



HÅLL I, HÅLL UT OCH VÄXLA UPP

Resultat av jämställdhetspolitiska åtgärder 2020,
redovisning av uppdrag enligt förordning
med instruktion §8

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, april 2021
Rapport 2021:14
Dnr: ALLM 2021/128

Rapportförfattare:

Boel Kristiansson, Johan Kaluza, Erik Olsson, Abeba Michael

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Boel Kristiansson eller Johan Kaluza
Telefon 031-392 90 00

FÖRORD

Jämställdhetsmyndigheten har enligt förordning (2019:937) i uppdrag att varje år med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer vidtagit under föregående år.

Föreliggande rapport utgör Jämställdhetsmyndighetens redovisning av detta uppdrag. Syftet är att ge en samlad bild av omfattningen och inriktningen av de åtgärder som vidtagits samt vilka resultat de lett till.

Utöver den ordinarie resultatredovisningen innehåller rapporten tre fallstudier för att ge fördjupad kunskap om jämställdhetspolitiska satsningar inom några avgränsade områden. Fallstudierna berör statsbidraget för kvinnors organisering, åtgärder rörande det obetalda omsorgsarbetet samt det regionala arbetet för att motverka prostitution och människohandel.

Rapporten konstaterar att pandemin har fått tydliga effekter på jämställdheten och att det finns ett stort behov av att från ett jämställdhetsperspektiv följa upp de krisåtgärder som vidtagits, inte minst för att skapa en bra krisberedskap inför framtiden.

Vidare framgår det i rapporten att den tidigare prioriteringen mellan de jämställdhetspolitiska målen kvarstår. Arbetet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor är mycket angeläget, och då delmålen är ömsesidigt beroende av varandra behöver arbetet även växlas upp inom andra områden.

Vår förhoppning är att denna rapport ska bidra till en konstruktiv diskussion av hur styrningen av jämställdhetspolitiken kan bli mer effektiv och målinriktad.

Angered, april 2021

Lena Ag

Generaldirektör

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	8
Coronapandemin har påverkat jämställdheten 2020	8
Sveriges krisberedskap och åtgärder i spåren av pandemin behöver följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv.....	9
En mer aktiv politik i relation till samtliga delmål behövs.....	10
Behov av bättre data och underlag för uppföljningen	12
1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER.....	13
1.1. Jämställdhetspolitikens målsättning, styrning och budgetära organisering	14
1.2. Urval och genomförande	15
1.2.1. Jämställdhetspolitikens genomslag i statens styrning via jämställdhetsintegrering	15
1.2.2. Jämställdhetspolitikens ekonomiska och organisatoriska förutsättningar.....	16
1.2.3. Resultat av jämställdhetspolitiska ambitioner genom fallstudier	16
1.2.4. Pandemin präglade samhällsutvecklingen under 2020	17
1.2.5. Avgränsningar	18
2. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS GENOMSLAG I STATENS STYRNING	19
2.1. Det jämställdhetspolitiska året 2020	19
2.2. Sökräffar i statsbudgeten 1982–2020	21
2.3. Fördelning av resurser och åtgärder mellan delmål och utgiftsområden.....	23
2.3.1. Analys av jämställdhetsåtgärder i statens budget.....	23
2.3.2. Analys av anslagen för jämställdhet	28
2.3.3. Analys av årsredovisningar	30
2.4. Diskussion.....	39
3. DELMÅL 1. EN JÄMN FÖRDELNING AV MAKT OCH INFLYTANDE.....	41
3.1. Pandemins påverkan på delmålet.....	41
3.1.1. Åtgärder för att möta pandemins konsekvenser för delmålet saknas	43
3.2. Ambitioner och resultat inom delmålet	44
3.2.1. Statsbidrag för kvinnors organisering som styrmedel för att nå delmålet.....	45
3.3. Resultat av statsbidrag för kvinnors organisering	47
3.3.1. Statsbidraget för kvinnors organisering bidrar till uppfyllandet av jämställdhetspolitiken	47
3.3.2. En uppräknig av bidraget är motiverad.....	49

HÅLL I, HÅLL UT OCH VÄXLA UPP

3.3.3.	Kunskapen om unga kvinnors organisering behöver stärkas	50
3.4.	Diskussion.....	52
4.	DELMÅL 4. EN JÄMN FÖRDELNING AV DET OBETALDA HEM OCH OMSORGSARBETET	54
4.1.	Pandemins påverkan på delmålet.....	54
4.1.1.	Föräldraförsäkringen har varit en viktig åtgärd för att bekämpa pandemin men ojämställdheten kvarstår	55
4.2.	Ambitioner och resultat inom delmålet	56
4.3.	Uppföljning av åtgärder mot den ojämna fördelningen av obetalt omsorgsarbete av äldre och personer med funktionsnedsättning	59
4.3.1.	Tidigare kunskap om obetalt omsorgsarbete för äldre och personer med funktionsnedsättning	59
4.3.2.	Indikatorer för en jämn fördelning av obetalt omsorgsarbete.....	60
4.3.3.	Åtgärder för att skapa en med jämn fördelning av det obetalda omsorgsarbetet av äldre och personer med funktionsnedsättning	62
4.4.	Diskussion.....	64
5.	DELMÅL 6. MÄNS VÅLD MOT KVINNOR SKA UPPHÖRA.....	66
5.1.	Pandemins påverkan på delmålet.....	66
5.1.1.	Stöd till verksamheter som möter våldsutsatta under pandemin.....	67
5.2.	Ambitioner och resultat inom delmålet	68
5.2.1.	Målsättning 1, våldsförebyggande arbete	70
5.2.2.	Målsättning 2, förbättrad upptäckt, samt stärkt stöd och skydd.....	70
5.2.3.	Målsättning 3, effektivare brottsbekämpning	71
5.2.4.	Målsättning 4, förbättrad kunskap och metodutveckling.....	73
5.3.	Resultat av Länsstyrelsernas arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ...	74
5.3.1.	Samverkan fyller en viktig funktion men länsstyrelsernas arbete försvåras av ett varierande deltagande.....	75
5.3.2.	Effektiviteten i det förebyggande arbetet på området kan stärkas genom metodutveckling och uppföljning av arbetet.....	76
5.3.3.	Kompetensutveckling leder till att problemområdet prostitution och människohandel synliggörs	77
5.3.4.	Regionkoordinatorernas funktion och finansiella förutsättningar bör stärkas.....	77
5.3.5.	Vidare åtgärder för ett stärkt regionalt och lokalt arbete mot prostitution och människohandel.....	78
5.4.	Diskussion.....	78
6.	HÅLL I, HÅLL UT OCH VÄXLA UPP	80
6.1.	Sveriges krisberedskap och åtgärder i spåren av pandemin behöver följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv	80
6.2.	En mer aktiv politik i relation till samtliga delmål behövs.....	81
	Åtgärder saknas för en jämn fördelning av makt och inflytande – särskilt behov av fokus på unga kvinnors demokratiska villkor	82

HÅLL I, HÅLL UT OCH VÄXLA UPP

Utvecklingen mot en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet står stilla.....	83
För arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor krävs mer av uppföljning, metodutveckling och samverkan.....	83
En mer strategisk användning av jämställdhetspolitikens styrmedel	84
6.3. Behov av bättre data och underlag för uppföljningen	85
REFERENSER	86

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 2020 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 fyra departement: Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet samt Miljödepartementet
 - fallstudier av: *Bidrag för kvinnors organisering*; *Omsorg av äldre och personer med funktionsnedsättning* samt *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.

Rapporten visar sammantaget betydelsen av att hålla i och hålla ut avseende de jämställdhetspolitiska ambitionerna även i tider av kris och när andra frågor kräver resurser och uppmärksamhet. Därtill krävs att aktiviteten växlas upp i relation till efterföljande delmål för ett starkare genomslag för jämställdhetspolitiken som helhet.

CORONAPANDEMIN HAR PÅVERKAT JÄMSTÄLLDHETEN 2020

Året 2020 präglades av den rådande pandemin vilket inte minst har märkts på jämställdhetsområdet. Kvinnor och män har drabbats på olika sätt av covid-19, men även de åtgärder som satts in för att dämpa smittspridningen har haft stor inverkan. Fram till den 21 mars 2021 var 54 procent av de avlidna och 71 procent av intensivvårdspatienterna män. Kvinnor utgjorde däremot 52 procent av de smittade i covid-19, vilket också delvis avspeglade sig i sjukpenningtalen. Inom vården skedde också en förflyttning av resurser från planerad och förebyggande vård till vård av

covid-patienter. I vissa regioner pausades exempelvis screeningverksamheten för bröstcancer, livmoderhalscancer samt tjock- och ändtarmscancer.

Vid sidan av hälsan har pandemin påverkat stora delar av samhället vilket får konsekvenser för jämställdheten. Allmänna sammankomster och mötesfriheten har begränsats samt forum för beslutsfattande har förändrats vilket påverkar kvinnors och mäns möjligheter till makt och inflytande.

Restriktionerna har också påverkat arbetsmarknaden negativt med ökad arbetslöshet till följd. Även om många inom olika branscher förlorat jobbet tycks det i synnerhet vara grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, så som ungdomar, utrikes födda och personer som saknar gymnasial utbildning, som drabbats på längre sikt av pandemin.

Sverige har försökt att hålla skolor öppna under pandemin men undervisningen inom högstadiet, gymnasieutbildningar, vuxenutbildningar samt högre utbildning har periodvis genomförts digitalt. Framför allt tycks det vara elever med särskilt behov av stöd som haft svårigheter att hantera denna övergång. Konsekvenserna för jämställdheten är dock idag svåra att överblicka.

Kvinnor har också drabbats hårdare ekonomiskt då de i större utsträckning stannat hemma när barnen tvingats vara hemma från skolan. Det är dock fortfarande en öppen fråga hur fördelningen av det obetalda arbetet påverkas av ökat inslag av hemarbete. Pandemin har också ökat risken att utsättas för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

SVERIGES KRISBEREDSKAP OCH ÅTGÄRDER I SPÅREN AV PANDEMIN BEHÖVER FÖLJAS UPP UR ETT JÄMSTÄLLDHETSPERSPEKTIV

För att begränsa pandemin har genomgripande restriktioner införts, och motåtgärder vidtagits – båda med stora effekter på ekonomi och samhällsliv. I vilken utsträckning ekonomiska och andra stödåtgärder kommer kvinnor och män till del, och vilka de jämställdhetspolitiska effekterna blir, saknas det idag tillräcklig kunskap om. Då få åtgärder har vidtagits för att adressera specifika jämställdhetsutmaningar i samband med pandemin, och få övriga åtgärder innehåller krav på att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas i implementeringen, ställs höga krav på att myndigheterna har ett fungerande arbete med jämställdhetsintegrering. Därmed finns anledning att återvända till slutsatsen i föregående års rapport om att det finns en inbyggd sårbarhet i implementeringen av jämställdhetspolitiken. Frånvaron av aktiv styrning mot jämställdhetspolitiska mål medför att omfattningen och kvaliteten på genomförandet blir avhängig enskilda myndigheters prioriteringar. I analysen av myndigheternas årsredovisningar syns också en tendens till att vissa åtgärder för jämställdhet har ställts in eller skjutits på

framtiden under året. Det finns också en risk att politiska prioriteringar för att hantera pandemin förskjuter genomförandet, eller leder till nedprioritering av jämställdhetspolitiska åtgärder.

Mot denna bakgrund är det Jämställdhetsmyndighetens bedömning att det är av stor vikt att såväl vidtagna åtgärder under pandemin som de beslutsprocesser vilka har föregått dem, följs upp och utvärderas ur ett jämställdhetsperspektiv. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till att politiska beslut har fattats mycket snabbt och under omständigheter som kan ha medfört att viktiga perspektiv inte har övervägts. Det finns även anledning att över lag analysera hur krisberedskapen fungerar ur ett jämställdhetsperspektiv så att beslut om åtgärder i kommande kriser kan fattas utan att dessa får negativa konsekvenser för jämställdheten.

EN MER AKTIV POLITIK I RELATION TILL SAMTLIGA DELMÅL BEHÖVS

En tydlig styrning av jämställdhetspolitiken är grundläggande för att konkreta resultat och effekter ska åstadkommas. Flest resultat observeras även i år där statens styrning är som starkast och problemformuleringen som tydligast, nämligen i relation till delmålet om mäns våld mot kvinnor. Genom myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering vidtas även åtgärder i relation till övriga delmål, framför allt när det kommer till ekonomisk jämställdhet och jämställd hälsa. Analysen visar också att det tycks bli allt vanligare att arbetet med jämställdhetsintegrering samorganiserar med arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Åtgärder saknas för en jämn fördelning av makt och inflytande – med särskilt fokus på unga kvinnors demokratiska villkor

Rapporten visar på en avsaknad av åtgärder och resurser som rör delmålet. Detta stärker slutsatserna från Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av delmålet som presenterades i januari 2021, att det krävs tydligare målsättningar och en mer aktiv politik för att nå resultat.

En åtgärd för att nå delmålet är det återkommande anslaget i statsbudgeten *Bidrag för kvinnors organisering*. Genom fallstudien framgår att statsbidraget bidrar till delmålet måluppfyllelse genom att det möjliggör för olika grupper av kvinnor att formulera och driva sina krav samt främjar deras demokratiska inflytande och deltagande i samhällslivet. Det är motiverat att se över nivån på statsbidraget till kvinnors organisering för att säkerställa en rimlig finansiering.

Fallstudien indikerar även en hög medelålder bland kvinnoorganisationernas medlemmar och det kan inte uteslutas att bidraget kommer unga kvinnors till del i lägre utsträckning. Det finns behov av vidare kunskap om unga kvinnors förutsättningar till deltagande och inflytande i civilsamhällets organisationer, samt

kunskap om hur olika statliga stöd och andra åtgärder kan bidra till stärkta demokratiska villkor för gruppen. Vilken roll statsbidraget för kvinnors organisering spelar, och potentiellt skulle kunna spela, blir i sammanhanget viktigt att utreda då det utgör ett av få styrmedel som direkt syftar till att främja kvinnors inflytande i samhället, och därtill tycks fungera väl.

Utvecklingen mot en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet står stilla

Delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem och omsorgsarbetet har länge varit ett eftersatt område när det gäller politiska åtgärder och utvecklingen står i det närmaste still. Så visar även analysen i denna rapport. Fokus har legat på att socialförsäkringssystemen, framför allt föräldraförsäkringen, ska skapa incitament till en jämn fördelning av omsorgsarbetet, oavsett vilken partner som har högre inkomst. Vid sidan av systemens konstruktion har informationsinsatser varit de främsta åtgärderna. Data från föräldraförsäkringen och resultaten från fallstudien om anhörigas omsorgsarbete visar dock att kvinnor fortfarande i hög grad tar ansvar för det obetalda omsorgsarbetet, vilket indikerar att åtgärderna varit otillräckliga. Det bör därför utredas hur arbetet för att främja en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet kan bli mer målinriktat och på vilket sätt åtgärderna kan göras mer effektiva.

För arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor krävs mer av uppföljning, metodutveckling och samverkan

Den övergripande prioriteringen av mäns våld mot kvinnor inom jämställdhetspolitiken ligger fast. Detta framgår bland annat genom att det finns en infrastruktur i form av en nationell strategi på området med ansvariga aktörer och att det avsätts medel på området. På området pågår ett omfattande arbete. Åtgärder vidtas med utgångspunkt i särskilda regeringsuppdrag, men en stor del av arbetet utförs också av myndigheter vars kärnuppdrag är nära kopplade till delmålet. Det förekommer också egeninitierade åtgärder och åtgärder som vidtas som en del av jämställdhetsintegreringsarbetet.

Sammantaget visar analysen av det våldsförebyggande området att det saknas viktig kunskap om åtgärder, arbetssätt och metoder samt att det finns behov av en förstärkt långsiktig samordning av aktörer och åtgärder i genomförandet av den nationella strategin.

Regeringen bör säkerställa att det våldsförebyggande arbetet utvecklas genom att fortsatt ge uppdrag för att stötta kunskaps- och metodutveckling och följa upp genomförda insatser. Dessutom behöver uppdrag och mandat tydliggöras samt säkerställas att en ändamålsenlig och effektiv samverkan sker.

En mer strategisk användning av jämställdhetspolitikens styrmedel

I föregående års rapport fastslogs att genomslaget för jämställdhetspolitiken som helhet är en utmaning och att det finns behov av en likvärdig styrning i förhållande till delmålen. I denna rapport framgår att det finns luckor i den politiska styrningen i relation till några utpekade områden. Detta bör förstås mot bakgrund av de olika funktioner som jämställdhetspolitikens olika styrformer har. Medan jämställdhetsintegrering bidrar med strukturella förutsättningar och en viss bredd i genomförandet, kan anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder förstås som medel för att initiera och stärka utvecklingsarbeten på särskilt angelägna eller eftersatta områden, innan de genom jämställdhetsintegrering övergår till ordinarie verksamhet och finansiering. Analysen i rapporten pekar också på vikten av ett fortsatt arbete med att integrera jämställdhetsambitioner i övriga politikområdets målsättningar.

BEHOV AV BÄTTRE DATA OCH UNDERLAG FÖR UPPFÖLJNINGEN

I delar av rapporten framkommer behov av utvecklade empiriska underlag för att bättre kunna bedöma resultat och måluppfyllelse i relation till jämställdhetspolitikens målsättningar.

I relation till delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet konstateras att den tidsanvändningsundersökning som hittills genomförts med en tio års periodicitet är ett viktigt, men otillräckligt, verktyg för att analysera fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

I relation till delmålet om mäns våld mot kvinnor försvåras uppföljning och bedömningar av resultat och effekter av den stora komplexitet som kännetecknar implementeringen av den nationella strategin. I detta sammanhang krävs en mer utvecklad uppföljning på såväl regional som nationell nivå, bland annat genom utveckling av regionalt nedbrytningsbara indikatorer. På den regionala nivån finns behov av att utveckla de regionala lägesbeskrivningarna och stärka kopplingen mellan dessa och målen för arbetet.

Slutligen, arbetet med att kartlägga åtgärder riktade mot de jämställdhetspolitiska målen visar på ett behov av förbättrade förutsättningarna att ge en mer heltäckande och rättvisande bild kring hur resurserna används och vilka resultat de ger.

Uppgifterna som finns i budgetdokument eller årsredovisningar är inte tillräckliga för att bedöma omfattning och resultat av de insatser som görs för att påverka jämställdheten. Även andra underlag krävs för att bland annat kunna analysera hur insatser inom olika politikområden påverkar utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen, även om dessa åtgärder inte har en uttalad jämställdhetspolitisk ambition. Jämställdhetsmyndigheten kommer att arbeta vidare med detta för att stärka resultatanalysen i kommande rapporteringar.

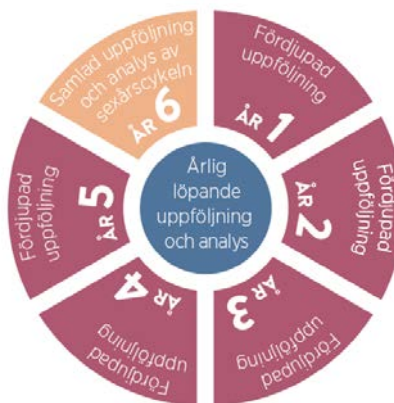
1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER

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.¹

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 förarbeten² 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 1.³

Figur 1. Jämställdhetsmyndighetens system för uppföljning och analys



¹ SFS 2017: 937.

² Se bland annat SOU 2015:86; Skr 2016/17:10.

³ Jämställdhetsmyndigheten, 2018:5.

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 tvärssektoriell, vilket innebär att den sträcker sig över många politik- och sakområden och syftar till att förändra maktstrukturer inom samhällets alla områden.⁴ 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.⁵

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 budgetprocessen⁶ och myndighetsstyrningen. Som en konsekvens kan prioriteringar och åtgärder som rör

⁴ Skr 2016/17:10.

⁵ 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).

⁶ 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).

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 och nyanlända invandrares etablering. Hit hör även anslaget 3:2 Jämställdhetsmyndigheten, som inrättades i syfte att stärka förvaltningsstrukturen för jämställdhetspolitiken⁷, 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.⁸

Föreliggande rapport om resultat av åtgärder vidtagna i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen tar fasta på budgetprocessens centrala roll i statens styrning över lag, och i jämställdhetspolitiken specifikt. 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

Redovisningen av uppdraget tar sin 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 ser ut. Strategiska urval i analysprocessen har gjorts, både i urvalet av vilka aktörers åtgärder och resultat som ska kartläggas och därefter vilka åtgärder och resultat som ska analyseras närmre.

I syfte att synliggöra å ena sidan de jämställdhetspolitiska prioriteringarna, och å andra sidan på vilket sätt utfallet reflekterar de jämställdhetspolitiska ambitionerna genomförs analysen i tre delar, vilka beskrivs nedan.

1.2.1. Jämställdhetspolitikens genomslag i statens styrning via jämställdhetsintegrering

I syfte att belysa jämställdhetspolitikens genomslag i statens styrning av myndigheter och andra aktörer görs dels en analys med utgångspunkt i

⁷ Skr 2016/17:10.

⁸ Nyberg, 2019.

budgetprocessen⁹ för 2020, dels en analys av ett urval av årsredovisningar. Jämställdhetspolitiska åtgärder kartläggs i ett första steg med utgångspunkt i ESV:s statsliggare, som är en sammanställning av samtliga regleringsbrev under respektive utgiftsområde i statsbudgeten. Kartläggningen ger en överblick av hur jämställdhetspolitiska ambitioner tar sig uttryck, vilka frågor som är prioriterade, inom vilka politikområden åtgärder vidtas och vilka aktörer som ges uppdrag. Ett urval av årsredovisningar analyseras därefter i syfte att identifiera resultat av vidtagna jämställdhetsåtgärder. Urvalet är baserat på departementen i bokstavsordning vilket innebär att samtliga myndigheters jämställdhetsarbete ska ha granskats under en fyraårscykel. I årets rapport omfattas myndigheter som lyder under Infrastrukturdepartementet (12 st), Justitiedepartementet (18 st), Kulturdepartementet (25 st) och Miljödepartementet (8 st). Fokus i analysen är de prestationer som myndigheterna har åstadkommit för att bidra till jämställdhetspolitikens måloppfyllelse. I de fall då effekter utanför organisationen kan identifieras så har även dessa inkluderats som resultat. Både prestationer och effekter förstås i enlighet med Ekonomistyrningsverkets resultatkedja, där verksamheter producerar mätbara prestationer.¹⁰

1.2.2. Jämställdhetspolitikens ekonomiska och organisatoriska förutsättningar

Jämställdhetspolitikens ekonomiska och organisatoriska förutsättningar analyseras utifrån hur medel från anslagen 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering, fördelar sig mellan olika ändamål och aktörer under 2020. Anslagen finns under området Jämställdhet i statsbudgetens utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering. Genom att fördelningen ställs i relation till tidigare år synliggörs hur förutsättningarna för genomförandet av jämställdhetspolitiken har förändrats över tid.

