Policy som performativ handling

Inledning

Syftet med detta paper är att analysera Polismyndighetens strategi för kultur och likabehandling (Polismyndigheten, 2022) utifrån Carol Bacchis analysmetod "What's the Problem Represented to be?" (Bacchi, 2012). Modellen är ett centralt bidrag inom fältet kritisk policyanalys där Bacchi bygger vidare på Foucaults idéer om hur makt verkar genom språk och styrningspraktiker (*governmentality*). Hon placerar sig därmed i kontrast till rättsdogmatiken där man utgår från de problemdefinitioner som lagstiftare och myndigheter redan har formulerat.

Genom att ta avstamp i Foucaults begrepp *problematization* understryker Bacchi att vi alla (befolkningen) styrs inte genom policytexterna i sig, utan genom hur problem konstrueras i dem. Problemrepresentationer formar både explicit och implicit ideer om orsaker och möjliga lösningar vilket i sin tur skapar olika möjliga och omöjliga subjektpositioner. De påverkar hur vi förstår oss själva och andra, och vilka liv som blir tänkbara. I denna tradition understryks att vi som forskare inte är neutrala betraktare utan del av dessa processer. "To study a subject is to intervene in it" (Bletsas, 2012 s. 48). Därmed blir självproblematisering (*reflexivitet*) en del av analysen.

Min positionering och metod
Jag går in i detta med en sociologisk bakgrund, mer hemma i Foucault än i kritisk policyanalys. Foucaults filosofiska ansats erbjuder frihet, men som tekniker och pragmatiker är jag nyfiken på om Bacchis frågor kan vässa diskursanalysen. Jag kommer att fokusera på följande frågor, en reducerad modell av den som presenteras i Bacchi (2012):

- What is the problem represented to be? (1)
- What presuppositions underlie this representation? (2)
- How has this representation of the 'problem' come about? (3)
- What is left unproblematic or silenced in this problem representation? (4)

Jag kommer att begränsa mig till att identifiera ett "problem" och analysera det enligt fyrfrågorsmodellen ovan.

Problemet

Redan i försättsbladet hittar vi en lösning på ett problem, vilket innebär att vi också hittat en föreställning om ett problem. Där framgår att dokumentet producerats som ersättning för tidigare policydokument som upphörde att gälla den 30 april 2022. Frånvaro av en aktuell policy för likabehandling är alltså ett problem, som ämnas avhjälpas genom att en ny blir producerad[1].

[1] Diskrimineringslagen (Sveriges Riksdag, 2008) kräver dokumentation, vilket kan göra avsaknad av policy till ett juridiskt problem. I diskursanalysen är det dock inte lagkravet som står i centrum, utan hur policyn representerar problemet.

Antagandena

Vilka antaganden måste då göras för att ett policydokument på just det här ämnet ska kunna anses förmöget lösa ett problem? Man måste anta att kultur och likabehandling rent praktiskt kan styras via formella strategidokument. Man måste också anta att likabehandling inte är något självklart i verksamheten utan måste regleras genom strategi. Båda antagandena krävs för att policyn inte skall vara onödig. Att ha en policy betyder alltså något i sig självt, policyn har ett egenvärde. Strategin inte bara beskriver arbetet, utan *är* i någon mån arbetet. En intressant detalj här är att den nya policyn är satt att gälla "tills vidare" medan tidigare policyn haft ett fast utgångsdatum (Polismyndigheten 2017, Polismyndigheten 2015)[2]. Den oönskade situation som uppstått när den tidigare policyn löpte ut (problemet), har alltså i denna nya version förhindrats från att uppstå igen (lösningen). Det nya dokumentets legitimitet är inte begränsad i tid, det är tidlöst, åtminstone tills vidare. En liknande stärkning av dokumentets auktoritet går att skönja i hur rubriksättningen i dokumentserien utvecklats.

- Polismyndighetens plan för likabehandling PM 2015:6
- Polismyndighetens strategi för likabehandling 2017-2021 PM 2017:33
- Polismyndighetens strategi för kultur och likabehandling PM 2022:10

Något som initialt varit en “plan” har blivit till en “strategi” för att sedan, i den senaste versionen, utvecklas till en strategi inte bara för likabehandling utan även kultur. Även utan en komplett analys av dessa dokument kan man via rubrikerna ana en förflyttning från ett snävare fokus på juridiskt reglerad likabehandling till ett övergripande grepp om hela organisationskulturen. Den senaste rubriken signalerar att kulturen i sig har blivit ett styrningsobjekt.

Läser vi vidare i texten framträder områden där policyns egenvärde markeras, och där det går att utläsa vad avsaknad av dokumentet hade kunnat innebära.

Citat	**Policyn är…**	**Risken är…**
Polismyndigheten har tagit fram en strategi för att tydliggöra hur kultur- och likabehandlingsarbetet ska bedrivas på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt. (Polismyndigheten, 2022 s. 5)	tydliggörande	otydlighet
Polismyndighetens strategi för kultur och likabehandling ska bidra till myndighetens legitimitet i samhället... (Polismyndigheten, 2022 s. 7)	legitimerande	legitimitetsförlust
Strategin ska utgöra en plattform för kultur- och likabehandlingsarbetet och dess innehåll ska vara känt av alla medarbetare. (Polismyndigheten, 2022 s. 5)	enande	splitting

[2] Jag har endast hittat spår av dessa tidigare dokument online, jag har alltså inte haft tillgång till hela dokumenten. Slutsatsen skulle behöva verifieras genom att begära ut originaldokumenten från polismyndigheten.

