offentliga styrelser och nämnder föremål för utredning. Det arbetet resulterade i 1985 års lag.

1985 års lag

Syfte och huvudregel

Lagen tillkom som ett medel att förändra den könsmässiga obalansen i offentliga organ. Kvinnoandelen var låg och ökade i mycket långsam takt. Syftet att förbättra kvinnornas ställning i samhällslivet framgår dock inte uttryckligen av lagtexten, som är könsneutral. Huvudregeln är att de organ som omfattas av lagen såvitt möjligt bör ha en "avbalanserad" könsfördelning. Om en styrelse på mer än tre personer har endast en kvinna (eller man) är sammansättningen inte "avbalanserad".

Tillämpningsområdet

Kravet på jämnare könsfördelning omfattar statliga styrelser, nämnder etc som tillsatts på regeringsnivå ("nedsat af en minister"). Det är tillämpligt på styrelser, råd, kommissioner etc som utsetts för att utreda

och/eller förbereda lagstiftning, samhällsplanering eller annan planering av allmänt intresse som kan komma att påverka medborgarnas levnadsförhållanden. Någon entydig avgränsning av tillämpningsområdet har inte ansetts möjlig.

Utanför tillämpningsområdet faller dock

- kommunala organ ("kommunale og amtskommunale udvalg");
- statliga styrelser, nämnder etc som tillsatts på lägre nivå än av en minister;
- nämnder, delegationer etc med administrativa och/eller tekniska arbetsuppgifter som inte anses ha allmänt intresse eller inte direkt påverkar medborgarnas levnadsförhållanden. Som exempel nämns i lagförarbetena vissa organ för ekonomisk tillsyn och rent rådgivande funktionärer inom det tekniska området;
- interna arbetsgrupper hos departement och myndigheter;
- interdepartementala arbetsgrupper där ledamöterna utsetts på grund av sina särskilda arbetsuppgifter eller funktioner.

Förfarandet

Myndigheter och organisationer skall till varje plats ge förslag på två personer, en kvinna och en man. Det slutliga valet mellan dem överlämnas till vederbörande statsråd. Innan tillsättningen sker skall förslaget inrapporteras till statsministerns kansli. I lagens arbeten understryks vikten av att det sker i så god tid att statsministeriet har möjlighet att reagera på förslaget.

Undantagsbestämmelse

Om särskilda skäl föreligger kan undantag medges från regeln om dubbla namnförslag. Organisation, myndighet etc som vill åberopa undantagsbestämmelsen skall lämna särskild motivering i varje enskilt fall.

Undantagsregeln kan gälla exempelvis när dubbla namnförslag inte kan ges för att uppdraget kräver särskild sakkunskap eller vissa kvalifikationer. Ett annat fall är när myndigheten/organisationen har ett rekryteringsskikt som består av bara det ena könet. Det ansågs föreligga risk för att lagens målsättning kunde hotas genom det vida undantagsområdet. Därför framhölls att frågan skulle tas upp till ny behandling om undantagsbestämmelsen användes alltför flitigt.



Sanktioner

Lagen har inga sanktionsbestämmelser. Lagens verkningar kommer därför att vara beroende av den politiska viljan. Det blir avgörande hur statsministeriet reagerar på könsmässigt icke "avbalanserade" utnämningförslag.

Den fortsatta utvecklingen

Efter lagens tillkomst har kvinnorepresentationen ökat. I de nya statliga styrelser och nämnder som tillsatts under perioden 1 juli 1985 - 31 december 1986 var 30% av ledamöterna kvinnor. Kvinnoandelen ökade också något i övriga statliga organ. (Genomsnittssiffran för 1985 var 15,7% mot 12,7% för 1984.)

Ett av problemen med tillämpningen har bl a varit kravet att föreslå både kvinnor och män till lediga platser. Ett annat problem har gällt kompetensbedömningen.

Ett fall gällde en myndighet som hade kvinnor på totalt 70% av sina platser i offentliga organ. Vid ett kompletteringsval till en mansdominerad nämnd lämnade denna myndighet endast ett namnförslag, en man. Det accepterades inte, utan myndigheten avkrävdes också ett kvinnligt namnförslag.

Ett annat fall gällde tillsättningen av en ny nämnd som skulle följa den teknologiska utvecklingen. Där beslöt den ansvarige ministern att arbetsmarknadens parter och de kommunala parterna inte fick delta eftersom de inte kunnat föreslå några kvinnliga kandidater. I det läget lyckades de nominera också kvinnor och kunde ingå i nämnden.

I en motion till Folketinget 1987 väcktes förslag om dels en kartläggning av kvinnorepresentationen i aktieföretag, fonder etc där det offentliga godkänner sammansättningen eller har representanter, dels riktlinjer för att säkra en jämnare könsfördelning i sådana organ. Motionen behandlas för närvarande i Folketinget.

Island

1985 års lag

När 1976 års isländska jämställdhetslag år 1985 avlöstes av en ny, tillkom en bestämmelse om jämn könsfördelning i råd, styrelser och nämnder. I den föreskrivs att staten, kommunerna och organisationerna skall sträva efter att fördelningen mellan kvinnor och män blir så jämn som möjligt när ledamöter skall utses (12 §). Lagförslaget innehöll också regler om förfarandet: vid nomineringen skulle dubbla namn lämnas och den som inte kunde föreslå både ett kvinnligt och ett manligt namn till en plats skulle lämna särskild motivering. Detta kom dock inte med i 1985 års lag.

Lagen innehåller alltså inga preciserade regler om hur en jämnare könsfördelning skall åstadkommas. Generellt gäller dock att jämställdhetskommittén (Jafnréttisráð) har till uppgift att se till att lagens bestämmelser följs. Om kommittén har anledning att befara att de överträds skall berörda parter få påpekanden för att vidta särskilda åtgärder (16 §). Kommittén kan påkalla prövning vid allmän domstol om part inte samtycker till sådana särskilda åtgärder (17 §). Vid brott mot lagen kan skadestånd utdömas (18 §).

Tillämpningen hittills

I ett första steg har jämställdhetskommittén informerat statliga organ, kommuner och arbetsmarknadens parter om de nya reglerna i jämställdhetslagen. En handlingsplan har utarbetats som ett andra steg och godkänts av det ansvariga departementet (socialministeriet) samt diskuterats i Alltinget (15 § 2. och 22 §). I planen krävs att kvinnors andel ökar i Alltinget, i statliga och kommunala styrelser, nämnder, kommittéer etc, på högre tjänster inom staten och vid representation från de fackliga organisationerna. Under 1986 initierades en kartläggning av könsfördelningen i statliga styrelser, nämnder och kommittéer. Detta har setts som ett tredje steg avsett att ge underlag för mer direkta åtgärder.

Finland

En finsk jämställdhetslag trädde i kraft den 1 januari 1987. Den har till syfte att främja jämställdheten mellan kvinnor och män bl a genom att "förbättra kvinnans ställning i synnerhet i arbetslivet" (1 §). Av särskild betydelse för frågan om kvinnors och mäns representation i offentliga organ är lagens fjärde paragraf. Enligt den har myndigheterna en särskild skyldighet att främja jämställdheten. Där föreskrivs också att i statliga kommittéer, delegationer och motsvarande organ samt i kommunala nämnder skall både kvinnor och män vara representerade såvida inte särskilda skäl talar däremot (4 § andra stycket). Regeln skall säkra att de offentliga organen får en omfattande och mångsidig sakkunskap genom att båda könen blir representerade.

Bestämmelsen är inte tillämplig på statliga bolag och inte heller på de statliga ämbetsverkens direktioner eller andra kollegiala förvaltningsorgan. Också inom

undantagsområdet skall dock både stat och kommuner alltid beakta det generella jämställdhetskravet.

Om "särskilda skäl" föreligger gäller inte kravet på att både kvinnor och män skall vara representerade. Som exempel nämns i lagförarbetena

"fallet då man skall tillsätta ett organ för att bereda en reform på något visst specialområde och de sakkunniga som lämpar sig för uppgiften antingen är enbart kvinnor eller enbart män".

Jämställdhetsombudsmannen har generell tillsyn över att jämställdhetslagen efterlevs, men kraven på representation från båda könen kan bli prövade i annan ordning. Förvaltningsdomstol kan efter besvär av kommunmedlem pröva lagligheten av kommunala beslut. Beslut som innebär att bara det ena könet representeras i en nämnd skulle alltså kunna bli ogiltigt genom dom.

På den statliga sektorn utövar justitiekanslern en aktiv kontroll av lagligheten i regeringsbeslut. Justitiekanslern skulle därför kunna ifrågasätta förslag till sammansättning av statliga organ som inte består av både kvinnor och män.

Under den korta tid jämställdhetslagen har varit i kraft har hittills två tolkningsfrågor aktualiserats i anslutning till 4 §. Den ena gäller om begreppet "kommunala nämnder" innefattar kommunstyrelser. Sannolikt kommer frågan efter besvär att avgöras av förvaltningsdomstol. Det andra problemet gäller uttrycket "kvinnor och män". Några intressenter har hävdade att bestämmelsen är uppfyllt så snart en enda kvinna ingår i det offentliga organet. Andra anser att den uttryckliga pluralformen i kombination med lagens jämställdhetssyfte kräver att en så jämn könsfördelning som möjligt skall eftersträvas. Också denna tolkningsfråga kan komma att avgöras av förvaltningsdomstol.



Sammanfattande jämförelse av de nordiska länderna

Alla nordiska länder utom Sverige har idag lagregler som syftar till en jämnare könsfördelning i offentliga styrelser och nämnder. De fyra länderna hanterar frågan på delvis olika sätt.

Reglernas placering

Medan Danmark har stiftat en särskild lag har de övriga, Norge, Island och Finland, fogat in representationsbestämmelserna i landets jämställdhetslag.

Målsättning

Den låga kvinnoandelen i offentliga organ är ett gemensamt politiskt problem som länderna avser att förbättra genom lagstiftning. Bara i Norge och Finland framgår dock det kvinnofrämjande syftet direkt av lagtexten och då i den generella målsättningsbestämmelsen i landets jämställdhetslag. De direkta lagrummen om mer jämställd representation har i alla länderna formulerats könsneutralt.

Tillämpningsområdet

Det isländska tillämpningsområdet är det vidaste och omfattar styrelser, nämnder etc inom stat och kommuner och dessutom organisationerna på den privata sektorn. Samtidigt är de isländska reglerna de minst preciserade.

