

Trine Annfelt,  
Professor  
Inst. for tverrfaglige kulturstudier  
NTNU  
7491 Trondheim  
tlf. 73 59 17 51  
e-post: [trine.annfelt@ntnu.no](mailto:trine.annfelt@ntnu.no)

Berit Gullikstad  
Førsteamanuensis  
Inst. for tverrfaglige kulturstudier  
NTNU  
7491 Trondheim  
tlf. 73 59 02 18  
e-post: [berit.gullikstad@ntnu.no](mailto:berit.gullikstad@ntnu.no)

## **Kjønnslikestilling i inkluderingens tjeneste?**

### **Gender mainstreaming policy – in the service of inclusion?**

#### Abstract

Norway has introduced gender mainstreaming as a political strategy. The aim is gender justice and gender equality for all. This article asks how the goal of gender mainstreaming is operationalised in political practices when it comes to inclusion of migrant women and if the new and political actualised concept of «gender+» is a fruitful political-theoretical framework for inclusion policy. The article thematises these questions based on discursive analysis of governmental and parliamentary policy documents of gender equality, diversity and labour market in the last 10-15 years. In the documents migrant women are mainly represented as a problem, especially because of their less/low participation in the labour market. The documents explain the low participation in many ways, but a general argument is «their» patriarchal culture. An effect of the representations is the conceptualisation of gender as an essentialistic and universal dichotomy, constituting women and men as two separate and homogenous categories. Another effect is the stabilising of the majority Norwegian woman as the main subject of gender equality policies. The article concludes that the «gender+» political philosophy will not destabilise gender essentialism, universalism and ethnocentrism.

Key words: Gender equality policy, gender+, intersectionality, labour market policy, ethnocentrism, document analysis.

## Sammendrag

I norsk politikk ble likestillingsintegrering (gender mainstreaming på engelsk) tatt i bruk som strategi utover 2000-tallet. Målet med likestillingsintegrering er å oppnå kjønnsrettferdighet og kjønnslikestilling for alle. Artikkelen spør hvordan dette målet blir politisk operasjonalisert når det gjelder inkludering av innvandrede kvinner og om det nye politikkbegrepet 'kjønn+' vil være fruktbart i så måte. Spørsmålene utforskes på politisk praksis når det gjelder 'integrering og likestilling' og 'integrering, likestilling og lønnsarbeid'. Analysen er basert på en gjennomgang av offentlige utredninger, stortingsmeldinger og handlingsplaner. I disse dokumentene blir innvandrede kvinner som ikke er i lønnet arbeid ansett som et betydelig problem. Gjennomgående blir den manglende deltakelsen forklart med deres 'kultur'. En effekt av denne representasjonen er at kjønn blir begrepsfestet som en essensialistisk og universell dikotomi som konstituerer kvinner og menn som separate og homogene kategorier. En annen effekt er at kjønnslikestillingspolitikken primært har etnisk norske kvinner som målestokk. Artikkelen konkluderer med at likestillingsintegrering som strategi ikke har lyktes med å etablere en kjønns- og likestillingsforståelse som inkluderer ikke-kulturaliserende flerdimensjonalitet.

Det er i ferd med å vokse fram en (...)diskurs som konsekvent benytter seg av likestillings(...)retorikk for å opprettholde stereotypier om minoritetskvinner. Ett resultat av dette er at fokuset på debattene har forflyttet seg bort fra maktforholdet mellom minoritets- og majoritetssamfunnet. Minoritetene anklages for ikke å la seg integrere nok i det norske samfunnet, og man tror at problemer med kvinnekriminering i minoritetenes egne miljøer vil forsvinne, bare de tilpasser seg den norske levemåten eller stopper å praktisere sine kulturelle tradisjoner (Salimi 2004: 274f).

## **Introduksjon**

I juni 2013 ble stortingsmeldingen *Likestilling kommer ikke av seg selv*, den første likestillingsmeldingen på 20 år, lagt fram av Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet (BLID 2013). Den er basert på to utredninger *Struktur for likestilling* (NOU 2011:18) og *Politikk for likestilling* (NOU 2012:15) som kom de to foregående årene. I løpet av tre år har dermed likestillingsutfordringer fått mye politisk oppmerksomhet. I forbindelse med lanseringen av stortingsmeldingen skriver departementet at likestilling er rettferdig og lønnsomt og at den gir valgfrihet til den enkelte, men at den ikke kommer av seg selv. Likestilling krever innsats både fra samfunnet, institusjonene og den enkelte. En viktig oppgave er å inkludere flere kvinner med minoritetsetnisk bakgrunn, og i denne sammenheng gis arbeidslivet en sentral plass i likestillingsarbeidet.

De oppgavene likestilling her gis med hensyn til minoritetskvinnens inkludering, ligger langt fra de effektene Fakhra Salimi tildeler likestillingsretorikken i sitatet som innleder artikkelen. I stedet for en antakelse om at kjønnslikestilling med nødvendighet spiller på lag med

inkludering, setter hun disse størrelsene opp mot hverandre. Salimi kritiserer ikke likestilling som fenomen eller mål. Hun kritiserer den hegemoniske diskursen om fenomenet og hevder at denne innebærer en assimiliseringspolitikk. Implisitt er påstanden at de sammenhenger og forståelsesrammer som likestilling settes inn i, kan ha effekter som motvirker inkludering.

Forskning underbygger at dette kan skje. Forskere finner blant annet at kjønnslikestilling blir brukt som en forskjellsmarkør mellom majoritet og minoriteter (Bråten 2013; Gullikstad 2010; Kristensen 2010; Sverdljuk 2012) og viser at forskjellsskaping produseres i allmenne oppfatninger av majoritet og minoritet (Gullikstad m.fl. 2002). Dette skjer gjennom mediene (Flemmen 2007; Jahnsen 2007; Teigen 2013), i politikk (Jacobsen og Gressgård 2002; Kennedy-macfoy 2013) og i forskning (de los Reyes og Mulinari 2005; Razack 2008). Ifølge sosiologen Suvi Keskinen (2011) fungerer diskuser om kjønnslikestilling som verktøy i hierarkisk ordnende konstruksjoner som skiller dem som med selvfølgelighet tilhører nasjonen fra dem som plasseres i utkanten eller utenfor den. Likestilling og konnotasjoner og praksiser som henger sammen med dette, har blitt viktige for det nasjonale selvbildet (Annfelt 2011; Gullestad 2006; Lewis 2006).

På den ene siden er det altså klare forventninger om at mål om inkludering og kjønnslikestilling skal virke med når velferdsstaten iverksetter sine tiltak. Det ligger i velferdsstatens ambisjoner at det skal skapes gode og like forhold for alle – hvilket innebærer blant annet inkludering og likestilling mellom kjønn. På den andre siden viser funn fra forskning, og mange minoritetsetniske borgeres erfaring, at sosial og økonomisk avstand mellom majoritet og minoriteter blir liggende fast (Quershi 2006; Rugkåsa 2013; Vivekananthan 2012).

I denne artikkelen analyserer vi politiske dokumenter i den hensikt å forstå mer av problematikken integrering – likestilling. Konkret undersøker vi hvordan målet om

kjønnslikestilling blir operasjonalisert for å gå i inkluderingens tjeneste. *Hvilke operasjonaliseringer blir gjort på ulike politiske felt og hvordan begrunnes disse?*

Kjønnslikestilling for *alle* er et politisk overordnet mål i dagens Norge. Politikere har pekt på at *likestillingsintegrering*, eller i engelsk språkdrakt *gender mainstreaming*, må tas i bruk for å nå et slikt mål. I samsvar med dette spør vi derfor etter kjønns- og likestillingsforståelsen(e) i dokumentene. *Hvilke forståelser av kjønn og likestilling tar politikkenes operasjonaliseringer utgangspunkt i? Kan det ligge noen forklaringer her på spriket mellom Salimis påstander og departementets målsetninger?*

Artikkelen er bygget opp ved at vi først minner om noen mer generelle grep som myndighetene har tatt for å lykkes med likestillingspolitikken. Deretter går vi gjennom begrepet likestillingsintegrering for så å presentere empiri og analyser. Artikkelen avslutter med en kort problematisering av noen tilnærminger og begreper som nå brukes i likestillingspolitikken og i internasjonal og nasjonal forskning på likestillingspolitikk.

