



JÄMSTÄLLDHETS  
MYNDIGHETEN

# STYRNING GER RESULTAT

Jämställdhetspolitiska åtgärder 2019

Rapport 2020:4

Redovisning av uppdrag enligt förordning med instruktion §8

**Jämställdhetsmyndigheten**

Göteborg, april 2020  
Rapport 2020:5  
Dnr: 2019/30 1.1-6

**Rapportförfattare:**

Boel Kristiansson, Johan Kaluza, Ingrid Osika Friberg, Sara Andersson

**Har du frågor om denna publikation, kontakta:**

Boel Kristiansson  
Telefon 031-392 90 37

# FÖRORD

Jämställdhetsmyndigheten har enligt Förordning (2017:937) i uppdrag att varje år med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit under föregående år. Föreliggande rapport "Styrning ger resultat" utgör Jämställdhetsmyndighetens redovisning av detta uppdrag. Syftet är att ge en samlad bild av vilka resultat som jämställdhetspolitiska åtgärder leder till.

Utöver ordinarie analys och resultatredovisning innehåller årets upplaga tre fallstudier av satsningar inom områdena jämställdhetsintegrering i myndigheter, utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering samt förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa. Som rapportens titel antyder är slutsatsen att styrning, genom riktade satsningar, tydliga problembeskrivningar, resurser och långsiktighet, ger resultat. Rapporten konstaterar dock en obalans mellan de jämställdhetspolitiska delmålen där många åtgärder syftar till att uppnå delmålet om mäns våld mot kvinnor, medan exempelvis åtgärder för att nå delmålen om makt och inflytande och det obetalda hem och omsorgsarbetet är mer begränsade. Vår förhoppning är att denna årliga rapport kontinuerligt ska bidra till en effektiv och strategisk styrning av jämställdhetspolitiken.

Lena Ag

Generaldirektör Jämställdhetsmyndigheten

April 2020

# INNEHÅLL

<b>FÖRORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>6</b>
<b>1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER</b> .....	<b>10</b>
1.1. Jämställdhetspolitikens målsättning, styrning och budgetära organisering .....	11
1.2. Urval och genomförande .....	12
1.2.1. Rapport avseende 2019 års åtgärder och resultat .....	14
<b>2. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS GENOMSLAG I STATENS STYRNING</b> .....	<b>15</b>
2.1. Färre sökträffar i en avpolitiserad budget .....	15
2.2. Jämställhetspolitiska ambitioner i statsbudget och regleringsbrev .....	17
2.2.1. Samma makt att forma samhället och sitt eget liv .....	18
2.2.2. Delmål ett. En jämn fördelning av makt och inflytande .....	20
2.2.3. Delmål två. Ekonomisk jämställdhet .....	21
2.2.4. Delmål tre. Jämställd utbildning .....	22
2.2.5. Delmål fyra. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet .....	22
2.2.6. Delmål fem. Jämställd hälsa .....	22
2.2.7. Delmål sex. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra .....	24
<b>3. ANALYS AV JÄMSTÄLLDHETSANSLAGEN</b> .....	<b>25</b>
3.1. Särskilda jämställdhetsåtgärder 1986/87–2019 .....	27
3.1.1. Anslaget koncentreras till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor .....	27
3.1.2. Anslaget koncentreras till ett fåtal aktörer .....	30
3.1.3. Minskad bredd av åtgärdstyper .....	31
3.2. Bidrag för kvinnors organisering 1982–2019 .....	33
3.2.1. Minskade anslag i fasta priser .....	33
3.2.2. Intressepolitisk organisering dominerar .....	34
3.2.3. Låg genomsnittlig bidragssumma relativt andra organisationer .....	36
<b>4. ÅRSREDOVISNINGAR: RESULTAT AV JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA ÅTGÄRDER</b> .....	<b>37</b>
4.1. Övergripande analys av årsredovisningar .....	37

## STYRNING GER RESULTAT

4.2. Resultat från myndigheter vid arbetsmarknadsdepartementet .....	39
4.3. Resultat från myndigheter vid finansdepartementet .....	41
4.3.1. Utblick: Resultat av länsstyrelsernas arbete.....	43
4.4. Resultat från myndigheter vid försvarsdepartementet.....	47
<b>5. FALLSTUDIER: RESULTAT AV JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA ÅTGÄRDER ....</b>	<b>50</b>
5.1. Satsningen jämställdhetsintegrering I myndigheter .....	51
5.1.1. Handlingsplaner med fokus på infrastruktur .....	52
5.1.2. Åtgärder som vidtagits för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.....	54
5.1.3. Sammanfattande slutsatser .....	57
5.2. Satsningar på utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering.....	58
5.2.1. Uppdrag till Arbetsförmedlingen.....	59
5.2.2. Uppdrag till Tillväxtverket.....	62
5.2.3. Sammanfattande slutsatser .....	65
5.3. Satsningar på förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa.....	67
5.3.1. Överenskommelser mellan regeringen och SKR.....	68
5.3.2. Satsningens myndighetsuppdrag.....	70
5.3.3. Fallstudiens syfte .....	70
5.3.4. En graviditetsvårdskedja i förändring.....	71
5.3.5. Andra områden inom kvinnors hälso- och sjukvård.....	78
5.3.6. Sammanfattande slutsatser .....	81
<b>6. STYRNING GER RESULTAT .....</b>	<b>84</b>
6.1. Onormalt normalår med jämställdhetspolitiska konsekvenser.....	84
6.2. Konkreta resultat men Obalans mellan delmålen.....	86
<b>REFERENSER.....</b>	<b>90</b>

## SAMMANFATTNING

Jämställdhetsmyndigheten ska varje år, med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit under föregående år. Redovisningen utgör en del av myndighetens system för analys och uppföljning. Årets rapport bygger på analys i tre steg, där syftet är att synliggöra åtgärder och resultat i den jämställdhetspolitiska styrkedjan:

- Analys av jämställdhetspolitiska ambitioner i 2019 års budgetprocess och statliga myndigheters regleringsbrev
- Analys av anslagen för jämställdhet med fokus på Särskilda jämställdhetsåtgärder och Bidrag för kvinnors organisering
- Analys av implementering av jämställdhetspolitiska ambitioner genom
  - årsredovisningar från myndigheter vid tre departement: Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet samt Försvarsdepartementet
  - fallstudier av: Satsningen jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM); Satsningar på utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering; Satsningar på förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa

Sammantaget visar rapporten att:

**Den politiska situationen efter valet 2018 fick specifika konsekvenser för jämställdhetspolitiken.**

- Nedläggning (dec 2018) och omstart av Jämställdhetsmyndigheten (juni 2019) innebar en destabilisering av förvaltningsstrukturen och genomförandet av jämställdhetspolitiken
- Neddragningar i anslaget till Arbetsförmedlingen samt reformer som höjd brytgräns för statlig skatt och sänkt pensionärsskatt för pensionärer i högre inkomstskikt, påverkade den ekonomiska jämställdheten negativt.
- Ojämnt prioriterade delmål. Av anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder fördelades 94% till delmålet om mäns våld mot kvinnor, en liten ökning från föregående år men en kraftig ökning över

tid. Även när statens styrning i övrigt analyseras hittas få åtgärder i relation till delmålen om makt och inflytande, jämställd utbildning samt det obetalda hem och omsorgsarbetet. Delmålet om jämställd hälsa, skiljer dock ut sig som fortsatt prioriterat.

**Riktade uppdrag ger konkreta resultat, men tydlig problemformulering och långsiktighet i uppdragen ger bättre måluppfyllelse i form av effekter på samhällsnivå.**

- Nästan alla åtgärder och resultat som identifierats har sitt ursprung i lagstiftning eller direkta regeringsuppdrag. Myndigheter som deltagit i JiM uppvisar betydligt fler åtgärder och resultat än övriga myndigheter, trots att samtliga ska arbeta med jämställdhetsintegrering.
- Myndigheterna har inom ramen för JiM fokuserat på att bygga en stabil infrastruktur för ett långsiktigt hållbart arbete med jämställdhetsintegrering. Färre exempel kan observeras där samhällseffekter har åstadkommit i relation till uttryckliga ojämställdhetsproblem. JiM har därmed skapat goda förutsättningar för det framtida jämställdhetsarbetet, men fortsatt utvecklingsarbete och uppföljning utifrån jämställdhetspolitiska mål blir viktigt framöver.
- Satsningen på kvinnors hälsa och förlossningsvård bygger på en konkret problemformulering och stäcker sig över en längre tidsperiod. Med utgångspunkt i behovet av att stärka vården i graviditetsvårdkedjan och av vissa sjukdomar och diagnoser som i högre grad drabbar kvinnor har både konkreta resultat och effekter uppnåtts. Stärkt kunskapsläge och vårdkedja samt förbättrad kvalitetsuppföljning märks särskilt inom förlossningsvården där exempelvis svåra förlossningsskador har minskat. Positiva resultat ses även i relation till vård och behandling av endometrios. Sannolikt även till införandet av avgiftsfri mammografi, cervixcancerscreening och kostnadsfria preventivmedel. Resultaten gäller dock i lägre grad bemanning och kompetensförsörjning inom förlossningsvården där stora utmaningar kvarstår för att åstadkomma en hållbar arbetssituation.

- Fallstudien av utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering visar att det utöver en tydlig problemformulering och riktade uppdrag krävs ekonomiska och andra förutsättningar för att arbetet ska ge effekt. Här ledde politiska omprioriteringar gällande Arbetsförmedlingens uppdrag till en negativ utveckling för gruppens arbetsmarknadsetablering. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att arbetsmarknadspolitiska program, arbetsnära insatser och övrig verksamhet i samverkan måste adressera de ojämställdhetsproblem som sammanhänger med utrikes födda kvinnors svaga ställning på arbetsmarknaden. I fokus bör den egna försörjningen stå, inte enbart sysselsättning i sig.

Det finns en obalans mellan åtgärder och resultat i förhållande till de jämställdhetspolitiska delmålen, som delvis uppvägs av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering, men som ändå inverkar på genomslaget för jämställdhetspolitiken som helhet.

- Att myndigheterna i JiM-satsningen representerar en bredd av samhällssektorer innebär samtidigt en spridning av åtgärder och resultat i förhållande till delmålen. Detta då myndigheter med särskilt sektorsansvar tenderar att fokusera på det delmål som ligger närmast. Till exempel prioriterar myndigheterna under Arbetsmarknadsdepartementet i hög grad delmålet om ekonomisk jämställdhet liksom aktörer inom utbildningssektorn tenderar att prioritera delmålet om jämställd utbildning. Hos flera myndigheter märks också åtgärder som syftar till att förändra representationen i organisationen. Detta gäller i synnerhet för myndigheterna under Försvarsdepartementet.
- Samtidigt som myndigheterna genom jämställdhetsintegrering tycks täcka upp för en del luckor i den övergripande jämställdhetspolitiska prioriteringen vittnar flera av länsstyrelserna om att ett genomslag för jämställdhetspolitiken som helhet är en fortsatt utmaning. De kraftfulla satsningarna på att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor innebär att ett effektivt regionalt arbete kan bedrivas inom ramen för detta delmål, samtidigt som satsningar på jämställdhetspolitikens samtliga områden efterfrågas.



## STYRNING GER RESULTAT

Sammanfattningsvis tycks det finnas en inbyggd sårbarhet i organiseringen och genomförandet av jämställdhetspolitiken. Att förvaltningen å ena sidan fyller luckor i förhållande till de jämställdhetspolitiska delmålen, men å andra sidan inte vidtar särskilt många åtgärder alls i avsaknad av konkreta uppdrag och riktade anslag, pekar på vikten av likvärdig styrning i förhållande till delmålen och att incitamenten säkerställs långsiktigt. Liksom på vikten av en stabil organisering för genomförandet av jämställdhetspolitiken.

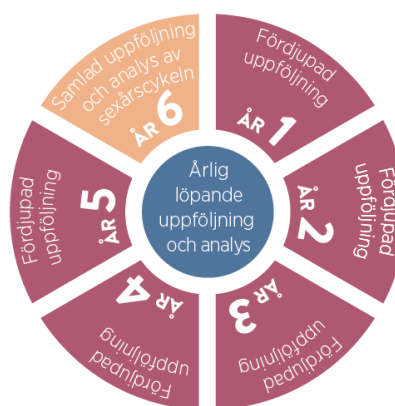
# 1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att varje år, med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit under föregående år (SFS 2017: 937).

Jämställdhetspolitiska analyser och åtgärder genomförs av många olika aktörer och inom en rad sektorer på flera politiska nivåer. Därmed finns ett stort behov av en sammanhållen, strukturerad och strategisk uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken. Av tidigare förarbeten (t.ex. SOU 2015:86; Skr 2016/17:10) och Jämställdhetsmyndighetens instruktion framgår att uppdraget ytterst syftar till att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället. Genom att regering och riksdag förses med en samlad bild av vilka resultat som olika jämställdhetspolitiska insatser leder till, ges en grund för olika prioriteringar och för en utvecklad styrning av jämställdhetspolitiken.

Uppdraget räknas till den årliga löpande uppföljningen inom ramen för myndighetens uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken, figur 1 (Jämställdhetsmyndigheten 2018b). Genom rapporten *Ökat genomslag och hård prioritering* lades en grund för såväl denna som kommande redovisningar (Jämställdhetsmyndigheten 2019b).

**Figur 1. Jämställdhetsmyndighetens system för uppföljning och analys**



### 1.1. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS MÅLSÄTTNING, STYRNING OCH BUDGETÄRA ORGANISERING

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Detta är i sin tur nedbrutet i sex delmål som anger inriktning på jämställdhetspolitiken. Delmålen är ömsesidigt beroende, de förstärker och förutsätter varandra, och tillsammans bildar de en helhet.

#### Jämställdhetspolitikens delmål

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Jämställdhetspolitiken är tvärsektoriell, vilket innebär att den sträcker sig över många politik- och sakområden och syftar till att förändra maktstrukturer inom samhällets alla områden (Skr 2016/17:10). Den sektorsövergripande karaktären tar sig bland annat uttryck genom att jämställdhetsintegrering sedan 1994 är den av riksdagen beslutade huvudsakliga styrningspolitiska strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jämställdhetsintegrering innebär, enligt Europarådets definition, ”omorganisering, 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” (Europarådet 1998 s.15). Detta är även definitionen som vägleder arbetet med jämställdhetsintegrering i Sverige och som gäller på nationell, regional och lokal nivå (Prop. 1993/94:147, bet. 1993/94AU17, rskr 1993/94:290).

I regeringens beslut om *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2016–2020* pekas ett antal centrala processer ut som ska bidra till uppfyllandet av jämställdhetspolitikens mål, bland annat jämställdhetsintegrering av budgetprocessen<sup>2</sup> och myndighetsstyrningen. Som en konsekvens kan prioriteringar och åtgärder som rör jämställdhet förväntas inom samtliga utgiftsområden i statens budget och andra ekonomiska propositioner, liksom i regeringens övriga styrning av myndigheter och andra aktörer.

Vid sidan av strategin jämställdhetsintegrering är anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder i budgetpropositionen ett viktigt styrningspolitiskt verktyg. Anslaget infördes budgetåret 1986/87 i syfte att främja jämställdhetspolitikens mål och ingår numera i budgetpropositionens utgiftsområde 13, Jämställdhet. Hit hör även anslaget 3:2 Jämställdhetsmyndigheten, som inrättades i syfte att stärka förvaltningsstrukturen för jämställdhetspolitiken (Skr 2016/17:10), samt anslaget 3:3 Bidrag för kvinnors organisering, inrättat budgetåret 1982/83. Det senare syftar till att främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt deras möjligheter att bevaka sina rättigheter och driva krav (Nyberg 2019).

Föreliggande rapport om åtgärder vidtagna i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen tar fasta på budgetpropositionens och budgetprocessens centrala roll i statens styrning överlag, och i jämställdhetspolitiken specifikt. Men den följer och analyserar också den implementering av åtgärder som sker genom strategin jämställdhetsintegrering, och som inte alltid specifikt synliggörs i och genom budgetprocessen.

## 1.2. URVAL OCH GENOMFÖRANDE

Jämställdhetsmyndighetens redovisning av uppdraget att varje år, med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit under föregående år, innehåller både kartläggande och beskrivande samt mer analytiska delar som tematiserar och pekar på bredare tendenser bland åtgärder och resultat som identifierats. Strategiska urval i analysprocessen har gjorts, både i urvalet av vilka aktörers åtgärder och resultat som kartläggs och därefter vilka åtgärder och resultat som ska analyseras närmre.

---

<sup>2</sup> Jämställdhetsbudgetering är tillämpningen av principen om jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Detta innebär en utvärdering av budgetpolitikens jämställdhetseffekter och en integrering av jämställdhetsperspektivet på alla nivåer i budgetprocessen, samt en förändring av inkomster och utgifter för att främja jämställdheten (Europarådet 2005).

I syfte att identifiera *relevanta myndigheter och aktörer* inom ramen för jämställdhetspolitiken tas utgångspunkt i statens styrning. Genom att utgå från regeringens och riksdagens prioriteringar och åtgärder för att nå de jämställdhetspolitiska målen skapas dels en bild av hur jämställdhetspolitikens ekonomiska och organisatoriska förutsättningar ser ut, dels av hur implementeringen i nästa led ser ut.

Analys av myndigheters årsredovisningar och kvalitativa fallstudier av ett urval av särskilda satsningar genomförs därefter för att möjliggöra en fördjupad förståelse av hur jämställdhetspolitiska åtgärder implementeras i olika verksamheter och vilka resultat som uppnås. Resultat förstås här primärt som utfall i form av prestationer, det vill säga vad som kommer ut av en viss verksamhet – till skillnad från dess effekter, vad som har uppnåtts, i enlighet med Ekonomistyrningsverkets distinktion (ESV 2012).

Formuleringen *föregående år* öppnar för att betrakta uppdraget i ett längre tidsperspektiv – och inte enbart utifrån ettårs basis. Det innebär att åtgärder som har vidtagits under det närmast föregående året, men även satsningar som initierats under tidigare år och som har pågått under en längre period, kan bli aktuella för analys. Åtgärder som initieras under det innevarande året eller fortfarande pågår vid tidpunkten för Jämställdhetsmyndighetens redovisning, kan studeras nästkommande år.

I syfte att synliggöra å ena sidan de jämställdhetspolitiska prioriteringarna, och å andra sidan på vilket sätt utfallet reflekterar de jämställdhetspolitiska ambitionerna genomförs analys i tre delar, vilka också återspeglas i rapportens struktur:

1. **Belyser jämställdhetspolitikens genomslag i statens styrning via strategin jämställdhetsintegrering**, exempelvis genom att identifiera och tematisera jämställdhetspolitiska ambitioner i olika typer av styrande dokument såsom budgetpropositioner och myndigheters styrdokument.
2. **Belyser ekonomiska förutsättningar för jämställdhetspolitiken genom anslagen för jämställdhet**, utgiftsområde 13 i statsbudgeten, exempelvis genom att redogöra för anslagsutvecklingen i fasta priser över tid, samt anslag fördelat mellan delmål, aktörer och åtgärdstyper.
3. **Belyser implementering av jämställdhetspolitiska ambitioner genom fallstudier och analys av olika aktörers årsredovisningar.** Analysunderlaget bestäms utifrån ett strategiskt urval med den övergripande ambitionen att, under en sexårsperiod, täcka in samtliga jämställdhetspolitiska delmål.

### 1.2.1. Rapport avseende 2019 års åtgärder och resultat

Politiska omständigheter påverkar utformningen av årets rapport. Efter riksdagsvalet 2018 följde en utdragen regeringsbildningsprocess som ännu pågick vid tidpunkten för budgetpropositionens antagande. Övergångsregeringens budgetproposition innehöll därför endast förslag i enlighet med riktlinjer från Statsrådsberedningen om att en övergångsregerings budget inte ska innehålla politiskt kontroversiella förslag eller förslag med partipolitisk inriktning (Prop. 2018/19:1). När budgeten väl antogs var det med en gemensam reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna (2018/19:FiU1), vilken i sin tur innehöll förslag med stora konsekvenser för jämställdhetspolitiken, såsom avveckling av Jämställdhetsmyndigheten (Bet. 2018/19:AU1, Rskr. 2018/19:106). I samband med Vårändringsbudgeten (Prop. 2018/19:99), vilken gav uttryck för den sakpolitiska uppörelsen mellan den tillträdde regeringen, Centerpartiet och Liberalerna återfick Jämställdhetsmyndigheten det i budgetpropositionen tilltänkta anslaget.

Med hänsyn till den politiska situation som präglade budgetprocessen påverkades bland annat valet av analysunderlag för att identifiera de jämställdhetspolitiska prioriteringarna och åtgärderna i rapportens första del (kapitel 2).

#### **Avgränsningar**

Kartläggningen har genom sin utgångspunkt i den statliga styrningen avgränsats till att omfatta åtgärder som finansieras av offentliga medel. Det innebär att till exempel verksamhet inom civila sektorn som drivs med annan finansiering än statlig, liksom näringsliv och privata medier inte omfattas.

I kapitel 2 görs ytterligare avgränsningar. Statens budget är indelad i 27 utgiftsområden som rymmer sammanlagt 81 områden. Ett viktigt kriterium för avgränsningar och strategiska urval är att kartläggningen omfattar åtgärder som har en uttalad jämställdhetspolitisk ambition. I kapitel 3 avgränsas analysen till att omfatta anslagsposterna 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering. Anslaget 3:2 Jämställdhetsmyndigheten analyseras endast i relation till de åtgärder som beskrivs i kapitel 2.

## 2. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS GENOMSLAG I STATENS STYRNING

I denna del analyseras de åtgärder och prioriteringar som riksdag och regering beslutat om i syfte att nå de jämställdhetspolitiska delmålen. Syftet är att ge en samlad bild av hur de jämställdhetspolitiska ambitionerna tar sig uttryck via budgetprocess och regleringsbrev till statliga myndigheter.

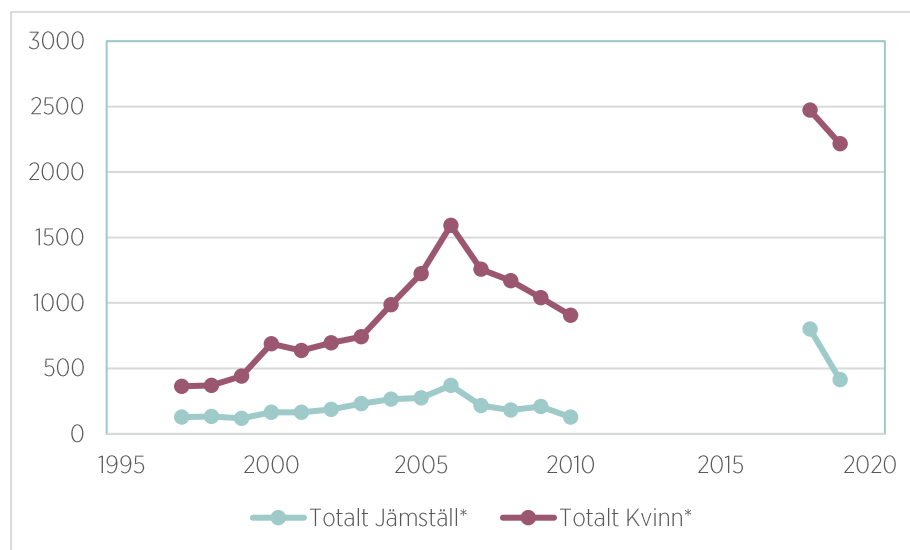
Jämställdhetspolitikens sektorsövergripande karaktär och det faktum att jämställdhetsintegrering är den övergripande strategin innebär att jämställdhetspolitiska prioriteringar och åtgärder kan förväntas inom ramen för samtliga politikområden. För att räknas som en jämställdhetspolitisk åtgärd i detta sammanhang ska åtgärden rymma en explicit ambition att främja jämställdhet eller innehålla formuleringar om makt och kön. Åtgärderna identifieras genom analys av riksdagsbeslut som berör jämställdhetspolitiken och följs vidare till de uppdrag som regeringen initierat genom regleringsbrev till myndigheter under 2019. Sammantaget ger detta en bild av hur statens prioriteringar och styrning ser ut i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

### 2.1. FÄRRE SÖKTRÄFFAR I EN AVPOLITISERAD BUDGET

I syfte att ge en första indikation på genomslaget för jämställdhetspolitiska prioriteringar och åtgärder i budgetpropositionen 2018/19:1, har en kvantitativ mätning av nyckelord i statsbudgetens olika utgiftsområden genomförts. Metoden, som går ut på att nyckelordens förekomst kan tolkas som markör för att jämställdhetsintegrering förekommer, har tidigare använts i olika studier (till exempel Jämi 2010; SOU 2015:86a; Sveriges Kvinnolobby 2018, 2017, 2010) samt i föregående års rapport (Jämställhetsmyndigheten 2019b). Trots att budgetpropositionen för 2019 skiljer sig mot tidigare budgetpropositioner (se avsnitt 1.2.2) genomförs mätningen som tidigare i syfte att kunna följa utvecklingen över tid. Liksom i föregående års rapport tas utgångspunkt i den kartläggning som gjordes över budgetåren 1997-2010 (Jämi, 2010). Sökorden som används är jämställ\* och kvinn\*.

I syfte att fånga genomslaget på ett bättre sätt har en mindre korrigeringsmetoden gjorts.<sup>3</sup> Resultatet från Jämis kartläggning har inte justerats på motsvarande sätt, då bedömningen gjorts att jämförbarheten över tid inte påverkas i någon större utsträckning, och då tidsserien är bruten (Jämi 2010).

**Figur 2. Antal träffar på kvinn\* och jämställ\* i statsbudgeten, 1982 – 2019**



Källa: Jämi (2010) och Jämställdhetsmyndighetens bearbetning av underlag från proposition 2017/18:1 samt proposition 2018/19:1.

År 2019 nämns kvinn\* och jämställ\* 2217 respektive 415 gånger inom utgiftsområden 1–27 (med undantag för UO13). Som förväntat går det att urskilja en minskning från föregående år. Förekomsten av sökordet jämställ\* har nästan halverats, från 801 träffar förra året till 415 träffar i årets proposition. Minskningen är sannolikt en konsekvens av riktlinjerna att en övergångsregerings budget inte ska vara politisk till sitt innehåll (jämför avsnitt 1.2.1.).