1.2.3. Resultat av jämställdhetspolitiska ambitioner genom fallstudier

Fallstudier genomförs därefter för att möjliggöra en fördjupad förståelse av hur specifika jämställdhetspolitiska ambitioner implementeras i olika verksamheter och vilka resultat som uppnås. Analysunderlaget bestäms utifrån ett strategiskt urval med avsikten att över tid täcka in samtliga jämställdhetspolitiska delmål och för att så långt som möjligt spegla den variation och bredd av åtgärder som präglar

⁹ Budgetprocessen ska här förstås som en helhet av proposition, beslut i riksdagen och eventuella ändringsbeslut, genom bland annat vår- och höständeringsbudgeten. Under år 2020 har riksdagen beslutat om ett stort antal ändringsbudgetar med anledning av utbrottet av covid-19.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket, 2012:42.

regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar.¹¹ Händelser i omvärlden och resultat från tidigare rapporter bidrar också till urvalet. Tre fallstudier återfinns i föreliggande rapport.

Fallstudien om *statsbidrag för kvinnors organisering* har valts mot bakgrund av att statsbidrag är ett vanligt förekommande styrmedel¹² inom jämställdhetspolitiken och att bidraget är en av få åtgärder för att nå delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande. Tidigare rapporter har visat att den genomsnittliga bidragssumman över tid har minskat, varför det är intressant att analysera bidraget som styrmedel för att nå delmålet. Fallstudien tillför därtill ett civilsamhällesperspektiv på genomförandet av jämställdhetspolitiken.

Fallstudien om *omsorg av äldre och personer med funktionsnedsättning* har valts för att undersöka frånvaron av politisk och ekonomisk prioritering, i form av särskilda jämställdhetsåtgärder, som adresserar delmålet om det obetalda hem och omsorgsarbetet. Det finns också en avsaknad av uppföljningar av omsorgen av äldre och personer med funktionsnedsättning vilket motiverat fallstudien.

Den tredje fallstudien fokuserar på *prostitution och människohandel för sexuella ändamål* och analyserar länsstyrelsernas implementering av målsättningarna i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Sedan Sverige förbjöd köp mot sexuella tjänster har prostitution flyttats från gatan till internet. Detta har också förändrat förutsättningarna för ett aktivt förebyggande arbete, vilket adresseras i den nationella strategin och måste hanteras av länsstyrelserna. Fallstudien berör därför både den regionala implementeringen och arbetet med att ta fram nya arbetsätt för att förebygga och bekämpa ett aktuellt jämställdhetsproblem.

Fallstudierna återfinns som helhet i bilagor till denna rapport. Huvudresultaten finns även sammanfattade i fördjupade kapitel om de delmål som fallstudierna berör.

1.2.4. Pandemin präglade samhällsutvecklingen under 2020

Året 2020 präglades starkt av utbrottet av covid-19 och det är i dagsläget för tidigt att dra slutsatser om pandemins fulla konsekvenser. Det står dock klart att den pågående pandemin, utöver dess inverkan på exempelvis samhällsekonomin, klimatet och enskilda individens hälsa, även har medfört konsekvenser för jämställdheten. Jämställdhetsmyndigheten har under året löpande analyserat utvecklingen i relation till jämställdhetspolitikens målsättningar på myndighetens

¹¹ Andra viktiga kriterier för att skapa en bredd i urvalet har varit; typ av styrmedel, typ av åtgärd, ekonomisk prioritering, ansvarig aktör (statlig myndighet, regionala och kommunala aktörer eller aktörer inom civila sektorn) samt politisk nivå (lokal, regional, nationell eller internationell).

¹² Jämställdhetsmyndigheten, 2020:5.

webbplats under avdelningen [Coronapandemin i ett jämställdhetsperspektiv](#) och på andra sätt bidragit med kunskap på området. Också föreliggande rapport har utformats med hänsyn till de extraordinära omständigheter som har rått under 2020. Varje kapitel inleds därför med en kort överblick av pandemins förväntade eller konstaterade inverkan. Därpå följer en redogörelse för åtgärder, och i möjligaste mån resultat, som vidtagits för att dämpa pandemins konsekvenser inom respektive delmål.

1.2.5. Avgränsningar

Kartläggningen av jämställdhetspolitiska åtgärder och resultat tar utgångspunkt i den statliga styrningen under närmast föregående budgetår, och har därmed avgränsats till att omfatta åtgärder som finansieras av offentliga medel. Ett annat kriterium är att endast åtgärder som har en uttalad jämställdhetspolitisk ambition omfattas. Detta kompenseras delvis av att fallstudierna i förekommande fall inkluderar resultat av åtgärder vilka inte har varit jämställdhetspolitiskt motiverade, men ändå fått jämställdhetspolitiska effekter. I fallstudierna kan även satsningar som initierats under tidigare år och som har pågått under en längre period omfattas. Föreliggande rapport har ett särskilt fokus på delmålen om *en jämn fördelning av makt och inflytande, det obetalda hem och omsorgsarbetet* samt *mäns våld mot kvinnor* då årets fallstudier berör dessa områden.

2. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS GENOMSLAG I STATENS STYRNING

I denna del görs en övergripande analys av de åtgärder som riksdag och regering beslutat om i syfte att nå de jämställdhetspolitiska delmålen. Därtill analyseras resultat av åtgärder som redovisats av ett urval statliga myndigheter under 2020. Syftet är att ge en bild av hur jämställdhetspolitiska ambitioner tar sig uttryck via budgetprocess och regleringsbrev till statliga myndigheter där de omsätts i praktisk verksamhet.

Jämställdhetspolitikens sektorsövergripande karaktär och styrning genom strategin jämställdhetsintegrering, innebär att jämställdhetsåtgärder kan förväntas inom ramen för samtliga politikområden. Utifrån en övergripande kartläggning av relaterade åtgärder görs en analys av ett urval av resultat som kan kopplas till den förda politiken. Därutöver analyseras hur anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder fördelar sig mellan olika delmål. Sammantaget ger detta en bild av hur statens prioriteringar ser ut i förhållande till de jämställdhetspolitiska delmålen och av resultaten som åstadkommit.

2.1. DET JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA ÅRET 2020

Det jämställdhetspolitiska året 2020 präglades av den pågående pandemin. Kvinnor och män har drabbats på olika sätt av covid-19, men även de åtgärder som satts in för att dämpa smittspridningen har haft stor inverkan på samhället i stort, och på jämställdheten. Den 21 mars 2021 var 54 procent av de avlidna och 71 procent av intensivvårdspatienterna män.¹³ Kvinnor utgjorde däremot 52 procent av de smittade i covid-19, vilket också delvis avspeglade sig i sjukpenningtalen. Under första vågen, fram till och med september, hade 13 494 kvinnor (63 procent) och 7998 män (37 procent) sjukskrivits för covid-19.¹⁴ Denna fördelning mellan

¹³ Folkhälsomyndigheten, 2021.

¹⁴ Socialstyrelsen, 2021.

kvinnor och män följer dock sjukpenningfördelningen i stort.¹⁵ Socialstyrelsen¹⁶ konstaterar även att kvinnor är i majoritet (54 procent) av fallen av långtids-sjukskrivningar, vilket i förlängningen också påverkar den ekonomiska jämställdheten.

Inom vården skedde också en förflyttning av resurser från planerad och förebyggande vård till vård av covid-patienter. Under våren anpassades och i vissa regioner pausades exempelvis screening verksamheten för bröstcancer, livmoderhalscancer samt tjock- och ändtarmscancer.¹⁷ Till följd av detta utfördes under året färre screeningar för livmoderhalscancer.¹⁸ Den så kallade vårdskulden till följd av uppskjuten planerad vård ser dock ut att ha blivit mindre än vad som befarades under 2020¹⁹ då verksamhet kunde återstarta efter sommaren. En förklaring kan vara att färre patienter har uppsökt vården under året, framför allt i riskgrupperna. Det finns regionala skillnader, vilket gör det svårt att som helhet bedöma pandemins effekter för en jämställd hälsa.

En av de stora åtgärderna för att bekämpa pandemin är vaccineringen. Denna åtgärd inverkar också på kvinnors och mäns tillgång till en jämställd hälsa. Den 26 mars 2021 hade 289 000 kvinnor och 130 000 män fått en andra dos vaccin, vilket motsvarar sju procent av kvinnorna i Sverige över 18 år och tre procent av männen.²⁰ Detta tycks framför allt bero på att kvinnor lever längre än män samt arbetar inom yrken som prioriterats under den inledande vaccinationsfasen. Senaste statistiken från Läke-medelsverket visar dock på att betydligt fler kvinnor än män har fått både biverkningar och allvarliga biverkningar av vaccinen. Vad orsaken beror på är fortfarande oklart. Tänkbara förklaringar är att fler kvinnor har vaccinerats, kvinnor i högre utsträckning än män rapporterar biverkningar och att kvinnor i större utsträckning än män får biverkningar av läkemedel.²¹

Vid sidan av hälsan har pandemin också påverkat stora delar av samhället vilket får konsekvenser för jämställdheten. Den sociala distanseringen, begränsade rörligheten samt olika restriktioner har påverkat arbetsmarknaden negativt med ökad arbetslöshet till följd. Även om många inom olika branscher förlorat jobbet tycks det i synnerhet vara grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, så som ungdomar, utrikes födda och personer som saknar gymnasial utbildning, som drabbats på längre sikt av pandemin.²² Pandemin har också påverkat arbetsmiljön, framför allt inom vården som varit starkt påfrestad samtidigt som rutiner för att

¹⁵ Försäkringskassan, 2021a.

¹⁶ Socialstyrelsen, 2021.

¹⁷ Socialstyrelsen, 2020.

¹⁸ Sveriges kommuner och regioner, 2020.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Nationella vaccinationsregistret.

²¹ Läke-medelsverket, 2020.

²² Arbetsförmedlingen analys 2020:12.

minska smittan av personal har satts in. Arbetsmiljöverket har rapporterat en stor ökning av anmälda arbetssjukdomar där kvinnor inom vård och omsorg står för en stor del av anmälningarna. 2020 ökade de anmälda arbetssjukdomarna bland kvinnor med 119 procent jämfört med året innan, medan männens ökade med 28 procent.²³

I en internationell kontext har Sverige varit unikt i ambitionen att låta skolorna vara öppna i så stor utsträckning om möjligt. Gymnasieskolor och undervisning inom högre utbildning har dock periodvis förlagts till distansundervisning. Under våren 2021 har också undervisningen vid högstadieskolor runt om i landet skett på distans. Framför allt tycks det vara elever med särskilt behov av stöd som haft svårigheter att hantera denna övergång.²⁴ Trots pandemin ökade antalet studenter som tog examen från gymnasiet där distansundervisning har hållits.²⁵ Detta kan dock bero på att flera kurser som är nödvändiga för examen avklarats innan pandemin. Noterbart är att fler elever än föregående år vid högskoleförberedande program har fått underkänt i svenska 3 och gymnasiearbetet som betygssätts uteslutande i årskurs 3, alltså under pandemin.²⁶ Inom grundskolan har andelen behöriga till gymnasieskolan ökat med 1,3 procent. Pojkarnas andel ökade med 1,5 procent till 84,3 procent medan flickornas andel ökade 1,1 procent till 87 procent.²⁷ Inom den kommunala vuxenutbildningen, där söktrycket ökat till följd av ökad arbetslöshet, tycks deltagare med bristande språkkunskaper också ha bristande digitala kunskaper vilket begränsat deras deltagande. Då de flesta uppföljningar som gjorts rörande pandemins effekter på utbildningssystemet saknar en jämställdhetsanalys är det svårt att uttala sig om de direkta effekterna på delmålet. Det finns också en eftersläpning i resultaten av utbildningen vilket gör att de långsiktiga effekterna på delmålet inte går att bedöma i dagsläget.

Pandemins påverkan på kvinnor och mäns demokratiska villkor samt det obetalda hem- och omsorgsarbetet, diskuteras vidare i avsnitt 3.1 respektive 4.1.

Jämställdhetsmyndigheten och andra aktörer har också varnat för risken att mäns våld mot kvinnor ökar till följd av social distansering, isolering och arbete i hemmet. Mer om detta i avsnitt 5.1.

2.2. SÖKTRÄFFAR I STATSBUDETEN 1982–2020

I syfte att ge en första indikation på genomslaget för jämställdhetspolitiska prioriteringar och åtgärder i budgetpropositionen 2019/20:1, 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

²³ Arbetsmiljöverket, 2021.

²⁴ Skolverket, 2020a.

²⁵ Skolverket, 2020b.

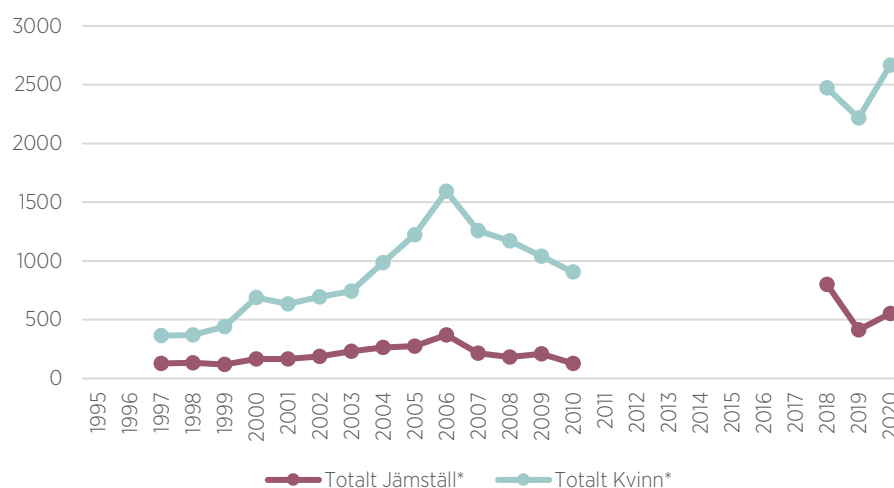
²⁶ Ibid.

²⁷ Skolverket, 2020c.

jämställdhetsintegrering förekommer, har tidigare använts i olika studier²⁸ samt i tidigare redovisningar av föreliggande uppdrag.²⁹

Mätningen genomförs i syfte att kunna följa utvecklingen över tid. Liksom tidigare är tas utgångspunkt i den kartläggning som gjordes över budgetåren 1997–2010.³⁰ Sökorden som används är jämställ* och kvinn*. I syfte att fånga genomslaget på ett bättre sätt har en mindre korrigering av metoden gjorts.³¹ Resultatet från Nybergs kartläggning har inte justerats på motsvarande sätt, då bedömningen gjorts att jämförbarheten över tid inte påverkas i någon större utsträckning, och då tidsserien ändå är bruten.³²

Figur 2. Antal träffar på kvinn* och jämställ* i statsbudgeten, 1982–2020



Källa: Nyberg (2010) och Jämställdhetsmyndighetens bearbetning av underlag från proposition 2017/18:1, proposition 2018/19:1 samt proposition 2019/20:1.

I budgetpropositionen för 2020 nämns kvinn* och jämställ* 2 666 respektive 553 gånger. Förekomsten av sökordet jämställ* har ökat från föregående år, från 415 träffar år 2019 till 553 träffar. Detta beror sannolikt på att 2019 års budgetproposition, i enlighet med riktlinjerna för en övergångsregerings budget,

²⁸ Nyberg, 2010; SOU 2015:86; Sveriges Kvinnolobby, 2010, 2017, 2018.

²⁹ Jämställdhetsmyndigheten, 2019:3; 2020:5.

³⁰ Nyberg, 2010.

³¹ I Nybergs kartläggning exkluderades samtliga utgiftsområden som innehållit jämställdhetspolitikens anslag genom åren (*13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers 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 invandrarers etablering*, för att bättre illustrera jämställdhetsintegreringens genomslag.

³² Nyberg, 2010.

saknade partipolitiskt innehåll vilket resulterade i en kraftig minskning av sökträffar. Budgeten för 2020 innehåller återigen förslag med politisk inriktning vilket kan förklara ökningen. Sökträffarna avseende jämställ* är dock inte tillbaka på samma nivå som 2018 års proposition (med 801 träffar) medan förekomsten av sökordet kvinn* har ökat jämfört med de 2 472 träffarna i 2018 års proposition. För att avgöra om det rör sig om en uppåt- eller nedåtgående trend behövs ett längre tidsperspektiv.

Båda sökorden förekommer i huvudsak i resultatredovisningen under respektive utgiftsområde och i lägre grad i målformuleringar eller framåtsyftande åtgärder. Detta gäller framför allt sökordet kvinn*. Koncentrationen till resultatredovisningen kan delvis förklaras med de senaste årens utveckling gällande könsuppdelad statistik.³³ Analyseras fördelningen av sökorden så förekommer ordet kvinn* i störst utsträckning inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 16 Utbildning och universitetsforskning samt 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Ordet jämställ* återfinns huvudsakligen i 7 Internationellt bistånd, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

2.3. FÖRDELNING AV RESURSER OCH ÅTGÄRDER MELLAN DELMÅL OCH UTGIFTSOMRÅDEN

I den övergripande analysen av åtgärder i statens budget och regleringsbrev samt anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder framträder ett liknande mönster som i tidigare rapporter.³⁴ I statsbudgetens utgiftsområde 13, och anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder, finns det en stor koncentration av åtgärder som kan kopplas till delmålet om mäns våld mot kvinnor. Avsaknaden av jämställdhetsåtgärder relaterade till övriga delmål kompenseras delvis inom andra utgiftsområden. Framför allt återfinns åtgärder relaterade till delmålet om ekonomisk jämställdhet inom en rad utgiftsområden, och till delmålet om jämställd hälsa inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Likt tidigare år³⁵ bedöms endast ett fåtal åtgärder träffa delmålen om makt och inflytande, jämställd utbildning och det obetalda hem- och omsorgsarbetet. De åtgärder som finns kan framför allt härledas till delmålens sakpolitiska utgiftsområde.

2.3.1. Analys av jämställdhetsåtgärder i statens budget

I detta avsnitt presenteras några huvuddrag av utfallet av de identifierade åtgärderna, i relation till de jämställdhetspolitiska målen. Då delmål ett, fyra och

³³ SFS 2000:605, 3 kap. §1.

³⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2019:3, 2020:5.

³⁵ Ibid.

sex analyseras fördjupat senare i rapporten kommer analysen i detta avsnitt fokusera på resultat inom övriga delmål.

Delmål 1: En jämn fördelning av makt och inflytande

I kartläggningen av åtgärder har få uppdrag med koppling till delmålet om jämn fördelning av makt och inflytande kunnat identifieras. Jämställdhetsmyndigheten har under året uppdragits att följa upp delmålet, och likt tidigare år har medel avsatts för bidragsfördelningen till kvinnoorganisationer. Ett antal myndigheter, bland annat högskolor och universitet, har fått rekryteringsmål för personal i ledande befattning. Uppdrag har också getts till Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholm angående minoritetspolitiken där bland annat skillnader mellan kvinnor och mäns inflytande och delaktighet ska analyseras.

För en vidare analys av resultaten, se kapitel 3.

Delmål 2: Ekonomisk jämställdhet

Inom delmålet om ekonomisk jämställdhet har en rad uppdrag initierats som kan kännetecknas som kunskaps- och verksamhetsutvecklande samt informationsspridande. Analysen visar att flera av delmålets dimensioner hanteras av åtgärderna. Detta gäller bland annat en mer jämställd arbetsmarknadsutbildning och etablering på arbetsmarknaden, arbetsmiljö samt jämställda förutsättningar på finansmarknaden och den ojämna fördelningen av sjuktalen. Under 2020 inrättade regeringen även *Kommissionen för jämställda livsinkomster*. I en första delredovisning presenterar kommissionen en kartläggning av hur offentliga stödåtgärder, i huvudsak statliga, fördelas mellan kvinnor och män samt en översyn av hur myndigheter ger information och vägledning, analyserat utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Kommissionen presenterar även en promemoria om Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning, med fokus på nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning.³⁶

Även statens transfereringssystem, så som skatter, socialförsäkringar och pensioner påverkar jämställdheten. I budgetpropositionen konstaterar regeringen att mäns individuella disponibla inkomst ökar mer än kvinnors till följd av reformerna i budgeten.³⁷ Den största bidragande faktorn är borttagandet av värnskatten och ytterligare steg i avskaffandet av skillnaden i beskattning mellan löneinkomst och pension. Detta beror främst på att fler män än kvinnor har högre inkomster, vilket gör att män mottar en större del av dessa reformer. Kvinnor kompenseras delvis av att grundskyddet för pensionärer stärks.

³⁶ Kommission för jämställda livsinkomster, A2020:01.

³⁷ Prop. 2019/20:1.

Arbetet för att främja utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden är ett fokus som återkommer under 2020. Coronapandemin har under året påverkat Arbetsförmedlingens arbete med dessa uppdrag. Övergången till arbete har under året minskat generellt, men inom vissa grupper har utfallet försämrats betydligt under året. Ett exempel är gruppen utrikes födda kvinnor som haft en negativ utveckling under en lång tid. Övergången till arbete för utrikes födda kvinnor var under 2020 18 procent, att jämföras med 23 procent för 2019. För samtliga arbetslösa så har övergången gått ner från 32 procent under 2019 till 31 procent 2020.³⁸ Det är dock positivt att styrningen mot att prioritera gruppen tycks ge resultat. Antalet deltagare i matchningstjänster har ökat totalt under året och fördelningen är också mer jämnt fördelad där kvinnor utgör 44,3 procent av deltagarna och män 55,7 (fördelningen var 42,1 procent respektive 57,9 procent under 2019). En liknande trend återfinns också inom arbetsmarknadsutbildningar. Anledningen till denna utveckling är att andelen kvinnor, framför allt utrikes födda, har ökat bland de nya besluten om arbetsmarknadsutbildningar³⁹ och matchningstjänster⁴⁰ under 2020.

Delmål 3: Jämställd utbildning

Åtgärder som har initierats inom delmålet om jämställd utbildning kännetecknas av kunskapsutveckling, verksamhetsutveckling och i viss mån bidragsfördelning till forskning och folkbildning. Centrala åtgärder inom delmålet är programmen Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) där flera skolmyndigheter ingår och Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet (JiHU). Naturvårdsverket och Vetenskapsrådet har utöver sina jämställdhetsintegreringsuppdrag fått särskilda jämställdhetsuppdrag relaterade till forskningsfinansiering. Vidare återkommer regeringens ambitioner om att stärka utrikes födda kvinnors etablering i samhällslivet med uppdrag till exempelvis folkhögskolor och kommunal vuxenutbildning. Tonvikten ligger liksom tidigare på högre utbildning och vuxnas utbildningssituation. Utöver jämställdhetsintegreringsuppdragen till bland annat Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten saknas särskilda jämställdhetsåtgärder som rör grund- och gymnasieskola. Regeringen har dock under året fattat beslut om nya examensmål för lärarutbildningarna, med syftet att stärka lärares kompetens att undervisa om sex och relationer.⁴¹

I Jämställdhetsmyndighetens rapport *Fortsatt integrering av jämställdhet i akademien*⁴² återges resultat som åstadkommits inom ramen för JiHU-programmet.