Norsk rätt reglerar representation till både statliga och kommunala organ. Utanför faller bl a interna arbetsgrupper och proportionellt valda styrelser eller nämnder.

Också de finska bestämmelserna gäller både stat och kommun men begränsas till kommunala nämnder och vissa statliga styrelser, nämnder etc. Ämbetsverkens direktions- och andra kollegiala förvaltningsorgan är undantagna.

I Danmark är tillämpningsområdet inskränkt till statliga organ som utnämnts på ministernivå. Bland undantagen kan nämnas interna arbetsgrupper och grupper med rent administrativa och/eller tekniska arbetsuppgifter.

Gränserna för tillämpningsområdet är ganska oklara i alla länderna. De flesta exemplen på gränsdragningspro-

blem kan hämtas från Norge. Det beror inte på att den norska lagen är mindre preciserad, utan på att de längsta och bredaste erfarenheterna av regelanvändningen finns i Norge.

Huvudregeln

Reglerna om jämnare könsfördelning är mest generellt utformade i norsk och isländsk lag. Där talas om "så lika representation (så jämn fördelning) som möjligt".

De danska bestämmelserna använder begreppet "avbalanserad sammansättning". Det innebär att representationen delvis kan relateras till det befintliga rekryteringsunderlaget, men generellt skall mer än en kvinna ingå i gruppen.

I finsk lag krävs endast att både kvinnor och män skall vara representerade. Den huvudregeln är alltså närmast konstruerad som en minimiregel.

Minimiregel

Norge har en uttrycklig minimiregel för den kommunala sektorn. Styrelse eller nämnd etc med fyra eller fler ledamöter skall ha minst två ledamöter av det ena könet.

Undantag

I samtliga fall är huvudregeln villkorad, dvs försedd med en reservation. Regeln skall gälla "såvitt möjligt" eller "om inte särskilda skäl talar däremot". Också från den norska minimiregeln ges undantag om det på

grund av särskilda förhållanden är "uppenbart orimligt" att uppfylla den.

Förfarandet

Enligt den danska lagen och de norska reglerna för den statliga sektorn skall de nominerande organen ge förslag på en kvinna och en man, dvs dubbla namnförslag till varje plats.

De danska reglerna föreskriver vidare att den som inte avger dubbla namnförslag skall motivera varför det inte kunnat ske.

I finsk och isländsk lag finns hittills inga regler om förfarandet.

Kontrollen

Den norska kontrollen är olika för den kommunala och den statliga sektorn. På den förstnämnda kontrolleras könssammansättningen i de offentliga organen genom kartläggningar av Likestillingsombudet efter kommunalvalen, dvs med några års mellanrum.

På den statliga sektorn prövar FAD, det departement som ansvarar för bl a jämställdhetsfrågor, förslagen till sammansättning av grupper som skall utnämnas av departementen eller regeringen. För statliga organ på lägre nivå görs granskningen av vederbörande fackdepartement.

När regeringen utser styrelse eller nämnd förutsätts att också könssammansättningen behandlas.

I Danmark prövas frågor om fördelningen av kvinnor och män av vederbörande departement. Om dubbla namnförslag inte har lämnats underställs ärendet statsministerns kansli. Där kontrolleras alltså i sista hand att reglerna följs.

Den isländska jämställdhetskommittén ansvarar för kontrollen av att jämställdhetslagen följs - och därmed i princip också för regeln om jämnare könsrepresentation.

Beträffande tillämpning och kontroll av de finska reglerna kan jämställdhetsombudsmannen ge råd och anvisningar i frågan. Lagligheten i statliga beslut kontrolleras av justitiekanslern och kommunala besluts laglighet prövas efter besvär av förvaltningsdomstol. I båda fallen skulle den prövningen kunna avse beslut om könsammansättningen i statliga respektive kommunala organ.

Sanktioner

I inget av de nordiska länderna finns uttryckliga sanktionsmöjligheter mot alltför ojämn könsammansättning av offentliga organ.

Enligt den isländska lagen tycks det finnas formella möjligheter att i sista hand efter talan vid domstol utdöma skadestånd, men detta är i dagsläget en regel utan praktisk funktion.

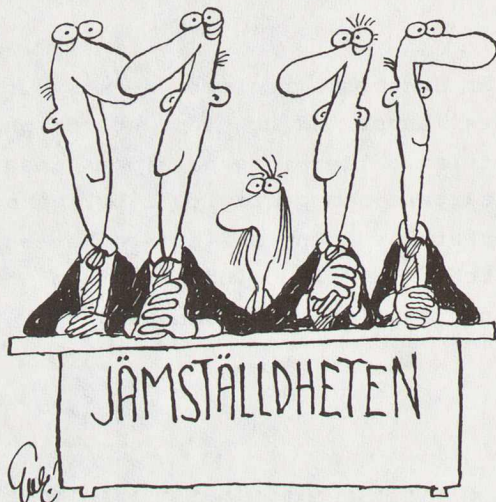
Både i Norge och Danmark kan departement och/ eller regering reagera på utnämningförslag på den statliga sektorn och därigenom få fram ändringar. Det innebär dock inga sanktioner mot förslagsställarna utan är ett led i förfarandet. En skarpare åtgärd är att, som skett vid ett tillfälle i Danmark, genom särskilt beslut

vakanssätta platsen när dubbla namnförslag inte har lämnats.

Inte heller den finska rättsordningen innefattar sanktioner. Dock kan reella ändringar åstadkommas genom ingripande av justitiekanslern beträffande statligt beslut och genom att förvaltningsdomstol genom dom ogiltigförklarar kommunalt beslut.

Slutsats

Sammantaget är de norska reglerna de mest utvecklade. De har tillämpats längst tid och fått störst genomslagskraft. Effekterna gäller inte bara det egna landet. Det lagstiftningsarbete som bedrivits i övriga nordiska länder har påverkats av de norska erfarenheterna. I samtliga fall är strävan att få en högre kvinnoandel i ledningen av den offentliga verksamheten.



9 Våra förslag till regeringen

Konkreta mål för ökad kvinnorepresentation

Vi föreslår

att regeringen antar som mål att en jämn könsfördelning i statliga organ skall vara uppnådd år 1998, samt

att regeringen antar som etappmål att kvinnorepresentationen i statliga organ skall vara minst 30% år 1992 och minst 40% år 1995

Att kvinnor och män skall finnas med i lika stor omfattning där besluten om vårt framtida samhälle formas är ett mål som regeringen, organisationer och politiska partier sagt sig sträva efter. Kvinnorepresentationen i statliga styrelser och kommittéer är låg och såväl regeringskansli som organisationer och partier har formulerat allmänna rekommendationer om att förändra detta faktum. Det konkreta resultatet av dessa rekommendationer har, som vi visat i detta och tidigare betänkanden, inte varit tillfredsställande. Kvinnorepresentationen har inte ökat i någon nämnvärd omfattning. För att kunna skrida från ord till handling krävs mer än allmänna rekommendationer. Det krävs också konkreta handlingsplaner där det klart framgår hur målen skall kunna förverk-

ligas. Och framför allt att dessa mål omsätts i praktiskt handlande.

Motståndet mot lagstiftning är kompakt

Som vi visat i föregående kapitel har samtliga länder i Norden utom Sverige infört regler som syftar till att nå jämn könsfördelning i statliga organ. I Danmark har lagen medfört en väsentlig förbättring av kvinnorepresentationen i nyutnämnda och omvalda organ, kvinnoandelen har där stigit från 13% till drygt 30%. I Norge där lagen varit i kraft under några år har kvinnorepresentationen också ökat betydligt. Kvinnoandelen i samtliga statliga organ är nu i genomsnitt drygt 30%.

Vi är övertygade om att den enda metod som med säkerhet innebär att kvinnorepresentationen ökar i någorlunda snabb takt är en lag om jämn könsfördelning i statliga organ. Trots denna övertygelse föreslår vi i första hand andra vägar. Detta på grund av det kompakta motstånd mot lagstiftning som vi mött från företrädare för organisationer och partier. Den enda av de nominerande organisationer vi samtalat med som kan tänka sig att gå fram lagstiftningsvägen är vpk. Ett förslag om en lag som med omedelbar verkan tvingar såväl regeringskansli som organisationer och partier att tillämpa regeln om jämn könsfördelning skulle med största sannolikhet hamna i byrålådan.

Ge oss några år till så skall vi nog klara en jämn könsfördelning, säger man från organisationer och partier. Vi har tidigare noterat att kvinnorepresentationen inte ökar av sig själv. Det behövs piskor - men också morötter. Regeringen måste därför på olika sätt underlätta för organisationer och partier att öka kvinnorepresentationen.

Det är dock inte bara de nominerande organisationerna som bär skulden till den låga kvinnorepresentationen, också regeringskansliet har försummat frågan. Den låga kvinnorepresentationen har diskuterats sedan mitten av 1970-talet. Många regeringar har passerat revy sedan dess, men inte förrän nu har man på allvar sett sig om efter åtgärder mot kvinnors underrepresentation.

Regeringen måste föregå med gott exempel och visa att den menar allvar med att öka kvinnorepresentationen. Vi föreslår därför att regeringen fastställer konkreta mål som stegvis leder fram till en jämn könsfördelning. Vi menar att det är rimligt att nå målet om jämn könsfördelning inom en dryg tioårsperiod. Vi föreslår vidare att regeringen antar etappmål som innebär att kvinnornas andel i statliga organ skall uppgå till minst 30% år 1992 och till minst 40% år 1995.

Projektverksamhet

Vi föreslår

att regeringen avsätter medel för en treårig projektverksamhet som syftar till att öka kvinnorepresentationen i statliga organ samt

att kostnaderna belastar tionde huvudtitelns anslag A 7, Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Syfte med projektet

För att könsfördelningen i statliga organ skall bli jämn krävs särskilda insatser. Regeringen bör därför på olika

sätt stimulera såväl organisationer och partier som den statliga förvaltningen att öka kvinnorepresentationen bland sina företrädare i dessa organ.

Vi föreslår att regeringen anslår medel för en projektverksamhet som syftar till att pröva olika metoder för att öka kvinnorepresentationen samt att dokumentera och utvärdera dessa metoder. Målet för projektverksamheten skall vara att höja kvinnorepresentationen i såväl centrala som regionala och lokala statliga organ.