<sup>3</sup> I Jämis kartläggning exkluderades samtliga utgiftsområden som innehållit jämställdhetspolitikens anslag genom åren (13 Jämställdhet och nyanlända invandrarens etablering, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och 15 Studiestöd). Bedömningen gjordes att det är inom övriga utgiftsområden som jämställdhetsintegrering blir synlig. Jämställdhetsmyndigheten har endast exkluderat utgiftsområdet 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarens etablering, för att bättre illustrera jämställdhetsintegreringens genomslag.



Likt 2018 förekommer sökorden kvinn\* och jämställ\* i huvudsak inom avsnitten om resultatredovisning inom respektive utgiftsområde. I lägre grad återfinns sökorden inom målformuleringar eller framåtsyftande åtgärder. Att sökordet kvinn\* förekommer i stor utsträckning i budgetpropositionens resultatredovisningar kan delvis förklaras med de senaste årens utveckling av könsuppdelad statistik (Förordning 2000:605 3 kap. §1). Analyseras fördelningen av sökorden så förekommer ordet kvinn\* i störst utsträckning inom utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 6. Utbildning och universitetsforskning samt 14. Arbetsmarknad och arbetsliv. Ordet jämställ\* återfinns huvudsakligen i 7. Internationellt bistånd, 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Utöver budgetproposition 2018/19 är det också relevant att undersöka de jämställdhetsrelaterade nyckelordens förekomst inom de antagna reservationerna, då dessa tillsammans med budgetpropositionen återspeglar riksdagens politiska beslut. Vid sidan av övergångsregeringens budgetproposition så godkändes även reservation 1 punkt 1 och reservation 5 punkt 2 (Bet. 2018/19:FiU1). I dessa två antagna reservationer så förekommer sökorden kvinn\* och jämställ\*, 4 respektive 0 gånger.

## **2.2. JÄMSTÄLLHETSPOLITISKA AMBITIONER I STATSBUDET OCH REGLERINGSBREV**

Mot bakgrund av den komplicerade budgetprocessen (jämför avsnitt 1.2.1) tar analysen i detta kapitel sin utgångspunkt i riksdagens jämställdhetspolitiska prioriteringar, så som de framkommer i behandlingen av propositionen 2018/19:1, riksdagsutskottens betänkanden kring respektive utgiftsområde samt regeringens omprioriteringar efter januariöverenskommelsen. Underlagen för dessa omprioriteringar utgörs av ändringsbudgetar och styrningen av myndigheter genom regleringsbrev.

### 2.2.1. Samma makt att forma samhället och sitt eget liv

Den politiska situationen har under budgetåret inneburit prioriteringar som påverkat jämställdhetspolitiken övergripande. I samband med behandlingen av budgetpropositionen och utskottsbehandlingen av respektive utgiftsområde beslutade riksdagen att lägga ner Jämställdhetsmyndigheten. Motiveringen till detta beslut var att *ett aktivt jämställdhetsarbete måste bedrivas inom alla relevanta myndigheter för att få genomslag* (2018/19:AU1, sida 12).

Jämställdhetsmyndighetens grunduppdrag enligt instruktionen (SFS 2017:937) är att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Att delar av Jämställdhetsmyndighetens anslag allokerades till arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Bet. 2018/19:AU1) innebar ett ökat fokus på att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Januariöverenskommelsen innebar nya omprioriteringar. Genom proposition 2018/19:73 beslutade riksdagen att Jämställdhetsmyndigheten skulle vara kvar och bedriva sin ordinarie verksamhet. Därefter fattade riksdagen, i samband med Vårändringsbudgeten (Prop. 2018/19:99), beslut om att återställa stora delar av myndighetens anslag.

Statens stöd till civilsamhället genom statsbidrag är ett sätt att nå ut brett med olika typer av jämställdhetsåtgärder. Detta görs både genom generella och riktade bidrag. Bland myndigheterna som har till uppdrag att stödja och förmedla medel till civilsamhället återfinns bland andra Folke Bernadotteakademien, Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelserna. Bidragsgivningen diskuteras även i kapitel 3. Analys av jämställdhetsanslagen.

Genom analysen av myndigheternas regleringsbrev återfinns också politiska ambitioner på jämställdhetsområdet som inte går att härleda till något specifikt delmål. Här finns det breda uppdraget som ställts till en rad myndigheter att implementera Agenda 2030, som genom mål 5 ska uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt. Andra exempel är jämställdhetspolitiska åtgärder inom den internationella politiken och uppdrag kring jämställdhetsintegrering. Dessa presenteras nedan.

### Jämställdhetsintegrering

Att jämställdhetsintegrering är en del av den politiska strategin för att uppnå jämställdhetspolitikens mål återspeglar sig även i regeringens uppdrag till myndigheterna under 2019. År 2018 upphörde den statliga satsningen jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), som omfattade 59 myndigheter. Dock har arbetet under 2019 upprätthållits genom att de deltagande myndigheterna fått i uppdrag att redovisa resultat av åtgärder som vidtagits avseende jämställdhetsintegrering. Genom att uppdraget gick ut till ett stort antal myndigheter och utgjorde en betydande andel av regeringens sammantagna jämställdhetsuppdrag till myndigheterna är det också kännetecknande för regeringens jämställdhetsambitioner för de statliga myndigheterna 2019. Mer om resultatet av JiM-satsningen kan läsas i avsnitt 5.1 medan resultatet från årets uppdrag diskuteras i kapitel 4 nedan.

Förutom åiterrapporteringsuppdraget till JiM-myndigheter finns andra uppdrag i regleringsbrevet som avser jämställdhetsintegrering och därmed avspeglar en bred jämställdhetsansats. Dessa handlar om att myndigheterna i olika aspekter av verksamheten ska anlägga ett jämställdhetsperspektiv alternativt säkerställa att kvinnor och män har samma tillgång till verksamheten. En stor del av uppdragen är inriktade på kunskapsutveckling där regeringen, via regleringsbrevsuppdrag, efterfrågar analyser som tar hänsyn till kön som variabel. Myndigheter som Brottsförmyndigheten, Finansinspektionen och Naturvårdsverket har alla fått uppdrag att följa utvecklingen inom olika områden där regeringen specifikt efterfrågar en analys på basis av kön. Därutöver har myndigheter, såsom Kronofogdemyndigheten eller Tullverket, fått direkta uppdrag om att *kvinnor och män ska ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten*.

### Internationell jämställdhetspolitik

Internationellt präglas regeringens politik av höga jämställdhetsambitioner genom den feministiska utrikespolitiken, något som också diskuterades i föregående års rapport där åtgärder med koppling till samtliga jämställdhetspolitiska delmål identifierades, med undantag för delmålet om obetalt hem- och omsorgsarbete (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Arbetet bedrevs framförallt genom internationellt påverkansarbete i olika forum, diplomati och konsulär verksamhet, bi- och multilateral samverkan kring specifika utmaningar samt humanitärt bistånd.

Analysen av 2018/19 års budgetproposition, med tillhörande utskottsarbete, synliggör att föregående års inriktning genom den feministiska utrikespolitiken saknas. Dock återfinns målsättningar och formuleringar, i både budgetpropositionen och utskottens betänkanden, som värnar den svenska hållningen med ett fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Värt att notera är att regeringens feministiska ambitioner inom utrikespolitiken senare återupptogs och utvidgades. Till exempel adderades en feministisk handelspolitik till den feministiska utrikespolitiken (Rskr 2019/20:17). Handelspolitiken ska genom denna omläggning jämställdhetsintegreras med fokus på handelsavtal; framtagande av standarder; inre marknad; representation; handelsrelaterat utvecklingssamarbete samt systematiserad insamling och analys av jämställdhetsstatistik.

Genom regleringsbrev har regeringen sedan styrt ett stort antal myndigheter till att implementera den nationella handlingsplanen för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020. Folke Bernadotteakademien har ett särskilt utpekat uppdrag för genomförandet och uppföljningen av denna handlingsplan. Ytterligare ett antal myndigheter med koppling till totalförsvaret och rättsväsendet ska delta i genomförandet av handlingsplanen som leds av utrikesdepartementet.

### **2.2.2. Delmål ett. En jämn fördelning av makt och inflytande**

I föregående års rapport konstaterades en brist på åtgärder i relation till delmålet om makt och inflytande samt att de initiativ som fanns delvis kännetecknades av mjuka former av styrning (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Även under 2019 är det sparsmakat med politiska initiativ för att uppnå en jämn fördelning av makt och inflytande.

Ett av de få, men tydliga, uppdrag som regeringen gett inom målområdet är det uppdrag som Jämställdhetsmyndigheten fick under hösten 2019 att analysera samhällsutvecklingen i relation till delmålet (Regleringsbrev för budgetåret 2019 A2019/01892/JÄM). I övrigt syftar en stor del av uppdragen till en jämnare könsfördelning på maktpositioner och i underrepresenterade sektorer i stort. Likt tidigare år har universitet och högskolor kvantitativa mål för rekrytering och befordran av professorer och gästprofessorer. Liknande rekryteringsuppdrag, med återrapporteringskrav, har också getts till aktörerna inom totalförsvaret för att öka andelen kvinnor inom sektorn.

Myndigheter som Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten och Kustbevakningen ska alla redovisa sitt arbete med att nå en jämnare könsfördelning i sina personalgrupper. Försvarsmakten och Totalförsvarets registreringsmyndighet har därutöver uppdrag gällande jämnare könsfördelning av rekryter till värnplikten. I analysen framgår också att andra myndigheter, så som Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsgivarverket, Polisen och Tullverket, har fått uppdrag att motverka en ojämn könsfördelning inom respektive yrken och på olika maktpositioner.

### 2.2.3. Delmål två. Ekonomisk jämställdhet

Under 2019 genomförde riksdag och regering reformer som på olika sätt har en påverkan på den ekonomiska jämställdheten. I budgetpropositionen prioriterades bland annat en sänkning av pensionsskatten för pensionärer i högre inkomstkikt än tidigare, vilket i en bilaga konstateras bidra till att öka inkomstgapet mellan män och kvinnor (Prop. 2018/19:1 Bilaga 3). Därutöver innebar antagandet av reservation 1 punkt 1 bland annat ett utökat jobbskatteavdrag och höjd brytpunkt för statlig skatt (Bet. 2018/19:FiU1). Båda är exempel på reformer som gynnar individer med hög inkomst och hög arbetsgrad. Då dessa främst utgörs av män bidrar också de till ett ökat inkomstgap relaterat till kön.

Inom målområdet ekonomisk jämställdhet har utrikes födda kvinnor tidigare varit en prioriterad grupp för arbetsmarknadsinsatser och ökat entreprenörskap. Liknande prioriteringar syns både i de analyserade riksdagsbesluten och i regeringens operationalisering av politiken genom regleringsbrev. I reservation 1 punkt 1 kan till exempel en prioritering av RUT-avdraget utläsas, med motiveringen att detta är en viktig språngbräda in på arbetsmarknaden. Framförallt, menar reservanterna, gagnar avdraget utrikes födda kvinnor och deras förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden (Bet. 2018/19:FiU1). Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna och Tillväxtverket har också fått ett antal uppdrag kopplade till etableringsuppdraget som riktas mot nyanlända. Uppdragen har ett uttalat fokus på utrikes födda kvinnor alternativt ett jämställdhetsperspektiv ska inkluderas i implementeringen av uppdragen. En fördjupande fallstudie på detta område finns i avsnitt 5.2 i denna rapport.

Utöver rena arbetsmarknadspolitiska åtgärder så har regeringen initierat kunskapsproducerande och informationsspridande uppdrag med koppling till arbetsmarknaden eller kvinnors och mäns ekonomiska villkor. Finansinspektionen har ett uppdrag kring finansiell folkbildning och Pensionsmyndigheten har informationsuppdrag kopplat till bland annat livsinkomster. Därutöver har Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd fått ett återrapporteringsuppdrag kring det forskningsfinansieringsprogram som rör arbetsmiljön inom kvinnodominerade branscher.

### 2.2.4. Delmål tre. Jämställd utbildning

Analysen av 2019 års regleringsbrev visar att föregående års fokus på högre utbildning och forskning inom delmålet delvis har förskjutits till andra områden inom utbildningssektorn (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Programmet för Jämställdhetsintegrering vid högskolor och universitet (JiHU) pågick fortfarande under 2019 och med uppdrag om jämställdhetsintegrering till samtliga statliga forskningsfinansiärer bibehölls fokus kring denna sektor. Utöver det har dock Skolverket bland annat fått ett uppdrag kring studie- och yrkesvägledningens roll, för att begränsa att elevers studie- och yrkesval sker på basis av kön, social eller kulturell bakgrund. Även Skolinspektionen, Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten har fått uppdrag. Antalet uppdrag som berör jämställd utbildning är dock begränsat.

### 2.2.5. Delmål fyra. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Liksom i föregående års rapport konstaterar Jämställdhetsmyndigheten att delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet är lågt prioriterat (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Åtgärder som relaterar till delmålet återfinns inom familjepolitiken genom uppdrag om föräldraförsäkringen, till framförallt Försäkringskassan, och föräldraskapsstöd, där Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samt Länsstyrelserna har fått utpekade ansvar. Prioriteringarna inom delmålet ligger i linje med hur det har sett ut historiskt (Jämställdhetsmyndigheten 2018b). Bland annat saknas åtgärder för att jämna ut fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet kopplat till andra grupper än de yngsta barnen, såsom omsorg om äldre eller partners.

### 2.2.6. Delmål fem. Jämställd hälsa

Analysen visar, likt föregående år, att jämställd hälsa är ett område där riksdag och regering har tydliga ambitioner. Budgetpropositionen innehåller tydliga målsättningar om en jämlik och jämställd hälso- och sjukvård och flera uppdrag har getts myndigheter och andra aktörer för att stimulera en utveckling i denna riktning. Bland annat har Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) fått en rad uppdrag som rör psykisk ohälsa, graviditets- och förlossningsvård samt kvinnors hälso- och sjukvård. Övergripande har Folkhälsomyndigheten fått i uppdrag att se över hälsoområdets målsättningar och indikatorer samt utveckla en stödstruktur för det statliga folkhälsoarbetet.

Flera av uppdragen som har ställts till SBU och Socialstyrelsen rör graviditets- och förlossningsvården. Socialstyrelsen har fått bredare uppdrag att kartlägga fenomen kopplade till förlossningskomplikation och viktnedgång för överviktiga gravida. SBU ska vid sidan av detta vetenskapligt utvärdera frågeställningar kopplade till förlossningsrädsla och förlossningsskador. SBU har också en generell skrivning i sitt regleringsbrev om att prioritera kunskapsluckor som finns kring förlossningsskador. Samma myndigheter har fått ytterligare uppdrag som rör kvinnors hälsa. Socialstyrelsen ska kartlägga vård och behandling av klimakteriebesvär utifrån ett jämlikhetsperspektiv medan SBU har en rad uppdrag kopplade till kvinnors smärttillstånd och fibromyalgi. Resultat från flera av de nämnda uppdragen redovisas i en särskild fallstudie under avsnitt 5.3.

Det finns också mer generella uppdrag på hälsoområdet där myndigheterna ska beakta kön eller ett jämställdhetsperspektiv. Psykisk ohälsa är ett sådant område där Socialstyrelsen ska kartlägga och analysera utvecklingen samt stödja lokala och regionala aktörer. I uppdraget specificeras att skillnader mellan kvinnor och män och mellan flickor och pojkar ska beaktas. Ett annat område är sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter där Folkhälsomyndigheten ska göra en fördjupad analys om rättigheter och möjligheter utifrån en rad maktordningar. Även Läkemedelsverket har fått ett liknande uppdrag kopplat till läkemedel för barn, där kunskap om flickor och pojkars förutsättningar ska kartläggas.

Utöver det har ytterligare myndigheter fått olika typer av uppdrag. Försäkringskassan ska bland annat arbeta för att skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska minska och med stöd av Arbetsförmedlingen följa sjukfrånvaroutvecklingen. Jämställdhetsmyndigheten har fått ett uppdrag att utvärdera samhällsutvecklingen i relation till delmålet. Likt föregående år så finns det också kopplingar till arbetsmarknadsfrågor, där bland annat Arbetsmiljöverket ska dela ut forskningsmedel för att utveckla metoder för en jämställd tillsynsverksamhet, med utgångspunkt i arbetsmiljö och arbetsrelaterad ohälsa. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har också ett informationsuppdrag gentemot nyanlända unga kopplat till jämställdhet och hälsa.

### 2.2.7. Delmål sex. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

I föregående års rapport konstaterar Jämställdhetsmyndigheten att de jämställdhetspolitiska prioriteringarna över tid har skiftat från arbetsmarknad och ekonomisk jämställdhet till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Prioriteringen ligger fast även under 2019 och det tycks råda politisk konsensus om delmålets angelägenhet. Detta återspeglas bland annat i hur anslaget 3:1 Särskilda Jämställdhetsåtgärder fördelar sig mellan delmålen (se avsnitt 3.1.1.), men syns också när det kommer till regeringens prioriteringar i form av uppdrag via regleringsbrev. Uppdragen förekommer hos en bredd aktörer. Socialstyrelsen är en stor uppdragstagare inom området och på den lokala och regionala nivån har länsstyrelserna i uppdrag att stödja implementeringen av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Därtill har uppdrag exempelvis getts flera myndigheter inom rättsväsendet och andra myndigheter med direkt medborgarkontakt.

Under 2019 har även Jämställdhetsmyndigheten fått en rad uppdrag för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Myndigheten ska förstärka insatserna med koppling till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vara ett kunskapsstöd och ge utbildningsinsatser till högskolesektorn i implementeringen av nya examensmål samt bygga upp och utveckla samverkansstrukturer för det våldsförebyggande arbetet. Därutöver har myndigheten fått regeringsuppdrag, så som att utreda förutsättningarna för framtida satsningar på jämställdhetsintegrering, där delmål sex har pekats ut som ett fokusområde.

Uppdrag och åtgärder som regeringen initierat hos myndigheter för att nå delmålet går att härleda till de fyra målsättningarna i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Skr 21016/17:10). Rättsväsendets uppdrag syftar huvudsakligen till en *effektivare brottsbekämpning* genom att förbättra utredningsförmågan och lagföringen inom området. Myndigheter som Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen samt Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet har fått uppdrag kopplade till *kunskap- och metodutveckling*, inklusive informationsspridning. Utöver det ska myndigheter som Skolverket, Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelserna på olika sätt arbeta förebyggande mot mäns våld mot kvinnor. Även i regeringens överenskommelser med SKR märks ett fokus på förebyggande åtgärder, men tonvikten ligger ändå på *förbättrad upptäckt och starkare skydd och stöd* för våldsutsatta kvinnor och barn (Socialdepartementet 2018b, Arbetsmarknadsdepartementet 2019).



### 3. ANALYS AV JÄMSTÄLLDHETSANSLAGEN

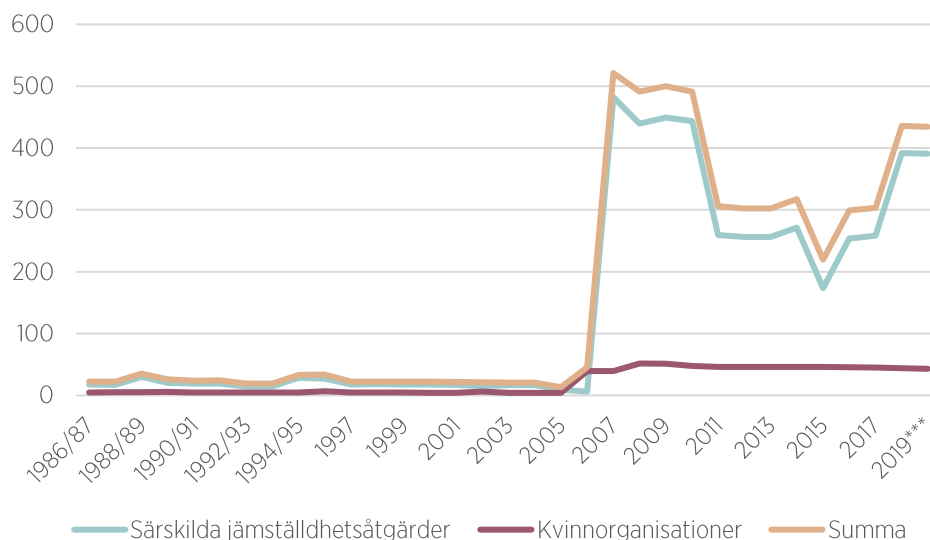
I detta kapitel presenteras en analys av hur medel från anslagen 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering fördelar sig mellan olika ändamål och aktörer under 2019. Genom att fördelningen ställs i relation till tidigare år synliggörs också hur de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för genomförandet av jämställdhetspolitiken har förändrats över tid.

Anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder tillsammans med 3:2 Jämställdhetsmyndigheten<sup>4</sup> och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering utgör anslagen för jämställdhet i budgetpropositionen. Vid sidan av jämställdhetsintegrering är de statens huvudsakliga styrmedel för uppfyllandet av jämställdhetspolitiken och tillsammans omfattade de ca 590 miljoner kronor under 2019 (Arbetsmarknadsdepartementet 2019a, 2019b, 2019d). I figur 3 åskådliggörs hur utvecklingen av anslagen har sett ut över tid.

---

<sup>4</sup> Anslaget 3:2 Jämställdhetsmyndigheten analyseras dock inte särskilt i detta kapitel.

**Figur 3. Anslag till Kvinnoorganisationer\* och Särskilda jämställdhetsåtgärder 1986/87–2018, miljoner i fasta priser**



Källa: Diagram 4.1 i Nyberg 2019, uppgifter från Partibidragsnämnden samt betänkandena 2018/19:KrU1 och 2018/19:AU1 för 2019 års siffror.

\*Anslaget till kvinnoorganisationer inkluderar här anslaget till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer, då detta utgjorde en del av anslaget till kvinnoorganisationer fram till år 2005.

Analysen i detta kapitel syftar till att synliggöra de jämställdhetspolitiska prioriteringarna i ekonomiska termer, till skillnad från de prioriteringar som ovan identifierats i riksdagsbeslut och regleringsbrev till statliga myndigheter. Uppgifterna är huvudsakligen hämtade från 2019 års regleringsbrev (A2019/02243/JÄM) samt Jämställdhetsmyndighetens redovisning av hur bidrag för kvinnors organisering fördelats under 2019. Uppgifter har även inhämtats från andra berörda myndigheter såsom MUCF, Socialstyrelsen och Partibidragsnämnden. De historiska uppgifterna är främst hämtade från en underlagsrapport beställd av Jämställdhetsmyndigheten 2018 (Nyberg 2019).

### 3.1. SÄRSKILDA JÄMSTÄLLDHETSÅTGÄRDER 1986/87–2019

Syftet med anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder har, såsom det formulerats i budgetpropositionerna, varierat över åren. Enligt en rapport av Jämi syftade anslaget initialt till att förbättra kvinnors villkor på arbetsmarknaden samt att öka kvinnorepresentationen i statliga organ (Jämi 2010). Senare vidgades syftet till att stödja projektverksamhet och satsningar för att främja utvecklingen mot jämställdhet på särskilt angelägna områden samt till att pröva nya metoder och modeller i jämställdhetsarbetet. I budgetpropositionen för 2019 knyts syftet till det av riksdagens beslutade övergripande jämställdhetspolitiska målet. Anslaget ska bidra till att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (Prop.2018/19:1). Nedan ges en bild av hur fördelningen av medel inom anslaget ser ut sett till jämställdhetspolitiska delmål, uppdragstagande aktörer och åtgärdstyper.

#### 3.1.1. Anslaget koncentreras till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Tabell 1 visar hur anslaget fördelar sig mellan olika delmål. Vid en jämförelse syns endast små skillnader mellan åren 2018 och 2019. Anslaget koncentreras fortsatt, och än mer, till att finansiera åtgärder mot mäns våld mot kvinnor. Bland resterande medel syns en antydning till större spridning mellan delmålen trots att åtgärder som syftar till ekonomisk jämställdhet och jämställd utbildning saknas helt.

**Tabell 1. Fördelning av medel i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen, miljoner kronor och procent**

Delmål	2018, Mnkr (%)	2019, Mnkr (%)
Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande	0 (0)	0,2 (0,04)
Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet	0 (0)	0 (0)
Delmål 3. Jämställd utbildning	0 (0)	0 (0)
Delmål 4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet	0 (0)	0,8 (0,2)
Delmål 5. Jämställd hälsa	9 (2)	7,2 (1,5)
Delmål 6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra	345 (93)	450 (94)
Det övergripande jämställdhetspolitiska målet	18 (5)	19 (4)
<b>Totalt</b>	<b>373 (100)</b>	<b>477 (100*)</b>

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (A2019/02243/JÄM).

\*Avrundningsfel

Desto större skillnader syns mellan delmålen när det gäller anslagets fördelning över tid. Vid en sådan jämförelse bör dock hållas i åtanke att delmålen utökades från fyra till nuvarande sex år 2016. Åtgärder som syftar till de två tillkomna delmålen, jämställd utbildning och jämställd hälsa, återfanns dessförinnan under delmålen om ekonomisk jämställdhet och mäns våld mot kvinnor.

En tydlig utveckling är att anslagen avseende *mäns våld mot kvinnor* har ökat kraftigt över tid, från 53 procent under perioden 2007–2010 till att år 2019 närmast ta hela anslaget i anspråk. En ökning som sannolikt är större än synes då de tidigare 53 procenten även inkluderade åtgärder som rör jämställd hälsa, vilka idag redovisas i en kategori för sig. Det förekommer också åtgärder som i tabellen är kategoriserade under det övergripande delmålet, men som i hög grad har gått till arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

När det gäller medel till delmålet om *ekonomisk jämställdhet* märks istället en motsatt utveckling över tid. Där syns en minskning av tilldelade medel, från 27 procent under perioden 2007–2010 till inga avsatta medel år 2019. Minskningen kan inte förklaras av att åtgärder gällande *jämställd utbildning* nu redovisas separat då inga särskilda medel inom ramen för anslaget avsatts för detta delmål, varken 2018 eller 2019. Avseende delmålet om *makt och inflytande* avsattes inga särskilda medel mellan 2015 och 2018. Men 2019 syns åter delmålet i form av ett uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att göra en fördjupad uppföljning av utvecklingen inom området. Dessförinnan, under perioden 2011–2014 gick 16 procent till delmålet om makt och inflytande vilket var en ökning från 3 procent under perioden 2007–2010. Delmålet om *jämn fördelning av det obetalda hem och omsorgsarbetet* är det enda av delmålen som legat konstant lågt, mellan noll och en procent sedan 2007.