### **Politiske grep for likestilling**

I 2000 fastsatte det daværende Moderniseringsdepartementet en instruks om utredning av samfunnsmessige konsekvenser av alle statens reformer og tiltak.<sup>1</sup> Ifølge denne skal likestillingsmessige konsekvenser av reformer og tiltak alltid kartlegges. I dagens Norge er det ingen overraskelse at konsekvenser av ulike tiltak for nettopp likestilling løftes fram. I de siste tiårene har det vært en hegemonisk representasjon av Norge at vi både har kommet langt med hensyn til å oppnå kjønnslikestilling og at vi har et vedvarende fokus på å oppnå det for alle. Nettopp dette siste er utredningsinstruksen et uttrykk for. På og mellom linjene står det at man skal ha et øye på kjønnslikestilling i politikk på alle områder, altså en strategi som betegnes som likestillingsintegrering. Alle departementer har ansvar for at alle reformer og tiltak på deres ansvarsområder ikke har uheldige eller utilsiktede likestillingsmessige

konsekvenser. Flere departementer formulerer seg eksplisitt om hva dette skal bety for dem. For eksempel skrev det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet slik om likestillingsintegrering for sitt arbeidsområde i 2007:

Et inkluderende samfunn forutsetter likestilling mellom kjønnene. Målet for regjeringens inkluderingspolitikk er at alle som bor i Norge skal delta i arbeidslivet og samfunnet for øvrig og ha like muligheter. (...) Økonomisk selvstendighet er bærebjelken i all likestilling. Det er derfor særlig viktig at tiltak og reformer knyttet til arbeidsmarked og utdanning utformes slik at de møter ulike behov og bidrar til å øke yrkesdeltakelsen for kvinner med innvandrerbakgrunn (AID 2007b) .

Den politiske ambisjonen om kjønnslikestilling for alle demonstreres ytterligere gjennom de senere års endringer i statsbudsjettet der såkalt «gender budgeting» nå er på plass. Barne- og likestillingsdepartementet tok initiativ til slik budsjettering i 2002 og begrunnet det med faren for at en antatt kjønnsnøytral politikk kunne ha kjønnsstereotypifiserende effekter (Christensen og Breengaard 2011: 66). Fra og med 2007 har alle departementer hatt plikt til å analysere kjønnsbalansen i sine budsjettproposisjoner (ibid:67).

Vi vil si at fokuset på likestillingsintegrering og kjønnslikestillingens posisjon i offentlige dokumenter om integrering/inkludering bærer bud om en helhjertet oppmerksomhet på å sikre et medborgerskap med de samme muligheter og rettigheter for alle.

### **Likestillingsintegrering – hva og for hvem?**

Likestillingsintegrering er et paraplybegrep som er ment å gi innhold til en ny politikktutforming og politisk praksis og til en ny kjønnet strategi for teoriutvikling (Christensen og Breengaard 2011; Walby 2005). Hensikten er å oppnå kjønnsrettferdighet og kjønnslikestilling ved å utfordre patriarkalske og kjønnsblinde normer i tenkning og politikk, og ved å mobilisere aktører i offentlige virksomheter og i det sivile samfunnet. Dette er trekk

som i noen grad samler seg i idealet om kjønnsrettferdighet for alle, det vil si en universalisering av rettferdighet uavhengig av kjønn.

Likestillingsintegrering har vært omstridt både som teoretisk og politisk begrep siden det ble lansert på FNs fjerde verdenskvinnkongress i Beijing i 1995. En av utfordringene ligger i hvordan begrepet kjønn skal forstås. En visjon er at politikktutformingen verken skulle innebære assimilering til en mannlig norm eller opprettholdelse av dikotomien mann-kvinne (Walby 2005). Men det begrepsmessige skiftet fra kvinner til kjønn har ikke ført til substansielle endringer hevder Eveline og Bacchi (2005), noe som innebærer at likestillingsintegrering ikke har beveget seg ut av den essensialistiske og dikotomiske forståelsen.

En annen visjon og utfordring har kommet gjennom interseksjonalitetsbegrepet (Christensen og Breengaard 2011; Gullikstad 2013). Dette begrepet gir kjønnskategoriene et komplekst innhold og kritiserer dermed den sterke tendensen til å gjøre disse kategoriene entydige, og til å gi kjønn fortrinn framfor andre sosiale kategorier. Det ligger som et premiss i begrepet interseksjonalitet at kjønnskategorier destabiliseres (Crenshaw 1995).

Problematisering av kjønnskategoriene åpner for ulike politiske strategier. Ved siden av de velkjente strategiene 'likebehandling' og 'særbehandling', har nye strategier kommet til (Dahlerup 2001; Nentwich 2006; Squires 2005). 'Mangfoldspolitikk' er én strategibetegnelser, 'like muligheter for alle' en annen (Einarsdottir og Thorvaldsdottir 2007; Verloo 2006; Yuval-Davis 2006). 2007 var det europeiske året for «Like muligheter for alle». Poenget var å rette oppmerksomhet mot de seks diskrimineringsgrunnlagene kjønn, rase eller etnisk opphav, religion eller tro, funksjonshemming, alder og seksuell orientering på fire områder: rettigheter, representasjon, anerkjennelse og respekt. Det ble understreket at like muligheter eller likestilling ikke skulle bety ensartethet (sameness), men være tuftet på individuell



forskjellighet (Christensen og Brengaard 2011:27). Også i norsk politikk kom dette til uttrykk gjennom *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering* (AID 2007a). Den slo fast at målet for regjeringens politikk var et mangfoldig og tolerant samfunn hvor alle har like rettigheter, muligheter og plikter uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn, religion, seksuell orientering eller funksjonshemming.

Opprettelsen av det nye likestillings- og diskrimineringsombudet i 2006 kan ses som ledd i å etablere en interseksjonell tilnærming til likestillingsintegreringen (Lotherington 2010; Reisel 2013).

Rapporten og handlingsplanen *Likestilling 2009?* (BLD 2008) kan også leses som et eksempel på likestillingsintegrering. Den innledes med en beskrivelse av hvordan den norske politikken har implementert Beijing-plattformen i budsjettene og som konsekvensvurdering av politikk og tiltak i alle departementer. Målet med strategien er å unngå kjønnsblinde politikker (ibid: 6). Videre i rapporten gjengis og omtales alle likestillingsmål og -tiltak fra alle departementene. I forordet skrevet av daværende barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt understrekes det at likestilling skal innebære et flerdimensjonelt perspektiv:

«likestilling [handler] også om like rettigheter og muligheter for langt flere grupper. Arbeidet omfatter innsats mot diskriminering som følge av seksuell orientering, alder, funksjonsevne, religion, livssyn osv.» (BLD 2008). Samtidig er det likevel tydelig at kjønnskategorien har forrang når det videre står: «I denne rapporten er det likestilling mellom kjønnene som har hovedfokus» (BLD 2008). Dette kan tyde på at flerdimensjonal anti-diskrimineringspolitikk og likestillingsintegrering er blitt oppfattet som parallelle politikker og ikke som interseksjonelle spørsmål (Christensen og Brengaard 2011:27; Reisel 2013). Dette kommer vi tilbake til i den avsluttende diskusjonen.

### **Betydningen av politikkers representasjoner**

Politiske dokumenter er et viktig materiale for å undersøke spørsmål om kjønnsrettferdighet. Slike dokumenter tar del i utformingen av samfunnet både gjennom å være styringsredskaper og ved å være kraftfulle formidlere av virkelighetsforståelse. Det utredere og politiske myndigheter enes om, nedfelles i lover og regelverk som har innflytelse på mange menneskers liv. Som formidlere av virkelighetsforståelse har politiske aktører av ulike slag en særlig mulighet til å destabilisere, opprettholde eller forsterke representasjoner av så vel kategorier som av de problemer de politiske virkemidler skal avhjelpe. Samtidig kommer ideene bak de forslag og beslutninger som blir tatt et sted fra, nemlig fra mer eller mindre dominerende forståelser i samtiden om hvordan ulike fenomener og kategorier er, bør eller må være. Hvordan politikere oppfatter (innvandrers)kvinner, hvem de tenker inn i denne kategorien, hvilke problemrepresentasjoner de tilslutter seg med mer, har en særlig interesse på grunn av den makt og de økonomiske ressurser de har mulighet til å sette inn. Politikeres, utreders og byråkraters representasjoner av så vel innvandrerkvinner og deres problemer, som av likestillingsintegrering og av kategorien kjønn kan avgjøre hvilke tiltak og løsninger som blir lansert som mulige og relevante for å oppnå likestilling og inkludering (Carabine 2001). De aktuelle problemrepresentasjoner har nødvendigvis innflytelse på løsningsforslagene (Bacchi 1999).

