

RiR 2015:13

Regeringens jämställdhets- satsning

– tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-05-28

DNR: 31-2014-0328

RIR 2015:13

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Regeringens jämställdhetsatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?

Riksrevisionen har granskat regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder under perioden 2007–2014. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Socialdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisor *Maria Bond* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Emma Wallin*, revisor *Peter Eide-Jensen* och revisionsdirektör *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Maria Bond

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	16
1.2 Granskningens syfte och avgränsningar	16
1.3 Utgångspunkter	19
1.4 Metod och genomförande	23
1.5 Disposition	26
2 Satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder	27
2.1 Satsningen kom plötsligt och med få anvisningar	27
2.2 Tydligare intentioner inför 2011–2014	28
2.3 Vad har gjorts inom ramen för satsningen?	29
2.4 Sammanfattande iakttagelser	35
3 Genomförandet av regeringens satsning	37
3.1 Regeringens organisering av arbetet	37
3.2 Regeringens utformning av satsningen	39
3.3 Regeringens redovisning av satsningen	43
3.4 Sammanfattande iakttagelser	44
4 Dagsländor eller långsiktiga förbättringar?	45
4.1 Ökat fokus och större medvetenhet	45
4.2 Resultat som kan tänkas överleva satsningen	46
4.3 Resultat som kan tänkas försvinna	50
4.4 Regeringen kan påverka långsiktigheten	55
4.5 Sammanfattande iakttagelser	60
5 Institutionella förutsättningar	63
5.1 Jämställdhet i myndighetsstyrningen	63
5.2 Har det blivit svårare att styra jämställdhetspolitiken?	69
5.3 Sammanfattande iakttagelser	77
6 Slutsatser och rekommendationer	79
6.1 För lite fokus på hållbarhet	79
6.2 För lite utrymme för strategiskt tänkande	81
6.3 Glapp mellan ambitioner och reell styrning	82
6.4 Det saknas en struktur för att ta hand om resultaten	85
Referenser	87



Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Sedan 1994 är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Strategin innebär lite förenklat att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande och av alla aktörer som normalt sett deltar. Det innebär i praktiken att arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen ska bedrivas inom alla politikområden.

Under perioden 2007–2014 avsatte regeringen 2,6 miljarder kronor till en satsning på tidsbegränsade insatser i syfte att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Satsningen är unik så till vida att det aldrig tidigare avsatts så mycket medel för liknande åtgärder. Ett 50-tal myndigheter har fått regeringsuppdrag, och regeringen har även fördelat medel direkt till såväl kommuner och landsting som till ideella organisationer. Åtgärderna som genomförts har haft karaktären av tillfälliga insatser och projekt som på olika sätt syftat till att stimulera och skynda på utvecklingen på jämställdhetsområdet, samt till att komplettera och stärka arbetet med jämställdhetsintegrering.

Motiv: En utmaning med tillfälliga satsningar ligger i att lyckas integrera resultaten i ordinarie verksamhet och att få resultaten att bestå. Tillfälliga satsningar ger inte per automatik bestående förbättringar. Därför är det centralt att regeringen utformar satsningar på ett sätt som ger förutsättningar för långsiktiga resultat. Satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder har också inneburit en stor resursförstärkning. Det är därför viktigt att medlen används på ett effektivt sätt. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen bedömt att det finns skäl att granska regeringens jämställdhetssatsningar närmare.

Syfte: Syftet med granskningen är att svara på om det finns förutsättningar för att resultaten av regeringens jämställdhetssatsning ska bli hållbara och leda till bestående förbättringar. Ambitionen är att utvärdera om regeringens utformning och hantering av satsningen varit effektiv. I granskningen ingår även att svara på om det finns institutionella förutsättningar för att resultaten ska tas om hand och leva vidare.

Genomförande: Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig huvudsakligen på en enkät till myndigheter, intervjuer med företrädare för myndigheter och Regeringskansliet, två fokusgrupper med företrädare för kommuner och landsting samt dokumentstudier.

Granskningens resultat

Granskningen visar att satsningen i olika sammanhang satt fokus på jämställdhetsfrågor. Att staten har satsat pengar på området har varit legitimitetsskapande och Riksrevisionen bedömer att regeringen har påskyndat arbetet med jämställdhet. Riksrevisionen bedömer dock att förutsättningarna för att resultaten ska bestå är bristfälliga och att regeringen hade kunnat utforma satsningen för att åstadkomma mer hållbara resultat. Det finns en risk för att resultat som åstadkommit genom satsningen går förlorade. För att undvika att resultaten försvinner anser Riksrevisionen att regeringen behöver stärka arbetet med jämställdhetsintegrering i förvaltningen och se över hur tillfälliga satsningar på jämställdhetsområdet kan utformas för att åstadkomma resultat som lever kvar.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen behöver stärka långsiktigheten i genomförandet av jämställdhetspolitiken för att satsningar på tidsbegränsade insatser och projekt ska kunna genomföras på ett effektivt sätt.

För lite fokus på hållbarhet

Granskningen visar att regeringen inte i tillräcklig utsträckning utformat satsningen för att få till stånd hållbara resultat. Ett sätt att utforma satsningen för att åstadkomma mer hållbara resultat skulle kunna vara att ställa krav på hållbarhet i uppdragsformuleringarna till myndigheterna. Flera uppdrag har kommit i särskild ordning (det vill säga utanför myndigheternas ordinarie planeringscykel) vilket påverkat myndigheternas planeringsförutsättningar på så sätt att det blivit svårt att hinna bygga in långsiktighet i genomförandet av uppdragen. Granskningen visar också att de resultat som kopplats till eller byggts in i ordinarie system eller strukturer i regel har bättre förutsättningar att bestå över tid. Detta kan till exempel handla om förändringar i styrsystem, införande av könsuppdelad statistik eller nya rutiner.

Riksrevisionen delar regeringens bedömning om att ett väl fungerande arbete med jämställdhetsintegrering kan påverka omhändertagandet av resultaten av särskilda åtgärder. Det är därför en rimlig utgångspunkt att de särskilda åtgärderna – för att vara effektiva – bör vara utformade på ett sätt som harmonierar med strategin om jämställdhetsintegrering. Riksrevisionen bedömer att regeringen skulle få ut mer av de satsade pengarna om de särskilda åtgärderna i större utsträckning genomströmdes av strategin om jämställdhetsintegrering.

Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen i större utsträckning bör utgå från strategin om jämställdhetsintegrering, även när det gäller särskilda jämställdhetsåtgärder. Det kan handla om att försöka inrikta uppdragen på åtgärder som blir varaktiga och att ställa krav på hållbarhet till exempel i uppdragsformuleringar.

För lite utrymme för strategiskt tänkande

Trots att det finns en etablerad strategi för hur jämställdhetspolitiken ska genomföras har det funnits för lite strategiskt tänkande kring de särskilda jämställdhetsåtgärderna.

Granskningen visar att kortsiktighet till stor del varit inbyggd i satsningen. Det beror dels på att hela satsningen bestått av tillfälliga pengar och många regeringsuppdrag som kommit vid sidan av den ordinarie planeringscykeln, vilket skapat viss ryckighet och kortsiktighet i planeringen för de aktörer som tagit emot uppdrag eller pengar. Den stora anslagshöjningen i kombination med få anvisningar och en oförberedd tjänstemannaorganisation gjorde att det åtminstone under den första mandatperioden blev svårt att på kort tid hitta lämpliga åtgärder. Jämställdhetsenheten under Utbildningsdepartementet (och senare Socialdepartementet) fick under den här perioden bereda många regeringsbeslut och arbeta med myndighetslika uppgifter såsom att betala ut pengar. Granskningen visar att detta tog tid från det mer strategiska arbetet med jämställdhetsintegrering.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ger myndigheter och övriga mottagande aktörer goda förutsättningar för att planera sina insatser. Om en liknande satsning genomförs i framtiden bör den föregås av en planeringsfas, och medlen skulle successivt kunna trappas upp så att de mottagande aktörerna får goda förutsättningar att planera insatserna.

Glapp mellan ambitioner och reell styrning

Granskningen visar att styrningen av myndigheterna när det gäller genomförandet av jämställdhetsintegrering varierar både i ambitionsnivå och i omfattning. Det finns ingen tydlig systematik kring vilka myndigheter som har något jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. Det finns inget uttalat konkret mål om vilka myndigheter som ska ha och som inte ska ha ett jämställdhetsperspektiv i sina styrdokument. Den tolkning som Riksrevisionen gjort av den valda huvudstrategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken är att de flesta myndigheterna bör ha ett jämställdhetsperspektiv uttryckt i sin instruktion. I realiteten är det mer än hälften av alla myndigheter som styrs av instruktioner som inte har det.

Granskningen visar att de förändringar som gjorts när det gäller styrningen av myndigheterna de senaste åren, i form av en ny myndighetsförordning där jämställdhetsperspektivet tagits bort och där styrningen till stor del ska ske genom instruktioner och myndighetsdialog, rimligtvis har påverkat möjligheterna att få genomslag för jämställdhetspolitiken. Det finns en risk för att traditionellt sektorstänkande förstärks i och med den nya mer verksamhetsanpassade styrningen och att mer styrning sker genom den informella dialogen mellan myndigheter och departement. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att en följd av detta blir att ett tvärsektorielt område som jämställdhet kan tappas bort i myndighetsstyrningen. När det gäller genomförandet av jämställdhetspolitiken saknas en förvaltningsmyndighet. Jämställdhet ligger dessutom ofta utanför myndigheternas ordinarie sakkunskap vilket gör att jämställdhet ofta kan uppfattas som något diffust.

Riksrevisionens bedömning är att det finns ett glapp mellan regeringens ambitioner på jämställdhetsområdet och den reella styrningen. För att stärka långsiktigheten i genomförandet

rekommenderar Riksrevisionen att regeringen tydliggör vilka myndigheter som har ett uppdrag om jämställdhet. Det går att finna stöd i regeringsformen för att den offentliga förvaltningen ska vara jämställd. För att denna ambition ska realiseras behöver de myndigheter, där det bedöms vara relevant, ha ett tydligt formulerat jämställdhetsuppdrag. När myndighetsförordningen ersatte verksamhetsförordningen togs detta krav bort och har inte på något systematiskt sätt förts in i myndigheternas instruktioner. Utifrån strategin om jämställdhetsintegrering och idén om verksamhetsanpassad styrning vore myndigheternas instruktioner en rimlig plats för den långsiktiga styrningen mot en jämställd offentlig förvaltning.

För att styrningen mot en jämställd offentlig förvaltning ska fungera behöver såväl myndigheter som regering och regeringskansli ha kunskap om vad jämställdhetsintegrering är. Riksrevisionen bedömer att det program om jämställdhetsintegrering i myndigheterna som för närvarande pågår fyller en viktig funktion, bland annat för att ta fram konkreta exempel på vad arbetet med jämställdhet i statsförvaltningen kan innebära. Riksrevisionen har dock noterat att det är en begränsad andel av de statliga myndigheterna som ingår i programmet och anser därför att regeringen behöver överväga hur övriga myndigheter ska nås av dessa styr signaler.

Det saknas en struktur för att ta hand om resultaten

En svårighet i att åstadkomma hållbara resultat är att regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder i mångt och mycket varit särorganiserad i förhållande till myndigheternas ordinarie verksamhet. Den förvaltningsstruktur som finns på jämställdhetsområdet med delat ansvar mellan olika departement, där det saknas en förvaltningsmyndighet och regleringen av jämställdhet varierar, utgör inte heller något bra stöd för att ta hand om resultaten av en tillfällig satsning.

Riksrevisionens bedömning är att det behövs en institutionell struktur som stärker strategin om jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudstrategi för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Trots det har Riksrevisionen funnit att endast en liten del av jämställdhetsatsningen har haft sin utgångspunkt i att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheterna. Riksrevisionen bedömer att arbetet med jämställdhetsintegrering behöver stärkas för att det förändringsarbete som åstadkoms ska integreras i ordinarie strukturer och verksamheter. Detta är särskilt viktigt med tanke på att kompetens om vad jämställdhetsintegrering är ofta saknas i förvaltningen, att styrsignalerna från regeringen inte är konsekventa och att det inte finns någon förvaltningsmyndighet som tar ansvar för att samla och förvalta resultaten av särskilda jämställdhetsåtgärder.

Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver se till att resultaten av särskilda jämställdhetsåtgärder tas till vara. För att det ska kunna ske rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se till att det finns ett större utrymme för analys och strategiskt tänkande i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Idag finns ingen samlad bild av vilka insatser som fungerar och inte fungerar vilket gör att regeringen har ett bristfälligt kunskapsunderlag i utformandet av framtida insatser.

Definitioner¹

Regeringens jämställdhetsatsning

Resursförstärkningen till anslaget 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* som används för att stödja projekt och insatser som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. I rapporten används satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder och regeringens jämställdhetsatsning synonymt.

Jämställdhetsintegrering

En strategi där ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla politik- och verksamhetsområden och i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av verksamheter inom dessa områden. Myndigheten organiserar det interna arbetet för att uppnå jämställdhet i kärnverksamheten. På engelska används ordet *gender mainstreaming*.

Jämställdhetsperspektiv – jämställdhetsanalys

Att göra en analys av könsuppdelad statistik eller andra uppgifter i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhet i den externa verksamheten – extern jämställdhet

Jämställdhet i den verksamhet som riktar sig till klienterna/medborgarna (kärnverksamheten).

Jämställdhet i den interna verksamheten – intern jämställdhet

Jämställdhet i det personalpolitiska arbetet, det vill säga den verksamhet som styrs av diskrimineringslagen och Diskrimineringsombudsmannen och som är skild från arbetet med jämställdhetsintegrering i kärnverksamheten.

¹ Definitionerna 2–5 har hämtats från *JämStöds praktika – Metodbok för jämställdhetsintegrering* (SOU 2007:15).

1 Inledning

Sverige beskrivs ofta som ett av världens mest jämställda länder. Samtidigt är ojämställdheten i Sverige fortfarande ett samhällsproblem som ger både samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för enskilda kvinnor och män. Tidigare studier visar att det finns könsrelaterade skillnader när det gäller utbildningsresultat, löner, hälsa och tillgång till ledande positioner i näringslivet samt att kvinnor drabbas av mäns våld i nära relationer. Flera studier visar också på brister i jämställdhet i den offentliga förvaltningen som innebär att kvinnor och män får ta del av olika mängd offentliga resurser och bemöts olika i kontakten med kommuner, landsting och statliga myndigheter.²

Sedan 1994 är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Strategin innebär lite förenklat att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande och av alla aktörer som normalt sett deltar. Regeringen utgår från Europarådets definition av jämställdhetsintegrering som lyder: *"... (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet."*³ Det innebär i praktiken att arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen ska bedrivas inom alla politikområden.

Under perioden 2007–2014 avsatte regeringen 2,6 miljarder kronor till en satsning på tillfälliga insatser i syfte att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Satsningen är unik så till vida att det aldrig tidigare avsatts så mycket medel för liknande åtgärder. Ett 50-tal myndigheter har fått regeringsuppdrag. Regeringen har även fördelat medel direkt till såväl kommuner och landsting som till ideella organisationer. Åtgärderna som genomförts har haft karaktären av tidsbegränsade insatser och projekt som på olika sätt syftat till att stimulera och skynda på utvecklingen på jämställdhetsområdet, samt till att komplettera och stärka arbetet med jämställdhetsintegrering. Regeringen har huvudsakligen prioriterat åtgärder mot mäns våld mot kvinnor. I övrigt rör åtgärderna allt från jämställdhet i utbildningsväsendet till ökad kunskap om kvinnors hälsa.

² Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting (2007) och den statliga utredningen *Män och jämställdhet* del 1 (SOU 2014:6).

³ Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1, dnr U2012/1388/JÅM.

1.1 Motiv till granskning

Satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder har innehållit tillfälliga åtgärder inom en rad olika områden som till exempel hedersrelaterat våld, sjukvård, skola och fysisk planering. En utmaning med tillfälliga åtgärder ligger i att lyckas integrera resultaten i ordinarie verksamhet och att få resultaten att bestå. Utvecklingsarbete är alltid krävande. Andra perspektiv kan till exempel konkurrera ut arbetet och det krävs tid och resurser för att fortsätta arbeta med frågan när de särskilda pengarna tar slut. Det är omständigheter som förändringsarbetet på jämställdhetsområdet delar med tillfälliga satsningar inom andra politikområden. Men det finns också utmaningar som särskiljer jämställdhetsområdet från andra områden. Jämställdhet är sektorsövergripande och ansvarsförhållandet på området är därför komplext. Ansvaret för jämställdhetspolitikens genomförande är fördelat på samtliga departement och det finns inte någon förvaltningsmyndighet på området.

Tillfälliga satsningar ger inte per automatik bestående förbättringar. Därför är det centralt att regeringen utformar tillfälliga satsningar på ett sätt som ger förutsättningar för långsiktiga resultat. Satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder har också inneburit en stor resursförstärkning. Det är därför viktigt att medlen används på ett effektivt sätt. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen bedömt att det finns skäl att granska regeringens jämställdhetssatsningar närmare.

1.2 Granskningens syfte och avgränsningar

Syftet med Riksrevisionens granskning är att svara på om det finns förutsättningar för att resultaten av insatser och projekt som finansierats genom regeringens jämställdhetssatsning blir hållbara och leder till bestående förbättringar. Ambitionen är att utvärdera om regeringens utformning och hantering av satsningen varit effektiv. I granskningen ingår även att svara på om det finns institutionella förutsättningar för att resultaten ska tas om hand och leva vidare. Regeringen har på senare år genomfört flera olika reformer eller satsningar som syftar till ökad jämställdhet såsom skattereduktion för hushållsnära tjänster, jämställdhetsbonus och pengar till kvinnors företagande. Den här granskningen avgränsas dock till den satsning på särskilda

jämställdhetsåtgärder som regeringen finansierat genom anslaget 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* under perioden 2007–2014.⁴

Vi utgår från syftet med de särskilda åtgärderna, som är att utveckla verksamheter utifrån ett jämställdhetsperspektiv och stärka arbetet med jämställdhetsintegrering. Vi granskar inte effektiviteten i arbetet med jämställdhetsintegrering i statsförvaltningen i stort eller om regeringens genomförande av jämställdhetspolitiken i sin helhet varit effektiv. Vi gör därför ingen bedömning av politikens inriktning eller genomförande i förhållande till de fyra delmålen som styr regeringens politik.⁵ Däremot diskuterar vi hur satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder förhåller sig till strategin om jämställdhetsintegrering. Detta gör vi av flera skäl. För det första är jämställdhetsintegrering den valda huvudstrategin för genomförandet av politiken. För det andra har regeringen uttalat att de särskilda åtgärderna utöver att påskynda utvecklingen mot ökad jämställdhet också ska stärka och komplettera arbetet med jämställdhetsintegrering.

⁴ Anslaget har inte gått tillbaka till ursprunglig nivå, utan ligger fortsatt på en högre nivå jämfört med åren före satsningen. Av budgetpropositionen för 2015 framgår att regeringen föreslog att drygt 200 miljoner kronor per år skulle avsättas för särskilda jämställdhetsåtgärder 2015–2018. Av dessa skulle 100 miljoner kronor gå till ideella kvinnojourer och 50 miljoner kronor till länsstyrelserna för insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck, samt prostitution och människohandel (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 13). Riksdagen biföll dock inte regeringens förslag utan anvisade 138 miljoner kronor för 2015. Av vårändringsbudgeten för 2015 framgår att regeringen föreslår att anslaget ska ökas med 25 miljoner kronor för att stärka kvinnojourerna. Anslaget blir då 163 miljoner kronor för 2015. (prop. 2014/15:99).

⁵ Se faktaruta på s. 18.

Jämställdhet som politikområde

Jämställdhetspolitiken etablerades som ett självständigt politikområde i början av 1970-talet. Sedan dess har olika frågor betonats och synen på insatser och arbetssätt har förändrats över tid. 2006 beslutade riksdagen att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina liv. Tyngdpunkten i politiken ligger vid att förändra informella strukturer som upprätthåller ojämna maktförhållanden mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor på olika samhällsområden.⁶ Med utgångspunkt i denna syn på jämställdhetsarbetet har nya sätt att arbeta med jämställdhetsfrågor utvecklats. Till det övergripande målet hör också fyra delmål som anger inriktningen för regeringens politik:⁷

- Delmål 1: Jämn fördelning av makt och inflytande
- Delmål 2: Ekonomisk jämställdhet
- Delmål 3: Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet
- Delmål 4: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Sedan 1994 är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken i Sverige.⁸ Sverige ställde sig 1995 bakom den deklaration som slogs fast av FN:s kvinnokonferens i Peking, enligt vilken jämställdhetsperspektivet skulle integreras i de beslutsfattande församlingar där resurser fördelas och normer skapas.⁹ EU antog strategin 1996. Arbetet med jämställdhetsintegrering bedrivs idag på nationell, regional och kommunal nivå. Regeringskansliet har beslutat om en strategi för det interna arbetet med jämställdhetsintegrering för perioden 2012–2015.¹⁰

Medan *jämställdhetsintegrering* syftar till ett mer långsiktigt sätt att genomföra politiken på kan *särskilda åtgärder* användas för att adressera en eller flera valda aktörer för att komma tillrätta med ett särskilt problem, som skapar eller skapas av ojämställdhet. Jämställdhetsintegrering kombinerat med särskilda åtgärder är en utgångspunkt för hur jämställdhetspolitiken är tänkt att bedrivas inom hela EU.¹¹

⁶ *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257).

⁷ I 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100) aviserade regeringen att den enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå. Den förändrade styrningen innebar att de jämställdhetspolitiska delmålen inte längre var bundna av riksdagen. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken om makt och inflytande är dock fortsatt bundet av riksdagen. Anledningen var att det inte varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ner övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten. Vidare har det inte varit möjligt att på ett rättvisande sätt redovisa och summera vare sig resultat eller kostnader i den strukturen. Därtill kommer den otydlighet som följer av att resurser anvisas och tilldelas i en specifik struktur (utgiftsområden och anslag), medan resultat redovisas i en annan struktur (politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar). Rent teoretiskt borde den här förändringen innebära att regeringen lättare kan ändra i målformuleringarna samt att redovisning gentemot riksdagen förändras. Enligt regeringen har man fortsatt att arbeta utifrån alla delmål.

⁸ *Jämställdhetspolitiken: delad makt – delat ansvar* (prop. 1993/94:147, bet.1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290).

⁹ *Ändrad ordning* (Ds 2001:64).

¹⁰ Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1, dnr U2012/1388/JÅM.

¹¹ Europarådet (2004), *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*

1.3 Utgångspunkter

I den här granskningen bedöms effektiviteten i den satsning som regeringen genomfört på jämställdhetsområdet. Vi utgår från intentionerna med satsningen samt hur den förhåller sig till den övergripande strategin för jämställdhetsarbetet i staten.

1.3.1 Integrering och särskilda jämställdhetsåtgärder

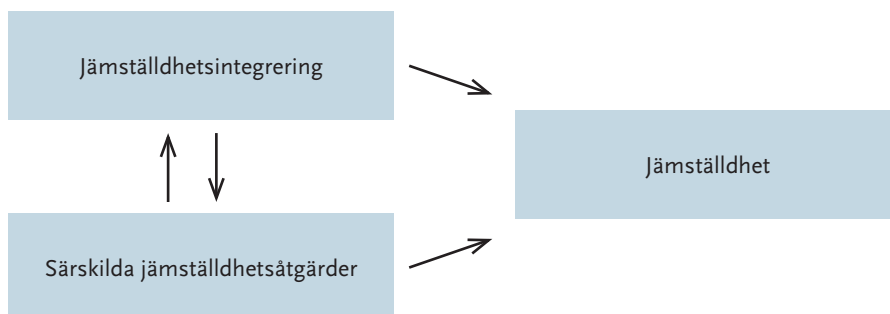
Strategin om jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande och av alla aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet, vilket i sin tur innebär att arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen ska bedrivas på alla andra politikområden. Eftersom jämställdhet mellan kvinnor och män skapas där ordinarie beslut fattas, resurser fördelas och normer skapas är tanken att jämställdhetsperspektivet måste finnas med i det dagliga arbetet. Strategin har vuxit fram för att motverka tendensen till att jämställdhetsfrågorna hamnar i skymundan eller sidoordnas andra politiska frågor och verksamheter.¹² Ett ändamål med strategin är att säkerställa att verksamheter bedrivs så att de offentliga tjänster och den offentliga service som medborgarna får del av svarar lika väl mot kvinnors som mäns utgångspunkter och behov.¹³

Anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder ska användas för att stödja projekt och insatser som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Regeringen ser de särskilda jämställdhetsåtgärderna som ett komplement till huvudstrategin om jämställdhetsintegrering, som också ska stärka arbetet med strategin. Regeringen har bland annat uttalat att det är avgörande för arbetet med jämställdhetsintegrering att resultaten från de särskilda åtgärderna förs över till de berörda organisationernas kärnverksamhet. Riksdagen har även betonat det omvända, det vill säga att det är grundläggande att stärka jämställdhetsintegrering som strategi för att förändringsarbetet ska integreras i ordinarie strukturer och verksamheter.¹⁴ I granskningen kommer vi att diskutera förhållandet mellan regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder och jämställdhetsintegrering. Det förhållande mellan särskilda jämställdhetsåtgärder och jämställdhetsintegrering som riksdagen och regeringen framhållit illustreras i figur 1. Tanken är att jämställdhetsintegrering tillsammans med särskilda jämställdhetsåtgärder ska leda till ökad jämställdhet.