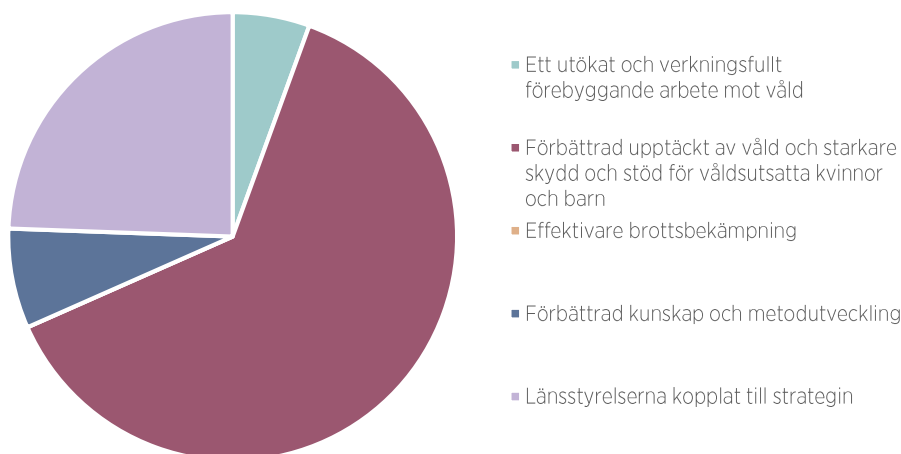
Fyra procent av medlen har vidare sorterats under *det övergripande jämställdhetspolitiska målet* i tabellen. Åtgärderna har då varit av en sådan karaktär att de inte kan kopplas till ett specifikt delmål. Klart är dock att några åtgärder i denna kategori både bidrar till en större spridning mellan delmålen, medan andra ökar koncentrationen mot mäns våld mot kvinnor. En åtgärd som rör flera delmål är uppdraget till SKR att stärka jämställdhetsarbete på lokal och regional nivå. Av satsningens 25 miljoner har 20 kategoriserats under mäns våld mot kvinnor, medan övriga fem miljoner rör samtliga delmål enligt uppgift från SKR (Nordenmark). Ett exempel där ändamålet inte är specificerat till ett särskilt delmål, men som till stor del riktats till mäns våld mot kvinnor, är statsbidragen till jämställdhetsprojekt som fördelas av Jämställdhetsmyndigheten. 2019 gick strax över hälften av bidragen till verksamheter med inriktning på hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstymning (Jämställdhetsmyndigheten 2020a).

Sammanfattningsvis, när så mycket som 94 procent av anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder används till delmålet om mäns våld mot kvinnor kan det förväntas att frånvaron av resurser till övriga delmål kompenseras inom ramen för andra utgiftsområden. Analysen i kapitel 2 och fallstudien om satsningarna på hälso- och sjukvården bekräftar att så är fallet när det kommer till delmålet om jämställd hälsa. Däremot är liknande prioriteringar av delmålen om makt och inflytande, jämställd utbildning och inte minst det obetalda hem- och omsorgsarbetet mer sällsynta.

### Förbättrad upptäckt och starkare skydd och stöd i fokus

Då den avgjort största andelen av anslaget går till delmålet om mäns våld mot kvinnor finns anledning att undersöka hur resurserna inom delmålet fördelas. I Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor framgår att de åtgärder som regeringen vidtagit inom ramen för strategin fördelar sig relativt jämnt mellan strategins fyra målsättningar om våldsförebyggande arbete, förbättrad upptäckt, stöd och skydd, effektivare brottsbekämpning samt förbättrad kunskap och metodutveckling (Jämställdhetsmyndigheten 2020b). När samma kategorier används för att ge en bild hur anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder används i relation till strategins målområden under 2019 framträder en något annorlunda bild.

**Figur 5. Fördelning av medel mellan målområdena i Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor**



Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (A2019/01447/JÄM) samt uppgifter från SKR (Hyllander) och Socialstyrelsen (Höglund och Hammarberg).

Figur 5 visar att den största andelen av medlen går till att finansiera åtgärder som syftar till förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn. Något mer resurser kan knytas till åtgärder för förbättrad kunskap och metodutveckling än till åtgärder som syftar till förebyggande arbete mot våld. Åtgärder som syftar till effektivare brottsbekämpning finansieras däremot uteslutande av andra budgetanslag. Då en stor summa går till länsstyrelserna för att stödja och följa upp den nationella strategin, och därigenom berör samtliga målområden, har denna skiljts ut i en egen kategori.<sup>5</sup>

### 3.1.2. Anslaget koncentreras till ett fåtal aktörer

En slutsats från föregående års rapport var att anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder alltmer har kommit att riktas till ett fåtal aktörer (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Trenden håller i sig då den största andelen av det totala anslaget 2019 i huvudsak går till samma aktörer året före, tabell 2.

**Tabell 2. De tio aktörer som tilldelats mest medel 2018 och 2019, miljoner kronor och procent**

Uppdragstagande aktör	2018 mnkr (%)	2019 mnkr (%)
Socialstyrelsen	198 (53)	246 (52)
<i>varav kvinno- och tjejjourer</i>	150 (40)	140 (29)
Länsstyrelserna	90 (24)	110 (23)
Sveriges kommuner och regioner (SKR)	26 (7)	32 (7)
Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nationellt kompetensteam för HRV	14 (4)	26 (5)
Jämställdhetsmyndigheten	21 (5)	25 (5)
Uppsala universitet, Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK)	-	10 (2)
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)	12 (3)	7 (1)
Kriminalvården	-	4 (1)
Statistiska centralbyrån (SCB)	-	3 (1)
Linköpings universitet, Barnafrid	-	2 (0,5)
Karolinska Universitetssjukhuset	2 (0,5)	-
Arbetsförmedlingen	2 (0,5)	-
Försäkringskassan	2 (0,5)	-
Migrationsverket	2 (0,5)	-
Övriga	4 (1)	12 (3)
<b>Totalt</b>	<b>373 (100*)</b>	<b>477 (100*)</b>

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (A2019/01447/JÄM) samt motsvarande regleringsbrev för 2018 (S2018/05936/RS (delvis)).

\*Avrundningsfel

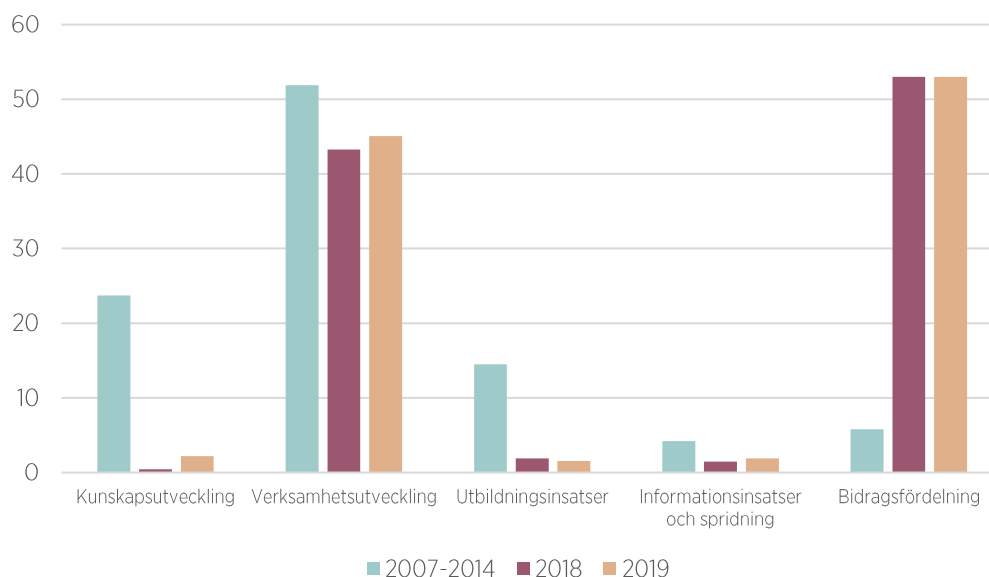
<sup>5</sup> En ekonomisk redovisning med en redogörelse för vilka olika ändamål som medlen använts till ska lämnas av Länsstyrelsen i Örebro den 31 mars 2020.

Att anslaget primärt fokuseras till Socialstyrelsen (52 procent) och länsstyrelserna (23 procent) hänger samman med den hårda prioriteringen av delmålet om mäns våld mot kvinnor, då aktörerna är centrala uppdragstagare på området. Av de medel som tilldelats Socialstyrelsen avser majoriteten särskilda statsbidrag. Kvinno- och tjejjourerna är mottagare av den största delen av statsbidragen, men här ingår även de utvecklingsmedel som Socialstyrelsen fördelar till kommuner och regioner. Summan om 110 miljoner som tilldelats länsstyrelserna avser medel för att stödja och följa upp den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Av det totala anslaget går betydligt lägre andelar till SKR (7 procent), Länsstyrelsen i Östergötlands län (5 procent) och Jämställdhetsmyndigheten (5 procent).

### 3.1.3. Minskad bredd av åtgärdstyper

Figur 6 visar hur anslaget fördelar sig mellan olika typer av åtgärder. Kategoriseringen är baserad på de fem kategorier som användes av Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86a).

- *Kunskapsutveckling* avser åtgärder som syftar till att samla och analysera kunskap, exempelvis forskning, utvärderingar, uppföljningar, analyser och kartläggningar.
- Med *verksamhetsutvecklande* åtgärder menas åtgärder som syftar till att utveckla arbetssätt eller verksamheters funktionssätt genom nya metoder, verktyg, rutiner för styrprocesser, verksamhetsanalyser, kommunikationsarbete, intern kompetensutveckling eller statistikutveckling.
- Med *utbildningsinsatser* åsyftas åtgärder som innehåller utbildning, metodstöd eller expertstöd gällande ett specifikt ämne eller för en speciell målgrupp utanför verksamheten.
- *Informations- och spridningsinsatser* avser åtgärder där syftet är att sprida information eller väcka uppmärksamhet runt en fråga, exempelvis konferenser, broschyrer eller kampanjer.
- Under *bidragsfördelning* samlas åtgärder där bidrag tilldelats verksamheter för att främja jämställdhet och stärka organisationens kapacitet.

**Figur 6. Fördelning av medel utifrån åtgärdstyp, procent**

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (S2018/05936/RS (delvis); Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (A2019/01447/JÄM) samt kompletterande uppgifter från Socialstyrelsen (Hammarberg); samt uppgifter för perioden 2007–2014 från underlagsrapporten (Nyberg 2019)

I jämförelse med Jämställdhetsutredningens kartläggning av tidsperioden 2007–2014 kan en tydlig förändring ses avseende vilken typ av åtgärder som tilldelats medel. Även om *verksamhetsutveckling* redan då stod för den största andelen av det totala anslaget, gick även en betydande andel till *kunskapsutveckling*, *utbildningsinsatser* samt *informations- och spridningsinsatser* (23,7 procent, 14,5 procent respektive 4,2 procent). För 2019 liksom 2018 utgör dessa tre insatstyper endast en marginell andel av det totala anslaget som istället helt domineras av *verksamhetsutveckling* och *bidragsfördelning*.

Att åtgärderna på övergripande nivå har en viss inriktning behöver dock inte betyda att de uppdragstagande aktörerna tolkar dem snävt i nästa led. Kategorin Verksamhetsutveckling rymmer till exempel många breda uppdrag med relativt stor tolkningsfrihet, där exempelvis olika kunskapsorienterade arbetssätt kan spela en viktig roll vid implementeringen. På samma sätt kan åtgärder av typerna Verksamhetsutveckling och Bidragsgivning bidra till att en bredd ojämställdhetsproblem adresseras, även om en stor del av de sammantagna medlen är örönmärkta för åtgärder mot mäns våld mot kvinnor. I kapitel 4 ges en utvecklad bild av hur fördelningen mellan åtgärdstyper och delmål ser ut när ett urval av myndigheternas årsredovisningar analyseras.



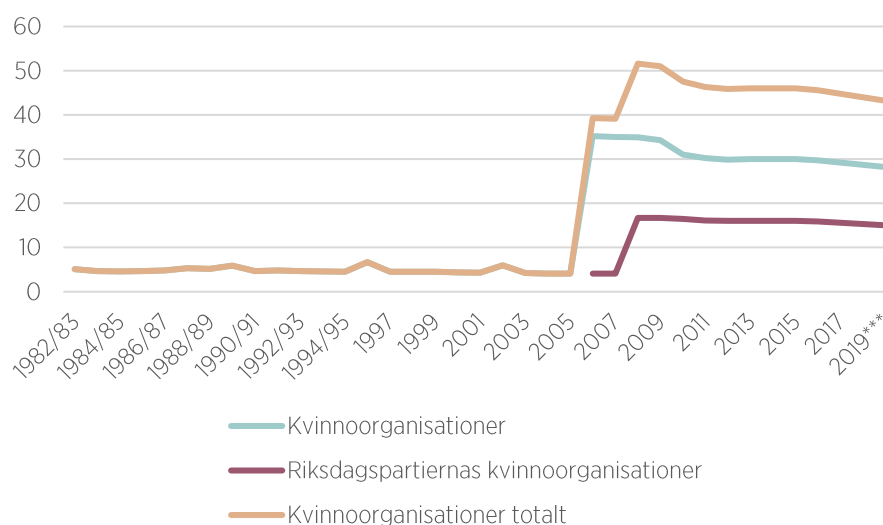
### 3.2. BIDRAG FÖR KVINNORS ORGANISERING 1982–2019

Anslaget till kvinnors organisering syftar till att främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav. Bidraget består av tre delar: organisations-, etablerings- och verksamhetsbidrag och kan sökas av organisationer som uppfyller ett antal kriterier i enlighet med förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering. Bland annat ställs krav på att minst en fjärdedel av medlemmarna är kvinnor över 15 år och att organisationen har som ändamål att stärka kvinnors ställning i samhället (Förordning 2005:1089). Sedan 2018 står Jämställdhetsmyndigheten för prövningen.

#### 3.2.1. Minskade anslag i fasta priser

Figur 7 visar att anslaget, sedan det infördes, minskade i fasta priser fram till mitten av 2000-talet då det ökade kraftigt från cirka fyra miljoner kronor i fasta priser 2005 till 34,6 miljoner kronor 2006. Sedan 2006 ingår inte längre stödet till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer i anslaget. Idag ges istället detta i form av ett särskilt statsbidrag som hanteras av Partibidragsnämnden. I samband med förändringen höjdes bidragssumman från fyra miljoner 2006 till 16 miljoner 2008 i fasta priser. Därefter har värdet av anslagen legat kvar på samma summa i löpande priser, vilket innebär att de minskat i värde i fasta priser, figur 7 (Nyberg 2019).

**Figur 7. Anslag till kvinnoorganisationer 1982/83–2018 och till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer 2006–2018, miljoner kronor i fasta priser**



Källa: Diagram 2.1 i Nyberg 2019 samt betänkandena 2018/19:AU1 och 2018/19:KrU1 för 2019 års summer.

### 3.2.2. Intressepolitisk organisering dominerar

Föregående års rapport visade en kraftig ökning i antal bland de organisationer som fått del av anslaget, från tio organisationer 1982 till 74 organisationer 2018.<sup>6</sup> Baserat på en kategorisering i betänkandet *Kvinnors organisering* (SOU 2004:59)<sup>7</sup> visade rapporten att antalet organisationer ökat i samtliga kategorier. Största ökningen stod den kategori som benämndes invandrar/internationella/etniska minoriteter för (Jämställdhetsmyndigheten 2019b).

Ökningen av antalet organisationer tillsammans med bredden i deras verksamhetsinriktningar gjorde dock kategoriseringen mindre träffsäker vilket motiverade en utveckling, tabell 3. De nya kategorierna är baserade på *grunden för organisering*, identifierad genom ändamålsparagrafen i organisationernas respektive stadgar, och exemplifieras nedan.

**Tabell 3. Kvinnoorganisationer som fått medel 2018 och 2019 utifrån kategori, antal och procent**

Grund för organisering	2018	2019
Politisk tillhörighet	8 (10%)	8 (11%)
Religiös tillhörighet	4 (5%)	4 (5%)
Nationell/etnisk tillhörighet eller som minoritet	15 (19%)	15 (20%)
Internationell organisering	4 (5%)	4 (5%)
Intressepolitisk organisering	40 (50%)	34 (45%)
Position på arbetsmarknaden	9 (11%)	10 (13%)
Summa	80 (100%)	75 (100%*)

Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisningar 2018 och 2019

Tabellen inkluderar kvinnoorganisationer som fått organisations- och etableringsbidrag samt riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

\*Avrundningsfel

<sup>6</sup> Antalen inkluderar riksdagspartiernas kvinnoorganisationer men inte de kvinnoorganisationer som beviljats etableringsbidrag.

<sup>7</sup> Kategorierna utgjordes av: politiska; religiösa; invandrar/internationella/etniska minoriteter; hem/familj/samhälle och ekonomisk tillväxt/arbetsmarknad

I tabell 3 framträder bilden av att majoriteten organisationer har en intressepolitisk grund för sin organisering, 59 procent med kategorin *Position på arbetsmarknaden* inräknad. Den senare har skiljts ut särskilt trots att organisationerna liksom övriga i kategorin *Intressepolitisk organisering* har bildats kring särskilda sakfrågor. Detta för att synliggöra att ett flertal av organisationerna har bildats kring en strävan att förbättra villkoren för kvinnor i arbetslivet generellt eller inom en viss bransch, alternativt att tillvarata intressen för en viss grupp yrkesverksamma kvinnor (Winnet; Kvinnors byggforum; Kvinnliga akademikers förening; Women in film and television Sverige). Till kategorin *Intressepolitisk organisering* räknas i övrigt organisationer som fokuserar på; hälsa (Mensen, 1,6 miljonersklubben); föräldraskap (Riksföreningen Haro, Amningshjälpen); våld (Föreningen storasyster, Rise). Flera organisationer bedriver projekt eller har verksamheter som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor men färre har våldet som särskild grund för organisering. Bland de intressepolitiskt organiserade finns också organisationer där exempelvis ålder kan betraktas som den organiserande faktorn; Tanpatrullen som arbetar för ett rättvist pensionssystem och för äldre kvinnors villkor eller Maktsalongen som verkar för att fler unga kvinnor ska kunna ta ledarpositioner i samhället.

En mindre andel av organisationerna än vad som framkom enligt den tidigare kategoriseringen har *minoritetstillhörighet, nationell eller etnisk tillhörighet* som grund för sin organisering (20 procent). Hit har exempelvis organisationer som Assyriska kvinnoförbundet; Internationella romska och resande kvinnocenter och Niejda räknats. Bland organisationerna som har *Religiös tillhörighet* som grund för organisering finns bland andra Kvinnor i Svenska Kyrkan, Sveriges ekumeniska kvinnoråd, EQ kvinna och Kvinnor för mission. Flera organisationer bedriver internationell verksamhet utan att detta har räknats som själva grunden för bildandet, men fyra organisationer kan räknas till denna kategori, bland dem UN Women Sverige och Operation 1325. Organisationer med *politisk tillhörighet* som grund för organisering utgörs av riksdagspartiernas kvinnoorganisationer med medel från Partibidragsnämnden.

I vilken utsträckning de olika jämställdhetspolitiska delmålen adresseras i organisationernas verksamheter framgår inte av denna analys. Men beaktat den stora bredden av verksamheter och mot bakgrund att även anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder till stor del går till bidragsgivning (avsnitt 3.1.3) finns skäl att anta att bidragsgivningen som sådan bidrar till en spridning av åtgärder i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

### 3.2.3. Låg genomsnittlig bidragssumma relativt andra organisationer

Ökningen av antalet kvinnoorganisationer samtidigt som anslaget har minskat i fasta priser har medfört att den genomsnittliga bidragssumman per organisation har minskat över tid (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Tabell 4 visar att den genomsnittliga bidragssumman för kvinnoorganisationer idag ligger lågt i jämförelse med andra organisationer.

**Tabell 4. Genomsnittlig bidragssumma per organisation, antal organisationsbidrag och totalt belopp i tusen kronor, 2019**

Typ av organisation	Genomsnitt (+/- procentuell förändring från 2018)	Antal	Totalt
Barn- och ungdomsorganisationer	1 927 271 (+1,8 %)	110	211 999 911
Riksdagspartiernas kvinnoorganisationer	1 875 000 (0)	8	15 000 000
Antidiskrimineringsverksamhet	1 647 058 (-5,2 %)	17	27 999 986
Hbtq-organisationer	1 033 111 (0)	9	9 297 999
Etniska organisationer	370 686 (+5,9 %)	51	18 905 000
Kvinnoorganisationer	343 572 (-1,7 %)	61	20 957 908

Källa: Jämställdhetsmyndighetens egna uppgifter samt inhämtade uppgifter från Socialstyrelsen (Olsson Vargas), MUCF (Sellberg) och Partibidragsnämnden (Heinemann).

I syfte att skapa jämförbarhet ingår endast de bidrag som benämns organisationsbidrag i tabellen, vilket innebär att eventuella etablerings- och verksamhetsbidrag är exkluderade. Vilka faktorer som ligger bakom att de genomsnittliga beviljade beloppen varierar så kraftigt mellan olika typer av organisationer är oklart och det framgår inte om organisationerna får inkomster från flera olika källor. När det gäller kvinnoorganisationerna är dock organisationsbidraget det största bidraget relativt verksamhetsbidrag och etableringsbidrag.

## 4. ÅRSREDOVISNINGAR: RESULTAT AV JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA ÅTGÄRDER

I detta avsnitt redovisas och analyseras resultat av åtgärder som vidtagits av myndigheter 2019. Analysen utgår ifrån ett urval av myndigheter där årsredovisningar utgör underlaget. Utifrån detta underlag har myndigheternas arbete för att bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen kunnat kartläggas.

Fokus i analysen är de prestationer som myndigheterna har åstadkommit för att öka jämställdhetspolitikens måluppfyllelse. I de fall då effekter av prestationer utanför organisationen kan identifieras så har även dessa inkluderats som ett resultat. Både prestationer och effekter förstås i enlighet med Ekonomistyrningsverkets resultatkedja, där verksamheter producerar mätbara prestationer (ESV 2012).

Jämställdhetsmyndighetens urval av årsredovisningar till analysen är baserat på departementen i bokstavsordning. Under en fyraårscykel kommer samtliga myndigheters jämställdhetsarbete ha granskats, vilket bidrar till myndighetens samlade uppföljning av jämställdhetspolitiken i enlighet med det system för analys och uppföljning som presenterades i rapport (2018b). Nedan presenteras först en övergripande analys av de åtgärder som myndigheterna har vidtagit, därefter de resultat som myndigheterna redovisat i sina årsredovisningar.

### 4.1. ÖVERGRIPANDE ANALYS AV ÅRSREDOVISNINGAR

Föreliggande kartläggning av resultat med bäring på jämställdhetspolitiken omfattar årsredovisningar från myndigheter tillhörande tre departement. Totalt bestod kartläggningen av 61 årsredovisningar fördelat på Arbetsmarknadsdepartementet (13 stycken), Finansdepartementet (41 stycken) samt Försvarsdepartementet (7 stycken). Bland dessa identifierades jämställdhetsåtgärder och resultat från verksamheter vid 46 myndigheter. 15 myndigheter saknade därmed helt prestationer som syftade till att uppnå ett jämställt samhälle.

För att analysera resultatet av åtgärder i form av prestationer och möjliga effekter så har samma kategorisering använts som i avsnitt 3.1.3 ovan. Under analysens gång så framträdde dock ett behov av ytterligare två kategorier. Det handlar dels om *Förvaltning av verksamhet* vilken utgörs av en myndighets ordinarie

verksamhet som bidrar till ökad jämställdhet; dels om *Samverkan, nätverk och kunskapsutbyte* vilken utgörs av verksamheter där myndigheter och andra aktörer samlas för att tillsammans lösa en uppgift eller dela med sig av erfarenheter kring en specifik fråga. Exempel på resultat inom ramen för de olika åtgärdstyperna syns i figur 8.

**Figur 8. Olika kategorier av åtgärder med exempel på resultat från årsredovisningar**

TYP AV ÅTGÄRD	EXEMPEL PÅ RESULTAT
Kunskapsutveckling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport om föräldrars fördelning av vab kopplat till ekonomi och könsnormer (IFAU)</li> <li>Förstudie kring tidsanvändningsundersökningen (SCB)</li> </ul>
Informations- och spridningsinsatser	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationskampanj om sexuella trakasserier (Arbetsmiljöverket)</li> <li>Konferens för att uppmärksamma att lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster fyller 20 år (Jämställdhetsmyndigheten)</li> </ul>
Utbildning	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expertstöd gällande könsuppdelad statistik i resultatredovisningen (ESV)</li> <li>Utbildningsdagar vid vårdcentraler om våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen i Halland)</li> </ul>
Bidragsfördelning	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stöd för åtgärder som bidrar till attraktiva, funktionella, jämställda och trygga utemiljöer (Boverket)</li> <li>Bidrag till fackliga organisationer för informations- och utbildningsinsatser i syfte att förebygga sexuella trakasserier (Arbetsmiljöverket)</li> </ul>
Förvaltning av verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordinarie arbete med etableringsuppdraget, med fokus på utrikes födda kvinnor (Arbetsförmedlingen)</li> <li>Kompetensteam mot hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen i Östergötland)</li> </ul>
Verksamhetsutveckling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mätningar av könsfördelningen vid myndighetens kontroller (Tullverket)</li> <li>Jämställdhetsintegrering av olika styr- och strategidokument: kulturarvsstrategi, klimatstrategi, risk- och sårbarhetsanalyser (Länsstyrelsen Västmanland)</li> </ul>
Samverkan, nätverk, kunskapsutbyte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deltagande i Europols samarbete för att motverka människohandel och exploatering (Arbetsmiljöverket och Polisen)</li> <li>Olika nätverk kring jämställdhetsintegrering (Tullverket, Boverket m.fl.)</li> </ul>

I analysen av myndigheternas resultat kan det konstateras att årsredovisningar framförallt fångar resultat i form av prestationer, men vissa myndigheter redovisar också effekter. Detta kan förmodligen relateras till den typ av verksamhet som myndigheten bedriver, där en kunskapsproducerande myndighet som IFAU kan ha svårare att mäta effekterna av sina prestationer än till exempel Arbetsförmedlingen. Avsaknaden av redovisade effekter kan också bero på att jämställdhetsanalysen av den egna verksamheten fortfarande utvecklas.

En slutsats av den övergripande analysen är att mycket av arbetet som utförs på myndigheterna i syfte att uppnå de jämställdhetspolitiska målen kännetecknas av kunskapsproduktion, informationsspridning och verksamhetsutveckling. Detta kompletterar bilden i avsnitt 3.1.3 som visar att åtgärder av typen kunskapsutveckling och informationsinsatser inom ramen för anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder har minskat över tid.