³⁸ Arbetsförmedlingen, 2021.

³⁹ Besluten kring utrikes födda kvinnor inom arbetsmarknadsutbildningar gick under 2020 upp från 19,1 procent till 26,5 procent av de utrikes födda som utgjorde 56,9 procent av alla nya beslut.

⁴⁰ Besluten kring utrikes födda kvinnor inom matchningstjänster gick under 2020 upp från 42,9 procent till 45,5 procent av de utrikes födda som utgjorde 60,1 procent av alla nya beslut.

⁴¹ Regeringen, 2020a.

⁴² Jämställdhetsmyndigheten, 2021:9.

Ungefär hälften av alla högskolor och universitet redovisar nya resultat under 2020. Tyngdpunkten ligger på avgränsade punktinsatser och produkter såsom stödmaterial, modeller och verktyg, samt nya eller förändrade arbetssätt. Däremot är det endast ett fåtal lärosäten som uppger ett ändrat utfall i förhållande till sina mål för att komma till rätta med identifierade jämställdhetsutmaningar. Flera lärosäten uppger att de arbetat aktivt med bland annat marknadsföring och studentrekrytering för att bryta könsstereotypa utbildningsval. Andra exempel är åtgärder för att främja en jämställd karriärutveckling eller fördelning av forskningsmedel. Det handlar då ofta om utvecklade rutiner för att beakta ett jämställdhetsperspektiv vid rekryterings- och bedömningsprocesser, eller vid urval av sakkunniga och sakkunnigprövningar. I rapporten dras slutsatsen att lärosätena har avsatt mindre personella och ekonomiska resurser till arbetet, vilket kan bero på avsaknad av ett långsiktigt uppdrag likt uppdragen till JiM-myndigheterna. Coronapandemin har dessutom inneburit omprioriteringar som medfört att arbetet med jämställdhetsintegrering på lärosätena tappat fart.⁴³

Delmål 4: Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Likt föregående rapporter⁴⁴ kan Jämställdhetsmyndigheten konstatera att det finns få åtgärder som syftar till att komma till rätta med den ojämna fördelningen av hem- och omsorgsarbetet. De få uppdrag som initierats kan karaktäriseras som kunskapsutvecklande eller som informationsspridningsinsatser.

För en vidare analys av resultaten av dessa få åtgärder, se kapitel 4.

Delmål 5: Jämställd hälsa

Inom delmålet finns en mängd åtgärder som syftar till att utveckla vården mot en mer jämställd hälsa, främst inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Därutöver har en rad kunskapsproducerande uppdrag initierats, där bland annat Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av delmålet ingår. Rapporten, som är den första genomförda uppföljningen av delmålet, visar att skillnaden i hälsa mellan könen kvarstår samt att nya utmaningar, till följd av den demografiska utvecklingen, allt fler invånare födda utanför Sverige och socioekonomiska faktorer, har tillkommit.⁴⁵ Även pandemins följdverkningar för delmålet diskuteras utförligt. Utöver detta har Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett underlag för en nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention. I uppdraget ska myndigheterna samverka med ett 20-tal andra myndigheter, däribland Jämställdhetsmyndigheten.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Jämställdhetsmyndigheten, 2019:3; 2020:5.

⁴⁵ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:2.

Ett stort område inom jämställd hälsa är åtgärderna för att främja kvinnors hälsa och stärka förlossningsvården. Inom ramen för detta arbete har regeringens gjort en överenskommelse med Sveriges kommuner och regioner (SKR) som syftar till förstärkta insatser kring kvinnors hälsa samt ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården. Till denna satsning allokerar regeringen nästan en miljard kronor. Som framgår av tabell 1, som beskriver indikatorerna inom förlossningsvården, har flera framsteg gjorts under året, trots den stora belastningen som pandemin har inneburit. Allvarliga bristningar har minskat, efterkontrollerna har ökat och screeningverksamheten kring riskbruk för alkohol samt våldsutsatthet utvecklas i positiv riktning. Nöjdheten med förlossningen har dock minskat något, vilket SKR menar kan bero på begränsningar till följd av pandemin.⁴⁶

Tabell 1: Jämförelse av nuläge utifrån de fem övergripande målområdena inom förlossningsvården

Resultat från fem målområden	2015	2018	2019	2020
Personcentrerad				
Andelen kvinnor som var mycket nöjda med sin förlossning	71	-	74	73
Tillgänglighet				
Andel kvinnor som gick på efterkontrollen efter förlossning	79	85	86	86
Säker				
Andel kvinnor som drabbats av allvarliga (grad III och IV) bristningar	2,5	2,1	2,0	1,5
Kunskapsbaserad				
• Andel kvinnor som screenats för riskbruk av alkohol vid inskrivning till mödravård	81	90	91	92
• Andel kvinnor som screenats för våldsutsatthet under graviditeten	85	93	94	95
• Andel kejsarsnitt vid förlossning enligt Robson 1 och Robson 2	14,1	13,8	14,6	15,2
Jämlik				
Andel kvinnor som gick på efterkontrollen efter förlossning				
Födda i Sverige	79	88	88	88
Födda utanför Sverige	70	80	80	82
Med högskole- eller universitetsutbildning	84	89	89	88
Med enbart grundskoleutbildning	65	75	76	79

Källa: Bearbetad tabell från SKR, 2021 samt Jämställdhetsmyndigheten, 2020:5.

Utöver insatserna med koppling till förlossningsvården så har regionerna utfört en mängd åtgärder till följd av överenskommelsen. En stor del av arbetet har inriktats mot att anpassa vården efter kvinnans och familjens behov samt göra insatser för att stärka sammanhållningen i vårdkedjan. Digitalisering och ökad

⁴⁶ Sveriges Kommuner och Regioner, 2021

kunskapsstyrning har också varit ett fokus i flera regioners arbete.⁴⁷ Det är Jämställdhetsmyndighetens bedömning att regionerna fortsätter utveckla arbetet för att stärka kvinnors hälsa och förbättra förlossningsvården.

Delmål 6: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Prioriteringen av delmålet från tidigare år kvarstår. En stor andel av de åtgärder som vidtas och resurser som avsätts inom jämställdhetspolitiken syftar till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, men åtgärder återfinns också inom andra utgiftsområden. Arbetet sker med utgångspunkt i särskilda regeringsuppdrag, genom egeninitierade åtgärder eller som en del av myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. En stor del av arbetet utförs också av myndigheter vars kärnuppdrag är nära kopplade till delmålet.

För en vidare analys av resultaten, se kapitel 5.

2.3.2. Analys av anslagen för jämställdhet

Anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder utgör tillsammans med 3:2 Jämställdhetsmyndigheten⁴⁸ och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering anslagen för jämställdhet i budgetpropositionen. Vid sidan av jämställdhetsintegrering är de statens huvudsakliga styrmedel för uppfyllandet av jämställdhetspolitiken och omfattar 598 miljoner kronor för 2020⁴⁹ vilket kan jämföras med 590 miljoner kronor föregående på.⁵⁰

I figur 3 åskådliggörs utvecklingen av anslagen för särskilda jämställdhetsåtgärder samt kvinnoorganisationer i budgetpropositionen, över tid. Tabellen visar hur anslagen har utvecklats över tid i justerade fasta priser till 2020 års penningvärde.

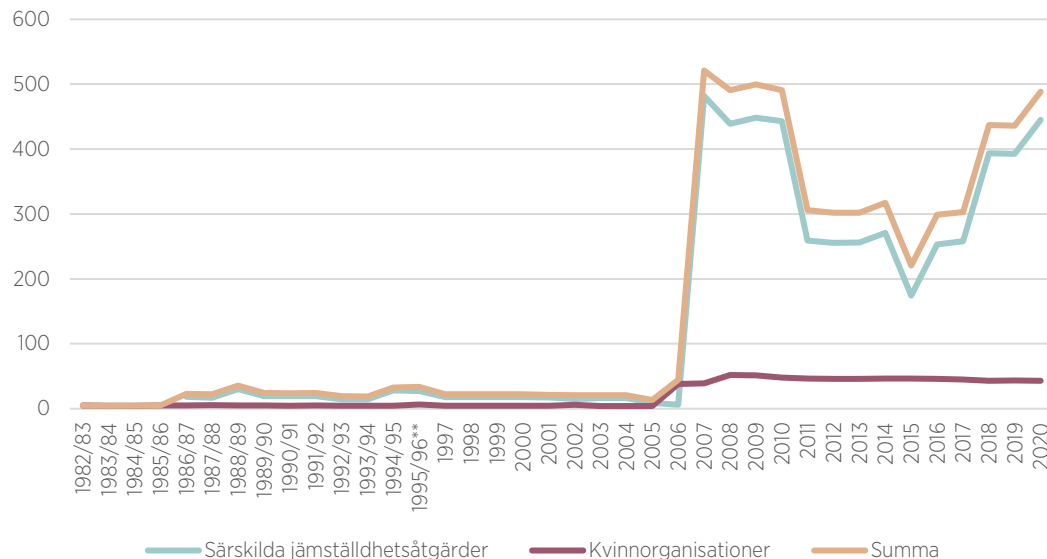
⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Anslaget 3:2 Jämställdhetsmyndigheten analyseras dock inte särskilt i detta kapitel.

⁴⁹ Regleringsbrev A2020/02380; A2020/02204.

⁵⁰ Jämställdhetsmyndigheten, 2020:5.

Figur 3. Anslag till Kvinnoorganisationer* och Särskilda jämställdhetsåtgärder 1986/87–2020, miljoner kronor i fasta priser**



Källa: Diagram 4.1 i Nyberg 2019, Jämställdhetsmyndigheten 2020:5 samt uppgifter från Partibidragsnämnden och Prop. 2019/20:1 UO13 sid. 84–85 för 2020 års summa.

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

** Fasta priser har beräknats med hjälp av SCB:s prisomräknare och avser 2020 års penningvärde. Prisomräknaren baserar sig på statistiken för SCB:s Konsumentprisindex (KPI).

Som framgår av figur 3 har anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder ökat under 2020 medan anslaget för kvinnoorganisationer ligger på samma nivå som tidigare. Genom en ändringsbudget har bland annat 50 miljoner kronor, som Socialstyrelsen ska fördela till ideella organisationer för att möta ökad utsatthet under pandemin, tillförts anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder under året.⁵¹ Genom att analysera hur anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder fördelar sig mellan målen ges en bild av hur de jämställdhetspolitiska prioriteringarna ser ut. Tidigare rapporter har visat att fokus har skiftat över tid, från arbetsmarknad och ekonomisk jämställdhet under perioden 1986/87 till 2006, till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor från 2007 och framåt.⁵²

Analysen av 2020 års anslag visar att koncentrationen av medel till mäns våld mot kvinnor kvarstår. I tabell 2 framgår att 93 procent av anslaget allokeras till delmål 6, vilket kan jämföras mot 53 procent under perioden 2007–2010. Under perioden 2007–2010 gick 27 procent av anslaget till delmålet om ekonomisk

⁵¹ Prop. 2019/20:146.

⁵² Jämställdhetsmyndigheten, 2019:3; 2020:5.

jämställdhet medan inga satsningar återfinns avseende delmålet under 2020. För delmålet om jämställd utbildning avsätts heller inga särskilda medel. Övriga delmål erhåller en låg eller mycket låg andel av anslaget.

Tabell 2. Fördelning av medel i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen, miljoner kronor och procent

Delmål	2007-2010 Mnkr (%)*	2018 Mnkr (%)	2019 Mnkr (%)	2020 Mkr (%)
Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande	43 (3)	0 (0)	0,2 (0,04)	1 (0,2)
Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet	360 (27)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Delmål 3. Jämställd utbildning	Delmål 2	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Delmål 4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet	18 (1)	0 (0)	0,8 (0,2)	2,5 (0,5)
Delmål 5. Jämställd hälsa	Delmål 2 och 6	9 (2)	7,2 (1,5)	6,5 (1,4)
Delmål 6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra	703 (53)	345 (93)	450 (94)	442 (93)
Det övergripande jämställdhetspolitiska målet	190 (15)	18 (5)	19 (4)	23 (5)
Totalt	1317 (100)***	373 (100)	477 (100)**	474 (100)**

Källa: Jämställdhetsmyndigheten 2020:5 samt regleringsbrev A2020/02380.

* Kolumnen visar en sammanräkning av hela treårsperioden. Under perioden hade jämställdhetspolitiken fyra delmål.

**Avrundningsfel.

*** Summan är hämtad från Riksrevisionens RiR 2015:13, Tabell 2, Beslutade anslag.

Sammanfattningsvis, när så mycket som 93 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. Som beskrivits ovan finns åtgärder relaterade till delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämställd hälsa även inom andra utgiftsområden. Liknande prioriteringar av delmålen om makt och inflytande, jämställd utbildning och inte minst det obetalda hem- och omsorgsarbetet är däremot sällsynta.

2.3.3. Analys av årsredovisningar

Övergripande visar analysen av årsredovisningarna från myndigheterna vid Infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet och Miljödepartementet att det pågår arbete som syftar till ökad jämställdhet. Kopplingen till jämställdhetspolitiska mål är däremot inte alltid uttalad och den

större delen av myndigheternas arbete har kategoriserats som övergripande.⁵³ Sannolikt beror detta på att åtgärder som vidtas ofta rör intern verksamhetsutveckling samt att frågor som rör infrastruktur-, kultur- och miljöområdet inte framträder så tydligt inom ramen för jämställdhetspolitikens målsättningar.

Vissa skillnader framträder mellan departement och myndigheter gällande karaktären på de övergripande jämställdhetsåtgärderna. Hos Infrastrukturdepartementets myndigheter kännetecknas arbetet främst av åtgärder för att komma till rätta med en sned könsfördelning bland anställda och chefer. Bland Justitiedepartementets myndigheter består åtgärderna i större utsträckning av intern verksamhetsutveckling, ofta med koppling till arbetet med jämställdhetsintegrering, där styrprocesser utvecklas och kartläggningar av verksamhetsutfall står i fokus tillsammans med kompetensutveckling. Vid Kultur- och Miljödepartementets myndigheter återfinns även ett bredare externt arbete som inriktas mot respektive departements sakområde.

I årsredovisningsanalysen identifierades åtgärder relaterade till samtliga delmål, med undantag för delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Åtgärder som myndigheterna redovisar utgörs till stor del av avgränsade punktinsatser och mindre projekt som sällan relateras till specifika målsättningar. Då årsredovisningarna enbart innehåller kortfattade presentationer av myndighetens resultat utan fördjupad analys, är det dock svårt att dra långtgående slutsatser hur åtgärderna bidrar till måluppfyllelse inom jämställdhetspolitiken. Än svårare är det att påvisa ett orsakssamband mellan en specifik åtgärd och effekter i form av måluppfyllelse.

I föregående års rapport⁵⁴ identifierades en koncentration av åtgärder till myndigheter som ingår i JiM-programmet. Detta mönster framträder inte i årets analys. JiM-myndigheterna uppvisar något fler resultat i sin kärnverksamhet, men kopplingen till de jämställdhetspolitiska målen är svag. Det pågår också ett tydligt skifte bland JiM-myndigheterna, där nya myndigheter tillkommit sent under hösten 2020 medan andra myndigheter lämnat programmet, till följd av förändrade regeringsuppdrag. Bland de analyserade myndigheterna finns både nya och före detta JiM-myndigheter. Många nya JiM-myndigheter har påbörjat arbetet genom att analysera ojämställdhetsproblem inom deras ansvarsområde, tillsätta arbetsgrupper och upphandla expertstöd. Bland myndigheterna som inte längre har ett jämställdhetsintegreringsuppdrag finns det tecken på att arbetet skalas ner. Vad detta beror på och vilka delar av utvecklingsarbetet som försvinner är något som

⁵³ Den övergripande kategorin avser resultat som syftar till ökad jämställdhet men som inte kan kategoriseras i relation till enskilda jämställdhetspolitiska delmål.

⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten, 2020:5.

bör följas upp närmre och över tid, tillsammans med varaktigheten av JiM-programmets olika faser.

Infrastrukturdepartementet

Den samlade bilden av jämställdhetsarbetet hos myndigheterna under Infrastrukturdepartementet, är att kopplingen till de jämställdhetspolitiska delmålen ofta är svag. Som framgår av tabell 3 har merparten av resultaten som identifierats i årsredovisningarna kategoriserats som övergripande. Detta beror främst på att arbetet huvudsakligen har varit av intern karaktär, genom att exempelvis fokusera på utvecklad planering och styrning, kompetenshöjande insatser samt förändrade arbetssätt i bland annat rekryteringsprocesser för att främja en könsmässigt jämn personalsammansättning. Elsäkerhetsverket, Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har även genomfört kartläggningar internt och i sektorerna de verkar, i syfte att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.

Endast Energimyndigheten och Trafikverket utför åtgärder med sikte på att lösa ojämställdhetsproblem även utanför den egna organisationen. Energimyndigheten har bland annat arbetat med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens regionalfondsprojekt som ska bidra till EU:s mål om att öka energieffektivitet och främja konkurrenskraften hos små och medelstora företag. Energimyndigheten redogör också för hur myndighetens forskningsfinansieringsprocess har genomlysts ur ett jämställdhetsperspektiv. Arbetet har resulterat i att mallar och instruktioner har utvecklats, att medarbetare har utbildats och att ansökningssystemet har utvecklats så att data kring jämställdhet ska kunna följas upp på ett bättre sätt. Trafikverket har under året initierat arbetet med jämställdhetsintegrering men finansierar även ett projekt som syftar till jämställd trafiksäkerhet i arbetslivet.

I Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen samt Transportstyrelsens årsredovisningar har inga åtgärder som syftar till ökad jämställdhet kunnat identifieras. Inte heller Myndigheten för digital förvaltning redovisar några jämställdhetsåtgärder och myndigheten saknar direkta uppdrag för ändamålet. Mot bakgrund av digitaliseringens genomgripande förändringar av samhället och påverkan på jämställdheten, exempelvis när det kommer till digital utsatthet, könsbias inom artificiell intelligens (AI) eller könsskillnader gällande digital kompetens, är det viktigt att jämställdhetsperspektivet finns med i myndighetens arbete.

Tabell 3. Myndigheternas resultat fördelat över delmål, Infrastrukturdepartementet

	Övergripande arbete	Delmål 1	Delmål 2	Delmål 3	Delmål 4	Delmål 5	Delmål 6
Affärsverket svenska kraftnät	X						
Elsäkerhetsverket (ny)	X						
Energimarknadsinspektionen	X						
Luftfartsverket							
Myndigheten för digital förvaltning							
Post- och telestyrelsen							
Sjöfartsverket	X						
Statens energimyndighet (ny)	X		X	X			
Statens väg- och transportforskningsinstitut	X						
Trafikanalys	X						
Trafikverket (ny)	X		X				
Transportstyrelsen (ny)							

Kommentar: Myndigheterna som är markerade med fet stil ingår i JiM-programmet.

Justitiedepartementet

Årsredovisningarna från Justitiedepartementets myndigheter visar sammantaget att fokus i hög utsträckning ligger på att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Resultaten beskrivs mer ingående i den fördjupade analysen av delmålet i kapitel 5.

Liksom i analysen av Infrastrukturdepartementets myndigheter har en stor andel av resultaten kategoriserats som övergripande. De utgörs dock av en större bredd och omfattar exempelvis framtagande av kunskapsunderlag och utveckling av kärnverksamheten och dess styrprocesser. Flera myndigheter är därtill delaktiga i internationella utvecklingsprojekt och nätverk där frågor om jämställdhet ofta

ingår. Flera av Justitiedepartementets myndigheter ingår i JiM-programmet och många av åtgärderna som syftar till utveckling av verksamhets- och styrprocesser kan härledas till arbetet med jämställdhetsintegrering. Det är också tydligt att flera myndigheter har tagit steg för att knyta åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor närmre arbetet med jämställdhetsintegrering.

De många åtgärderna med koppling till mäns våld mot kvinnor förklaras delvis av att delmålet är nära förbundet med de rättsvårdande myndigheternas kärnverksamhet, men det bör också förstås som resultatet av politisk prioritering och systematiska satsningar. Frånvaron av åtgärder som adresserar övriga delmål bör däremot uppmärksammas. Polismyndigheten är en av de myndigheter som redovisar resultat inom flera delmål, bland annat genom samverkan med länsstyrelserna kring ANDT-strategin⁵⁵ och frågor som specifikt rör kvinnor i missbruk, samt genom åtgärder för en mer jämställd chefsförsörjning.

Vid Integritetsskyddsmyndigheten, Domarnämnden, Justitiekanslern, Revisorinspektionen samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har inga åtgärder som syftar till ökad jämställdhet, kunnat identifieras i årsredovisningen.

⁵⁵ Regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken.

Tabell 4. Myndigheternas resultat fördelat över delmål, Justitiedepartementet

	Övergripande arbete	Delmål 1	Delmål 2	Delmål 3	Delmål 4	Delmål 5	Delmål 6
Brottsförebyggande rådet	X	X					X
Brottsoffermyndigheten	X						X
Integritetsskyddsmyndigheten (fd. Datainspektionen)							
Domarnämnden							
Ekobrottsmyndigheten*	X		X				
Justitiekanslern							
Kriminalvården	X						X
Kustbevakningen	X						
Migrationsverket	X						X
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	X						X
Polismyndigheten	X	X				X	X
Revisorinspektionen							
Rättsmedicinalverket*	X						X
Statens haverikommission	X						
Sveriges Domstolar	X						X
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden							
Säkerhetspolisen	Årsredovisningen omfattas av sekretess ⁵⁶						
Åklagarmyndigheten	X						X

Kommentar: Myndigheterna som är markerade med fet stil ingår i JiM-programmet.

* Markerar myndigheter som tidigare haft jämställdhetsintegreringsuppdrag i förra programperioden av JiM.

Kulturdepartementet

Även vid Kulturdepartementets myndigheter pågår arbete för jämställdhet. Då kopplingen till specifika jämställdhetspolitiska delmål ofta är svag har majoriteten av resultaten kategoriserats som övergripande. Här ingår bland annat intern verksamhetsutveckling, så som internt stöd, utvecklad planering och styrning samt kompetensutveckling av personalen. Flera av museerna har vidtagit åtgärder för att utställningar, litteratur- och konstsamlingar eller repertoarer ska innehålla verk av såväl kvinnliga som manliga konstnärer och utövare, eller för att särskilt lyfta fram kvinnliga konstnärskap. Nationalmuseum har köpt in verk av kvinnliga konstnärer från olika historiska epoker, Naturhistoriska riksmuseet har beaktat ett jämställdhetsperspektiv i renoveringar av utställningarna, vilket resulterat i bättre representation mellan könen, och Statens försvarshistoriska museer har initierat ett projekt om kvinnor i den försvarshistoriska industrin, för att nämna några exempel. Denna typ av jämställdhetsåtgärder har inte någon tydlig hemvist bland jämställdhetspolitikens delmål. Närmast till hands ligger delmålet om makt och inflytande, som också handlar om lika möjligheter för kvinnor och män att delta i och påverka de processer som formar våra föreställningar, tankar och idéer inom medier, kulturen, forskningen, folkbildningen och utbildningsväsendet. Fokus inom delmålet ligger dock på makten över beslutsfattandet.⁵⁷ Denna analys visar på vikten av att, parallellt med jämställdhetspolitikens målsättning, integrera jämställdhetsambitioner i övriga politikområdets målsättningar för ett brett genomslag för politikområdet.