¹² Freidenvall (2011), *Antidiskriminering och jämställdhet: Rapport om politikområdets rättsliga reglering och institutionalisering i Sverige*.

¹³ *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (SOU 2007:15).

¹⁴ Arbetsmarknadsutskottet betänkande 2010/11:AU1, s. 43.

Figur 1. Förhållandet mellan särskilda åtgärder och strategin om jämställdhetsintegrering

Jämställdhetspolitiken genomförs delvis med stöd av olika författningar. Enligt regeringsformen (1974:152) ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska också motverka diskriminering på grund av kön.¹⁵ Annan lagstiftning av särskild betydelse för genomförandet av jämställdhetspolitiken är till exempel diskrimineringslagen (2008:567), brottsbalken (1962:700), föräldraledighetslagen (1995:584) och skol- och utbildningslagar.¹⁶ Diskrimineringslagen syftar exempelvis till att skydda individer, förhindra diskriminering och främja likabehandling. Det är en viktig del av jämställdhetspolitiken. Men jämställdhetspolitiken i stort har ett bredare, samhällsförändrande syfte som innebär att utveckla organisationer och verksamheter så att de blir mer ändamålsenliga och därmed bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Ambitionen att arbeta jämställdhetsintegrerat kan innefatta flera aspekter. Det rör inte i första hand den del av jämställdhetspolitiken som handlar om könsdiskriminering eller det arbetsgivarpolitiska ansvaret, som kan kallas internt jämställdhetsarbete. Jämställdhetsintegrering handlar snarare om att den service som når medborgarna kvalitetssäkras ur ett jämställdhetsperspektiv, så kallat externt jämställdhetsarbete. Kort sagt handlar det om att säkerställa att de offentliga tjänsterna är likvärdiga och effektiva för alla invånare oavsett kön. Kvinnor eller män ska med andra ord inte få till exempel sämre vård, omsorg eller utbildning beroende av kön. I praktiken är jämställdhetsintegrering ett arbetssätt eller en metod för att synliggöra hur verksamheten bidrar till att skapa ojämställdhet/jämställdhet.

Jämställdhetsintegrering uppfattas ofta som diffust eftersom det kan innebära olika saker beroende på den aktuella organisationens roll och verksamhetens karaktär. Innan en verksamhet analyserats ur ett jämställdhetsperspektiv går

¹⁵ 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

¹⁶ Skollagen (2010:800) och högskolelagen (1992:1 434).

det inte att veta exakt vad jämställdhetsintegreringen kommer att mynna ut i för åtgärder just där. Det är därför analysen behövs. Lite förenklat kan man säga att jämställdhetsintegrering är ett arbetssätt som syftar till att få fram bästa möjliga kunskapsunderlag för att kunna vidta åtgärder eller fatta beslut som bidrar till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen. För att illustrera vad jämställdhetsintegrering kan innebära i praktiken har vi lyft fram exempel från tre statliga myndigheter.

Exempel 1. Polisen ska bli bättre på att hitta missbrukande unga kvinnor

Polisen har startat ett projekt för att bli bättre på att hitta unga kvinnor som missbrukar narkotika. Målet är att, i enlighet med Polisens likabehandlingsplan, hitta fler tjejer som använder narkotika så att de kan erbjudas vård tidigare. Av de ungdomar som misstänks för narkotikabrott är bara 10–20 procent unga kvinnor, enligt statistik för polisen i region Stockholm. Om man jämför detta med Stockholmsenkäten, som besvarats av ungdomar i årskurs 9 och år 2 i gymnasiet, är skillnaden mellan unga kvinnor och unga män avsevärt mindre. Samma bild finns hos Maria Ungdom, där ungdomar som har problem med alkohol eller andra droger tas om hand. I Stockholm pågår sedan en tid tillbaka ett pilotprojekt, som nu fått stöd från Sveriges innovationsmyndighet (Vinnova). Tillskottet går till att koppla en forskare med genuskompetens från Uppsala universitet till projektet.

– Vi har under 2014 haft två stora ärenden där tjejer misstänks ha sålt narkotika. Då har vi utgått från att det också är tjejer som köper och det har visat sig stämma. Vi har haft tur eftersom vi stött på tjejerna innan de blivit så nedgångna. Det är där vi vill komma in för att kunna slussa dem vidare till vård, säger en projektdeltagare från narkotikasektionen i Stockholm city.¹⁷

Exempel 2. Arbetsmiljöverket utformar frågehäfte för inspektörer

En programledare för ett projekt om kvinnors arbetsmiljö på Arbetsmiljöverket berättar att deras forskningsrapporter visar att kvinnor slås ut från arbetslivet i större omfattning än män.

– Kvinnor utsätts för belastningsskaderisker i större utsträckning än män, både fysiskt och psykiskt i form av stress och press. Enligt forskningen gäller detta även där kvinnor och män har samma yrken, eftersom de ofta har olika arbetsgifter.

Arbetsmiljöverket har tagit fram ett antal kunskapssammanställningar som tydliggör de mönster som leder till att kvinnor missgynnas på arbetsmarknaden.

– Vi har även utformat ett frågehäfte som kan användas både av inspektörer och ute på arbetsmarknaden. Det kan öppna ögonen på både arbetsgivare och skyddsombud.¹⁸

¹⁷ Polisens webbplats, *Polisen ska bli bättre på att hitta missbrukande tjejer*. Hämtad 2015-02-25.

¹⁸ Jämställ.nu, *Ingen quick fix gör myndigheter jämställda*. Hämtad 2015-02-25.

Exempel 3. Skatteverket ändrar i sin bemötandebildning

På Skatteverket har man svarat på ett regeringsuppdrag genom att undersöka kundbemötandet på sina servicekontor och på skatteupplysningen. Undersökningen visar att män får mer utförlig hjälp från Skatteverkets rådgivare.

– De kopplas snabbare till experter och får mer praktisk hjälp till exempel med att fylla i blanketter. De här insikterna kommer vi lyfta fram i vår bemötandebildning, säger myndighetens jämställdhetskoordinator.¹⁹

1.3.2 Hållbara resultat av tillfälliga satsningar

Syftet med granskningen är att undersöka om regeringen gett förutsättningar för bestående resultat. Med bestående menar vi resultat som kan antas leva vidare och leda till utveckling även efter att satsningen avslutats. Hållbarhetsfrågorna är särskilt viktiga för satsningen på jämställdhetsområdet, med tanke på att jämställdhetsarbetet under senare år till stor del bedrivits i form av tillfälliga myndighetsuppdrag, projekt eller program. Regeringens jämställdhetsatsning kan jämföras med tillfälliga satsningar som staten genomför inom andra politikområden, till exempel inom skolan eller vården. Den stora utmaningen ligger nästan alltid i att få resultaten att leva vidare efter att satsningar avslutats. Frågan om hur tillfälliga insatser och projekt ska överleva diskuteras därmed inom många organisationer och inom flera olika politikområden.

Utifrån tidigare studier går det att identifiera ett antal så kallade hållbarhetskriterier för utvecklingsarbete både generellt och för jämställdhetsområdet specifikt.²⁰ Det behöver exempelvis finnas:

- En struktur för arbetet samt en ledning, styrning och ett aktivt ägarskap som visar på hur arbetet ska bedrivas. Det aktiva ägarskapet handlar om att någon kan se till att resultaten tas om hand, för att arbetet ska ge långsiktiga effekter.
- Starka organisationer och institutioner som kan implementera och integrera resultaten i den ordinarie verksamheten och i framtida satsningar.
- Ett reellt mandat för att besluta om och genomföra organisatoriska förändringar.
- Efterfrågan på resultat från ledningen.
- Förankring av arbetet i kärnverksamheten.

¹⁹ Jämställ.nu, *Ingen quick fix gör myndigheter jämställda*. Hämtad 2015-02-25.

²⁰ Svensson m.fl. (2014), *Ändrad ordning (Ds 2001:64, s. 56 f)*, *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, (SOU 2007:15), *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan* (SOU 2010:99) samt Statskontoret (2015).

- En tydlig plan för övertagande för att resultaten av tillfälliga insatser och projekt för ökad jämställdhet ska överföras till den ordinarie verksamheten.
- Utrymme för provande genom reflektion och handling. För att möjliggöra delaktighet och lärande behövs också processer för ändamålet.
- Kompetens både när det gäller jämställdhet och organisatoriskt förändringsarbete.

Vi återkommer till dessa hållbarhetskriterier längre fram i rapporten. Frågor om mandat och starka organisationer berörs till exempel i kapitel 5. Utrymme för lärande och förankring i kärnverksamheten diskuteras främst i kapitel 4.

1.4 Metod och genomförande

Under arbetet med granskningen har ambitionen varit att få en samlad bild av effektiviteten i satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder, samt om satsningen varit utformad på ett sätt som gett förutsättningar för att åstadkomma resultat som lever vidare även efter att satsningen avslutats. Eftersom satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder har riktats till många olika aktörer och bestått av många olika delar har vi inte haft möjlighet att studera varje enskild del i satsningen. Istället har vi avgränsat oss till att studera resultat av åtgärder som varit betydande i termer av avsatta medel. I första hand granskar vi förutsättningarna för resultat av de uppdrag som regeringen gett till myndigheterna. Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Maria Bond, Peter Eide-Jensen, Emma Wallin och Frida Widmalm.

1.4.1 Intervjuer med myndigheter och Regeringskansliet

Granskningen bygger på en kombination av flera metoder. Vi har genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliet samt intervjuer med cirka 20 företrädare för åtta myndigheter. I urvalet av myndigheter har vi utgått från deras betydelse i satsningen i termer av tilldelade medel. Ett tiotal myndigheter utmärker sig och några av dessa har också haft väldigt många uppdrag inom satsningen.²¹ Dessa intervjuer har genomförts i syfte att få en bild av hur satsningen har fungerat och vilka resultat som uppnåtts. Intervjuerna vid Regeringskansliet har genomförts för att få Regeringskansliets bild av hur satsningen har genomförts och vilka resultat som uppnåtts. Intervjuerna vid Regeringskansliet har genomförts med företrädare för Jämställdhetsenheten under Utbildningsdepartementet (och senare Socialdepartementet) samt med företrädare för enheten för statlig förvaltning under Finansdepartementet.

²¹ Vi har valt att avgränsa oss till myndigheter som haft uppdrag av mer verksamhetsutvecklande karaktär och har därför inte intervjuat företrädare för till exempel Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (idag Forte), som endast haft medel för forskning.

1.4.2 Fokusgrupper med kommuner och landsting

I januari 2015 genomförde Riksrevisionen två fokusgrupper med representanter för ett antal kommuner, landsting och regionförbund med erfarenhet av jämställdhetsprojekt på lokal nivå. Syftet med fokusgruppsintervjuerna var dels att fånga upp hur satsningen lagts upp i förhållande till icke-statliga aktörer, dels att se om det finns gemensamma utmaningar för de statliga och icke-statliga aktörerna. Frågorna var koncentrerade till deltagarnas uppfattning om förutsättningarna för att starta och genomföra projekt, om resultaten och huruvida de blir hållbara samt om statens roll för jämställdhetsarbetet på den lokala nivån.

1.4.3 Enkät till myndigheter

De enskilda intervjuerna representerar erfarenheter från ett urval av aktörer och åtgärder som genomförts genom regeringens jämställdhetsatsning. Intervjuerna har därför kompletterats med en enkät till myndigheter som haft uppdrag inom ramen för satsningen. Syftet med enkäten var i första hand att bredda bilden från de enskilda intervjuerna och göra det möjligt att i större utsträckning bedöma satsningen i sin helhet. Eftersom åtgärderna har haft varierande karaktär formulerades frågor på en mer generell nivå kring hur arbetet med uppdragen fungerat. Enkäten inkluderade frågor på följande teman:

- Resultat i den egna verksamheten
- Spridning av resultat och erfarenheter till andra aktörer
- Kunskap om uppdragens resultat på lång sikt
- Framgångsfaktorer i arbetet med uppdragen
- Hinder i arbetet med uppdragen
- Viktiga faktorer för att uppnå hållbara resultat av satsningar på jämställdhetsområdet i framtiden

Enkäten skickades till 36 myndigheter och 27 svar inkom.²² Enkäten inkluderade även frågor till myndigheter som haft uppdrag om att fördela vidare medel till projekt som drivits utanför den egna myndigheten, till exempel av kommuner och av organisationer i civila samhället. Frågorna om bidragsgivningen rörde dels bedömningar av resultaten av projekt som beviljats medel via myndigheten, dels myndighetens kunskap om resultaten av dessa projekt på längre sikt. Alla myndigheter har inte haft uppdrag om att fördela vidare medel till projekt. Av den anledningen var det endast 12 myndigheter som lämnade svar på frågorna om bidragsgivningen.

²² Enkäten skickades till majoriteten av myndigheter som haft ett eller flera uppdrag som belastat anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder. Enkäten skickades inte till myndigheter som endast haft uppdrag om att genomföra exempelvis kunskapssammanställningar eller utvärderingar. Det har inte varit möjligt att basera enkäten på ett statistiskt urval. Bortfallet i enkäten bestod av 9 myndigheter av varierande storlek.

1.4.4 Dokumentstudier

Utöver de tillvägagångssätt som presenterats ovan har vi genomfört dokumentstudier. Bland annat har vi gjort en genomgång av ett urval av myndighetsuppdrag och analyserat regeringens formuleringar om huruvida åtgärderna syftar till bestående förbättringar. I urvalet av myndighetsuppdrag har vi utgått från den senare delen av satsningen (2011–2014). Skälet till detta är att regeringen under den perioden hade en tydligare ambition att säkerställa att resultaten blir hållbara. Mot bakgrund av detta torde regeringen ha byggt in krav om hållbara resultat i uppdrag som formulerats under den senare delen av satsningen. Vi har även tagit del av myndigheternas återrapporteringar till regeringen, utvärderingar, forskning och tidigare statliga utredningar.

Vidare har vi analyserat vilken institutionell kontext som omger satsningen i form av reglering och organisering av jämställdhetspolitiken, eftersom det påverkar möjligheterna för att resultaten ska bli bestående. Vi har avgränsat oss till att framför allt titta på reglering i form av styrning i instruktioner och regleringsbrev. Här har vi utgått från de uppföljningar som Statistiska centralbyrån gör av dessa styrdokument varje år. I intervjuer med företrädare för Regeringskansliet har vi också försökt få en bild av hur styrningen av jämställdhetspolitiken är tänkt att se ut, utöver den styrning som sker genom de formella dokumenten, bland annat i myndighetsdialogen. Vi har inte granskat hur jämställdhet beaktas i målen inom olika politikområden eller i sektorslagstiftning. När det gäller sektorsmålen pågår ett utvecklingsarbete inom Regeringskansliet i syfte att ta fram verksamhetsanpassade mål för jämställdhetspolitiken. När det gäller sektorslagstiftningen gjorde Statskontoret en genomgång år 2005, vilket innebär att den senaste genomgång som vi tagit del av gjordes för tio år sedan. Det innebär att vi inte kan dra slutsatser om hur väl jämställdhetsperspektivet beaktas i hela den institutionella strukturen. Instruktioner och regleringsbrev är emellertid centrala styrdokument. Det är dessutom regeringen som har ansvaret för denna styrning. Instruktioner och regleringsbrev borde därför återspegla regeringens prioriteringar på ett bra sätt.

1.5 Disposition

I nästa kapitel sammanfattar vi vad satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder har innehållit i form av resurser, projekt och uppdrag inom olika politikområden och myndigheter. I kapitel 3 går vi igenom hur satsningen har hanterats inom Regeringskansliet, vilka problem som har uppstått och varför. I kapitel 4 bedömer vi vilka resultat av satsningen som kan tänkas bli bestående och vilka som kan tänkas försvinna när satsningen avslutas. Vi försöker förklara vad som avgör om resultaten blir bestående. En viktig fråga som diskuteras här är hur satsningen förhåller sig till strategin om jämställdhetsintegrering.

En utgångspunkt i granskningen är att det behöver finnas någon institutionell struktur som fångar upp och förvaltar resultat av tillfälliga satsningar för att resultaten ska bli bestående. I kapitel 5 diskuterar vi därför vilka institutionella förutsättningar som finns för att fånga upp tillfälliga satsningar på jämställdhetsområdet. Granskningen avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer till regeringen (kapitel 6).

2 Satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder

I det här kapitlet beskrivs de intentioner regeringen haft med satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder och vilka åtgärder som genomförts under perioden 2007–2014. Av utrymmesskäl beskriver vi inte varje enskild åtgärd som regeringen genomfört inom ramen för satsningen, utan kapitlet återspeglar snarare vilka huvudsakliga prioriteringar regeringen haft under den aktuella perioden.

2.1 Satsningen kom plötsligt och med få anvisningar

Regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder kom plötsligt och utan tydliga anvisningar om hur medlen skulle användas när den aviserades i budgetpropositionen för 2007. Satsningen innebar i princip en tiofaldig ökning av anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder*. Anslaget ökade till ungefär 400 miljoner kronor årligen under 2007–2010, jämfört med före 2007 då anslaget för regeringens jämställdhetspolitik låg på knappt 40 miljoner kronor.²³

I budgetpropositionen för 2007 angavs inga tydliga mål eller motiv för satsningen i sin helhet. För anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder* angav regeringen konkreta åtgärder för endast 17 miljoner kronor; resterande 400 miljoner kronor skulle användas ”bland annat till forskning om kvinnors hälsa och en handlingsplan för att minska våldet mot kvinnor”.²⁴ I budgetpropositionen för 2008 beskriver regeringen att politiken framför allt är inriktad på insatser mot mäns våld mot kvinnor, och att regeringen beviljat medel till olika myndigheter och börjat ett arbete med att ta fram handlingsplaner mot mäns våld mot kvinnor.²⁵ Regeringen nämner exempelvis att en strategi för arbetsmarknaden och näringslivet ska tas fram under året och att kommuner och landsting arbetar med jämställdhetsintegrering. Vad satsningen syftade till i övrigt är svårt att utläsa.

²³ Hit räknas avsatta medel för Jämställdhetsombudsmannen, Särskilda jämställdhetsåtgärder samt Delegationen för stöd till jämställdhetsintegrering. Vi har inte tagit hänsyn till prisutvecklingen.

²⁴ Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1), utgiftsområde 14, s. 64–65. Totalt avsattes ca 416 miljoner kronor. De konkreta åtgärder som nämns i budgetpropositionen är Delegationen för fördelning av statsbidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt (4,7 miljoner kronor), arbetet med en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (10 miljoner kronor) samt insatser inom ramen för skrivelsen Handlingsplan för jämställda löner (skr. 2005/2006:213) (2 miljoner kronor).

²⁵ Budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1), utgiftsområde 13, s. 38–40.

Under valrörelsen 2006 var jämställdhet en förhållandevis liten fråga, och de fyra partier som senare bildade regering hade inte heller något tydligt program för politiken. Att det inte fanns någon tydlig plan för satsningen som helhet och att den dessutom kom plötsligt medförde en del problem för Regeringskansliet, vilket bland annat ledde till att de avsatta medlen inte förbrukades under satsningens första två år.²⁶ Vi återkommer till detta i kapitel 3.

2.2 Tydligare intentioner inför 2011–2014

Satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder fortsatte under mandatperioden 2011–2014, och inför denna period var intentionerna tydligare. 2011 presenterade regeringen inriktningen för jämställdhetspolitiken fram till 2014 i en skrivelse.²⁷ Regeringen betonade att grunden för satsningen lades under föregående mandatperiod, och regeringen hade därför fortsatt fokus på åtgärder mot mäns våld mot kvinnor. Likaså fortsatte regeringen att prioritera åtgärder för jämställdhet på arbetsmarknaden och i skolan. I skrivelsen presenterade regeringen också en plattform för arbetet med jämställdhetsintegrering på nationell, regional och lokal nivå. Av skrivelsen går det att utläsa att reformarbetet med inriktning på att förbättra arbetet med jämställdhetsintegrering delvis bygger på lärdomar från den tidigare mandatperioden.

I skrivelsen underströks att arbetet under perioden 2011–2014 skulle syfta till att fullfölja arbetet under föregående mandatperiod, och att en utmaning var att säkra hållbarheten i redan genomförda insatser.²⁸ I budgetpropositionen för 2011 framhöll regeringen också att erfarenheterna från jämställdhetsatsningen under 2007–2010 visat att långsiktighet i stödet till olika verksamheter är en viktig förutsättning för måluppfyllelsen.²⁹ Inför den andra mandatperioden fanns dessutom mer erfarenhet både hos politiker och i tjänstemannaorganisationen i Regeringskansliet.³⁰

²⁶ Intervju med Regeringskansliet 2014-05-12.

²⁷ *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (skr. 2011/12:3).

²⁸ Ibid.

²⁹ Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1), utgiftsområde 13.

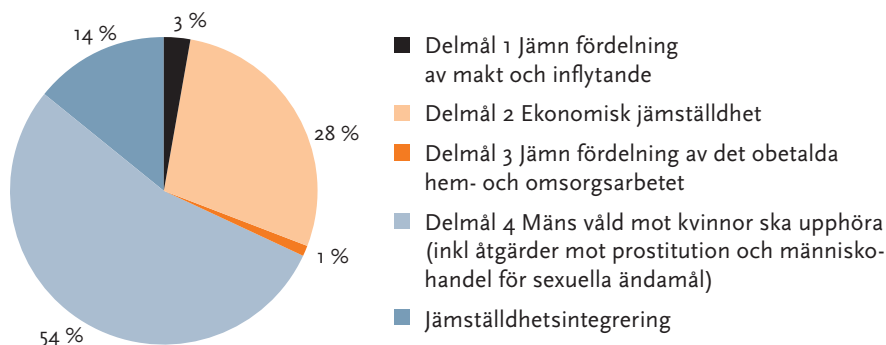
³⁰ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-26. Regeringspartierna hade inför denna period också ett samlat program för jämställdhet (*Alliansen, Allians för jämställdhet* (2010)).

2.3 Vad har gjorts inom ramen för satsningen?

Satsningen kom att bestå av ett stort antal regeringsuppdrag till ett 50-tal myndigheter. Flera av myndigheterna har också fått många uppdrag inom ramen för satsningen. Ett antal offentliga utredningar – i form av flera delegationer³¹ med uppgift att samla kunskap, lämna förslag och fördela medel – har tillsatts. Regeringen har även fördelat medel direkt till icke-statliga organisationer (främst till Sveriges Kommuner och Landsting samt till internationella organisationer och samverkansorgan). I flera fall har uppdragen till myndigheter inneburit att berörda myndigheter i sin tur ska fördela projektmedel till kommuner, landsting eller ideella organisationer.

Satsningen berör flera olika sakområden och åtgärdernas karaktär varierar således. Åtgärderna har bland annat handlat om verksamhets-, kunskaps- och metodutveckling samt om utbildnings- och informationsinsatser. Regeringen uppger i slutredovisningen att ungefär 100 åtgärder genomförts enbart under perioden 2007–2010.³² Figuren nedan visar fördelningen för respektive delmål för jämställdhetspolitiken samt åtgärder som syftar till att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.

Figur 2. Fördelningen av medel per delmål och för jämställdhetsintegrering (procent)³³



³¹ Delegationen för jämställdhet i skolan (dir. 2008:75), delegationen för jämställdhet i högskolan (dir. 2009:7) och delegationen för jämställdhet i arbetslivet (dir. 2011:80).