## 4.2. RESULTAT FRÅN MYNDIGHETER VID ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET

Analysen av åtgärder och resultat som redovisas av myndigheter vid Arbetsmarknadsdepartementet visar att dessa har en viktig roll att fylla i arbetet för jämställdhet, inte minst i relation till delmålen som berör ekonomi och sysselsättning.

I Arbetsförmedlingens årsredovisning presenteras vissa positiva resultat, men de neddragningar av anslaget som skedde 2018 påverkade arbetet på ett avgörande vis. Bland annat påverkades gruppen utrikes födda kvinnor negativt (se utökad analys i avsnitt 5.2). Arbetsmiljöverket presenterar resultat med koppling till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och tillhör gruppen av myndigheter med flera olika typer av åtgärder och resultat. Därutöver visar årsredovisningarna att flera myndigheter tagit fram kunskapsunderlag som berör flertalet av delmålen, så som ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete, jämställd hälsa samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Inom Arbetsmarknadsdepartementet återfinns flera myndigheter som ingått i satsningen *Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM)* och som därigenom växlade upp sitt arbete med jämställdhetsintegrering (markerade med \* i tabellen). Beständigheten i denna satsning över tid kan inte besvaras här då myndigheternas åiterrapporteringskrav gällande jämställdhetsintegrering torde ha bidragit till att arbetet upprätthölls under 2019. Vi kan dock konstatera att myndigheterna som ingått i JiM kan uppvisa ett betydligt bättre resultat än myndigheter som inte ingått i satsningen, både vad gäller mängden och bredden av prestationer, vilket åskådliggörs i tabellen nedan. Med undantag för Jämställdhetsmyndigheten är antalet prestationer hos myndigheter som inte ingått i JiM-satsningen få eller obefintliga. Bland de prestationer som har åstadkommit så är merparten av typen kunskapsproduktion, med fokus på arbetsmarknad där kön ofta är en central variabel.

**Tabell 5. Myndigheternas resultat per typ av åtgärd, Arbetsmarknadsdepartementet**

Prestationer Myndighet	Kunskap	Informations- insatser	Utbildning	Bidrags- fördelning	Förvaltning	Verksamhets- utveckling	Samverkan
Arbetsdomstolen							
Arbetsförmedlingen*					X	X	X
Arbetsmiljöverket*		X		X	X	X	X
Barnombudsmannen*	X	X				X	X
Delegationen mot segregation							X
Diskriminerings- ombudsmannen*	X	X			X	X	X
IFAU	X						
Inspektionen för arbetslöshets- försäkringen							
Jämställdhets- myndigheten	X	X	X	X	X	X	X
Medlingsinstitutet	X	X					
Myndigheten för arbetsmiljökunskap	X						X
Svenska ESF-rådet*			X	X		X	X
Svenska ILO- kommittén							

Analysen av Arbetsmarknadsdepartementets myndigheters årsredovisningar ligger i linje med den övergripande analysen om att många myndigheters prestationer kretsar kring kunskapsproduktion, informations- och spridningsinsatser samt verksamhetsutveckling. Inom departementets verksamhetsområde finns ett antal expertmyndigheter, som delvis har till uppgift att just producera och sprida kunskap. Tydligaste exemplet på detta är forskningsinstitutet IFAU vars uppdrag är att utvärdera arbetsmarknaden samt systemen kring socialförsäkringar och utbildningssektorn. IFAU är också en av de viktigaste aktörerna vad gäller utvecklingen av kunskapsläget inom delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet, med rapporter under 2019 som *Högre föräldrapenning för kvinnor gav mindre jämställt uttag* eller *Föräldrars fördelning av vab beror både på ekonomi och könsnormer*.

Vid sidan av IFAU har Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen och Jämställdhetsmyndigheten haft kunskapsproducerande verksamheter med viktiga resultat för jämställdhetsområdet. Att fylla kunskapsluckor och utvärdera åtgärder är helt centralt för utvecklingen av jämställdhetspolitiken.



Arbetsförmedlingens arbete för jämställdhet består till stora delar av förvaltning av verksamhetsutvecklade processer, i kombination med kvalitetsuppföljning för att säkerställa att inte nya ojämställdheter uppstår. Till viss del skiljer sig detta arbetssätt från andra verksamheter inom jämställdhetspolitikens område, genom att myndigheten systematiskt försöker utvärdera effekterna av sitt arbetssätt. Även om arbetsförmedlare har ett handlingsutrymme som kan ge olika utfall så möjliggör den könsuppdelade statistiken som Arbetsförmedlingen har tillgång till, att ojämställdheter både kan upptäckas, analyseras och sedan korrigeras (Riksrevisionen 2020). Genom JiM-satsningen har myndigheten också vidareutvecklat ett sådant arbetssätt, det vill säga att jämställdhetsintegrering av verksamheten blir en del av det ordinarie kvalitetsarbetet. (Se avsnitt 5.1 för vidare fördjupning).

### **4.3. RESULTAT FRÅN MYNDIGHETER VID FINANSDEPARTEMENTET**

Analysen av årsredovisningarna av Finansdepartementets myndigheter visar stora skillnader i myndigheternas åtagande för att bidra till jämställdhet. Vissa myndigheter, framförallt de som ingått i regeringens JiM-satsning (markerade med \*), visar tydliga resultat, medan andra, som inte ingått i satsningen, helt saknar prestationer för jämställdhet. Ekonomistyrningsverket står ut som ett gott exempel på hur en myndighet inom denna sektor kan arbeta. I sin roll som expertmyndighet för statens ekonomistyrning tillhandahåller myndigheten stöd till andra myndigheter när det kommer till frågor om könsuppdelad statistik i resultatredovisningar. På detta sätt bidrar myndigheten med sin expertis till andra på ett för jämställdhetsintegrering centralt område.

Även vid de myndigheter där prestationer finns så är dessa få till antalet. Arbetsgivarverket redovisar exempelvis en prestation som berör de statliga besta-koderna som används vid lönekartläggningar medan Upphandlingsmyndigheten har utvecklat ett bonussystem vid upphandlingar som ska stimulera jämställdhet på arbetsmarknaden. Även Statskontoret som har åtgärder inom två kategorier uppvisar sparsamma resultat där deras två regeringsuppdrag om utvärdering av JiM-satsningen och deras analys av myndigheters arbete med att minska sjukfrånvaron bland kvinnor står i centrum.

## STYRNING GER RESULTAT

**Tabell 6. Myndigheternas resultat per typ av åtgärd, Finansdepartementet**

Typ av åtgärd Myndighet	Kunskap	Informations- insatser	Utbildning	Bidrags- fördelning	Förvaltning	Verksamhets- utveckling	Samverkan
Arbetsgivarverket						X	
Allmänna reklamationsnämnden							
Bokföringsnämnden							
Boverket*				X		X	X
Ekonomistyrningsverket*			X				
Finansinspektionen							
Finanspolitiska rådet							
Fastighetsmäklar- inspektionen						X	
Fortifikationsverket							
Kammarkollegiet		X		X			
Konjunkturinstitutet	X						
Konsumentverket*	X	X		X	X	X	
Kronofogde- myndigheten						X	X
Lantmäteriet						X	X
Riksgälden							
Statistiska centralbyrån*	X	X				X	X
Statens fastighetsverk							
Skatteverket*					X	X	
Spelinspektionen							
Statens pensionsverk					X		
Statens servicecenter							
Statens ansvarsnämnd							
Statskontoret	X					X	
Tullverket*		X			X	X	X
Upphandlings- myndigheten						X	

Utöver myndigheterna i tabellen ovan, så ansvarar Finansdepartementet även för länsstyrelserna. Då dessa skiljer sig väsentligt från övriga myndigheter diskuteras de i ett särskilt avsnitt nedan (4.3.1).

Likt Arbetsförmedlingen har Skatteverket, Tullverket, Kronofogdemyndigheten och delvis Konsumentverket, som alla är JiM-myndigheter, en hög grad av medborgarkontakt. Detta påverkar givetvis deras arbete med frågorna. Dock kan vi se en viss skillnad mellan myndigheterna ovan och andra medborgarnära myndigheter, exempelvis Lantmäteriet eller Allmänna reklamationsnämnden. I JiM-myndigheternas årsredovisningar, till skillnad från de myndigheter som inte ingått i satsningen, finner vi spår av ett systematiskt kvalitetsarbete som utgår ifrån könsuppdelad statistik och jämställdhetsanalyser.

### **4.3.1. Utblick: Resultat av länsstyrelsernas arbete**

Länsstyrelserna har en unik roll i den svenska statsförvaltningen, genom att ansvara för implementeringen av regeringens politik på lokal och regional nivå. Inom varje län har Länsstyrelsen i uppdrag att realisera de jämställdhetspolitiska målen genom att samordna, stödja och följa upp arbetet på regional nivå. I det arbetet ingår att ta fram en strategi för jämställdhetsintegrering externt i länet samt internt för den egna verksamheten. Länsstrategierna omfattar samtliga sex delmål. Därutöver har Länsstyrelserna i uppdrag att implementera den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

### **Övergripande resultat av länsstyrelsernas arbete och uppdrag**

I länsstyrelsernas årsredovisningar har prestationer för ökad jämställdhet identifierats inom alla kategorier av åtgärder. I tabellen nedan ges några exempel på resultat som länsstyrelserna rapporterat. Där framgår också att en stor del av de identifierade prestationerna är relaterade till delmålet mäns våld mot kvinnor.

**Figur 9. Olika kategorier av åtgärder med exempel på resultat från länsstyrelsernas årsredovisningar**

TYP AV ÅTGÄRD	• EXEMPEL PÅ RESULTAT
Kunskapsutveckling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport som belyser landsbygdsstöden ur ett jämställdhetsperspektiv</li> <li>• Regional bostadsmarknadsanalys som beaktar jämställdhet</li> </ul>
Informations- och spridningsinsatser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digital plattform för våldsarbetet i länet</li> <li>• Seminarium om maskulinitet, makt och normer</li> </ul>
Utbildning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Webbutbildning om hedersrelaterat våld och förtryck</li> <li>• Utbildning av chefer och ledare i jämställdhet</li> </ul>
Bidragfördelning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektstöd för att belysa romska kvinnors kulturarv</li> <li>• Stöd till den lokala MÅN-föreningen</li> </ul>
Förvaltning av verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbete med länsstrategin</li> <li>• Kompetensteam mot hedersrelaterat våld och förtryck</li> </ul>
Verksamhetsutveckling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utbildning för nyanställda i mänskliga rättigheter och jämställdhet kopplat till Agenda 2030.</li> <li>• Totalförsvärsövning 2020 – integrering av barn- och jämställdhetsperspektiv</li> </ul>
Samverkan, nätverk, kunskapsutbyte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Länsövergripande nätverk för organisationer som anslutit sig till den regionala länsstrategin</li> <li>• Regional samverkan mot prostitution och människohandel</li> </ul>

Samverkan och informationsspridning tycks vara basen i länsstyrelsernas externa jämställdhetsarbete. Som beskrivits ovan är det svårt att mäta effekterna av sådana åtgärder, och effekter redovisas inte heller i särskilt hög grad i länsstyrelsernas årsredovisningar. Bredden av åtgärder indikerar dock ett genomslag för arbetet.

### Resultat från länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering

Bredden och mängden av utförda prestationer hos länsstyrelserna tyder på ett genomslag för deras arbete med jämställdhetsintegrering. Ett stort antal länsstyrelser har fortsatt sitt arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i lednings- och styrprocesser. Under 2019 har också resultat uppnåtts inom stora delar av kärnverksamheten. Till exempel redovisas utvecklingsarbete som går ut på att inkludera ett jämställdhets- och barnperspektiv i totalförsvärsövningar (länsstyrelserna Kalmar, Västra Götaland och Östergötland); jämställdhetsintegrering av avhoppverksamhet (Länsstyrelsen Skåne); landsbygdsprogrammet (Länsstyrelsen Stockholm); upphandlingar av naturförvaltning (Länsstyrelsen Kronoberg) samt utveckling av bostadsmarknadsanalysen ur ett jämställdhetsperspektiv (Länsstyrelserna Jönköping, Norrbotten, Gotland).

Att ett jämställdhetsperspektiv genomsyrar ett brett spektrum av verksamheter, som i fallet med länsstyrelsernas arbete, är en indikator på att det finns en intern medvetenhet om att perspektivet förbättrar verksamheten. Däremot är det inte möjligt att på basis av länsstyrelsernas årsredovisningar uttala sig om huruvida jämställdhetsintegreringsarbetet bidrar till direkta effekter för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

### **Resultat av arbetet med länsstrategier**

Arbetet med länsstrategierna fortgår, vilket innebär att det är för tidigt att uttala sig om strategiernas effekter. Några övergripande iakttagelser har dock gjorts.

Alla länsstyrelser rapporterar resultat i relation till sin strategi. Som självständiga myndigheter har dock länsstyrelserna tolkat sina uppdrag olika och implementerat skilda typer av arbetssätt, vilket tidigare analyser som Jämställdhetsmyndigheten genomfört (2018a) också visat. Till exempel använder länsstyrelserna olika metoder för att förankra strategin i sina respektive län och villkoren för aktörerna att ansluta sig varierar. Länsstyrelsen i Kalmar län har här tagit fram en modell där en organisation som vill ansluta sig till länsstrategin ska ta fram en egen plan för jämställdhetsintegrering. Länsstyrelsen i Jönköpings län har tillsammans med Region Jönköpings län valt ett webbaserat anslutningssystem medan aktörer kopplade till Länsstyrelsen Skånes strategi ska bidra till att uppnå länsstrategins målsättningar. Utifrån enbart årsredovisningarna kan inga långtgående slutsatser dras gällande de olika systemens verkningsgrad men inför framtagandet av nya länsstrategier 2021 kan det konstateras att länsstyrelserna har rapporterat väsentligen olika anslutningssiffror.

Kopplat till länsstyrelsernas arbete med länsstrategierna för jämställdhetsintegrering finns en mängd prestationer som är beroende av regional statistik. Länsstyrelsen Gävleborg är en av länsstyrelserna som rapporterat att de använt könsuppdelad statistik för att sprida intresset för länsstrategin och vid Länsstyrelsen i Västmanlands län så har informationsinsatser, inom ramen för strategin, gjorts för att uppmuntra män att ta föräldradidighet. Regional könsuppdelad statistik är därmed helt central för att identifiera jämställdhetsproblem och förankra arbetet. Den är dessutom central för att kunna följa utvecklingen regionalt och för att synliggöra vilka resultat och effekter arbetet har.

### Resultat av arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Länsstyrelserna har ett brett uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Detta återspeglas i årsredovisningarna där prestationer inom samtliga kategorier redovisas; kunskapsproducerande, informations- och spridningsinsatser, utbildningar, organisationsbidrag, förvaltande verksamheter, verksamhetsutveckling samt samverkan. Dessutom redovisas prestationer där olika perspektiv möts. Flera länsstyrelser har exempelvis inkluderat ett våldsförebyggande arbete i sina uppdrag för att motverka missbruk av alkohol, narkotika, doping, tobak och spel.

Specialinriktade utbildningsinsatser inom länet för professioner som lärare, socialsekreterare eller vårdpersonal, är vanliga. Bland de länsstyrelser som redovisar siffror i samband med dessa prestationer så tycks räckvidden vara god. Länsstyrelserna utgör även viktiga plattformar för att föra samman kommunala, regionala och statliga verksamheter i samverkansforum för ett verkningsfullt förebyggande arbete. I Skåne är exempelvis arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor direkt sammanlänkat med brottsförebyggande arbete under samverkansparollen ”Skåne tillsammans mot brott” där Länsstyrelsen samverkar med Polisen, Kriminalvården, Region Skåne, Kommunförbundet Skåne, Tullverket och Sydsvenska Handelskammaren. Även SKR är en viktig samverkanspartner för länsstyrelserna.

### Delmålens regionala genomslag

I länsstyrelsernas årsredovisningar betonas ofta de sex delmålen ömsesidiga beroende och vikten av att arbeta med dessa på ett sammanhållet sätt. Länsstyrelsen i Örebro län skriver att det är ”viktigt att hålla samman arbetet inom områdena för att tydliggöra att förebyggande arbete med jämställdhet är våldsförebyggande och tvärtom, våldsförebyggande arbete främjar jämställdhet.” Flera länsstyrelser betonar att arbetet mot mäns våld mot kvinnor har ett särskilt genomslag och överlag märks en medvetenhet om att arbetet inom övriga delmål behöver stärkas. Länsstyrelsen i Skåne län noterar till exempel att aktörerna anslutna till länsstrategin mest arbetar med delmålen om makt och inflytande samt mäns våld mot kvinnor och minst med delmålet jämn fördelning av det obetalda hem och omsorgsarbetet. Länsstyrelsen i Kronobergs län skriver att ”arbetet med mäns våld mot kvinnor har större genomslag i länet än andra jämställdhetspolitiska delmål. En utmaning för kommande år är att lyfta det samlade jämställdhetsarbetet till en gemensam nivå.”

Länsstyrelsen Värmland skriver att ”utvecklingsbehoven består i att fortsatt nå ut med bredden i de jämställdhetspolitiska målen. I dagsläget prioriteras ett av delmålen nationellt (Mäns våld mot kvinnor), vilket märks i resultaten i arbetet med just detta delmål. Vid en lika tydlig prioritering av flera mål hade effekten kunnat bli lika tydlig och snabb som inom det prioriterade delmålet.” Likaså menar Länsstyrelsen i Uppsala län att ”specifikt har arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor varit framgångsrikt. När det gäller de övriga delmålen och jämställdhetsintegrering i stort finns ett behov av att i högre grad implementera arbetet i flera kommuner och myndigheter”. Länsstyrelsen i Västernorrland lyfter istället fram att de utökade resurserna genom regeringens satsning inom mäns våld mot kvinnor har gett synergieffekter på det övriga jämställdhetsarbetet. Sammantaget tyder detta på att även om länsstyrelserna sannolikt bidrar till att bredda genomförandet av jämställdhetspolitiken har den ojämna prioriteringen av delmålen påverkan på genomslaget regionalt.

#### **4.4. RESULTAT FRÅN MYNDIGHETER VID FÖRSVARSDEPARTEMENTET**

Myndigheterna som lyder under Förvarsdepartementet redovisar i jämförelse med övriga myndigheter, väsentligt lägre antal resultat med bäring på jämställdhet. Att myndigheterna i hög grad bedriver verksamhet som inte är öppen för allmänheten avspeglas också i inriktningen på deras jämställdhetsarbete. Större fokus läggs vid interna kartläggningar i verksamhetsutvecklande syfte, än vid kunskapsproduktion eller informationsspridning. Även utbildningsinsatserna skiljer sig från andra myndigheter, delvis genom att vara färre i antal men framförallt för att målgruppen är snävare och har koppling till Förvarsmakten och dess intressenter. Försvarets materielverk har exempelvis tillsammans med Förvarsmakten anordnat utbildningar och seminarium för personer som arbetar med *Human Factor Integration* (HFI)<sup>8</sup>. Den samverkan som Förvarsdepartementets myndigheter ägnar sig åt är i högre grad knuten till den egna sektorn snarare än till särskilda sakfrågor, vilket ofta är fallet även vid övriga myndigheter.

---

<sup>8</sup> HFI är ett systematiskt arbetssätt för att anpassa material och tekniska system efter personalens behov. Metoden har identifierats som en viktig framgångsfaktor för att åstadkomma en mer jämställd arbetsmiljö för personalen inom Förvarsmakten.

I tabellen nedan illustreras vilka typer av prestationer som Förvarsdepartementets myndigheter har utfört. Förvarsmakten och Rekryteringsmyndigheten har redovisat ett större antal prestationer kopplade till utveckling av verksamheten som interna kompetenshöjande insatser och kartläggningar. Fokuset på verksamhetsutveckling hos dessa myndigheter kan möjligtvis också förklaras med att de tillhört JiM-satsningen (markeras med \*). Även Förvarets materielverk var en del av JiM-satsning men har ett snävare fokus i sin återrapportering som utgår ifrån material, utrustning och system som tillhandahålls.

**Tabell 7. Myndigheternas resultat per typ av åtgärd, Finansdepartementet**

Typ av åtgärd Myndighet	Kunskap	Informations- insatser	Utbildning	Bidrags- fördelning	Förvaltning	Verksamhets- utveckling	Samverkan
Förvarets materielverk*			X			X	X
Förvarets radioanstalt							
Förvarets underrättelsesdomstol							
Förvarsmakten*	X		X			X	X
Rekryteringsmyndigheten*						X	X
Statens inspektion för underrättelseverksamheten (SIUN)							
Totalförvarets forskningsinstitut						X	

I analysen av Förvarsdepartementets myndigheter är det en bild som framträder tydligt. Det tycks som att samtliga myndigheter har ett smalt och fokuserat jämställdhetsarbete som syftar till att åtgärda den skeva könsfördelningen inom sektorn. Förvarets materielverk arbetar till exempel med att anpassa material efter fler individers behov medan Rekryteringsmyndigheten arbetar med olika icke-diskriminerande kravprofiler. Även Förvarsmakten arbetar med att komma tillrätta med den snedvridna könsfördelningen, genom ledarskapsprogram, samverkansprojekt och personalförsörjningsplaner.



Av Försvarmaktens årsredovisning (2020, bilaga 1) framgår att arbetet har haft viss effekt, till exempel har en positiv utveckling uppnåtts inom flera personalkategorier. Dock nås inte ett antal centrala rekryteringsmål, så som andelen kvinnor som påbörjade grundutbildningen under 2019/20. Även om utvecklingen är positiv överlag väcker analysen också ett antal frågor kring exempelvis frånvaron av åtgärder som berör arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, såsom sexuella trakasserier och maskulinitetsnormer.

## 5. FALLSTUDIER: RESULTAT AV JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA ÅTGÄRDER

I detta kapitel presenteras tre fallstudier som syftar till att fördjupat analysera implementering av jämställdhetspolitiska åtgärder. I fokus står resultat av satsningar på jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), förlossningsvård och kvinnors hälsa samt utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Genom fallstudier ges möjlighet att inom ett begränsat område fördjupa förståelsen av hur jämställdhetspolitiska ambitioner omsätts till praktiskt arbete i de verksamheter som ansvarar för dem. Fallstudierna kompletterar därmed den övergripande analysen av åtgärder och resultat i rapportens tidigare delar.

Satsningarna som analyseras fördjupat är valda för att spegla den variation och bredd av åtgärder som präglar de nuvarande jämställdhetspolitiska prioriteringarna enligt regeringsförklaringen och resultatet från föregående års kartläggning av åtgärder<sup>9</sup> (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Fallstudien om *jämställdhetsintegrering i myndigheter* valdes med tanke på att jämställdhetsintegrering utgör en central strategi för jämställdhetspolitiken, men också för att kunskap om satsningens resultat är viktiga inför liknande framtida prioriteringar. Fallstudien om *utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*, valdes av både jämställdhetspolitiska och arbetsmarknadspolitiska skäl. Området pekades också ut som särskilt relevant att följa i föregående års rapport (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Den tredje fallstudien om *satsningen på förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa*, valdes utifrån dess omfattning och komplexa organisering, där regeringsuppdrag till myndigheter kombineras med överenskommelser med SKR, inom ett för samhället och jämställdhetspolitiken centralt område.

Samtliga fallstudier baseras på offentliga dokument och rapporter så som instruktioner, utredningar, rapporter, årsredovisningar.

---

<sup>9</sup> Andra viktiga kriterier i urvalet har varit; kopplingen till jämställdhetspolitiska delmål, regeringens styrning, ekonomisk prioritering, typ av åtgärd, ansvarig aktör (statlig myndighet, regionala och kommunala aktörer samt aktörer inom civila sektorn) samt politisk nivå (lokal, regional, nationell eller internationell).

## 5.1. SATSNINGEN JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING I MYNDIGHETER

Under perioden 2013–2018 pågick den särskilda satsningen Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). Syftet var att statliga myndigheter genom att stärka sitt arbete med jämställdhetsintegrering bättre skulle bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Satsningen omfattade 58 myndigheter och en organisation med myndighetsuppdrag. En stödverksamhet placerades först vid Nationella sekretariatet för genusforskning och övergick 2018 till Jämställdhetsmyndigheten.

Flera tidigare uppföljningar har visat tydliga resultat av satsningen. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar i sin slutredovisning att flera myndigheter redovisar förändrade arbetssätt i kärnverksamheten som har gett eller kommer att ge effekt och på sikt förmodligen bidra till bättre måluppfyllelse av de jämställdhetspolitiska målen (Jämställdhetsmyndigheten 2019a). I sin utvärdering av JiM konstaterar Statskontoret att myndigheterna ”har genomfört ett omfattande arbete och flera av deras resultat har stor potential att bidra till att nå målen. Det är en framgång med tanke på att det generellt sett är svårt att få genomslag för tvärssektoriella frågor” (Statskontoret 2019, sida 67). Vidare konstaterar Statskontoret att arbetet hade kunnat varit mer framgångsrikt då myndigheterna i utvecklingsarbetet ofta saknade koppling till konkreta jämställdhetsproblem. Resultaten kan snarare kopplas till intern verksamhetsutveckling och styrning vilket enligt deras bedömning har marginell effekt på de jämställdhetspolitiska målen. Därmed bedömer Statskontoret att fortsatt utvecklingsarbete krävs (Statskontoret 2019).

Det är med andra ord oklart hur väl resultaten svarar mot samhällsutmaningar och de olika jämställdhetspolitiska målen.<sup>10</sup> Mot denna bakgrund är syftet med fallstudien att *analysera resultaten av de åtgärder som vidtagits inom ramen för JiM för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen*. För att genomföra detta presenteras först en analys av de handlingsplaner som har legat till grund för myndigheternas arbete, dels utifrån de jämställdhetspolitiska delmålen, dels utifrån vilken typ av åtgärd som vidtagits. Därefter analyseras resultaten som identifierats genom årsredovisningar och delrapporteringar i relation till delmålen. Fallstudien avslutas med en analys av satsningens övergripande resultat i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

---

<sup>10</sup> Märk att programmet initierades då Sverige hade fyra jämställdhetspolitiska delmål; jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgs-arbetet samt mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Detta påverkar analysen, men inte resultaten nämnvärt, då arbetet utförts med en kvalitativ analys med målformuleringarna som utgångspunkt.