Flera av de myndigheter som tidigare ingått, eller ingår i JiM-programmet, såsom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Statens musikverk samt Statens kulturråd uppvisar en mängd aktiviteter. Nyttillkomna Riksantikvarieämbetet har startat upp utvecklingsarbetet genom upphandling av expertstöd och utveckling av konsuppdelad statistik. Vid Konstnärsnämnden och Statens konstråd, vilka båda är före detta JiM-myndigheter, tycks arbetet med jämställdhetsintegrering i stället ha trappats ned. Konstnärsnämnden uppger att arbetet framöver ska ske inom ramen för likabehandlingsarbetet och Statens konstråd menar att de jämställdhetspolitiska målen fortsatt är integrerade i verksamheten, utan att nämna vidare utveckling. En djupare bedömning av vad detta innebär för varaktigheten i arbetet med jämställdhetsintegrering kan inte göras enbart baserat på årsredovisningar.

Inga åtgärder för att främja jämställdhet har identifierats i årsredovisningarna från Institutet för språk och folkminnen, Myndigheten för press, radio och tv, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Statens centrum för arkitektur och design. Inte heller Valmyndigheten redovisar några jämställdhetsåtgärder. Mot bakgrund av den

⁵⁶ I enlighet med 15 kap. 1 a §, 15 kap. 2 § och 18 kap. 2 § offentlighets och sekretesslagen (2009:400) omfattas Säkerhetspolisens årsredovisning i sin helhet av sekretess. Årsredovisningen har därför inte kunnat analyseras.

⁵⁷ Skr. 2016/17:10.

pågående pandemins potentiella demokratiska konsekvenser och det kommande valet år 2022, finns skäl att överväga ett jämställdhetsuppdrag till Valmyndigheten, se vidare diskussion i kapitel 3.

Tabell 5. Myndigheternas resultat fördelat över delmål, Kulturdepartementet

	Övergripande arbete	Delmål 1	Delmål 2	Delmål 3	Delmål 4	Delmål 5	Delmål 6
Forum för levande historia	X						X
Institutet för språk och folkminnen							
Konstnärsnämnden*	X						
Moderna museet	X						X
Myndigheten för kulturanalys	X						
Myndigheten för press, radio och tv							
Myndigheten för stöd till trossamfund	X	X					X
Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällsfrågor	X			X		X	X
Nationalmuseum	X						
Naturhistoriska riksmuseet	X	X					
Nämnden för hemslöjdsfrågor							
Riksantikvarieämbetet (ny)	X						
Riksarkivet		X					
Sametinget	X						
Statens centrum för arkitektur och design							
Statens försvarshistoriska museer	X						
Statens historiska museer	X						X
Statens konstråd*	X						
Statens kulturråd	X						
Statens maritima och transportshistoriska	X						X
Statens medieråd	X						
Statens musikverk*	X						
Statens museer för världskultur	X						
Valmyndigheten							

Kommentar: Myndigheterna som är markerade med fet stil ingår i JiM-programmet.

* markerar myndigheter som tidigare haft jämställdhetsintegreringsuppdrag i förra programperioden av JiM.

Miljödepartementet

Även myndigheterna under Miljödepartementet redovisar resultat. Liksom diskuteras ovan gällande kulturpolitiken, överlappar miljöfrågor inte alltid jämställdhetspolitikens målsättningar, och kopplingen mellan vidtagna åtgärder och delmål är ofta svag.

Formas, som under de senaste åren ingått i JiM-programmet, uppvisar fortsatta resultat av sitt jämställdhetsintegreringsarbete, där fokus ligger på kärnverksamheten forskningsfinansiering. Myndigheten har utarbetat en förnyad strategi och handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet. Under året har Naturvårdsverket blivit utsedd till JiM-myndighet. I samverkan med Energimyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten har Naturvårdsverket inlett utvecklingen av en strategi för att beakta och integrera jämställdhetsaspekter vid Sveriges genomförande av Parisavtalet. Naturvårdsverket har också under året initierat ett nordiskt projekt för jämställdhet och klimatförändringar.

Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen har under året bedrivit ett visst jämställdhetsarbete. Vid Havs- och vattenmyndigheten pågår ett internationellt projekt tillsammans med Göteborgs universitet och universitet i Sydafrika, Tanzania samt Kenya, som bland annat syftar till att ta fram underlag om hur havsplanering påverkar och kan påverkas av jämställdhetsaspekter och rättighetsdimensioner. Kemikalieinspektionen har bedrivit ett arbete med kopplingar till delmålet om jämställd hälsa, där myndigheten kartlagt ämnen i intimiteter och sådana som kan vara skadliga för kvinnors fertilitet. Vid Kärnavfallsfonden, Statens geotekniska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har inga jämställdhetsåtgärder kunnat identifieras.

Tabell 6. Myndigheternas resultat fördelat över delmål, Miljödepartementet

	Övergripande arbete	Delmål 1	Delmål 2	Delmål 3	Delmål 4	Delmål 5	Delmål 6
FORMAS	X	X					
Havs- och vattenmyndigheten	X						
Kemikalieinspektionen						X	
Kärnavfallsfonden							
Statens geotekniska institut							
Strålsäkerhetsmyndigheten							
SMHI							
Naturvårdsverket (ny)	X						

Kommentar: Myndigheterna som är markerade med fet stil ingår i JiM-programmet.

2.4. DISKUSSION

Pandemin har drabbat kvinnor och män på olika sätt. Män genom en högre dödlighet och större behov av intensivvård, kvinnor genom att de smittats i något högre utsträckning än män. Kvinnor står i dagsläget även för en större andel av långtidssjukskrivningarna vilket i förlängningen påverkar den ekonomiska jämställdheten. Kvinnor har också drabbats av andra följder av pandemin. Inom vård och omsorg, där kvinnor utgör majoriteten av de anställda, har den ökade arbetsbördan och psykiskt påfrestande arbetsmiljön resulterat i en stor ökning av anmälda arbetsjukdomar. Arbetslösheten har ökat inom de flesta branscher, vilket skapar ytterligare problem för redan utsatta grupper. Kunskapen om covid-19 och dess konsekvenser för hälsan utvecklas hela tiden. Nya ojämställdhetsproblem tycks exempelvis ha uppstått i relation till vaccineringen. Därför är det av stor vikt att effekterna av pandemin följs upp ur ett jämställdhetsperspektiv där alla politikområdets dimensioner belyses. I myndigheternas årsredovisningar finns en tendens till att vissa åtgärder för jämställdhet har fått skjutas på framtiden. Det finns också över lag en risk att politiska prioriteringar för att hantera pandemin förskjuter genomförandet av jämställdhetspolitiska åtgärder.

Den övergripande bilden av regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar från tidigare år kvarstår. Fokus ligger på att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vilket bland annat framgår genom att 93 procent av anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder går till att stärka arbetet inom delmålet. Genom myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering vidtas även åtgärder i relation till övriga delmål, framför allt i relation till delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämställd hälsa. En positiv utveckling är att arbetet med jämställdhetsintegrering också tycks ge upphov till åtgärder inom delmålet om mäns våld mot kvinnor. En liknande slutsats dras i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av arbetet med jämställdhetsintegrering på landets lärosäten, där det framkommer att lärosätena i högre grad än tidigare tycks prioritera ett våldsförebyggande arbete. I rapporten framkommer också att det blir allt vanligare att arbetet med jämställdhetsintegrering samorganiseras med andra uppdrag, såsom lika villkor, kvalitetssäkringsarbete, hållbar utveckling, aktiva åtgärder i diskrimineringslagen, våldsprevention och sexuella trakasserier. En liknande tendens märks också i Justitiedepartementets myndigheters årsredovisningar, där kärnverksamhet som har koppling till mäns våld mot kvinnor tycks ha knutits närmre myndigheternas övriga jämställdhetsarbete.

Strategin jämställdhetsintegrering och anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder bidrar på olika sätt till genomförandet av jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsintegrering bidrar med strukturella förutsättningar för genomförandet och till en bredd bland åtgärderna som vidtas. Anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder skulle i sin tur kunna förstås som medel för att initiera och stärka utvecklingsarbete på särskilt angelägna områden, innan dessa integreras i

ordinarie utgiftsområden och verksamheter. En effektiv styrning skulle innebära att det bedrivs ett aktivt arbete i förhållande till samtliga delmål genom en strategisk växelverkan mellan särskilda jämställdhetsåtgärder och jämställdhetsintegrering.

Analysen av årsredovisningar från myndigheter under kultur- och miljödepartementet visar att många av de vidtagna åtgärderna inte faller inom ramen för jämställdhetspolitiska målsättningar. Istället utgår myndigheterna från sitt sakpolitiska område, vilket visar på vikten av att vid sidan av jämställdhetspolitikens sakområde integrera jämställdhetsambitioner i övriga politikområdets målsättningar.

I förra årets rapport konstaterades en tydlig koppling mellan JiM-programmet och utförandet av jämställdhetsåtgärder. Detta mönster återkommer inte i årets analys. JiM-myndigheterna redovisar något fler resultat, men kopplingen till de jämställdhetspolitiska målen är svag och en stor del av arbetet består av internt utvecklingsarbete. Det är också uppenbart att det sker ett skifte bland JiM-myndigheterna. Nya myndigheter har under året påbörjat planeringen av arbetet med jämställdhetsintegrering, medan det syns tecken på nedtrappning av arbetet hos före detta JiM-myndigheter. Varaktigheten av jämställdhetsintegreringsarbetet måste därmed följas upp långsiktigt.

3. 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.

3.1. PANDEMINS PÅVERKAN PÅ DELMÅLET

Pandemin har skapat utmaningar för det demokratiska systemet. Centrala förändringar som har bäring på delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande är bland annat nya villkor för det offentliga beslutsfattandet, nya mötesformer och begränsningar i mötesfriheten. På riksdagsnivå har exempelvis arbetet begränsats genom att enbart 55 av 349 riksdagsledamöter behöver vara närvarande för votering, och på regional och kommunal nivå har arbetet i fullmäktigeförsamlingar, styrelser och utskott i stor utsträckning övergått till digitala mötesformer. Den nya pandemilagen⁵⁸ har också inneburit att regeringen får större makt och att mötesfriheten har begränsats, vilket gör att till exempel demonstrationer och politiska möten inte är tillåtna.⁵⁹

I sitt öppningstal på FN:s kvinnokonferens 2021 (CSW65) sa chefen för UN Women att kvinnor är mer drabbade av vår samtids två stora globala utmaningar, coronapandemin och klimatkrisen, samtidigt som de inte är proportionerligt representerade som förhandlare och beslutsfattare. Mer måste därför göras från medlemsstaternas sida för att stärka kvinnors roll i det offentliga livet.⁶⁰ Vid sidan av att analysera pandemins påverkan på kvinnors demokratiska villkor, betonar UN Women vikten av att kvinnor är representerade i beslutsfattandet kring återuppbyggnadsarbetet efter pandemin, samt vikten av att stärka och inkludera kvinnoorganisationer så att de kan bidra till att hantera ojämställdhetsproblem som uppstår i spåren av pandemin.⁶¹

I Sverige har förändringarna i riksdagsarbetet medfört att partierna numera avgör vilka ledamöter som ska delta i röstningen. Vad detta har inneburit för kvinnor och mäns deltagande är en öppen fråga. Partierna beskrivs dock ofta som ”grindvakter” för kvinnors representation inom politiken eftersom de har makten att avgöra hur

⁵⁸ Prop. 2020/21:79.

⁵⁹ SFS 2020:114.

⁶⁰ UN Women, 2021a.

⁶¹ UN Women, 2020a.

listorna som väljarna sedan får ta ställning till ska se ut. Här brukar kvinnor missgynnas mer av partierna än av väljarna.⁶²

Under pandemin har ett tungt ansvar vidare lagts på Sveriges regioner som har hand om hälso- och sjukvården. Regionfullmäktige har en relativt jämn fördelning av kvinnor och män sett till landet som helhet. Samtidigt har sannolikt stor beslutsmakt koncentrerats till regionstyrelser, regionstyrelsernas arbetsutskott och stabsfunktioner med bland annat regionchefer och hälso- och sjukvårdschefer. Regionstyrelserna har generellt en större andel män än fullmäktigeförsamlingarna. Och på högsta chefsnivå återfinns som regel en större andel män än på medarbetar- och lägre chefsnivåer.⁶³

UN Women pekar också på de problem som kan uppstå vid allmänna val under en pandemi. Bland annat riskerar kvinnor hindras från att delta eller att deras röst styrs av personer som de är i beroendeställning till, särskilt vid digitala röstningsförfaranden. Det finns också en risk för att kvinnors ökade ansvar för hem och barn utifrån rådande restriktioner och ökad belastning i hemmen begränsar kvinnors engagemang och delaktighet i det offentliga beslutsfattandet. Jämställdhet behöver därför tas i särskilt beaktande vid eventuella nya procedurer för röstning i allmänna val, vid kandidatnomineringar, utbildningar, och politiskt kampanjarbete.⁶⁴

Effekterna av begränsningar i mötesfriheten har kunnat observeras på flera håll i världen, bland annat vid demonstrationer för kvinnors rättigheter och friheter. I England ingrep polisen när människor samlades för att demonstrera mot våld och övergrepp mot kvinnor efter mordet på en ung kvinna i mars 2021. Liknande händelser har inträffat vid demonstrationer i Australien (mot sexuella övergrepp och ojämställdhet) och i Polen (mot abortförbud).

Flera studier pekar också på att kvinnor i det offentliga rummet och personer som arbetar med frågor som rör jämställdhet och våld mot kvinnor är mer utsatta för hot, hat och våld. Här är sannolikt den ökade digitala närvaron en utmaning. Studier visar att kvinnor och personer som arbetar med frågor som rör jämställdhet och våld mot kvinnor är mer utsatta för hot, hat och våld.⁶⁵ Andra studier visar att kvinnor inom politiken också är mer utsatta för könade desinformationskampanjer som innehåller fabricerade historier och hot samt förnedrande och sexualiserade bilder.⁶⁶

Pandemin har också resulterat i att många möten har blivit digitala. En aspekt av detta är att ”korridorsbeslut”, där tongivande och inflytelserika politiker kommer

⁶² Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ UN Women, 2020a.

⁶⁵ Jämställdhetsmyndigheten, 2019:2.

⁶⁶ Di Meco & Wilfore, 2021; Di Meco, 2020.

överens om hur beslut ska fattas innan eller mellan möten, troligtvis försvåras när möten blir digitala. Denna form av informella beslutsprocesser innan och mellan möten har tidigare visat sig missgynna kvinnors inflytande. Enstaka undersökningar har också antytt att digitala möten skapar mindre utrymme för härskartekniker, som tidigare visat sig drabba främst unga kvinnor. Samtidigt menar andra att digitala möten ger mer makt till den som sätter agendan för mötet.

Ytterligare en aspekt av digitala möten är att de har möjligheten att tillgängliggöra politiskt arbete för grupper som annars kan ha svårt att delta av tids- och logistisk skäl, något som också framkommer i fallstudien om kvinnors organisering (bilaga 1). I Demokratiutredningen *Låt fler forma framtiden!* beskrivs till exempel att ungas delaktighet försvåras av att de är mer mobila samt att det är svårt att kombinera politiska uppdrag med familj- och arbetsliv. Kvinnor och män med små barn, och då särskilt kvinnor som ofta tar det huvudsakliga ansvaret hemma, kan potentiellt ha lättare att delta i politiskt arbete när möten görs digitala.

3.1.1. Åtgärder för att möta pandemins konsekvenser för delmålet saknas

Inga åtgärder har vidtagits för att specifikt möta utmaningar kopplade till delmålet en jämn fördelning av makt och inflytande med anledning av pandemin. Däremot märks ett antal insatser för att motverka pandemins negativa effekter på demokratin i de extrabudgetar som lades fram under året. Bland annat höjdes bidragsanslaget till barn- och ungdomsorganisationer med 50 miljoner kronor per år under perioden 2020 till 2022. Beslutet motiverades med att regeringen vill stärka ungas roll i demokratin då pandemin bedöms ha inverkat negativt på ungas möjligheter till delaktighet, tillit och framtidstro.⁶⁷ Motsvarande extramedel tillfördes däremot inte de kvinnoorganisationer som får del av statsbidrag för kvinnors organisering med syftet att stärka kvinnors demokratiska villkor (se avsnitt 3.2.1). Vidare ökades anslaget till allmänna samlingslokaler i syfte att förstärka föreningslivet och mildra de ekonomiska konsekvenserna av pandemin⁶⁸, ett utökat mediestöd⁶⁹, stöd till organisationer som arbetar med socialt särskilt utsatta grupper⁷⁰ och stödinsatser till kultursektorn.⁷¹

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar dock att ett jämställdhetsperspektiv till stor del tycks saknas i besluten och att ett stort ansvar vilar på myndigheternas förmåga att tillämpa ett jämställdhetsperspektiv vid utformningen och fördelningen av ekonomiska stöd och andra insatser. Undantaget är uppdraget till Riksidrottsförbundet att fördela stöd i syfte att mildra pandemins negativa

⁶⁷ Regeringen, 2020b.

⁶⁸ Regeringen, 2020d.

⁶⁹ Prop. 2019/20:99.

⁷⁰ Prop. 2019/20:167.

⁷¹ Regeringen, 2020c.

konsekvenser samt bidra till en jämställd och jämlik idrottsverksamhet, där regeringen särskilt har betonat att hänsyn ska tas till befintliga orättvisor, såsom flickidrottens sämre ekonomiska förutsättningar.⁷²

3.2. AMBITIONER OCH RESULTAT INOM DELMÅLET

Under året har Jämställdhetsmyndigheten haft i uppdrag att följa upp utvecklingen inom delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande. Det är den första större uppföljningen av delmålet sedan Jämställdhetsutredningen 2015.⁷³

Resultaten av åtgärderna som presenteras i detta avsnitt kommer därför ställas i ljuset av utvecklingen inom området som presenterades i rapporten *Ett sekel av rösträtt och valbarhet*.⁷⁴ Utöver uppföljningen avsätts inga medel för delmålet inom anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder*, och generellt finns få politiska åtgärder med det uttalade syftet att nå en jämn fördelning av makt och inflytande. Undantaget är det återkommande anslaget *Bidrag för kvinnors organisering* som analyseras fördjupat i bilaga 1 och sammanfattas nedan. Några exempel kan dock nämnas.

Likt föregående år har myndigheter med koppling till totalförsvaret fått i uppdrag att öka andelen kvinnor, både generellt och inom ledande befattningar. Liknande rekryteringsmål har också formulerats för landets högskolor och universitet med avseende på rekryteringen av professorer. Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholm ska i samverkan analysera utvecklingen inom minoritetspolitiken, där inflytande och delaktighet utgör ett delområde. Eventuella skillnader vad gäller kvinnor och män ska analyseras och kommenteras. Inom ramen för uppdragen ska områden som inflytande och delaktighet samt diskriminering och utsatthet belysas. Tillsammans med Jämställdhetsmyndighetens uppföljning gör detta att fokus för åtgärderna inom delmålet ligger på kunskapsutveckling vid sidan av de rekryteringsmål som ges till myndigheter.

Över lag redovisas få resultat som kan relateras till delmålet i de årsredovisningar som har analyserats. Som beskrivits ovan har ett antal myndigheter, företrädesvis under Infrastrukturdepartementet, redogjort för åtgärder som har vidtagits för att öka andelen kvinnor på ledande positioner. Dessa handlar bland annat om att kravprofiler, bilder och rekryteringskanaler har valts i syfte att nå fler kvinnor. Dylåka åtgärder som tar sikte på att motverka könsbias och förändra arbetssätt och processer presenteras ofta som resultatet av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering. Det förekommer också åtgärder som i stället riktar sig till kvinnor i syfte att kompensera för strukturer som försvårar deras karriärutveckling

⁷² Prop.2020/21:4.

⁷³ SOU 2015:86.

⁷⁴ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1.

med utbildning, mentorskap och nätverk. Ett exempel är programmet *Delaktig, stark och synlig* som Myndigheten för stöd till trossamfund genomför i syfte att fortbilda och stärka kvinnor i trossamfund i ledarskapsfrågor. Det förekommer också exempel där kvinnor har nominerats till talare och representanter i externa nätverk för att statuera exempel i sammanhang där kvinnors representation är låg.

Också i förhållande till delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande förekommer några exempel på att aktiviteter har fått skjutas på framtiden med anledning av pandemin. Det rör sig exempelvis om en uppskjuten handlingsplan för att motverka en nedåtgående trend gällande andelen kvinnor bland chefer på en myndighet samt inställda kulturella arrangemang med koppling till delmålet.

3.2.1. Statsbidrag för kvinnors organisering som styrmedel för att nå delmålet

Anslaget 3:3 *Bidrag för kvinnors organisering* är ett av de tre återkommande jämställdhetsanslagen i statsbudgeten och utgör samtidigt en av regeringens få åtgärder som direkt adresserar delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande. Anslaget inrättades budgetåret 1982/83 för att stödja kvinnoorganisationer som aktivt verkade för jämställdhet och kvinnans förbättrade ställning i samhället.⁷⁵ I och med förordningen (2005:1089) omformulerades syftet till att

- stödja kvinnors organisering i egna sammanslutningar
- främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet
- möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav.

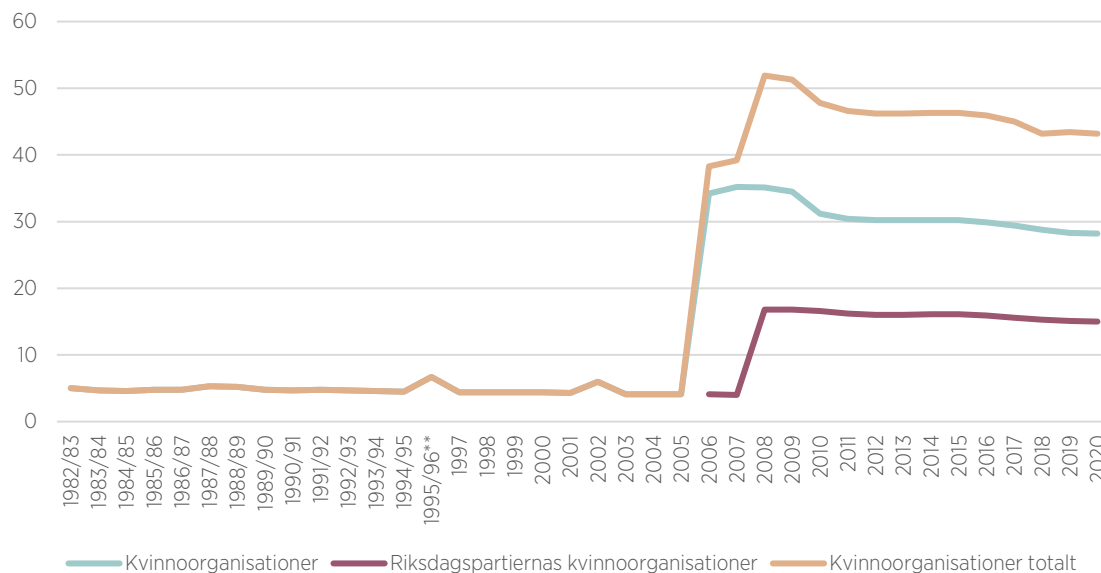
Bidraget får fördelas som organisations-, etablerings- eller verksamhetsbidrag och sedan 2018 ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för bidragsgivningen.