³² Slutredovisning av regeringens särskilda jämställdhetssatsning 2007–2010 (skr. 2011/12:174), s. 3.

³³ E-post från Regeringskansliet 2015-05-12. Uppgifterna är ungefärliga för perioden 2011–2014 då Regeringskansliet inte har ordnat redovisningen utifrån de delpolitiska målen under denna period.

2.3.1 *Hälften av medlen gick till åtgärder mot mäns våld mot kvinnor*

Regeringens satsningar mot mäns våld mot kvinnor har varit omfattande jämfört med hur det sett ut historiskt. Sammanlagt avsattes cirka 1,2 miljarder kronor till åtgärder kopplade till det fjärde delmålet för jämställdhetspolitiken (som lyder *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*) under perioden 2007–2014. Det innebär att ungefär hälften av medlen inom satsningen gick till åtgärder på detta område.³⁴ Till delmålet hör även åtgärder mot till exempel prostitution och människohandel. Även inom de åtgärderna som kan härröras till det fjärde delmålet finns alltså en stor bredd. Åtgärderna under 2007–2014 utgick från de tre handlingsplaner som regeringen tagit fram: *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39), *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (skr. 2007/08:167) och *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja* (skr. 2009/10:229). Utifrån de tre handlingsplanerna formulerade regeringen uppdrag till en rad olika myndigheter och organisationer, däribland Brottsoffermyndigheten, Rikspolisstyrelsen, länsstyrelser och Socialstyrelsen. Ett av de större uppdragen, sett till de medel som avsatts, är länsstyrelsernas uppdrag om åtgärder mot hedersrelaterat våld.³⁵ Enbart inom den första handlingsplanen och under perioden 2007–2010 genomfördes mer än 500 projekt för verksamhetsutveckling. Brottsförebyggande rådet, som utvärderat åtgärderna inom den första handlingsplanen, beskriver dock att medlen i första hand gått till vad de kallar en ”gigantisk utbildningssatsning” med utbildningsinsatser riktade till exempelvis polis, åklagare och domare.³⁶

År 2012 tillsattes en särskild samordnare mot våld i nära relationer för att verka för bättre effektivitet, kvalitet och långsiktighet i samhällets insatser på området. Regeringen har även tillsatt en utredning med syftet att föreslå en nationell samlad strategi för att nå det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.³⁷

2.3.2 *Programmet Hållbar jämställdhet var den enskilt största satsningen*

Den enskilt största delsatsningen inom regeringens jämställdhetsatsning var programmet Hållbar jämställdhet. Programmet drevs av Sveriges Kommuner och Landsting under 2008–2013 och totalt 245 miljoner kronor avsattes

³⁴ Inklusive åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna (Regeringsbeslut 2010-12-22), Uppdrag till länsstyrelserna om insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringsbeslut 2008-02-17, IJ2008/354/JÄM), Uppdrag till länsstyrelserna om insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringsbeslut 2007-07-19, IJ2007/1721/JÄM).

³⁶ Brottsförebyggande rådet (rapport 2010:18), s. 8 ff.

³⁷ Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (dir. 2014:25). Den särskilda samordnaren och den nationella strategin har inte finansierats av anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder.

för programmet.³⁸ Sammantaget har 140 utvecklingsarbeten initierats i kommuner, landsting och regionförbund med hjälp av utvecklingsmedel via Sveriges Kommuner och Landsting.³⁹ Programmet har beskrivits som något unikt på så sätt att det var ett större sammanhållet program med inriktning på jämställdhetsintegrering på lokal nivå. Satsningens huvudsakliga syfte var att uppnå en kvalitetssäkring av offentligfinansierade verksamheter på kommunal och landstingskommunal nivå för att garantera att dessa svarar mot båda könen villkor och behov så att hög kvalitet och goda resultat uppnås för kvinnor respektive män, och flickor respektive pojkar.⁴⁰ Ett exempel på ett utvecklingsprojekt som lyfts upp i media är jämställd snöröjning, som först genomfördes i Karlskoga kommun med utvecklingsmedel från programmet Hållbar jämställdhet.

2.3.3 *Aktörer som fått mycket medel för särskilda jämställdhetsåtgärder*

Tabellen på nästa sida visar vilka aktörer som fått mest medel genom satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder. Som redovisats tidigare i detta kapitel har mest medel avsatts för åtgärder mot mäns våld mot kvinnor. Aktörer som fått medel för åtgärder på detta område och som visas i tabellen nedan är länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Rikspolisstyrelsen (idag Polismyndigheten) och Brottsoffermyndigheten. Länsstyrelserna har till exempel haft uppdrag om åtgärder mot hedersrelaterat våld. Nästan 240 miljoner kronor har gått till länsstyrelserna för detta ändamål, och länsstyrelsen i Östergötland har haft en samordnande funktion. Socialstyrelsen är en myndighet som haft många uppdrag inom satsningen, bland annat har myndigheten fördelat medel till kvinno- och brottsofferjourer och haft uppdrag om att utveckla socialtjänstens verksamhet för våldsutsatta kvinnor och barn.⁴¹ Brottsoffermyndigheten, vars främsta uppgift är att främja brottsoffers rättigheter, har haft flera uppdrag som handlat om att fördela medel till forskning, metodutveckling och andra liknande insatser. Rikspolisstyrelsen har bland annat drivit en informationskampanj mot brott i nära relation men har också förvaltat 37 miljoner kronor för projektet SPIRA, som syftat till att öka mångfalden bland deras anställda. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har haft spridda uppdrag, men flera har handlat om åtgärder mot olika typer av våld och förtryck.

³⁸ Medel till Sveriges Kommuner och Landsting för att stödja jämställdhetsintegrering (Regeringsbeslut 2009-11-26, IJ2007/3277/JÅM).

³⁹ Sveriges Kommuner och Landsting (2014).

⁴⁰ Medel till Sveriges Kommuner och Landsting för att stödja jämställdhetsintegrering (Regeringsbeslut 2009-11-26, IJ2007/3277/JÅM).

⁴¹ Regleringsbrev för 2011 avseende länsstyrelserna (Regeringsbeslut 2010-12-22), Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende anslag 24:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder (Regeringsbeslut 2007-12-19).

Tabell 1. Aktörer som fått mest medel för särskilda jämställdhetsåtgärder 2007–2014, miljoner kronor⁴²

Aktör	2007–2010	2011–2014	Totalt 2007–2014
Länsstyrelserna	160,3	160,0	320,3
Socialstyrelsen	136,6	119,1	255,7
Sveriges Kommuner och Landsting	145,0	100,0	245,0
Ungdomsstyrelsen/Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	98,0	126,2	224,2
Rikspolisstyrelsen	142,0	18,0	160,0
Myndigheten för skolutveckling/ Skolverket	84,5	67,3	151,8
Brottsoffermyndigheten	60,7	52,0	112,7
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	90,0	0	90,0
Delegationen för jämställdhet i högskolan	60,0	0,4	60,4
Länsstyrelsen i Stockholms län	26,0	31,8	57,8
Boverket	45,0	4,0	49,0

Stora resurser har också avsatts till Sveriges Kommuner och Landsting för programmet Hållbar jämställdhet (som beskrivits i föregående avsnitt), Skolverket (som tagit över uppgifter från Myndigheten för skolutveckling), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap samt Delegationen för jämställdhet i högskolan. En stor av de medel som tilldelats de två senare har fördelats vidare för projekt. Skolverket har under 2008–2014 haft uppdrag för olika jämställdhetsinsatser i skolan. Uppdragen har innefattat allt från generell kompetensutveckling, fortbildning, stöd till sex- och samlevnadsundervisning till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.⁴³

⁴² Riksrevisionens bearbetning av information från Regeringskansliet. Tabellen visar endast de myndigheter eller aktörer som tilldelats mer än 45 miljoner kronor under perioden 2011–2014.

⁴³ Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att genomföra jämställdhetsinsatser i skolan (Regeringsbeslut 2008-06-12, U2006/9049/S), Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser inom skolväsendet (Regeringsbeslut 2011-06-30, U2011/4050/S), Uppdrag att genomföra insatser för jämställdhet i skolväsendet (Regeringsbeslut 2011-12-15, U2011/7067/S), Tilläggsuppdrag att genomföra insatser för att främja jämställdhet inom skolväsendet (Regeringsbeslut 2012-07-26 U2012/3983/S, U2012/3266/S, U2012/1362/S, U2012/492/S.), Tilläggsuppdrag om insatser för att främja jämställdhet inom skolväsendet (Regeringsbeslut 2013-08-29, U2013/5044/S, U2012/7365/S).

2.3.4 *Flera myndigheter har fördelat vidare medel till projekt*

Ett flertal myndigheter har haft i uppdrag att fördela vidare medel till projekt i till exempel kommuner och det civila samhället. Motiv och syften med dessa projekt har varierat med de uppdrag som regeringen gett till myndigheterna. Vissa myndigheter har haft uppdrag om att fördela vidare medel under en längre tid, andra har haft sådana uppdrag under bara ett par år. På området mäns våld mot kvinnor har exempelvis Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län fördelat medel till kommuner och andra icke-statliga organisationer. På utbildningsområdet har Skolverket fördelat 33 miljoner kronor för utvecklingsprojekt inom skolor⁴⁴, och Delegationen för jämställdhet i högskolan 47 miljoner kronor till jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor.⁴⁵ Övriga som fördelat förhållandevis mycket medel är Ungdomsstyrelsen (numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor)⁴⁶ och Boverket⁴⁷. Medel har även avsatts för projekt för forskning via Brottsoffermyndigheten och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

2.3.5 *Många åtgärder har syftat till ökad kunskap*

En hel del medel har avsatts för åtgärder med syftet att ta fram ny kunskap genom analyser, kartläggningar, forskning och utvärderingar. Exempelvis har Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap haft 90 miljoner kronor att fördela till forskningsprojekt i syfte att utveckla kunskapen om kvinnors hälsa. Även delegationer har tillsatts. Delegationen för jämställdhet i skolan lämnade sitt slutbetänkande 2010, delegationen för jämställdhet i högskolan avrapporterade 2011 och delegationen för jämställdhet i arbetslivet ska avslutas under 2015.⁴⁸

⁴⁴ Uppdrag till myndigheten för skolutveckling att genomföra jämställdhetsinsatser i skolan (Regeringsbeslut 2008-06-12,U2006/9049/S).

⁴⁵ Delegationen för jämställdhet i högskolan (dir. 2009:7) och förordning (2009:560) om statsbidrag för insatser som främjar jämställdhet i högskolan.

⁴⁶ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har fördelat statsbidrag till jämställdhetsprojekt enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt, för nationella minoriteters arbete och för engagemangsguider.

⁴⁷ Boverket har haft uppdrag om att fördela medel till kommuner för åtgärder i den fysiska planeringen.

⁴⁸ Delegationen för jämställdhet i skolan (dir. 2008:75), delegationen för jämställdhet i högskolan (dir. 2009:7) och delegationen för jämställdhet i arbetslivet (dir. 2011:80).

2.3.6 Åtgärder för utvecklat arbete med jämställdhetsintegrering inom statliga myndigheter

Jämställdhetsintegrering är som tidigare beskrivits regeringens huvudstrategi för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Men sett till satsningen i stort har endast en begränsad del av åtgärderna syftat till att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering inom myndigheter. Av de 2,6 miljarder kronor som avsattes gick cirka 40 miljoner kronor till satsningar på jämställdhetsintegrering inom myndigheter. Under 2008–2010 pågick *Program för jämställdhetsintegrering i staten* (Jämi), utifrån ett regeringsuppdrag till Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet. Syftet var att skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering i staten. Insatserna var framförallt inriktade på kartläggning, erfarenhetsutbyte och informationsinsatser.⁴⁹

Under 2013 och 2014 fick sekretariatet vid Göteborgs universitet ytterligare uppdrag, men till skillnad från Jämi ingick 18 pilotmyndigheter, som valts ut av regeringen. De deltagande myndigheterna fick i uppdrag att ta fram en plan för jämställdhetsintegrering av sina respektive verksamheter, där de bland annat skulle analysera hur de bidrar till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen. Programmet, *Jämställdhetsintegrering i myndigheter* (JiM), fortsätter med ett utökat antal pilotmyndigheter fram till 2018.⁵⁰

I regeringens plattform för jämställdhetsintegrering, som presenterades i skrivelsen *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014*, ingick även jämställdhetsintegrering inom länsstyrelserna.⁵¹ Länsstyrelsen i Gotlands län hade under 2013 och 2014 i uppdrag att genomföra en utvecklingssatsning för länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering.⁵²

⁴⁹ Olsson (2010) *Slutrapport Program Jämi 2008–2010* (Jämi-rapport 4/10).

⁵⁰ Uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (Regeringsbeslut 2014-12-18, U2014/7490/JÄM).

⁵¹ *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (skr. 2011/12:3).

⁵² Uppdrag att genomföra en utvecklingssatsning för att stärka länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering (Regeringsbeslut 2013-04-25, U2013/2724/JÄM).

2.4 Sammanfattande iakttagelser

- Den tillträdande regeringens satsning på särskilda åtgärder som innebar en avsevärd höjning av anslaget hade inte aviserats i valrörelsen 2006 och det fanns få uttryckta intentioner med satsningen. Det innebar bland annat svårigheter att förbruka medel under satsningens första år.
- Satsningen har bestått av en mängd olika åtgärder som hanterats av många olika aktörer som haft uppdrag på en rad olika områden. En tydlig prioritering har dock varit åtgärder mot mäns våld mot kvinnor.
- Sett till satsningen som helhet har förhållandevis lite medel gått till insatser för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering inom statliga myndigheter. Av totalt 2,6 miljarder kronor avsattes cirka 40 miljoner kronor för insatser med detta syfte. Programmet Hållbar jämställdhet, som riktade sig till kommuner och landsting, utmärker sig som den enskilt största delsatsningen inom regeringens jämställdhetsatsning.

3 Genomförandet av regeringens satsning

Så här långt har vi sammanfattat innehållet i satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder. I det här kapitlet beskriver vi hur satsningen genomfördes. För att ge en bild av vilka förutsättningar som fanns för att realisera satsningen inleds kapitlet med en beskrivning av hur ansvaret för jämställdhetspolitiken är organiserat inom Regeringskansliet.

3.1 Regeringens organisering av arbetet

3.1.1 *Varje statsråd ansvarar för att genomföra jämställdhetspolitiken inom sitt område*

Enligt regeringen har de aktörer som normalt sett deltar i beslutsprocessen ansvar för att ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla delar av beslutsprocessen. Det innebär att varje statsråd i regeringen ansvarar för jämställdhet inom sitt politikområde och att jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsministern har också ansvar för samordning av regeringens arbete med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, stöd till departementens utvecklingsarbete samt för uppföljning och utvärdering av uppnådda effekter och resultat. På tjänstemannanivå ansvarar en enhetschef eller motsvarande för respektive sakområde för att ett jämställdhetsperspektiv integreras i regeringens beslutsunderlag.⁵³

⁵³ Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1, dnr U2012/1388/JÅM. Exempel på sådant som ingår i att arbeta jämställdhetsintegrerat inom Regeringskansliet är att redovisa könsuppdelad statistik, att offentliga utredningar ska analysera konsekvenser för jämställdheten, samt att propositioner och kommittédirektiv ska ha ett jämställdhetsperspektiv.

3.1.2 *Jämställdhetsenheten stödjer och samordnar*

Regeringen har fattat beslut om att hela Regeringskansliet ska arbeta med jämställdhetsintegrering.⁵⁴ Ansvar för att genomföra strategin delas mellan Jämställdhetsenheten och departementen. Jämställdhetsenheten har till uppgift att bevaka jämställdhetsfrågorna inom Regeringskansliet. Enheten ska stötta departementen när det gäller att anlägga ett jämställdhetsperspektiv i myndighetsstyrningen. Jämställdhetsenheten har ett övergripande samordnings- och uppföljningsansvar för arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet. Enheten stöttar arbetet med jämställdhetsintegrering, till exempel genom utbildningar och genom att sammankalla en interdepartemental arbetsgrupp (IDA/JÄM) som består av jämställdhetssamordnare från varje departement. Arbetsgruppen ska arbeta med samordning och även vara ett forum för att dela information och för att diskutera framtida utvecklingsinsatser. Gruppen ska också fungera som en länk mellan Jämställdhetsenheten och departementen. En del av det stödjande och samordnande arbetet innefattar att enheten ansvarar för att samla och sprida goda exempel från jämställdhetsintegreringsarbetet vid olika departement. Enheten arbetar också med jämställdhetsfrågor inom FN, EU och Norden.

Enheten har sedan satsningen inleddes tillhört olika departement. Från 2007–2010 tillhörde enheten det nybildade Integrations- och jämställdhetsdepartementet som lades ned efter mandatperioden. År 2010–2014 tillhörde enheten Utbildningsdepartementet och sedan januari 2015 Socialdepartementet. Antalet anställda på enheten har sedan 2007 varit i stort sett oförändrad. Någon särskild resursförstärkning tillfördes inte enheten i samband med den avsevärda anslagshöjningen 2007. Enheten har också fått inta olika roller beroende på prioriteringarna hos den politiska ledningen.⁵⁵ Sammantaget kan konstateras att Jämställdhetsenheten har både en konsultativ och en beredande roll i Regeringskansliet. De respektive departementen har ansvar för att införliva ett jämställdhetsperspektiv i sina produkter, men Jämställdhetsenheten bevakar också jämställdhetsfrågorna i den gemensamma beredningen. Liksom i gemensam beredning i övrigt betyder det inte att enheten har veto eller tolkningsföreträde om huruvida exempelvis skrivningar om jämställdhet ska skrivas in i en instruktion, eller annan författning, utan det krävs att enheten och berört departement är överens. Frågan får annars lyftas upp och avgöras på politisk nivå.

⁵⁴ Under 2004–2009 bedrevs arbetet utifrån en plan (Plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (Bilaga till regeringsbeslut 2004-04-29 IV 6, dnr N2004/3108/JÄM)). Under 2012–2015 har arbetet utgått från beslutet om Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr 11:1, dnr U2012/1388/JÄM.

⁵⁵ E-post från Regeringskansliet 2015-05-23.

3.1.3 *Det finns ingen förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiken*

Det finns som framgått ingen förvaltningsmyndighet med ansvar för jämställdhetsområdet. Så ser organiseringen ut även inom vissa andra tvärsektoriella områden, till exempel hållbar och global utveckling och integration. Det innebär att det inte finns någon myndighet som har i uppdrag att särskilt verka för ett jämställdhetsperspektiv eller att fördela särskilda medel. Det finns inte heller någon myndighet med ett särskilt sektorsansvar som har i uppdrag att ha överblick över sakförhållandena. Däremot finns det flera myndigheter inom olika politikområden som har ett utpekat ansvar för jämställdhetspolitik inom sitt eget ansvarsområde; Diskrimineringsombudsmannen har ett jämställdhetsuppdrag i diskrimineringslagstiftningen och länsstyrelserna har utpekade personer för jämställdhetsfrågor som kallas "särskilt sakkunniga". Givet den ansvarsfördelning och förvaltningsstruktur som finns på jämställdhetsområdet idag kan det utifrån huvudstrategin om jämställdhetsintegrering sägas att arbetet med jämställdhetsintegrering är alla myndigheters ansvar. Om så är fallet är emellertid inte helt tydligt. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

3.2 Regeringens utformning av satsningen

3.2.1 *En satsning med bristande förberedelse och planering*

De särskilda pengarna till satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder kom efter regeringsskiftet 2006 och innebar ett tiofaldigande av anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder till 400 miljoner kronor per år i fyra år. Eftersom budgetpropositionen för 2007 var den dåvarande regeringens första efter regeringsskiftet var tillskottet inte berett i detalj inom Regeringskansliet. Samtliga personer som Riksrevisionen har intervjuat i Regeringskansliet uppger att tillskottet kom oväntat. Inför valet 2006 fanns det inget strukturerat samarbete på jämställdhetsområdet mellan de fyra partier som senare bildade regering. Därmed fanns det heller ingen tydlig plan för hur medlen skulle användas, vilket flera av de personer som intervjuats i granskningen bekräftar.⁵⁶ De anvisningar som fanns var i princip att två områden var prioriterade, mäns våld mot kvinnor och kvinnors hälsa.⁵⁷ Det fanns därmed inte någon beredskap inom Regeringskansliet i form av genomtänkta förslag eller planerade åtgärder för att omsätta de ökade resurserna i insatser. Detta är en förklaring till att förbrukningen av medel var låg under satsningens första år. Med hjälp av anslagssparande kunde regeringen förbruka en del av medlen under 2009 och 2010. Alla medel som avsatts kunde dock inte förbrukas. Av de 1,6 miljarder

⁵⁶ Intervjuer med Regeringskansliet 2014-11-26 och 2014-05-12, e-post från Regeringskansliet 2015-05-23.

⁵⁷ Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1), utgiftsområde 14 samt intervju med Regeringskansliet 2014-11-26.

kronor som avsattes för 2007–2010 förbrukades 1,3 miljarder.⁵⁸ Det innebär att en del av de pengar som avsattes för regeringens jämställdhetsatsning inte användes till insatser på jämställdhetsområdet.

Tabell 2 Avsatta, beslutade och förbrukade medel (miljoner kronor) samt antal regeringsbeslut 2007–2014⁵⁹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avsatta medel enligt statsbudget	417	393	400	400	240	239	239	253
Beslutade medel (mnkr) ⁶²	47	284	484	502	230	238	245	252
Förbrukade medel (mnkr) ⁶³	47	207	477	513	208	223	230	244
Antal regeringsbeslut ⁶⁴	48	46	23	28	26	24	26	15

3.2.2 Regeringskansliet beredde beslut och betalade ut

Eftersom instruktionerna om hur medlen skulle användas var knapphändiga krävdes en hel del arbete med att hitta på och formulera projekt och uppdrag som pengarna kunde gå till. Enligt företrädare för Regeringskansliet, som arbetade i Regeringskansliet när satsningen kom, innebar satsningen enormt mycket arbete. I början av satsningen betalades medlen huvudsakligen ut direkt från Regeringskansliet efter regerings- eller Regeringskanslibeslut. Under det första året betalades 40,8 miljoner kronor ut direkt av Regeringskansliet och året efter 11,8 miljoner kronor. Men under 2008 började Regeringskansliet istället fördela medel via Kammarkollegiet i allt större utsträckning. Oftast sker detta genom att utbetalningarna anges i regleringsbrevet för anslaget. Enligt

⁵⁸ Intervju med Regeringskansliet 2014-05-12.

⁵⁹ Vissa år är beslutade och förbrukade medel högre än statsbudgeten beroende på att anslagssparande utnyttjats.

⁶⁰ Med beslutade medel avses de medel som regeringen beslutat om, det vill säga summan av alla beslut.

⁶¹ Årsredovisning för staten 2007–2014. Med förbrukade medel eller utfall avses de medel som faktiskt använts. Belopp som förts till andra anslaget för jämställdhetsåtgärder ingår inte i utfallet på anslaget.

⁶² E-post från Regeringskansliet 2015-05-08. Regeringsbesluten som redovisas i tabellen avser Jämställdhetsenhetens samtliga regeringsbeslut, som är tagna av jämställdhetsministern under 2007–2014. En stor del av uppdragen och besluten som belastat anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder har tagits av andra departement/ministrar och ingår inte i antalet som redovisas här. I antal regeringsbeslut kan det finnas några regeringsbeslut som inte handlar om uppdrag och anslag.

uppgift från intervjuer med Regeringskansliet avlastade detta enheten och skapade utrymme för beredning och mer strategiskt arbete.⁶³

När medel betalas ut direkt från Regeringskansliet är det svårare att följa medlen, eftersom åtgärderna inte finns beskrivna i regleringsbrev eller motsvarande. I början av satsningen, framförallt under 2007 och 2008, var det därför särskilt svårt att följa satsningen och se hur medlen användes. Från och med 2009 har möjligheterna att följa satsningen förbättrats eftersom regeringen, i regleringsbrevet för anslaget *särskilda jämställdhetsåtgärder*, kortfattat började ange vilka Kammarkollegiet skulle betala ut medel till från anslaget, beloppen och hur dessa skulle användas. Före 2009 fanns enbart referenser till regeringsbeslut i regleringsbrevet, utan information om mottagare eller syfte. Att regeringen beslutar om att Kammarkollegiet ska betala ut medel för olika ändamål innebär ett delat ansvar mellan regeringen och Kammarkollegiet vilket kan öka risken för fel och kan ge sämre kontroll över att medlen används till avsedda ändamål vilket Riksrevisionen pekat på i tidigare rapporter.⁶⁴ För vissa myndigheter som haft större uppdrag som att exempelvis i sin tur fördela bidrag till projekt eller motsvarande har regeringen skapat särskilda anslagsposter som myndigheterna disponerar. I dessa fall är ansvaret inte delat utan den berörda myndigheten både disponerar och redovisar medlen.