Det er Foucaults forståelse av diskurser koblet med diskursanalysens forståelse av diskursiv kamp vi støtter oss til her (Laclau og Mouffe 1985). Foucault (1977:49) snakker om diskurser som «practices that systematically form the object of which they speak». Diskurser kan forstås som noe som både beskriver virkelighet og gjør noe med den. Tekst og tale handler gjennom å destabilisere, motsette seg eller bekrefte bestemte virkelighetsforståelser. På denne måten tar meningsproduksjon del i samfunnsutviklingen og gjør noe med den på samme måte som konkrete tiltak og (sam)handling gjør (Asdal m.fl. 2008). Oversatt til praktisk politikk betyr det nettopp at de mer og mindre hegemoniske diskurser og definisjoner eller

representasjoner politikken benytter seg av og selv (re)produserer eller destabiliserer, kan påvirke både utvalget av tilgjengelige tiltak for likestilling og hva man til en hver tid ser som passende tiltak for ulike kategorier borgere.

Vi har konkret valgt å undersøke representasjoner og diskurser på to områder, nemlig der politikken dreier seg om integrering og likestilling og der den dreier seg om integrering, likestilling og lønnsarbeid. Vi bruker andres forskning som kilde til representasjonene og strategiene på området integrering – likestilling og vår egen til å diskutere det tilsvarende når temaet er lønnsarbeid som veien til integrering og kjønnslikestilling. Vi har valgt offentlige utredninger, stortingsmeldinger og departementale handlingsplaner fra de siste 10-15 årene som kilder. Vi har lest dokumentene med tanke på om, og eventuelt hvordan og i hvilket omfang, de kobler våre tre temaer. Valget av utredninger, stortingsmeldinger og handlingsplaner har gitt tilgang til forslag, råd og begrunnelser for rådene til offentlige myndigheter (utredningene), til operasjonaliseringene og begrunnelsene for disse (stortingsmeldingene), og til planlegging, oppfølging og begrunnelsene for dette (handlingsplaner). Ved å velge disse tre typene dokumenter har vi fått bred inngang til utbredelsen av ulike forståelsesformer og representasjoner som er i omløp.

For å få innsikt i effekter av representasjonene i omløp, har vi også gjort en nærlesning av det såkalte Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som ligger under NAV. Dette programmet ble lansert i Stortingsmelding nr. 9 *Arbeid, velferd, inkludering* (AID 2006-2007) (heretter arbeids- og velferdsmeldingen) og satt i gang over hele landet i perioden 2008 – 2009. Stortingsmeldingen tar for seg det virkemiddelapparatet som ble etablert for å realisere regjeringens visjon om Norge som «verdens mest inkluderende samfunn».<sup>2</sup> NAV-kontorene er kjernen i denne velferdsreformen og KVP er en helt sentral nyvinning i virkemiddelapparatet. Programmet blir forstått som et særlig viktig tiltak mot fattigdom og arbeidsløshet og som en vei til egne penger og likestilling for innvandrerkvinner. Programmet

kan derfor leses som en type svar på spørsmålet om hvordan det skal legges til rette for at «alle kvinner som bor i Norge skal delta i arbeidslivet (...) og ha like muligheter» slik regjeringens inkluderingspolitikk har som mål (AID 2007b). Hvilke representasjoner av mål og muligheter for innvandrerkvinner og kjønnslikestilling finner vi her? Hva kan effektene av disse representasjonene være?

Vi stiller overlappende spørsmål til alle våre tre typer materiale og utdyper dem i varierende grad. Hvilke representasjoner av innvandrerkvinner og likestilling opereres det med? Hvilke strategier for likestillingsintegrering lanseres? Inneholder materialet noen bestemte forståelser av kjønn?

### **Representasjoner av innvandrerkvinner når temaet er likestilling. Andres forskning**

Langvasbråten (2008) er en av dem som har undersøkt likestillingsintegrering i relasjon til den 'nye' etniske minoritetsbefolkningen. Gjennom studier av politiske dokumenter og stortingsdebatter i perioden 1999-2009 viser hun at politikk for kjønnslikestilling og minoritetspolitikk har vært to uavhengige politikkkfelt. De to handlingsplanene for kjønnslikestilling som kom i denne perioden (BFD 1999a; BLD 2008) var lite opptatt av tiltak for minoritetsbefolkningen, samtidig som handlingsplaner som var rettet mot minoritetsbefolkningen særlig dreide seg om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Langvasbråten påpeker at dette skillet bidrar til å isolere den minoritetsetniske befolkningens kjønnsutfordringer og problemer, og til å framstille det som at disse handler om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Også Eggebø (2010) har vist at utfordringer som omfatter den minoritetsetniske befolkningen forstås som annerledes. Hun har analysert politiske diskusjoner og regler for ekteskapsmigrasjon. Hovedprinsippet for å hente ektefelle er at den norske statsborgeren skal kunne forsørge seg selv og ektefellen. Med denne politikken mener man dels å kunne

motarbeide tvangsekteskap ved å fjerne det tvangsmidlet som kan ligge i økonomisk avhengighet av foreldre, dels å unngå avhengighet av velferdsstaten og belastning på den. De muligheter den ektefellen som hentes har for selvforsørgelse, diskuteres ikke. Blant annet skal ekteskapet bestå i tre år før varig arbeids- og oppholdstillatelse gjelder. Som Eggebø peker på, (gjen)innfører man en eneforsørgermodell og aksepterer økonomisk avhengighet for mange kvinner med henvisning til et problem (tvangsekteskap) som gjelder relativt få. En slik politikk for ekteskapsmigrasjon står i klar motsetning til den virkelighetsforståelse som den siste Likestillingsmeldingen opererer med, nemlig at økonomisk uavhengighet er nødvendig for å kunne realisere kjønnsrettferdighet for alle (BLID 2013). Avhengighet av en ektefelle naturligjøres for gifte, migrerte kvinner.

En studie gjort av Thun (2012) viser på samme måte at antakelser om minoritetskvinner annerledeshet og medfølgende annerledes utfordringer og behov, også finnes i feministisk orienterte organisasjoner for majoritetskvinner. Thun argumenterer for at dette innebærer en definisjonsmakt, og at det opprettholder 'kvinnekategorien' som ensbetydende med vestlig, hvit kvinne.

Det er majoriteten som uttaler seg i Langvasbråtens, Eggebøs og Thuns empiri. Fra denne posisjonen deles tydeligvis noen diskurser om minoritet som kretser om særlig *en* dimensjon, nemlig forskjell mellom majoritet og minoriteter på kjønnsområdet. Med et interseksjonelt perspektiv kunne utfordringene med hensyn til likestillingsintegrering vært forstått og framstilt dels som overlappende mellom majoritets- og minoritetsetniske kvinner, dels som spesifikke eller individuelle.

Det kan også se ut som om kjønn som diskrimineringsgrunnlag blir viet større oppmerksomhet enn andre grunnlag. Bygnes viser i sin studie av SALDO-rapporter fra Likestillings- og diskrimineringsombudet at kjønn prioriteres foran etnisitet (2010). Det kan

bety at kjønnsdiskriminering ses som en norm for andre diskrimineringsgrunnlag. Dermed blir den mal for alle slags anti-diskrimineringstiltak, det vil si en «one size fits all» tenkning (Verloo 2006). Begge tendenser indikerer en tenkning om parallellitet og atskillelse mellom kjønn og andre dimensjoner og ikke en tenkning om interseksjoner.