Organisation

På central nivå bör finnas ett projektsekretariat samt en referensgrupp eller motsvarande med företrädare för de politiska partiernas kvinnoförbund samt jämställdhetsansvariga inom arbetsmarknadens parter och statsförvaltningen.

Projektet kan knytas till jämställdhetsrådet, bedrivs i delegations-/kommittéform eller på annat sätt som jämställdhetsministern finner lämpligt.

Projektarbetet

De aktiviteter som bedrivs inom projektet skall utgå från de behov som finns inom varje enskild organisation och de förhållanden som råder i respektive län. Projektet skall ge stöd och legitimitet åt de metoder de inblandade kvinnorna vill pröva inom sina respektive organisationer. Inom projektets ram bör därför metoder med skilda utgångspunkter och perspektiv prövas. Ett gemensamt mål för dem alla skall dock vara att öka kvinnorepresentationen.

Inom projektet bör nya och okonventionella metoder prövas på ett prestigelöst och fantasifullt sätt. Projektverksamheten bör därför inte på förhand regleras i detalj. I några län bör man pröva att bedriva en samordnad verksamhet mellan organisationer, partier och statsförvaltning.

På andra håll kan man bedriva arbetet i samarbete med andra eller var för sig. Organisationer och partier bör också kunna ansöka om medel för egna initiativ som inte ryms inom deras ordinarie verksamhet.

Projektet bör studera och pröva de metoder som det norska Likestillingsrådet använt sig av i sina kampanjer inför de senaste kommunal- och stortingsvalen.

Projektsekretariatet bör ge praktiska råd om hur ett lokalt arbete kan bedrivas. Sekretariatet bör också samordna arbetet, dokumentera resultaten av de prövade metoderna samt sammanställa och sprida kunskaper om dessa. Sekretariatet bör vidare ordna utbildning, ta fram informationsmaterial och vara opinionsbildare.

Vi föreslår att regeringen avsätter medel för en treårig projektverksamhet av den modell som skissats ovan. Därefter bör prövade metoder utvärderas.

Lagförslag prövas år 1992

Vi föreslår

att regeringen år 1992 föreslår riksdagen att lagstifta om jämn könsfördelning om kvinnorepresentationen i statliga organ då inte uppgår till minst 30%.

Såväl regeringskansli som organisationer och partier har sagt sig vara villiga att med kraft verka för att kvinnorepresentationen ökar i statliga organ. Vi utgår från att det finns en politisk vilja att förverkliga målet att kvinnor och män på lika villkor skall delta i besluten om morgondagens samhälle. Om alla inblandade formulerar konkreta mål och handlingsplaner som också genomförs, kommer målet att kunna uppnås inom en tioårsperiod.

Skulle det visa sig att dessa mål och planer inte ger avsedd effekt menar vi att det blir nödvändigt att lagstifta om jämn könsfördelning i statliga organ. Att än en gång utreda och formulera nya mål kommer då inte att leda frågan framåt. Vi har tidigare påpekat att en lag är det enda instrument som ger ett snabbt resultat.

Regeringen bör därför föreslå riksdagen att lagstifta om en jämn könsfördelning i statliga organ:

om andelen kvinnor år 1992 inte är minst 30% och om regeringskansli, organisationer och partier då inte kan redovisa handlingsplaner för hur målet 40% år 1995 skall nås.

I bilaga 1 finns ett underlag för en lag som innebär att det endast i undantagsfall kan tillsättas statliga organ där kvinnornas andel understiger 40% år 1995 och 50% år 1998.

Hittills har regeringen använt sig av metoden att begära in namn på både en kvinna och en man till varje erbjuden post för att på så sätt kunna öka kvinnorepresentationen. Det är den metod som hittills visat sig mest användbar i våra nordiska grannländer. Vi menar dock att metoderna för hur målet skall nås kan variera. Regeringen kan i förordningar ange de metoder den finner lämpliga, men de kan också anges i lagen.

Regeringens förordningar skärps och utvärderas

Vi föreslår

att nuvarande bestämmelse om gemensam beredning vid större förändringar skärps så att den även gäller vid kompletterande utnämningar under mandatperioden samt

att de förordningar där regeringen anger metoder för att förbättra kvinnorepresentationen kontinuerligt utvärderas och omprövas.

Rekommendationen från 1981 börjar gälla

Redan 1981 antog dåvarande center-/folkpartiregering en rekommendation om att organisationer och partier i alla sammanhang skall nominera en person av vardera könet till varje erbjuden post. Syftet med metoden var att regeringen skulle få ett bredare beslutsunderlag och därigenom kunna öka kvinnorepresentationen.

Trots att rekommendationen funnits sedan 1981 har den knappast tillämpats. Anledningen är dels att de nominerande parterna är mycket kritiska till metoden, dels att regeringskansliet inte upplyst om regeringens önskemål att få ett bredare beslutsunderlag.

Vid våra intervjuer med makthavare inom organisationer och partier uppgav de att de mycket sällan blev uppmanade att nominera två personer till varje post. När vi samtalande med statssekreterarna bekräftade de att de sällan begärde två namn. I de fall de upplyst om rekommendationen har det oftast skett i form av en till intet förpliktande rad i en skrivelse.

Att regeringen inte använder sig av den metod den själv anvisat uppmärksammade vi redan i vårt första betänkande. För att rätta till denna brist skärpte regeringen i slutet av 1986 jämställdhets- och kommittéförordningarna. Dessa skärpta regler har varit i bruk under så kort tid att det är omöjligt för oss att bedöma hur effektiva de är och i vilken mån de tillämpas. Vi utgår dock från att regeringskansliet numera uppmanar organisationer och partier att nominera minst en kandidat av vardera könet samt att de begär att den nominerande parten skall förklara sig om den anvisade metoden inte följs.

Motstånd hos de nominerande

Metoden att nominera en kandidat av vardera könet till varje erbjuden post har mött starkt motstånd hos de nominerande parterna. Organisationernas rätt att själva avgöra vilka som skall företräda dem anses vara en mycket viktig demokratisk princip. Det betraktas på vissa håll som ett ingrepp i den fria organisationsrätten att regeringen ges möjlighet att välja mellan två föreslagna kandidater.

- Vi ställer oss avvisande till detta därför att det skulle innebära att statsmakten och dess olika organ fick en möjlighet att utöva inflytande över den representation som vi har. Oavsett om statsmakten, otillbörligt eller inte, skulle utöva den så är blotta misstanken eller risken för detta något som vi tycker att man bör vara väldigt varsam med.

Det betraktas alltså som en viktig demokrati- och principfråga att den nominerande parten själv får avgöra vem som skall företräda organisationen. Mot detta kan hävdas att någon måste ta det övergripande ansvaret för att kvinnorepresentationen skall öka. Om varje organisation skall hävda sina egna principer som viktigast kommer kvinnorepresentationen knappast att öka. Samtliga nominerande parter har hävdat att en jämn könsfördelning är en viktig demokratifråga, men i praktiken finns det andra principer som är viktigare och som sätter hinder i vägen. Vi har tidigare påpekat att när två demokratiska principer kolliderar är det sällan den som gynnar kvinnor som segrar. Hur kan något kallas demokratiskt när kvinnor inte är en självklar del av demokratin?

Fördelar med metoden

Vi har dock inte bara mött motstånd mot metoden att nominera en person av vardera könet till varje post. Flera av statssekreterarna tyckte att det var utmärkt att regeringen nu skärpt förordningarna så att organisationer och partier måste förklara sig när de inte följer rekommendationen. En annan fördel är, menade flera, att även departementen nu måste motivera sina förslag till sammansättning i den gemensamma beredningen med arbetsmarknads- och civildepartementen. Det borde medföra att de också kommer att sätta hårdare press på organisationer och partier.

- Det som är bra med att man nu börjar tillämpa det här med dubbla namn är ju också att man får tips på folk man aldrig tänkt på som man kan använda i andra sammanhang. Dessutom är det viktigt att man får förklara sig om man inte följer de regler som gäller.

Det fanns också företrädare för de nominerande parterna som hade svårt att förstå motståndet mot att nominera två namn. Har vi bara tänkt igenom vilka vi föreslår är risken för att regeringen skulle kunna missbruka metoden obefintlig, menade några.

- Varför inte två namn - om båda är lika kompetenta så gör det väl inget om regeringen avgör vem det blir?

Tillämpning av reglerna inom regeringskansliet

Norge har sedan 1973 tillämpat metoden att nominerande parter skall föreslå namn på en person av vardera könet. Denna metod, kombinerad med en lag som föreskriver att könsfördelningen skall vara jämn, har lett till att kvinnorepresentationen ökat väsentligt. I Sverige har metoden egentligen inte prövats, trots att den gällt sedan 1981. Vi menar därför att de skärpningar som nu gjorts i förordningarna måste få tid att prövas i praktiken innan det avgörs om metoden är lämplig eller inte.

Den ordning som nu gäller innebär att departementen skall vara aktiva och ta initiativet till att de nominerande parterna föreslår en kandidat av vardera könet. Det faller också på departementens lott att kräva att organisationerna förklarar sig i de fall de inte följer rekommendationen.

Regeringen har också beslutat åtgärda den brist på samordning inom regeringskansliet som vi påtalade i vårt första betänkande. Numera skall gemensam beredning ske med arbetsmarknads- och civildepartementen

- när styrelser, nämnder och kommittéer nyinrättas eller ombildas på ett mer genomgripande sätt,
- i samband med en ny förordnandeperiod för flertalet ledamöter i en styrelse, eller
- i andra situationer där jämställdhetsintresset gör sig särskilt påmint.

Fördelen med gemensam beredning är att man får kontroll över och en samlad bild av de utnämningar som görs. Det skapas också möjligheter att ifrågasätta och förbättra kvinnorepresentationen i förslag till sammansättning innan ett ärende når regeringens bord. Motivet till att den gemensamma beredningen enbart gäller vid större förändringar är att det skulle bli alltför "byråkratiskt och krångligt" att ha gemensam beredning även vid vakan- ser under mandatperioden.

Vi menar att det är en brist att den gemensamma beredningen endast gäller vid större förändringar. Det viktiga kriteriet för att bli invald i en styrelse tycks vara att redan vara ledamot i den. Det blir därför svårt att åstadkomma någon större förbättring av kvinnorepresentationen i redan existerande organ. En god möjlighet att öka den är när någon lämnar sin plats under mandatperioden. Vi föreslår därför att den gemensamma beredningen utvidgas att gälla även vid kompletterande val under mandatperioden.