Enheten fick inte ökade resurser i samband med anslagshöjningen.⁶⁵ Många arbetsuppgifter som gjorts tidigare hanns inte längre med, och enheten fick ställa om användningen av sina resurser för att jobba mer med att bereda beslut. Enhetens arbete med utbildningar och strategiskt jämställdhetsarbete fortsatte under den här perioden men fick enligt uppgift från företrädare vid enheten stå tillbaka för arbetet med att hantera anslagshöjningen. Under perioden blev prioriteringen att få ut anslaget för de särskilda jämställdhetsåtgärderna. I intervjuer har flera medarbetare vittnat om att enhetens arbete med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet fick stå tillbaka och att de före satsningen kunde arbeta mer aktivt med kvalitetsutveckling och utvecklingsarbete.⁶⁶ Arbetet med att hantera själva satsningen i form av att skriva uppdrag och betala ut pengar tog med andra ord tid från arbetet med jämställdhetsintegrering.

⁶³ E-post från Regeringskansliet 2015-05-23.

⁶⁴ Riksrevisorernas årliga rapport 2013 och Riksrevisionen (2014), *Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet* ((RIR 2014:24)

⁶⁵ Intervju med Regeringskansliet 2015-03-23.

⁶⁶ Intervju med Regeringskansliet 2014-05-12, intervju med Regeringskansliet 2015-03-23.

3.2.3 *Jämställdhetsenheten har delvis fungerat som en förvaltningsmyndighet*

I och med att det inte funnits någon förvaltningsmyndighet på området under satsningen har Regeringskansliets jämställdhetsenhet istället haft en aktiv roll. I början av satsningen arbetade enheten med att formulera uppdrag och även med att betala ut pengar.⁶⁷ Uppgiften att betala ut medel brukar vanligtvis åläggas myndigheter. Att Regeringskansliet fullgör myndighetsliknande uppgifter bör inte vara normalfallet eftersom Regeringskansliets resurser är avsedda för andra ändamål.⁶⁸ Enligt uppgift från tjänstemän på Jämställdhetsenheten är Regeringskansliet inte anpassat för att hantera pengar på det sättet. De skäl som anges är att det inte är effektivt att medlen fördelas direkt från Regeringskansliet samt att det finns rutiner och kompetens på myndigheter som är närmare verksamheten. Dessutom har det framkommit i intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet att det byggs upp kompetens på den organisation som fördelar medlen.⁶⁹

3.2.4 *Jämställdhetsenheten lärde sig av de första åren*

Regeringen satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder fortsatte under 2011–2014. Regeringen ansåg att det även fortsättningsvis behövdes tillfälliga insatser för att stimulera, utveckla och påskynda förändringsarbetet.⁷⁰ I budgetpropositionen för 2011 föreslog regeringen att 240 miljoner kronor per år skulle avsättas för åren 2011–2014. Huruvida satsningen skulle fortsätta var ovisst fram till efter valet 2010. Det uppstod därmed ett glapp där nya och fortsatta insatser inte kunde beslutas inför 2011 (innan budgetpropositionen hade lämnats och beslutats av riksdagen). Det medförde att det även under 2011 var medel som inte förbrukades, då 30 miljoner blev över. Dessa medel förbrukades inte heller senare i form av disponerat anslagssparande.

Om man jämför den första perioden med den andra är det tydligt att Regeringskansliet lärde sig hur de skulle organisera det egna arbetet med satsningen. År 2011 beslutade riksdagen på förslag från regeringen om ett bemyndigande för anslaget, vilket innebär att riksdagen binder upp pengarna på flera år. Det skapade mer långsiktighet i planeringen. Enligt tjänstemännen i Regeringskansliet var ett bemyndigande en förutsättning för att öka förbrukningen av medlen. Regeringskansliet kunde därmed besluta om uppdrag som sträckte sig över längre tid än ett år. Användningen av bemyndigande gjorde att Jämställdhetsenheten inte behövde bereda lika många beslut och det gav också

⁶⁷ Intervju med en före detta företrädare för Regeringskansliet 2014-09-10.

⁶⁸ Statskontoret (2005).

⁶⁹ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-26.

⁷⁰ Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1), utgiftsområde 13.

myndigheterna bättre planeringsförutsättningar. Att använda bemyndiganden frångår dock huvudregeln om en ettårig budgetprocess eftersom det binder upp framtida riksdagar vid utgifter, vilket minskar riksdagens möjlighet att styra över budgeten. Bemyndiganden skulle också kunna medföra en ökad administration. Både Regeringskansliet och den myndighet som disponerar anslaget och bemyndigandet behöver rutiner för att hålla reda på vilka framtida åtaganden som gjorts, kostnaderna för dem och när åtagandena kommer att infrias, det vill säga när kostnaden faktiskt kommer att belasta statsbudgeten. Sammantaget kan vi konstatera att det funnits ett lärande på Jämställdhetsenheten kring hur en tillfällig satsning hanteras och administreras.

3.3 Regeringens redovisning av satsningen

Att de särskilda jämställdhetsåtgärderna riktats till många olika aktörer inom en rad olika områden försvårar möjligheterna att överblicka satsningens olika delar och att följa resultaten av satsningen. Först 2010 lämnade regeringen en skrivelse där de genomförda åtgärderna under perioden 2007–2010 beskrevs samlat. Regeringen anförde vid det tillfället att det på grund av att alla åtgärder ännu inte hade avslutats inte var möjligt att göra en helhetsbedömning av insatsernas effekter.⁷¹ I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen därför att den skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av anslagets användning.⁷² Före skrivelsen redovisades satsningen i viss utsträckning årligen i budgetpropositionen. År 2012 kom den skrivelse där regeringen presenterade sin bedömning av resultat och effekter av satsningen. Det finns dock svårigheter med att redovisa en satsning som denna samlat, som bland annat beror på att satsningen berört flera sektorer. Redovisningar behöver därför hämtas från flera departement som i sin tur behöver hämta underlag från sina myndigheter. Företrädare för Regeringskansliet bekräftar att det varit en utmaning att ta fram dessa redovisningar.⁷³

Åtgärderna under de följande fyra åren, det vill säga 2011–2014, har inte redovisats på samma sätt som den första perioden. Regeringen har alltså inte sammanfattat åtgärderna och ännu inte lämnat någon bedömning av åtgärdernas resultat och effekter. Regeringen har däremot tillsatt en utredning (U2014:06) som bland annat ska analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen och effektiviteten i den genomförda politiken. Trots att regeringen redovisat den tidigare delen av satsningen i två skrivelser, och att den kommande utredningen ska bedöma åtgärderna

⁷¹ Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen (skr. 2009/10:234).

⁷² Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1).

⁷³ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-26.

under den senare perioden, har det har delvis saknats kunskapsunderlag för att bedöma behovet av medel för olika åtgärder. Den redovisning som gjorts i budgetpropositionerna är av förklarliga skäl kortfattad. Före regeringens skrivelser var det med andra ord i princip omöjligt att följa innehållet i satsningen i sin helhet. Den som ville överblicka satsningen har tvungen att leta efter information om åtgärder och deras resultat på en rad olika områden, och i dokument från många myndigheter.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Våra intervjuer och dokumentstudier visar att det inte fanns tillräcklig beredskap eller kapacitet inom Regeringskansliet för att ta hand om den stora och plötsliga anslagshöjning som regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder innebar. Det fanns helt enkelt inte tillräckligt med tid för förberedelser och strategiskt tänkande inom tjänstemannaorganisationen. Det var dessutom en ny uppgift för tjänstemännen som inte hade erfarenheter från någon liknande satsning.
- Regeringens organisering av satsningen i form av en plötslig och betydande ökning av anslaget, i kombination med att tjänstemännen inte var förberedda, är en förklaring till att alla medel som avsatts för satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder inte förbrukades. En annan förklaring till att alla medel inte förbrukades är att enheten inte fick någon förstärkning av resurser trots anslagshöjningen. Det fanns alltså varken tillräcklig beredskap, kunskap eller kapacitet inom Regeringskansliet för att hantera satsningen på ett effektivt sätt.
- I och med att Jämställdhetsenheten, som ansvarade för att hantera anslagshöjningen inom Regeringskansliet, inte fick någon förstärkning av resurser kom satsningen att innebära en viss förskjutning av Jämställdhetsenhetens arbete – från att fokusera på jämställdhetsintegrering till att hantera den mängd beslut som skulle beredas och de medel som skulle utbetalas inom ramen för satsningen.
- Att satsningen är fragmenterad försvårar möjligheten att överblicka den, och framförallt är det svårt att utläsa resultaten av satsningen.

4 Dagsländor eller långsiktiga förbättringar?

I det här kapitlet identifieras resultat av regeringens jämställdhets­satsning som kan tänkas bestå på längre sikt samt resultat som kan tänkas försvinna efter att satsningen avslutats. Resultaten bedöms mot bakgrund av syftet med satsningen, vilket varit att genom tidsbegränsade åtgärder skynda på utvecklingen på jämställdhetsområdet samt att komplettera och stärka arbetet med jämställdhetsintegrering.

4.1 Ökat fokus och större medvetenhet

Jämställdhets­satsningen är unik på så sätt att regeringen inte tidigare avsatt så mycket medel för särskilda åtgärder på jämställdhetsområdet. Satsningen har också pågått under en förhållandevis lång tid och har inneburit att insatser genomförts parallellt på många områden. Regeringskansliet uppger att satsningen haft ett stort symbolvärde och att satsningen inneburit en kraftsamling kring en rad frågor som är strategiskt viktiga för jämställdheten i samhället. Exempel på sådant som enligt företrädare för Regeringskansliet varit särskilt betydelsefullt i kraft av storlek och inriktning är programmet Hållbar jämställdhet samt delegationer och uppdragen till länsstyrelserna.⁷⁴

I flertalet av de intervjuer, som Riksrevisionen genomfört med företrädare för myndigheter, uppges de särskilda jämställdhetsuppdragen ha gjort jämställdhetsfrågan synlig. Genom att särskilda medel avsatts för utvecklingsinsatser för ökad jämställdhet anses arbetet ha fått ökad legitimitet, och de många parallella åtgärderna har också gjort att aktörer kunnat dra nytta av varandra.⁷⁵ Intervjuerna visar vidare att det kan finnas utmaningar med det långsiktiga jämställdhetsarbetet i myndigheternas linje­verksamhet men att de särskilda uppdragen gjort att tid och resurser kunnat avsättas för arbetet. Fokusgruppsintervjuerna som Riksrevisionen genomfört med ett antal kommunföreträdare visar också att de statliga medlen genom programmet

⁷⁴ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-26.

⁷⁵ Se t.ex. Boverket (2013), Malmö högskola (2010), Halldén m.fl. (2011), Svensson m.fl. (2014), fokusgrupp 2015-01-19, fokusgrupp 2015-01-23.

Hållbar jämställdhet satt igång utvecklingsarbeten som inte skulle kommit till stånd utan medel från satsningen.⁷⁶

I flera återrapporteringar och utvärderingar dras slutsatsen att positiva resultat uppnåtts genom ökad kunskap, både om jämställdhetsarbete i stort och genom en ökad specialisering. Exempel finns från flera olika områden.⁷⁷ Den omfattande satsningen på åtgärder för att motverka mäns våld mot kvinnor bedöms till exempel ha bidragit till mer svärmätta effekter som större medvetenhet och ökat engagemang. Ett område som fått mycket uppmärksamhet inom ramen för satsningen är den hedersrelaterade problematiken. Flera stora myndighetsuppdrag har syftat till ny kunskap på detta område.⁷⁸

4.2 Resultat som kan tänkas överleva satsningen

Oavsett vilket område utvecklingsarbetet sker inom är det avgörande att arbetet förankras i den ordinarie verksamheten för att resultaten ska bli bestående på längre sikt. Riksrevisionen har under intervjuer frågat företrädare för myndigheter om vilka resultat som kan tänkas bestå och om vilka resultat som kan tänkas försvinna på lite längre sikt. Flera har betonat att det som byggs in i ordinarie system också är sådant som har bättre förutsättningar att leda till bestående förbättringar, vilket bekräftar det som tidigare studier pekat på.⁷⁹ I följande avsnitt resonerar vi kring resultat som tycks ha goda förutsättningar för att bestå.

4.2.1 Resultat som kan införlivas i system eller processer

Den enkät som Riksrevisionen skickat ut till myndigheter som haft uppdrag inom ramen för satsningen ger bilden av att uppdragen i många fall förbättrat det ordinarie arbetet. Av enkäten framgår däremot inte om förbättringarna blir bestående.⁸⁰ Intervjuerna med handläggare och företrädare för myndigheter visar att det för en del uppdrag finns resultat som har förutsättningar att leva vidare även när uppdragen tar slut. Exempel på sådana resultat är ändrade eller utvecklade uppföljningsrutiner, riktlinjer och liknande.⁸¹ En myndighet som haft uppdrag där resultaten i vissa fall kunnat byggas in i det ordinarie arbetet

⁷⁶ Fokusgrupp 2015-01-19 och fokusgrupp 2015-01-23.

⁷⁷ Se t.ex. Statskontoret (2015), Kulturanalys (2014), Boverket (2013), Brottsförebyggande rådet (2010), SKL (2014), SOU 2014:71, intervju Boverket 2015-02-17.

⁷⁸ *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014* (SOU 2014:71), Brottsförebyggande rådet (2010).

⁷⁹ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-16, fokusgrupp 2015-01-19, fokusgrupp 2015-01-23.

⁸⁰ Av 25 svarande myndigheter ansåg 18 att uppdragen i stor eller ganska stor utsträckning utvecklade eller förbättrat den ordinarie verksamheten.

⁸¹ T.ex. intervju med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2014-08-22, intervju med Socialstyrelsen 2014-10-10, intervju med Skolverket 2015-03-12.

är Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har sedan 2007 haft ett tjugotal uppdrag, i första hand inom ramen för de handlingsplaner som rör det fjärde delmålet för jämställdhetspolitiken (dvs. *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*). De uppdrag som till exempel mynnat ut i nya eller utvecklade riktlinjer eller föreskrifter till socialtjänsten består även efter uppdragets slut, enligt de företrädare för Socialstyrelsen som Riksrevisionen intervjuat.⁸² Ett annat exempel på resultat som består finns på skolområdet. Skolverket hade under 2008–2014 flera särskilda jämställdhetsuppdrag. Skolverket uppger att dessa uppdrag löpte parallellt med att kurs- och läroplanerna sågs över, vilket gjorde att erfarenheterna från de särskilda uppdragen kunde införlivas i arbetet med att se över dessa planer. Att kurs- och läroplanerna sågs över utifrån ett jämställdhetsperspektiv var inte styrt utifrån de särskilda uppdragen utan var ett resultat av att Skolverket vid tiden hade särskild kompetens, som myndigheten kunde dra nytta av i arbetet med de nya kurs- och läroplanerna. Exemplet från Skolverket visar att tajming och förutsättningar runt om spelar roll för huruvida resultat blir bestående, vilket vi återkommer till i följande avsnitt. Ett tredje exempel är Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som uppger förändrade rutiner för uppföljningen av projekt som beviljats bidrag via myndigheten som exempel på något som finns kvar efter att det särskilda uppdraget tagit slut.

4.2.2 Tillfälligheter och tajming

Intervjuerna med myndighetsföreträdare visar också att förutsättningarna omkring uppdragen spelar roll för hur väl uppdragen genomförs och hur resultaten kan omhändertas. Det verkar spela roll när i tid uppdragen landar hos myndigheterna. Det kan handla om att myndigheten arbetat med jämställdhet tidigare och att det därför finns kompetens eller tidigare erfarenheter som myndigheten kan dra nytta av i arbetet med uppdraget. Det kan också handla om att myndigheten samtidigt har något annat uppdrag som kan kopplas ihop med uppdraget. Riksrevisionen har även i tidigare granskningar av tillfälliga satsningar noterat att det är lättare att få bestående resultat om tillfälliga satsningar kan haka i något pågående arbete.⁸³ Skolverkets deluppdrag (som nämndes i avsnitt 4.2.1) sammanföll till exempel med ett annat pågående arbete om att se över kurs- och läroplanerna, och blev genom det ett resultat av mer permanent karaktär. I detta fall var resultatet avhängigt att det parallellt med jämställdhetsuppdragen pågick ett större arbete med att se över kurs- och läroplaner.

⁸² Intervju med Socialstyrelsen 2014-10-10.

⁸³ Riksrevisionen (2009), *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) och Riksrevisionen (2014), *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej* (RiR 2014:20).

Fokusgrupperna visar på en ganska stor variation i inriktningen på utvecklingsprojekten och vilka förutsättningar aktörerna haft för att driva projekten och för att få resultaten att bli hållbara. I fokusgrupperna poängterades det av flera deltagare att förutsättningarna för bestående resultat berott på tidpunkten för projektet, om det funnits resurser, personal eller annat pågående förändringsarbete. Andra omgivande faktorer som representanterna ansåg vara avgörande för huruvida resultaten lever vidare var den politiska viljan, den generella kunskapsnivån kring jämställdhetsfrågor och tidigare erfarenheter av att arbeta med utvecklingsarbete med inriktning på jämställdhet.⁸⁴

4.2.3 *Karaktären på uppdragen*

Som vi nämnde i föregående kapitel har det varit en stor spridning i vilka insatser som genomförts. Myndighetsuppdragens karaktär har varierat och olika aktörer har tilldelats medel med varierade syften. Förutsättningarna för att få bestående resultat beror därför till viss del på vilken roll myndigheten har och på karaktären på åtgärderna som genomförts. Några uppdrag har handlat om jämställdhet i den fysiska miljön. I dessa fall har jämställdhetsperspektivet kommit in tidigt i planeringsprocessen och åtgärderna har därför påverkat en fysisk miljö, till exempel stadsplanering. Boverket drev ett uppdrag kallat *Tryggt och jämnt* med fokus på att stärka tryggheten i stads- och tätorter ur ett jämställdhetsperspektiv. En del av uppdraget gick ut på att ge stöd till projekt för fysiska åtgärder. Även inom programmet Hållbar jämställdhet finns exempel på åtgärder som gett direkt utslag i en fysisk miljö. Det har då handlat om exempelvis en ny arena eller en ny förskola.⁸⁵ Resultaten blir i dessa fall bestående, på grund av uppdragens eller åtgärdernas karaktär.

4.2.4 *Åtgärder som tagit avstamp i jämställdhetsintegrering*

För att resultat av utvecklingsarbete ska bestå behöver det i de allra flesta fall finnas en anknytning till kärnverksamheten och till ordinarie system eller processer. Det är en bedömning som Riksrevisionen gör utifrån det som tidigare studier om hållbart utvecklingsarbete pekar på. Den samlade bilden utifrån den information som Riksrevisionen tagit del av genom granskningen bekräftar att kopplingen till det ordinarie arbetet är en viktig förutsättning för att få bestående förbättringar av tidsbegränsade åtgärder. Utifrån detta är åtgärder som haft sin utgångspunkt i jämställdhetsintegrering särskilt intressanta då det från början finns ett tydligt syfte att utveckla ordinarie system och processer. Uppdrag som haft en tydlig inriktning på jämställdhetsintegrering kan delvis skiljas från många av de särskilda jämställdhetsuppdrag som regeringen formulerat till myndigheterna och

⁸⁴ Fokusgrupp 2015-01-19 och fokusgrupp 2015-01-23.

⁸⁵ Fokusgrupp 2015-01-19.

som vi återkommer till senare i kapitlet. De åtgärder som tydligt haft sin utgångspunkt i jämställdhetsintegrering som tillvägagångssätt är programmet Hållbar jämställdhet (som drevs på kommunal nivå), två program för utvecklat arbete med jämställdhetsintegrering inom statliga myndigheter samt de uppdrag om jämställdhetsintegrering som tilldelats länsstyrelserna.

Under granskningen har programmet Hållbar jämställdhet i flera sammanhang lyfts fram som ett gott exempel inom regeringens jämställdhetssatsning. I både intervjuer och flera utvärderingar bedöms programmet ha fungerat väl ur flera aspekter.⁸⁶ Riksrevisionen har försökt få en förklaring till varför programmet lyfts fram som välfungerande. Programmet var speciellt så till vida att det var en väldigt bred satsning på kommunsektorn och ambitionen om att resultaten skulle bli hållbara var uttalade redan i ett tidigt skede. Programmet Hållbar jämställdhet har haft en tydlig inriktning på jämställdhetsintegrering som tillvägagångssätt, och därmed också på förbättringar av ordinarie system. Fokusgrupperna med kommunföreträdare med erfarenheter från programmet bekräftar att det som varit en del av det ordinarie arbetet och bestått av förbättringar av processer för styrning, ledning och uppföljning har goda förutsättningar för att hålla över tid. Under fokusgrupperna framhöll deltagarna att det handlar om att få in jämställdhet i system, till exempel i statistik, indikatorer och underlag, om man vill att resultaten ska bli hållbara.⁸⁷ Följeforskningen som varit knuten till programmet Hållbar jämställdhet visar att det i flera avseenden varit framgångsrikt – utöver den integrerade ansatsen ansåg följeforskningen att systemtänkande, det nationella stödet via organisationen Sveriges Kommuner och Landsting samt samverkan mellan de deltagande aktörerna/utvecklingsarbetena varit bidragande till programmet resultat.⁸⁸

Arbetet med jämställdhetsintegrering involverar flera nivåer – såväl central, regional som lokal nivå.⁸⁹ I kapitel 3 redogjorde vi för arbetet inom Regeringskansliet och i detta avsnitt har vi beskrivit ett program för jämställdhetsintegrering som bedrivits på lokal nivå. Eftersom en stor del av regeringens jämställdhetssatsning har bestått av regeringsuppdrag till statliga myndigheter borde det också vara viktigt att arbetet med jämställdhetsintegrering fungerar väl inom myndigheterna, för att resultaten av satsningen ska tas omhand. Utvecklingsarbete för att förbättra arbetet med jämställdhetsintegrering har pågått under olika former sedan strategin om jämställdhetsintegrering introducerades på 1990-talet, men under

⁸⁶ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-26, intervju med forskare 2014-04-22, Halldén m.fl. (2011), Svensson m.fl. (2014).

⁸⁷ Fokusgrupp 2014-01-23.

⁸⁸ Svensson m.fl. (2014).

⁸⁹ *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (skr. 2011/12:3).

perioden för satsningen har få och förhållandevis begränsade åtgärder handlat om att utveckla arbetet med integrering inom myndigheter. Under 2013 påbörjades ett arbete med att utveckla jämställdhetsintegreringen inom myndigheter. Genom uppdraget, som pågick under 2013 och 2014, fick 18 pilotmyndigheter analysera hur deras verksamheter förhåller sig till målen för jämställdhetspolitiken.⁹⁰ Uppdraget är ännu inte slutredovisat men företrädare vid Sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet (som driver programmet) menar att det finns ett behov av att förankra strategin inom myndigheterna.⁹¹ Riksrevisionens bedömning är att uppdraget, som går under namnet JiM (*Jämställdhetsintegrering i myndigheter*), ger förutsättningar för att förankra arbetet inom de myndigheter som deltar. Förutom att det ger myndigheterna möjlighet att uppmärksamma sin roll i genomförandet av jämställdhetspolitikens bygger uppdragen också på att myndigheterna själva formulerar en plan för hur den ordinarie verksamheten kan utvecklas och förbättras. Sekretariatet vid Göteborgs universitet hade tidigare ansvaret för ett annat uppdrag om jämställdhetsintegrering (Jämi), som dock enligt utvärderingar visat sig ha varit alltför fränkopplat myndigheternas praktiska arbete. Kartläggningar visar att en utmaning – som funnits i princip sedan 1990-talet – har varit att förtydliga vad jämställdhetsintegrering innebär och hur arbetet kan bedrivas.

4.3 Resultat som kan tänkas försvinna

I föregående avsnitt redovisades exempel på resultat som kan tänkas överleva satsningen. I detta avsnitt redovisas istället resultat som kan tänkas försvinna med tid. Resultat riskerar att försvinna i och med att uppdragen avslutas, oavsett om resultaten på kort sikt varit goda. Sådant som inte integreras i ordinarie verksamhet tenderar att tappa fart eller i princip försvinna helt. Sådana exempel finns inom många olika områden.⁹² Utmaningarna med att få bestående resultat av tillfälliga åtgärder är kända sedan tidigare. System med tillfälliga medel riskerar inte sällan att bli spår vid sidan av det ordinarie arbetet. Verksamhet försvinner i och med att resurser försvinner och personal slutar. Och trots att resultaten integrerats i ordinarie verksamhet finns risken att inte heller dessa förändringar finns kvar över tid.