Kort oppsummert synes den norske likestillingspolitikken for det første å ha oppmerksomheten rettet mot kjønnsforhold i majoritetsbefolkningen. I en antologi om likestillingspolitikk i det flerkulturelle Norge beskrives dette slik: «Generell likestillingspolitikk fortsetter upåvirket, modellert med utgangspunkt i majoritetskvinne og – menn, og definert av majoriteten. Norsk likestillingspolitikk bærer i liten grad preg av mangfoldet i det norske samfunnet » (Bråten og Thun 2013a: 25). Politiske strategier for kjønnslikestilling for alle synes altså å se bort fra den kjønnsforståelsen som ligger i flerdimensjonalitet og interseksjonalitet. Overfor den etniske minoritetsbefolkningen konsentreres for det andre interessen for kjønnsforholdet om noen spesifikke problemfelter som oppfattes som 'kulturelle'. Operasjonaliseringen av likestilling rettes i samsvar med dette først og fremst mot minoritetskvinne som kjønnsvesener. Det kan med andre ord se ut som om den anvendte kjønnsforståelsen skaper grunnlaget for den etnosentriske forståelsen av kjønnslikestilling som er beskrevet foran. Samtidig legitimerer denne kjønnsforståelsen kulturaliseringen av den ikke-vestlige minoritetsbefolkningen.

### **Representasjoner av innvandrerkvinner når temaet er arbeid**

Hvilke representasjoner av innvandrerkvinner finner vi når temaet er arbeid? Hvilke strategier for likestillingsintegrering lanseres da? Dokumentene vi har undersøkt opererer med særlig to representasjoner. I arbeids- og velferdsmeldingen (AID 2006-2007) påpekes det flere steder at det fins ulike kategorier innvandrerkvinner og at mange klarer seg bra i Norge. Mange finner seg jobb på egenhånd, har adekvat utdanning etc. Det blir belagt med statistikk at innvandrede

kvinner fra noen land og verdensdeler kommer lett inn på arbeidsmarkedet og har (fast) arbeid, og at dette særlig *ikke* gjelder kvinner fra andre bestemte verdensdeler og land. Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7) skriver på samme måte om ulike kategorier innvandrere. Ifølge dette dokumentet er det en hovedutfordring for velferdsstaten at «enkelte innvandrergupper har lang vei inn i arbeidslivet – og behov for omfattende kvalifisering».<sup>3</sup> I denne formuleringen ligger det implisitt at det fins flere kategorier. Et tredje eksempel er utredningen *Politikk for likestilling* (NOU 2012:15) som skiller seg fra alle tidligere utredninger ved å legge vekt på flerdimensjonalitet og interseksjonalitet. Begrepene gjennomgås i meldingen og brukes til å påpeke at verken innvandrerkvinner eller andre grupper kan samles i konsistente kategorier. I utredningen kalles dette «kjønn+». Likestillingsutredningen er opptatt av at virkemiddelapparatet må ta konsekvensene av kjønn+ og utvikle tiltak som kan imøtekomme denne kjønnsforståelsen. I de nevnte dokumentene blir altså innvandrerkvinner og -menn dels italesatt som en heterogen gruppe der enkeltpersoner og kategorier noen ganger representeres som ressurser, noen ganger som grupper som klarer seg selv like godt eller dårlig som andre norske borgere, og noen ganger dårligere enn andre borgere.

I dokumentene dominerer imidlertid en representasjon av innvandrerkvinner som en bekymring og et problem, og det blir påpekt at det må tas grep for at innvandrerkvinner i større grad blir inkludert i arbeidslivet, som i handlingsplanen *Likestilling 2014* (BLID 2011). Dette er ikke overraskende siden politikk i så stor grad er innrettet mot å løse problemer. Noen steder er denne kategorien innvandrerkvinner ikke spesifisert, andre steder er det først og fremst kvinner som har sin bakgrunn fra ikke-vestlige land som ifølge dokumentene gir grunn til bekymring. I arbeids- og velferdsmeldingen inngår de sistnevnte i meldingens målgruppe og beskrives som en gruppe med «svake grunnleggende ferdigheter» (AID 2006-2007:68). «Svake ferdigheter» spesifiseres i utredningen om velferd og migrasjon til særlig

lav eller ingen utdanning og dårlige norskkunnskaper, noe som belegges statistisk (NOU 2011:7:199). Sentrale problemer er altså dels mangel på ferdigheter som skal erverves gjennom grunnleggende opplæring og skolegang, dels ferdigheter i det norske språket. En annen problemrepresentasjon er den varierende yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige kvinner. Dette kobles ikke primært til grunnleggende ferdigheter og norskkunnskaper, men til målgruppens holdninger til kvinners yrkesdeltakelse der «det antas» at et av de elementene som i sum bidrar til å generere hindringer for kvinnenens deltakelse på arbeidsmarkedet er «verdiforankrede holdninger (...) til kvinners yrkesdeltakelse i ulike livsfaser» (AID 2006-2007:68). I *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009-2012) står det at det er «uakseptabelt om kvinner fratras retten til utdanning og arbeid, hindres i å ta egne valg eller på annen måte blir undertrykket, ut fra kulturbaserte forklaringer som ikke er forenlige med norsk likestillingslov eller menneskerettighetene» (BLID 2009:4). I tillegg til å få vite at det foreligger en tallmessig overvekt av kvinner fra ikke-vestlige land som velferdsstaten er bekymret for, konstitueres, når vi leser dokumentene på tvers, kunnskapen om hva problemene kan henge sammen med.

Samtidig som de aktuelle kvinnene representeres som problemer, framstilles de også som løsningen på mange problemer. Disse er koblet til fattigdom og økonomisk-sosial utjevning, til kjønnslikestilling og til spørsmålet om å få gode borgere. En arbeidsrettet innsats for innvandrere i den hensikt å avskaffe fattigdom skal ikke minst rettes mot kvinner. Det blir forstått som særlig viktig å øke sysselsettingen blant enkelte grupper kvinner med innvandrerbakgrunn «som en del av fattigdomsbekjempelsen. Vedvarende lav inntekt blant innvandrerhusholdninger som bare er avhengig av mannens inntekt kan avhjelpes ved at også kvinnen deltar i yrkeslivet» (AID 2006-2007:68). I integreringsmeldingen beskrives kvinners økte yrkesdeltakelse som nødvendig for «å oppnå større økonomisk og sosial likhet» (BLID 2012:13). I tillegg til at økt sysselsetting for kvinner presenteres som viktig med tanke på



fattigdom og økonomisk-sosial utjevning, framstilles den økonomiske selvstendigheten som deltakelse i arbeidslivet gir, som en forutsetning for likestilling mellom kvinner og menn: «Arbeid og økonomisk selvstendighet for kvinner er avgjørende for økt likestilling mellom kjønnene» (ibid). Endelig innebærer økt yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige kvinner at de og deres barn blir bedre samfunnsborgere: «Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til at kvinnen vedlikeholder og tilegner seg bedre kunnskaper om det norske samfunns- og arbeidsliv, noe som også gagnar integreringen av barna» (AID 2006-2007:68).

Så langt har vi vist hvordan problemer og løsninger kobles sammen. Oppsummert formidler dokumentene at særlig noen grupper innvandrerkvinner representerer bekymringer/problemer. Det er bekymringsfullt mange som har lite eller ingen utdanning, svake norskkunnskaper og som ikke er i arbeid. Velferd- og migrasjonsutredningen (NOU 2011:7:200) kommenterer at det er en åpenbar sammenheng mellom norskkunnskaper og tilknytning til arbeidslivet. Bare 5% av kvinner og menn som er i jobb sier at de behersker norsk dårlig.

Flere av de analyserte dokumentene opererer med en form for interseksjonalitetstenkning. Innvandrerkvinner blir forstått som «offer» for ulike diskrimineringsgrunnlag som først og fremst handler om kjønn og etnisitet. Utsagn som at man vil se kjønn og etnisitet i sammenheng og at kvinner med innvandrerbakgrunn kan oppleve dobbelt diskriminering gjenfinnes i ulike versjoner i mange dokumenter. Dokumentene trekker i tråd med dette fram flere typer hindringer for yrkesdeltakelse. Det pekes på diskriminering, godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning, analfabetisme, kjønne diskurser om utdanning og arbeid. Men ingen som leser dokumentene, kan være i tvil om at 'deres' tradisjoner og kultur blir forstått som vesentlige barrierer. Som vist blir dette sagt med rene ord. Men det er vel så vanlig at budskapet kommer implisitt. Slik kan for eksempel *Handlingsplan for likestilling 2014* (BLID 2011) leses: Det må tas grep for at innvandrerkvinner skal komme i arbeid samtidig som handlingsplanen er fattig på forslag til

hvordan dette skal gjøres. Underforstått er innvandrerkvinner en gruppe som er spesiell og siden forslag til løsninger mangler, blir inntrykket at nøkkelen ligger hos gruppa selv (Gullikstad 2009). I mange av dokumentene, og på mange forskjellige måter, blir de virkelighetsforståelsene vi peker på her formulert. Dette funnet forklarer vi med at byråkrater, politikere og utredere henter mange av sine forståelsesmåter fra samtidens dominerende diskurser om de aktuelle kategorier og fenomener. Fortellingene blir sanne - og kan bli virksomme - nettopp fordi de fortelles så ofte, på så mange måter og i så mange sammenhenger (Staunæs og Søndergaard 2005).