Fortsatt minskande anslag

Anslagets utveckling över tid framgår av figur 4. Sedan införandet minskade anslaget i fasta priser fram till 2005 då det, i samband med att förordningen ändrades, höjdes kraftigt. Fram till 2006 ingick även stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer i anslaget, som sedan dess har fördelats som ett särskilt statsbidrag av Partibidragsnämnden. Sedan höjningen av anslagen 2006 har summan legat på samma nivå, vilket innebär ett minskat i värde i fasta priser.

⁷⁵ Nyberg, 2019.

Figur 4. Anslag till Kvinnoorganisationer 1982/83–2020 och till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer 2006–2020, miljoner kronor i fasta priser



Källa: Diagram 2.1 i Nyberg 2019, Jämställdhetsmyndigheten 2020:5 samt Prop. 2019/20:1 UO13 s. 85 för 2020 års summa.

Fortsatt låg genomsnittlig bidragssumma relativt andra organisationsbidrag

För bidragsåret 2020 beviljades totalt 73 kvinnoorganisationer organisations- och etableringsbidrag⁷⁶, vilket kan jämföras mot tio organisationer som beviljades bidrag år 1982.⁷⁷ Genom att antalet berättigade kvinnoorganisationer har ökat, samtidigt som anslaget har minskat i fasta priser, har den genomsnittliga bidragssumman per organisation minskat över tid.⁷⁸ Till detta ska även läggas att den genomsnittliga bidragssumman för kvinnoorganisationer, i förhållande till andra organisationer ligger lågt. Detta framgår av tabell 7, som endast innehåller en jämförelse av organisationsbidrag för att skapa jämförbarhet.

⁷⁶ Även verksamhetsbidrag fördelas via förordningen, men då detta är ett riktat bidrag som fördelas i konkurrens har inte mottagarna inkluderats i jämförelsen.

⁷⁷ Bland de tio organisationerna ingick även riksdagspartiernas kvinnoorganisationer, vilka idag får stöd genom ett särskilt statsbidrag av Partibidragsnämnden.

⁷⁸ Jämställdhetsmyndigheten, 2019:3; 2020:4.

Tabell 7. Genomsnittlig bidragssumma per organisation, antal organisationsbidrag och totalt belopp i tusen kronor, 2020

Typ av organisation	Genomsnitt (+/- procentuell förändring från 2019)	Antal	Totalt
Barn- och ungdomsorganisationer	2 495 123 (+29,5)	104	259 492 894
Riksdagspartiernas kvinnoorganisationer	1 874 958 (0)	8	14 999 660
Antidiskrimineringsverksamhet	1 555 555 (-5,6)	18	27 999 990
Hbtq-organisationer	1 027 091 (-0,6)	11	11 298 000
Etniska organisationer	402 234 (+8,5)	47	18 905 000
Kvinnorganisationer	307 189 (-10,6)	69	21 196 023

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

Den procentuella ökningen avseende barn- och ungdomsorganisationernas organisationsbidrag förklaras av att anslaget höjdes under året med anledning av pandemin. Vad som i övrigt ligger bakom de stora nivåskillnaderna mellan organisationsbidragen och i vilken utsträckning organisationerna får inkomster från andra källor framgår inte. När det gäller kvinnoorganisationerna är dock organisationsbidraget det största bidraget relativt verksamhetsbidrag och etableringsbidrag.

För tydlighetens skull ska det också nämnas att kvinno- och tjejjourer får del av särskilda medel som fördelas av Socialstyrelsen och inte ingår bland de i tabellen redovisade kvinnoorganisationerna som får organisationsbidrag enligt förordningen (2005:1089).

3.3. RESULTAT AV STATS BIDRAG FÖR KVINNORS ORGANISERING

I bilaga 1 återfinns en fallstudie som syftar till att undersöka organisationsbidragets ändamålsenlighet som styrmedel för att nå delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande. Utgångspunkt tas i den ovan beskrivna finansiella utvecklingen som bidraget haft över tid. Centrala frågeställningar har varit hur organiseringen och organisationernas verksamheter påverkar medlemmarnas förmåga att delta i politiska beslutsprocesser. Samt hur den utåtriktade verksamheten bidrar till att bevaka kvinnors intressen och driva deras krav.

3.3.1. Statsbidraget för kvinnors organisering bidrar till uppfyllandet av jämställdhetspolitiken

Av fallstudien framkommer att kvinnors särorganisering fortfarande möts av ifrågasättanden, men samtidigt fyller en viktig funktion. Kvinnoorganisationerna

bidrar till uppfyllandet av förordningens syfte och delmålet om jämn fördelning av makt och inflytande, främst genom att organisationerna tydligt fyller rollerna som röstbärare, gemenskap, demokratiskola och motvikt.⁷⁹

- *Kvinnoorganisationerna bidrar till att stärka förutsättningarna för kvinnors kollektiva påverkan av den politiska dagordningen.* Sett mot bakgrund av att kvinnors demokratiska villkor och politiska inflytande fortfarande är begränsat⁸⁰ upplevs det separatistiska rummet som viktigt för att stärka kvinnor i en omvärld där deras röster inte alltid blir hörda och deras frågor inte alltid står högt på dagordningen. Kvinnoorganisationerna framhålls som viktiga forum för att kraftsamla och med utgångspunkt i delade levda erfarenheter formulera och driva gemensamma krav. Många respondenter anknyter också till kvinnorörelsens historiska betydelse som *röstbärare* och menar att denna roll fortfarande är central och ett uttalat syfte för organisationerna.
- *Kvinnoorganisationerna representerar marginaliserade röster och bidrar med motberättelser i förhållande till dominerande problemformuleringar.* I intervjuerna framkommer att organiseringen fyller en särskilt viktig roll för kvinnor vars socioekonomiska förutsättningar, livsvillkor, identiteter eller positioner i förhållande till majoritetssamhället, innebär att deras röster ofta saknas i det offentliga samtalet, eller inom den bredare kvinnorörelsen. Flera vittnar också om ett hårdnande samhällsklimat, politisk polarisering och ett motstånd mot mänskliga rättigheter och jämställdhetsfrågor, som gör organisationens roll som *motvikt* än mer betydelsefull.

⁷⁹ Tobias Harding (2012) identifierar fem roller som civilsamhället ofta fyller:

- (1) Civilsamhället som röstbärare, det vill säga som lobby- eller intresseorganisationer, företrädare för medlemmarnas åsikter, deltagare i det demokratiska samtalet och samtalspartner till – eller i protest mot – politiken.
- (2) Civilsamhället som serviceproducent, det vill säga som alternativ eller komplement till offentligt ägda och vinstdrivande tjänsteproducenter och till hjälp inom den egna familjen.
- (3) Civilsamhället som gemenskap. Denna funktion uttrycks bland annat i begreppet socialt kapital, som i sin tur kan delas in i två former: sammanbindande socialt kapital – som håller samman enskilda grupper och gemenskaper – och överbyggande socialt kapital som överbryggat dessas gränser och binder samman samhället i stort.
- (4) Civilsamhället som demokratiskola, det vill säga en plats där människor tillägnat sig demokratiska färdigheter och värderingar som ingår i föreningslivets etos.
- (5) Civilsamhället som motvikt, vilket är en funktion som på många sätt följer av de övriga, antingen genom öppen opposition (röstbärfunktionen) eller som ett alternativ till offentliga, vinstdrivande och släktskapsbaserade aktörer och sammanhang.

⁸⁰ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1.

- *Kvinnoorganisationerna erbjuder aktiviteter som syftar till demokratisk skolning av medlemmarna.* En stor del av organisationernas aktiviteter riktas till de egna medlemmarna. Ofta kombineras sociala aktiviteter med information om samhället, individuella och demokratiska rättigheter samt praktiska övningar som syftar till att stärka individens självkänsla, hälsa och förmågor. Andra aktiviteter tar sikte på kompetensutveckling inom civilsamhällesfrågor, till exempel utbildning i föreningsteknik och styrelsearbete. Vidare tycks medlemmens inflytande vara centralt för valet av organisationsstruktur och mötesformer. En platt organisationsstruktur eller nätverksliknande organisering lyfts ofta fram som ett medvetet val för att stärka engagemang och medbestämmande. Genom att på detta sätt utbilda medlemmarna i demokratiska processer och färdigheter uppfyller kvinnoorganisationerna rollen som *demokratiskola*.
- *Kvinnoorganisationerna erbjuder gemenskap baserat på medlemmarnas behov och intressen.* Det finns i intervjuerna en stark betoning på organiserings sociala funktion och den beskrivs ofta som ett sätt att finna styrka i gemenskap och stöd hos andra medlemmar. Många gånger finns också en uttalad strävan att motverka ensamhet bland medlemmarna, att kompensera för ett bristande socialt skyddsnet eller för behov som det offentliga inte tillgodoser. Det är också tydligt att det i hög utsträckning är den lokala förankringen, det vill säga medlemmarnas *gemensamma* behov och intressen, som avgör vilken funktion organiseringen fyller.

Vid sidan av detta framkommer ytterligare ett mervärde av organisationsbidraget. Bland organisationerna finns det på gruppnivå en stark medvetenhet om det kollektiv av organisationer som mottar bidraget. Att beviljas statsbidrag upplevs som ett kvitto på att organisationen bedömts som seriös och trovärdig, samt utgör en garanti för att resurserna verkligen används för att främja jämställdhet. I denna mening tycks bidraget uppfattas som legitimerande för den egna organisationen och hela kvinnorörelsen.

3.3.2. En uppräknig av bidraget är motiverad

Den politiska styrningen av civilsamhället genom statsbidrag bygger på en uttalad ambition att garantera långsiktighet och oberoende för civilsamhällesorganisationerna.⁸¹ Samtidigt utgör statsbidragen idag en väsentlig del av civilsamhällets totala finansiering, vilket gör att villkoren, men även nivån på bidraget, har stor betydelse för organisationernas möjlighet att bedriva sin verksamhet.⁸² Ekonomiska bidrag är även betydelsefulla för att skapa

⁸¹ Skr. 2017/18:246.

⁸² DS 2018:13.

förutsättningar för delaktighet i civilsamhället. Av Jämställdhetsmyndighetens rapport⁸³ framgår att det finns könsskillnader avseende andelen kvinnor (47 procent) och män (56 procent) som är aktiva i civilsamhällets organisationer. Studier visar också att när engagemanget i civilsamhället minskar i samhället, är det främst andelen kvinnor som minskar, medan andelen män är mer konstant. Annan forskning visar till exempel att möjligheterna för flickor och kvinnor att utöva idrott har försämrats de senaste tio åren, samtidigt som kommunala bidrag i högre utsträckning tillfaller pojkdominerade idrottsklubbar och lag.⁸⁴

Av fallstudiens framgår att organisationsbidraget utgör en betydande del av kvinnoorganisationernas finansiering. Respondenterna framhåller också att bidraget är helt avgörande för deras möjligheter att driva verksamheten och många säger att ett indraget bidrag sannolikt skulle medföra nedläggning. I samband med att organisationernas förutsättningar diskuteras i intervjuerna, framkommer det också att flera av verksamheterna är starkt belastade. Att verka med ideella krafter inom ett många gånger ifrågasatt område, med knappa ekonomiska resurser och där efterfrågan är stor och behoven ofta komplexa, tar på krafterna. Pandemin har också inneburit ytterligare utmaningar, ovanpå en redan ansträngd situation, för några av organisationerna. Omvänt ser många en stor potential i vad organisationen skulle kunna åstadkomma med utökade ekonomiska ramar.

I avsnitt 3.2.1 framgår att kvinnoorganisationernas genomsnittliga organisationsbidrag ligger lågt i jämförelse med andra organisationsbidrag vilket hänger samman med att ett större antal organisationer idag delar på ett anslag som inte har kompensats för inflation. Ställt mot denna bakgrund, och med hänsyn till den ovan beskrivna samhällsnyttan som organisationerna bidrar med, finns anledning att överväga en översyn av bidragsnivån. Av fallstudien framkommer att statsbidraget för kvinnors organisering både är ändamålsenligt och har legitimerande effekter på den rörelse som organisationerna utgör. Till denna bild kan läggas att statsbidraget även skapar förutsättningar för ett fortsatt levande civilsamhälle genom att tillhandahålla forum för kvinnors civilsamhälleliga engagemang. Jämställdhetsmyndigheten menar därför i linje med skrivelsen (Ds 2018:13) att en uppräknings av anslaget 3.3. *Statsbidrag för kvinnors organisering* enligt index för att kompensera för prisutvecklingen, alternativt en justering efter söktrycket skulle innebära en bättre anpassning till de senaste årens utveckling.

3.3.3. Kunskapen om unga kvinnors organisering behöver stärkas

I den senaste uppföljningen av delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande konstateras att det finns behov av förnyat fokus och åtgärder om

⁸³ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1

⁸⁴ Svender & Nordensky, 2017; Norberg et al., 2018.

regeringens ambitioner ska få genomslag. Givet att unga kvinnor idag är underrepresenterade i politiska församlingar, står för många av avhoppet från politiska uppdrag och samtidigt utgör den grupp som är mest utsatt för bland annat sexuella trakasserier, är insatser för att stärka unga kvinnors förutsättningar till demokratiskt inflytande särskilt motiverade.⁸⁵

Då fallstudiens resultat indikerar en hög medelålder bland medlemmarna i organisationer som uppbär statsbidraget, väcks också frågor gällande dess utformning och om det gynnar en viss generations intressen. Bland de intervjuade organisationerna beskrivs befintliga medlemmar generellt som äldre kvinnor, medan yngre kvinnor ofta omtalas som en målgrupp organisationerna i högre utsträckning vill nå. Äldre kvinnor tycks därmed utgöra normen men de lyfts också fram i intervjuerna som en målgrupp vilken kan vara i särskilt stort behov av riktade insatser. Åldersspridningen tycks vidare vara föremål för återkommande diskussioner inom organisationerna där den höga medelåldern bland annat sätts i samband med uppfattade skillnader i levnadssätt och engagemang mellan åldersgrupper. Den äldre gruppen uppges exempelvis ha mer tillgänglig tid för engagemang, något som kan leda till en anpassning av exempelvis mötestider, mötesformer, frågor som drivs och aktiviteter som erbjuds, vilket i förlängningen attraherar ytterligare medlemmar med liknande behov och intressen.

I vilken utsträckning urvalet av intervjuade organisationer i detta avseende är representativt för samtliga kvinnoorganisationer som får del av organisationsbidraget, har inte analyserats. Bland dessa finns både exempel på organisationer som samlar unga kvinnor och organisationer med stor åldersspridning bland medlemmarna. Möjligheten finns därför att slumpen gett ett urval av organisationer med en hög medelålder. Mer troligt är dock att urvalet faktiskt är representativt och präglad av den förordning (2005:1089) som ligger till grund för bidragsgivningen. Om förordningen exempelvis är utformad på ett sätt som i högre utsträckning premierar traditionella organisationsformer, så skulle detta över tid kunna leda till ett utfall där unga kvinnor, om deras former för organisering tar sig andra uttryck, får del av bidraget i lägre utsträckning. Huruvida detta i så fall kompenseras av andra statsbidrag blir då en viktig fråga.

I Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande⁸⁶ konstateras att det finns skäl att utveckla och fördjupa analysen av under vilka villkor och möjligheter som kvinnor i olika åldersgrupper träder in och verkar i politiskt arbete. På samma sätt förefaller det finnas behov av vidare kunskap om unga kvinnors förutsättningar till deltagande och inflytande i civilsamhällets organisationer, samt kunskap om hur olika statliga stöd och andra åtgärder kan bidra till stärkta demokratiska villkor för gruppen. Vilken roll

⁸⁵ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1.

⁸⁶ Ibid.

statsbidraget för kvinnors organisering spelar, och potentiellt skulle kunna spela, blir i sammanhanget viktigt att utreda då det utgör ett av få styrmedel som direkt syftar till att främja kvinnors inflytande i samhället, och därtill tycks väl fungerande.

3.4. DISKUSSION

I detta kapitel framkommer att relativt lite resurser har avsatts, och få åtgärder har vidtagits, under det gångna året för att främja kvinnors och mäns rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma beslutsfattandet i samhällets alla sektorer. Likaså kan ett begränsat antal resultat associerade med delmålet identifieras i de analyserade årsredovisningarna. De få resultat som finns handlar främst om åtgärder för att öka andelen kvinnor på ledande positioner internt på myndigheterna. Hos kvinnoorganisationerna som uppbär statsbidrag för kvinnors organisering finns däremot en bred uppsättning angreppssätt för att bidra till måluppfyllelsen. Som styrmedel för att bidra till en jämn fördelning av makt och inflytande visar sig statsbidraget därigenom verksamt.

Pandemin har utmanat det demokratiska systemet, det offentliga beslutsfattandet och förutsättningar för medborgerliga aktiviteter. Regeringen har uppmärksammat ett antal negativa demokratiska konsekvenser av pandemin, men få åtgärder har direkt bäring på delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande. Mot bakgrund av att besluten till stor del saknar explicit hänsyn till kvinnors och mäns olika demokratiska villkor, ställs höga krav på att myndigheterna har ett välfungerande arbete med jämställdhetsintegrering och därmed förmår utforma och fördela stöd och subventioner med ett jämställt utfall. Av denna anledning blir det centralt att följa upp myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering, vid sidan av de beslut som har fattats under pandemin.

Det finns också anledning att se över hur krisberedskapen fungerar ur ett jämställdhetsperspektiv så att beslut och åtgärder i kommande kriser kan fattas utan att dessa får negativa konsekvenser för jämställdheten. I en studie från 2018 drar forskarna slutsatsen att svensk krisberedskapssamverkan präglas av militarisering, maskulinisering och organisatorisk exkludering när mansdominerade och kvinnodominerade sektorer ska samarbeta.⁸⁷ Bland annat pekar forskarna på att kvinnodominerade sektorer – såsom regionerna – blir organisatoriskt uteslutna vilket får en direkt effekt för Sveriges krisberedskap. Det är dock en öppen fråga om, och i så fall hur, krisberedskapens karaktär ur ett jämställdhetsperspektiv har påverkat myndighetssamverkan, liksom förutsättningarna att fatta beslut under pandemin. Denna form av perspektiv bör inkluderas i uppföljningar av hur

⁸⁷Alvinus et al., 2021.

krisberedskapen har fungerat under pandemins olika skeden, inte minst med tanke på den centrala roll och det ansvar som legat på regionerna under pandemin.

I maj 2021 hålls val till Sametinget och i september 2022 till Sveriges riksdag, kommuner och regioner. I händelse av att ansvariga myndigheter, så som exempelvis Valmyndigheten, får i uppdrag att med anledning av pandemin vidta särskilda åtgärder i planeringen och genomförandet av valen, bör också beaktandet av ett jämställdhetsperspektiv ingå i uppdragsbeskrivningen. Detta för att säkerställa ett deltagande på lika villkor och då pandemin riskerar att förstärka tidigare sårbarheter och strukturer av ojämlikhet och ojämställdhet.

Vid sidan av det formella demokratiska systemet ska jämställdhetspolitiken bidra till lika möjligheter för kvinnor och män att delta i och påverka de processer som formar föreställningar, tankar och idéer inom civilsamhällets organisationer och inriktningar.⁸⁸ I fallstudien om kvinnors organisering dras slutsatsen att det finns behov av kunskap om unga kvinnors förutsättningar till deltagande och inflytande i civilsamhällets organisationer, samt kunskap om hur olika statliga stöd och andra åtgärder kan bidra till stärkta demokratiska villkor för gruppen. Slutsatsen ska också förstås i ljuset av att unga kvinnor lyfts fram som en särskilt utsatt grupp vars demokratiska villkor generellt behöver stärkas, i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande.⁸⁹

⁸⁸ Skr. 2016/17:10.

⁸⁹ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1.

4. DELMÅL 4. EN JÄMN FÖRDELNING AV DET OBETALDA HEM OCH OMSORGSARBETET

Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.

4.1. PANDEMINS PÅVERKAN PÅ DELMÅLET

I en tid av social distansering och uppmaningar om att arbeta hemifrån flyter betalt och obetalt arbete samman. På detta sätt, men även andra, påverkas det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet. När vi spenderar mer tid hemma är det troligt att aktiviteter som matlagning, städning och underhållsarbete ökar. Tidigare studier⁹⁰ har visat att matlagning och städning utförts i större utsträckning av kvinnor än av män, medan underhållsarbetet traditionellt har dominerats av män. Matlagning och städning är sysslor som rutinmässigt måste utföras dagligen eller veckovis, till skillnad från underhållsarbete. Det finns därmed en risk att hemarbetet som kvinnor utför i högre utsträckning än män, ökar i omfattning när betalt och obetalt arbete flyter samman, vilket skulle förstärka ojämställdheten. Det finns dock tecken på att hemarbetet har underlättat det så kallade vardagspusslet, något framför allt kvinnor tycks uppleva.⁹¹ Detta skulle kunna leda till en något lägre påfrestning, då det finns en större flexibilitet mellan betalt och obetalt arbete, men det avhjälper inte den ojämna fördelningen som delmålet tar sikte på.

Det obetalda omsorgsarbetet har aktualiserats till följd av de olika restriktioner som satts in för att minska smittspridningen under pandemin. Detta gäller också omsorgen av barn, äldre och personer med funktionsnedsättning. Det obetalda omsorgsarbetet av barn har ökat då minsta tecken på symtom har inneburit att barnet fått vara hemma i stället för i förskolan eller skolan. För att stimulera mäns föräldraansvar genom ett tidigt deltagande i barnens omsorg har mödra- och barnavården varit två viktiga instanser. Hur rådande restriktioner inom framför allt mödravården har påverkat mäns tidiga engagemang i omsorgen av barn behöver följas upp vidare. Pandemin har också begränsat möjligheten att ge och rätten att få omsorg för anhöriga utanför den absolut närmaste kretsen. När äldreboende stängdes för anhöriga och riskgrupper isolerades upphörde i praktiken omsorgsarbetet som anhöriga tidigare hade utfört. Detta har fått följdverkningar på delmålet, men eftersom det finns begränsat med data över tid på kvinnors och mäns

⁹⁰ SCB, 2021.

⁹¹ TCO, 2021.

omsorgsaktiviteter är det svårt att utvärdera hur pandemins effekter påverkar fördelningen mellan könen.