⁹⁰ Dessa 18 myndigheter var Arbetsmiljöverket, Boverket, CSN, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Konstnärsnämnden, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Musikverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Pensionsmyndigheten, Sametinget, Skatteverket, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk Tillväxtverket samt Vetenskapsrådet.

⁹¹ Intervju med Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet 2014-11-26.

⁹² T.ex. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014* (SOU 2014:71).

4.3.1 Spår vid sidan om kärnverksamheten

Ansvar för att garantera jämställdhet i förvaltningen är en av flera grundläggande uppgifter som utmärks av att de är tvärsektoriella. Andra exempel på mål som berör som flera eller samtliga sektorer är integrations- eller miljömål. En utmaning för att uppnå horisontella mål består ofta i att det ligger utanför myndigheternas kärnkompetens. Forskning har visat att det finns en uppenbar risk att sådana perspektiv, som ligger utanför kärnverksamheten, åsidosätts till förmån för den ordinarie verksamheten.⁹³ Under de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med företrädare för Regeringskansliet, myndigheter och med utredare på området har det framkommit att en sådan risk finns för jämställdhetsfrågorna.⁹⁴ Tidigare studier visar också att myndigheternas arbete med jämställdhet varierar.⁹⁵ De uppdrag som regeringen gett myndigheterna inom ramen för regeringens jämställdhetssatsning riskerar därför att bli ”spår vid sidan om”. Risken för att arbetet bedrivs vid sidan om kärnverksamheten kan förstärkas ytterligare i de fall som myndigheter inte arbetar långsiktigt med att säkerställa att deras produktion och service håller god kvalitet och är utformad för att ge kvinnor och män lika tillgång till deras respektive tjänster. Delegationen för jämställdhet i högskolan beviljade 47 miljoner kronor till 37 jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor. Uppföljningen av projekten visar dock att flera av dessa projekt varit dåligt förankrade och att organisationen i vissa fall inte varit redo att ta emot resultaten av projekten. Vidare visar uppföljningen att resultaten haft bättre förutsättningar för att förvaltas i de fall då organisationen arbetat systematiskt med jämställdhet tidigare. Även detta tyder på vikten av att arbeta långsiktigt.⁹⁶

Många av myndighetsuppdragen har dessutom kommit i särskild ordning, och inte genom uppdrag i regleringsbrev.⁹⁷ Det förstärker ytterligare risken att arbetet bedrivs vid sidan om det ordinarie arbetet. Tjänstemän i Regeringskansliet uppger att uppdragen som ligger utanför myndigheters ordinarie verksamhet ökat. Man uppger vidare att det ibland funnits ett motstånd mot att få fler sådana uppdrag.⁹⁸ Många regeringsuppdrag har också kommit med kort varsel. De snäva tidsramarna är något som lyfts upp spontant i flera av myndighetsintervjuerna och anses påverka förutsättningarna för planeringen av uppdragen. Regeringen

⁹³ Stensöta Olofsdotter (red. Rothstein) (2014), Pierre och Sundström (2009).

⁹⁴ Intervju med Regeringskansliet 2015-04-10, intervju med utredare 2014-10-03, intervju med utredare 2014-05-22.

⁹⁵ Stensöta Olofsdotter (Jämi-rapport 2/2010).

⁹⁶ Universitets- och högskolerådet (2014), Se även *Svart på vitt – om jämställdhet i akademien* (SOU 2011:1) samt intervju med Universitets- och högskolerådet 2015-02-17.

⁹⁷ Med särskild ordning avses uppdrag som kommit vid olika tidpunkter under året, och inte genom regleringsbrev som kommer i slutet av varje år.

⁹⁸ Intervju med Regeringskansliet 2014-05-12, intervju med Regeringskansliet 2014-11-26.

har också själv uppgett att en lärdom från satsningen under 2007–2010 är att det krävs tid för myndigheter att planera för att de ska kunna genomföra sina uppdrag på ett effektivt sätt.⁹⁹ Det finns också flera myndigheter som inte förbrukat de medel som de tilldelats för uppdragen.¹⁰⁰ Företrädare vid myndigheter har påtalat att det kan dels bero på att uppdragen kommit i särskild ordning, dels på att uppdragen kommit med kort varsel. Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av hur vanligt det varit att myndigheterna betalat tillbaka medel. Företrädare för Regeringskansliet uppger att det inte gjorts någon uppföljning eller bedömning av vad dessa återbetalningar berott på. En förklaring till återbetalningar och anslagssparande kan dock vara att beräkningarna på myndigheterna och departementen varit bristfälliga.¹⁰¹

När det gäller bidragsgivningen till projekt i kommuner och civila samhället finns också en kortsiktighet inbyggd. Projektmedel ges oftast på årsbasis (delvis till följd av en ettårig budgetprocess). Det anses av flera bidra till en ryckighet, som bland annat gör det svårt även för aktörer inom kommun eller civilsamhället att rekrytera och behålla personal.¹⁰² Det anses också påverka möjligheten att ta hand om resultaten från projekten. Tidigare utvärderingar pekar också på en ”projekttrötthet” hos vissa bidragsmottagare, som inte bara beror på jämställdhetsatsningen utan även på system med tillfälliga medel inom andra områden.¹⁰³

För att genomföra uppdrag och andra åtgärder inom satsningen har myndigheter och övriga aktörer ofta behövt rekrytera projektanställda. De enskilda intervjuerna och fokusgruppsintervjuerna visar att arbetet inte sällan varit personberoende.¹⁰⁴ När projektanställda försvinner förlorar organisationerna även kompetens.

4.3.2 Kunskap och kompetens

Satsningen har bestått av en mängd tillfälliga utbildningssatsningar. Även om kunskap och fortbildning på området ofta anses avgörande finns det en inbyggd tillfällighet i utbildningsinsatser. Exempelvis begränsar personalomsättning de långsiktiga effekterna av sådana satsningar. I Brottsförebyggande rådets utvärdering¹⁰⁵ av handlingsplanen mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, poängterades att det

⁹⁹ Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1), s. 52.

¹⁰⁰ E-post från Kammarkollegiet 2014-07-01. Se även Statskontoret (2015).

¹⁰¹ Intervju med Regeringskansliet 2014-11-26.

¹⁰² Intervju med Länsstyrelsen i Östergötlands län 2014-10-09, intervju med Socialstyrelsen 2014-10-10, intervju med Länsstyrelsen i Stockholms län 2014-10-16, SOU 2014:71.

¹⁰³ T.ex. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014* (SOU 2014:71), fokusgrupp 2015-01-19.

¹⁰⁴ Intervju med Boverket 2015-02-17, fokusgrupp 2015-01-19, fokusgrupp 2015-01-23.

¹⁰⁵ Brottsförebyggande rådet (2010).

finns på en stor osäkerhet i de faktiska resultaten av de tillfälliga insatser som genomförts. Bland annat pekade Brottsförebyggande rådet på att olika utbildningsinsatser, som varit alltför avgränsade både sett till tidsperiod och till målgrupp, förblir just tillfälliga projekt utan långsiktiga effekter.

Handläggare menar att kompetensen ökat hos dem som arbetat med uppdragen men att det även behövs bättre kunskap hos den ordinarie personalen, för att arbetet ska förankras och bli långsiktigt.¹⁰⁶ Även Statskontoret har påpekat att man bör ha rimliga förväntningar på effekten av utbildningsinsatser som riktar sig till några få.¹⁰⁷ I Statskontorets utvärdering av Skolverkets uppdrag lyftes det fram att utbildningar i första hand nått ”redan frälsta”, som redan har god kunskap och redan arbetar aktivt med frågorna. Statskontoret menar vidare att det är viktigare att satsa på utbildning inom ramen för verksamhetens ordinarie processer, för att arbetet ska kunna bedrivas långsiktigt. Behovet och vikten av kunskap har lyfts fram tidigare. I propositionen *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar* konstaterades att kunskapen om varför och hur jämställdhetsarbete ska bedrivas är en nyckel till lyckat utvecklingsarbete på jämställdhetsområdet.¹⁰⁸

I några aspekter skiljer sig utvecklingsarbete med inriktning på jämställdhet från utvecklingsarbete inom andra områden. Utmaningar för utvecklingsarbete generellt handlar om kunskap, om vad förändringsprocesser innebär och hur de kan bedrivas. Men förändringsarbete med inriktning på jämställdhet är inte sällan kopplat till strukturer, som är mer eller mindre synliga. Det handlar också om normer och hur de är kopplade till omedvetna och medvetna handlingar. Jämställdhetsarbete knyter därför an till det personliga. I intervjuer och i fokusgrupperna har det lyfts fram som ett hinder för utvecklingen på så sätt att kvalitetsaspekten och den professionella rollen hindras av att det ibland ses som en värderingsfråga eller något frivilligt.¹⁰⁹ Tidigare studier och de intervjuer som Riksrevisionen genomfört pekar också på att kunskapsnivån om jämställdhetsintegrering, eller om ansvaret för att säkerställa att kvaliteten i servicen till medborgarna är anpassad efter både män och kvinnors behov (också kallat externt jämställdhetsarbete), är förhållandevis begränsad. Kunskapen om det arbetspolitiska ansvaret (så kallat internt jämställdhetsarbete) är mer spridd och etablerad. Regleringen av det

¹⁰⁶ T.ex. intervju med Universitets- och högskolerådet 2015-02-17, intervju med Polismyndigheten 2015-02-24.

¹⁰⁷ Statskontoret (2015).

¹⁰⁸ *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar* (prop.1993/94:147).

¹⁰⁹ T.ex. intervju med Polismyndigheten 2015-02-24, intervju med Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet 2014-11-16, intervju med Universitets- och högskolerådet 2015-02-17, fokusgrupp 2015-01-19, fokusgrupp 2015-01-23.

senare ses som tydligare. Av tradition förknippas därför ofta organisationers jämställdhetsansvar med det lagstyrda personalpolitiska arbetet.¹¹⁰

4.3.3 *Det är en utmaning att sprida och förvalta resultat*

Flera av de uppdrag som Riksrevisionen tagit del av har innefattat åtgärder för att sprida resultat, men då oftast i nära anslutning till att uppdraget avslutas, till exempel genom seminarier, konferenser och slutrapporter. Enkäten till handläggare visar att resultat och erfarenheter i de flesta fall spridits till andra aktörer samt att resultat och erfarenheter också efterfrågats av aktörer utanför den egna myndigheten. Samtidigt visar intervjuerna med handläggare att det är svårt att förvalta resultaten på längre sikt, när uppdragen tar slut. Frånvaron av en förvaltningsmyndighet eller en annan sammanhållande struktur på jämställdhetsområdet förstärker utmaningarna med tillfälliga insatser. Det fattas därmed en kanal för systematisk kunskapsåterföring där man mer brett skulle kunna ta tillvara och sprida goda resultat inom ramen för satsningen. Genom webbplatsen Jamstall.nu (som drivs av nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet på uppdrag av regeringen) samlas en del information och erfarenheter från satsningen. Webbplatsen kan ses som en kanal för att sprida och förvalta resultat, och har fått fortsatt stöd från regeringen. För att statsförvaltningen ska kunna fungera effektivt och utvecklas behöver regeringen och myndigheterna ha kunskap om vilka åtgärder som fungerar och inte. Detta är inget unikt för jämställdhetsområdet utan gäller all statlig förvaltning. Det är också ett viktigt led i framgångsrikt utvecklingsarbete.

Riksrevisionens enkät till handläggare visar att myndigheterna känner till förhållandevis lite om resultaten på längre sikt (se tabellen på nästa sida). Det kan tänkas att det begränsar myndigheternas förmåga att förvalta och dra nytta av resultaten av de uppdrag de haft inom regeringens jämställdhetssatsning. Av de 25 som svarat på frågan uppger handläggare på 14 myndigheter att regeringen aldrig krävt uppföljning eller utvärdering på längre sikt (efter mer än två år). Myndigheterna följer upp åtgärder på eget initiativ i varierad utsträckning. Endast fyra anger att myndigheten gör det genomgående, 11 anger att myndigheten gjort det i vissa fall och 10 att myndigheten aldrig följt upp på längre sikt. Uppföljning på längre sikt är något som efterfrågas av myndigheterna själva i flera av myndigheternas återrapporteringar till regeringen eller i externa utvärderingar.¹¹¹ Sådant som lyfts upp är exempelvis att bristen på uppföljning begränsar förutsättningarna för myndighetens lärande om vad som fungerar och inte samt om åtgärderna lett till bestående

¹¹⁰ Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/10), s. 16, fokusgrupp 2015-01-19, fokusgrupp 2015-01-23.

¹¹¹ Boverket (rapport 2013:8), Universitets- och högskolerådet (2014), Statskontoret (2015), *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014* (SOU 2014:71).

förbättringar. Om det är regeringen som bör kräva uppföljning eller om myndigheterna har ansvar och utrymme att på eget initiativ följa upp genomförda insatser är inte givet. Till vissa av uppdragen har det funnits tydliga krav på utvärdering och därmed har också resurser avsatts för ändamålet.¹¹²

Tabell 3. Myndigheternas kunskap om uppdragets resultat på lång sikt¹¹³

	Ja, alltid	I vissa fall	Nej, aldrig	Totalt
Regeringen har krävt uppföljning eller utvärdering av resultat på lång sikt (efter mer än två år)	4	7	14	25
Vi (myndigheten) har på eget initiativ följt upp eller utvärderat resultaten av uppdraget/uppdragen på lång sikt (efter mer än två år)	4	11	10	25
Annan (extern) har följt upp eller utvärderat resultaten av uppdraget/uppdragen på lång sikt (efter mer än två år)	0	10	13	23

Enkäten innehöll dels frågor om uppdragen, dels om projekt som fått medel via myndigheten. Alla myndigheter har inte haft i uppdrag att fördela vidare medel till projekt och det är därför inte lika många svaranden, men samma tendens finns här. En övervägande del svarade att projekten följs upp eller utvärderas i liten utsträckning.

4.4 Regeringen kan påverka långsiktigheten

I den skrivelse där regeringen presenterade jämställdhetspolitikens inriktning för 2011–2014 framgick att en lärdom från satsningen var att det är viktigt att öka förutsättningarna för att få långsiktiga resultat från åtgärderna som genomförts.¹¹⁴ I detta kapitel har vi hittills försökt reda ut vilka resultat som har förutsättningar att bli bestående och varför. Vår genomgång visar att många faktorer avgör huruvida resultaten blir långsiktiga. Det finns sådant som är svårt för regeringen att påverka, men det finns också en del lärdomar att dra om liknande satsningar initieras och utformas i framtiden.

¹¹² Se t.ex. uppdrag till Boverket (regeringsbeslut 2011-06-22).

¹¹³ Svar inkom från 27 av de 36 myndigheter som enkäten skickades till. Svarefrekvensen är något lägre för vissa enkätfrågor, vilket förklaras av att inte alla respondenter angivit svar.

¹¹⁴ *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (skr. 2011/12:3),

4.4.1 Regeringen kan ställa krav om långsiktighet

Åtgärderna inom satsningen är tillfälliga till sin karaktär, på så sätt att de har en tydlig början och ett tydligt slut. Trots att uppdragen i sig varit tidsbegränsade har vissa uppdrag dock varit tydligt inriktade på långsiktiga och integrerade resultat. Samtidigt har det saknats förväntningar om långsiktighet i stora delar av satsningen. För att nå de jämställdhetspolitiska målen krävs att ordinarie verksamheter – hos myndigheter och hos andra aktörer – innefattar ett jämställdhetsperspektiv. Tidsbegränsade insatser för ökad jämställdhet måste därför tydligt syfta till att utveckla den ordinarie verksamheten efter insatsen avslut. Detta för att motverka att jämställdhetsarbetet bedrivs vid sidan av ordinarie verksamhet och bara när det finns extra resurser. Riksrevisionens enkät till myndigheter visar att något fler anser att det saknats krav om att resultat ska integreras i ordinarie verksamhet som att det funnits sådana krav.¹¹⁵

Att få till en långsiktighet i jämställdhetspolitiken är något som länge efterfrågats, och det bekräftas av våra intervjuer liksom utvärderingar av delar av regeringens jämställdhetsatsning.¹¹⁶ Regeringen har själv uppgett att ett hållbart utvecklingsarbete bör ha fokus på långsiktiga effekter och inte enbart kortsiktiga resultat.¹¹⁷ I den enkät som skickades ut till myndighetshandläggare ställdes frågan: *Utifrån din/dina erfarenheter av uppdragen, vad tror du/ni är viktigast för att uppnå hållbara resultat av liknande satsningar på jämställdhetsområdet i framtiden?* Respondenterna bads rangordna en rad faktorer som de ansåg som avgörande för arbetet framöver. De faktorer som bedömdes som viktigast var tydligare krav om hållbarhet i uppdragen, jämställdhetsintegrering av ordinarie uppdrag, ökade resurser och mer tid för genomförandet. Förvånansvärt många angav också att tydligare mål med uppdragen som avgörande för att få hållbara resultat av likande satsningar i framtiden.

Ett sätt att åstadkomma bättre förutsättningar för långsiktighet är att utforma uppdragen till myndigheterna med krav om att resultat ska omhändertas eller byggas in i det ordinarie arbetet. Riksrevisionen har därför gått igenom ett urval uppdragsbeskrivningar. Mot bakgrund av att regeringen uppgett att lärdomar dragits under perioden för jämställdhetsatsningen valdes ett antal uppdrag ut från den senare delen av satsningen. Vår genomgång visar att uppdragen har sett väldigt olika ut, när det gäller huruvida regeringen ställt krav om att resultaten ska bli bestående eller integreras i den ordinarie verksamheten. Det finns exempel på uppdrag som är väldigt detaljerade där mycket om uppdragets inriktning och genomförande bestäms av regeringen i uppdraget till

¹¹⁵ 11 svarade att regeringen i stor eller ganska stor utsträckning ställt sådana krav. 14 svarade att regeringen ställt sådana krav i liten eller i ingen utsträckning.

¹¹⁶ Boverket (2013), Universitets- och högskolerådet (2014), Statskontoret (2015), SOU 2014:71, Kulturanalys (2014), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (2011).

¹¹⁷ *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (Skr. 2011/12:3), s. 17.

myndigheten. Andra beskrivs endast väldigt kortfattat, särskilt de uppdrag som är givna i regleringsbrev. Av de 17 uppdragsbeskrivningar som Riksrevisionen gått igenom bedömer vi att endast tre är formulerade så att det framgår att uppdragen ska leda till bestående förbättringar. Att göra en sådan bedömning är inte helt okomplicerat då det inte behöver stå uttryckligen att förbättringar ska bli bestående för att det kan sägas framgå av uppdraget. Ett exempel där långsiktighet framgår är ett uppdrag där det framgår att projektmedel ska beviljas till åtgärder som på sikt ska stödja projekt som bidrar till att arbetet mot prostitution och människohandel på sikt ska ingå i ordinarie strukturer och processer bland de aktörer som medverkar i projektet.¹¹⁸ Ett annat exempel är ett uppdrag om insatser för att implementera ett bedömningsstöd som tagits fram i ett tidigare uppdrag. Där handlar uppdraget om att säkerställa att det framtagna materialet används.¹¹⁹

4.4.2 *Regeringen kan ta hänsyn till framgångsfaktorer och hinder*

I den enkät som Riksrevisionen skickat till myndigheter ställdes även frågor om vad som varit framgångsfaktorer respektive hinder i arbetet med uppdragen. Till frågorna knöts ett antal faktorer som lyfts upp som avgörande i tidigare studier eller utvärderingar av enskilda delar av satsningen. Tre tydliga framgångsfaktorer framkom av enkätsvaren: Att arbetet är förankrat i den egna verksamheten, att ledningen prioriterar frågorna/ger frågorna legitimitet samt att arbetet tilldelas tid och resurser. När de gäller hinder i arbetet visade svaren delvis på det omvända. Bristande förankring, begränsat stöd från ledningen, brist på resurser och avsaknad av eller otydlig målformulering angavs vara hinder i arbetet med uppdragen. Ett ytterligare hinder, som rangordnades relativt högt, var brist på kunskap. Givet det som framkommit av enkäten och tidigare studier om vad som behövs för att lyckas med förändringsarbete, både generellt och på jämställdhetsområdet specifikt, kan det tänkas att regeringen skulle kunna åstadkomma bättre långsiktighet genom att ta hänsyn till dessa faktorer i utformningen av uppdragen. Problem med projekttrötthet, personberoende och svårighet att nå bestående resultat är utmaningar som är kända sen länge när det gäller utvecklingsarbete. På jämställdhetsområdet möter man dessutom ofta ännu en utmaning i form av olika former av "motstånd" och okunskap. Detta är något som regeringen borde ha kunnat förutse och mött med att ställa krav, både på myndigheter med uppdrag och på bidragstagande organisationer, att redovisa hur uppnådda resultat kan och bör användas framgent, samt vad som skulle krävas för detta. Det sistnämnda är oerhört centralt. Görs inga sådana bedömningar är risken stor att vunna erfarenheter och resultat rinner ut i sanden på grund av resursbrist (eftersom det oftast krävs resurser för att ställa om verksamheter).

¹¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Länsstyrelsen i Stockholms län (Regeringsbeslut 2010-12-16).

¹¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen (Regeringsbeslut 2011-11-24).

4.4.3 Regeringen kan stärka arbetet med jämställdhetsintegrering

Trots att jämställdhetsintegrering är regeringens valda huvudstrategi för att genomföra jämställdhetspolitiken är det förhållandevis få uppdrag som på ett tydligt sätt utgått från jämställdhetsintegrering, särskilt på myndighetsnivå. I termer av tilldelade medel är det endast en bråkdel; under 2007–2010 satsades 13 miljoner kronor på sådana åtgärder, av de totalt 1,3 miljarder kronor som avsattes totalt för regeringens jämställdhetssatsning. Under 2011–2014 avsattes 26 miljoner kronor för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering inom myndigheterna. De insatser som rör jämställdhetsintegrering inom statliga myndigheter är programmet *Jämställdhetsintegrering i staten* (kallat Jämi) som drevs under 2008–2010 och programmet *Jämställdhetsintegrering i myndigheter* (kallat JiM), som påbörjades 2013. Tidigare kartläggningar av jämställdhetsarbetet inom statliga myndigheter visar på stora variationer i vilken aktivitet som pågår.¹²⁰ En del myndigheter har upparbetat en struktur för arbetet medan andra i princip inte har något pågående arbete överhuvudtaget. Det är inte helt lätt att överblicka hur myndigheterna tar hänsyn till ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, delvis på grund av att det inte alltid syns i myndigheternas resultatredovisningar. Regeringen har dock själva uppgett att det är ett arbete som kan utvecklas ytterligare. Bland annat uppger regeringen att programmet Hållbar jämställdhet, som handlade om jämställdhetsintegrering inom kommuner och landsting, visat på vikten av konkreta exempel på hur arbetet kan bedrivas.¹²¹ Programmet JiM pågick i en första omgång under 2013 och 2014, och ska fortsätta i en andra omgång fram till 2018. I programmet första omgång inkluderades 18 pilotmyndigheter, som bland annat skulle tjäna som goda exempel på hur jämställdhetsperspektivet kan beaktas inom statliga myndigheter. Utifrån de lärdomar som regeringen dragit genom jämställdhetssatsningen och vad tidigare studier pekar på ser även Riksrevisionen behovet av att utveckla myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Programmet JiM kan därför ses som ett strategiskt och viktigt led i att förstärka detta arbete.

I Riksrevisionens fokusgrupper med företrädare för kommuner och landsting framkom att det är viktigt för genomslaget för satsningen att den nationella nivån i form av både staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppträder jämställdhetsintegrerat. Dessutom har det varit ett uttalat syfte från regeringen att satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder ska stärka strategin om jämställdhetsintegrering. I båda fokusgrupperna lyftes det fram som den viktigaste insatsen staten kan göra på jämställdhetsområdet, till och med viktigare än ökade resurser. Flera företrädare för olika kommuner uppfattade det som en brist att det förekommer att statliga myndigheter till

¹²⁰ Stensöta Olofsdotter (Jämi-rapport 2/2009) och Stensöta Olofsdotter (Jämi-rapport 2/2010).