Når temaet er arbeid foregår det altså en kulturalisering som finner støtte i rådende diskurser også ellers i samfunnet. Kulturalisering innebærer at 'vi' definerer 'dem'. Med begreper fra diskursanalysen så har ikke 'de' en subjektposisjon som er bemyndiget med retten til å tale med tyngde (Neumann 2001:171). Problemet, så vel som løsningen, defineres uten medvirkning fra 'dem' samtidig som problemer som ikke forbindes med 'deres' tradisjoner, kultur eller lignende forsvinner ut av synsfeltet (Bredal 2013; Ylvisaker 2004; Ålund og Schierup 1991). Minoritetsetniske kvinners problemer skilles ut fra den generelle politikken og fra mer allmenne forståelser når det gjelder likestilling og arbeid. Deres utfordringer konsentreres om noen spesifikke problemfelt som oppfattes som 'kulturelle'.

Til forskjell fra interseksjonalitetsteoriens fokus på ulike, samvirkende maktasymmetrier i konstruksjonen av kjønn, så blir 'innvandrerkvinner' primært definert ut fra 'kultur'. Den maktdimensjonen som ligger i det å definere andre, blir samtidig usynliggjort.

I neste del av artikkelen skal vi undersøke representasjonen av innvandrerkvinner i politikk om kvalifisering for arbeidslivet konkretisert til det såkalte Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Hvilke representasjoner tar de foreslåtte tiltakene utgangspunkt i? Hvilke forståelser av kjønn finner vi her? Vi starter med en gjennomgang av KVP.

## **Kvalifiseringsprogrammet som inkluderingstiltak**

I arbeids- og velferdsmeldingen ble det lansert konkrete tiltak og virkemidler i samsvar med antakelsen om kvinnenes sentrale posisjon som løsning på flere problemer. KVP framstår i meldingen som det viktigste av disse. Under overskriften «Økt sysselsetting blant kvinner fra ikke-vestlige land» står det at kvinner skal være hovedmålgruppe for et kvalifiseringsprogram og at et mål vil være «å sikre at kvinnene får informasjon, språkopplæring, kvalifisering og arbeid» (AID 2006-2007: 204). KVP ble med dette gitt en sentral posisjon i endringsprosesser som dreier seg om arbeid, økonomisk-sosial utjevning, likestilling mellom kjønn og samfunnsintegrering, med kvinner som viktige endringsaktører. Kvalifiseringsprogrammet var landsdekkende ved inngangen til 2010 og har beholdt sin posisjon som et viktig og omfattende virkemiddel i kampen mot fattigdom og for arbeid for alle (AD 2011 kap.7).

KVP framstår som et generøst tilbud om arbeidslivskvalifisering. Det er et fulltidsprogram organisert etter modell av en vanlig arbeidsuke. Programmet gis for ett år av gangen og samlet inntil 2 år. Målet er at deltakerne skal komme i arbeid, og muligheten for å nå dette målet kan resultere både i kvalifisering i forkant og i forlengelse av programmet. Forlengelse kan skje gjennom NAVs øvrige virkemiddelapparat mens tilbud i forkant av programmet kan dreie seg om behandling og opptrening for å kvalifisere for innsøking til KVP. NAV kan altså, basert på skjønn, tilby støtte i godt over 2 år (AID 2006-2007:230).

Med hensyn til innhold kan KVP bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, motivasjons- og mestringstrening, eventuelt i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking. Utvikling av en individuell plan for kvalifisering i samarbeid mellom rådgiver og bruker står helt sentralt. Bruker og rådgiver blir enige om hva som er de ønskelige og realistiske målene og hvordan brukeren skal arbeide for å nå dem.

Deltakelse i KVP følges opp med en kvalifiseringsstønad som utbetales i form av lønn. Denne ligger noe over ytelse til økonomisk sosialhjelp som man forutsetter at er hovedinntekt for mange i målgruppen fordi disse «aldri eller over ikke lengre tid har hatt arbeidsinntekt» (AID 2006-2007:228).

Oppsummert finner vi at programmets rammer, innhold og organisering bærer bud om at KVP kan være et godt tilbud for mange innvandrede, ikke-vestlige kvinner (Rytter 2008). Siden KVP er landsdekkende og derfor et omfattende tilbud til mange, er det også et virkemiddel som kan være med på å imøtekomme Velferds- og migrasjonsutvalgets anbefalinger for en mer robust velferdsstat (NOU 2011:7). Ifølge dette utvalget er en mer konsekvent, målrettet og effektiv aktiviseringspolitikk et av de viktigste bidragene til å sikre videreutvikling og bevaring av velferdsmodellen.<sup>4</sup> Strategien må inkludere en mye tyngre kvalifisering av innvandrere og andre som har vanskelig for å få jobb (Brochmann 11.09.2011). Dette synet får støtte i andre offentlige utredninger fra de senere årene og i den siste integreringsmeldingen (BLID 2012; NOU 2010:7, 2011:7, 2011:14). Det pekes på behov for tyngre kvalifisering for flere grupper. Og det pekes på behov for grunnleggende kvalifisering og utdanning ikke minst for de grupper innvandrerkvinner som KVP framholdes som tilbud til.

### **Hvem er Kvalifiseringsprogrammet et tilbud til?**

Som nevnt ble innvandrerkvinner fra det globale sør i utgangspunktet pekt ut som en hovedmålgruppe for KVP (AID 2006-2007). De har i senere offentlige dokumenter forsvunnet inn i en mer universell kategori av «personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder» (BLID 2012:34). Denne endringen av kategori kan ses som effekt av vanlig praksis i politisk diskurs, der brukergrupper først og fremst omtales i et (kjønns)nøytralt, universalistisk språk (Lister

2009:249). Det er *personer* KVP først og fremst er et tilbud til. Men også personer må konkretiseres, og i spesifisert form blir aktuelle brukere representert som preget av svekket helse, av problemer med rus, av mangelfull sosial integrering og med behov for å bli myndiggjort gjennom «involvering, motivering og ansvarliggjøring» (AID 2006-2007:227). Andre representasjoner i arbeids- og velferdsmeldingen er at brukerne befinner seg langt fra arbeidsmarkedet og at det er nødvendig å bygge opp positive holdninger til lønnsarbeid. Brukerne kan ha sammensatte og uklare lidelser, være sosialt yrkeshemmede, være personer med lavt utdanningsnivå mm.

Noen deler av teksten konstituerer en mer generell representasjon som prinsipielt ikke støter noen ut. Det står for eksempel at det er viktig å identifisere den enkeltes barrierer mot arbeid for å kunne yte de riktige tjenester og/eller kunne formidle vedkommende til andre instanser (ibid:225). Begrepet 'den enkelte' forstår vi som en måte å la brukergruppen omfatte 'alle', samtidig som at det er et utsagn om at ulike brukere kan ha ulike problemer og at nettopp det spesielle ved hver enkelt brukers eller brukerkategori barrierer skal avdekkes og imøtekommes ved hjelp av tiltak og tjenester.