I försättsbladet informeras vi om att det är rikspolischef som beslutat om dokumentet samt att det riktar sig till “Hela Polismyndigheten”. Tydlighet, legitimitet och enighet ter sig alltså som något som främst garanteras via direktiv uppifrån och ner.

Genealogin

För att svara på hur representationen av problemet tillkommit så finns ledtrådar i de referenser som anges i dokumentet. Här kan vi ha det första antagandet med oss: Kultur och likabehandling kan styras via formella strategidokument. En genomläsning visar att alla hänvisningar går till andra styrdokument, både interna och externa. Det är rikspolischefens beslut, tillväxtstrategi, arbetsmiljöstrategi, etisk policy, medarbetarpolicy, ledarkriterier, handbok för processansvar, riktlinjer, strategisk verksamhetsplan samt hänvisning till lagstiftning. Jag lyckas bara lokalisera en vetenskaplig referens, en utredning kring “Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv” (Bringselius, 2019)[3]. Policyn legitimeras alltså företrädesvis av andra policies. Varje nytt dokument legitimerar sig genom att knytas till de föregående. Representationen tillkommer via den administrativa praktiken att producera, ersätta och uppdatera policy. Genom denna självreferentiella kedja institutionaliseras antagandet att styrning sker genom dokument, och representationen av problemet får därigenom sin form. Att bryta kejdan skulle, som vi konstaterat i föregående avsnitt, innebära risker.

Det osynliga

Men vilka är då riskerna? De risker som framträder är ju inte som man kanske hade kunnat förvänta sig diskriminiering, utan hot mot verksamheten själv (jfr “nyttoaspekter” i Blomberg & Lindberg, 2015). När vi analyserar det osynliga kan vi utgå från det andra antagandet: Likabehandling är inte är något självklart i verksamheten utan måste regleras genom strategi. Strategin allokerar ansvar. De gäller alla medarbetare, chefer skall vara kulturbärare, HR har ansvar för lönekartläggning m.m. Den nämner också RIV, en metod som syftar till att ta nya erfarenheter tillvara. Hur denna till synes slutna och kontextuellt isolerade cirkelmetod skall kunna informera rikspolischefen och framtida policys på högre nivå är oklart[4]. Men det är i alla fall en metod.

Det vi dock inte får veta något alls om är hur stort problemet är, vilka grupper som faktiskt diskrimineras, i vilka situationer eller på vilket sätt. De erfarenheter som skulle kunna motivera en strategi till exempel statistik, berättelser eller särskilda händelser saknas helt. Enligt Bacchis analysmodell är det som inte nämns lika viktigt som det som skrivs ut. Och här blir det uppenbart: när diskriminering inte konkretiseras blir frånvaron själv ett tecken. Policyn pekar ut ett vad och ett hur men gör en förskjutning i varför. Det faktiska problemet (diskrimineringens omfattning och former) reduceras till ett abstrakt hot mot verksamhetens effektivitet och legitimitet. Policyn framstår därmed mindre som en lösning på problemet “diskriminiering” och mer som ett verktyg för att konstruera en verklighet där policy görs central och gäller “tills vidare”.

[3] Den är dock knuten till tillitsdelegationen och alltså också en del av styrningsdiskursen.
[4] En möjlig ingång hade varit att undersöka hur subjektspositioner konstrueras i texten (se Ahrne & Svensson, 2022, s. 189–190), särskilt de som tillskrivs medarbetare, chefer och rikspolischefen. Ännu mer intressant vore att analysera hur dessa positioner förändrats över tid i policydokumenten för att synliggöra eventuella förskjutningar i makt, möjligheter och ansvar parallellt med att policyn som praktik får ökad auktoritet.

Referenser

Ahrne, G., & Svensson, P. (Red.). (2022). *Handbok i kvalitativa metoder* (3 uppl.). Liber.

Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach. I A. Bletsas & C. Beasley (Red.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges* (s. 21–24). University of Adelaide Press.

Bletsas, A. (2012). Elaborating the theoretical underpinnings of the 'WPR' approach and its significance for contemporary scholarship. I A. Bletsas & C. Beasley (Red.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges* (s. 21–24). University of Adelaide Press.

Blomberg, T., & Lindberg, I. (2015). *Jämställdhet vart tredje år: En diskursanalys av svenska myndigheters jämställdhetsplaner* (Examensarbete i sociologi med inriktning mot personal- och arbetslivsfrågor, 15 hp). Högskolan i Borås.

Bringselius, L. (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv.* (Samtal om tillit i styrning; Nr 6). Finansdepartementet, Regeringskansliet. https://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2019/10/kultur-ochvrdegrundsarbete-ur-ett-tillitsperspektiv.pdf

Polismyndigheten. (2022). *Polismyndighetens strategi för kultur och likabehandling* (PM 2022:10).

Polismyndigheten. (2017). Polismyndighetens strategi för likabehandling 2017-2021 PM 2017:33

Polismyndigheten. (2015). Polismyndighetens plan för likabehandling PM 2015:6

Sveriges Riksdag. (2008). *Diskrimineringslag (2008:567)* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/diskrimineringslag-2008567_sfs-2008-567