¹²¹ *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (skr. 2011/12:3).

exempel inte redovisar könsuppdelad statistik, som är en grundpelare för att synliggöra eventuella skillnader i hur offentlig service kommer kvinnor respektive män till del. Det spelar också en roll för kommuner och landsting om statliga myndigheter redovisar könsuppdelad statistik eftersom det skickar tydliga signaler till kommun- och landstingsledningarna om att göra detsamma.¹²²

En av frågeställningarna i denna granskning är hur satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder förhåller sig till arbetet med jämställdhetsintegrering. Såväl regeringen som riksdag har uttryckt att det är avgörande att arbetet med jämställdhetsintegrering fungerar i praktiken, för att jämställdhetspolitiken ska genomföras på ett effektivt sätt. Som vi redovisat tidigare i detta avsnitt var det lite medel som avsattes med det tydliga syftet att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Det är dock tänkbart att regeringen utformat de särskilda uppdragen (dvs. uppdragen som finansierats av anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder) med krav om att arbeta jämställdhetsintegrerat. Detta särskilt med tanke på det behov som tycks finnas av att utveckla myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Riksrevisionen har därför även studerat hur regeringen uttryckt sig i uppdragsformuleringarna i detta avseende. Vi finner att det även när det gäller jämställdhetsintegrering finns stora variationer i hur uppdragen till myndigheter formulerats. I vissa exempel beskrivs att jämställdhetsintegrering generellt är den metod för jämställdhetsarbete som bör användas som att själva arbetet som utförs inom uppdraget ska samordnas med andra liknande uppdrag.¹²³ I andra fall finns varken skrivningar om jämställdhetsintegrering generellt eller för det konkreta uppdraget. I de flesta fall nämns inte jämställdhetsintegrering som arbetssätt men av beskrivningar av hur arbetet ska bedrivas kan man i vissa fall tolka det som att det är det arbetssätt som framgår av uppdragen. Med en sådan läsning är vår bedömning att det i 6 av de 17 uppdragen framgår att myndigheten ska arbeta med jämställdhetsintegrering i någon form. Ett exempel på ett sådant uppdrag är ett uppdrag till Brottsoffermyndigheten. Där framgår även kopplingen till jämställdhetspolitiken i form av ett av delmålen: *”Ett av delmålen för jämställdhetspolitiken är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Att förbättra stödet till barn som har bevittnat våld i nära relationer är en viktig del i regeringens jämställdhetssatsning. Genom de insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld, vilka har genomförts på regeringens initiativ, har grunden lagts till ett långsiktigt och omfattande utvecklingsarbete på området. Regeringens strävan är att utvecklingsarbetet på sikt integreras i myndigheternas*

¹²² Fokusgrupp 2015-01-19, fokusgrupp 2015-01-23.

¹²³ T.ex. Uppdrag till brottsoffermyndigheten att genomföra utbildningsinsatser för att i högre grad synliggöra barn som har bevittnat våld och andra övergrepp i nära relationer (Regeringsbeslut 2011-12-22, JU2011/9162/KRIM).

ordinarie verksamheter".¹²⁴ Det finns också, som framgår av sammanställningen, exempel på uppdrag som inte föreskriver att uppdragen ska genomföras parallellt med jämställdhetsintegrering eller genom jämställdhetsintegrering. Skolverket har haft flera stora regeringsuppdrag inom jämställdhetsområdet. Myndigheten har också ett omfattande generellt utvecklingsarbete och många andra uppdrag. I uppdragen till Skolverket framgår inte på motsvarande sätt att arbetet ska samordnas med andra uppdrag eller på andra sätt ske genom jämställdhetsintegrering.¹²⁵ Sammanfattningsvis kan man alltså säga att det inte är konsekvent framskrivet att myndigheterna ska arbeta med uppdragen parallellt med eller genom jämställdhetsintegrering.

Riksrevisionens granskning tyder alltså på att endast ett fåtal uppdrag haft sin utgångspunkt i jämställdhetsintegrering, trots ambitionen om att stärka arbetet med strategin. Det är särskilt intressant att det inte genomsyrar regeringsuppdrag från den senare delen av satsningen då regeringen – för att säkra hållbarheten av de särskilda uppdragen – hade tydligt uttalade ambitioner om att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Satsningen har lett till att ny kunskap har byggts upp, att nya problem har blivit synliggjorda och att det blivit en ökad medvetenhet kring frågorna. Satsningen har ökat den generella kunskapen hos myndigheterna och man har också blivit mer specialiserad. Det är dock oklart hur varaktig denna effekt blir.
- Genom satsningen har konkreta exempel på vad jämställdhetsarbete kan innebära tagits fram. Det är svårt att se att alla de uppdrag som genomförts skulle ha genomförts utan de särskilda pengarna. Längden och storleken på satsningen lyfts också fram som framgångsfaktorer.
- Resultat som kunnat integreras i ordinarie verksamhet tycks generellt ha bättre förutsättningar att bestå på längre sikt. Samtidigt visar granskningen också att satsningen i sin helhet inte varit konstruerad för långsiktiga resultat. Enkäten till handläggare vid myndigheter visar att det ofta saknats krav om hållbarhet i uppdragen. Att förutsättningarna att arbeta långsiktigt är begränsade bekräftas även av intervjuer och flera slutrapporter och utvärderingar av åtgärder inom satsningen.

¹²⁴ Uppdrag till brottsoffermyndigheten att genomföra utbildningsinsatser för att i högre grad synliggöra barn som har bevittnat vald och andra övergrepp i nära relationer (Regeringsbeslut 2011-12-22, Ju2011/9162/KRIM)

¹²⁵ Uppdrag att genomföra insatser för jämställdhet inom skolväsendet (Regeringsbeslut 2011-12-15, U2011/7067/S).

- Trots att jämställdhetsintegrering är regeringens huvudstrategi för genomförandet av jämställdhetspolitiken är det få åtgärder som haft sin utgångspunkt i strategin, särskilt när det gäller arbetet med jämställdhetsintegrering inom myndigheter. Det finns vidare inget motsatsförhållande mellan jämställdhetsintegrering och särskilda åtgärder, snarare tvärtom. Erfarenheter från satsningen indikerar att satsningar på integrering fungerar relativt effektivt, och att förutsättningarna för bestående resultat påverkas positivt när det finns ett tydligt fokus på förbättringar av ordinarie system och strukturer.
- För att dra nytta av lärdomar från satsningen behöver arbetet följas upp. Myndigheterna efterfrågar uppföljning på lite längre sikt, för att få bättre kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Utmaningarna med detta förstärks av att området är tvärsektorielt (det är "allas och ingens ansvar") och av att det saknas en förvaltningsmyndighet eller annan struktur för att samla, samordna och ta hand om resultaten.

5 Institutionella förutsättningar

För att vi ska kunna säga något mer om förutsättningarna för att resultaten från satsningen ska leva kvar framöver behöver vi också titta på vilken förvaltningsstruktur som kan ta vid när satsningen avslutats. I det här kapitlet ser vi därför närmare på de institutionella förutsättningar som finns för genomförandet av jämställdhetspolitiken i stort. Vi inleder kapitlet med en genomgång av jämställdhet i myndighetsstyrningen, det vill säga hur det är tänkt att regeringen ska försöka få myndigheterna att beakta ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Därefter går vi igenom hur den formella styrningen ser ut i praktiken. Slutligen lyfter vi fram de förändringar som skett i myndighetsstyrningen som kan tänkas påverka förutsättningarna för genomförandet av jämställdhetspolitiken.

5.1 Jämställdhet i myndighetsstyrningen

5.1.1 *Så har regeringen tänkt att myndigheterna ska styras*

En del av regeringens formella styrning av myndigheterna är generellt reglerad i budgetlagen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Det innebär att det finns vissa regler och principer som ska styra i princip alla statliga myndigheters arbete. Det finns däremot ingen generell reglering av samtliga myndigheters jämställdhetsuppdrag. Det fanns dock tidigare, vilket vi återkommer till längre fram i det här kapitlet. Den formella styrningen av jämställdhetspolitiken för respektive myndighet sker genom myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Instruktionen är tänkt att vara det centrala styrdokumentet för myndigheterna och tanken är att myndighetsdialogen mellan myndigheter och departement ska utgå från instruktionen. Instruktionen är därför ett viktigt formellt styrmedel. Därutöver regleras jämställdhet i vissa fall genom särskilda lagar och förordningar, till exempel inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet.¹²⁶

Regeringen arbetar samtidigt med jämställdhetsintegrering vilket innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela den offentliga förvaltningen. Regeringen har på det här sättet signalerat att jämställdhet i princip ska ses som en uppgift för alla myndigheter. Enligt strategin för jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet ska ett

¹²⁶ Statskontoret (2005), s. 39.

jämställdhetsperspektiv på ett tydligt sätt integreras i myndighetsstyrningen.¹²⁷ Strategin består av fem riktlinjer för Regeringskansliets arbete varav en är att ett jämställdhetsperspektiv på ett tydligt sätt ska integreras i myndighetsstyrningen. Den här riktlinjen omfattar myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och återkoppling av myndighetens resultat, till exempel vid den årliga myndighetsdialogen. Syftet är att kärnverksamheten vid myndigheterna ska bidra till att jämställdhetspolitiken genomförs. Permanenta uppgifter ska stå i myndigheternas instruktioner medan tidsbegränsade uppgifter och uppdrag bör anges i regleringsbrev. I intervjuer med Jämställdhetsenheten bekräftas att i princip alla myndigheter bör ha en skrivning om jämställdhet i sin instruktion. Dock med brasklappen att det kan finnas några myndigheter där det inte är relevant.

5.1.2 *Generell styrning och verksamhetsanpassning*

Regeringen har signalerat att myndighetsstyrningen ska verksamhetsanpassas. Avdelningen för offentlig förvaltning på Finansdepartementet arbetar med generella frågor kring regeringens styrning av myndigheterna. Enligt uppgift från företrädare för enheten för statlig förvaltning under Finansdepartementet ska myndighetsstyrningen generellt sett anpassas efter respektive myndighets verksamhet för att vara så effektiv som möjligt. En utgångspunkt i det arbetet är att generella styrdokument ska vara just generella och därmed kunna gälla alla myndigheter. Därför styrs tvärsektoriella frågor inte på något övergripande sätt, utan tanken är att det ska ske inom ramen för den ordinarie styrningen av myndigheterna. Denna utgångspunkt innebär att det kan vara problematiskt att i generella styrdokument som en myndighetsgemensam förordning eller cirkulär till myndighetsdialogen särskilt styra myndigheterna just på jämställdhetsområdet. Det är en förklaring till varför jämställdhetsområdet inte styrs genom generella styrdokument såsom en förordning, ett cirkulär¹²⁸ eller en handledning till myndighetsdialogen.¹²⁹

Enligt strategin för jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet, som är ett generellt men mjukt styrdokument, ska styrningen på jämställdhetsområdet göras mer långsiktig och verksamhetsanpassad. Detta ska ske bland annat genom att myndigheternas instruktioner förtydligas, där det är relevant. Enligt strategin ska ett jämställdhetsperspektiv integreras

¹²⁷ Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1, dnr U2012/1388/JÅM.

¹²⁸ Myndighetsdialogen sker ofta i mars och april när myndigheten lämnat sin årsredovisning och är ett sätt för regeringen att styra myndigheterna utöver det som står i regleringsbrev och instruktioner. Som underlag till myndighetsdialogen (tidigare mål- och resultatdialog) mellan departementsledning och myndighetschefer tas ett cirkulär fram inom Regeringskansliet. Det som står i cirkuläret blir gemensamma utgångspunkter i den styrning som sker genom dialogen.

¹²⁹ Intervju med Regeringskansliet 2015-04-10.

även i myndighetsdialogen.¹³⁰ Jämställdhetsenheten arbetar också med att ta fram underlag till myndighetsdialogerna. Detta arbete har bland annat bedrivits genom att enheten läst årsredovisningar och lämnat underlag till myndighetshandläggarna. Enheten arbetar även med kompetensutveckling när det gäller jämställdhet i Regeringskansliets arbete och håller i flera olika typer av utbildningsinsatser.¹³¹ Förvaltningsenheten har vidare, efter diskussion med Jämställdhetsenheten, tagit upp jämställdhet som exempel på sådant som kan vara relevant att ta upp i myndighetsdialogerna. Skälet till detta är enligt företrädare för Finansdepartementet att det inte finns någon myndighetsgemensam reglering av jämställdhet. Exemplet togs in i handledningen till myndighetshandläggare år 2011 och för ett par år sedan lades exemplen även in i cirkuläret inför myndighetsdialogerna.¹³² Riksrevisionen har emellertid inte granskat hur jämställdhet beaktas i den faktiska dialogen.

5.1.3 Förslag har utretts men strukturen är oförändrad

I och med antagandet av strategin om jämställdhetsintegrering 1994, och det fokusskifte från attitydförändringar till förändring av strukturer som skedde i samband med att regeringen såg över målen för jämställdhetspolitiken, kan man få intrycket att staten har flyttat fram positionerna och tagit ett större ansvar för jämställdheten. Om man tittar på förvaltningsstrukturen och de utredningar som gjorts på området de senaste 15 åren har det dock inte hänt så mycket. Enligt den statliga utredningen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* har jämställdhetspolitiken alltid lidit av ett ”strukturellt annorlundaskap”.¹³³ Projekt- och programverksamhet har präglat området. En av de brister som utredningen uppmärksammade är att tillfälliga insatser utan organisatorisk förankring skapar brist på kontinuitet och systematisk kunskapsuppbyggnad. Under 2000-talet har flera förslag till en ny struktur på jämställdhetsområdet diskuterats. En statlig utredning har förslagit en ny myndighet med ansvar för jämställdhetspolitiken. Det har också förts diskussioner inom Regeringskansliet om att införa en förordning om jämställdhetsintegrering i myndigheterna. Det har även föreslagits att regeringen borde utnyttja möjligheten att styra myndigheterna mer långsiktigt mot integrering via ett tillägg i den dåvarande verksförordningen (1995:1322). Riksrevisionen har inte granskat de förslag som lämnats men konstaterar att det inte har skett någon större förändring i förvaltningsstrukturen på jämställdhetsområdet de senaste tio åren.

¹³⁰ Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1, dnr U2012/1388/JÄM.

¹³¹ Intervju med Regeringskansliet 2015-03-23.

¹³² Intervju med Regeringskansliet 2015-04-10.

¹³³ *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66).

5.1.4 *Skrivningarna om jämställdhet i instruktioner och regleringsbrev varierar*

Tanken i strategin om jämställdhetsintegrering är att jämställdhetsperspektivet ska integreras i myndighetsstyrningen och att myndigheterna sedan i sin kärnverksamhet ska bidra till genomförandet av jämställdhetspolitiken. De genomgångar som Statistiska centralbyrån (SCB) gjort av myndigheters instruktioner och regleringsbrev visar att den formella styrningen av jämställdhet i praktiken ser olika ut för olika myndigheter. Vissa myndigheter har krav i sina instruktioner som innebär att myndigheternas arbete ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv medan andra saknar sådana krav. Ambitionen om att regeringens styrning av jämställdhet i myndigheternas verksamhet ska vara tydlig är i praktiken inte så tydlig.

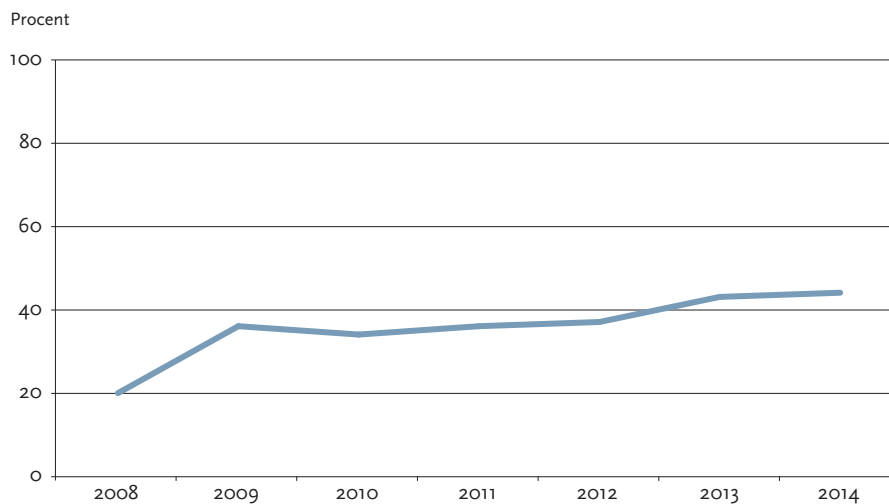
Enligt SCB:s årliga uppföljning av Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering innehöll 44 procent¹³⁴ av instruktionerna någon form av skrivning om jämställdhet 2014. Motsvarande siffra för regleringsbreven var 49 procent.¹³⁵ Jämi har också gjort en genomgång av myndigheternas instruktioner utifrån ett jämställdhetsperspektiv och får en betydligt lägre siffra än SCB. Det beror på att Jämi gjort en smalare genomgång utifrån sökordet ”jämst*” (det vill säga ord som börjar på jämst) medan SCB gjort en bredare sökning med fler sökord (kvinnor, flickor, pojkar, kön och jämställdhet*).

Enligt Jämi hade 46 av myndigheterna (att jämföra med SCB:s 82) någon skrivning om jämställdhet i sin instruktion 2009. När det gäller regleringsbreven kom Jämi fram till att jämställdhet fanns med i 41 fall medan SCB landade på 119).¹³⁶ Genom den bredare sökningen som SCB gjort fångas alla myndigheter som nämner begreppen kvinnor, flickor, pojkar, kön eller jämställdhet*. Därmed räcker det med att instruktionen exempelvis innehåller ett internt jämställdhetsperspektiv eller har en sakfråga som behandlar män och kvinnor. Jämi:s smalare definition kräver att ordet jämställdhet (i någon form ska finnas med) och torde därför fånga färre myndigheter.

¹³⁴ Vilket motsvarar 85 myndigheter av de totalt 193 myndigheter som år 2014 styrdes av myndighetsinstruktioner. Avvecklingsmyndigheten för utbildningsmyndigheter samt högskolor och universitet ingår inte i uppföljningen eftersom de inte styrs av instruktioner.

¹³⁵ U2014/6145/JÄM *Kvantitativ uppföljning av strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*, SCB, 2015-04-21.

¹³⁶ Enligt Jämi hade 72/227 myndigheter 2010 någon skrivning om utåtriktat jämställdhetsarbete i sina regleringsbrev (32 % av myndigheterna).

Figur 3 Jämställdhetsperspektiv i myndighetsinstruktioner 2008–2014¹³⁷

I SCB:s kartläggning framgår att mer än hälften av de myndigheter som styrs av instruktioner saknar ett jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. Över tid visar kartläggningarna en viss ökning av antalet instruktioner som har ett jämställdhetsperspektiv, från 20 procent 2008 till 44 procent 2014. Den största ökningen har skett mellan åren 2008 och 2009. I budgetpropositionen för 2014 samt för 2015 bedömer regeringen utifrån SCB:s genomgång (med en bred definition av jämställdhet) att myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering varierar i omfattning och ambitionsnivå.

5.1.5 Variationerna följer inget logiskt mönster

Det är som sagt långt ifrån alla myndigheter som har ett jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. Detta skulle kunna vara ett tecken på att regeringen har verksamhetsanpassat styrningen av myndigheterna. Generellt skulle man kunna tänka sig att vissa typer av myndigheter har ett jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner och andra inte, till exempel att stora medborgarnära myndigheter har ett sådant perspektiv, eftersom det för dessa myndigheter skulle kunna vara lättare att se kopplingen till medborgarnas rätt till likvärdig offentlig service. Vidare skulle man kunna tänka sig att nyare instruktioner innehåller ett jämställdhetsperspektiv eftersom strategin om jämställdhetsintegrering inneburit att regeringen blivit bättre på att uppmärksamma detta när nya instruktioner skrivs. Riksrevisionen har dock inte kunnat finna något logiskt mönster för när jämställdhet finns reglerat i myndigheternas instruktioner och inte.

¹³⁷ SCB:s uppföljningar av strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2008–2014.

En del stora medborgarnära myndigheter såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Folkhälsomyndigheten har någon form av jämställdhetsperspektiv inskrivet i sina instruktioner. Några stora medborgarnära myndigheter har fått ett jämställdhetsperspektiv inskrivet i sina instruktioner relativt nyligen. Det gäller exempelvis Skolverket och senast Arbetsförmedlingen.¹³⁸ Däremot har varken Polismyndigheten, Skatteverket, Barnombudsmannen, Kriminalvården eller Åklagarmyndigheten några skrivningar om jämställdhet i sina instruktioner, trots att de kan ses som medborgarnära myndigheter.¹³⁹ Flera myndigheter inom vården, som är en medborgarnära angelägenhet, saknar också jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. Till exempel har varken Läke medelsverket, Tandvårds- och läke medelsförmånsverket eller Statens beredning för medicinsk utvärdering någon bestämmelse om jämställdhet i sina instruktioner.¹⁴⁰ Om vi ser på Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gäller följande: Socialstyrelsen har inte någon explicit skrivning om att myndigheten ska ha ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, men ska enligt instruktionen främja lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck och verka för vård med hög kvalitet till hela befolkningen.¹⁴¹ Även om Socialstyrelsen inte har någon explicit bestämmelse i sin instruktion om ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten kan man tolka ”hög kvalitet till hela befolkningen” som att det, i mötet med vården, inte ska spela någon roll om vårdtagarna är män eller kvinnor. IVO däremot, som är en nyinrättad myndighet, har inte någon skrivning i sin instruktion som ålägger myndigheten ansvar för ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Trots det är IVO liksom Polismyndigheten och Skatteverket en av de myndigheter som deltar i arbetet med i JiM, vilket innebär att regeringen bedömt att det är relevant för dessa myndigheter att anlägga ett jämställdhetsperspektiv på sin verksamhet.

Att ett jämställdhetsperspektiv i instruktionen saknas gäller inte bara för IVO utan för flera av de inspektionsmyndigheter som inrättats under senare år. Till exempel har varken Inspektionen för socialförsäkringen eller Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen någon bestämmelse som ålägger myndigheten ett jämställdhetsperspektiv i sin tillsynsverksamhet.¹⁴²

¹³⁸ Förordning (2011:555) med instruktion för Skolverket samt Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹³⁹ Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket, Förordning (2007:10) med instruktion för Barnombudsmannen, Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården, Förordning (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

¹⁴⁰ Förordning (2007:1205) med instruktion för Läke med elsverket, Förordning (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läke med elsförmånsverket, Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk utvärdering.

¹⁴¹ 2–3 §§ Förordning (2009:143) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁴² Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för Socialförsäkringen samt Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen.

Ekonomistyrningsverket, som fick en ny instruktion 2010, har inte heller någon skrivning om jämställdhet.¹⁴³ Riksrevisionen har dock funnit exempel på både tillsynsmyndigheter och utvärderingsmyndigheter som har ett jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner såsom Skolinspektionen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Statskontoret.¹⁴⁴

Riksrevisionen kan konstatera att det inte tycks finnas någon systematik när det gäller hur myndigheternas jämställdhetsuppdrag regleras i instruktioner. Det innebär att det kan bli ottydligt vad som förväntas av de myndigheter som haft uppdrag inom ramen för en tillfällig satsning efter att den avslutats, vilket kan påverka huruvida resultaten blir bestående eller inte. Det innebär också att regeringen skickar olika signaler till olika myndigheter när det gäller jämställdhet trots att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela den offentliga förvaltningen.

Riksrevisionen har inte granskat arbetet med jämställdhetsintegrering på respektive departement men noterar att varje departement sedan 2012 ska ha en arbetsplan för hur det ska fullgöra sitt uppdrag om jämställdhetsintegrering. Även om strategin om jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet gäller för alla departement innebär det delade ansvaret mellan Jämställdhetsenheten och departementen att det i praktiken blivit upp till varje departement att välja ambitionsnivå för arbetet. Variationen i instruktioner och regleringsbrev indikerar att strategin inte styr alla departement och det finns inga sanktioner för de departement som väljer att inte följa strategin.

5.2 Har det blivit svårare att styra jämställdhetspolitiken?

En stor del av styrningen av jämställdhetspolitiken ska alltså ske inom ramen för den ordinarie styrningen av varje myndighet. När det gäller jämställdhetsområdet har fördelningen mellan de krav som är gemensamma för samtliga myndigheter och de som är specifika för vissa myndigheter förändrats på senare år på ett sätt som skulle kunna påverka genomförandet av jämställdhetspolitiken.