Vi menar vidare att gemensam beredning inte alls behöver vara byråkratisk och krånglig. Frågan kan skötas smidigt och informellt. En informell handläggning kan t o m

bidra till att öka kreativiteten och underlätta samarbetet över departementsgränserna.

En brist som flertalet organisationsföreträdare påtalade var den korta tid de får på sig att lämna sina nomineringar. Många statssekreterare bekräftade detta och menade att det utan större ansträngning går att förändra. Det är regeringens sak att underlätta för organisationer och partier att öka kvinnorepresentationen. Om de nominerande parterna säger sig behöva längre tid för att handlägga nomineringsfrågorna bör de också få det.

Årlig redovisning för riksdagen

Vi föreslår

att regeringen årligen redovisar könsfördelningen i statliga styrelser och kommittéer för riksdagen.

Skampålen

Att formulera mål och handlingsplaner är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att kvinnorepresentationen skall kunna öka. För att åtgärderna skall få bestående effekt krävs också att planerna verkställs och att resultaten granskas.

Vid våra intervjuer med makthavare från olika håll gavs ett ständigt återkommande svar på frågan hur kvinnorepresentationen skall kunna ökas: ställ oss vid skampålen! Nästan alla makthavarna vittnade om den opinionsbildande effekt vår kartläggning haft. Risken att bli

utpekad som boven i dramat bidrar till att höja medvetenheten och att existerande regler tillämpas.

- Första gången vi tog de här planerna var för tio år sedan och risken är ju att arbetet blir litet sömnigt med tiden. Den här utredningen har bidragit till att väcka upp en del av det som kanske har glömts bort under de här tio åren.
- Den här utredningen har gjort att frågan har uppmärksammats även hos oss. Det har skapats litet oro i leden och man är litet fundersam över vad det här innebär.

En årligen återkommande redovisning av den aktuella könsfördelningen i styrelser och kommittéer kan bidra till att hålla intresset för frågan vid liv, att skapa debatt om hinder och möjligheter och att stimulera alla inblandade att pröva nya metoder att nå målet - en jämn könsfördelning.

Departementen för löpande statistik

Regeringen kan lämpligen i budgetpropositionen för riksdagen redovisa resultaten av de beslut som fattats under året. Detta kräver att ett departement får ansvar för att från övriga departement samla in uppgifter samt att sammanställa och redovisa dem. Idag har samtliga departement i uppgift att inför en tillsättning i styrelser och kommittéer bereda ärendet gemensamt med arbetsmarknads- och civildepartementen. Ansvaret för sammanställning och redovisning kan därför lämpligen placeras hos jämställdhetsministern eller civilministern.

För att arbetet med den årliga redovisningen inte skall bli alltför tidskrävande måste statistiken föras fortlöpande under året. Den kan föras på liknande sätt som nu sker med ärendebalansen. I samband med att ett rege-

rings- eller departementsbeslut fattas förs uppgifter in i ett särskilt formulär om kön på dem som tillsatts och entledigats samt vem som nominerat dem. Ansvar för statistik och sammanställning bör lämpligen vila på expeditionschefen eller chefen för planerings- och budgetsekretariatet.

Det mest rationella sättet att samla dessa uppgifter vore att ta datatekniken till hjälp. För närvarande pågår diskussioner om gemensam upphandling av ett enhetligt datasystem inom regeringskansliet och när det installerats borde rutiner som dessa kunna skötas den vägen.

Länsstyrelsen samordnar statistik i länet

Som vi tidigare påpekat är beslutsfattandet för den regionala statsförvaltningen splittrat på flera händer. Idag finns inte någon samlad bild av könsfördelningen i statliga länsmyndigheters styrelser.

Till vissa styrelser är det landstingen som utser ledamöterna, t ex länsstyrelser, försäkringskassor och utvecklingsfonder, i andra är det partiernas och organisationernas distrikt som nominerar ledamöter och regeringen som utser, t ex länsbostadsnämnder och regionala högskolestyrelser. För att komplicera bilden ytterligare finns det också andra former för val och nominering: till läns skolnämnderna utses vissa ledamöter av regeringen efter förslag av arbetsmarknadens parter, andra ledamöter utses av landstingen. Till länsarbetsnämnder och regionala AMU-myndigheter nomineras ledamöterna av arbetsmarknadens parter men utses av huvudmyndigheten, dvs AMS och AMU-Styrelsen.

Det blir svårt att hitta åtgärder som ökar kvinnorepresentationen i de regionala myndighetsstyrelserna eftersom regeringen inte har något inflytande över val av styrelse i flera av länsmyndigheterna. Här är det landstingen och i vissa fall kommunfullmäktige som fattar merparten av de beslut som rör styrelsernas sammansättning. Kanske kan man åtgärda den låga kvinnorepresentationen regionalt genom aktiva satsningar från Kommunförbundet och Landstingsförbundet?

Som vi visat i vår kartläggning är kvinnorepresentationen i länsmyndigheterna ännu lägre än i de centrala. Det är därför ytterst väsentligt att riksdagen och regeringen fortlöpande kan följa utvecklingen på länsnivå. Vi föreslår att länsstyrelserna får till uppgift att årligen samla in och redovisa den aktuella könsfördelningen i samtliga statliga lekmanstyrelser i sina respektive län. Redovisningen sker till det departement som enligt regeringens beslut skall ansvara för rapporteringen till riksdagen. Vid varje länsmyndighet förs statistiken fortlöpande under året enligt samma modell som föreslås för departementen.

En fråga vi ställt oss men inte kunnat besvara är: vad innebär den nya samordnade länsförvaltningen för kvinnorepresentationen? Regeringen har för avsikt att i en proposition föreslå en mer samordnad länsförvaltning enligt den modell man haft på försök i Norrbotten. Modellen innebär att flera länsmyndigheter inordnas under en hatt. Hur lekmaninflytandet kommer att förändras har vi inte kunnat få en klar bild av, men vi utgår från att regeringen noga överväger eventuella konsekvenser för kvinnorepresentationen.

Forskning för förändring

Vi föreslår

att regeringen stimulerar olika forskningsorgan att i ökande omfattning initiera, finansiera och bedriva forskning om kvinnors möjligheter till inflytande och makt i samhället.

Kvinnoforskningen ställer nya frågor

Forskning om politisk makt bedrivs främst inom statsvetenskapen och den politiska sociologin. Denna forskning har, liksom all annan forskning, i såväl frågeställningar som resultat utgått från mäns tankar om mäns villkor i samhället. I en studie om kvinnosynen hos de stora politiska tänkarna från Platon fram till Engels konstateras att kvinnor i första hand betraktas som kvinnor och män som människor. Kvinnor är för dessa tänkare i första hand privata medan männen är offentliga och politiska. Den kände filosofen Jean-Jacques Rousseau uttryckte på 1700-talet denna syn på följande sätt:

"Mannen är inte speciellt man, utom i vissa ögonblick, kvinnan är kvinna hela sitt liv igenom."

Denna föreställning kan vi på vissa håll skymta än idag inom både politik och vetenskap. Inte förrän under de senaste decennierna har vi inom forskningen kunnat ta del av kvinnors tankar om kvinnors villkor i samhället. Forskning om kvinnor och politisk makt är alltså ett relativt nytt forskningsområde. Nästan all tidigare forskning har studerat den politiska människan som kön-

lös. Man har inte gjort någon skillnad på kvinnor och män vare sig i teori eller empiri.

Kvinnoforskningen har strävat efter att synliggöra kvinnor och beskriva de skilda villkor som gäller för kvinnor och män. Forskarna har sökt förklaringar till det könsuppdelade samhället och har analyserat de maktstrukturer som bidrar till att upprätthålla könsojämlikheterna.

För att kunna upphäva kvinnors underordnade ställning i samhället behövs kunskaper om vilka mekanismer som upprätthåller rådande ordning. Det är därför viktigt att forskningen tar sig an detta försummade forskningsfält och prövar vad ett kvinnoperspektiv kan tillföra vår kunskap. Att utveckla ett kvinnoperspektiv på forskningen innebär att frågeställningar, begrepp och teorier utgår från att samhället på ett systematiskt sätt är organiserat också efter kön. En ökad kvinnoforskning skulle även medföra en större vakenhet för hur den traditionella forskningens begrepp och metoder påverkar synen på kvinnors roll i politiken och i samhället.

Det finns en rad studier om olika grupperns engagemang att påverka beslutsprocessen i samhället. För att vinna ny kunskap om åsiktsbildning och politisk socialisation bland kvinnor krävs att forskningen tar sig an frågor om kvinnors aktiviteter inom etablerade organisationer och partier och inom separata kvinnoorganisationer. Detta är ett nästan helt outforskat område idag. Den etablerade forskningen tycks ta de formellt lika rättigheterna, t ex valdeltagandet, till intäkt för att det också råder reellt lika möjligheter i det politiska deltagandet. Det synsättet bidrar till att dölja att kvinnor och män i många fall har olika villkor och möjligheter att agera politiskt.

I många forskningsprojekt studeras demokratin inom t ex fackföreningsrörelsen och inom olika politiska organ utan att det görs skillnad på kvinnor och män. Vissa forskare granskar i efterhand sitt material utifrån variabeln kön, men detta är inte tillräckligt. Om inte frågeställningarna finns med i utgångspunkterna blir såväl tolkningar som resultat och teorier ofullständiga.

Ett försummat forskningsfält

Vilka är orsakerna till att kvinnor är så underrepresenterade i beslutande församlingar och vilka blir effekterna när kvinnorepresentationen ökar? Vi har i detta betänkande pekat på några av svaren på dessa frågor. Det är emellertid frågor som bör studeras på ett mer systematiskt sätt utifrån flera perspektiv och inom flera vetenskapliga discipliner. Det är frågor som kräver tvärvetenskapliga svar.

Trots att makt och konflikt är centrala begrepp inom t ex statsvetenskapen tycks det inom den etablerade forskningen finnas ett inbyggt motstånd mot att studera just könsskillnader i dessa termer. Detta motstånd måste brytas om forskningen skall kunna bidra till att öka förståelsen för och kunskapen om kvinnors villkor i samhället.