4.1.1. Föräldraförsäkringen har varit en viktig åtgärd för att bekämpa pandemin men ojämställdheten kvarstår

Föräldraförsäkringen, liksom resterande delar av socialförsäkringssystemet, har fungerat som en viktig åtgärd för att begränsa smittspridningen. Genom att ersätta inkomstbortfall vid sjukdom eller omvårdnaden av ett sjukt barn begränsas människors behov av att gå till jobbet vid dessa tillfällen. I relation till delmålet har det från och med den 25 april 2020 varit möjligt att använda den tillfälliga föräldrapenningen om förskolan eller skolan stänger på grund av pandemin.⁹² Under året skedde också en utökning av tillfällig föräldrapenning om barnet under året har varit allvarligt sjukt. Dessa båda åtgärder har dock använts i ytterst begränsad omfattning.⁹³

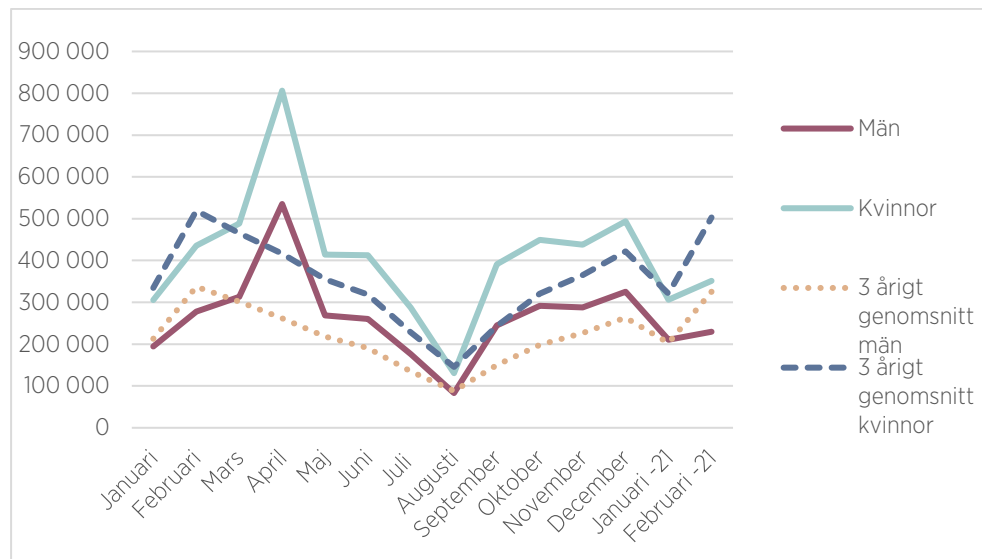
Till skillnad från de temporära förändringarna inom föräldraförsäkringen har den tillfälliga föräldrapenningen använts i exceptionell omfattning. I april 2020 gjordes det största uttaget av tillfällig föräldrapenning någonsin.⁹⁴ I figur 5 visas användandet av den tillfälliga föräldrapenningen under 2020 i relation till ett treårigt genomsnitt. Sedan utbrottet av covid-19 har uttaget legat konstant högre fram till årsskiftet, med undantag för augusti. Anledningen till minskningen i augusti är troligtvis att smittspridningen minskade under sommaren i kombination med att många hade semester och därför inte avstod arbete för att vårda barn.

⁹² Försäkringskassan, 2020a.

⁹³ Försäkringskassan Korta analyser, 2020:5.

⁹⁴ Ibid.

Figur 5. Fördelning av antalet nettodagar inom den tillfälliga föräldrapenningen 2020–2021, fördelat på kön och i förhållande till ett treårigt genomsnitt.



Källa: Försäkringskassan.

Som framgår av tabellen tar kvinnor ut mer tillfällig föräldrapenning än män, vilket skett under lång tid. Kvinnor tar ut 61 procent av den tillfälliga föräldrapenningen medan män tar ut 39 procent, men gapet har minskat under de senaste 15 åren.⁹⁵ Under pandemin har det skett en stor ökning både av antalet personer som nyttjar försäkringen och antalet nettodagar som betalats ut, vilket innebär att den tillfälliga föräldrapenningen har varit en viktig åtgärd för att möjliggöra begränsad smittspridning. Dock har fördelningen av uttaget mellan kvinnor och män inte förändrats nämnvärt.

4.2. AMBITIONER OCH RESULTAT INOM DELMÅLET

Likt tidigare år⁹⁶ vidtas få åtgärder som syftar till att komma till rätta med den ojämna fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. De uppdrag som initierats kan karaktäriseras som kunskapsutvecklande eller som informations-spridningsinsatser. Bland annat har Försäkringskassan återkommande uppdrag i syfte att skapa ett jämnare uttag, samt analysera utvecklingen och konsekvenserna gällande det nuvarande uttaget. Myndighetens rapporter ger en god inblick i utvecklingen gällande uttaget av försäkringen men åtgärderna rör en begränsad del

⁹⁵ Försäkringskassan, 2020b.

⁹⁶ Jämställdhetsmyndigheten, 2019:3, 2020:5.

av delmålet. Under året har SCB på uppdrag av regeringen genomfört en pilotstudie kring tidsanvändningen i hushåll. En fullskalig tidsanvändningsundersökning ska utifrån pilotstudiens metod genomföras under 2021, vilket kommer bli ett viktigt underlag för att följa utvecklingen inom delmålet. Detta då uppföljningar av delmålet i sin helhet begränsas av en bristande tillgång på data.

Riksdagen har under året beslutat om ett utökat antal ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Beslutet motiveras delvis med att det ska underlätta det så kallade vardagspusslet.⁹⁷ Bedömningen är dock att utökade ruttjänster har en begränsad påverkan på såväl fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet som den ekonomiska jämställdheten.⁹⁸ Det finns också en risk att de små effekter som uppnås enbart förskjuts, från exempelvis tvätt i hemmet till administration av ruttjänsten tvätteri. Detta då kvinnor både tvättar och använder ruttjänster i högre utsträckning än män.⁹⁹ Denna förskjutning tillsammans med exempelvis jämställdhetseffekterna av rutavdraget inom olika inkomstgrupper bör analyseras i framtida arbeten.

Försäkringskassan har, genom ett informationsuppdrag, ansvar att stimulera ett jämnare uttag av föräldraförsäkringen, särskilt inom grupper med lågt uttag. Det är framför allt yngre fäder, fäder med utländsk bakgrund samt fäder med kort utbildningsbakgrund som har ett lågt uttag inom försäkringen.¹⁰⁰ Sett över tid sker små positiva förändringar inom försäkringarna även om det är långt kvar till en jämn fördelning av omsorgen av mindre barn. Övergripande tog kvinnor ut 69,5 procent av föräldrapenningen, medan män tog ut 30,5, vilket inte är någon förändring från tidigare år.¹⁰¹ I grupperna som tar ut en liten eller ingen andel av föräldraförsäkringen syns små förändringar eller viss stagnation. Tabell 6 illustrerar förändringarna i fäders föräldrapenninguttag under barnets första två år utifrån utbildningsnivå. Fäder med högre utbildning tar ut fler dagar, men över tid har uttaget ökat med någon procent årligen i samtliga grupper.

⁹⁷ Prop. 2020/21:1.

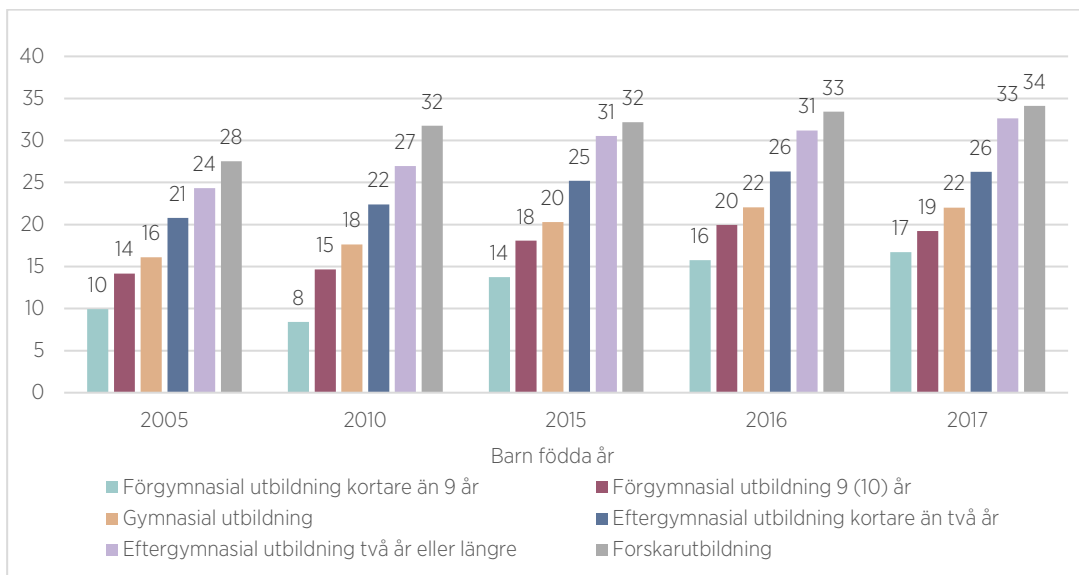
⁹⁸ SOU 2020:5.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ma et al., 2020.

¹⁰¹ Försäkringskassan, 2021b.

Figur 6. Fäders genomsnittliga andel av uttagna föräldrapenningdagar i olika födelsekohorter, uppdelat på faderns utbildningsnivå vid barnets födelse.



Källa: Försäkringskassan.

En liknande utveckling, med små positiva förändringar av fäders uttag de två första åren, syns även hos par där båda föräldrarna (20 procent) eller enbart fäder (22 procent) är utrikes födda. Männens uttag av föräldrapenning skiljer sig här från par där båda föräldrarna är svenskfödda (27 procent) eller där mannen är svenskfödd och kvinnan född i annat land (29 procent).¹⁰² Försäkringskassan skattar även föräldrars ledighet genom uttaget av föräldrapenning. Den skattade föräldraledigheten under barnets första två levnadsår är även den ojämnt fördelad mellan kvinnor och män för barn födda mellan 2016 och 2017 (kvinnor 77 procent, män 23 procent). Detta mönster återkommer i större omfattning i grupper med lägre inkomst och då pappan eller paret är födda utanför Sverige.¹⁰³

Försäkringskassan försöker årligen stimulera ett mer jämnt uttag inom försäkringen genom ett antal informationsinsatser. Myndigheten uppger i sin årsredovisning att insatserna har begränsats till följd av pandemin¹⁰⁴. Under året har dock Försäkringskassan genomfört kampanjer via webben och sociala medier, där ”Onödigt att ångra sig” och vänta-barn-guiden är två exempel. Myndigheten har även genom riktade satsningar kontaktat 2 525 personer som hade skickat in ett intyg om graviditet samt informerat småföretagare via bland annat Verksam.se. Utifrån de små förändringarna i uttag av föräldrapenning och den skattade

¹⁰² Försäkringskassan, 2020b.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Försäkringskassan, 2021b.

föräldradigheten är det tveksamt om Försäkringskassans informationsinsatser får den efterfrågade effekten. Försäkringskassan framhåller också att reformer, så som att tidigarelägga uttaget av föräldrapenning, skulle vara mer verkningsfulla för förändringar av fördelningen inom försäkringen.¹⁰⁵

4.3. UPPFÖLJNING AV ÅTGÄRDER MOT DEN OJÄMNA FÖRDELNINGEN AV OBETALT OMSORGSARBETE AV ÄLDRE OCH PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Genom en fallstudie, som i sin helhet återfinns i bilaga 2, har utvecklingen inom det obetalda omsorgsarbetet av äldre och personer med funktionsnedsättning studerats. Detta område är intressant då direkta åtgärder för att åstadkomma en jämn fördelning av det obetalda omsorgsarbetet gentemot dessa grupper till stora delar lyser med sin frånvaro. Det finns också vissa svårigheter med att följa upp utvecklingen av det obetalda omsorgsarbetet av äldre och personer med funktionsnedsättning då en kontinuerlig och jämförbar data till stora delar saknas. Därför har fördelningen av omsorgsarbetet analyserats genom att sammanställa olika studier och jämföra dessa med de jämställdhetspolitiska indikatorerna. På så sätt har en övergripande bild av utvecklingen kunnat skapas mot vilken de få åtgärder som vidtagits kan analyseras.

4.3.1. Tidigare kunskap om obetalt omsorgsarbete för äldre och personer med funktionsnedsättning

Övergripande finns det lite som tyder på att fördelningen av det obetalda omsorgsarbetet har förändrats under det senaste decenniet. Flera studier har visat att omsorgsarbetet om äldre och personer med funktionsnedsättning är relativt jämnt fördelat mellan kvinnor och män¹⁰⁶. När omsorgsbehovet ökar tycks dock den jämna fördelningen minska, i alla fall när det kommer till tiden som den anhöriga lägger ner på omsorgsarbete¹⁰⁷. I den grupp anhöriga, mellan 45–66 år, som ger daglig omsorg till en anhörig finner Szebehely et al¹⁰⁸ att kvinnor lägger ner 19 timmar i veckan medan männen lägger ner närmare 13 timmar. Denna grupp som ger daglig omsorg, framför allt till sina åldrande föräldrar, utgör 6 procent av kvinnorna och 4 procent av männen i åldern 45–66 år.

Kopplat till omsorgen av äldre och personer med funktionsnedsättning finns också ytterligare ojämställdhetsproblem. Dels utför kvinnor och män olika typer av

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Statistiska centralbyrån, 2012; Socialstyrelsen, 2012; Szebehely et al., 2014.

¹⁰⁷ Szebehely et al., 2014; Eurofound, 2016.

¹⁰⁸ Szebehely et al., 2014.

omsorgsarbete, dels påverkar omsorgsarbetet kvinnors hälsa, ekonomi och sociala kontakter negativt, i högre utsträckning än män. När det kommer till själva omsorgsarbetet utför kvinnor mer omvårdande sysslor såsom socialt umgänge och tillsyn, vilket till exempel kan innebära att påminna den närstående om att mediciner ska tas, se till att hen inte skadar sig själv eller uppmuntrar den anhöriga att delta i olika aktiviteter. Män utför å andra sidan mer praktiska sysslor, som att betala räkningar, deklarerera, klippa gräset och skotta snö. Insatser som städning, tvätt och inköp samt personlig omsorg är relativt jämnt fördelade mellan kvinnor och män.¹⁰⁹

Det obetalda omsorgsarbetet om äldre och personer med funktionsnedsättning påverkar även den anhöriges hälsa, sociala liv och ekonomi. Det generella mönstret är att de negativa effekterna av omsorgsarbetet ökar då arbetsinsatsen ökar.¹¹⁰ Eftersom kvinnors omsorgsinsats ökar mer än mäns när omsorgsbehovet ökar så har omsorgsarbetet en större negativ påverkan på dem. Kvinnor upplever en högre påverkan på hälsan, framför allt den psykiska påfrestningen, samt till viss del på ekonomin.¹¹¹ Fem procent av de kvinnliga omsorgsgivarna i åldern 45–66 år har sjukskrivit sig i samband med omsorgsarbetet. Motsvarande siffra för män är två procent och bland dem som ger daglig hjälp är andelarna 17 respektive sex procent.¹¹² Forskarna visar också att 13 procent av de kvinnor som hjälper en närstående minst en gång i månaden har minskat sin arbetstid, sagt upp sig eller gått i pension tidigare än planerat som en konsekvens av det obetalda omsorgsarbetet.

4.3.2. Indikatorer för en jämn fördelning av obetalt omsorgsarbete

Till området obetalt omsorgsarbete finns två indikatorer, nämligen närståendepenning samt vårdbidraget. Båda dessa indikatorer visar en ojämn fördelning. Fördelningen har också varit ojämn under lång tid. Förändringar i stödet till familjer med barn med funktionsnedsättning har dock lett till en svag förändring mot en jämnare fördelning.

Vårdbidraget har fram till 2019 getts som stöd till familjer med barn med funktionsnedsättning. Syftet har varit att underlätta omsorgen och vardagspuslet för föräldrar. Föräldrar med tillgång till bidraget har enligt föräldraledighetslagen haft rätt att gå ner 25 procent i arbetstid för att utföra omsorgen. Som framgår i figur 7 är kvinnor de största mottagarna av försäkringen. Sedan början av 2000-talet har kvinnors andel minskat något från att ha utgjort 88 procent av mottagarna

¹⁰⁹ Socialstyrelsen, 2014.

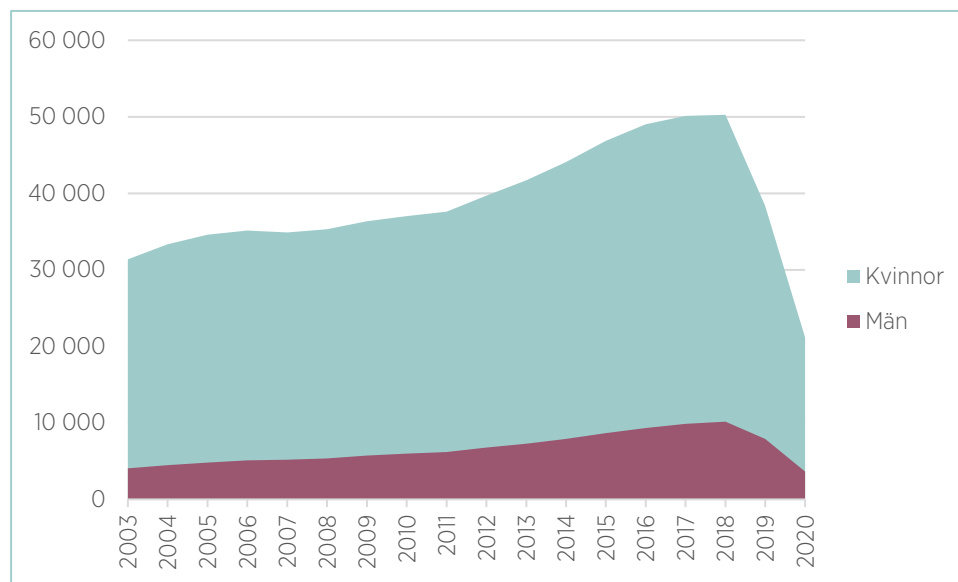
¹¹⁰ Socialstyrelsen, 2012, 2014; Szebehely et al., 2014.

¹¹¹ Socialstyrelsen, 2012, 2014.

¹¹² Szebehely et al., 2014.

till att 2019 utgöra 83 procent. Detta mönster är genomgående för alla ersättningsnivåer som föräldrar kan erhålla.

Figur 7. Antalet personer med vårdbidrag mellan 2003–2020 fördelat på kön.



Källa: Försäkringskassan.

Den 1 januari 2019 påbörjades utfasningen av vårdbidraget till förmån för omvårdnadsbidraget. Det är fortfarande för tidigt att utvärdera effekterna av denna åtgärd, då utfasningen slutfördes den 31 december 2020. Det kan dock konstateras att under 2020 har viss utjämning av fördelningen mellan kvinnor och män skett inom stödet till familjer med barn med funktionsnedsättning. Under 2020 var 81 procent av mottagarna kvinnor och 19 procent män. Därutöver är föräldrar med barn med funktionsnedsättning och rätt till LSS en grupp som helt eller delvis övergår till att arbeta som assistenter till sina barn. Inom denna grupp råder också en ojämn fördelning där kvinnor utgör 58 procent medan män är 42 procent av föräldrarna som är assistenter.¹¹³

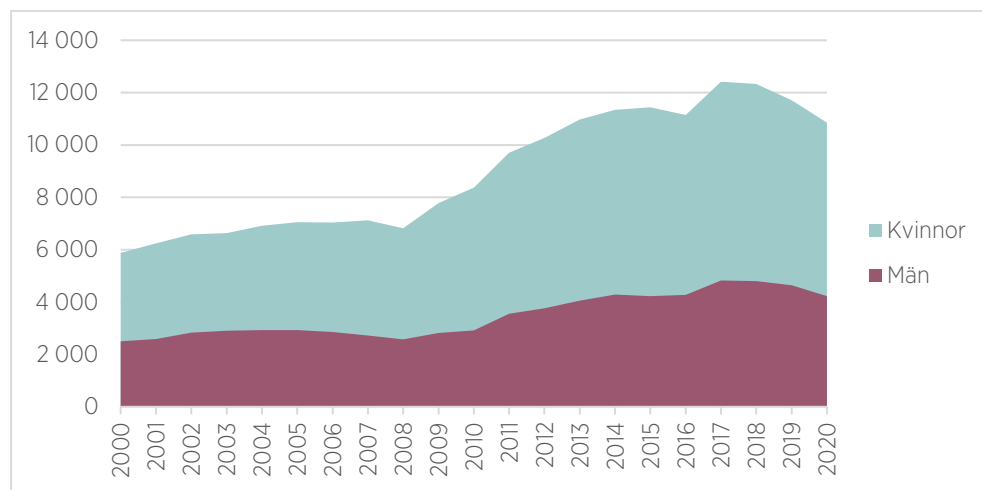
Närståendepenning har sedan den introducerades i slutet av 1980-talet varit ojämn fördelad. Över tid har kvinnor utgjort 70 procent av mottagarna av försäkringen medan män mottagit 30 procent.¹¹⁴ I figur 8 illustreras fördelningen av närståendepenning där kvinnor under 2020 mottog 72 procent av stödet. Samma fördelningsmönster återkommer inom antalet nettodagar som nyttjas inom närståendepenningen, där kvinnor tog 72 procent av dagarna medan männen

¹¹³ Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2018:5.

¹¹⁴ Försäkringskassan Korta analys, 2018:5.

28 procent under 2020. Sett över de senaste 20 åren är även detta en stabilt återkommande fördelning av antalet nettodagar.

Figur 8. Antalet personer mellan 2000–2020 med närståendepenning fördelat på kön



Källa: Försäkringskassan.

Försäkringskassan beskriver i sin korta analys¹¹⁵ att den generella mottagaren av närståendepenning är en kvinna mellan 45 och 65 år som vårdar en allvarligt sjuk förälder. 52 procent av samtliga mottagare av närståendepenning utgörs av kvinnor som har fyllt 45 år. Gruppen kvinnor över 45 år som vårdar en svårt sjuk närstående lär dock vara än större då närståendepenning kräver att personen avstår från arbete, vilket exkluderar personer som exempelvis har gått i pension.

4.3.3. Åtgärder för att skapa en med jämn fördelning av det obetalda omsorgsarbetet av äldre och personer med funktionsnedsättning

Bland åtgärder som vidtagits finns bidrag för att stödja organisationer som arbetar med anhörigstöd samt stöd till anhöriga som ger omsorg, vilket ålagts kommunerna enligt 5 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). Syftet med dessa åtgärder är dock inte främst att komma till rätta med ojämställdheter till följd av fördelningen av det obetalda arbetet, men det finns jämställdhetskomponenter i båda dessa stöd. Verksamheterna som bedrivs inom ramen för detta stöd tycks dock inte vara utformade för att hantera ojämställdhetsproblemen inom området då enbart små, om ens några, förändringar har skett sedan åtgärderna introducerades. I en uppföljning av kommunernas stöd till anhöriga tycks stödet succesivt ha

¹¹⁵ Ibid.

nedprioriterats, genom bland annat minskade resurser¹¹⁶, vilket delvis skulle kunna förklara de uteblivna resultaten.