### 5.1.1. Handlingsplaner med fokus på infrastruktur

I analysen av handlingsplanerna är det uppenbart att flera myndigheter haft svårt att identifiera jämställdhetsproblem som knyter an till verksamheterna. Ofta saknas därför en beskrivning av hur verksamheterna ska utvecklas för att bättre uppfylla jämställdhetspolitikens mål. Detta är en bild som även framkommit i tidigare uppföljningar av JiM (Statskontoret 2019; Jämställdhetsmyndigheten 2019a; Nationella sekretariatet för genusforskning 2018). Analysen visar sammantaget att många myndigheter har fokuserat på att bygga upp en infrastruktur för arbetet med jämställdhetsintegrering. Med detta menas att exempelvis kompetensförsörjning (utbildningsinsatser för ledning och personal) samt strävan att skapa en hållbarhet i arbetet (utveckling av interna styrprocesser) har prioriterats. Detta är också förväntade resultat mot bakgrund av regeringsuppdragets tydliga inriktning på styrning och ledning (Jämställdhetsmyndigheten 2019a).

Två vanligt förekommande fenomen återfinns bland planerna. Å ena sidan så har myndigheterna formulerat handlingsplaner med vaga kopplingar till jämställdhetspolitikens mål. Å andra sidan har de handlingsplaner som kopplats till något jämställdhetsmål med nära anknytning till myndighetens sektorsansvar. Detta diskuteras i de nästkommande avsnitten.

#### **Generella åtgärder med vag koppling till de jämställdhetspolitiska målen**

Att handlingsplanerna kännetecknas av generella åtgärder med vag koppling till de jämställdhetspolitiska målen medförde viss kritik från Statskontoret då myndigheten ansåg att det avspeglade låga ambitioner (Statskontoret 2019). Det bör dock betonas att åtgärder som exempelvis berör framtagandet och utvecklandet av könsuppdelad statistik, kartläggningar och förändrade styrprocesser är nödvändiga för att identifiera problem, men också för att på längre sikt säkerställa verksamhetens kvalitet. Åtgärder som kan verka både små, enkla och utan direkt koppling till något enskilt jämställdhetspolitiskt delmål, kan i själva verket vara helt grundläggande för att olika typer av arbete, med direkt påverkan på olika problem relaterade till delmålen, ska kunna utföras. Analysen av handlingsplanerna visar att de flesta myndigheter är beroende av exempelvis könsuppdelad statistik i sitt arbete med jämställdhetsintegrering och stora delar av verksamhetens kärnverksamhet. Försäkringskassan skriver bland annat om sitt uppföljningsarbete att inom "Försäkringskassans systematiska kvalitetsutveckling analyseras könsuppdelad statistik. Vissa kvalitetsindikatorer är redan könsuppdelade och utifrån resultaten av analyserna kan nya indikatorer utvecklas" (Försäkringskassan 2015, sida 2). Vid sidan av den könsuppdelade statistiken är också generella åtgärder med koppling till styrning och ledning viktiga då dessa processer hanterar organisationens beslutsfattande, vilket jämställdhetsintegreringen syftar till att utveckla och förändra.

I handlingsplanerna förekommer ibland vagt formulerade åtgärder, som syftar till att jämställdhetsintegrera olika processer generellt. I Folke Bernadotteakademins handlingsplan framgår bland annat att myndigheten ska ”effektuera jämställdhetsintegrerade referensgrupper för strategiprojekten” (Folke Bernadotteakademins 2015, sida 15) medan det i Konsumentverks handlingsplan går att läsa att myndigheten ska ”integrera jämställdhetsmålen i verksamhetens övriga mål” (Konsumentverket 2016, s. 12). Om denna typ av ospecificerade formuleringar resulterar i konkreta förändringar eller nya verksamhetsutfall är svårt att säga. Dock kan vi konstatera att dessa formuleringar sällan har kopplingar till tydliga eller mätbara effektmål.

Ett vanligt område i myndigheternas handlingsplaner är kommunikation. På detta område planerar myndigheterna att genomföra en rad åtgärder som dock sällan har någon koppling till de jämställdhetspolitiska målen. Effekterna av dessa åtgärder är också ofta oklara. Myndigheterna planerar att jämställdhetsintegrera sin externa kommunikation genom ett inkluderade text- och bildspråk, hemsidor ska genomlysas och kommunikatörer ska fortbildas i normkritisk kommunikation. Utöver detta ska andra informations- och spridningsinsatser, så som seminarier och konferenser utvecklas genom bland annat jämställd representation av föreläsare eller paneldeltagare. Utöver åtgärder som adresserar kommunikationsarbetet så finns också åtgärder för att utveckla myndighetens bemötande. Ett jämställt bemötande handlar i första hand inte om att förändra verksamheten utan snarare om att förändra mötet mellan myndigheten och medborgare så att detta blir mer inkluderande. Vanliga åtgärder i sammanhanget är fortbildning av medarbetare i bemötandefrågor och normkritiskt förhållningssätt.

Därtill har vissa myndigheter valt att arbeta med sina upphandlingsprocesser eller personalens kompetensutveckling. Närmare knutet till kärnverksamheterna har exempelvis bidragsgivande myndigheter valt att jämställdhetsintegrera bidragsprocessen medan myndigheter som gör olika former av tillsyn har arbetat med dessa processer.

### **Sektorsansvar avgör vilka delmål som prioriteras**

Generellt har många myndigheter angett delmålet om makt och inflytande som ett prioriterat område, men i de fall då myndigheter har identifierat problem med koppling till de jämställdhetspolitiska målen så görs det ofta utifrån deras specifika sakområden. Myndigheterna inom JiM med koppling till utbildningssektorn relaterar de planerade aktiviteterna till delmålet om jämställd utbildning. I bland annat Skolinspektionens, Skolverkets och Universitetskanslersämbetets handlingsplaner tas det fasta på ojämställdhetsproblem så som könsstereotypa utbildningsval eller skillnader i studieresultat. Ett liknande mönster går att utläsa hos myndigheter kopplade till vård- och hälsoområdet eller till de rättsvårdande myndigheterna. Myndigheter inom vård- och hälsoområdet, så som Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorgs samt Socialstyrelsen, utgår alla ifrån problem och utvecklingsbehov kopplade till delmålet om jämställd hälsa, medan delmålet om mäns våld mot kvinnor i huvudsak återfinns hos myndigheterna inom rättskedjan. Dock återfinns knappt några resonemang i myndigheternas handlingsplaner om att jämställdhetspolitikens mål är odelbara och att bättre måluppfyllelse inom ett område kommer att påverka ett annat.

### **5.1.2. Åtgärder som vidtagits för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen**

Myndigheternas arbete inom JiM har bidragit med resultat som är centrala för jämställdhetspolitikens implementering och för samhället i stort. Detta har dels skett genom åtgärder som stärkt den interna infrastrukturen men även genom åtgärder som lett till effekter utanför myndighetens verksamheter. Här kan Ekonomistyrningsverkets (ESV) arbete med den könsuppdelade statistiken lyftas fram som ett viktigt bidrag till politikområdet i stort. Som expertmyndighet på statens ledning och styrning, har de inom programmet utvecklat riktlinjer och stödverksamhet för att analysera könsuppdelad statistik, vilket är centralt för uppföljning och kvalitetsutveckling. Kriminalvårdens och Statens institutionsstyrelses arbete med maskulinitetsnormer, samt kunskapsförande åtgärder vidtagna av kunskapsproducerande myndigheter och myndigheter med inspektions- och tillsynsansvar kommer sannolikt att kunna bidra till verkningsfulla insatser i framtiden, om arbetet upprätthålls och utvecklas. Även om den här typen av prestationer inte enkelt kan kopplas till specifika delmål. Åtgärder och resultat som däremot tydligt knyter an till jämställdhetspolitikens mål presenteras nedan.

### **Delmål ett. En jämn fördelning av makt och inflytande**

Som tidigare nämnts uppges ofta delmålet om makt och inflytande som inriktning för myndigheternas åtgärder. Ofta görs kopplingen mellan delmålet och en jämställd förvaltning som säkerställer att det inte finns några oskäligena könsskillnader i handläggningen och kontakten med medborgare. Detta arbete utgår till stor del från att analysera verksamheternas utfall, initiera pilotprojekt i delar av verksamheten och kompetensutveckla personalen. Åtgärderna tar dock inte fasta på de aspekter av delmålet som berör representation och ökat inflytande, vilket utgör en viktig del av delmålet. Resultat för sådana åtgärder kan ses i Försvarets materielverk och Försvarmakten som arbetat med att minska den sneda könsfördelningen inom sektorn (vilket också beskrevs i avsnitt 4.4).

Åtgärder med fokus på representation återfinns även hos andra myndigheter. Statens konstråd har exempelvis åstadkommit resultat genom att öka andelen kvinnliga konstnärer representerade inom statens konstsamlingar. Därutöver har forskningsfinansiärer, så som Forte, Formas, Vetenskapsrådet och Vinnova, levererat resultat kopplat till sin bidragsgivning. Detta har dels skett genom jämställdhetsintegrering av ansökningsprocessen, dels genom att myndigheterna säkerställer att bedömningsgrupperna är jämställda. Genom att verksamhetsutveckla dessa processer kan myndigheterna säkerställa att deras bidrag möjliggör att kvinnor och män kan verka inom den specifika sektorn på lika villkor.

### **Delmål två. Ekonomisk jämställdhet**

Delmål två om ekonomisk jämställdhet är ett område inom vilket flera myndigheter har vidtagit åtgärder och där det är tydligt att utveckling har skett och konkreta resultat uppnåtts. I Jämställdhetsmyndighetens rapport pekades Migrationsverkets förändrade arbetsätt inom asylsökningensprocessen ut (Jämställdhetsmyndigheten 2019a). Dessa förändringar bidrog dels till att öka individens rättssäkerhet i handläggningen genom att familjen inte enbart sågs som en enhet, vilket ökade kvinnans roll i ansökningsförfarandet. Därutöver ökade också kvinnors ekonomiska självständighet genom att alla sökanden fick tillgång till ekonomiskt stöd genom individuella bankkort. Förutom detta exempel har flera aktörer, så som Arbetsförmedlingen, Folkbildningsrådet och Tillväxtverket, arbetat med utrikes födda kvinnors etablering (se fördjupad analys i avsnitt 5.2).

### **Delmål tre. Jämställd utbildning**

Åtgärder som berör delmålet jämställd utbildning knyter sällan an till den konkreta undervisningssituationen. Detta mot bakgrund av att det största ansvaret för utbildningens genomförande åligger kommunerna. Utöver grund- och gymnasieskolan så ansvarar staten för stora delar av universitets- och högskolesektorn. Den statliga satsningen Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet ligger däremot utanför denna analys (se kommande slutredovisning av JiHU 2020c). Även folk- och yrkeshögskolor ligger utanför statens direkta ansvar. Mot denna bakgrund fokuserar myndigheter som Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Myndigheten för Yrkeshögskolan, med flera på att bygga en infrastruktur för ett effektivt stöd, utvärdering eller tillsyn. Detta har skett genom framtagande av analyser och kunskapsunderlag kopplade till könsstereotypa studieval eller studieresultat, kompetensutveckling av personal samt utvecklade arbetssätt för könsuppdelad statistik.

### **Delmål fyra. En jämn fördelning av det obetalda hem och omsorgsarbetet**

Att delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet är lågt prioriterat konstaterades i avsnitt 2.2.5. Detta märks även bland myndigheterna inom JiM. Ett fåtal åtgärder kan ändå nämnas, bland annat Försäkringskassans kunskapsproduktion och informationsinsatser kring föräldraförsäkringen och Kriminalvårdens arbete med föräldragrupper, för att försöka stärka banden mellan barn och deras dömda föräldrar.

### **Delmål fem. Jämställd hälsa**

Jämställd hälsa är ett delmål där färre åtgärder har vidtagits inom ramen för JiM jämfört med det omfattande arbete som pågår inom ramen för den särskilda satsningen som rör förlossningsvården och kvinnors hälsa och som involverar ett flertal myndigheter. (se avsnitt 5.3). Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen hör till de JiM-myndigheter som fått uppdrag kopplade till jämställd hälsa och delvis även till den särskilda satsningen som bland annat resulterat i en stor kunskapsproduktion, genom rapporter och andra underlag. Förutom detta har Socialstyrelsen även tillsammans med Försäkringskassan arbetat för en jämställd sjukförsäkring genom utveckling av det försäkringsmedicinska beslutsstödet.



### **Delmål sex. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.**

Att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor har varit ett angeläget mål för JiM-myndigheterna, framförallt för myndigheterna med anknytning till rättsväsendet. Brå har arbetat med att utveckla sina arbetssätt och har tagit fram kunskapsöversikter inom ramen för satsningen, medan Polismyndigheten har arbetat med olika samverkansprojekt knutna till att förbättra handläggningen. Myndigheternas möten med brottsoffer har varit ett utvecklingsområde för bland annat Åklagarmyndigheten som i samarbete med Nationellt Centrum för Kvinnofrid har tagit fram en webbutbildning för att personalen ska kunna ge offer för brott i nära relation ett professionellt stöd. Utbildningen har efter framtagandet spridits till andra myndigheter, bland annat åklagare vid Ekobrottsmyndigheten.

Delmålet om mäns våld mot kvinnor är det mål som fått spridning inom flera samhällssektorer. Arbetsmiljöverket har utfört ett arbete mot sexuella trakasserier genom informationsspridning och bland annat utbildat tillsynspersonal om frågor rörande prostitution och människohandel. Försäkringskassan har inom ramen för programmet arbetat med att tidigt upptäcka våld i nära relationer genom de möten de har med medborgare. Denna åtgärd har nu övergått i ett bredare uppdrag med samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten.

Något förvånande är att myndigheter inom vissa sektorer redovisar förhållandevis få prestationer som berör delmålet. På skolans område finns enbart enstaka exempel och detsamma gäller inom vården, där Socialstyrelsens arbete med våld i nära relationer i sina vägledningar kan nämnas.

### **5.1.3. Sammanfattande slutsatser**

Övergripande visar analysen av JiM-satsningen i relation till de jämställdhetspolitiska målen att de flesta av myndigheterna har byggt upp en stabil infrastruktur och på detta sätt lagt en god grund för ett framtida jämställdhetsarbete. Detta var också ett viktigt syfte med satsningen sett till den inriktning på styrning och ledning som fanns i uppdraget som gavs myndigheterna. Analysen synliggör också att få myndigheter kan påvisa att deras konkreta resultat av utvecklad verksamhet har gett tydliga effekter på samhällsnivå i relation till de jämställdhetspolitiska målen. Det här är en bild som bekräftar resultaten i Statskontorets rapport (Statskontoret 2019). Detta betyder däremot inte att det inte finns effekter av satsningen eller myndigheternas arbete med koppling till de jämställdhetspolitiska målen, utan snarare att myndigheterna själva har svårt att påvisa eller tolka dem.

Analysen visar att det finns resultat inom samtliga målområden, även om delmålet om det obetalda hem och omsorgsarbetet är underrepresenterat. Flertalet resultat har koppling till delmålen om ekonomisk jämställdhet och mäns våld mot kvinnor. Det är även intressant att många myndigheter lyfter att deras arbete syftar till att stärka delmålet om makt och inflytande även om tolkningen av delmålet ibland framstår som begränsad. Det är också märkbart att så få resultat kan kopplas till flera delmål och att myndigheterna tycks ha svårt att se kopplingar till andra områden utanför sitt direkta sakområde. I detta sammanhang är det också värt att reflektera kring vilka effekter myndigheter genom jämställdhetsintegrering kan åstadkomma i förhållande till jämställdhetspolitikens övergripande mål. Inom ramen för JiM skulle verksamhetsutveckling ske för att myndigheterna skulle bidra till uppfyllandet av politikens mål, och en infrastruktur för jämställdhetsarbete på förvaltningsnivå har därigenom skapats. Men för att möta större samhällsutmaningar och åstadkomma den omfördelning av makt och resurser som jämställdhetspolitiken syftar till, krävs sannolikt även riktade politiska prioriteringar i kombination med samverkan mellan myndigheter för att överbrygga respektive sektorsansvar.

## 5.2. SATSNINGAR PÅ UTRIKES FÖDDA KVINNORS ARBETSMARKNADSETABLERING

Utvecklingen på arbetsmarknaden de tio senaste åren har lett till att Sverige har fått en tudelad arbetsmarknad. Utrikesfödda kvinnor framträder som en grupp, som inte har fått del av den positiva utvecklingen som har skett för många andra kvinnor och motsvarande grupp män (Arbetsförmedlingen 2019). Politiken har uppmärksammat detta och åtgärder har vidtagits. I föregående års rapport lyfte Jämställdhetsmyndigheten därför att dessa åtgärder är intressanta att följa (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Många av åtgärderna som pekats ut för att främja utrikesfödda kvinnors etablering på arbetsmarknaden och motverka tudelningen återfinns som uppdrag till Arbetsförmedlingen. Denna fallstudie kommer därför fokusera på hur uppdragen tagits an av Arbetsförmedlingen och vad de resulterat i, men även undersöka uppdrag till Tillväxtverket för att se vad de resulterat i i relation till jämställdhetspolitikens mål.

### 5.2.1. Uppdrag till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har till uppdrag att varaktigt öka sysselsättningen för olika grupper på svensk arbetsmarknad. Sedan 2010 är Arbetsförmedlingen även den myndighet som ansvarar för etableringen av nyanlända.<sup>11</sup> Uppdraget innebär att Arbetsförmedlingen ska ge nyanlända rätt förutsättningar att så snabbt som möjligt lära sig svenska, få jobb och klara sin egen försörjning. En del i detta arbete handlar om att fånga upp nyanlända som saknar de kunskaper som krävs på den svenska arbetsmarknaden och se till att de fokuserar på utbildning.<sup>12</sup> Uppdragen till Arbetsförmedlingen under 2017–2019 gällande gruppen utrikesfödda kvinnor har stort fokus på etableringsuppdraget<sup>13</sup>/etableringsprogrammet<sup>14</sup> och aktiviteter däriinom. Ett exempel på en åtgärd som vidtagits av regeringen och som antas få god effekt är införandet av utbildningsplikt för deltagare inom etableringsprogrammet med kort utbildning.<sup>15</sup>

#### Förbättrat kunskapsläge synliggör ojämställdhet

Arbetsförmedlingen fick 2017 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur myndigheten avser att öka andelen utrikesfödda kvinnor som arbetar eller studerar (Arbetsmarknadsdepartementet 2017). Handlingsplanen mynnade ut i en rad mål och aktiviteter för 2017 och 2018 med fokus på kunskapshöjande insatser inom myndigheten, samt ett arbete med att förändra service och tjänster för att bättre möta målgruppens behov. Som ett led i arbetet initierades interna kartläggningar och analyser som identifierade en rad aktiviteter i den egna verksamheten där könsskillnader uppstår. Ett tydligt resultat är att kvinnor och män inte erbjuds samma stöd. Analyserna visar att män får ta del av arbetsnära insatser som arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb i högre utsträckning, medan kvinnor får ta del av förberedande utbildningar och extratjänster i större omfattning.

---

<sup>11</sup> Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingens instruktion: Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förordning (2017:1166).

<sup>13</sup> Under 2018 och 2019 kommer det gamla och nya systemet gälla parallellt, eftersom nyanlända som påbörjade etableringsinsatser fram till 1 januari 2018 följer det gamla regelverket.

<sup>14</sup> Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

<sup>15</sup> 14§ förordning (2017:820)

Vidare får män i genomsnitt fler besök och kallelser till möten hos arbetsförmedlare än kvinnor. Män träffar också arbetsförmedlaren tidigare i arbetslöshetsperioden och dessutom i högre grad samma handläggare, vilket tillsammans med möten tidigt i arbetslöshetsperioden ökar sannolikheten att få en insats. Detta trots att kvinnor i högre grad än män bedöms vara i behov av en tidig insats. Arbetsförmedlare gör också arbetsmarknadspolitiska bedömningar som får olika konsekvenser för kvinnor och män. Män, framförallt inom etableringsuppdraget, bedöms i högre utsträckning vara matchningsbara. Att vara matchningsbar innebär att vara redo för arbete eller utbildning. Det ökar också sannolikheten att få en arbetsnära insats (Arbetsförmedlingen 2018).

Vidare visar resultaten att arbetsförmedlare, när de ska balansera mellan de krav som ställs på dem och de resurser de har att tillgå, utvecklar olika typer av arbetsstrategier. Det tar sig uttryck som att de tillskriver utrikes födda kvinnor egenskaper som ”svårjobbade” eller ”omotiverade”. Ofta ställs dessa kvinnor mot män som anses vara mer ”drivna” och ”på”. Dessa uppfattningar påverkar hur arbetsförmedlarna förhåller sig till kvinnor respektive män i möten och kontakter (Arbetsförmedlingen 2019a). Arbetsstrategierna förenklar arbetet för arbetsförmedlarna och sparar därigenom tid, vilket tenderar att drabba kvinnor med kort utbildning och liten arbetslivserfarenhet. Det tar sig bland annat uttryck i form av bristfälliga kompetenskartläggningar och att kvinnorna prioriteras bort vid matchningar mot lediga tjänster. Gravida kvinnor skrivs inte heller in som arbetssökande i samma utsträckning som andra individer.

Sammanfattningsvis innebär det att män till stor del får del av en arbetsmarknadspolitik som ökar möjligheterna att få ett arbete och försörja sig. Kvinnor å andra sidan tenderar i större utsträckning att aktiveras i form av deltagande i aktiviteter som inte nödvändigtvis gagnar deras arbetsmarknadsetablering. Det kan bidra till att utrikes födda kvinnor har en svagare förankring på arbetsmarknaden.

För att komma till rätta med problemen drar Arbetsförmedlingen slutsatsen att de behöver intensifiera arbetet med jämställdhetsintegrering och att verksamheten tydligare behöver styras mot jämställdhet. Jämställdhetsaspekter behöver vägas in vid upphandlingar och uppföljningar av privata aktörer. Analyser som lyfter fram vad som fungerar, för vem och varför, behöver göras. Om insatser, stöd och tid inte fördelas mer jämnt mellan kvinnor och män, riskerar sysselsättningsgapet mellan könen att vidgas ytterligare (Arbetsförmedlingen 2019).

### **2018 års positiva utveckling bröts 2019**

Utvecklingen på arbetsmarknaden under 2018 var god. Den starka efterfrågan på arbetskraft tillsammans med den positiva utvecklingen av extratjänster bidrog till att andelen kvinnor och män som lämnade etableringsuppdraget för arbete eller studier ökade jämfört med 2017. Andelen kvinnor och män som lämnar jobb- och utvecklingsgarantin för jobb eller studier bedöms också nå målen, genom att antalet personer som fick extratjänster och moderna beredskapsjobb ökade. Arbetsförmedlingen gjorde därigenom bedömningen att de uppnått önskat resultat (Arbetsförmedlingen 2019d). Sysselsättningsgapet mellan utrikesfödda kvinnor och män ökade dock under 2018 på grund av att en större andel män än kvinnor övergick till arbete.

Under 2019 var utvecklingen på arbetsmarknaden inte till närmelsevis så positiv för utrikesfödda kvinnor, som under 2018. Arbetsförmedlingens prioriteringar och fokus på gruppen kan inte urskiljas i några egentliga resultat. Beslutskapaciteten på myndigheten sjönk på grund av neddragningar i anslag. Slopandet av extratjänster fick en direkt effekt på arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor. Utrikes födda kvinnor är fortfarande överrepresenterade inom insatser, som i regel riktade sig till personer som står längre från arbetsmarknaden, exempelvis förberedande- och orienterande utbildningar. Inom mer arbetsmarknadsnära insatser, till exempel arbetsmarknadsutbildning och flera av de subventionerade anställningarna, var andelen utrikes födda kvinnor fortsatt låg. Vad gäller insatser av mer arbetsnära karaktär är resultaten för utrikes födda kvinnor ofta sämre än för andra grupper. Inrikes födda övergår i betydligt högre utsträckning till osubventionerat arbete. Skillnader förekommer även mellan utrikes födda kvinnor och män, då männen oftare åtföljs av nystartsjobb.

### **Synliggjorda problem kräver extra fokus på jämställdhet**

Sammantaget understryker Arbetsförmedlingens åtgärder och resultat vikten av att säkerställa att arbetsnära insatser som arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och tjänsten Stöd- och matchning (STOM) kommer fler utrikes födda kvinnor till del och att det inte endast bör handla om volymer. Det behöver parallellt göras ett arbete med att få upp utrikes födda kvinnors resultat, till exempel genom matchnings- eller arbetsgivararbete. Det är också viktigt att komma fram till varför utrikesfödda kvinnor som tar del av insatser inte lyckas övergå till arbete i lika stor utsträckning som andra deltagare. Arbetsförmedlingen har under 2019 haft en intern prioritering att utrikes födda kvinnor inom och utanför ramprogram i högre utsträckning ska få ta del av insatser. Både studier och erfarenheter tyder på att det är sannolikt att det behövs förändringar i matchningsarbetet och i arbetet med arbetsgivare för att uppnå bättre resultat (Arbetsförmedlingen 2019b). När extratjänst återinfördes under senare delen av 2019 gjordes en tydlig prioritering av utrikes födda kvinnor, vilket kan bidra till positiva resultat under 2020.

I årsredovisningen för 2019 konstaterar Arbetsförmedlingen att de behöver arbeta aktivt för en jämnare fördelning av programbeslut mellan kvinnor och män för att främja en jämställd arbetsmarknadsetablering. Styrningen behöver bli tydligare och uppföljningen mer regelbunden. Ett annat viktigt utvecklingsområde är att verka för att fristående aktörer i större utsträckning ger det stöd utrikes födda kvinnor behöver för att komma närmare arbetsmarknaden. Detta ska dels möjliggöras genom att jämställdhetsperspektivet får ett tydligare fokus i den nationella och regionala leverantörsuppföljningen, dels genom att Arbetsförmedlingen ser över vilka krav som ställs gällande jämställdhetsperspektiv i utformandet av upphandlingar (Arbetsförmedlingen 2020).

### 5.2.2. Uppdrag till Tillväxtverket

Tillväxtverket genomför ett flertal regeringsuppdrag med syfte att skapa mer lika villkor för företagande och en mer inkluderande arbetsmarknad, samt förbättra integrationen på arbetsmarknaden. En del i arbetet är att förenkla vägen till arbete genom att främja olika typer av verksamheter som stöttar utrikes födda kvinnor i processen att bli självförsörjande, antingen genom lönearbete eller företagande.

#### Behov av nya metoder och arbetssätt

För att stärka förutsättningarna för utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden understryker Tillväxtverket att det finns behov av att utveckla nya arbetssätt och metoder i kompetensförsörjningsarbetet. Det kan handla om hur validering, regional yrkesutbildning för vuxna och lärcentrum kan användas för att ta tillvara och stärka utrikes föddas kompetens och kunskaper för att möta behoven på den regionala arbetsmarknaden. Arbetet genomförs i samarbete med kommuner, myndigheter, branschorganisationer och civila samhället med flera utifrån regionala förutsättningar och behov.