Utan en mer djupgående kunskap om vilka mekanismer som bidrar till att upprätthålla arbetsdelningen mellan könen blir det svårt att hitta åtgärder för en bestående förändring. Vi menar därför att det är ytterst väsentligt att regeringen på olika sätt stimulerar såväl forskningsfinansierande organ som forskningsinstitut och universitet att i ökande omfattning initiera, finansiera

och bedriva forskning om kvinnors möjligheter till inflytande och makt i samhället.

Kostnader

Det enda av våra förslag som medför kostnader för regeringen är förslaget om en treårig projektverksamhet i syfte att öka kvinnorepresentationen. Vi föreslår att kostnaderna för denna skall belasta tionde huvudtitelns anslag A 7, Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Referenslitteratur

- ANDERSEN, Agnete & NIELSEN, Ruth: Ligestillingslovene. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Århus, 1986.
- ANIANSSON, Eva m fl (red): Rapport från kvinnouniversitetet. Vetenskap, patriarkat och makt. Akademilitteratur, 1983.
- BERGQVIST, Olof m fl: Jämställdhet i arbetslivet. LiberFörlag, 1980.
- BOMAN, Ann: Omsorg och solidaritet - ohållbara argument? En studie av hur kvinnor inom ett fackförbund resonerar om arbete och teknik. Arbetslivscentrum, 1983.
- DAHLBERG, Anita: Jämt eller ibland - om jämställdhet. Forskningsrapport nr 43, Arbetslivscentrum, 1984.
- DAHLBERG, Anita: Kvotering och könsmakt. Ingår i Ds A 1986:5 Hit - men inte längre? Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- DAHLERUP, Drude: Fra en lille til en stor minoritet. Ingår i Ds A 1986:5 Hit - men inte längre? Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- DAHLERUP, Drude: Alt for få kvinder i de mange statslige udvalg, komiteer, råd og nævn. Stencil 1986. Kommer att ingå i Håndbog i kvinderepræsentation. Nordiska Ministerrådet, under utgivning.
- DAHLERUP, Drude & GULLI, Brita: Kvindeorganisationerne i Norden: Afmagt eller modmagt? Ingår i Haavio-Mannila m fl (red): Det uferdige demokratiet. Nordiska Ministerrådet, Oslo, 1983.
- Danska Stortinget: Forslag til lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner o.lign. Lovforslag nr L 161, Folketinget, 1984-85.

Danska Stortinget: Forslag til folketingsbeslutning om kvinderepresentation i visse bestyrelser, fonde og lignende, nr B lll, Folketinget, 1986-87.

Ds A 1986:4: Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män? Delbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Ds A 1986:5: Hit - men inte längre? Delrapport från utredningen om kvinnorepresentation. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

EDUARDS, Maud: Kvinnorepresentation och kvinnomakt. Forskningsrapport 1980:2, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.

EDUARDS, Maud (red): Kön, makt, medborgarskap. Kvinnan i politiskt tänkande från Platon till Engels. LiberFörlag, 1983.

EDUARDS, Maud Landby: Myten om den goda modern. Om kvinnorna, välfärdsstaten och jämställdhetspolitiken. Ingår i Makt och kön. Rapport nr 2, Delegationen för jämställdhetsforskning (JÄMFO), Stockholm, 1985.

EDUARDS, Maud Landby: Dilemman i demokratin. Ingår i Ds A 1986:5 Hit - men inte längre? Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

EDUARDS, Maud, HALSAA, Berit & SKJEIE, Hege: Likestilling, hvor likt? Om den nordiske offentlige likestillingspolitikken. Ingår i Haavio-Mannila m fl (red): Det uferdige demokratiet. Nordiska Ministerrådet, Oslo, 1983.

Finlands Riksdag: Förslag till lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män. Regeringens proposition nr 57/1985 rd.

Finlands Riksdag: Andra lagutskottets betänkande nr 4/1985.

Finlands Riksdag: Stora utskottets betänkande nr 79/1986.

Finlands Riksdag: Riksdagens svar på regeringens proposition med förslag till lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män (juni 1986).

Forbruker- og Administrasjonsdepartementet: Instilling fra en arbeidsgruppe som har vurderet mulighetene for en generell lovfesting av representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg, styrever, råd m.v. Oslo, 1979. Stencil.

- Forbruker- og Administrasjonsdepartementet: St.meld. nr 7 (1986-86). Statlege utval, styre og råd m.v. 1. januar - 31. desember 1985. Oslo, 1986.
- FORSBERG, Gunnel & GUNNARSSON, Ewa: Kvinnokampanjen. En probleminventering. Arbetslivscentrum/Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm, 1985.
- GONEGAI, Berit & THORSELL, Birgitta: Kvinnorna och facket. En studie om facklig aktivitet bland kvinnor i Svenska Kommunalarbetareförbundet. Skriftserie nr 4, Forum för tvärvetenskapliga kvinnostudier, Göteborgs universitet, sociologiska institutionen, 1985.
- HAAVIO-MANNILA, Elina m fl (red): Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk. Nordiska Ministerrådet, Oslo, 1983.
- Handelstjänstemannaförbundet: HTFs plan för jämställd representation 1979-1980.
- HEDLUND-RUTH, Gun: Makt och kön. Kvinnors villkor i kommunalpolitiken - en studie av en svensk kommun. Ingår i Makt och kön. Rapport nr 2, Delegationen för jämställdhetsforskning (JÄMFO), Stockholm, 1985.
- HEDLUND-RUTH, Gun: Varför ska just gruppen kvinnor öka sin representation i beslutande organ? Ingår i Ds A 1986:5 Hit - men inte längre? Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- HEDLUND-RUTH, Gun & JÓNASDÓTTIR, Anna G: Statsvetenskap. Ingår i SOU 1983:4: Om hälften vore kvinnor ... Jämställdhetskommitténs betänkande om kvinnorna i forskningen. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- HELLEVIK, Ottar & SKARD, Torild: Norske kommunestyre - Plass for kvinner? Universitetsforlaget, Oslo, 1985.
- HERNES, Helga Maria & HÄNNINEN-SALMELIN, Eva: Kvinners representasjon i det korporative system. Ingår i Haavio-Mannila m fl (red): Det uferdige demokratiet. Nordiska Ministerrådet, Oslo, 1983.
- HIRDMAN, Yvonne: Mellan likhet och särart - kvinnorörelsens historia i ett annat perspektiv. Ingår i Aniansson m fl (red): Rapport från kvinnouniversitetet. Vetenskap, patriarkat och makt. Akademitrattatur, 1983.
- HIRDMAN, Yvonne: Mellan struktur och konspiration. Ingår i Ds A 1986:5: Hit - men inte längre? Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

- HOEL, Marit: Arbeidertradisjon og kvinnefellesskap i industribedrifter. Ingår i Holter (red): Kvinner i fellesskap. Universitetsforlaget, Oslo, 1982.
- HOLGERSEN, Gudrun: Likestillingsloven. Universitetsforlaget, Oslo, 1984.
- Järfälla kommun: Matrikel 1986. Myndigheter, nämnder, styrelse m m.
- Kommunförbundet: Kommunalt förtroendevalda 1983 - parti och kön.
- Kvinnovetenskaplig tidskrift nr 2/85. Tema: Kvinnor och politik
- Kvinnovetenskaplig tidskrift nr 3/86. Tema: Jämställdhet - ideologi och politik.
- Law on the Equal Status and Equal Rights of Women and Men (No. 180, June 19, 1985). Reykjavik, 1985. Stencil.
- Ligestillingsrådet: Årsberetning 86. Köpenhamn, 1987.
- Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling: Årsmelding for 1984. Oslo.
- Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling: Årsmelding for 1985. Oslo, 1986.
- Likestillingsombudet: Likestillingsloven § 21 - oppsummering og erfaringer. Rapport till Forbruker- og Administrasjonsdepartementet. Oslo, 1984. Stencil.
- Ligestillingsrådet: Kvinner og politikk. Konferensrapport, stencil. Oslo, april 1984.
- LILJESTRÖM, Rita: Går det att förena likhet och särart? Ingår i Aniansson m fl (red): Rapport från kvinnouniversitetet. Vetenskap, patriarkat och makt. Akademi-litteratur, 1983.
- LILJESTRÖM, Rita: Två världar. Ingår i SOU 1983:4: Om hälften vore kvinnor ... Jämställdhetskommitténs betänkande om kvinnorna i forskningen. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- LILJESTRÖM, Rita & DAHLSTRÖM, Edmund: Arbetarkvinnor i hemarbets- och samhällsliv. Tidens förlag, 1981.
- LILJESTRÖM, Rita & ÖZGALDA, Elisabeth: Kommunals kvinnor på livets trappa. Svenska Kommunalarbetareförbundet, 1980.

LO: Jämställdhet och solidaritet. Rapport om jämställdhet i arbetslivet, 1981.

Makt och kön. Rapport nr 2, Delegationen för jämställdhetsforskning (JÄMFO), november 1985.

Norska Stortinget: Lov om endring i lov av 9. juni 1978 om likestilling mellom kjønnene. Ot.prp. nr. 67 (1980-81).

Norska Stortinget: Instilling fra sosialkomiteen. Innst. O. nr. 78 (1980-81).

Norska Stortinget: Lov om endring i lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene. Ot.prp. nr. 53 (1981-82).

Norska Stortinget: Instilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen. Innst. O. nr. 30 (1982-83).

NOU 1978:7: Nemnder på fylkesplan. Oslo, 1978.

NOU 1982:38: Nemnder på kommuneplan. Oslo, 1982.

Notat den 18. juli 1985 från Statsministeriet, Köpenhamn. Stencil.

Proposition 1986/87:99: Ledning av den statliga förvaltningen. Stockholm.

RESSNER, Ulla: Vårdarbetarkollektivet och facket. Arbetslivscentrum, 1981.

RESSNER, Ulla: Den dolda hierarkin - om demokrati och jämställdhet. Rabén & Sjögren, 1985.

RESSNER, Ulla: Mäns makt och kvinnors arbete inom offentlig förvaltning. Ingår i Ds A 1986:5 Hit - men inte längre? Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

SCB: Kvinno- och mansvär(1)den. Fakta om jämställdheten i Sverige 1986.

Sida vid Sida. En rapport om jämställdhetens läge i Sverige 1985. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm, 1986.

SINKKONEN, Sirkka: Kvinnorna i kommunalpolitiken. Ingår i Haavio-Mannila m fl (red): Det uferdige demokratiet. Nordiska Ministerrådet, Oslo, 1983.

SKARD, Torild: Hverdag på Lövebakken. Oslo, 1981.