Mange kvinner med minoritetsetnisk bakgrunn har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde både som forsørgere og forsørget. Det plasserer dem i brukergruppen. Mange har ikke lønnsarbeid. De kan dermed forstås som å stå langt fra arbeidsmarkedet, hvilket også plasserer dem i brukergruppen. Men tekstens eksplisitte og implisitte antakelser om brukernes problemer, om *grunnene* til at de står langt fra arbeidsmarkedet, og de mer konkrete forslagene til tiltak som bør settes inn, synes ikke å passe. Er det negative holdninger til arbeid som med sannsynlighet er ikke-vestlige kvinners problem? Er det mangel på motivasjon, involvering og ansvarliggjøring som er deres mest sentrale problemer? Og dersom for eksempel sosial yrkeshemming eller lavt utdanningsnivå er problemet, er *konteksten* for slike problemer blant innvandrerkvinner av samme karakter som den

stortingsmeldingen setter disse problemene inn i? Som eksempel kan det vises til omtalen og forslag knyttet til lavt utdanningsnivå. Meldingen synes å forstå lavt utdanningsnivå som en konsekvens av å ha hanglet gjennom eller avbrutt skolegangen og ser kompensierende tiltak som for eksempel AMO-prosjektet «Skole på byggeplass» som en løsning. Argumentasjonen er at en slik type skole kan virke motiverende på de aktuelle brukerne. Her er det kanskje først og fremst den unge (mannlige?) sosialhjelpsmottakeren som utgjør en betydelig gruppe i NAV-systemet (Reichborn-Kjennerud 2011) vi ser konturene av? Skole på byggeplass er trolig et eksempel på tilbud som svært få innvandrerkvinner vil finne fram til. Det er i alle fall ikke slike tilbud disse kvinnene i praksis henvises til (Djuve m.fl. 2011; Rugåsa 2013). For ikke-vestlige kvinner i målgruppen er ifølge flere offentlige dokumenter mangelen på tilbud om ordinær utdanning og inntekt i utdanningsperioden det største problemet, ikke manglende motivasjon (NOU 2010:7, kap.11, NOU 2011:14, kap.8)

Tiltak og tjenester fra KVP og andre steder i NAV kan strekke seg over til sammen flere år og inkludere store anstrengelser og økonomiske ressurser for å sette brukere som kan komme i arbeid i stand til å klare det. Det er et sjenerøst tilbud som det likevel er grunn til å stille spørsmål ved dersom innvandrerkvinner skal være en hovedmålgruppe. KVP, som har fått posisjonen som et lokomotiv i velferdsstatens tilbud om livsendring, er konfigurert rundt en figur som ligner lite på tekstens innvandrerkvinne. Denne figuren har historiske røtter som har pekt ut hovedlinjene for utvalget, utformingen og organiseringen av arbeidsmarkedstiltak slik de i dag gjenfinnes i KVP.

I den praktiske gjennomføringen av KVP finnes selvsagt arbeidsmarkedstiltak som retter seg spesielt mot kvinner og tiltak som kanskje retter seg like mye mot begge kjønn, men uten at det forandrer grunnleggende begrensninger ved rammebetingelsene. Noen eksempler på dette er at arbeidsmarkedstiltakene som KVP betjener seg av, er de samme som før programmet ble opprettet, at det er lagt sterke begrensninger på støtte til formell (grunn)utdanning og at

mange tiltak er stengt for brukere som snakker dårlig eller ikke norsk (Gullikstad og Annfelt under arbeid). Nettopp begrensninger som dette er signaler om at KVP verken er konfigurert rundt innvandrerkvinner eller lagt spesielt til rette for de behov kvinnene måtte ha med tanke på arbeid som veien til fattigdomsbekjempelse og kjønnslikestilling.

I følge norsk overbevisning og politikk har kjønnslikestilling lenge blitt koblet til utdanning og arbeid. Tidligere diskusjoner har dreiet seg om formallikhet kontra resultatlikhet: Var ensartetheten innad i kjønnskategori så framtrødende at kjønnsrettferdighet kunne oppnås med formell tilgang? Eller var det komplekse forskjeller mellom kjønne som tilsa at resultatlikhet var avhengig av differensierte virkemidler? Slike diskusjoner om betydninger av kjønn i det som ble forstått som et monokulturelt samfunn kan ses som en parallell til diskusjoner om interseksjonalitet i det flerkulturelle samfunnet. Det er et hovedpoeng at kjønnsrettferdighet for alle ikke kan ta utgangspunkt i ensartethet kombinert med kjønnsdikotomi, men må ha med seg erkjennelsen av kjønnskategoriens kompleksitet. Dersom likestilling skal oppnås for en kompleks kategori kvinner så må virkemidlene tilpasses kompleksiteten. Eller annerledes sagt: hvis målet er kjønnslikestilling for alle (kvinner), så må virkemidlene tilpasses den situasjon den enkelte (kvinne) står i.

Den underliggende kjønnsforståelsen vi har lest ut av dokumentene om KVP kan for det første beskrives som tradisjonell. Det blir ikke problematisert at en figur med trekk som minner om den unge (mannen) som har falt ut av skolesystemet inntar en førsteposisjon ved å stå modell for den universaliserte bruker. De mulige effektene av kjønnsdimensjonen i brukerkategori underkommuniseres dermed tilsvarende argumentasjonen om formallikhet. For det andre, og kanskje minst like viktig for de minoritetsetniske kvinnene så innreflekteres ikke interseksjonalitet. Kjønnskategori er ikke utvidet til å omfatte forskjeller (og likheter) mellom kvinner (og mellom menn). Med denne måten å kategorisere og forstå kjønn på, forsvinner den migrerte kvinnen ut av synsfeltet og konstitueres som 'den andre'. Da er vi der

som Chandra Talpade Mohanty i sin ikoniske artikkel *Under 'Western Eyes'* (1988) omtalte som det å bli sett med vestlige øyne, og som plasserte den ikke-vestlige kvinnen i helt bestemte posisjoner; som definert av patriarkalske, underordnende og kulturelle tradisjoner *punktum*.

Hvorfor inngår for eksempel ikke grunnskole for voksne i KVPs tilbud? I mange sammenhenger nevnes det som et problem at grupper av minoritetsetniske borgere mangler denne grunnutdanningen som for andre norske borgere er en gratis og obligatorisk plattform for all videre kvalifisering. Hvilke og hvor mange kvalifiseringstiltak stenges minoritetsetniske kvinner ute fra når grunnskoleutdanning mangler? Hvor er alternativene til AMO-kurs av typen 'skole på byggeplass' for innvandrerkvinner i KVPs målgruppe? Hvorfor diskuterer ikke arbeids- og velferdsmeldingen, i sin grundige gjennomgang av planene for KVP, utfordringer eller løsningsforslag koblet til opplæringen i norsk?

Disse spørsmålene peker på at det er 'vi' som definerer 'dem' og behovene deres. Kulturaliseringen, altså tendensen til å bruke kultur som en altomfattende tolkningsramme, sniker seg inn også i KVPs tilbudspakker (Gullikstad og Annfelt under arbeid). Mer grunnleggende mener vi spørsmålene også peker på behovet for problematiseringer av den underliggende kjønnskategorien i KVP og i politikk for arbeid, integrering og likestilling mer generelt. Står selve kjønnsforståelsen i veien for velferdsstatens arbeid med likestillingsintegrering?

### **Likestillingsintegrering og forståelsen av kjønn**

Den norske modellen for velferdsstaten er basert på ideer om universalitet og egalitet (Hvinden 2009), noe som gjennomsyrrer også tekst og tale om velferdsstaten. Vi ser det i målet for regjeringens inkluderingspolitikk når denne formuleres som at «alle som bor i Norge skal delta i arbeidslivet og samfunnet forøvrig og ha like muligheter» (AID 2007b:7).



Vi ser det også i målet om likestillingsintegrering slik det kommer til uttrykk i Utredningsinstruksen og i pålegget om å ta hensyn til likestilling i utforming av budsjettene. Den implisitte ambisjonen kan formuleres som at det skal være likestilling for alle på alle områder. Vi innledet derfor artikkelen med antakelsen om at politikere og byråkrater står sammen i ønsker om, og arbeid for, et kjønnslikestilt Norge. Med Salimi (2004) stilte vi samtidig spørsmål om det kan være slik at målet om et egalitært og kjønnslikestilt samfunn motarbeides gjennom ulike diskurser og praksiser, herunder gjennom politikk og praksiser i de dokumentene vi har studert.