Inom stödet till personer med funktionsnedsättning har riksdagen initierat lagändringar i stödet. Bland annat har den personliga assistansen nyligen vidgats genom hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning, vilket bedöms underlätta omsorgsarbetet för anhöriga till de mest utsatta.¹¹⁷ Det är dock fortfarande för tidigt att utvärdera effekten detta fått på delmålet. Sedan 2019 har också vårdbidraget som getts till föräldrar som stöd i omsorgen av barn med funktionsnedsättning, ersatts med ett mer flexibelt omvårdnadsbidrag. Omvårdnadsbidraget möjliggör exempelvis för föräldrar att enklare vara gemensamma mottagare av ersättningen, vilket kan påverka fördelningen av uttaget. Som framgick av utvecklingen ovan kan tecken på en svagt positiv förändring ses. Utvärderingar bör därför undersöka om underlättningen att båda föräldrarna kan ta emot ersättning har en positiv effekt på fördelningen av omsorgsarbetet.

Rutavdraget är en åtgärd som motiverats genom att den bland annat skulle avlasta det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Inom ramen för rutavdraget finns tjänsten *Annan omsorg* som syftar till att hjälpa personer med enklare omsorg så som gå en promenad eller klä på och av kläder. Det kan tänkas att denna tjänst ersätter en viss del av anhörigas obetalda omsorgsarbete, men mer troligt är det att äldre personer, med möjligheter att göra rutavdrag, kommer att ersätta hjälp med städning eller gräsklippning med att köpa motsvarande ruttjänster. I fallstudien gjordes därför en sammanställning där fördelningen av utförda omsorgsaktiviteter mellan könen, baserat på Socialstyrelsens undersökning 2012, jämfördes med motsvarande inköpta ruttjänster av personer som är äldre än 65 år. Av tabell 8 framgår att städning som är den mest omfattande ruttjänsten ingår i en omsorgskategori som är relativt jämnt fördelad mellan könen. Detta gäller även kategorierna annan omsorg och personlig omsorg. Däremot sticker omsorgskategorin annan praktisk hjälp ut där män utför en stor del av omsorgen både i antalet individer som utför arbete och i tid.¹¹⁸ Denna typ av omsorg ersätts också i hög utsträckning av ruttjänster. Det omsorgsarbete som kvinnor utför i störst utsträckning är svårare att ersätta genom rutavdraget.

¹¹⁶ Anhörigas riksförbund, 2019.

¹¹⁷ Prop. 2019/20:92.

¹¹⁸ Socialstyrelsen, 2012.

Tabell 8. Fördelning av omsorg bland anhöriga och nyttjande av ruttjänst.

Fördelningen av omsorg bland anhöriga som ger omsorg minst en gång per månad (procent)*			Nyttjande av ruttjänst av personer fyllda 65 år, år 2018 (timmar)	
Aktivitet	Kvinnor	Män	Antal tusen timmar	Ruttjänst
Inköp, tvätt, städ, matlagning	63	64	4 647	Städning
Annan praktisk hjälp	64	76	2 095	Trädgårdsarbete, snöskottning, flytt, IT
Kontakt med vård och omsorg	51	46	-	-
Ekonomiskt stöd	19	29	-	-
Personlig omsorg	29	28	78	Annan omsorg
Tillsyn	55	47	-	-
Umgänge	73	63	-	-

Källa: Bearbetade data från Socialstyrelsen 2012 och SOU (2020:52).

Som framgår av tabell 8 utgör städning den mest använda ruttjänsten, vilket till viss del borde ersätta anhörigas omsorgsarbete. Vid sidan av städning, är det trädgårdsarbete följt av flytthjälp som köps av äldre i högst utsträckning. Det är därmed möjligt att rutavdraget ersätter omsorgsarbete som frigör män i större utsträckning än kvinnor, vilket skulle påverka fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet negativt. Detta eftersom omsorgsarbetet som kvinnor utför är svårt att ersätta av någon utomstående. Effekterna av rutavdraget bör därmed även analyseras utifrån hur det påverkar det fjärde delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Utöver tidigare nämnda åtgärder har regeringen även initierat uppdrag som är viktiga i arbetet med delmål fyra, men som inte i sig själva bidrar till att lösa ojämställdhetsproblem. Hit hör Socialstyrelsens uppdrag om att ta fram ett underlag för en nationell strategi för anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer och SCB:s uppdrag om tidsanvändningsundersökningen.

4.4. DISKUSSION

För att minska smittspridningen har det varit viktigt att minska den sociala kontakten och isolera sjuka. Här har socialförsäkringarna spelat en central roll. Några av socialförsäkringarna har särskild bäring på delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet, exempelvis föräldraförsäkringen med den tillfälliga föräldrapenningen. Föräldrar har under året nyttjat den tillfälliga föräldrapenningen i exceptionell omfattning. Men även om antalet personer och antalet nettodagar har ökat kraftigt under pandemi, är fördelningen mellan kvinnors (61 procent) och

mäns (39 procent) uttag konstant. Trots att försäkringen till viss del ger kompensation, innebär den sneda fördelningen att kvinnor i högre grad har drabbats av inkomstbortfall till följd av omsorgsarbete i samband med pandemin. Detta pekar på vikten att inför kommande kriser där socialförsäkringssystemen kan spela en liknande avgörande roll, vidta åtgärder för att komma till rätta med den ojämna fördelningen inom försäkringarna.

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att stora delar av målet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet står still. Indikatorerna inom föräldraförsäkringen visar att ingen nämnvärd förändring skedde under 2020 och fallstudien visar ett liknande mönster för obetalt omsorgsarbete om äldre och personer med funktionsnedsatta. Att utvecklingen är stillastående eller att små positiva förändringar sker hänger sannolikt samman med att få åtgärder har vidtagits på området. Men det handlar också om typen av åtgärder som vidtas. Av den sammantagna analysen tycks informationsinsatser och stöd, exempelvis till anhöriga, enbart ge ett begränsat genomslag på fördelningen av det obetalda omsorgsarbetet. Andra tidigare åtgärder har visat sig vara mer effektiva. Förändringarna inom föräldraförsäkringen med reserverade månader och dubbeldagar har exempelvis bidragit till en jämnare fördelning och ökad jämställdhet.¹¹⁹ Det finns även tecken på en svag positiv förändring inom omvårdnadsbidraget, som likt övriga nämnda åtgärder kan kännetecknas som en juridisk förändring.

Den begränsade tillgången till data försvårar uppföljningen av delmålet. I fallstudien används framför allt äldre forskning samt indikatorerna för delmålet för att beskriva utvecklingen. Även om det stora flertalet indikatorer inom delmålet går att följa årsvis på grund av kopplingar till socialförsäkringssystemen så har även dessa begränsningar. Till exempel har närståendepenningen begränsningen att enbart personer som avstår från arbete för att vårda en närstående kan följas, vilket exkluderar pensionärer. Därför är tidsanvändningsundersökningen ett bra komplement för en bredare analys av hem- och omsorgsarbetet. Dock har frekvensen av studiens genomförande gjort att jämförelser är svåra. Jämställdhetsmyndigheten har tidigare varit positiv till den förändrade metod som nu är beslutad.¹²⁰ I synnerhet om den innebär ett mer frekvent genomförande då detta skulle innebära att effekterna av fenomen som pandemin skulle kunna analyseras bättre. Tidsanvändningsundersökningen är dock bara ett komplement bland flera. I arbetet med fallstudien blev det tydligt att mer specifika undersökningar, såsom Socialstyrelsens befolkningsundersökning från 2012, är nödvändiga för att följa utvecklingen i detalj. Jämställdhetsmyndigheten menar därför att en kontinuerlig upprepning även av denna studie skulle vara ett gott komplement för att följa delmålet.

¹¹⁹ Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport, 2019:2; Persson & Rossin-Slater, 2019.

¹²⁰ Jämställdhetsmyndigheten, 2018:5.

5. DELMÅL 6. MÄNS VÅLD MOT KVINNOR SKA UPPHÖRA

Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

5.1. PANDEMINS PÅVERKAN PÅ DELMÅLET

Det är väl belagt i forskningen att risken för våld mot kvinnor och våld i nära relationer ökar vid stora samhällskriser och i tider av ekonomisk osäkerhet med arbetslöshet och andra psykosociala påfrestningar.¹²¹ Redan innan pandemin nådde Sverige signalerades om ökad våldsutsatthet från flera håll i världen, och under våren 2020 följde varningar från det internationella samfundet gällande det som bland annat benämndes som en pågående skuggpandemi.¹²² Budskapet var att den ökade sociala isoleringen som följde av restriktionerna bidrog till en ökad utsatthet för sårbara grupper samt begränsade möjligheter till upptäckt, skydd och stöd.¹²³ Unga kvinnor pekas ut som en särskilt utsatt grupp under pandemin.¹²⁴

I Sverige befarades, både inom rättsväsendet och andra myndigheter en liknande utveckling. Inte minst fanns en oro för att barns utsatthet för våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, skulle öka. Likaså befarades att barn, till följd av distansundervisning och inställda fritidsaktiviteter, skulle öka sin närvaro och därmed utsatthet på internet.¹²⁵ I oktober 2020 gjorde Trygghetsberedningen¹²⁶ bedömningen att det finns ett visst stöd för en ökad förekomst av våld, trots att brottsstatistiken på området var svårbedömd. Vid sidan av den ökning som syntes i Brottsförebyggande rådets (Brå) statistik¹²⁷, menade beredningen att en ökad utsatthet rimligtvis får genomslag i antalet kontakter med socialtjänst och jourer av olika slag, snarare än i antalet ärenden som inkommit till Polismyndigheten. I rapporten konstaterades också ett tydligt ökat tryck på Barnens

¹²¹ Onyango et al., 2019; Peterman et al., 2020; Schumacher et al., 2010.

¹²² UN Women, 2021b.

¹²³ EGIE, 2021; UNPD, 2020; UN Women, 2020b; UNICEF, 2021.

¹²⁴ UN Women, 2021.

¹²⁵ Trygghetsberedningen, 2020.

¹²⁶ Trygghetsberedningen är en parlamentariskt sammansatt kommitté, biträdd av sakkunniga och experter, som ska bistå regeringen i arbetet för att nå de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

¹²⁷ I Brå:s årsstatistik för 2020 framgår det att antalet misshandelsbrott mot kvinnor ökade 2020 med 3 procent till 29 200 anmälda brott. Under 2020 ökade antalet anmälda våldtäktsbrott mot barn (0–17 år) med 21 procent, till 4 300 anmälda brott se BRÅ (2021).

rätt i samhället (Bris)¹²⁸ och ungdomsjourerna, medan bilden uppgavs vara mer splittrad när det gäller kvinnojourerna.¹²⁹

Även i underlag till Jämställdhetsmyndigheten framgår att riksorganisationerna för tjej-, kvinno-, och ungdomsjourer, Roks och Unizon delvis har upplevt pandemins verkningar olika. Unizon har, i motsats till Roks, märkt av en ökning av kontakter¹³⁰, men båda organisationerna rapporterar om en förvärrad situation genom att våldet tycks grövre och utsattheten större. Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har under 2020 rapporterat en tioprocentig ökning av inkommande samtal till sin stödtelefon för våldsutsatta. Likaså bekräftar länsstyrelsernas lägesrapporteringar av arbetet inom kommunerna att pandemin förstärker befintlig utsatthet så som exempelvis dålig ekonomi, våldsutsatthet och missbruk. Det framgår också att socialtjänstens arbete med utsatta familjer har försvårats under pandemin.¹³¹ Socialstyrelsens granskning av effekterna av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten visar en ökning på 5 procent av anmälningarna under 2020 jämfört med 2019.¹³²

I Jämställdhetsmyndighetens information från regionkoordinatorer, kommunala verksamheter och organisationer framgår också en ökning av personer som säljer sexuella tjänster till följd av covid-19.¹³³ Situationen bekräftas även i statistik från Brå som visar en ökning av antal anmälningar gällande köp av sexuell tjänst under 2020 jämfört med 2019.¹³⁴

5.1.1. Stöd till verksamheter som möter våldsutsatta under pandemin

Under våren 2020 förstärkte regeringen Socialstyrelsens uppdrag att fördela bidrag till ideella organisationer som arbetar med barn i utsatta situationer samt våldsutsatta barn, kvinnor och hbtq-personer.¹³⁵ Totalt har 100 miljoner kronor fördelats för att ge organisationerna möjlighet att anpassa och förstärka sin verksamhet för att möta ökade eller förändrade behov med anledning av covid-19.¹³⁶ Av anslaget beviljades 35 organisationer medel inom området ”barn i utsatta situationer”. Bland annat kunde Bris utöka öppettiderna och bemanningen av sin stödtelefon.¹³⁷ Inom området mäns våld mot kvinnor beviljades sammanlagt 14

¹²⁸ För aktuella rapporter om ökat tryck på Bris och Rädda barnen under pandemin, se rapporterna Bris (2021) samt Rädda barnen (2021).

¹²⁹ Trygghetsberedningen, 2020.

¹³⁰ Unizon, 2021.

¹³¹ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:8.

¹³² Socialstyrelsen, 2021c.

¹³³ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:8.

¹³⁴ Brå, 2021.

¹³⁵ SFS 2015:454.

¹³⁶ Regleringsbrev A2020/01004(JÄM), A2020/00802/SV (delvis).

¹³⁷ Socialstyrelsen, 2021c.

organisationer statsbidrag för att anpassa eller förstärka sin stödverksamhet för sina målgrupper.¹³⁸ En utförlig redogörelse för bidragets fördelning och användning redovisas av Socialstyrelsen i september 2021.

Därtill fick Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att identifiera och utveckla arbetssätt för hur kommuner ska kunna sprida information om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med anledning av utbrottet av covid-19, samt hur kontakt kan etableras med våldsutsatta. I skälen för beslutet angavs åtgärden vara en viktig brottsförebyggande insats i enlighet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹³⁹

I februari 2021 redovisades uppdraget genom rapporten *Covid-19 och våldsutsatthet*¹⁴⁰. I rapporten konstateras att flertalet kommuner bedriver ett aktivt arbete för att ställa om, anpassa och utveckla sitt arbete för att möta de förändrade behoven. Däremot observerades stora skillnader mellan olika kommuner och vissa brister i arbetet som rör grupper i särskild utsatthet, såsom äldre, personer med funktionsnedsättning och hbtqi-personer. Insatser som lyfts fram som effektiva är bland annat ökade öppettider i jour- och stödverksamheter, information på flera språk samt anpassad och riktad information till olika målgrupper. Till exempel nås unga med information via chattfunktioner och sociala medier medan äldre nås bäst med information via traditionella medier.

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar också att både kunskap och information om digitalt våld, sexuella övergrepp mot barn på nätet samt arbetet mot prostitution och människohandel behöver förbättras i många kommuner. Vidare fastslås att det är avgörande att kommunerna har en krisberedskap och följer utvecklingen av hur covid-19 påverkar våldsutsattheten för att våldsutsatta ska nås av relevant information.¹⁴¹

5.2. AMBITIONER OCH RESULTAT INOM DELMÅLET

Tidigare rapporter visar att fokus har skiftat över tid inom jämställdhetspolitiken, från arbetsmarknad och ekonomisk jämställdhet under perioden 1986/87 till 2006, till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor från 2007 och framåt.¹⁴²

Den hårda prioriteringen av delmålet tar sig uttryck i att en stor andel av de åtgärder som vidtas, och resurser som avsätts inom jämställdhetspolitiken, rör delmålet. Delmålet är också det enda av de sex delmålen som har en allomfattande strategi i form av den tioåriga nationella strategin för att förebygga och motverka mäns våld mot kvinnor.

¹³⁸ Socialstyrelsen, 2021b.

¹³⁹ A2020/01001/JÄM.

¹⁴⁰ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:8.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Jämställdhetsmyndigheten, 2019:3; 2020:5.

Prioriteringen av delmålet kvarstår under 2020. Av anslaget *Särskilda Jämställdhetsåtgärder* går 93 procent till åtgärder associerade med delmålet och därmed till implementeringen av den nationella strategin. Bland de större uppdragstagarna finns aktörer med centrala samordnande och stödjande funktioner för ändamålet, såsom länsstyrelserna, Jämställdhetsmyndigheten, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Socialstyrelsen. Infrastrukturella åtgärder för arbetet med delmålet ges därmed en betydande prioritet.

Myndigheternas arbete med delmålet är inte begränsat till regeringsuppdrag, utan kan också vara relaterat till deras myndigheters grunduppdrag, arbete med jämställdhetsintegrering eller egeninitierade projekt. Åtgärder sker på alla nivåer och kan handla om allt från framtagande av enklare interna riktlinjer mot sexuella trakasserier (Energimyndigheten) till programpunkter och föreläsningar i museiverksamheter (Statens historiska museer, Moderna museet) eller omfattande insatser med återverkningar hos andra myndigheter och i samhället (rättsvårdande myndigheter, Jämställdhetsmyndigheten). Återkommande åtgärder är också internationella engagemang och åtaganden där myndigheter bidrar med särskilda kunskaper om mäns våld mot kvinnor (rättsvårdande myndigheter).

I syfte att ge en fördjupad bild av hur arbetet för att nå delmålet bedrivs har de kartlagda åtgärderna kategoriserats i linje med den nationella strategins fyra målsättningar om

- våldsförebyggande arbete
- förbättrad upptäckt, stöd och skydd
- effektivare brottsbekämpning
- förbättrad kunskap och metodutveckling.

Tidigare analyser visar att de åtgärder som regeringen vidtagit i brottsbekämpande syfte är något färre än inom övriga tre målsättningar, inom vilka åtgärderna fördelar sig relativt jämnt.¹⁴³ I årets analys framträder en liknande bild. Men då brottsbekämpning med koppling till delmålet om mäns våld mot kvinnor utgör en del av kärnverksamheten hos rättsvårdande myndigheter kan bilden kompletteras med exempel från årets analys av årsredovisningar nedan.

Av årsredovisningarna att döma tycks en stor del av det arbete som bygger på samverkan, eller som syftar till kunskapsutveckling, ha kunnat fortgå under pandemin genom att flytta till digitala forum. Andra typer av åtgärder såsom utvecklingsarbeten eller kulturarrangemang med koppling till området har fått ställas in eller skjutas på framtiden.

¹⁴³ Jämställdhetsmyndigheten, 2020:1.

5.2.1. Målsättning 1, våldsförebyggande arbete

Bland åtgärderna som syftar till våldsförebyggande arbete återfinns bland annat attityd- och beteendeförändrande uppdrag gällande normer som rör maskulinitet, våld, heder, sexualitet, sexuella trakasserier och kön. Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), SKR, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna är några av aktörerna som arbetar med åtgärder med denna inriktning. Därtill har flera myndigheter, bland annat Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen, fått uppdrag kopplade till kunskapsspridning för ett effektivare förebyggande arbete.

Även åtgärder riktade mot våldsutövare har räknats till det våldsförebyggande arbetet. Kriminalvården har exempelvis utvecklat myndighetens återfallsförebyggande arbete för personer dömda för våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott.¹⁴⁴ Arbetet har bland annat resulterat i framtagande av ett manualbaserat sexualbrottsprogram för klienter som bedöms ha en låg eller medelstor återfallsrisk. Materialet beräknas vara färdigt för att prövas under hösten 2021. Vidare har Kriminalvården påbörjat en effektutvärdering av Relationsvåldsprogrammet (RVP) och ackrediterat ytterligare ett program mot våld i nära relationer, Predov (preventing domestic violence) efter att ha testat det under året. Programmet bedöms av myndigheten kunna skapa förutsättningar till en ännu mer effektiv behandling av klienter med behov inom området våld i nära relationer och vara ett mycket viktigt program när det gäller att nå fler klienter ur målgruppen med behandling.

Inom ramen för Brås regeringsuppdrag att skapa en nationell nätverksstruktur för brottsförebyggande arbete har myndigheten byggt upp en stödstruktur för flertalet berörda myndigheter som bland annat syftar till samplanering, samverkan och erfarenhetsutbyte gällande våldsprevention och brottsförebyggande arbete. Under året har träffar, utbildningsinsatser och konsultativt stöd erbjudits, där bland annat våld i nära relationer och kommunikation i våldsförebyggande arbete har behandlats.

5.2.2. Målsättning 2, förbättrad upptäckt, samt stärkt stöd och skydd

Den enskilt största anslagsposten som syftar till att skapa ett starkare stöd och skydd för våldutsatta kvinnor och barn, är Socialstyrelsens återkommande uppdrag att fördela medel till kvinno- och tjejjourer. Vidare finns uppdrag som särskilt handlar om våldutsatta barn och barn som lever med våld. Bland annat ska Barnafrid vid Linköpings universitet i samverkan med länsstyrelserna genomföra utbildningsinsatser för landets barnahusverksamheter samt sprida goda exempel. Insatserna rör hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer såsom barnnäktenskap, tvångsäktenskap samt könsstymning av flickor och kvinnor.¹⁴⁵ Brottsoffermyndigheten har därtill fått i uppdrag att ta fram ett

¹⁴⁴ Regleringsbrev S2018/04674.

¹⁴⁵ S2018/03927/JÄM.

kunskapsstöd för aktörer som till exempel socialtjänstens familjerätter, ombud och domstolar avseende behoven hos barn som har bevittnat våld och som vistas i skyddat boende. Inom ramen för uppdraget har Brottsoffermyndigheten bland annat inlett ett arbete med en webbutbildning om ämnet. Myndigheten har också finansierat forskningsprojekt om bland annat betydelsen av skyddat boende för våldsutsatta barn, barn på Barnahus, samt om ekonomiskt våld bland kvinnor som utsatts för grov kvinnofridskränkning.

Sedan 2018 pågår även en myndighetssamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen. Syfte att förbättra arbetet med att upptäcka mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Under året har bland annat kunskapshöjande insatser genomförts för att personal vid myndigheterna som möter våldsutsatta och våldsutövare ska veta när och hur de ska ställa frågor. De ska också veta hur de ska agera när de får kännedom om att våld förekommer. De samverkande myndigheterna har även fört fördjupade samtal. Bland annat har samtalen skett med Socialstyrelsen om deras arbete med dödsfallsutredningar, med Länsstyrelsen Östergötland om hedersrelaterat våld och förtryck, med Barnafriad om våld mot barn samt med Skatteverket om skyddade personuppgifter.¹⁴⁶

I årsredovisningarna finns också exempel från myndigheter som inte tillhör rättsväsendet. Moderna muséet beskriver aktiviteter som anordnats i samarbete med Skådebanan för kvinnor i skyddat boende, såsom dramaövningar, färgövningar samt samtal om färg och minne. Till det fria programmet har muséet även samarbetat med Föreningen för #metoouppropen kring ett heldagsprogram för att manifesteras att det gått tre år sedan #metoo. Artister, forskare och politiker har bjudits in för att framträda, diskutera och medverka kring frågor om vad som händer i samband med uppropet, hur det kändes, vad som har hänt sedan dess och vad som kan tänkas ske i framtiden.