Inom regeringsuppdraget Främja utrikes födda kvinnors företagande som pågår 2018–2021 har Tillväxtverket finansierat sju projekt som bland annat erbjuder mentorskaps- och nätverksinsatser, med syfte att främja företagande och affärsutveckling i målgruppen. Tillväxtverket beviljar även projektmedel inom ramen för ”Vägar till jobb för utrikesfödda kvinnor”. 2018–2021 finansierar Tillväxtverket projekt som bidrar till bättre kompetensförsörjning i näringslivet genom att fler utrikes födda kvinnor får anställning, praktik, eller påbörjar studier som förväntas leda till arbete eller startar företag. Projekten genomförs av organisationer, företag, kommuner med flera.

### **Synliggjorda hinder på arbetsmarknaden och behov av forskning**

För att utveckla det fortsatta arbetet har Tillväxtverket tagit fram tre rapporter, som bland annat visar på att kvinnor och utrikesfödda möter hinder på arbetsmarknaden, och att kombinationen leder till en längre väg ut på svensk arbetsmarknad (Tillväxtverket 2019b). Tillväxtverket lyfter att det finns ett fördjupat behov av studier som svarar på frågan varför det finns skillnad mellan utrikesfödda kvinnor och andra grupper samt vilka typer av insatser som leder till bäst resultat för just denna grupp.

De menar också att regionala förutsättningar är viktiga att beakta i arbetet och efterlyser mer forskning om hur arbetsvillkoren ser ut för utrikes födda kvinnor som driver företag (Tillväxtverket 2019c). Vidare identifierar de behov av:

- En storskalig studie som undersöker utrikes födda kvinnors tillgång till olika former av kapital i allmänhet och som kan utreda förekomsten av diskriminering på lånemarknaden i synnerhet.
- En studie kring i vilken utsträckning arbetsvillkor utgör en barriär för företagande i allmänhet och för utrikes födda kvinnor i synnerhet.
- Att fortsatt fokusera på stöd i uppstartsfasen, då behoven tycks vara störst där, men också utforma stöd efter olika stadier av etablering på arbetsmarknaden.
- Att särskilt satsa på stödformer för målgruppen som präglas av långsiktighet och personlig kontakt.

I intervjuer med målgruppen framkommer tydligt att kvinnorna själva särskilt efterfrågar ”arbetsnära” aktiviteter, med andra ord sådant som i stor utsträckning liknar reguljärt arbete (Tillväxtverket 2019a). I dagsläget erbjuds detta sällan till utrikes födda kvinnor. Tillväxtverket synliggör också behoven av att tydligare redogöra för varför en insats erbjuds och är nödvändig för en deltagare och hur olika insatser hänger ihop i den kedja som ska leda till arbete eller företagande. Eftersom insatser med fokus på arbete i så hög grad efterfrågas av målgruppen har dessa extra stor potential att motivera kvinnorna att delta i dem.

### **Fortsatt ojämställt bland beviljade bidrag**

I årsredovisningen för 2018 konstaterar Tillväxtverket att beviljade medel för främjande av företagande är fortsatt ojämställt. 86 procent (84 procent 2017) av företagen som mottog stöd inom ramen för nationella medel 2018 drevs av män. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) har lyckats bättre med att nå ut till företag som drivs av kvinnor – 23 procent av företagen som mottagit stöd under perioden 2014-2018 drivs av kvinnor. Utfallet vad gäller företagare med utländsk bakgrund samt unga ligger på ungefär samma nivå som nationella medel. Vad gäller mångfalds- och jämställdhetsarbetet i de projekt som beviljats stöd var det 2018 55 procent som integrerat jämställdhet respektive mångfald (aktivt eller delvis) i projektens planering, genomförande och/eller uppföljning. Siffrorna avser nationella medel. Resultatet innebär en ökning jämfört med 2017 med 9 (jämställdhet) respektive 2 procent (mångfald) (Tillväxtverket 2019d).

### **Utvecklade individer - kvarstående strukturella hinder**

Årsredovisningen visar att Tillväxtverket 2019 genomförde processtöd för projekt med nyanlända och utrikes födda som målgrupp inom fem olika regeringsuppdrag. Syftet var att stärka projektens förmåga att planera och genomföra insatser för målgruppen generellt och att särskilt nå ut bättre till kvinnor i projektverksamheterna. Preliminära slutsatser är att det finns goda möjligheter för nyanlända att starta och driva företag. Deltagarna har fått ökade kunskaper om företagande i Sverige, inspiration och motivation, nätverk och kontakter och i många fall förbättrade kunskaper i svenska språket. Även deltagande organisationer hade fått ökad kunskap om målgruppen och utvecklat metoder som är anpassade till målgruppens behov, vilket ger goda förutsättningar för flera verksamheter att leva vidare över tid (Tillväxtverket 2020).

Flera strukturella hinder kvarstår samtidigt. Dessa hinder består bland annat av lagar och regler som gör det svårt för målgruppen att starta och driva företag i Sverige. Tillfälliga uppehållstillstånd, ett för deltagarna missgynnande ersättningssystem samt begränsade möjligheter till finansiering av företagsstart är exempel på hinder som är avgörande för målgruppens möjligheter att starta företag i Sverige. De strukturella hindren är svåra eller omöjliga för projekten att påverka på egen hand.



### 5.2.3. Sammanfattande slutsatser

För att bryta den tudelning som finns på arbetsmarknaden och minska arbetslösheten för personer med kort utbildning krävs att betydande resurser läggs på utbildning, men också på subventionerade anställningar (Arbetsförmedlingen 2019c). Neddragningen av anslag inom arbetsmarknadspolitiken har påverkat förutsättningarna i motsatt riktning och lett till att beviljade insatser till arbetssökande har minskat.<sup>16</sup> Effekterna har varit märkbara under 2019 i termer av ökad arbetslöshet för utrikesfödda kvinnor.

Utrikes födda kvinnor är en heterogen grupp och således behövs många olika medel och arbetssätt för att främja etableringen på svensk arbetsmarknad. Uppenbara faktorer som får betydelse för val av insatser är till exempel utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet. Samtidigt är andra faktorer viktiga att väga in. Ökat arbetskraftsdeltagande och ökad sysselsättning för gruppen är viktiga mål, men det ekonomiska perspektivet måste också vägas in. Sysselsättningen måste ha som mål att bidra till ekonomisk självständighet, och inte enbart ha fokus på sysselsättning (Jämställdhetsmyndigheten 2019d). För det krävs oftast aktivitet och eller ersättning på heltid. Deltidslösningar uppfyller sällan målet om ekonomisk självständighet. Mot denna bakgrund blir det även viktigt att beakta det obetalda hem- och omsorgsarbetet och de förväntningar som finns på kvinnor och män i detta sammanhang. Andra viktiga utgångspunkter för arbetet bör fokusera på att inte reproducera de ojämställdhetsproblem som återfinns bland inrikes födda på svensk arbetsmarknad. Där könsbundna yrkesval är ett exempel som också är relaterat till möjligheten att arbeta heltid, samt storleken på lön och pension.

I 2018 års regleringsbrev uppdrogs Arbetsförmedlingen att redovisa hur myndigheten arbetar med Jobbsprånget (praktikprogram för nyanlända med relevant utbildning och erfarenhet). I den redovisningen saknas ett jämställdhetsperspektiv helt.

Alla utrikesfödda kvinnor saknar inte utbildning och erfarenhet, därför hade det varit mycket intressant att få ta del av arbetsmarknadsutfall för den grupp utrikesfödda kvinnor som står närmare arbetsmarknaden.

---

<sup>16</sup> I budgetpropositionen för 2019, gjordes stora neddragningar och bland annat så ”slopades extratjänster”.

Många av de vidtagna åtgärderna, som till exempel återfinns i Arbetsförmedlingens handlingsplan (Arbetsförmedlingen 2017) har lagt en bra grund för det fortsatta arbetet. Flera av de nya projekt, där nya arbetssätt och metoder prövas, behöver nu utvärderas och följas upp. Kartläggningen pekar på stora kunskapsluckor inom forskning och utvärdering vad gäller etableringen på arbetsmarknaden för utrikesfödda kvinnor. Områden som särskilt framträder som viktiga att belysa är varför olika insatser fungerar sämre för denna grupp än för motsvarande grupp män. Vad är det för insatser som fungerar för olika grupper av utrikesfödda kvinnor och vilka insatser fungerar inte? Varför har utrikesfödda kvinnor sämre arbetsmarknadsutfall än motsvarande grupp män? Hur ser villkoren för utrikesfödda kvinnors företagande ut?

Utvecklingen på arbetsmarknaden 2019 visar att politikens fokus på utrikesfödda kvinnor inte gett önskad effekt. Analysen visar att den stora neddragen av anslag till Arbetsförmedlingens verksamhet, samt neddragningen av medel till de arbetsmarknadspolitiska verktygen har fått störst konsekvens för de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden, där utrikesfödda kvinnor med kort utbildning ingår (Arbetsförmedlingen 2019c).

Mot bakgrund av denna situation vill Jämställdhetsmyndigheten lyfta behovet av att förstärka styrmedlen samt inkludera målgruppen bättre i de olika processerna. Träffsäkra främjandeåtgärder, med tydliga mål om jämn fördelning av arbetsnära insatser, som till exempel lönestöd, nystartsjobb och praktik, vore ett sätt att öka takten i utvecklingen. Tillväxtverkets kartläggning av stöden visar att kvinnorna själva, efterlyser arbetsnära insatser i större utsträckning och en större tydlighet i processen för ett arbetsmarknadsnärmande. För många av kvinnorna som står långt ifrån arbetsmarknaden är vägen till ett reguljärt arbete lång och behöver troligtvis inkludera utbildning, som sedan följs av andra arbetsmarknadspolitiska insatser som praktik och subventionerade anställningar. För att motivera deltagarna till att fullfölja aktiviteterna behövs dessutom transparens och insatser som bidrar till egenmakt och inflytande över processen. Nya stöd och verktyg behöver utvecklas i samverkan med gruppen, för att dessa skall ha större potential att möta de behov som gruppen har, motivera kvinnorna och lägga grunden för vad de verkligen behöver.

Jämställdhetsmyndigheten ser också en indikation på att fler insatser för att ändra arbetsgivares attityder måste vidtas. Detta mot bakgrund av att flera av de projekt som initierats sedan upprättandet av handlingsplanen visar att utrikesfödda kvinnor måste presenteras för fler arbetsgivare än motsvarande grupp män, för att få en anställning. Dessutom är det viktigt att framhålla, det som Arbetsförmedlingen själva konstaterar, att arbetet med att förändra arbetssätt vid matchning av utrikes födda kvinnor måste intensifieras och jämställdhetsintegreras i högre utsträckning.

Ett annat problem som behöver tas omhand är att trots att det är betydligt fler utrikesfödda kvinnor och män som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin än i etableringsprogrammet, särredovisar inte Arbetsförmedlingen utvecklingen på kön eller utrikesfödda i sin årsredovisning för dessa program. Det är en stor brist som synliggör behovet av att ett jämställdhetsperspektiv implementeras i samtliga arbetsmarknadspolitiska program. Det borde också vara en logisk följd av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering.

### **5.3. SATSNINGAR PÅ FÖRLOSSNINGSVÅRDEN OCH HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SOM RÖR KVINNORS HÄLSA**

Hälsa- och sjukvården utgör en central samhällssektor i Sverige. Därför är också arbete för jämställdhet inom sektorn nödvändigt för att de jämställdhetspolitiska målen ska kunna uppnås. Fallstudien fokuserar två huvudsakliga jämställdhetsproblem med bäring på såväl den ekonomiska jämställdheten som jämställd hälsa. Å ena sidan har hälso- och sjukvård till kvinnor delvis varit eftersatt och underprioriterad (exempelvis Socialdepartementet 2015). Å andra sidan är hälso- och sjukvården en kvinnodominerad arbetsplats som präglas av ökad belastning och problem med att upprätthålla bemanning och kompetensförsörjning (exempelvis SKR 2016).

Den svenska förlossningsvården håller överlag en hög medicinsk kvalitet i ett internationellt perspektiv. Samtidigt kvarstår förbättringsområden i vården före, under och efter förlossning (graviditetsvårdkedjan), bland annat gäller det att motverka förlossningsskador, öka kvinnornas delaktighet i vården samt stärka kompetensförsörjningen. Sverige ligger internationellt sett relativt högt avseende andelen som får allvarliga bristningar av typen grad 3 och 4. Det finns också oförklarliga skillnader i förlossningsvården inom och mellan regioner (exempelvis Vårdanalys 2019). Särskilt vården efter förlossning har pekats ut som ett viktigt förbättringsområde (exempelvis Socialstyrelsen 2017a).

Gruppen gravida och födande kvinnor har också blivit mer diversifierad. Exempelvis är barnafödande kvinnor äldre och fler är födda i andra länder. Det finns en betydande jämlikhetsproblematik i graviditetsvårdkedjan där gruppen unga, personer med kort utbildning och personer födda utanför Europa, särskilt i Afrika söder om Sahara, visar sämre resultat än andra grupper (Socialstyrelsen 2017a). Förlossningsvården behöver därmed bli mer lyhörd för olika kvinnors behov och upplevelser.

Inom förlossningsvården är bemanning och kompetensförsörjning en utmaning. Förlossningsklinikerna har svårt att attrahera och behålla personal. Tillgången på personal, särskilt barnmorskor, upplevs som begränsad i många delar av landet och pensionsavgångar väntar. Orsaken till detta står bland annat att finna i att kraven på förlossningsvården har ökat över tid vilket delvis beror på att antalet förlossningar ökat mer än antalet barnmorskor<sup>17</sup>, liksom antalet komplicerade graviditeter och förlossningar (exempelvis Vårdanalys 2018). Patientgruppen är också mer heterogen och har ökade förväntningar på delaktighet och inflytande.

Även inom andra vårdområden har kvinnospecifika sjukdomar och sjukdomar där kvinnor är överrepresenterade och som berör många kvinnor varit eftersatt och underprioriterad. Det gäller bland annat sjukdomar som endometriosis, vestibulit och hypoteros (Socialstyrelsen 2019e). Det finns även ojämställdhet i vården vid diabetes och hjärt- och kärlsjukdomar (Socialstyrelsen 2017d) samt i vård och omsorg av äldre kvinnor och män. Kvinnors längre livslängd leder exempelvis till att de ofta lever ensamma de sista åren i livet och med sämre hälsa. Ett generellt mönster är också att äldre kvinnor i betydligt högre utsträckning än äldre män besväras av ensamhetskänslor, oro och ångest (Socialstyrelsen 2017c).

För att komma tillrätta med dessa och närliggande problem har regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) ingått fleråriga överenskommelser för att stärka förlossningsvården och annan hälso- och sjukvård riktad till kvinnor. Därutöver har regeringen givit ett antal myndigheter i uppdrag inom området. Överenskommelserna och myndighetsuppdragen presenteras i de två kommande avsnitten.

### 5.3.1. Överenskommelser mellan regeringen och SKR

Överenskommelserna mellan regeringen och SKR initierades 2015 och förväntas pågå till 2022<sup>18</sup>. Genom överenskommelserna fördelas stimulansmedel till regionerna för att förbättra förlossningsvården och vård för att främja kvinnors hälsa inom primärvården med särskild inriktning på socioekonomiskt utsatta områden. Succesivt har överenskommelserna utvidgats till att inkludera hela vårdkedjan före, under och efter graviditet inklusive neonatalvården och uppföljningen av regionernas arbete har stärkts.

---

<sup>17</sup> Tilläggas bör att merparten av verksamma barnmorskor arbetar inom andra sektorer än förlossningsvården. Under 2015 arbetade endast 36 procent av alla verksamma barnmorskor inom förlossningsvården. (SKL 2017).

<sup>18</sup> Överenskommelserna är beskrivna i Socialdepartementet 2015; 2016c; 2016e; 2018a; 2019

Medel har även tillförts regionerna för ökade kostnader i samband med regeringens reformer om avgiftsfri mammografiscreening och screening för livmoderhalscancer samt kostnadsfria preventivmedel till unga, för att minska antalet oönskade graviditeter. Totalt har cirka 4,7 miljarder kronor fördelats till insatser inom förlossningsvården och kvinnors hälsa inom primärvården mellan 2015–2019 och ytterligare 3 miljarder har aviserats för 2020–2022, fördelade enligt tabell 8 nedan (Vårdanalys 2018).

**Tabell 8 – Omfattning i miljoner kronor per år för satsningen inom överenskommelserna**

Del av satsningen	Utbetalt					Aviserat		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Förbättra förlossningsvården och insatser för kvinnors hälsa	200	375	673	1 545	1 400	1 000	1 000	1 000
Förstärka primärvårdens arbete med kvinnors hälsa	-	125	117	114	130			
SKR:s samordningsansvar för insatserna i överenskommelsen	-	5	6	15				
Stöd till screeninginsatser (medel till SKR)	-	5	5	16				
Stöd till utvecklingen av centrum för bäckenrehabilitering (medel till SKR)		10	10	-				
Avgiftsfri mammografiscreening 40-74 år	-	100	207	207	207	207	207	207
Kostnadsfria preventivmedel till och med 20 år	-	-	27	27	27	27	27	27
Avgiftsfri screening av livmoderhalscancer	-	-	-	141	141	141	141	141
<b>Totalt</b>	200	620	1 045	2 065	1 905	1 375	1 375	1 375

Källa: I väntans tider, Vårdanalys 2018. Jämställdhetsmyndigheten har modifierat tabellen något.

Det primära målet för satsningen på förlossningsvården, dit merparterna av medlen gått<sup>19</sup>, har varit att förbättra bemanningssituationen och kompetensförsörjningen.

<sup>19</sup> Av de medel som under 2015 – 2019 gick till att stärka förlossningsvården och kvinnors hälsa inom primärvården utgjorde förlossningsvårdens andel cirka 90 procent.

### 5.3.2. Satsningens myndighetsuppdrag

Vid sidan av överenskommelserna har ett antal myndigheter fått uppdrag. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) har fått i uppdrag att följa upp flera av åtgärderna (Socialdepartementet 2016d). Dels de åtgärder som ska stärka förlossningsvården och kvinnors hälsa och åtgärder för att stärka primärvården med särskild inriktning på socioekonomiskt utsatta områden, dels införandet av avgiftsfri mammografi för kvinnor 40–74 år samt kostnadsfria preventivmedel till unga under 21 år. Socialstyrelsen har fått ett samlat uppdrag om förlossningsvården och kvinnors hälsa med särskild inriktning på primärvården (Socialdepartementet 2016a, 2016b)<sup>20</sup>. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har i uppdrag att systematiskt utvärdera, sammanställa och tillgängliggöra kunskap och metoder kring förlossning med fokus på komplikationer och skador hos den födande kvinnan i samband med förlossningen (SBU 2016a; 2016b).

Några uppdrag är relaterade till särskilda diagnoser som vestibulit och sköldkörtelproblematik. Socialstyrelsen och SBU har även fått flera uppdrag i relation till endometrios, där framtagandet av nationella riktlinjer utgör huvuduppdraget. Uppdrag har även givits till Socialstyrelsen för att utreda graden av jämställdhet i behandlingar inom diabetesvården och hjärt-kärlsjukvården samt undersöka hur äldre kvinnor upplever sin vård och omsorg (Socialstyrelsen 2017c; 2017d). Flera lärosäten har även uppdragits att öka antalet utbildningsplatser avseende barnmorskor, sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor.

### 5.3.3. Fallstudiens syfte

Som synes innehåller satsningen för att främja kvinnors hälsa flera aktörer. Syftet med denna fallstudie är *därför att ge en övergripande lägesbild av satsningen på förlossningsvården och annan vård för att främja kvinnors hälsa samt att analysera resultaten i förhållande till jämställdhetspolitikens mål.*

För att skapa en övergripande lägesbild har rapporter från framförallt SKR, Vårdanalys, Socialstyrelsen och SBU tjänat som underlag. Det är dock viktigt att framhålla att det inte är en fullständig bild. Delvis beroende på behovet att avgränsa och delvis för att delar av materialet saknas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Socialstyrelsen ska även genomföra en informationssatsning riktad till gravida och nyförlösta kvinnor om hälsofrågor kopplade till tiden efter förlossning (Socialdepartementet 2018b, 2018c).

<sup>21</sup> Vårdanalys slutredovisning har skjutits fram från den 1 mars till den sista september 2020. Resultat från denna kunde därför inte, som planerat, ingå i föreliggande fallstudie.

Ett antal uppdrag har ännu inte redovisats. Det handlar bland annat om pågående uppdrag kring graviditetskomplikationer, förlossningsskador, förlossningsrädsla, förlossningsdepression och kejsarsnitt på moderns begäran. Även uppdrag avseende klimakteriet, könstympning samt den kvinnodominerade sjukdomen lipödem och rektusdiastas, en komplikation efter graviditet och förlossning, har initierats. Då flera av uppdragen nyligen givits är det inte möjligt att uttala sig om deras resultat. Fallstudien omfattar exempelvis inte heller de av regionerna genomförda åtgärder som ligger utanför graviditetsvårdkedjan, samt uppdraget om äldre kvinnors upplevelser av sin vård och omsorg då Socialstyrelsen endast visat på små icke-signifikanta könsskillnader (Socialstyrelsen 2017c).

### 5.3.4. En graviditetsvårdskedja i förändring

Ett stort antal åtgärder har vidtagits inom vårdkedjan före, under och efter graviditet samt för personalen inom förlossningsvården (SKR 2020). I början av satsningen låg aktörernas fokus på att ta fram kunskapsunderlag och analysera verksamheterna, parallellt med att förbättringsarbete startade i regionerna. Framtagandet av ny kunskap fortsatte och efterhand har förbättringar inom vården, utveckling inom bemanning och kompetensförsörjning samt informationsspridnings- och kunskapsinhämtningsinsatser kunnat påvisas. Dessa delar diskuteras nedan. Först presenteras dock övergripande resultat av satsningen på förlossningsvården och kvinnors hälsa.

I SKR:s strategiska plan för satsningen är visionen att alla kvinnor och deras familjer ska känna sig trygga hela vägen – före, under och efter graviditet (SKR 2019a). Kopplat till visionen finns fem övergripande mål med tillhörande indikatorer samt strategier för att nå målen. När regionernas arbete under 2019 följdes upp kunde tydliga förbättringar konstateras avseende några av uppföljningsindikatorerna kopplade till de övergripande målen, se tabell 9.

**Tabell 9 - Nuläget utifrån de fem övergripande målområdena<sup>22</sup>**

	2015	2019	Målvärde <sup>23</sup>
<b>En mer personcentrerad vård</b>			
Andel kvinnor som är mycket nöjda med sin förlossning <sup>24</sup>	70,6 %	74,1 %	n/a <sup>25</sup>
<b>En mer tillgänglig vård</b>			
Andel kvinnor som varit på barnmorskemottagning efter förlossningen	79,3 %	87,9 %	85 %
<b>En mer säker vård</b>			
Andel kvinnor som drabbats av allvarliga bristningar vid icke instrumentell förlossning (grad III och IV)	2,5 %	2,1 %	1,5 %
Antal sepsisepisoder inom neonatalvården per 100 vård dygn med debut tre dagar efter inläggning <sup>26</sup>	0,22	0,12	n/a
<b>En mer kunskapsbaserad vård</b>			
Andel kvinnor som screenats för riskbruk av alkohol vid inskrivningen till mödrahälsovården	81,2 %	90,6 %	95 %
Andel kvinnor som screenats för våldsutsatthet under graviditeten	78,3 %	90,5 %	95 %
Andel kejsarsnitt enligt Robson 1 och Robson 2	14,0 %	14,3 %	10,4 %
Andel barn som är födda mellan graviditetsvecka 22–33 där modern erhållit minst 1 dos antenatala kortikosteroider	84 %	85 %	90 %
<b>En mer jämlik vård</b>			
Andel kvinnor som varit på eftervårdsbesök på barnmorskemottagning efter förlossning <sup>27</sup>			
Födda i Sverige	82 %	90 %	85 %
Födda utanför Sverige	70 %	84 %	85 %
Med högskole- eller universitetsutbildning	84 %	90 %	85 %
Med enbart grundskoleutbildning	64 %	80 %	85 %

Källa: Regionernas insatser för kvinnors hälsa, SKR 2020. Uppgivna källor i SKR:s rapport är Graviditetsregistret, Vården i Siffror, Graviditet, förlossnings- och nyfödda. Jämställdhetsmyndigheten har modifierat tabellen något.

<sup>22</sup> Uppgifterna i Graviditetsregistret revideras med jämna mellanrum, vilket bland annat beror på olika tidpunkter för inrapportering. Därför kan uppgifter ibland skilja sig något mellan datauttag över tid. Data som redovisas utgår från ett datauttag genomfört under mars 2020.

<sup>23</sup> Målvärde enligt Graviditetsregistret.

<sup>24</sup> Kvinnan räknas som mycket nöjd när hon har skattat sin förlossningsupplevelse som 8 eller mer, på en 10-gradig VAS (Visual Analogue Scale).

<sup>25</sup> Graviditetsregistret har inget målvärde för denna indikator.

<sup>26</sup> Indikatorn rör både verifierade och overifierade fall, eftersom det kan vara svårt att med blodprov verifiera en infektion hos de barn som vårdas inom neonatalvården. I den strategiska planen omnämns indikatorn som ”Antal verifierade vårdrelaterade infektionsepisoder per 100 vård dygn i neonatalvård” (SKR 2019a).

<sup>27</sup> Registrering av eftervårdsbesök sker upp till 18 veckor efter förlossning. På grund av hur registreringen i registret sker kan dessa siffrorna för 2019 års eftervårdsbesök vara något för höga.



Exempelvis hade personcentrering, mätt som andel kvinnor som var mycket nöjda med sin förlossning ökat. Samma positiva utveckling sågs även avseende tillgänglighet, mätt som andel kvinnor som gått på efterkontroller. Här hade även förbättringar skett ur ett jämlikhetsperspektiv (främst med koppling till utbildning och födelseland). Säkerheten hade ökat då färre allvarliga bristningar uppstått och inom neonatalvården hade svåra bakteriella infektioner minskat (sepsisepisoder). Däremot hade andelen kejsarsnitt (Robson 1 och 2) ökat.<sup>28</sup>

### **Förbättrat kunskapsläge**

För att stödja regionernas utvecklingsarbete genomförde SKR i början av satsningen en kartläggning över centrala utmaningar inom överenskommelsen (SKR 2016). Denna visade på förbättringsmöjligheter och stora skillnader i utfall mellan och inom regionerna. Det framkom att behoven hos gravida och födande kvinnor har diversifierats över tid. Exempelvis väljer fler kvinnor att föda barn i högre ålder och fler kvinnor är födda i andra länder. Detta ställer krav på att förlossningsvården behöver bli mer lyhörd. Kartläggningen visade även att många drabbas av allvarliga och förebyggbara bristningar, som kan ge livslånga lidanden för kvinnor som inte får rätt behandling. Sverige har bland de högsta talen för allvarliga bristningar (grad 3 och 4) i OECD. SKR bedömde därför att det fanns ett kompetensbehov för att förebygga, diagnostisera, hantera och följa upp bristningar och andra förlossningsskador. Ytterligare en bedömning var att en nationell patientenkät för förlossningsvården behövde tas fram för att bättre kunna fånga upp kvinnors behov och upplevelser.