Keskinen (2011) diskuterer bruken av universalisering som rettesnor i finsk sosialt arbeid blant ikke-vestlige innvandrede kvinner. Siden likhet er temaet for universaliserende diskurser og strategier, kan universalisering fungere som motkraft mot effekter av en kulturaliserende retorikk. Likhetsdiskurser kan motvirke eller destabilisere antakelsene om statiske, homogeniserende kulturer og dikotome forskjeller. Men, sier Keskinen, her ligger et paradoks fordi relevante forskjeller forsvinner ut av synsfeltet. Det skapes ikke rom for å tenke rundt «the multiple differences in starting-points and positions of those living diasporic lives» (2011:63). Kvalifiseringsprogrammet, som er et av de mest omfattende virkemidlene for å fremme kjønnslikestilling, illustrerer dette paradokset. Gjennom å benytte et nøytralt, universalistisk språk og etablere en universalisert bruker, åpnes prinsipielt alle muligheter for alle. Gjennom kulturaliserende diskurser, og fordi det som tilsynelatende står fram som universelt, langt på vei synes basert i en bestemt partikularitet, lukkes mange av disse igjen. Gjennom en lang og til dels enerådende historisk posisjon i det velferdsstatlige behandlingsapparatet, kan denne partikulariteten, med dens trekk fra en etnisk norsk (mannlig) skole *drop out*, nettopp ha blitt befestet som universell (Gressgård 2007:97ff). På denne måten legges grunnlaget for et kvalifiserings- og arbeidsmarkedstilbud som bare til en viss grad dekker behovet for individuell kvalifisering til arbeidslivet. I dokumentenes

diskurser om kjønnslikestilling og inkludering står kjønn fram som en universell kategori, men gis et helt bestemt innhold og form. Et eksempel der dette blir svært synlig er Barne- og likestillingsdepartementets veileder for utredning av konsekvenser for likestilling. Der heter det at:

Effekten av en reform for kvinner og menn er ofte indirekte, fordi reformen utformes kjønnsnøytralt, men iverksettes i et samfunn hvor det er forskjeller i kvinners og menns livssituasjon. Indirekte effekter kan derfor være viktige. Det er nødvendig å få frem hvilke konsekvenser reformen får for kvinner i deres situasjon og for menn i den situasjon menn befinner seg i (BFD 1999b:7).

Her spesifiseres Utredningsinstruksen gjennom å peke på nødvendigheten av å kontekstualisere kjønnskategoriene. Man må ta hensyn til kvinner i deres situasjon og til menn i deres situasjon fordi en reform som ikke tar slike hensyn kan ha uønskede konsekvenser. Kvinner konfigureres altså som *en* kategori som kan stå i *en* situasjon, menn som en annen og mer eller mindre annerledes kategori. Forskjell er noe som eksisterer eller kan oppstå mellom kategoriene kvinner og menn.

Eveline og Bacchi (2005) har som nevnt påpekt et gjennomgående trekk ved likestillingsintegrering, nemlig at det begrepsmessige skiftet fra kvinner til kjønn ikke ser ut til å endre forståelsen av hva kjønn er for noe. Kjønn opptrer fortsatt som en universell dikotomi og innad i kategoriene er det fortsatt ensartethet som legges til grunn. Dette samsvarer med våre funn. Forskjeller innad i kategorien kvinner (eller menn), som man også kunne tenke seg at en reform som skal fremme kjønnslikestilling burde ta hensyn til eller kompensere for, nevnes ikke.

Den norske likestillingsintegreringspolitikken er ikke interseksjonell. Den kan knapt karakteriseres som flerdimensjonal eller kjønn+ ettersom det fortsatt opereres med parallelle

politikker, slik også den siste likestillingsmeldingen bekrefter (BLID 2013). Vår analyse bekrefter videre det Bygnes (2010) fant i sine studier av rapportene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og som antologien *Krysningspunkter* i flere artikler viser (Bråten og Thun 2013b): Kjønn er den dominante forskjellskategorien og majoriteten er målestokk.

Med unntak for LDO har det foregått en parallellpolitikk basert i atskilte diskrimineringsgrunnlag (Reisel 2013; Bråten og Thun 2013a). I den nye likestillingsmeldingen legges, i tråd med likestillingsutvalgets anbefalinger, begrepet kjønn+ til grunn som tankemodell og det foreslås at flerdimensjonalitet skal være grunnlaget for likestillingspolitikken (BLID 2013). Med utgangspunkt i våre analyser mener vi det er nødvendig å diskutere om en kjønn+- tenkning kan påvirke tradisjonen med parallelle politikker og endre de diskursive betingelsene for likestillingsintegrering. Til tross for, eller kanskje nettopp på grunn av, fokuset på flerdimensjonalitet i form av kjønn *pluss* de andre forskjellsskapende dimensjonene, mener vi begrepet kan komme til å støtte opp under diskurser og forståelsesmåter som bidrar til å holde dimensjonene, og dermed diskrimineringsgrunnlagene atskilt. Det er en additiv forståelse av undertrykking som støttes med dette begrepet. Kjønn- og etnisitetskategorienes betydningsinnhold holdes fortsatt atskilt og får være i fred.

Slik diskursproduksjonen er nå blir kjønnskategorien forstått med bare en maktdimensjon og modellert etter majoritet. Vi har vist at kjønn i politiske dokumenter enten produseres som en universell kategori med et helt spesielt innhold eller at etnisitet legges til kjønnskategorien og kulturaliseres. Begrepet kjønn er i den politiske praksis fortsatt ikke utvidet til å omfatte ikke-kulturalisert forskjell mellom kvinner eller mellom menn. Hvis kjønnsforståelsen skal reflektere kompleksiteten i det flerkulturelle samfunnet, må betydningsinnholdet destabiliseres og ta opp i seg ikke-kulturaliserende forestillinger om etnisitet. Først da kan målet om kjønnslikestilling for alle bli mulig å realisere.

## Litteratur

- AD 2011. *Proposisjon til Stortinget, Prop. 1S (2011-2012)* Oslo
- AID 2006-2007. *Stortingsmelding nr. 9 Arbeid, velferd og inkludering* Oslo
- AID 2007a. *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. nr. 1(2006-2007) Statsbudsjettet 2007*
- AID 2007b. *Veileder til Utredningsinstruksen. Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter* Oslo
- Annfelt, Trine 2011. "Om "oss" som likestilt". *Tidsskrift for kulturforskning*, 10 (1):35-49
- Asdal, Kristin, mfl. 2008. *Tekst og historie. Å lese tekster historisk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bacchi, Carol Lee 1999. *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy problems*. London, Thousand Oaks, New Dehli, Singapore: SAGE
- BFD 1999a. *Ein likestillingspolitikk i utvikling. Utgreiing i Stortinget* Oslo
- BFD 1999b. *Veileder for utredning av konsekvenser for likestilling* Oslo
- BLD 2008. *Likestilling 2009? Departementenes mål, strategier og tiltak for å sikre likestilling mellom kvinner og menn* Oslo
- BLID 2009. *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)* Oslo
- BLID 2011. *Likestilling 2014- regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene* Oslo
- BLID 2012. *Meld.St. 6 En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap* Oslo
- BLID 2013. *Meld.St. 44 Likestilling kommer ikke av seg selv* Oslo
- Bredal, Anja 2013. "Vold i nære relasjoner. Minoritetskvinner mellom hypersynlighet og usynlighet". I Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestilling i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag
- Brochmann, Grete. 11.09.2011. "Innvandring setter velferdsstaten på prøve." In *Adresseavisen*. Trondheim.
- Bråten, Beret 2013. "Partier og politikk. Den flerdimensjonale likestillingspolitikken hvem, hva og hvorfor". I Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademia forlag
- Bråten, Beret og Cecilie Thun 2013a. "Introduksjon". I Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestilling i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag
- Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) 2013b. *Krysningspunkter. Likestilling i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag
- Bygnes, Susanne 2010. "Making Equality Diverse? Merged Gender Equality and Anti-Discrimination Measures in Norway". *Nora - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 18 (2):88-104
- Carabine, Jean 2001. "Unmarried Motherhood 1830-1990: A Genealogical Analysis ". I Wetherell, Margareth, Stephanie Taylor og Simeon J. Yates (red.) *London*. Sage:
- Christensen, Hilda Rømer og Michala Hvidt Brengaard 2011. *Mainstreaming Gender, Diversity and Citizenship: Concepts and Methodologies. FEMCIT. WP7 Working paper no.4*. Copenhagen: University of Copenhagen
- Crenshaw, Kimberlé Williams 1995. "Mapping the Margins. Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color". I Crenshaw, Kimberlé W. , Neil Gotanda, Gary Peller og Kendal Thomas (red.) *Critical Race Theory. The Key Writings That Formed the Movement*. New York: The New Press
- Dahlerup, Drude 2001. "Ambivalenser och strategiska val. Om problem kring begreppen särart och jämlikhet i kvinnorörelsen och i feministisk teori". *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 21 (2):17-40
- de los Reyes, Paulina og Diana Mulinari 2005. *Interseksjonalitet - Kritiska reflektioner över (o)jämlikhetens landskap*. Lund: Liber AB