5.2.1 *Myndighetsförordningen reglerar inte jämställdhet längre...*

I verksförordningen som tidigare reglerade samtliga myndigheters verksamhet fanns en generell skrivning om jämställdhet som styrde samtliga statliga myndigheters arbete. Enligt 7 § verksförordningen ansvarade myndighetens

¹⁴³ Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹⁴⁴ Förordning (2011:556) med instruktion för Skolinspektionen, Förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

chef för att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller "... totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken". När verksförordningen utreddes av verksförordningskommittén och så småningom ersattes av en ny myndighetsgemensam förordning, myndighetsförordningen (2007:515), definierades jämställdhet som ett sektorsövergripande generellt krav. Kommittén ansåg att jämställdhetskravet skulle anges i det regelverk som rör politikområdet, och inte i den generella myndighetsgemensamma förordningen. Detta krav skiljdes från vad man valde att kalla förvaltningspolitiska krav, såsom till exempel tillgänglighet och öppenhet som skulle regleras generellt för samtliga myndigheter.¹⁴⁵ Motiven till detta, som angavs i utredningen *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23), var framför allt att det som skulle regleras i myndighetsförordningen skulle vara gemensamt för samtliga myndigheter samt att undvika dubbelreglering.¹⁴⁶

5.2.2 ... men kraven på jämställdhetsperspektiv kvarstår

Riksrevisionen har noterat att kommittén inte resonerade kring vilka konsekvenser detta potentiellt kunde få för de sektorsövergripande områden som därmed inte längre regleras generellt, i en myndighetsgemensam förordning. I utredningen poängterades att myndigheterna fortfarande skulle vara ansvariga för att uppfylla alla de krav som ställdes på dem i verksförordningen även om de inte längre reglerades i den nya förordningen.¹⁴⁷ För jämställdhetsområdet innebar det att alla myndighetschefer fortsatt skulle vara ansvariga för att beakta ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet men att detta inte längre regleras i en myndighetsgemensam förordning. I alla fall inte explicit. Myndighetsförordningen ställer krav på att myndigheterna ska leverera prestationer av hög kvalitet. Enligt en rapport från Jämi kan man – med lite god vilja – tolka kravet i myndighetsförordningen som att jämställdhet borde vara en självklarhet för att kunna erbjuda en offentlig verksamhet av högsta möjliga kvalitet och på lika villkor till alla medborgare.¹⁴⁸ I den förvaltningspolitiska propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) framkom också en tydlig förväntan på att alla myndigheter bör ha ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet: "Varje myndighet har ett ansvar att utforma service, produkter och tjänster som är användbara för alla och svarar mot både kvinnors och mäns villkor och behov. För

¹⁴⁵ *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23), s. 18

¹⁴⁶ *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23), s. 83, Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/2010), s. 38.

¹⁴⁷ *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23), s. 83

¹⁴⁸ Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/2010), s. 14 och 19.

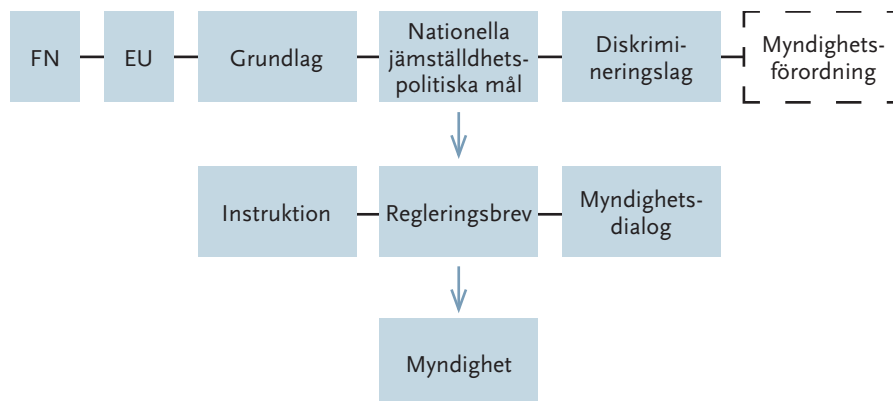
att åstadkomma detta krävs ett strukturerat arbete med att utveckla verksamheten, t.ex. för att integrera ett jämställdhetsperspektiv.”

Inom ramen för regeringsuppdraget Jämställdhetsintegrering i staten (Jämi) analyserade Ekonomistyrningsverket (ESV) hur jämställdhetsfrågor regleras i den statliga ekonomistyrningen.¹⁴⁹ Enligt ESV finns det ett behov av att koppla jämställdhetsintegrering till bestämmelserna i myndighetsförordningen.¹⁵⁰ ESV ser också en koppling till förordningen om intern styrning och kontroll, som reglerar ett 50-tal av de största myndigheterna, och ställer krav på att dessa gör riskanalyser. Enligt ESV uppmärksammas inte jämställdhetsintegrering inom processen för intern styrning och kontroll. ESV menar dock att en bra riskanalys borde vara genomförd utifrån ett jämställdhetsperspektiv och att avsaknaden av jämställdhetsintegrerad kvalitetssäkring borde betraktas som en relevant risk eftersom det skulle kunna innebära att myndigheten inte lever upp till kraven på hushållande av resurser och andra principer kring en välskött myndighet.

Riksrevisionen kan konstatera att det går att finna stöd för att myndigheterna har ett jämställdhetsuppdrag bland annat i regeringsformen och myndighetsförordningen. Däremot finns det inte längre någon explicit styrsignal i någon myndighetsgemensam förordning som ålägger myndigheterna att beakta ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Den styrning som sker via instruktioner och regleringsbrev när det gäller jämställdhet varierar samtidigt mellan myndigheterna. Styrningen av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering kan sammanfattas i bilden på nästa sida.

¹⁴⁹ Ekonomistyrningsverket (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning* bilaga 4 i Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/2010).

¹⁵⁰ Enligt ESV finns det åtminstone tre skäl till detta: 1) Eftersom jämställdhetsintegrering är en förpliktelse till EU och FN, 2) Eftersom jämställdhetsintegrering innefattas i kravet på hushållning då det innebär att personalen utnyttjas optimalt i verksamheten och 3) Eftersom jämställdhetsintegrering innefattas i kravet på effektivitet då det innebär att man har ansvar för att jämställdhetsperspektivet uppmärksammas och vägs in i planering och operationalisering definieras och fokuseras samt utvärderas och analyseras.

Figur 4 Styrningen av myndigheternas arbete med jämställdhet¹⁵¹

Statskontoret gjorde 2006 en utredning om tvärssektoriell styrning och instämde då i verksförordningskommitténs argumentation.¹⁵² Statskontoret konstaterade bland annat att det förekom dubbelreglering på jämställdhetsområdet och integrationsområdet. Man menade att regeringen borde undvika dubbelreglering och lyfte fram att det, vid sidan av reglering genom lagar och förordningar, sker styrning parallellt med den gängse resultatstyrningen i form av andra styrdokument såsom handlingsplaner, handlingsprogram och strategier. Statskontoret menade att den parallella styrningen ibland uppfattas som problematisk eftersom det inte alltid är tydligt hur till exempel strategier förhåller sig till övriga styrdokument. Statskontoret gjorde bedömningen att reglering av tvärssektoriella frågor genom verksförordning eller genom särskilda förordningar till samtliga myndigheter har ett begränsat värde och att det därför fanns anledning att överväga att tvärssektoriella frågor i stället för i förordningar regleras i myndigheters regleringsbrev eller, där så är befogat, i myndigheters instruktioner.

Strategin om jämställdhetsintegrering är ett exempel på en styrning som utifrån Statskontorets resonemang sker parallellt med den gängse styrningen. Enligt Statskontoret borde regeringen överväga att sådana tvärssektoriella frågor ska integreras i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner och att dubbelreglering undviks.¹⁵³ Riksrevisionen har dock noterat att det framför allt är vissa delar av jämställdhetsområdet som är väl reglerade såsom förbud mot diskriminering utifrån kön,¹⁵⁴ och att dessa främst omfattar det interna

¹⁵¹ Riksrevisionens omarbetning av figur i Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/2010), s. 41.

¹⁵² Statskontoret (2006).

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Diskrimineringslag (2008:567).

jämställdhetsarbetet medan arbetet med till exempel jämställdhetsanalyser av myndighetens verksamhet inte är lika väl reglerat.

5.2.3 *Renare regleringsbrev*

De senaste årens översyner av regeringens styrning av myndigheterna har resulterat i att instruktionerna och regleringsbrev har blivit mer renodlade; instruktionens funktion som det grundläggande styrdokumentet har blivit tydligare. Instruktionerna har genomgående blivit något mer omfattande medan myndigheternas regleringsbrev har blivit kortare och mindre detaljerade. Detta mönster framkommer såväl i Ekonomistyrningsverkets som Konstitutionsutskottets övergripande uppföljningar av hur myndighetsstyrningen har förändrats i praktiken.¹⁵⁵ Ambitionen är att hålla regleringsbrev "så rena som möjligt". Tanken är att regeringen ska styra myndigheterna allt mer genom instruktionerna för att öka långsiktigheten i styrningen. Intentionen från regeringen har varit att öka flexibiliteten i den statliga mål- och resultatstyrningen, att verksamhetsanpassa styrningen, och att göra styrsignalerna färre och tydligare. Ett sätt har varit att minska mängden mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Detta kan ses som ett svar på kritiken mot mål- och resultatstyrningen som framförts bland annat av styrtredningen (SOU 2007:75).¹⁵⁶

5.2.4 *Förändrade idéer om myndighetsstyrning kan påverka genomförandet av jämställdhetspolitiken*

Själva idén om hur styrningen av myndigheterna ska gå till har förändrats efter styrtredningen. Det har framkommit i våra intervjuer att jämställdhet som politikområde har särskilda utmaningar med tanke på den förändring som skett av regeringens styrning de senaste åren.¹⁵⁷ I vår genomgång av statliga utredningar¹⁵⁸ har vi uppmärksammat att det förts få diskussioner om vad som händer med de sektorsövergripande prioriteringarna när den generella styrningen av myndigheterna förändras. Man skulle kunna förvänta sig att det förändrade sättet att styra inneburit att tvärsektoriella områden setts över i särskild ordning, för att inte tappas bort helt. Någon sådan översyn har Riksrevisionen inte kunnat finna.

I stället har vi noterat att jämställdhetsperspektivet har tagits bort från den förordning som reglerar gemensamma principer och generella krav på

¹⁵⁵ Statskontoret (2013), s. 6.

¹⁵⁶ Erlandsson (Kommande forskningsrapport 2015).

¹⁵⁷ Intervju med Regeringskansliet 2014-09-25 och intervju med en före detta företrädare för Regeringskansliet 2014-09-20.

¹⁵⁸ *Från verkförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23) samt *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75).

de statliga myndigheterna. De jämställdhetspolitiska delmålen är som en konsekvens av avskaffandet av verksamhetsstrukturen i budgetpropositionen inte längre riksdagsbundna. Jämställdhetsperspektivet läggs inte heller alltid in i nya instruktioner, och den gemensamma riktlinje som finns i strategin för när det ska läggas in i myndighetens instruktion används inte eller uppfattas inte som relevant för alla myndigheter. Det finns inget långsiktigt stöd för myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Mot denna bakgrund framstår strategins status som styrdokument som svag.

Man kan fråga sig hur ett sektorsövergripande område som jämställdhet ska få utrymme och därmed integreras i myndighetsstyrningen när styrdokumentet blir allt mer avgränsade. Det finns en risk som bland annat uppmärksammats av Statskontoret, för att traditionellt stuprörs- och sektorstänk riskerar att förstärkas med den nya mer verksamhetsanpassade styrningen och informella dialogen mellan myndigheter och departement.¹⁵⁹

Riksrevisionen bedömer att mycket av ansvaret för att se till att jämställdhetsperspektivet beaktas i myndighetsstyrningen i praktiken ligger på myndighetshandläggarna i myndighetsdialogen. Där kan det vara svårt att ens få rum med de aktuella sakfrågorna som befinner sig inom de traditionella stuprören. Enligt uppgift från Enheten för statlig förvaltning pågår myndighetsdialogerna i ungefär en timme, och det är många frågor som ska behandlas.¹⁶⁰ Utrymmet för att i myndighetsdialogen skicka signaler om tvärsektoriella frågor är enligt Riksrevisionens bedömning begränsat. Riksrevisionen har inte granskat myndighetshandläggarnas kompetens i jämställdhetsfrågor. Enligt uppgifter från Jämställdhetsenheten vid Socialdepartementet (tidigare Utbildningsdepartementet) får handläggarna viss utbildning om jämställdhet inom ramen för introduktionsutbildningen.

Tidigare forskning om jämställdhetsprojekt pekar på att bristen på kompetens hos myndigheterna ofta är ett stort hinder för genomförandet av jämställdhetsprojekt.¹⁶¹ Trots det utgår styrningen av jämställdhetspolitiken från samma principer som annan styrning (det finns inga särskilda tvärsektoriella eller jämställdhetspolitiska styrprinciper), det vill säga att det är myndigheterna som har kompetensen inom sitt sakområde. I den verksamhetsanpassade styrningen förutsätts ledningen ha både kunskap och förmåga att hantera de krav som ställs på verksamheten.¹⁶² Med en minskad detaljreglering kan man tänka sig att kraven på myndigheternas kompetens ökar. När det gäller jämställdhetspolitiken är det inte givet att myndigheterna

¹⁵⁹ Statskontoret (2013).

¹⁶⁰ Intervju med Regeringskansliet 2015-04-10.

¹⁶¹ Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/2010), s. 42.

¹⁶² Ibid (Jämi-rapport 5/2010), s. 69.

har den kompetensen. Tvärtom pekar en hel del på att kompetens om vad ett jämställdhetsperspektiv eller jämställdhetsintegrering skulle kunna vara i den egna verksamheten saknas.¹⁶³ I Riksrevisionens enkät till myndigheter som fått uppdrag inom ramen för jämställdhetssatsningen framkom dessutom att många myndigheter upplever att brist på kunskap varit ett hinder i arbetet med uppdragen. Därför är det inte troligt att myndigheterna, utan signaler från regeringen, kommer att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. Inte för att de inte vill – utan för att de inte vet hur de skulle göra eller ens att de har ett uppdrag att göra det.

5.2.5 *Är jämställdhet en uppgift för alla myndigheter?*

Med anledning av de olika styrsignaler som regeringen skickat på jämställdhetsområdet kan man fråga sig om jämställdhet verkligen är en uppgift för alla myndigheter. Svaret på den frågan är enligt Riksrevisionen att det borde vara relevant för de flesta myndigheterna att beakta ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Det kan handla om myndigheter som fattar beslut som berör enskilda individer eller tillhandahåller olika typer av offentlig service, men också om myndigheter som tar fram kunskapsunderlag till regeringen. När jämställdhetsperspektivet togs bort som gemensamt krav på alla myndigheter i samband med införandet av myndighetsförordningen betonade utredningen att detta fortsatt var ett krav som kunde ställas på myndigheterna. Var detta krav skulle framgå kommenterades emellertid inte. Alla myndigheter borde således ha ett externt jämställdhetsuppdrag, men detta krav är inte längre formaliserat i något myndighetsgemensamt styrdokument. Enligt ESV finns det emellertid stöd – om än implicit – för att myndigheterna har ett sådant uppdrag i myndighetsförordningen. Tittar man på styrningen genom instruktioner och regleringsbrev och strategin för jämställdhetsintegrering skickar regeringen olika signaler om huruvida jämställdhet verkligen är en uppgift för alla myndigheter. Av strategin framgår att jämställdhet är en permanent uppgift för alla myndigheter. Riktlinjen är formulerad som att ett jämställdhetsperspektiv på ett tydligt sätt ska framgå i myndighetsstyrningen. Därmed borde jämställdhet också, i enlighet med strategin, ingå i myndigheternas instruktioner. Jämställdhetsenheten uppfattar också strategin som att det innebär att ett jämställdhetsperspektiv bör finnas i de allra flesta myndighetsinstruktioner. Trots det är det färre än hälften av myndigheterna som har jämställdhet inskrivet i sin instruktion. Detta tyder på att regeringen är inkonsekvent i sin styrning, det vill säga att regeringen genom strategin säger att jämställdhetsuppdraget är permanent för alla myndigheter och därmed ska stå i instruktionen, men att regeringen sedan i beslut om förordningar om instruktioner inte följer detta.

¹⁶³ Morhed och Andersdotter Bengtsson (Jämi-rapport 5/2010), s. 42, Stensöta Olofsdotter (Jämi-rapport 2/2009) och Stensöta Olofsdotter (Jämi-rapport 2/2010).

Även om strategin om jämställdhetsintegrering kan tolkas som att alla myndigheter har ett jämställdhetsuppdrag finns det inte heller i strategin någon tydlig norm om jämställdhetsintegrering i myndighetsstyrningen som bestämmer hur många eller vilken typ av myndigheter som ska ha ett jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. Enligt uppgift från Regeringskansliet har det inte heller gjorts någon systematisk genomgång av vilka myndigheter som borde ha jämställdhet i sina instruktioner. I intervjuer med Jämställdhetsenheten har det framkommit att detta i praktiken avgörs i diskussioner med departementen när nya instruktioner eller regleringsbrev ska tas fram. I samband med att myndighetsförordningen ersatte verksförordningen skrevs alla myndighetsinstruktioner om. Vid den här tiden handlade det om ungefär 200 myndighetsinstruktioner.¹⁶⁴ Jämställdhetsenheten var med i beredningen av samtliga. Instruktionerna bereddes också samtidigt, vilket gjorde det svårt för Jämställdhetsenheten att hantera arbetet. Skrivningar om jämställdhet togs inte in i alla instruktioner där enheten bedömde att det var relevant. Jämställdhetsenheten har som sagt möjlighet att lämna synpunkter när instruktioner och regleringsbrev bereds och ansvaret för genomförandet av strategin är som sagt delat mellan enheten och departementen. I praktiken är det emellertid departementen som har mandat att avgöra om perspektivet ska tas in i styrdokumentet eller inte.

Innebär detta att det har blivit svårare att styra jämställdhetspolitiken? Vi kan inte ge något definitivt svar på det i den här granskningen; för att besvara den frågan skulle man också behöva undersöka hur jämställdhet beaktas i den faktiska myndighetsdialogen. Vi kan dock konstatera att jämställdhetspolitiken har fått nya utmaningar. Till exempel är styrningen av myndigheterna ur ett jämställdhetsperspektiv mindre formaliserad än tidigare. Myndighetsstyrningen har också blivit mer verksamhetsanpassad vilket riskerar att förstärka det traditionella stuprörstänkandet. Den här utvecklingen skulle kunna innebära att det i praktiken blir svårare att få genomslag för jämställdhetspolitiken. Forskningen om offentlig förvaltning har också pekat på att flera europeiska länders statsförvaltningar utvecklats på ett sätt som gör dem sämre rustade att hantera samhällsproblem som ofta går på tvärs med den offentliga organisationsstrukturen.

¹⁶⁴ Statistiska centralbyrån (2008), *Uppföljning av indikator för jämställdhetsintegrering*.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Jämställdhet i den offentliga förvaltningen är ett ansvar som åligger samtliga departement och myndigheter.
- Enligt strategin om jämställdhetsintegrering ska ett jämställdhetsperspektiv integreras i allt beslutsfattande. Uppföljningar av myndighetsstyrningen i form av instruktioner och regleringsbrev visar dock att ambitionsnivån och omfattningen när det gäller jämställdhetsintegrering i myndighetsstyrningen varierar mellan myndigheterna. Variationen behöver dock i sig inte vara ett problem. Det finns emellertid ingen logisk systematik kring vilka myndigheter som har ett uttalat jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner och inte. Vår genomgång av ett antal instruktioner visar dessutom det finns exempel på myndigheter som borde ha ett uttalat jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner enligt strategin om jämställdhetsintegrering men som inte har det.
- En viktig framgångsfaktor för hållbart utvecklingsarbete är att det finns starka organisationer eller institutioner som tar hand om och förvaltar resultaten. När det gäller jämställdhetspolitiken finns det ingen särskild myndighet eller annan institution med sådant ansvar. Detta är en ordning som skapar särskilda utmaningar för genomförandet av jämställdhetspolitiken i allmänhet och för tillfälliga jämställdhetssatsningar i synnerhet.
- Flera förslag på förändringar i förvaltningsstrukturen på jämställdhetsområdet har föreslagits i statliga utredningar. Rent institutionellt har det inte hänt så mycket. Däremot har den generella styrningen av myndigheterna förändrats vilket kan påverka genomförandet av jämställdhetspolitiken. Kravet som finns på myndigheterna att beakta ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet har avformaliserats. Det finns en risk för att det traditionella sektorstänkandet förstärks i och med den nya mer verksamhetsanpassade styrningen, vilket skulle kunna innebära att tvärssektoriella frågor såsom jämställdhet tappas bort i styrningen.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder har gett förutsättningar för bestående resultat. Granskningen visar att satsningen i olika sammanhang satt fokus på jämställdhetsfrågor. Att staten har satsat pengar på området har varit legitimitetsskapande för arbetet och lett till insatser som inte skulle ha kommit igång utan de statliga medlen, eller till att insatser kunnat snabbas på eller genomföras i större omfattning. Att satsningen varit omfattande både i tid och pengar har enligt företrädare för såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting varit viktigt för att få saker att hända. Riksrevisionen bedömer att regeringen har påskyndat arbetet. Samtidigt bedömer vi att förutsättningarna för att resultaten ska bestå är bristfälliga och att regeringen hade kunnat utforma satsningen för att åstadkomma mer hållbara resultat. Granskningen visar att det finns risk för att resultat som åstadkommit genom satsningen går förlorade.

Regeringen kommer även fortsättningsvis att behöva genomföra tillfälliga satsningar på jämställdhetsområdet för att påskynda utvecklingen mot ökad jämställdhet. För att undvika att resultaten försvinner anser Riksrevisionen att regeringen behöver stärka arbetet med jämställdhetsintegrering i förvaltningen och se över hur tillfälliga satsningar på jämställdhetsområdet kan utformas för att åstadkomma resultat som lever kvar.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen behöver stärka långsiktigheten i genomförandet av jämställdhetspolitiken för att satsningar på tidsbegränsade insatser och projekt ska kunna genomföras på ett effektivt sätt.

6.1 För lite fokus på hållbarhet

Granskningen visar att regeringen inte i tillräcklig utsträckning utformat satsningen för att få till stånd hållbara resultat. Likt tillfälliga satsningar på andra områden riskerar den aktivitet som satts igång genom satsningen att tappa fart i och med att resurserna försvinner. Riksrevisionen bedömer att det finns utrymme för förbättring i hur regeringen hanterar tillfälliga satsningar framöver. Ett sätt att utforma satsningar för att åstadkomma mer hållbara resultat skulle kunna vara att ställa krav på hållbarhet i uppdragsformuleringarna till myndigheterna. Detta är också något som lyfts fram av de handläggare som jobbat med att ta emot satsningen på

de olika statliga myndigheterna, som uppfattar att regeringen inte ställt krav på långsiktighet. Att ställa krav på hållbara resultat betyder i det här sammanhanget inte att kräva att myndigheten eller kommunen tar över finansieringen efter att satsningen är slut. Däremot kan man tänka sig att regeringen skulle kunna kräva att resultaten på något sätt integreras i den ordinarie verksamheten. Riksrevisionen har noterat att det inte är helt tydligt vem som egentligen är ansvarig för hållbarheten i satsningen. En fråga som uppkommit vid intervjuer med företrädare för Regeringskansliet är om det måste finnas nedskrivna krav på hållbarhet i en uppdragsbeskrivning för att myndigheterna ska ta ansvar för hållbarheten eller om det ingår i myndigheternas permanenta uppdrag. Flera uppdrag har kommit i särskild ordning, vilket påverkat myndigheternas planeringsförutsättningar på så sätt att det blivit svårt att hinna bygga in långsiktighet i genomförandet av uppdragen.