I SKR:s kartläggning konstaterades även att det fanns förbättringsbehov i organiseringen av förlossningsvården (SKR 2016). Genom att erbjuda ett samlat team av barnmorskor genom graviditeten, förlossningen och eftervården skulle lyhördheten för kvinnors behov kunna öka. SKR såg även behov av att främja utvecklingen och användningen av kvalitetsregistren (ex Bristningsregistret och Graviditetsregistret) och andra datasystem, i verksamheternas systematiska kvalitetsarbete. Det slogs fast att det behövs nationella riktlinjer kring hur, vad och var vården ska dokumentera så att korrekta jämförelser kan göras. En viktig slutsats rörde utmaningen kring bemanning och kompetensförsörjning. Då förlossningsklinikerna har svårt att attrahera och behålla personal, i synnerhet i storstadsregionerna, konstaterar SKR att det krävs nya grepp om kompetens- och bemanningsutmaningen. En annan viktig slutsats var att förlossningsvården behöver en gemensam målbild och en ökad nationell samordning för att sammanställa och sprida kunskap och stödja regionerna i deras arbete.

---

<sup>28</sup> Kejsarsnitt enligt Robson 1 och 2 innebär kejsarsnitt hos förstfödorskor med fullgången graviditet och barnet i önskat läge.

Senare har flera kartläggningar, kunskapsöversikter och analyser presenterats som både bekräftat och utvecklat SKR:s initiala bild. Under 2018 presenterades en kartläggning över hela vårdkedjan före, under och efter graviditet vilken även låg till grund för SKR:s strategi, som nämnts tidigare (SKR 2018). Utifrån de brister som uppmärksammades i vårdkedjan tydliggjordes förbättringsmöjligheter inom flera områden.<sup>29</sup>

Socialstyrelsen har inom ramen för satsningen kartlagt hur förlossningsvården och framför allt eftervården ser ut i Sverige. (Socialstyrelsen 2017a). Myndighetens bedömning är att förlossningsvården och kvinnors hälsa behöver stärkas på grund av brister och stora variationer i graviditetsvårdskedjan. De finner till exempel omotiverade praxisskillnader i vården efter förlossning, både inom och mellan regionerna (Socialstyrelsen 2019e). I relation till detta har myndigheten även bedömt vilka kunskapsstöd som behövs för hela vårdkedjan före, under och efter graviditet (Socialstyrelsen 2017b). Även Vårdanalys konstaterar att det finns väsentliga skillnader inom och mellan regionerna avseende resultat och processer i graviditetsvårdskedjan (Vårdanalys 2019). Flera av skillnaderna är omotiverade och påverkbara vilket föranledde rekommendationer avseende flera förbättringsområden.<sup>30</sup>

Även neonatalvården uppvisar tydliga regionala skillnader vilket enligt SKR:s bedömning sannolikt kan relateras till svag kunskapsstyrning (SKR 2019c). Vidare uppmärksammades brister på specialiserad kompetens och stängda vårdplatser, även inom detta område<sup>31</sup>, vilket inom neonatalvården leder till omotiverade transporter av förtidigt födda barn.<sup>32</sup>

Även risker och komplikationer i samband med graviditet och förlossning har studerats. Socialstyrelsen har kartlagt och analyserat komplikationer efter förlossning i relation till förlossningssätt (Socialstyrelsen 2018c). SBU gör bedömningen att en ultraljudsundersökning direkt efter förlossning avsevärt förbättrar svåra, ofta dolda, förlossningsskador (tex analsfinkterskador) (SBU 2016a). Oupptäckta förlossningsskador riskerar att ge stora svårigheter och långsiktigt lidande.

---

<sup>29</sup> Dessa förbättringsområden omfattar information och kommunikation med patienter, samordning och kontinuitet inom och mellan olika vårdformer, förmågan att möta individuella behov och förutsättningar, balans mellan medicinska och icke-medicinska behov samt involvering av partner och/eller närstående.

<sup>30</sup> Vårdanalys rekommendationer omfattar; stärkt personcentrering, ökad kunskapsstyrning och bättre förutsättningar för förbättringsarbete både regionalt och lokalt.

<sup>31</sup> Det finns en generell brist på kompetens inom förlossningsvården, se avsnitt Bemanning och kompetensförsörjning, och även stängningar av förlossningskliniker har uppmärksammats (Bjurwald 2019)

<sup>32</sup> SKR bedömde även att förutsättningarna för familjecentrerad neonatalvård och stödet till föräldrar kan förbättras.

Myndigheten konstaterar även att ett stort antal av de behandlingar som ges till kvinnor med förlossningsskador inte har utvärderats på ett tillförlitligt sätt genom systematiska vetenskapliga översikter (SBU 2016b). Arbetet har även skett för att identifiera kunskapsluckor och prioritera forskningsfrågor inom området förlossningsskador<sup>33</sup> (SBU 2019). SBU har även inventerat och analyserat studier som visar vilka utfall som är särskilt viktiga att mäta och följa inom förlossningsvården (prioriterade utfall) och föreslagit områden där sådana utfall behövs (SBU 2020).<sup>34</sup>

Vidare har analyser genomförts avseende socioekonomiska faktorer påverkan på kvinnors och barns hälsa efter förlossning (Socialstyrelsen 2016). Socialstyrelsens resultat visar tydligt sämre resultat för gruppen unga, personer med kort utbildning och personer födda utanför Europa jämfört med andra grupper. Kvinnor födda i Afrika söder om Sahara är särskilt utsatta då de konsekvent är överrepresenterade i de av Socialstyrelsen analyserade utfallen.<sup>35</sup> En samlad bedömning tyder på både ojämställda och ojämlika utfall i graviditetsvårdkedjan.

### Förbättringar i vården

I regionerna pågår många olika typer av insatser och förbättringsarbeten utifrån lokalt identifierade förutsättningar och utvecklingsbehov. Medlen från satsningen har under 2019 använts för att genomföra totalt 481 insatser (SKR 2020). SKR bedömer att samtliga regioner arbetar med insatser kopplade till de strategier som identifierats som adekvata för att nå de övergripande målen (se tabell 9). Bedömningen är att insatserna svarar väl mot de utvecklingsbehov som identifierats i nationella kartläggningar, exempelvis avseende stärkt eftervård och ökad samvård för mor och barn inom neonatalvården (SKR 2020).

SKR uppger samtidigt att regionernas resultatrapportering fortfarande är förhållandevis begränsad. Å andra sidan har, som tidigare visats, tydliga nationella förbättringar konstaterats avseende några av de uppföljningsindikatorer som är kopplade till de övergripande målen i strategin (se tabell 9).

---

<sup>33</sup> Den fråga som prioriterade högst var ökad kunskap kring diagnostisering av förlossningsskador och på andra plats kom mer kunskap om hur förlossningsskador kan förebyggas. I en fördjupad studie togs 10 prioriterade forskningsområden fram. På första plats kom frågan om huruvida insatser i vårdpersonalens arbetsmiljö kan leda till att fler skador diagnostiseras och på andra plats kom frågan huruvida information till föräldrar innan förlossning om symptom på skador och vart man kan vända sig för att söka vård kan förbättra diagnostiseringen (SBU 2019).

<sup>34</sup> Därutöver har SBU genomfört en utvärdering över lustgas som smärtlindring vid förlossning (SBU 2017).

<sup>35</sup> Exempelvis olika graviditetskomplikationer som graviditetsdiabetes, akut kejsarsnitt, perinatal död, låg Apgarpoäng och analsfinkterskador.

Ett område som haft en tydlig positiv utveckling är omfattningen av allvarliga bristningar (grad 3 och 4). Andelen kvinnor som drabbas av allvarliga bristningar i bäckenbotten har minskat från 2,5 2015 till 2,1 2019 (se tabell 9). Fortfarande kvarstår dock stora regionala skillnader enligt Socialstyrelsen<sup>36</sup> (Socialstyrelsen 2020a). Framgångsfaktorer avseende denna positiva utveckling är att det har funnits ett tryck på förändring från både befolkning och profession och att både beslutsfattare och profession har delat problembild och vision. Det har också funnits tillgång till data, kunskapsunderlag och stöd av olika slag. En ny webbaserad bäckenbottensutbildning lanserades exempelvis år 2017.<sup>37</sup> Dessutom har långsiktigheten i förbättringsarbetet varit positiv och lagt grunden till en lärande kultur och organisation (Vårdanalys 2019). SKR uppger att samtliga regioner arbetat med insatser för att förebygga och behandla förlossningsskador under 2019 och att tio regioner har inrättat särskilda bäckenbottenmottagningar eller bäckenbottenteam (SKR 2020).

### Informationsspridning och kunskapsinsamling

För att på ett systematiskt sätt kunna förbättra och följa upp utvecklingen inom graviditetsvårdskedjan har flera aktörer arbetat på olika nivåer. Utöver SKR:s strategi som nämnts tidigare, har en graviditetsenkät införts nationellt under perioden 2020–2022 för att gravidas och nyförlösta kvinnors erfarenheter ska kunna användas i förbättringsarbetet.

Ett annat område där förbättringar sker är kopplade till vården vid bristningar av andra graden. Bland annat har diagnoskoderna utvecklats i syfte att förbättra diagnostisering och registrering. De nya diagnoskoderna införs från och med 1 januari 2021 i det medicinska födelseregistret som ligger under Socialstyrelsen (SKR 2019d). Sex regioner har uppgett att de arbetar aktivt med att identifiera och behandla grad 2-bristningar under 2019 (SKR 2020).

Information till gravida och nyförlösta har varit ett identifierat område inom ramen för satsningen. Under hösten 2019 lanserades den första delen i Socialstyrelsens informationssatsning till gravida och nyförlösta kvinnor; *Mer än bara mamma*.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Socialstyrelsens data visar att allvarliga bristningar har minskat med 30 procent de senaste åren. SKR:s data ligger på en lägre nivå jämfört med Socialstyrelsens men både SKR och Socialstyrelsen uppvisar en positiv trend.

<sup>37</sup> Bäckenbottensutbildningen togs fram av Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi (SFOG) och Svenska Barmorskeförbundet (SBF) och finns på [backenbottenutbildning.se](http://backenbottenutbildning.se).

<sup>38</sup> <https://www.socialstyrelsen.se/meranbaramamma/>. Som underlag till Socialstyrelsen uppdrag att genomföra en informationssatsning riktad till gravida och nyförlösta kvinnor genomfördes en enkätundersökning och fokusgruppsamtal med gravida och nyförlösta kvinnor (Socialstyrelsen 2019d).

Websidan tillhandahåller fakta, statistik och filmklipp med personliga erfarenheter samt svarar på vanliga frågor kring den första tiden efter förlossning. Ambitionerna är att stärka kvinnans möjlighet att få information om och förbereda sig inför tiden efter förlossningen där en viktig del är kroppens läkningsprocess och den återhämtning som kan krävas efter förlossning.

### **Bemanning och kompetensförsörjning**

Huvudsyftet med de cirka 4,2 miljarder kronorna som riktats till förlossningsvården mellan 2015–2019 inom satsningen var att förstärka bemanningen och säkerställa kompetensförsörjningen. För att åstadkomma detta visade SKR:s kartläggning att förutsättningarna för ett gott ledarskap och medarbetarskap behöver stärkas och karriärs- och utvecklingsmöjligheterna förbättras (SKR 2017). Men det handlar även om att roll- och ansvarsfördelning förtydligas och teamarbetet och flexibiliteten i arbetssätten stärks. Därutöver behöver en välfungerande vårdkedja, med patientens behov i centrum, säkerställas och lösningar för geografisk jämlikhet tas fram.

I regionernas rapportering avseende hur medlen använts under 2019 framkommer att bemanning och kompetensförsörjning fortsatt varit en stor utmaning inom vården före, under och efter förlossning (SKR 2020). Andelen medel som gått till bemanning och kompetensförsörjning har dock ökat över tid. Från 56 procent under 2017, 65 procent under 2018 till 66 procent 2019. Före år 2017 är andelen osäker då regionerna inte avkrävts ekonomisk redovisning, men enligt Sveriges Kvinnolobbys uppföljning låg andelen på drygt 50 procent (Sveriges Kvinnolobby, 2018).

Exempel på åtgärder som genomförts under 2019 är nytillsatta tjänster, lön under utbildning och förbättrade karriärvägar. Samtliga regioner har även arbetat för att förbättra arbetsmiljön, exempelvis genom att se över schemalaggningsen och utveckla mentorskaps- och introduktionsprogram för nyanställda. Samtidigt pågår även arbete med att utveckla arbetssätten för att öka effektiviteten exempelvis genom att medicinska sekreterare anställs för att avlasta vårdprofessionerna. Många regioner arbetar även för att öka tillgången till verksamhetsförlagd utbildning (VFU) för barnmorske- och sjuksköterskestudenter. Tillgången på VFU-platser har ibland bedömts vara en flaskhals för möjligheten att utbilda fler, då VFU-platser är beroende av medarbetare som har tid att fungera som handledare.

I vilken omfattning stimulansmedlen har använts till att förbättra arbetsvillkoren, höja lönerna eller förkorta arbetstiden med bibehållen lön, är oklart.

I regionernas bedömningar av framtida kompetensbehov ses fortsatt stora utmaningar beroende på svårigheter att både rekrytera och behålla barnmorskor inom förlossningsvården samt att få fler sjuksköterskor att utbilda sig till barnmorskor, parallellt med att stora pensionsavgångar väntar (SKR 2020).

### 5.3.5. Andra områden inom kvinnors hälso- och sjukvård

Satsningarna som berör endometrios, vestibulit och hypotyreos samt könsskillnaderna inom diabetes och hjärt- och kärlsjukvården ser olika ut och har kommit olika långt. Nya kunskaper kring endometrios har exempelvis fått genomslag på olika nivåer inom vården medan det på andra sjukdomsområden mer handlar om kunskapshöjande kartläggningar. Det är därför svårt att uttala sig generellt om vilka framsteg som har nåtts. Den avgiftsfria mammografien och de kostnadsfria preventivmedlen har utvärderats och beskrivs i slutet av detta avsnitt.

#### Ökad prioritering av vård vid endometrios

Endometrios är en underbehandlad sjukdom som ger svåra smärtor i underlivet och som beräknas drabba en av tio, det vill säga ungefär 250 000 kvinnor i fertil ålder. För att sjukdomen inte ska förvärras och ge långvarig smärta eller svårigheter att bli gravid, är det viktigt med tidig behandling (Socialstyrelsen 2019e). Därför har arbetet för att förbättra vården vid endometrios varit viktigt för att stärka kvinnors hälsa. I ljuset av att SBU tagit fram kunskapsunderlag och Socialstyrelsen arbetat med nationella riktlinjer, kunskapsstöd, utbildningsinsatser och informationsspridning samt att flera regioner arbetat med att utveckla vården vid endometrios, är sannolikheten stor att förbättringar skett i diagnostisering och behandling av patienter med endometrios.

#### Ökad kunskap, informationsspridning och förbättringsarbete

Socialstyrelsen har vidtagit flera åtgärder för att förbättra vården vid endometrios. Vetenskapliga underlag har tagits fram i samverkan med SBU (SBU 2018) och legat till grund för nya nationella riktlinjer för utredning och behandling av sjukdomen (Socialstyrelsen 2018e). Vid implementeringen av riktlinjerna görs bedömningen att mer av vårdens resurser kommer att krävas, men att rekommendationerna sedan förväntas öka vårdens kvalitet så att de akuta vårdbesöken, sjukhusinläggningarna och sjukskrivningarna minskar och därmed kostnaderna.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Socialstyrelsen har även tagit fram ett försäkringsmedicinskt beslutsstöd för endometrios till sjukskrivande läkare och handläggare på Försäkringskassan (Socialstyrelsen 2018a).

För att öka kunskapen om endometrios har Socialstyrelsen tagit fram informations- och utbildningsmaterial för att stödja hälso- och sjukvården i arbetet med att implementera riktlinjerna. I informationssatsningen ingår webbutbildningen Vård vid endometrios, som riktar sig till hälso- och sjukvårdspersonal. Information har också spridits via sociala och tryckta medier, för att nå både sjukvårdspersonal och patienter. Satsningen bedöms ha haft stor spridning och den webbaserade utbildningen har uppfattats som mycket bra enligt utvärderingar och har haft cirka 22 000 besök i Socialstyrelsen utbildningsportal (Socialstyrelsen 2019e).

En utvärdering av hela vårdkedjan vid endometrios, från elevhälsan och ungdomsmottagningarna till kirurgin har genomförts och en rad förbättringsområden har identifierats<sup>40</sup> (Socialstyrelsen 2019b och 2019c). SKR:s uppföljning visar att flera regioner har arbetat med att förbättra diagnostisering och omhändertagande av kvinnor med endometrios under 2019 (SKR 2020).

### **Vestibulit och underfunktion av sköldkörteln**

*Vestibulit*, som likt endometrios, ger kvinnor underlivssmärta och påverkar fertilitet och förlossningar negativt är en underprioriterad kvinnosjukdom. Omfattningen av vestibulit är oklar då det saknas enhetliga diagnoskoder och sjukdomen antas vara underrapporterad. Dessutom finns stora regionala skillnaderna vad gäller både diagnoser och vårdtillfällen. Socialstyrelsen bedömer därför att det behövs bättre kunskapsstöd för diagnos och behandling och att tillgången till vården liksom uppföljningen av patienterna kan förbättras (Socialstyrelsen 2018d). Både Socialstyrelsen och SBU har pågående uppdrag kring att utreda vårdkedjan, påbörja arbetet med kunskapsstöd (Socialdepartementet 2020) och utvärdera metoder för diagnostisering samt behandling av vestibulit (Socialdepartementet 2019a, 2019b). Jämställdhetsmyndigheten bedömer det som positivt att vård och behandling vid vestibulit kartlagts och utreds vidare.

---

<sup>40</sup> Bland annat konstaterades behov av ytterligare kompetensutveckling, stärkt samverkan mellan vårdinstanser och vårdnivåer och ett mer strukturerat arbete tidigt i vårdkedjan. Socialstyrelsen planerar att följa upp endometriosvården igen när verksamheterna haft bättre förutsättningar att implementera riktlinjerna.

*Underfunktion av sköldkörteln (hypotyreos)* ger låg ämnesomsättning och symtom som trötthet, depression, koncentrationssvårigheter och frusenhet. Kvinnor utgör en stor majoritet, 82 procent, av patienterna. Allt fler behandlas mot hypotyreos och under 2017 förskrevs cirka 460 000 personer läkemedel mot sjukdomen. Kraftigast har ökningen varit i gruppen yngre kvinnor där en fördubbling i antal behandlade skett mellan 2006 och 2017 (Socialstyrelsen 2018b). Mot bakgrund av att förskrivning av läkemedel mot hypotyreos varierar kraftigt mellan olika regioner samt att det pågår diskussioner om kriterier för diagnos och val av behandling bedömer Socialstyrelsen att det är värdefullt med ett utvecklingsarbete inom området för framtagande av kunskapsstöd. Om och hur detta arbete fortskrider är svårbedömt.

### **Könsskillnader inom diabetes samt hjärt- och kärlsjukvården**

Diabetes och hjärt- och kärlsjukdomar är stora folksjukdomar, och det är sedan tidigare känt att vården för dessa sjukdomar inte alltid är jämställd (SKR 2019b). I sitt uppdrag att utreda graden av jämställdhet i behandling inom diabetesvården och hjärt- och kärlsjukvården bekräftar Socialstyrelsen denna bild (Socialstyrelsen 2017d). Bland annat slås fast att psykisk ohälsa är större bland personer med diabetes jämfört med individer som inte har diabetes och att tillståndet är vanligare bland flickor och kvinnor jämfört med pojkar och män med samma sjukdom. Diabetespatienter med depression har visat sig följa sin behandling sämre, och löper 50 procents högre risk att dö. Socialstyrelsen konstaterar att de multiprofessionella team som ger diabetesvård idag saknar beteendevetare eller psykologer och anser att teamen behöver förstärkas med denna kompetens. Detta kan vara särskilt viktigt för flickor i tonåren som oftare än pojkar uppger ångest och svårigheter att kontrollera sina blodsockervärden (Socialstyrelsen 2017d). Om de multiprofessionella teamen inom primärvården utökat sin kompetens är oklart.

När det gäller hjärt- och kärlsjukvården konstaterar Socialstyrelsen att det finns omotiverade könsskillnader som behöver utjämnas. Män får exempelvis oftare behandling med sviktpacemaker och implanterbar defibrillator jämfört med kvinnor, något som är viktigt för överlevnaden hos vissa patienter. Anledningen till det låga antalet implanterat bland kvinnor är oklart men det kan vara så att kvinnor inte upptäcks i tid och därmed inte remitteras till rätt behandling. Socialstyrelsen bedömer därför att primärvården behöver mer kunskap om symptom och diagnostik och att det kan bli aktuellt att ta fram nationella målnivåer för behandlingarna (Socialstyrelsen 2017d). Om primärvården erhållit denna kunskap är dock oklart.



### **Avgiftsfri mammografi och kostnadsfria preventivmedel**

Mammografiscreening för tidig upptäckt av bröstcancer har rekommenderats av Socialstyrelsen sedan 1986. Sedan första juli 2016 är mammografi avgiftsfritt för kvinnor mellan 40 och 74 år, för att stimulera ett större deltagande (Lag 2016:659; förordningen 2016:660). I sin granskning av reformen konstaterar Vårdanalys att avgiftsfriheten har en viss potential att öka deltagandet men att den kan behöva kombineras med andra åtgärder (Vårdanalys 2018). Dels rekommenderades generella insatser för att öka kännedomen om avgiftsfriheten, syftet med mammografi och information om hur undersökningen går till. Men även målgruppsanpassad information kan behövas. Bristande statistik har varit ett hinder för nationella uppföljningar och identifiering av grupper med lågt deltagande. Vårdanalys bedömning är att ett nationellt kvalitetsregister över mammografi (som upprättades 2019) kommer att gynna både utveckling och forskning på området.

Den 1 januari 2017 infördes ytterligare en regeländring då preventivmedel för personer under 21 år blev kostnadsfria (Lag 2002:160; Ds 2015:59). Reformens syfte var att värna unga kvinnors sexualitet utan oönskade graviditeter som följd. I Vårdanalys uppföljning av reformen framgår att Sverige har högre aborttall än andra nordiska länder och att oplanerade graviditeter är vanligare bland personer med lägre socioekonomisk status och med sämre hälsa (Vårdanalys 2018). I likhet med uppföljningen av avgiftsfri mammografi menar Vårdanalys att kostnadsfriheten kan öka preventivmedelsanvändandet men att reformen behöver kompletteras med framförallt informationsinsatser. Möjligheten att nå ut brett med information kan ske via skola och ungdomsmottagningar vilket även förväntas nå utsatta grupper som ofta har sämre kunskap om preventivmedel.<sup>41</sup>

### **5.3.6. Sammanfattande slutsatser**

Förlossningsvården har stått i centrum för överenskommelserna mellan regeringen och SKR samt i uppdrag till myndigheter i den fleråriga satsning på jämställd hälsa som varit fokus för denna fallstudie. Det är också inom graviditetsvårdkedjan som de tydligaste nationella förbättringarna kan observeras. Jämställdhetsmyndigheten vill understryka att det är positivt att både statliga myndigheter och regionerna arbetar aktivt med att förebygga allvarliga förlossningsskador samt att ytterligare indikatorer kopplade till graviditetsvårdkedjan har förbättrats. Exempelvis är fler kvinnor mycket nöjda med sin förlossning och andelen som kommer på efterkontroller efter förlossning har ökat, även i ett jämlikhetsperspektiv. Dessa resultat bedöms stärka kvinnors hälsa och bidra till målet om jämställd hälsa.

---

<sup>41</sup> Vårdanalys har även identifierat områden där det finns behov av mer kunskap. Detta gäller hormonella preventivmedels påverkan på unga kvinnors hälsa och mående samt att återkommande följa utvecklingen av sexualitet och hälsa bland unga.

Stora steg har även tagits för att förbättra uppföljningen av kvaliteten och utfallen kopplat till graviditetsvårdkedjan och kvinnors hälsa. Även informationen till gravida och nyförlösta kvinnor har ökat. Samtidigt visar de kartläggningar, analyser och uppföljningar som tagits fram inom satsningen att mycket arbete fortfarande återstår och att detta också behöver ha ett intersektionellt perspektiv, det vill säga ta hänsyn till att gruppen är heterogen. Satsningen tycks dock visa större resultat när det gäller ett antal utfall relaterade till graviditetsvårdkedjan än inom de delar som berör bemanning och kompetensförsörjning. Här har förändringar genomförts men resultat och effekter ser fortfarande ut att vara otillräckliga. Det tycks vara svårt att utveckla ett hållbart arbetsliv inom förlossningsvården, vilket påverkar den jämställda hälsan, både ur ett vårdtagar- och medarbetarperspektiv, samtidigt som även den ekonomiska jämställdheten riskerar att påverkas negativt.

Övriga åtgärder inom satsningen visar spridda resultat beroende på vilken del som studeras. Vårdens förutsättningar att ge en kunskapsbaserad vård och behandling av endometrios har förbättrats avsevärt vilket sannolikt har lett till att minska smärta och lidande hos många kvinnor. Även införandet av avgiftsfri mammografi, cervixcancerscreening och kostnadsfria preventivmedel för unga har troligen givit positiva resultat både avseende tidig upptäckt av cancer och undvikande av oönskade graviditeter. På dessa områden kan dock ytterligare satsningar på framförallt informationsspridning behövas för att vissa grupper ska nås.