SKARD, Torild & HAAVIO-MANNILA, Elina: Kvinner i parlamentene. Ingår i Haavio-Mannila m fl (red): Det uferdige demokratiet. Nordiska Ministerrådet, Oslo, 1983.

SKJEIE, Hege: Fortrinnsrett - ingen forpliktelse. Om bruk av kvotering som virkemiddel i den offentlige likestillingspolitikken. Rapport 4/85, Institutt for Samfunnsforskning, Oslo, 1985.

SOU 1983:4: Om hälften vore kvinnor ... Jämställdhetskommitténs betänkande om kvinnorna i forskningen. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

STEFANSSON, Alexander: En fyraårig plan om åtgärder för att uppnå jämlikhet mellan könen. Reykjavik, 1986. Stencil.

TCO: Sammanställning av enkätsvar från kvinnor som deltagit i TCOs samhällsekonomska kurser för kvinnor, 1986-04-23.

Bilaga 1

Underlag för lag om jämn könsfördelning i vissa offentliga organ

- Allmänna överväganden

Utredningen om kvinnorepresentation har dokumenterat den ojämna könsfördelning som råder i statliga styrelser och kommittéer. Den debatt om jämställdhet inom staten som förekommit sedan i vart fall 1970-talets första hälft har intensifierats som en följd av denna kartläggning. Om det delmål som angetts i slutbetänkandet för att öka den låga kvinnorepresentationen inte nåtts 1 juli 1992 är mer kraftfulla åtgärder nödvändiga. Erfarenheterna från våra nordiska grannländer bekräftar också att det behövs särskilda åtgärder för att få en bestående ökning av kvinnorepresentationen.

Lagen bör utformas på följande underlag.

- Det krävs lagstiftning

Sverige är nu det enda land i Norden som inte i lag reglerat frågan om jämnare könsfördelning i statliga styrelser, nämnder etc. Utredningen har stannat för att föreslå att en lag om jämn könsfördelning i vissa statliga organ skall utarbetas om inte kvinnorepresentationen år 1992 uppgår till minst 30%.

Frågan om jämn representation av de två könen i alla offentliga organ är av så grundläggande karaktär att den skulle kunna bli föremål för en konstitutionell lösning, dvs regleras i grundlag. Utredningsuppdraget har emellertid uteslutande gällt könsfördelningen i statliga styrelser, nämnder etc och inom det statliga kommittéväsendet. Den rättsliga reglering som syftar till en jämnare könsfördelning inom detta område har hittills inskränkt sig till förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet, kommittéförordningen (1976:119) och föreskrifter. Regler om sammansättningen av statliga organ tillhör regeringens primärområde och regleras normalt i sådana former.

Andelen kvinnor och män i statliga styrelser, kommittéer etc är emellertid också en fråga för dem som lämnar förslag på personer till sådana uppdrag. Nomineringsförslag lämnas av både organisationer, politiska partier och myndigheter. En lag innefattar åliggande även för dem som nominerar till statliga organ att beakta kravet på jämn könsfördelning. Den gäller alltså förhållandet mellan enskilda och det allmänna, dvs det område som skall regleras i lag.

En lag har också ett betydande värde som uttryck för samhällets betoning av jämställdhetsmålet och avsikt att förbättra kvinnorepresentationen. Både frågans vikt och behovet av att normerna på området blir allmänt kända är ytterligare motiv för lagstiftning.

- Om lagens bestämmelser

Lagen bör inledas med en programförklaring som anger att lagens ändamål är att uppnå en jämn könsfördelning i vissa offentliga organ genom att öka kvinnorepresentationen. Att kvinnors andel i statliga styrelser, nämnder

etc är låg och t o m i vissa fall obefintlig har behandlats i delbetänkandet (Ds A 1986:4) Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män? och i detta slutbetänkande.

En låg kvinnoandel är inte bara en fråga om kvantitet och numerisk rättvisa. Den är också en tilltrosfråga. På könsmässiga grunder kan objektivitet och saklighet i beslut som fattas av ensidigt sammansatta organ ifrågasätts. En jämnare representation av kvinnor och män i offentliga organ har därför betydelse för medborgarnas tilltro till myndigheternas verksamhet.

En svag kvinnorepresentation är dessutom en kvalitativ fråga. Hittills har både beslutsfattande och myndigheters interna diskussioner i hög grad gått miste om kvinnors särskilda kunskaper och erfarenheter. Det är ett samhälleligt intresse att både kvinnor och män bidrar med sina skilda erfarenheter i den offentliga verksamheten.

Förutom att en sådan paragraf har till uppgift att upplysa om lagens ändamål skall den ge ledning när de efterföljande lagrummen tolkas. Så länge kvinnorepresentationen i offentliga organ generellt inte uppfyller de krav som anges i lagen skall inte i första hand en hög kvinnoandel i någon enstaka styrelse eller kommitté begränsas med hänvisning till kravet på jämn könsfördelning.

En bestämmelse bör precisera tillämpningsområdet. Syftet att öka kvinnorepresentationen omfattar såväl centrala som regionala och lokala statliga myndigheter. Lagen skall inriktas på tillsättning av statliga styrelser, nämnder, delegationer etc som utses av regeringen och på referensgrupper, samarbetsorgan o dyl. Ordförbistringen på området är betydande. Oavsett benämning skall lagen

gälla organ vars ledamöter huvudsakligen består av s k lekmän, dvs av personer som inte är anställda hos den myndighet varunder det sorterar.

Ledamöter i styrelser och nämnder i regionala och lokala statliga myndigheter tillsätts i viss omfattning i särskild ordning, bl a genom val i kommunala församlingar. På ledamöter som utses i sådan ordning är lagen inte tillämplig.

Utanför tillämpningsområdet faller också förvaltningsdomstolarnas lekmanadomare, statliga bolags styrelser samt den kommunala och privata sektorn. Inte heller omfattas grupper, kommittéer etc som är sammansatta enbart av befattningshavare vid myndigheten eller grupper utan lekmanainflytande för samverkan mellan myndigheter. På dessa är förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet och departementsförordningen (1982:1177) tillämpliga.

En paragraf bör ange de fullständiga reglerna för hur statliga styrelser, nämnder, kommittéer etc skall vara sammansatta med hänsyn till kön.

Den skall beaktas när förslag lämnas på ordinarie ledamöter och suppleanter och den gäller när styrelser och kommittéer tillsätts, kompletteras eller får förnyat mandat.

Vid tillämpningen skall ordinarie ledamöter och suppleanter räknas var för sig.

Regeln kan dessutom vara ett stöd för organisationer och myndigheter i deras strävan till jämställdhet mellan kvinnor och män. Kraven på jämn könsrepresentation bör bidra till att de som nominerar till statliga uppdrag intensifierar arbetet med att rekrytera kvinnor till de

befattningsskikt och funktioner från vilka personer brukar föreslås till uppdrag. Regeln bör också vara till hjälp för att bredda rekryteringsbasen för sådana uppdrag.

Huvudregeln i bestämmelsen är att de statliga organ för vilka lagen gäller skall ges en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män. Uttrycket "en i huvudsak jämn fördelning" kan tolkas på olika sätt under olika tider. Det är orealistiskt att tro att kvinnorepresentationen genast efter lagens ikraftträdande kan bli jämbördig med den manliga. Det kan behövas en viss övergångstid för att nå den jämna könsfördelningen. Övergångsvis skall det anses råda en i huvudsak jämn könsfördelning när kvinnoandelen i styrelser, kommittéer etc är minst 40% fr o m den 1 juli 1995.

Fr o m den 1 juli 1998 skall "en i huvudsak jämn fördelning" tolkas som en hälftenregel. Naturligtvis måste sådana marginella avvikelser accepteras som följer av att statliga organ kan ha ett ojämnt antal ledamöter. Det bör inte heller anses stridande mot huvudregeln om i huvudsak jämn könsfördelning att andelen kvinnor och män förändras genom att t ex en suppleant går in på ordinarie plats under löpande mandatperiod.

En undantagsbestämmelse är en tvingande nödvändighet i ett så starkt könssegregerat samhälle som vårt. Även med synnerlig god vilja hos alla parter framstår det som svårt att få en jämn könsfördelning inom alla organ för försvar, brandväsende, skogsbruk och fiskerinäring, för att nu nämna några områden. Av utredningens kartläggning framgår att de enkönade sammanslutningarna endast är manliga. På de kvinnodominerade sektorerna finns alltid också manliga representanter. Även där kan det dock föreligga skäl till undantag från huvudregeln, exempelvis beträffande styrelser, nämnder etc för kvinnoforskning.

Bedömningen av vilka särskilda skäl som kan åberopas mot en i huvudsak jämn könsfördelning kan inte vara statisk. Efter viss tid bör även en extremt sned könsfördelning ha kunnat luckras upp. Både myndigheter och organisationer kan genom ett målmedvetet aktivt jämställdhetsarbete bland sina anställda mildra problemet. Eftersom övergångsregler förespråkats vid tolkningen av "en i huvudsak jämn fördelning" förutsätts att undantagsbestämmelsen behöver tillgripas endast i enstaka och speciella fall.

Ett sådant kan vara när myndighet eller organisation behöver bli företrädd av någon med specialistkompetens och där det inte finns flera personer att välja mellan.

Undantagsregeln kombineras med en minimiregel som skall tolkas strikt. Enligt den skall varje kön vara representerat med minst en person i organ som har högst sex ledamöter, minst två personer när ledamöterna är sju till elva personer och minst tre personer i organ med tolv eller fler ledamöter. Genom minimiregeln kommer helt enkönade sammansättningar av styrelser och kommittéer att försvinna. Det har setts som synnerligen väsentligt att båda könen är representerade i statliga styrelser och kommittéer. Minimiregeln kan därför sammanfalla med huvudregeln i statliga organ med få medlemmar.

I en paragraf bör anvisas vägar för det närmare förfarandet vid tillämpningen av lagen.

I kapitel 9 i slutbetänkandet har föreslagits vidgning av området för sådan gemensam beredning som av jämställdhetsskäl bör ske mellan arbetsmarknads- och civildepartementen. Förfarandet med gemensam beredning bör användas också fortsättningsvis. Vidare skall ansvarigt departement ge råd i frågor som gäller lagens undantags-

bestämmelse till dem som har att föreslå ledamöter till statliga organ.