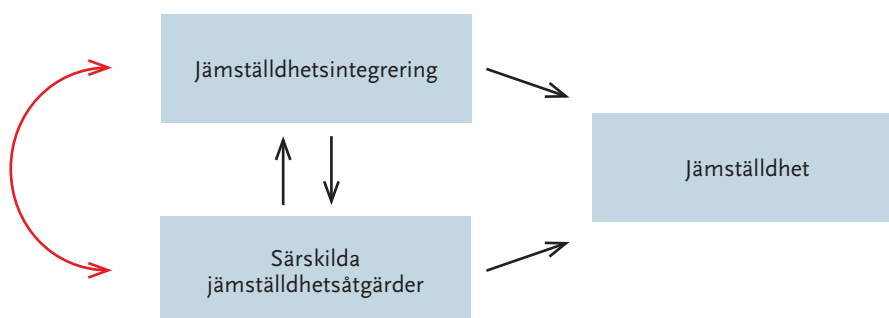
Granskningen visar samtidigt att satsningen innehållit åtgärder med resultat som har goda förutsättningar att leva vidare efter att satsningen tar slut. Iakttagelserna bekräftar det som utvärderingar pekat på när det gäller utvecklingsarbete generellt och utvecklingsarbete på jämställdhetsområdet. De resultat som kopplats till eller byggts in i ordinarie system eller strukturer har i regel bättre förutsättningar att bestå över tid. Detta kan till exempel handla om förändringar i styrsystem, införande av könsuppdelad statistik eller nya rutiner. Inför perioden 2011–2014 hade regeringen tydliga ambitioner om att säkra hållbarheten i resultaten från satsningen under föregående mandatperiod. Det finns dock inget som tyder på att regeringen därefter utformat uppdragen annorlunda.

Riksrevisionen delar regeringens bedömning om att ett väl fungerande arbete med jämställdhetsintegrering kan påverka omhändertagandet av resultaten av särskilda åtgärder. Det är därför en rimlig utgångspunkt att de särskilda åtgärderna – för att vara effektiva – bör vara utformade på ett sätt som harmonierar med strategin om jämställdhetsintegrering. Mycket tyder dock på att detta arbete kan utvecklas ytterligare. Programmet *Hållbar jämställdhet* och programmet *Jämställdhetsintegrering i myndigheter* är två åtgärder som haft det uttalade syftet att kvalitetsutveckla offentlig service genom jämställdhetsintegrering. I övrigt har få åtgärder varit utformade för att åstadkomma hållbara resultat genom integrering som tillvägagångssätt. Riksrevisionen anser att även de insatser som inte varit inriktade på jämställdhetsintegrering borde ha kunnat utformas för att öka sannolikheten för hållbara resultat. Ett sätt skulle kunna vara att i högre utsträckning utgå från jämställdhetsintegrering även i dessa uppdrag. På så vis förankras arbetet med integrering ytterligare inom myndigheterna. Regeringen har påpekat att särskilda åtgärder ska ses som ett komplement till arbetet med jämställdhetsintegrering och det finns inget motsatsförhållande dem emellan. Granskningen visar dock att arbetet med de särskilda åtgärderna i praktiken

tenderat att genomföras vid sidan av arbetet med jämställdhetsintegrering. Riksrevisionen bedömer att regeringen skulle få ut mer av de satsade pengarna om de särskilda åtgärderna i högre utsträckning genomsyrades av strategin om jämställdhetsintegrering. För att öka långsiktigheten i arbetet med jämställdhet behöver regeringen ta till vara samspelet mellan det mer långsiktiga arbetet med jämställdhetsintegrering och tillfälliga utvecklingsinsatser.

I kapitel 1 visade vi hur regeringen tänkte sig att förhållandet mellan särskilda åtgärder och jämställdhetsintegrering skulle se ut. Satsningen syftade till att påskynda utvecklingen på jämställdhetsområdet och stärka strategin om jämställdhetsintegrering. Riksrevisionen bedömer att det finns utrymme för att utveckla genomförandet av jämställdhetspolitiken bland annat genom att bygga in ett lärande (röda pilen i figur 5) mellan genomförandet av de särskilda åtgärderna och arbetet med jämställdhetsintegrering.

Figur 5. Förhållande och lärande mellan jämställdhetsintegrering och arbetet med särskilda jämställdhetsåtgärder.



Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen i större utsträckning bör utgå från strategin om jämställdhetsintegrering, även när det gäller särskilda jämställdhetsåtgärder. Det kan handla om att försöka inrikta uppdragen på åtgärder som blir varaktiga och att ställa krav på hållbarhet till exempel i uppdragsformuleringar.

6.2 För lite utrymme för strategiskt tänkande

Genom att studera hur satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder har hanterats av regeringen och Regeringskansliet är Riksrevisionens bedömning att – trots att det sedan länge finns en etablerad strategi för hur jämställdhetspolitiken ska genomföras – funnits för lite strategiskt tänkande kring de särskilda jämställdhetsåtgärderna. Granskningen visar vidare att kortsiktigheten till stor del varit inbyggd i satsningen. Det beror dels på att

hela satsningen bestått av tillfälliga pengar och många regeringsuppdrag som kommit vid sidan av den ordinarie planeringscykeln, vilket skapat viss ryckighet och kortsiktighet i planeringen för de aktörer som tagit emot uppdrag eller pengar. Den stora anslagshöjningen i kombination med få anvisningar och en oförberedd tjänstemannaorganisation gjorde dessutom att det åtminstone under den första mandatperioden blev svårt att på kort tid hitta lämpliga åtgärder. Jämställdhetsenheten fick under den här perioden arbeta med att bereda många regeringsbeslut och med myndighetslika uppgifter såsom att betala ut pengar. Granskningen visar att detta tog tid från det mer strategiska arbetet med jämställdhetsintegrering.

Den andra mandatperioden hade enheten effektiviserat sitt sätt att jobba med anslaget dels genom att skaffa ett bemyndigande och dels genom att lägga över utbetalningarna på Kammarkollegiet vilket frigjorde tid för annat. Efter den första mandatperioden betonade regeringen i budgetpropositionen vikten av att utifrån lärdomar från den första mandatperioden bygga in hållbarhet i uppdragen på ett bättre sätt. I granskningen har det dock inte framkommit något som tyder på att Regeringskansliet arbetade mer med att bygga in hållbarhet i satsningen från och med 2011. Riksrevisionens bedömning är därför att bristen på långsiktighet i satsningen inte enbart beror på de svåra förutsättningar som Regeringskansliet hade den första mandatperioden. En trolig förklaring till att hållbarhet inte byggts in mer i satsningen är enligt vår bedömning att arbetet med särskilda åtgärder bedrivits vid sidan av arbetet med jämställdhetsintegrering.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ger myndigheter och övriga mottagande aktörer goda förutsättningar för att planera sina insatser. Om en liknande satsning genomförs i framtiden bör den föregås av en planeringsfas och medlen skulle successivt kunna trappas upp så att de mottagande aktörerna får goda förutsättningar att planera insatserna.

6.3 Glapp mellan ambitioner och reell styrning

Granskningen visar att styrningen av myndigheterna när det gäller genomförandet av jämställdhetsintegrering varierar både i ambitionsnivå och omfattning. Det finns ingen tydlig systematik kring vilka myndigheter som har något jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. Detta trots att var och en av myndighetsinstruktionerna bereddes med Jämställdhetsenheten i samband med övergången från verksförordning till myndighetsförordning. Det finns inget uttalat konkret mål om vilka myndigheter som ska ha eller inte ska ha ett jämställdhetsperspektiv i sina styrdokument. Den tolkning som Riksrevisionen gjort av den valda huvudstrategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken – och som Jämställdhetsenheten bekräftar – är att de flesta myndigheter bör ha ett jämställdhetsperspektiv uttryckt i sin instruktion. I realiteten är det mer

än hälften av alla myndigheter som inte har det. Riksrevisionens bedömning är att det finns exempel på myndigheter som i enlighet med strategin om jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet borde ha sådana bestämmelser, men som inte har det. Styrningen av myndigheterna sker inte bara genom formella styrdokument. Instruktionen är dock en viktig utgångspunkt i den långsiktiga styrningen av myndigheterna. Den myndighetsdialog som ska ske mellan myndigheter och departement – och som är en central del av styrningen – ska dessutom ta sin utgångspunkt i myndighetsinstruktionen.

Vi har också noterat att de förändringar som gjorts när det gäller styrningen av myndigheterna de senaste åren i form av en ny myndighetsförordning där jämställdhetsperspektivet tagits bort och där styrningen till stor del ska ske genom instruktioner och myndighetsdialog rimligtvis har påverkat möjligheterna att få genomslag för jämställdhetspolitiken. Det finns en risk för att traditionellt sektorstänkande förstärks i och med den nya mer verksamhetsanpassade styrningen och att mer styrning sker genom den informella dialogen mellan myndigheter och departement. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att en följd av detta blir att ett tvärsektorielt område som jämställdhet kan tappas bort i myndighetsstyrningen. Det finns en medvetenhet om behovet av att utveckla statens förmåga att styra sektorsövergripande områden. Tanken om hur styrningen av myndigheterna ska fungera utgår emellertid från att det finns en myndighet att styra och att myndigheterna har den kompetens som behövs för att genomföra regeringens idéer. När det gäller genomförandet av jämställdhetspolitiken saknas dock en förvaltningsmyndighet att styra och jämställdhet ligger ofta utanför myndigheternas ordinarie sakkunskap, vilket gör att jämställdhetsperspektiv eller jämställdhetsintegrering ofta uppfattas som något diffust. Riksrevisionen menar att regeringen behöver beakta vilka konsekvenser den nya, mer verksamhetsanpassade, styrningen får för ett sektorsövergripande område som jämställdhet.

Eftersom det inte längre finns någon explicit generell reglering av jämställdhet i den offentliga förvaltningen för alla myndigheter kan man ställa sig frågan om alla myndigheter har ett jämställdhetsuppdrag. Riksrevisionen vill understryka att det är en självklarhet att den offentliga förvaltningen ska vara effektiv och likvärdig för alla medborgare oavsett kön. Samtidigt som den generella styrningen av jämställdhet har avformaliserats (det vill säga att kravet kvarstår, men inte längre är uttryckt i en generell förordning) så harmonierar inte regeringens styr signaler i myndighetsinstruktioner med strategin för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. Riksrevisionen anser att detta är något som borde beaktas i en översyn av förvaltningsstrukturen på jämställdhetsområdet. Ett annat exempel på att regeringens ambitioner kan uppfattas som tvetydiga är det faktum att de åtgärder som regeringen genomfört inom ramen för satsningen endast omfattat en mindre andel

av myndigheter, kommuner och landsting. Till en början har dessa projekt byggts på frivilligt deltagande, vilket kan vara bra med tanke på behovet av förankring i verksamheten. Det kan dock innebära att åtgärderna i första hand når de myndigheter, kommuner och landsting som redan arbetar med jämställdhetsintegrering. Samtidigt har såväl programmet Jämställdhetsintegrering i myndigheterna som programmet Hållbar jämställdhet varit viktiga åtgärder för att få fram konkreta exempel på vad jämställdhetsintegrering kan vara, vilket annars kan uppfattas som något väldigt abstrakt. Riksrevisionen anser dock att utmaningen att nå ut med styr signaler till den övriga offentliga förvaltningen till stor del kvarstår. Granskningen visar att ett jämställdhetsperspektiv borde vara relevant i en stor del av den offentliga verksamheten och därmed beröra många typer av myndigheter. Det kan handla om myndigheter som fattar beslut som berör enskilda individer eller tillhandahåller olika typer av offentlig service, men också om myndigheter som tar fram kunskapsunderlag till regeringen.

Riksrevisionens bedömning är att det finns ett glapp mellan regeringens ambitioner på jämställdhetsområdet och den reella styrningen. För att stärka långsiktigheten i genomförandet rekommenderar Riksrevisionen att regeringen tydliggör vilka myndigheter som har ett uppdrag om jämställdhet. Det går att finna stöd i regeringsformen för att den offentliga förvaltningen ska vara jämställd. För att denna ambition ska realiseras behöver de myndigheter, där det bedöms vara relevant, ha ett tydligt formulerat jämställdhetsuppdrag. När myndighetsförordningen ersatte verksförordningen togs detta krav bort och har inte på något systematiskt sätt förts in i myndigheternas instruktioner. Utifrån strategin om jämställdhetsintegrering och idén om verksamhetsanpassad styrning vore myndigheternas instruktioner en rimlig plats för den långsiktiga styrningen mot en jämställd offentlig förvaltning.

För att styrningen mot en jämställd offentlig förvaltning ska fungera behöver såväl myndigheter som regering och regeringskansli ha kunskap om vad jämställdhetsintegrering är. Riksrevisionen bedömer att det program om jämställdhetsintegrering i myndigheterna som för närvarande pågår fyller en viktig funktion, bland annat för att ta fram konkreta exempel på vad arbetet med jämställdhet i statsförvaltningen kan innebära. Riksrevisionen har dock noterat att det är en begränsad andel av de statliga myndigheterna som ingår i programmet och anser därför att regeringen behöver överväga hur övriga myndigheter ska nås av dessa styr signaler.

6.4 Det saknas en struktur för att ta hand om resultaten

En svårighet i att åstadkomma hållbara resultat är att satsningen i mångt och mycket varit särorganiserad i förhållande till myndigheternas ordinarie verksamhet. Hur väl en satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder faller ut beror på hur väl arbetet med jämställdhetsintegrering fungerar inom såväl Regeringskansliet som inom statliga myndigheter, kommuner och landsting. Den förvaltningsstruktur som finns på jämställdhetsområdet med delat ansvar mellan olika departement, där det saknas en förvaltningsmyndighet och styrningen av jämställdhet varierar, utgör inte heller något bra stöd för att ta hand om resultaten av en tillfällig satsning. Flera utredningar har pekat på ett behov av tydligare reglering och stabilare struktur för att organisera jämställdhetspolitiken på ett effektivare sätt. Riksrevisionen kan konstatera att inga av de förslag som lämnats om en förändrad förvaltningsstruktur för jämställdhetspolitiken har genomförts. De tillfälliga satsningar som genomförts under åren 2007–2014 har istället försökt att kompensera för dessa brister. Regeringen har uppdragit till en utredning att undersöka behovet av en mer stabil förvaltningsstruktur för jämställdhetspolitiken.

Riksrevisionens bedömning är att det behövs en institutionell struktur som stärker strategin om jämställdhetsintegrering. Att arbeta med både integrering och särskilda jämställdhetsåtgärder är en utgångspunkt för hur jämställdhetspolitiken är tänkt att bedrivas inom EU. Riksrevisionen instämmer i riksdagens och regeringens bedömning att särskilda åtgärder behövs för att komplettera strategin om jämställdhetsintegrering. Medan jämställdhetsintegrering syftar till ett mer långsiktigt sätt att genomföra politiken på kan särskilda åtgärder behövas för att komma tillrätta med specifika jämställdhetsproblem inom olika sektorer. De särskilda åtgärderna kan också användas för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudstrategi för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Trots det har Riksrevisionen funnit att endast en liten del av jämställdhetsåtgärdsåtgärdsatsningen har syftat till att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheterna. Riksrevisionen bedömer att arbetet med jämställdhetsintegrering behöver stärkas för att det förändringsarbete som åstadkoms genom särskilda jämställdhetsåtgärder ska integreras i ordinarie strukturer och verksamheter. Detta är särskilt viktigt med tanke på att kompetens om vad jämställdhetsintegrering är ofta saknas i förvaltningen, att styrsignalerna från regeringen inte är konsekventa och att det inte finns någon förvaltningsmyndighet som tar ansvar för att samla och förvalta resultaten av särskilda jämställdhetsåtgärder.

Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver se till att resultaten av särskilda jämställdhetsåtgärder tas till vara. För att det ska kunna ske rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se till att det finns ett större utrymme för analys och strategiskt tänkande i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Idag finns ingen samlad bild av vilka insatser som fungerar och inte fungerar vilket gör att regeringen har ett bristfälligt kunskapsunderlag i utformandet av framtida insatser.

Referenser

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Diskrimineringslag (2008:567)

Förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt

Förordning (2007:10) med instruktion för Barnombudsmannen

Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen

Förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Förordning (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

Förordning (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket

Förordning (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk utvärdering.

Förordning (2009:143) med instruktion för Socialstyrelsen

Förordning (2009:560) om statsbidrag för insatser som främjar jämställdhet i högskolan

Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för Socialförsäkringen

Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Förordning (2011:555) med instruktion för Skolverket

Förordning (2011:556) med instruktion för Skolinspektionen

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Riksdag och regering

Betänkande 2010/11:AU1 Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

Betänkande 2011/12:AU6 Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.

Betänkande 2013/14 AU1 Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

Kommittédirektiv. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, Dir. 2011:80.

Kommittédirektiv. Delegationen för jämställdhet i högskolan, Dir. 2009:7.

Kommittédirektiv. Delegationen för jämställdhet i skolan, Dir. 2008:75.

Kommittédirektiv. Jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten, Dir 2005:7.

Kommittédirektiv. Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, Dir. 2014:25.

Proposition 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007.

Proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008.

Proposition 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011.

Proposition 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013.

Proposition 1993/94:147 Jämställdhetspolitiken: delad makt – delat ansvar.

Proposition 2005/06:155 Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.

Skrivelse 2007/08:39 Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.

Skrivelse 2007/08:167 Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Skrivelse 2008/09:198 En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet.

Skrivelse 2009/10:234 Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen.

Skrivelse 2011/12:3 Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.

Skrivelse 2011/12:174 Slutredovisning av regeringens särskilda jämställdhetssatsning 2007–2010.

Socialdepartementet, Ändrad ordning – Strategisk utveckling för jämställdhet, Ds 2001:64.

Regleringsbrev, regeringsuppdrag och regeringsbeslut

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende anslag 24:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen.

Regeringsbeslut 2012-03-01, *Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*. Bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1 (U2012/1388/JÄM).

Regeringsbeslut 2008-02-17, *Uppdrag till länsstyrelserna om insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck* (IJ2008/354/JÄM).

Regeringsbeslut 2007-07-19, *Uppdrag till länsstyrelserna om insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck* (IJ2007/1721/JÄM).

Regeringsbeslut 2007-12-06, *Medel till Sveriges Kommuner och Landsting för att stödja jämställdhetsintegrering* (IJ2007/3277/JÄM).

Regeringsbeslut 2008-06-12 1:2, *Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att genomföra jämställdhetsinsatser i skolan* (U2006/9049/S).

Regeringsbeslut 2011-06-30 11:2, *Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser inom skolväsendet* (U2011/4050/S).

Regeringsbeslut 2011-12-15 11:6, *Uppdrag att genomföra insatser för jämställdhet i skolväsendet* (U2011/7067/S).

Regeringsbeslut 2011-12-22, *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att genomföra utbildningsinsatser för att i högre grad synliggöra barn som har bevittnat våld och andra övergrepp i nära relationer* (JU2011/9162/KRIM).

Regeringsbeslut 2012-07-26 11:1, *Tilläggsuppdrag att genomföra insatser för att främja jämställdhet inom skolväsendet* (U2012/3983/S, U2012/3266/S, U2012/1362/S, U2012/492/S).

Regeringsbeslut 2013-08-29 11:2, *Tilläggsuppdrag om insatser för att främja jämställdhet inom skolväsendet* (U2013/5044/S, U2012/7365/S).

Regeringsbeslut 2014-12-18, *Uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter* (U2014/7490/JÄM).

Regeringsbeslut 2013-04-25, *Uppdrag att genomföra en utvecklingssatsning för att stärka länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering* (U2013/2724/JÄM).

Statliga utredningar

Finansdepartementet, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75.

Finansdepartementet, *Från verksförordning till myndighetsförordning*, SOU 2004:23.

Socialdepartementet, *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014*, SOU 2014:71.

Socialdepartementet, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*, SOU 2005:66.

Socialdepartementet, *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering del 1 av 3, Jämstods Praktika – Metodbok för jämställdhetsintegrering del 2 av 3 och Jämställd medborgarservice – Goda råd om jämställdhetsintegrering del 3 av 3*, SOU 2007:15.

Utbildningsdepartementet (Delegationen för jämställdhet i skolan), *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, SOU 2010:99.

Utbildningsdepartementet, *Män och jämställdhet*, SOU 2014:6.

Utbildningsdepartementet, *Svart på vitt – om jämställdhet i akademien*, SOU 2011:1.

Övrigt skriftligt material

Alliansen (2010), *Allians för jämställdhet*.

Boman, A., Sjöberg, K. & Svensson, L. (2013). *Från politik till praktik – Metaanalys av fyra satsningar på jämställdhetsintegrering*, Apel FoU AB.

Boverket (2013). *Sammanställning och spridning av erfarenheter från uppdraget att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer – slutrapport* (rapport 2013:8).

Brottsförebyggande rådet (2010), *Mäns våld mot kvinnor. Hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag* (rapport 2010:18).

Erlandsson, M (kommande forskningsrapport 2015), *Styrningsförsök och återkoppling – En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*. Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Europarådet (2004), *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (2011). *Forskning om kvinnors hälsa – rapport från en särskild satsning* (Dnr 2011-3070).

- Freidenvall, L. (2011), *Antidiskriminering och jämställdhet: Rapport om politikområdets rättsliga reglering och institutionalisering i Sverige*. Forskningsrapport till NOU 2011:18 struktur för likeställning. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Halldén, J., Jupiter, J., Kempinsky, P., Saarinen, Y. & Boman A. (2011). *Utvärdering av Program Jämi och Program för Hållbar Jämställdhet*, Kontigo AB.
- Kulturanalys (2014), *Bland förebilder och föreställningar – Jämställdhetsarbete på kulturområdet*.
- Malmö högskola (2010). *Trygghet som jämställdhetsfråga. Utvärdering av Boverkets regeringsuppdrag: Att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv, Malmö högskolas utvärderingsrapporter* (rapport nr 5, 2010).
- Morhed, A-M. & Andersdotter Bengtsson, E. (2010). *Jämställd statsförvaltning: Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten*, Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet (Jämi-rapport 5/10).
- Nyberg, A. (2010) *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012*, Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet (Jämi-rapport 1/10).
- Olsson, A. (2010). *Slutrapport Program Jämi 2008–2010*.
- Pierre, J. & Sundström, G. (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Statistiska centralbyrån (2008). *Uppföljning av indikator för jämställdhetsintegrering år 2008* (Dnr 2008/1607/BV/SV).
- Statistiska centralbyrån (2009). *Uppföljning av indikatorer för jämställdhetsintegrering år 2009* (Dnr 2009/1748/BV/SV).
- Statistiska centralbyrån (2011). *Uppföljning av indikatorer för jämställdhetsintegrering år 2010* (Dnr 2011/514).
- Statistiska centralbyrån (2012). *Uppföljning av indikatorer för jämställdhetsintegrering år 2011* (Dnr 2012/702).
- Statistiska centralbyrån (2013). *Kvantitativ uppföljning av strategi för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet* (Dnr 217946/871075-8).
- Statistiska centralbyrån (2014). *Kvantitativ uppföljning av strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet* (Dnr 223012/872903-0).
- Statistiska centralbyrån (2015). *Kvantitativ uppföljning av strategin för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet* (Dnr 227438/875650-4).
- Statskontoret (2005), *En effektivare jämställdhetspolitik* (rapport 2005:1).

Statskontoret (2006). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (rapport 2006:13).

Statskontoret (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

Statskontoret (2015). *Jämställdhet i skolan – Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014* (rapport 2015:7).

Svensson, L., Sjöberg, K., Callerstig, A-C. & Lindholm, K. (2014). *Program för Hållbar Jämställdhet: Resultat och effekter av ett utvecklingsprogram, slutrapport från följeforskningen 2008–2013*, Apel FoU AB.

Stensöta Olofsdotter, H. (2009). *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet tas vidare?*, Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet (Jämi-rapport 09:2).

Stensöta Olofsdotter, H. (2010). *Processer i arbetet med jämställdhetsintegrering. Ett samtal med tio myndigheter*, Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet (Jämi-rapport 10:2).

Stensöta Olofsdotter, H. (2014). *Genus och etik i förvaltningens processer*. Rothstein, Bo (red). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.

Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *(O)jämställdhet i hälsa och vård: En genusmedicinsk kunskapsöversikt*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Program för hållbar jämställdhet. Resultatrapport för perioden 2011–2013*.

Universitets- och högskolerådet (2014). *Jämställdhet i högskolan – ska den ordnas en gång för alla? Redovisning av regeringsuppdrag till Universitets- och högskolerådet*.

Elektroniska källor

Polisens webbplats, *Polisen ska bli bättre på att hitta missbrukande tjejer* [https://polisen.se/Stockholms_Jan/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Polisen-ska-bli-bättre-pa-att-hitta-missbrukande-tjejer/]. Hämtad 2015-02-25.

Jämställ.nu, *Ingen quick fix gör myndigheter jämställda* [<http://www.jamstall.nu/ingen-quick-fix-gor-myndigheter-jamstallda-4141/>]. Hämtad 2015-02-25.



Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se