Avseende sjukdomarna vestibulit och hypotyreoos har kunskapsläget förbättrats men det är för tidigt att dra några slutsatser av arbetet. Det är dock positivt att dessa och andra underprioriterade kvinnodominerade sjukdomar uppmärksammas. Även avseende jämställdhetsproblem inom diabetes- och hjärt- och kärlsjukvården har kunskapsnivån höjts vilket är en bra grund för att arbeta vidare med de ojämställdhetsproblem som uppmärksammas. Men också inom dessa områden är det för tidigt att dra några slutsatser om uppnådda resultat. Den gemensamma bilden som framträder här är att systematiskt arbete för att lösa ojämställdhetsproblem inom vården har goda möjligheter att ge resultat. Men liksom inom graviditetsvårdkedjan är det centralt att åtgärderna inom satsningen följs upp så att resultat och effekter kan analyseras.

Förbättringar inom förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa är nödvändiga för att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Satsningar är också nödvändiga för att komma till rätta med arbetssituationen och säkra kompetensförsörjningen inom framförallt förlossningsvården, vilket både bidrar till ökad kvalitet inom vården och en ökad ekonomisk jämställdhet, genom bättre arbetsvillkor och högre löner för medarbetarna. Därför är det positivt att kunna konstatera att förändringar har skett.

## STYRNING GER RESULTAT

Dock krävs fortsatta åtgärder för att förbättra kvinnors hälsa och för att lösa bemanningsproblemen inom framförallt förlossningsvården, för att målen om jämställd hälsa och ekonomisk jämställdhet ska kunna nås.

## 6. STYRNING GER RESULTAT

Den sammantagna analysen visar att det jämställdhetspolitiska året 2019 kännetecknas av flera politiska prioriteringar med konsekvenser för arbetet mot ökad jämställdhet. Vidare synliggörs att en tydlig styrning av jämställdhetspolitiken är grundläggande för att åtgärder ska vidtas och konkreta resultat och effekter åstadkommas. Flest resultat har observerats där statens styrning är som starkast, men konkret problemformulering och långsiktighet i uppdragen ger bättre måluppfyllelse i form av effekter på samhällsnivå. Det framkommer också en obalans mellan åtgärder och resultat i förhållande till de sex jämställdhetspolitiska delmålen, vilket inverkar på möjligheten till genomslag för jämställdhetspolitiken som helhet. Detta trots att en viss spridning uppnås genom myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering.

### 6.1. ONORMALT NORMALÅR MED JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA KONSEKVENSER

2019 var ett politiskt turbulent år till följd av valutgången och den utdragna regeringsbildningen. Rapporten visar att den politiska situationen och prioriteringarna som gjordes fick ett antal specifika konsekvenser för jämställdhetspolitiken.

### **Ifrågasatt förvaltningsstruktur och förstärkt inriktning på mäns våld mot kvinnor**

I föregående års rapport noterades att förstärkningen av förvaltningsstrukturen genom inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten präglade det jämställdhetspolitiska året 2018 (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Riksdagsbeslutet att lägga ner myndigheten och senare beslutet att återinrätta den, synliggör att det råder en politisk oenighet om relevansen av att ha en förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiken, likt övriga politikområden. Men det fick också konkreta effekter för genomförandet av jämställdhetspolitiken.

Den hårda prioriteringen mellan delmålen, där mäns våld mot kvinnor skiljer ut sig som det mest prioriterade, noterades också i föregående års rapport. Detta är en inriktning som förstärktes ytterligare 2019 när medel allokerades från Jämställdhetsmyndigheten till åtgärder som syftade till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Prioriteringen låg delvis kvar när anslag återfördes till Jämställdhetsmyndigheten. Av resurserna inom anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder gick 94 procent till delmålet under 2019, vilket innebar en liten ökning från föregående år – men en kraftig ökning sett över tid.

### **Lågt prioriterade delmål**

Att en så stor andel av anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder koncentreras till delmålet om mäns våld mot kvinnor behöver inte innebära att övriga delmål är nedprioriterade. Kostnader för större och mer permanenta jämställdhetsåtgärder kan i enlighet med strategin jämställdhetsintegrering förväntas belasta ordinarie utgiftsområden i statsbudgeten, medan jämställdhetsanslagen reserveras för att initiera åtgärder inom särskilt angelägna områden. Dock visar analysen att det till stor del saknas åtgärder i relation till delmålen om makt och inflytande, jämställd utbildning samt det obetalda hem och omsorgsarbetet, även när statens styrning som helhet granskas. Delmålet om jämställd hälsa skiljer dock ut sig i sammanhanget genom att det finns ett starkt bibehållet fokus på målet genom större fleråriga satsningar inom området.

### **Konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten**

I samband med budgetprocessen och regeringsbildningen fattades också beslut med konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten. Den höjda brytgränsen för statlig skatt och den sänkta pensionärsskatten för pensionärer i högre inkomstskikt är exempel på skattereformer som sammantaget främst gynnar höginkomsttagare (varav majoriteten är män) och som därmed bidrar till att öka inkomstgapet mellan män och kvinnor. Ytterligare exempel är neddragningar i anslaget till Arbetsförmedlingen och slopandet av extratjänster. Rapportens fallstudie om utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering visar att dessa beslut fick en direkt effekt på arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor och innebar att 2018 års positiva utveckling för denna grupp bröts.

## **6.2. KONKRETA RESULTAT MEN OBALANS MELLAN DELMÅLEN**

Mot bakgrund av att analysen av myndigheternas åtgärder och resultat baseras på ett urval av årsredovisningar dras slutsatserna med viss försiktighet. Men genom att analysen omfattar länsstyrelserna samt att fallstudien om JiM täcker in en bredd av myndigheter kan ändå några tendenser urskiljas med viss säkerhet.

### **Riktade satsningar levererar resultat**

Analysen av årsredovisningar och fallstudier av särskilda satsningar visar att riktade satsningar på jämställdhet ger resultat. Myndigheter som ingått i JiM uppvisar till exempel betydligt fler åtgärder och resultat än övriga myndigheter, trots att samtliga myndigheter ska arbeta med jämställdhetsintegrering. Detta tyder på att den starkare styrningen, genom återrapporteringskravet 2019 och det tidigare uppdraget i JiM-myndigheternas regleringsbrev, haft en direkt inverkan på i vilken utsträckning jämställdhetsintegrering praktiserats. Slutsatsen bekräftas av att andra jämställdhetspolitiska åtgärder och resultat som identifierats antingen har sitt ursprung i lagstiftning eller i andra direkta regeringsuppdrag.

Analysen visar vidare att en stor del av JiM-myndigheternas åtgärder och resultat har syftat till att bygga en infrastruktur för ett långsiktigt hållbart jämställdhetsarbete, bland annat genom organisering av arbetet, intern kunskapsutveckling genom utbildning av personal eller analys av verksamheten samt utveckling av styrdokument. Färre resultat är relaterade till samhällseffekter som går att koppla direkt till de jämställdhetspolitiska målen. I vilken utsträckning denna utbyggda infrastruktur kommer att ge ett mer problemorienterat jämställdhetsarbete med konkreta resultat och effekter på samhällsnivå blir av stor vikt att följa under kommande år.

### **... men tydlighet och långsiktighet ger bättre måluppfyllelse!**

Genom fallstudierna framkommer också att satsningar med inriktning på en uttalad problembild och som sträcker sig över tid också svarar bättre mot de jämställdhetspolitiska målen. Detta blir särskilt tydligt i fallstudien om förlossningsvården och kvinnors hälsa där utgångspunkt tagits i behovet av att stärka vården i graviditetskedjan och adressera underprioriteringen av vissa sjukdomar och diagnoser som i högre grad drabbar kvinnor. Konkreta resultat av satsningen är att förbättringar i såväl kunskapsläge som vård kan observeras inom flera centrala områden, tydligast i graviditetsvårdkedjan. Bland annat pågår ett aktivt arbete med att förebygga allvarliga förlossningsskador och kvalitetsuppföljningen av graviditetsvårdkedjan och kvinnors hälsa har förbättrats. Likaså har vårdens förutsättningar att ge en kunskapsbaserad vård och behandling av endometriosis förbättrats avsevärt och införandet av avgiftsfri mammografi, cervixcancerscreening och kostnadsfria preventivmedel för unga har sannolikt också givit positiva resultat. Resultaten tycks dock främst vara relaterade till ett antal utfall i graviditetsvårdkedjan, och i viss mån till andra sjukdomar och problem, men gäller i lägre grad bemanning och kompetensförsörjning inom förlossningsvården. Här kvarstår stora utmaningar för att åstadkomma en hållbar arbetsituation som både attraherar och kan behålla barnmorskor och andra relevanta kompetenser.

I kontrast visar fallstudien om utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering att riktade uppdrag och tydlig problemformulering inte är tillräckligt om detta inte samtidigt understöds av ekonomiska anslag och andra nödvändiga förutsättningar. Här medförde politiska omprioriteringar gällande Arbetsförmedlingens uppdrag negativa konsekvenser för gruppen. En jämn fördelning av i synnerhet arbetsnära insatser som till exempel praktik, lönestöd och nystartsjobb, genom riktade främjandeåtgärder vore ett sätt att säkerställa att jämställdhetsperspektivet inte försvinner i instabila tider, samtidigt som takten i jämställdhetsarbetet skulle ökas. Jämställdhetsperspektivet måste också säkerställas i samtliga arbetsmarknadspolitiska program, så väl som i övriga delar av verksamheten – från tillgången till handläggartid för kvinnliga och manliga sökanden, till upphandling och uppföljning av externa aktörer. Därutöver noterar Jämställdhetsmyndigheten behovet av arbetsätt som främjar medinflytande och motivation hos deltagarna, liksom insatser som adresserar arbetsgivare attityder. Det är också viktigt att synliggöra det ekonomiska perspektivet i arbetet, att vidtagna åtgärder tydligt bidrar till ökad ekonomisk jämställdhet. Sysselsättningen måste ha som mål att bidra till ekonomisk självständighet, och inte enbart ha fokus på sysselsättning.

### **Jämställdhetsintegrering balanserar delvis åtgärderna**

Myndigheternas årsredovisningar och fallstudien av JiM visar att frånvaron av prioritering av flera delmål på övergripande politisk nivå (riktade anslag, särskilda regeringsuppdrag, uppdrag i regleringsbrev) till viss del kompenseras genom den jämställdhetsintegrering som görs inom förvaltningen. Till exempel saknas nästan helt särskilda regeringsuppdrag och medel riktade mot delmålet om makt och inflytande, medan en stor del av myndigheterna har tolkat sina uppdrag så att delmålet adresseras i nästa led. Detta observeras i synnerhet för myndigheterna under Försvarsdepartementet. Ytterligare en faktor som bidrar till spridningen mellan delmålen är att myndigheter med ett särskilt sektorsansvar tenderar att rikta arbetet mot det delmål som ligger sektorn närmast. Till exempel prioriterar myndigheterna under Arbetsmarknadsdepartementet i hög grad delmålet om ekonomisk jämställdhet medan aktörerna inom utbildningssektorn prioriterar delmålet om jämställd utbildning. Att myndigheterna som ingått i JiM representerar en bredd av samhällssektorer innebär alltså samtidigt en spridning av åtgärder och resultat i förhållande till delmålen. Det tyder i sin tur på att jämställdhetsintegrering som strategi fyller en funktion i att balansera åtgärderna i statens förvaltning. Men mot bakgrund av att åtgärderna i många fall inte tydligt adresserar ojämställdhetsproblem, är det dock oklart i vilken utsträckning det går att tala om en kompensation.

Analysen tyder även på att en liknande spridningseffekt nås genom de statsbidrag som finansieras med jämställdhetsanslagen. Mottagare av bidrag för kvinnors organisering representerar exempelvis en stor bredd av intressepolitiska och andra inriktningar, dessutom går en stor andel av jämställdhetsanslagen totalt sett till bidragsgivning. Detta motiverar en uppföljning i kommande rapporter.

### **... men utmaningen om ett genomslag för jämställdhetspolitiken som helhet kvarstår**

Analysen tydliggör att jämställdhetsintegrering som strategi, relativt särskilda jämställdhetsåtgärder, fyller en funktion inom jämställdhetspolitiken, inte minst genom att bidra till att åtgärder genomförs i relation till alla delpolitiska mål. Men samtidigt som myndigheter genom jämställdhetsintegrering tycks täcka upp för en del luckor i den övergripande jämställdhetspolitiska prioriteringen, vittnar flera av länsstyrelserna om att ett genomslag för jämställdhetspolitiken som helhet är en fortsatt utmaning.



Som del av den jämställdhetspolitiska organisationen med brett uppdrag på regional nivå lyfter flera länsstyrelser att de kraftfulla satsningarna på att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor leder till att ett effektivt arbete kan bedrivas inom ramen för delmålet, men i lägre utsträckning inom övriga delmål. Avsaknaden av resurser, upparbetad samverkan och utarbetade arbetssätt i relation till samtliga delmål riskerar därmed att medföra ett ojämnt regionalt genomslag som behöver stärkas upp genom satsningar på jämställdhetspolitikens samtliga områden.

### **Till sist...**

Mot bakgrund av att myndigheterna

- 1) genom jämställdhetsintegrering tycks fylla luckor i förhållande till de jämställdhetspolitiska delmålen,
- 2) men inte vidtar särskilt många åtgärder alls i frånvaro av direkta uppdrag,
- 3) och därtill adresserar konkreta ojämställdhetsproblem i relativt låg utsträckning,

är det tydligt att det finns en inbyggd sårbarhet i implementeringen av jämställdhetspolitiken. Att ambitionerna inom vissa delmål avgörs av enskilda myndigheters prioriteringar pekar på vikten av likvärdig styrning i förhållande till delmålen och att incitamenten säkerställs långsiktigt. Det pekar också på vikten av en solid organisering för genomförandet av jämställdhetspolitiken, där såväl infrastrukturella åtgärder som en förvaltningsmyndighet kan ha en stabiliserande funktion.

## REFERENSER

Arbetsförmedlingen (2017). *Handlingsplan för att fler utrikesfödda kvinnor skall vara sysselsatt i arbete eller studier, 2017–2018.*

Arbetsförmedlingen (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ut ett jämställdhetsperspektiv.* Working paper 2018:2

Arbetsförmedlingen (2019a). *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlars arbets sätt kan bidra till ökad jämställdhet.* 2019:9.

Arbetsförmedlingen (2019b). *Utrikesfödda kvinnor – Arbetsförmedlingens återslag 2019.* Af-2019/0047 4273

Arbetsförmedlingen (2019c). *Arbetsmarknadsutsikter hösten 2019, prognos för arbetsmarknaden 2019-2021.* Diarienummer: Af-2019/0053 9959

Arbetsförmedlingen (2019d). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*

Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019.*

Arbetsmarknadsdepartementet (2017). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen avseende åtgärder för att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor* Dnr: A2017/00180/A

Arbetsmarknadsdepartementet (2019). *Ansökan om medel från Sveriges Kommuner och Landsting för våldsförebyggande arbete i skolan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* A2019/01109/JÄM

Betänkande 2018/19:AU1. *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering.*

Betänkande 1993/94AU17. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar*

Betänkande 2018/19:KrU1. *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Betänkande 2018/19:FiU1

Bjurwald, L (2019). *BB-krisen Sveket vid livets början.*

Ds 2015:59. *Särskilda satsningar på unga och äldres hälsa.* Socialdepartementet

ESV (2012). *Resultatredovisning.* 2012:42

Europarådet (1998). *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices.* EG-S-MS (98) 2

Europarådet (2005). *Gender Budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting.*

Förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. (SFS 2017:937).

- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering.
- Förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. SFS 2017:1166.
- Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Folke Bernadotteakademin (2015). *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Folke Bernadotteakademin 2016-2018*
- Fransson, Sanna (SKR). E-postkonversation mellan 19-25 februari 2020
- Försäkringskassan (2015). *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2015–2018*.
- Hammarberg, Joakim (Socialstyrelsen). E-post 25 september 2019.
- Heinemann, Rebecca (Partibidragsnämnden). E-post 9 januari 2020.
- Hyllander, Klas (SKR). Telefonsamtal 19 februari 2020
- Höglund, Emma (Socialstyrelsen). E-post 19 februari 2020
- Jämi (2010). *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeterna 1980-2012* Rapport 1/10.
- Jämställdhetsmyndigheten (2018a). *Ett uppdrag – 21 strategier*. Rapport 2018:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2018b). *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken. Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag*. Rapport 2018:5.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019a). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Rapport 2019:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019b). *Ökat genomslag och hård prioritering*. Rapport 2019:3.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019d). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:5.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020a). *Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning 2019*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020b). *Arbete pågår*. Rapport 2020:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020c). *Kommande slutredovisning av Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet*. Rapport 2020:6.
- Konsumentverket (2016). *Plan för jämställdhetsintegrering 2017–2018*.
- Lag (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Lag (2016:659) om avgiftsfrihet för viss screening inom hälso- och sjukvården  
förordningen 2016:660

Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända  
invandrare.

Nationella sekretariatet för genusforskning (2018). *Slutrapportering.  
Jämställdhetsintegrering i Myndigheter. Slutrapportering av stöduppdrag 2013–  
2017.*

Nordenmark, Love (SKR). E-post 17 september 2019

Nyberg, Anita (2019). *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda  
jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet–2018*, Underlagsrapport till  
Jämställdhetsmyndigheten.

Olsson Vargas, Marlene (Socialstyrelsen). E-post 13 januari 2020

Proposition 1993/94:147 *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*. Bet.  
1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

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

Proposition 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019.*

Proposition 2018/19:99. *Vårändringsbudget för 2019.*

Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Mål, makt och myndighet – en feministisk  
politik för en jämställd framtid.*

Regeringens skrivelse 2019/20:17. *Sveriges feministiska utrikespolitik.*

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten.  
S2018/05936/RS (delvis)

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten.  
A2019/02027/JÄM

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten.  
A2019/01944/JÄM

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten.  
A2019/01892/JÄM

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 3:1 A2019/02243/JÄM

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 3:1 A2019/01447/JÄM

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Socialstyrelsen. S2018/06066/RS  
(delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens beredning för medicinsk och  
social utvärdering. S2018/06066/RS (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. S2019/05315/RS (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Socialstyrelsen. S2019/05315/RS (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Socialstyrelsen. Ändringsbeslut S2020/00603/FS.

Reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna på Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1.

Riksdagsskrivelse 1993/94:290.

Riksdagsskrivelse 2018/19:106.

Riksrevisionen (2020). *Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse*. RIR 2020:5.

SBU (2016a). *Analysfinkterskador vid förlossning - En systematisk översikt och utvärdering av medicinska, hälsoekonomiska, sociala och etiska aspekter*. Rapport 249/2016.

SBU (2016b). *Behandling av förlossningsskador som uppkommit vid vaginal förlossning – en kartläggning av systematiska översikter*. Rapport 250/2016.

SBU (2017). *Lustgas som smärtlindring*.

SBU (2018a). *Prioriterade forskningsområden inom prevention, diagnostik och behandling av förlossningsskador*. Rapport 291.

SBU (2018b). *Endometrios – diagnostik, behandling och bemötande - En systematisk översikt och utvärdering av medicinska, hälsoekonomiska, sociala och etiska aspekter*. Rapport 277/2018.

SBU (2019). *Fördjupad prioritering av forskningsfrågor om förlossningsskador hos kvinnor*. Rapport 300/2019.

SBU (2020). *Core outcome sets inom förlossningsvård – Sammanställning och analys av studier*. Rapport 309/2020.

Sellberg, Johanna (MUCF). E-post 9 januari 2020.

SKR (2016). *Förlossningsvård och kvinnors hälsa i fokus Kartläggning av nuläge och förbättringsområden*. Best.nr 978-91-7585-411-3.

SKR (2017). *Stärkt kompetensförsörjning inom förlossningsvården – åtta möjligheter*.

SKR (2018). *Trygg hela vägen – Kartläggning av vården för, under och efter graviditet*. ISBN: 978-91-7585-620-9.

SKR (2020). *Regionernas insatser för kvinnors hälsa 2019*. ISBN: 978-91-7585-877-7.

SKR (2019a). *Strategier för kvinnors hälsa - före, under och efter graviditet*, ISBN: 978-91-7585-774-9.

SKR (2019b). *(O)jämsliddhet i hälsa och vård*. ISBN: 978-91-7585-792-3

SKR (2019c). *Neonatalvården i fokus – Trygg hela vägen – Före, under och efter graviditet*. ISBN 978-91-7585-686-5.

Socialdepartementet (2015). *Godkännande av en överenskommelse om en förbättrad förlossningsvård och insatser för kvinnors hälsa*. S2015/0777/FS

Socialdepartementet (2016a). *Uppdrag om förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa*. S2015/08111/FS, S2016/00846/FS.

Socialdepartementet (2016b). *Förlängning av uppdrag till Socialstyrelsen om förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa*. S2016/00846/FS.

Socialdepartementet (2016c). *Överenskommelse avseende 2017–2019 om ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa*. S2016/00844/FS.

Socialdepartementet (2016d). *Uppdrag till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys att följa upp regeringens satsning på förlossningsvården och andra insatser för kvinnors hälsa 2015–2019*. S2016/06724/FS (delvis).

Socialdepartementet (2016e). *Överenskommelsen om ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2017–2019* S2017/00425/FS.

Socialdepartementet (2018a). *Bemyndigande att underteckna en tilläggsöverenskommelse om ökad tillgänglighet och jämlikhet i mödra- och förlossningsvården samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2018–2019*. S2018/01950/FS.

Socialdepartementet (2018b). *Treårig överenskommelse mellan staten och SKL om jämställdhetsarbetet*. dnr S2018/00440/JÄM, dnr S2018/03827/RS

Socialdepartementet (2019). *Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om ökad tillgänglighet och jämlikhet i mödrahälso- och förlossningsvården samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2020-2022*. S2019/05299/FS.

Socialstyrelsen (2016). *Socioekonomiska faktorer påverkan på kvinnors och barns hälsa efter förlossning*. Art.nr 2016-12-14.

Socialstyrelsen (2017a). *Vård efter förlossning - En nationell kartläggning av vården till kvinnor efter förlossning*. Art.nr 2017-4-13.

Socialstyrelsen (2017b). *Kunskapsstöd för vården till kvinnor efter förlossning – En översikt av befintliga kunskapsstöd och kartläggning av önskemål om och behov av nya kunskapsstöd*,

Socialstyrelsen (2017c). *Är kvinnor mindre nöjda med sin vård och äldreomsorg?* Art.nr 2017-4-20.

Socialstyrelsen (2017d). *Jämställd behandling mellan kvinnor och män med diabetes och hjärtkärlsjukdomar En analys av hur behoven skiljer sig i behandling av kvinnor och män med diabetes och hjärtkärlsjukdomar i sjukvården*. Art.nr 2017-3-65.

Socialstyrelsen (2018a). *Försäkringsmedicinskt beslutsstöd vid endometrios*. Remissversion, art.nr 2018-3-20.

Socialstyrelsen (2018b). *Kvinnor med sköldkörtelproblematik Redovisning av läkemedelsstatistik 2006–2017*. Art.nr 2018-5-10.

Socialstyrelsen (2018c). *Komplikationer efter förlossning - Riskfaktorer för bristningar, samt direkta och långsiktiga komplikationer*. Art.nr 2018-5-20.

Socialstyrelsen (2018d). *Kartläggning av vestibulit Förekomst och behandling av flickor och kvinnor med vestibulit samt behov av kunskapsstöd*. Art.nr 2018-6-16.

Socialstyrelsen (2018e). *Nationella riktlinjer för vård vid endometrios Metodbeskrivning*. Bilaga, art.nr 2018-12-27 Socialstyrelsen (2018b) *Nationella riktlinjer för vård vid endometrios Stöd för styrning och ledning*. Art.nr 2018-12-27.

Socialstyrelsen (2018f). *Nationella riktlinjer för vård vid endometrios - Stöd för styrning och ledning*. Art.nr 2018-12-27.

Socialstyrelsen (2019a). *Nationella riktlinjer – Utvärdering Huvudrapport med förbättringsområden*. Art.nr 2019-9-4996.

Socialstyrelsen (2019b). *Utvärdering av vård vid endometrios– Indikatorer och underlag för bedömning*. Art.nr 2019-9-4996.

Socialstyrelsen (2019c). *Utvärdering av vård vid endometrios 2019 – Folder*. Art.nr 2019-9-6377.

Socialstyrelsen (2019d). *Gravida och nyförlösta kvinnors situation och behov – En enkätundersökning och fokusgruppsamtal om hälsofrågor, oro, information, uppföljning och stöd*. Art.nr 2019-11-6436.

Socialstyrelsen (2019e). *Stärk förlossningsvården och kvinnors hälsa Slutredovisning av regeringsuppdrag om förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa*. Art.nr 2019-12-6531.



Socialstyrelsen (2020a). *Allt färre kvinnor drabbas av allvarliga bristningar*. Pressmeddelande 27 mars 2020. <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/allt-farre-kvinnor-drabbas-av-allvarliga-bristningar/>

Socialstyrelsen (2020b). *Mer än bara mamma*. (Hämtad 16 mars 2020) <https://www.socialstyrelsen.se/meranbaramamma/>

SOU 2004:59 (2004). *Kvinnors organisering*.

SOU 2015:86a (2015). *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*.

Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*. 2019:14.

Sveriges Kvinnolobby (2010) *På scen – En feministisk genomgång av budgetpropositionen*.

Sveriges Kvinnolobby (2017) *Snabbspår och stickspår*.

Sveriges Kvinnolobby (2018). *Med rätt att föda – En granskning av satsningar på förlossningsvården i Budgetpropositionen för 2018*.

Tillväxtverket (2019a). *Fem vägar till arbete och företagande för utrikes födda kvinnor - en kvalitativ kartläggning av verksamheter som stärker nätverk och kontakt med arbetsmarknaden*. Pub.nr 0287.

Tillväxtverket (2019b). *Anställd eller företagare? En kvantitativ kartläggning av utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering och företagande*. Pub.nr 0288.

Tillväxtverket (2019c). *Sex röster om att starta och driva företag - en kvalitativ behovskartläggning om utrikes födda kvinnors företagande*. Pub.nr 0289.

Tillväxtverket (2019d). *Årsredovisning 2018*. Pub.nr 0714.

Tillväxtverket (2020). *Årsredovisning 2019*. Pub.nr 0721.

Vårdanalys (2018). *I väntans tider - En delrapport om satsningen på kvinnors hälsa*.

Vårdanalys (2019). *Olik eller jämlik - En analys av regionala skillnader i graviditetsvårdkedjan*.





Box 73, 424 22 Angered  
Besöksadress: Angereds torg 9  
Tel: 031-392 90 00  
[www.jamstalldhetsmyndigheten.se](http://www.jamstalldhetsmyndigheten.se)



**JÄMSTÄLLDHETS  
MYNDIGHETEN**