I både förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet och kommittéförordningen (1976:119) föreskräs metoden med dubbla, könsbalanserade namnförslag när en styrelse respektive en kommitté skall utses. Samma tillvägagångssätt används också i andra länder. I vårt land förekommer också principen - men utan könsaspekter - vid förslag till ledamöter och ersättare i arbetsdomstolen. Den är alltså allmänt etablerad.

Även andra sätt att åstadkomma den jämna könsfördelningen kan användas. En metod är direkta samråd med nominerande myndigheter, organisationer och politiska partier i enskilda fall inför en nominering.

Utrymme bör lämnas för olika lösningar inom lagens allmänna ram. De ovan nämnda förordningarna kan användas för ytterligare föreskrifter med anledning av lagen.

Bilaga 2

Utredningens arbete

Regeringen beslutade den 5 september 1985 att tillsätta en utredning med uppgift att föreslå åtgärder för att öka kvinnorepresentationen i statliga organ. Statsrådet **Anita Gradin** utsåg till särskild utredare **Gerd Engman**, som då var riksdagsledamot. Hon har till sin hjälp haft ett sekretariat där **Ann Boman** från arbetslivscentrum varit sekreterare och **Kerstin Sjeldrup** från arbetsmarknadsdepartementet assistent.

Till sekretariatet har under hösten 1986 knutits **Anita Dahlberg**, lektor i rättskunskap, i två månader och **Anette Romö**, psykolog, i fyra månader för att biträda med särskilda delstudier.

- Kartläggning av könsfördelningen

Sekretariatet börjades sitt arbete i februari 1986 och den första arbetsuppgiften blev att kartlägga könsfördelningen i en mängd statliga organ.

Den kartläggning vi genomförde omfattar 88 centrala myndigheter, 175 länsmyndigheter och 130 kommittéer inom departementen. Sammantaget ingår 6 804 uppdrag i kartläggningen. Underlag till kartläggningen fick vi genom att sända ut formulär till de myndigheter vi ville studera. I formuläret bad vi om uppgifter som rörde myndig-

heternas lekmannastyrelser och högsta tjänstemannaledning.

Resultatet av kartläggningen presenterades i september 1986 i delbetänkandet (Ds A 1986:4) Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män?. Vi valde att inte bara visa verkligheten i form av siffror och tabeller, utan ställde också en mängd provocerande frågor till olika makthavare. Vår avsikt var att skapa debatt om dels hur det kan komma sig att verkligheten ser ut som den gör, dels hur långt makthavarna är beredda att gå för att förändra den. Och debatt har det blivit, delbetänkandet har fått stor uppmärksamhet i såväl massmedia som inom organisationer, partier och statsförvaltning.

- Uppmaning inför tillsättningar

I mars 1986 skrev vi till de nominerande parterna och till samtliga statssekreterare. Inför de tillsättningar som stundade ville vi fästa deras uppmärksamhet på att öka kvinnorepresentationen och på regeringens rekommendation att nominera en kvinna och en man till varje erbjuden plats.

- Forskarseminarium

För att få en någorlunda klar bild av vilka faktorer som påverkar den låga kvinnorepresentationen bad vi sex kvinnoforskare att utifrån sin egen forskning kommentera vårt första delbetänkande.

De sex forskarna skrev var sin uppsats, som presenterades vid ett seminarium i september 1986. Seminariet möttes av ett stort intresse och stora delar av "organisationssverige" fanns med bland deltagarna. Uppsatserna

finns dokumenterade i delrapporten (Ds A 1986:5) Hit -
men inte längre?

De förklaringar och diskussioner som forskarna förde fram i sina uppsatser har varit till stor hjälp för oss när vi bearbetat och tolkat vårt material. Därifrån har vi hämtat fakta, idéer och inspiration.

De forskare som medverkade vid vårt seminarium var:
Anita Dahlberg, jurist; **Drude Dahlerup**, **Maud Landby Eduards** och **Gun Hedlund-Ruth**, statsvetare; **Yvonne Hirdman**, historiker, och **Ulla Ressner**, arbetslivsforskare.

- Två fallstudier om könskvotering

Att könskvotering är en het potatis konstaterade vi redan i vårt första betänkande och det har vi också fått många belägg för under året. För att få mera kunskap om hur könskvotering kan fungera i praktiken genomförde vi under hösten 1986 två fallstudier.

I den ena fallstudien studerar vi vårt grannland Norge, där tre av de politiska partierna infört regeln om könskvotering i sina stadgar. Vi samtalande med kvinnliga politiker från dessa tre partier, med forskare och med handläggare på Likestillingsrådet. Intervjuerna i Norge genomfördes av Ann Boman och Anette Romö.

En annan, något mildare, form av kvotering har införts av Järfälla socialdemokratiska arbetarekommun. Vi ville veta vilka erfarenheter man har av den metoden och intervjuade därför flera socialdemokratiska politiker i Järfälla - såväl kvinnor som män - men också företrädare för de övriga riksdagspartierna i kommunen. Dessa intervjuer har gjorts av Anette Romö och Kerstin Sjeldrup.

- Granskning av lagstiftning i Övriga Norden

Sverige är det enda land i Norden som saknar en lag om jämn könsfördelning i offentliga styrelser och nämnder. Norge var först att lagstifta i dessa frågor och har därmed den längsta erfarenheten. Vi valde därför att studera den norska lagen och erfarenheterna av den extra noga. Anita Dahlberg har under hösten 1986 besökt forskare, jurister och departementstjänstemän i Norge. Hon har också granskat lagarnas utformning i Danmark, Island och Finland.

- Diskussioner med makthavarna

Vilka har det största inflytandet över beslut om nomineringar till de beslutsföra vi studerar, frågade vi oss. Vi fick fram att nyckelpersonerna var departementens statssekreterare, partisekreterarna och kanslicheferna för riksdagsgrupperna samt nära medarbetare till ordförandena för arbetsmarknadens huvudorganisationer. Gerd Engman och Ann Boman intervjuade under hösten 1986 dessa makthavare om deras syn på orsakerna till den låga kvinnorepresentationen och hur de ville förändra denna tingens ordning.

I februari 1987 anordnade vi ett offentligt seminarium där vi utfrågade företrädare för riksdagspartierna och för arbetsmarknadens huvudorganisationer. Seminariet möttes av ett mycket stort intresse från såväl massmedia som organisationer och partier.

Våra erfarenheter och slutsatser från såväl intervjuer som seminariet finns invävd i detta slutbetänkande liksom citat från enskilda makthavare.

- Diskussioner med kvinnoförbund och jämställdhetsansvariga

Vi nöjde oss inte med att enbart tala med makthavarna om vilka problemen är och hur de kan avhjälpas. För att få en komplett bild samtalade vi också med ordförandena för de politiska partiernas kvinnoförbund, med de jämställdhetsansvariga inom arbetsmarknadens huvudorganisationer och med enskilda kvinnor verksamma inom såväl partier, organisationer som statsförvaltning. Dessa samtal var viktiga komplement till de intervjuer vi gjorde med makthavarna. Vi tror att vi därmed skaffat oss en någorlunda fullständig bild av den verklighet vi är satta att utreda. Erfarenheter och slutsatser av samtalen med dessa kvinnor finns invävd i de diskussioner, överväganden och förslag som presenteras i detta slutbetänkande.

- Utredningen har rönt stor uppmärksamhet

Som vi redan nämnt har utredningen fått stort utrymme i massmedia. Vad vi känner till har utredningen fram till april 1987 uppmärksammats i ca 200 tidningsartiklar och 15 program i radio och TV. Dessutom har vårt första delbetänkande lett till att en mängd lokaltidningar gjort egna kartläggningar av könsfördelningen i sina kommuner.

Utredningens ordförande och sekreterare har medverkat som föreläsare vid ett tjugotal möten, konferenser och seminarier anordnade av partier, kvinnoförbund och andra kvinnoorganisationer, av fackförbund och statsförvaltning. Våra erfarenheter från dessa sammankomster har också varit viktiga för oss när vi gjort våra slutliga bedömningar.

Bilaga 3

Kommittédirektiv (Dir 1985:43)

Uppdrag att föreslå åtgärder för att öka kvinnorepresentationen i statliga organ

Beslut vid regeringssammanträde 1985-09-05.

Statsrådet Gradin anför.

- Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att föreslå åtgärder för att öka andelen kvinnor i statliga organs styrelser m.m. I utredarens arbete bör ingå att kartlägga den nuvarande kvinnorepresentationen i sådana organ. Kartläggningen bör genomföras så att den kan ge ett underlag för en fortlöpande uppföljning av hur kvinnorepresentationen utvecklas. Utredaren bör samråda med berörda nominerande organisationer.

- Bakgrund

- Kvinnorepresentationen idag

Jämställdhet mellan kvinnor och män innebär bl.a. att både kvinnor och män bör vara representerade i beslutande och rådgivande organ.

Kvinnors representation i direktvalda politiska organ har ökat kraftigt under 1970-talet. Jämfört med länder utanför Norden har kvinnorna i Sverige en stark ställning i sådana organ. I riksdagen har under den senaste mandatperioden kvinnornas andel av ledamöterna uppgått till 27,5 %. I landets kommunfullmäktige finns i genomsnitt 29,3 % kvinnor och i landstingsfullmäktige 33 %.

Situationen är dock långt ifrån tillfredsställande i bl.a. styrelserna för de statliga organen. I statliga styrelser och råd m.m. är kvinnorepresentationen mycket låg. Många styrelser saknar helt kvinnliga ledamöter. I de centrala ämbetsverkens styrelser utgjorde kvinnorna år 1984 ca 10 %. Även i länsstyrelsernas styrelser var kvinnoandelen ca 10 %. Länsarbetsnämndernas styrelser hade endast 8 % kvinnliga ledamöter, medan det bland läns skolnämndernas ledamöter fanns 18 % kvinnor.

Vad gäller det statliga kommittéväsendet har kvinnoandelen bland ordförande, ledamöter, sakkunniga och experter sedan årsskiftet 1981/82 årligen redovisats i kommittéberättelsen. Andelen kvinnor har under denna tid varit så gott som oförändrad, ca 16 %.

- Vissa hittills vidtagna åtgärder

I många fall hänger den låga kvinnoandelen i de statliga organens styrelser m.m. samman med att organisationer, som ombeds nominera företrädare i styrelserna, i regel nominerar män.