Djuve, Anne Britt, mfl. 2011. *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. 2011:2. Oslo: Fafo

Eggebo, Helga 2010. "The Problem of Dependency: Immigration, Gender, and the Welfare State". *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, 17 (3):295-322

Einarsdottir, Thorgerdur og Thorgerdur Thorvaldsdottir 2007. "Gender Equality and the Intersectional Turn". *Kvinder, køn & forskning* (1):20-31

Eveline, Joan og Carol Bacchi 2005. "What are we mainstreaming when we mainstream gender?". *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4):496-512

Flemmen, Anne Britt 2007. "Russiske kvinner i nordnorske aviser - minoritets- og majoritetskonstruksjoner". *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 31 (1):37-53

Foucault, Michel 1977. *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock

Gressgård, Randi 2007. "'Det beste fra to kulturer': Frihet og fellesskap". I Fuglerud, Øyvind og Thomas Hylland Eriksen (red.) *Grenser for kultur? Perspektiver fra norsk minoritetsforskning*. Oslo: Pax forlag A/S

Gullestad, Marianne 2006. *Plausible prejudice: everyday experiences and social images of nation, culture and race*. Oslo: Universitetsforlaget

Gullikstad, Berit 2010. "Når likestilling blir ulikhet. Interseksjonalitet i arbeidslivet". I Berg, Anne-Jorunn, Anne Britt Flemmen og Berit Gullikstad (red.) *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir akademisk forlag

Gullikstad, Berit 2013. "Interseksjonalitet - et fruktbart begrep". *Tidsskrift for kjønnsforskning* (1):68-75

Gullikstad, Berit 2009. *Norwegian policy on economic citizenship for gender equality and ethnic integration*. Gendered Citizenship in Multicultural Europe: The Impact of Contemporary Women's Movements FEMCIT

Gullikstad, Berit og Trine Annfelt under arbeid. "Migrant women and the gender equality discourse in Norway: Between empowerment and social exclusion".

Gullikstad, Berit, mfl. 2002. *Om konstruksjoner av kategorien innvandrerkvinne*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM

Hvinden, Bjørn 2009. "Den nordiske velferdsmodelln: Likhet, trygghet og marginalisering?". *Sosiologi i dag*, 39:11-36

Jacobsen, Christine M. og Randi E. Gressgård 2002. "En kvinne er ikke bare en kvinne. Kjønnspromblematikk i et flerkulturelt samfunn". I Holst, Cathrine (red.) *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Jahnsen, Synnøve Økland 2007. *Women who cross borders- black magic?* Mastergrad. Universitetet i Bergen: Sosiologisk inst.

kennedy-macfoy, madeleine 2013. "På vei mot politisk medborgerskap? Kvinner med afrikansk bakgrunn i Norge". I Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag

Keskinen, Suvi 2011. "Troublesome Differences - Dealing with Gendered Violence, Ethnicity, and 'Race' in the Finnish Welfare State". *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 12 (2):153-172

Kristensen, Guro Korsnes 2010. "Trad eller trendy med tre? Om barnetall, likestilling og "norskhet"". I Berg, Anne-Jorunn, Anne Britt Flemmen og Berit Gullikstad (red.) *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir akademisk forlag

Laclau, Ernesto og Chantal Mouffe 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso

Langvasbråten, Trude 2008. "A Scandinavian Model? Gender Equality Discourse on Multiculturalism". *Social Politics. International Studies in Gender, State & Society*, 15 (1):32-52

Lewis, Gail 2006. "Imaginarities of Europe. Technologies of Gender; Economics of Power". *European Journal of Women's Studies*, 13 (2):87-102

Lister, Ruth 2009. "A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship and Social Justice in the Nordic Welfare States". *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, 16 (2):242-278

Lotherington, Ann Therese 2010. "LDO er løsningen - hva er problemet? En analyse av opprettelsen av likestillings- og diskrimineringsombudet". I Berg, Anne-Jorunn, Anne Britt

- Flemmen og Berit Gullikstad (red.) *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir akademisk forlag
- Mohanty, Chandra Talpade 1988. "Under 'Western Eyes': Feminist Scholarship and Colonial Discourses". *Feminist Review* (30):65-88
- Nentwich, Julia C. 2006. "Changing Gender: The Discursive Construction of Equal Opportunities". *Gender, Work & Organization*, 13 (6):499-521
- Neumann, Iver B. 2001. *Mening, materialitet, makt. En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget
- NOU 2010:7. *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Oslo
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellen* Oslo
- NOU 2011:14. *Bedre integrering*. 2011:14. Oslo:
- NOU 2011:18. *Struktur for likestilling* Oslo
- NOU 2012:15. *Politikk for likestilling* Oslo
- Quershi, Iffit Z. 2006. "Sviket mot minoritetskvinnene". *Samtiden* (1)
- Razack, Sherene H. 2008. *Casting Out. The Eviction of Muslims from Western Law and Politics*. Toronto: University of Toronto Press
- Reichborn-Kjennerud, Kristin 2011. "Unge sosialhjelpsmottakere - utenfor og umotiverte?". I Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Reisel, Liza 2013. "Mot et flerdimensjonalt likestillingsapparat". I Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestilling i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag
- Rugkåsa, Marianne 2013. *Likhetens dilemma. Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisjose norske stat*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag
- Rytter, Kirsten (red.) 2008. *Oppfølgings- og tiltaksarbeid i NAV. Med case fra sosialtjenesten i NAV Sagene*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Salimi, Fahkra 2004. "Et tankekors for feminister". *Mira-magasinet*, 10 (1-2):273-275
- Squires, Judith 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3):366-388
- Staunæs, Dorthe og Dorte Marie Søndergaard 2005. "Interview i en tangotid". I Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv: interview, observationer og dokumenter*. København: Reitzel
- Sverdljuk, Jana 2012. "Traditional foreign femininities? Experts' stories about helping Russian migrant women who are victims of domestic violence ". I Saarinen, Aino og Marina Calloni (red.) *"Builders" of a New Europe. Women Migrants from the Eastern Trans-regions*. Helsinki: Kikimora Publications
- Teigen, Mari 2013. "Hvorfor likestilling - hvordan likestilling. Offentlig debatt om kvinnelig kjønnslemlestelse". I Bråten, Beret og Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturet Norge*. Oslo: Akademika forlag
- Thun, Cecilie 2012. ""Norwegian Women Got Gender Equality Through Their Mothers's Milk, But Anti-racism is Another Story" - An Analysis of Power and Restitance in Norwegian Feminist Discourse". *Nora - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 20 (1):37-56
- Verloo, Mieke 2006. "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union". *European Journal of Women's Studies*, 13 (3):211-228
- Vivekananthan, Majoran. 2012. "Lite nytt i integreringsmeldingen." In Utrop. Oslo.
- Walby, Sylvia 2005. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3):321-343
- Ylvisaker, Signe 2004. *Når Omar, Sara og Samuel forteller-: diskurs, ideologi og handling i møtet mellom sosialarbeidere og sosialklienter med ikke-vestlig familiebakgrunn*. Oslo: Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag
- Yuval-Davis, Nira 2006. "Intersectionality and Feminist Politics". *European Journal of Women's Studies*, 13 (3):193-209

Ålund, Aleksandra og Carl-Ulrik Schierup 1991. *Paradoxes of Multiculturalism*. Vermont: Avebury Academic Publishing Group

---

<sup>1</sup> Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Reglement av 18.02.2000, revidert utgave 2007.

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/midtspalte/arbeid-velferd-og-inkludering/arbeids-velferd-og-inkludering---kortver.html?id=449445> lastet ned 03.07.2013

<sup>3</sup> [www.regjeringen.no/upload/BLD/KOM/brochmann.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/KOM/brochmann.pdf) lastet ned 03.07.2013

<sup>4</sup> [www.regjeringen.no/upload/BLD/KOM/brochmann.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/KOM/brochmann.pdf) lastet ned 03.07.2013