Konstitutionsutskottet har i sitt granskningsbetänkande våren 1984 (KU 1983/84:30) anförts att det är av stor betydelse att arbetet med jämställdhetsfrågor fortsätter och att regeringens strävanden att öka kvinnornas deltagande i t.ex. kommitté- och utredningsarbetet måste fortsätta. Utskottet har därvid funnit det vara av värde att resultatet av regeringens jämställdhetsarbete fortlöpande redovisas.

Behovet av att öka andelen kvinnor i statliga styrelser m.m. har sedan år 1977 kommit till tydligt uttryck genom en direkt författningsregel i den s.k. jämställdhetsförordningen. Under hösten 1984 utfärdade regeringen en ny förordning (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet.

Enligt denna förordning skall en myndighet, när den själv skall ge någon ett uppdrag inom ett område, där det inte råder en i huvudsak jämn könsfördelning, verka för att göra det möjligt att välja mellan personer av båda könen, om det kan ske inom ramen för sakliga urvalsgrunder.

Även när myndigheten skall föreslå någon till ett uppdrag skall den, enligt den nya förordningen, föreslå en person av vardera könet, om det kan ske inom ramen för sakliga urvalsgrunder.

Hittills under 1980-talet har också vissa försök gjorts för att förstärka kvinnorepresentationen genom ändringar

av nomineringsförfarandet. Här kan t.ex. nämnas att frågan har tagits upp vid flera tillfällen under senare år i kontakter mellan regeringskansliet och de politiska partierna samt arbetsmarknadens organisationer. Jag redovisar inte dessa olika åtgärder utförligare här utan hänvisar till de redogörelser som lämnats i bl.a. denna fråga i två betänkanden från konstitutionsutskottet (KU 1983/84:30 och 1984/85:35) i särskilda avsnitt och promemorior om regeringens åtgärder beträffande jämställdhetsfrågor.

Jag har under år 1984 haft överläggningar med arbetsmarknadens parter för att diskutera kvinnorepresentationen och hur den skall kunna förstärkas. Parterna och jag är överens om att dessa överläggningar bör fortsätta.

Vidare har frågan om kvinnorepresentationen särskilt behandlats vid ett möte med jämställdhetsrådet i början av år 1985. Rådet, i vilket jag är ordförande, består av företrädare för de fem riksdagspartierna, de större kvinnoorganisationerna, arbetsmarknadens parter m.fl.

- Vissa åtgärder i Norge och Danmark

I Norge regleras frågan om kvinnors och mäns representation i styrelser för statliga organ i likestillingsloven (§ 21). Därutöver finns sedan år 1976 en förordning enligt vilken organisationer som ombeds nominera företrädare i statliga utredningar, styrelser och nämnder, skall lämna namnförslag med dubbelt så många kandidater som organisationen skall representeras med, d.v.s. med lika många kvinnor som män. Ordinarie ledamöter och suppleanter räknas härvid var för sig. Organisationer som inte följer detta krav och som inte kan ange särskilda skäl härför riskerar att bli utan representation. Sedan denna förordning infördes har kvinnorepresentationen i

de norska statliga organen ökat med ca 12 % och ligger i dag på ca 30 %.

I Danmark, där kvinnorepresentationen i statliga organs styrelser endast är 11,4 %, finns sedan den 1 juli 1985 en lag, enligt vilken myndigheter och organisationer skall föreslå både kvinnor och män till representationsuppdrag. Regeln kan dock frångås om särskilda skäl föreligger. Det är resp. minister som avgör vem som skall utses till representant av dem som nominerats men först sedan de föreslagna kandidaterna granskats av statsministern.

- Uppdraget

De i Sverige hittills vidtagna åtgärderna har inte lett till att kvinnorepresentationen har ökat märkbart i de statliga styrelserna m.m. Den situation som råder i dag är inte tillfredsställande.

Samtliga statliga organ har ett ansvar för jämställdhetsarbetet. Bl.a. därför bör kvinnorepresentationen i deras styrelser öka. Jag anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas i detta syfte. En särskild utredare bör därför tillkallas. Utredarens uppgift bör vara att lämna förslag till åtgärder för att öka kvinnorepresentationen i de statliga organens styrelser m.m.

I utredarens uppdrag bör ingå att kartlägga den nuvarande kvinnorepresentationen i olika statliga organ. Att genomföra en total kartläggning av den kvinnorepresentation i alla de styrelser, kommittéer, nämnder och råd m.fl. organ som regeringen, enskilda statsråd och olika underordnade statliga organ fattar beslut om, är en alltför omfattande uppgift. Kartläggningen bör emellertid kunna genomföras så att den blir representativ även

om den omfattar endast vissa statliga organ. Det är däremot önskvärt att verksamhetsområden från alla departement omfattas av undersökningen. Kartläggningen bör dessutom genomföras på ett sådant sätt att den kan bilda underlag för framtida återkommande redovisningar av kvinnorepresentationen.

Huvuduppgiften för utredaren bör vara att överväga olika modeller för hur kvinnorepresentationen skall kunna öka. Det är av central betydelse att utredaren bedriver sitt arbete i nära kontakt med bl.a. de nominerande organisationerna så att olika lösningar kan belysas utifrån deras perspektiv. Erfarenheter från övriga nordiska länder bör redovisas. De norska erfarenheterna bör härvid särskilt studeras. Vidare bör övervägas om det är möjligt och lämpligt att t.ex. uppställa mål att kvinnorepresentationen inom en viss tidsperiod skall ha ökat till en viss nivå. Utredaren bör vara oförhindrad att ta initiativ till åtgärder som kan prövas och eventuellt genomföras under utredningens gång.

En utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra berörda organisationer.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. En första redovisning bör kunna läggas fram senast under våren 1986.

- Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har ansvar för jämställdhetsfrågor,

- o att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka kvinnorepresentationen i statliga organ samt
- o att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

- o att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

- Beslut

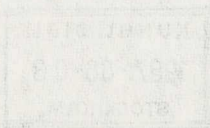
Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboäggande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.



Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Otillbörlig efterbildning. [1]
- Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
- Folkstyrelsens villkor. [6]
- Barnets rätt. [7]
- Skydd för det väntade barnet. [11]
- Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
- Mordet på Olof Palme. [14]
- Franchising. [17]
- Internationella familjerättsfrågor. [18]

Utrikesdepartementet

- Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]

Försvarsdepartementet

- Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

- Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen '87. [3]
- Indrivningslag m. m. [10]

Miljö- och Energidepartementet

- Miljöskadefond. [15]

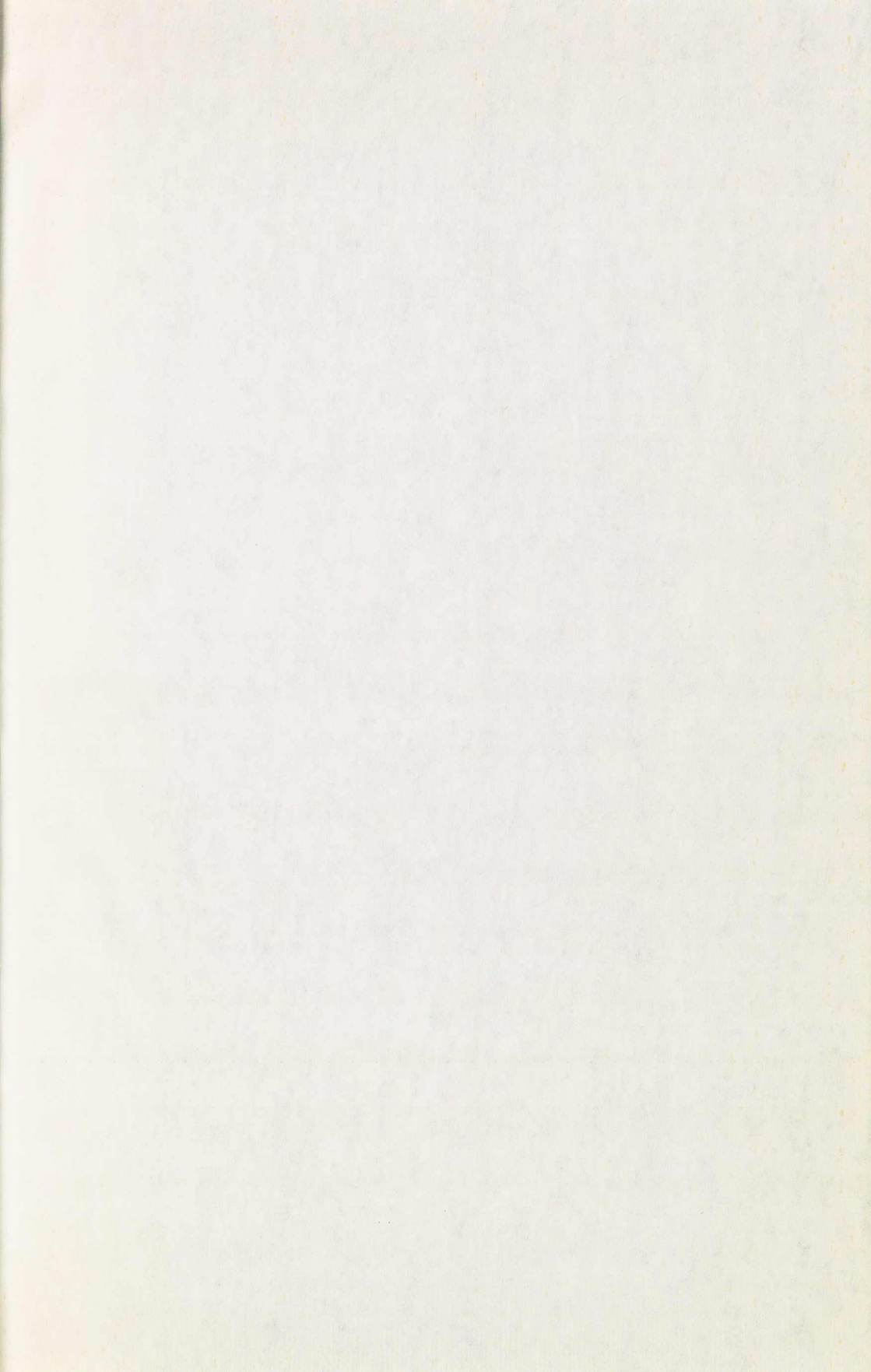
Arbetsmarknadsdepartementet

- Varannan damernas. [19]

Civildepartementet

- En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
- En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
- Begravningslag. [16]





ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-09692-7