5.2.3. Målsättning 3, effektivare brottsbekämpning

Åtgärder för effektivare brottsbekämpning finns uteslutande inom utgiftsområde fyra Rättsväsendet. Här ingår ett antal uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som bland annat rör förstärkt arbete gällande särskilt utsatta brottsoffer och brott med hedersmotiv. Kompetensen ska öka, resurser tillföras och upplärningen öka avseende brott i nära relation, våldtäkter, vålds- och sexualbrott mot barn samt brott med hedersmotiv, såsom könsstympning av flickor och äktenskapstvång. I tidigare analyser har åtgärderna som regeringen vidtagit i brottsbekämpande syfte varit färre än inom övriga tre målsättningar.¹⁴⁷ Men då

¹⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten, 2021.

¹⁴⁷ Jämställdhetsmyndigheten, 2020:1.

brottsbekämpning med koppling till delmålet om mäns våld mot kvinnor utgör en del av kärnverksamheten hos rättsvårdande myndigheter kompletteras bilden av analysen av årsredovisningar nedan.

Av Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens årsredovisningar framgår att det pågår ett omfattande arbete med uppdragen och en intensifierad samverkan mellan myndigheterna. Samverkan rör exempelvis förbättrad implementering av den gemensamt framtagna arbetsmetoden *Ett utvecklat bästa arbetssätt*¹⁴⁸. Syftet är att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet i handläggningen av utredningar av sexualbrott och brott mot närstående. Bland annat har informations- och utbildningsinsatser riktats till nyckelfunktioner inom myndigheternas brottsutredande verksamheter. Polismyndigheten har därtill genomfört tertialvisa kvalitativa uppföljningar av hur metodstödet tillämpas, när det inte tillämpas och vad tillämpningen brister i. Med stöd av den kvalitativa uppföljningen har områden för kompetensutveckling kunnat identifieras. Polismyndigheten uppger också att arbetet med den tidiga bevissäkringen har förbättrats under året genom användandet av en applikation för videodokumentation som underlättar för patruller på brottsplatsen att videodokumentera ett första förhör med målsäganden.

Samverkan mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har även skett gällande ett nytt metodstöd och en handbok om hedersrelaterad brottslighet i syfte att öka förutsättningarna för upplärning. I materialen fastslogs även en ny myndighetsgemensam definition av hedersrelaterad brottslighet. Därutöver har en ny uppföljningsmodell tagits fram där myndigheterna följer upp samma brottskoder inom grupperna brott i parrelation, våldtäkt mot vuxna och brott mot barn. Detta möjliggör att resultaten från Polismyndighetens redovisade ärenden kan kopplas samman med uppnådd lagföring hos Åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheten har vidtagit ytterligare åtgärder för ökad upplärning av hedersrelaterad brottslighet inklusive könsstympning av flickor och äktenskapstvång. Samtliga allmänna kammare samt Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet har under året utsett totalt 66 särskilda hedersåklagare. En särskild ämnesspecialist på området har också tillsatts.

Polismyndighetens satsning på särskilt utsatta brottsoffer har bland annat inneburit en resursförstärkning med 350 medarbetare. Bland annat har informationskampanjer om brott i nära relation och internetrelaterade sexualbrott mot barn genomförts. Av årsredovisningarna framkommer även vissa effekter med avseende på brottsupplärningen. Till exempel uppges en ökad brottsupplärning inom kategorierna brott mot barn och våldtäkt mot vuxna. Polismyndigheten uppger också att insatser och kompetensutveckling för att stävja prostitution och människohandel har bidragit till att kvinnorna slussats vidare till vård och stöd, samt att fler män

¹⁴⁸ Åklagarmyndigheten, 2017.

utreds för misstänkt brott. Enligt Åklagarmyndigheten har antalet åtal och fällande domar för människohandel, där människohandel för sexuella ändamål är den vanligaste typen, ökat jämfört med föregående år. Även för brottsgruppen sexualbrott har lagföringsandelen ökat något 2020 (34 procent) jämfört med 2019 (33 procent), även om den fortfarande ligger lägre än 2018 (41 procent).

Utvecklingsarbetet på Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har även gett återverkningar hos andra myndigheter. Rättsmedicinalverket uppger att myndigheten på Polismyndighetens begäran gör allt fler rättstoxikologiska yttranden i ärenden som rör misstänkta mord eller våldtäkter samt kroppsundersökningar i ärenden med koppling till våld i nära relationer. Samtidigt ligger antalet begärda kroppsundersökningar på en nivå som motsvarar ungefär två tredjedelar av 2008 års nivå. En samverkansgrupp med representanter från Rättsmedicinalverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har konstaterat att det vore värdefullt att analysera varför antalet begärda rättsintyg har minskat genom åren.

5.2.4. Målsättning 4, förbättrad kunskap och metodutveckling

Inom denna målsättning återfinns ett antal viktiga åtgärder om att utvärdera arbetet som utförs för ett kunskapsbaserat och verkningsfullt våldsförebyggande arbete. Myndigheter som Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Socialstyrelsen, NCK vid Uppsala universitet och Jämställdhetsmyndigheten har alla fått uppdrag att förbättra kunskapsläget för ett evidensbaserat arbete. Hedersrelaterat våld och förtryck är det område där flest kunskaps- och metodutvecklande uppdrag återfinns. Bland annat ska Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys fortsätta utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland. Vid Jämställdhetsmyndigheten pågår även sedan 2018 uppdraget att erbjuda utbildningsinsatser och kunskapsstöd till universitet och högskolor i frågor som rör mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet sker i samverkan med flera lärosäten¹⁴⁹ och Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Andra uppdrag handlar om kartläggning av kunskap om pornografins inverkan på barn (Barnombudsmannen), kartläggning av hur uppgifter om våld eller andra övergrepp beaktas i mål om vårdnad, boende eller umgänge (Jämställdhetsmyndigheten) samt uppföljning av tillämpningen av förbudet mot köp av sexuella tjänster och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (Brå). I arbetet med den sistnämnda studerades bland annat samtliga tingsrättsdomar från 2019 rörande fullbordad våldtäkt, och synpunkter inhämtades från rättsväsendet och frivilligorganisationer.

¹⁴⁹ Ersta Sköndal Bräcke högskola, Göteborgs universitet, Malmö universitet, NCK vid Uppsala universitet, Barnafriid vid Linköpings universitet.

Bland resultaten i de analyserade årsredovisningarna återfinns även ett antal egeninitierade rapporter med kunskapsbidrag på området. Rapporten *Fokus 20 – det blir ju bara värre om jag berättar*, om ungas utsatthet för trakasserier i utbildningsmiljö är till exempel en del av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) uppföljning av de ungdomspolitiska målen. Rapporten visar att sexuella trakasserier dagligen förekommer i ungas utbildningsmiljö och att andelen unga som utsatts är hög. Rapporten visar också att ungas arbetsmiljö och deras psykiska hälsa påverkas negativt av sexuella trakasserier, vilket också riskerar att påverka deras studier negativt. Ett annat exempel är Statens medieråds forskningsöversikt *Utsatt på internet*. Den bidrar därigenom till att öka kunskapen om rasism, sexism och liknande former av fientlighet på internet bland barn och unga.

Bland resultaten återfinns även åtgärder som härrör från uppdrag i myndigheternas instruktioner. Ett exempel är Brå som enligt instruktionen ska bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat, bland annat genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet. I detta arbete har Brå genom omvärldsbevakning, intern dialog och genom att samla centrala myndigheter i rättsväsendet i en workshop identifierat angelägna utvecklingsområden, bland annat sexualbrottsligheten och hanteringen av sexualbrotten i rättskedjan.

5.3. RESULTAT AV LÄNSSTYRELSEARNAS ARBETE MOT PROSTITUTION OCH MÄNNISKOHANDEL FÖR SEXUELLA ÄNDAMÅL

Genom en fallstudie, som i sin helhet finns i bilaga 3, har länsstyrelsernas arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål analyserats. I analysen framgår att statens styrning av länsstyrelsernas arbete har ökat både i omfattning och komplexitet. Ett av skälen är utökningen av länsstyrelsernas uppdrag med ett tydligare fokus på det förebyggande arbetet. I likhet med Statskontoret menar Jämställdhetsmyndigheten att genomförandet av den nationella strategin i stor utsträckning är beroende av de regeringsuppdrag som ställs till myndigheterna.¹⁵⁰ I dagsläget omfattar uppdraget till länsstyrelserna många uppdrag utan inbördes prioritering. Uppdragsbeskrivningens omfattning och vaga skrivningar rörande prostitution och människohandel för sexuella ändamål kan vara en delförklaring till att problemområdet inte får den tydlighet det skulle behöva.

Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att en utvecklad uppdragsbeskrivning skulle kunna bidra till ett mer effektivt och målinriktat arbete. På regional nivå behöver även särskilda insatser riktas till grupper med särskild sårbarhet. Till exempel handlar det om barn och vuxna med funktionsnedsättning eller barn och

¹⁵⁰ Statskontoret, 2021.

vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och som samtidigt utnyttjas inom prostitution eller utsätts för människohandel.¹⁵¹

Jämställdhetsmyndigheten kan konstatera att länsstyrelserna har genomfört ett stort antal aktiviteter mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål under de senaste åren. Arbetet bedrivs dock i varierande utsträckning. Dessutom arbetar länsstyrelserna på olika sätt. Insatserna omfattar ofta samverkansarbete med andra aktörer, kampanjer och kunskaphöjande insatser. Förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete mot mäns våld mot kvinnor inklusive prostitution och människohandel för sexuella ändamål har också förbättrats. Från och med i år kommer länsstyrelsernas uppdrag att permanentas vilket bedöms stärka deras förutsättningar att arbeta långsiktigt. Dessutom har länsstyrelsernas anslag nästan fördubblats under de senaste åren.

Effekterna av arbetet är dock svåra att utläsa och myndigheten menar att arbetet skulle gynnas av en utvecklad uppföljning och utvärdering på området. En särredovisning av de medel som har använts för området skulle exempelvis förbättra möjligheterna till uppföljning. Det finns också behov av att utveckla de regionala lägesrapporteringarna och tydliggöra kopplingen mellan lägesbilden och målsättningarna i respektive län.

En positiv utveckling bedöms vara att merparten av de regionala strategier och handlingsplaner som länsstyrelserna ansvarar för att ta fram lyfter prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Flera regionala strategier och handlingsplaner innehåller dock knapphändiga nuläges- och problembeskrivningar. Många saknar en intersektionell analys. Det finns också få exempel på regionala strategier och handlingsplaner där problemformulering, mål, insatser, indikatorer och ansvar hänger ihop på ett sätt som möjliggör en effektiv uppföljning. Ett led i att stärka lägesanalyser på regional nivå vore att utveckla indikatorerna för området med möjlighet till regional nedbrytning. Detta skulle också möjliggöra bättre uppföljning av arbetet och bättre uppföljning av eventuella regionala variationer.

5.3.1. Samverkan fyller en viktig funktion men länsstyrelsernas arbete försvåras av ett varierande deltagande

Länsstyrelserna bedriver ett omfattande samverkansarbete som har gett flera verkningsfulla resultat. Bland annat bidrar samverkan till ett viktigt kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt till att prostitution och människohandel för sexuella ändamål ses som relevant för fler verksamheter än tidigare. Majoriteten av länsstyrelserna samordnar också operativa regionala resursteam eller

¹⁵¹ Vid sidan av länsstyrelsernas arbete med prostitution och människohandel, där ett fokus på utsatta grupper inkluderas, har även Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att förebygga och motverka att barn och vuxna utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och som samtidigt utnyttjas inom prostitution eller utsätts för människohandel.

samverkansgrupper, vilka har bidragit till en effektivare myndighetssamverkan kring frågorna och specifika ärenden på lokal nivå.

Länsstyrelsernas arbete försvåras dock av att aktörerna som de har i uppdrag att samverka med inte på motsvarande sätt har i uppdrag att samverka med länsstyrelserna. Flera länsstyrelser upplever utmaningar i att samla aktörer som verkar på arenor för barn och unga, såsom skola och fritidsverksamhet. Detta är ett problem eftersom skolan är en central aktör i det förebyggande arbetet. Utmaningen med att arbeta med skolan ligger också i att det är en institution som många aktörer identifierat som en nyckelaktör och därför söker samarbete med. Vid sidan av skolans omfattande uppdrag att uppfylla läroplanens mål tillkommer också andra frågor och samarbetsförfrågningar från externa aktörer. En del länsstyrelser har dock kunnat nå barn och unga i skolmiljö genom riktade projektmedel till verksamheter som träffar barn och unga. Flera länsstyrelser uppger även att samverkan med rättsväsendet är ett utvecklingsområde. Länsstyrelserna i Jämtland, Västerbotten och Västernorrland framhåller alla att det finns behov av en tydligare nationell styrning avseende polisens arbete mot prostitution och människohandel, samt att utsedd polis får avsatt tid och behörigheter till exempelvis uppsökande arbete.

5.3.2. Effektiviteten i det förebyggande arbetet på området kan stärkas genom metodutveckling och uppföljning av arbetet

Det finns få effektutvärderade metoder för det våldsförebyggande arbetet¹⁵² vilket även försvårar det förebyggande arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I nuläget utgörs detta arbete vid länsstyrelserna i huvudsak av kunskapshöjande insatser. Likaså är kampanjer mot prostitution och människohandel en vanligt förekommande insats. Jämställdhetsmyndigheten anser att föreläsningar riktade till yrkesverksamma bör följas av andra typer av stöd till exempelvis verksamhetsutveckling för att det ska verka våldsförebyggande. För att långsiktigt effektivt förebyggande arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska kunna utvecklas behöver metoder och arbetssätt som har fokus på detta i större utsträckning följas upp och utvärderas.

Merparten av länsstyrelserna uppger att det förebyggande arbetet är ett utvecklingsområde. Till exempel rapporterar Länsstyrelsen Västmanland ett behov av förebyggande insatser för att förhindra grooming och sugardejting. Länsstyrelsen Halland påtalar en ökande efterfrågan på kunskaper om våldsförebyggande arbete. Det finns därmed behov av att ta fram fler arbetssätt för att motverka att barn och vuxna utnyttjas i prostitution och att personer köper sexuella tjänster. Många länsstyrelser uppger också ett behov av stöd i arbetet på området, inte minst när det gäller att bidra med kunskap och arbetssätt.

¹⁵² Franzen & Gottzén, 2020.

I uppdraget framkommer att länsstyrelsernas samverkansarbete bör omfatta återfallsförebyggande arbete med tidigare våldsbrottsdömda män. I flera län finns det dock ingen offentlig verksamhet som anser sig ha ansvar för att ge ett stöd för att bryta beteendet hos personer som köper sexuella tjänster. Även om det återfallsförebyggande arbetet är ett utvecklingsområde visar fallstudien att arbetet inom området har stärkts på många håll i landet vilket kan vara en följd av länsstyrelsernas arbete. Ett exempel är den verksamhet för behandling av personer som köper sexuella tjänster som kommunerna i Jämtlands län beslutade om som ett resultat av länsstyrelsens kunskapshöjande insatser under 2020.

5.3.3. Kompetensutveckling leder till att problemområdet prostitution och människohandel synliggörs

Länsstyrelserna beskriver det samlade arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål inom länen som ett utvecklingsområde som inte kommit lika långt som andra våldsområden. En svårighet är att prostitution och människohandel för sexuella ändamål är relativt dolda och komplexa problem. Kunskapen om utbredningen och hur detta tar sig till uttryck på lokal och regional nivå är bristfällig. För att komma till rätta med problemen har länsstyrelserna aktivt arbetat med att öka medvetenheten genom informationskampanjer, spridning av material, omfattningskartläggningar, utbildningar och föreläsningar riktade till olika målgrupper. Insatserna har berört olika ämnen, exempelvis så kallad sugardejting, barn utsatta för människohandel, ensamkommande barn som försvinner, utsatta EU/EES-medborgare, hjälplinjen vid oönskad sexualitet *Preventell* samt våldsutsatta med erfarenhet av prostitution och människohandel.

Kompetenshöjande insatser har i huvudsak riktats mot personal inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, regionala myndigheter samt idéburen sektor. Arbetet har resulterat i att problematiken synliggjorts i högre utsträckning än tidigare. Flera länsstyrelser upplever att den många gånger höga personalomsättningen inom kommunal socialtjänst försvårar förutsättningarna att driva förändring genom kompetenshöjande insatser. Ytterligare en utmaning är att få chefer och annan strategisk personal att delta på utbildningarna. Jämställdhetsmyndigheten ser att ansvarstagande på ledningsnivå är en förutsättning för att kompetenshöjande insatser ska bli en del av ordinarie verksamhetsstrukturer. Även om kompetenshöjande insatser är nödvändiga för att nå resultat och sprida evidensbaserade arbetssätt är kopplingen mellan kompetensutveckling och verksamhetsutveckling svårbedömd.

5.3.4. Regionkoordinatorernas funktion och finansiella förutsättningar bör stärkas

Majoriteten av länsstyrelserna påtalar att regionkoordinatören fyller en central funktion på samtliga samhällsnivåer. Länsstyrelserna upplever att

regionkoordinatören bidrar till ett ökat fokus på prostitution och människohandel för sexuella ändamål hos kommunerna och Polismyndigheten. Flera länsstyrelser rapporterar även att regionkoordinatorerna deltar i insatsveckor och bistår personer som köper sexuella tjänster med samtalsstöd. Regionkoordinatorerna fyller en viktig funktion i arbetet mot prostitution och människohandel. Vad gäller utveckling av regionkoordinatorernas funktion har Jämställdhetsmyndigheten inom ramen för sitt nationella samordningsuppdrag mot alla former av människohandel bland annat tagit fram en arbetsbeskrivning och samverkansmodell. Samtidigt saknas långsiktig finansiering vilket påverkar stabiliteten och utvecklingen av arbetet. För att ge arbetet bättre kontinuitet bör staten se över hur finansieringen av funktionen kan säkerställas mer långsiktigt.

5.3.5. Vidare åtgärder för ett stärkt regionalt och lokalt arbete mot prostitution och människohandel.

Merparten av de vårdande och förebyggande insatser som riktas mot personer i prostitutionen grundar sig på socialtjänstlagen (2001:453) där det stadgas att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Personer som utnyttjats i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål omnämns dock inte särskilt i socialtjänstlagen. Jämställdhetsmyndigheten har tidigare belyst denna problematik¹⁵³ och menar att det bör finnas en skrivning om prostitution- och människohandel för sexuella och andra ändamål. Vad gäller återfallsförebyggande stödinsatser ser Jämställdhetsmyndigheten att det finns behov av att inrätta fler KAST-mottagningar¹⁵⁴ i landet. Arbetet med tillgänglighet bör beakta geografiska skillnader såsom landsbygd och stad. Jämställdhetsmyndigheten bedömer även att det finns behov av att undersöka om MIKA-¹⁵⁵ och KAST-mottagningarna kan regionaliseras. För närvarande arbetar Stockholm Stad med att regionalisera MIKA- och KAST-mottagningarna. Stockholms län blir därmed först ut i landet att regionalisera den typen av verksamhet.

5.4. DISKUSSION

Delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra utmärks av en tydlig jämställdhetspolitisk prioritering. Det finns en infrastruktur för delmålet i form av en nationell strategi och aktörer med utpekade ansvar för samordning och stöd på såväl nationell som regional och lokal nivå. Medel avsätts för området, både från

¹⁵³ Jämställdhetsmyndigheten, 2021

¹⁵⁴ Köpare av sexuella tjänster (KAST) är en mottagning som erbjuder psykosocialt stöd och anonym rådgivning till de som vill sluta köpa sexuella tjänster.

¹⁵⁵ Mottagning för personer som har sex mot ersättning eller ett sexuellt självskadebeteende.

jämställdhetsanslagen och genom andra utgiftsområden i statsbudgeten. Genom analysen av årsredovisningar framgår också att det pågår ett omfattande arbete på området. Åtgärder vidtas med utgångspunkt i särskilda regeringsuppdrag, men en stor del av arbetet utförs också av myndigheter vars kärnuppdrag är nära kopplade till delmålet. Det förekommer också egeninitierade åtgärder och åtgärder som vidtas som en del av jämställdhetsintegreringsarbetet.

Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är ett stort samhällsproblem som enligt studier ökar vid stora samhällskriser. Denna utveckling visar sig även i spåren av den pågående pandemin genom en större och allvarligare utsatthet, ökningar i anmälningssstatistiken, hårdare tryck på ungdoms-, kvinno- och tjejjourer samt sämre förutsättningar för socialtjänsterna att stötta familjer och utsatta individer. Åtgärder har vidtagits av regeringen, såsom extra medel till ideella organisationer som möter våldsutsatta samt uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten om framtagande av kunskapsunderlag som syftar till utveckling av kommunernas informationsspridning om våldsutsatthet under pandemin. I den senare rapporten¹⁵⁶ lyfts vikten av att integrera kunskap om hur våldsutsattheten påverkas i kriser, i den lokala såväl som den nationella krisberedskapen.

I länsstyrelsernas arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål finns det möjligheter att utveckla de regionala lägesrapporteringarna och tydliggöra kopplingen mellan lägesbild och målsättning inom respektive län. Då regeringens styrning är central för genomförandet av strategin vore en inriktning av uppdragen behjälplig, eftersom dessa är många och ofta saknar inbördes prioritering.

Länsstyrelsernas arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bedrivs genom en mängd kompetenshöjande insatser. Även om den direkta kopplingen mellan kompetenshöjande insatser och verksamhetsutveckling ofta är svårbedömd tycks de bidra till en generell ökad medvetenhet om frågornas relevans. I vissa fall tycks de också bidra till konkreta resultat i form av ökad samverkan och inrättande av nya verksamheter. Det saknas dock effektutvärderande metoder som långsiktigt kan implementeras. Därutöver saknas utvärdering och forskning om verksamhets- eller samhällsförändring. Jämställdhetsmyndigheten menar därför att uppdrag om effektutvärderingar, både av enskilda aktörers insatser och arbete som sker i samverkan mellan flera aktörer, bör initieras.

¹⁵⁶ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:8.

6. HÅLL I, HÅLL UT OCH VÄXLA UPP

Sammantaget visar rapporten att det jämställdhetspolitiska året 2020 präglades av den pågående pandemin. Medan pandemin innebär en påverkan i relation till samtliga delmål har få åtgärder vidtagits i direkt syfte att begränsa negativa effekter på det jämställdhetspolitiska området. Undantaget är åtgärder för stötta verksamheter som möter våldsutsatta kvinnor och barn. Dessutom finns fortfarande begränsad kunskap om hur pandemin och de åtgärder som vidtagits påverkar jämställdheten. Rapporten visar betydelsen av att hålla i och hålla ut avseende de jämställdhetspolitiska ambitionerna även i tider av kris och när andra frågor kräver resurser och uppmärksamhet. Därtill krävs att aktiviteten växlas upp i relation till eftersatta delmål för ett starkare genomslag för jämställdhetspolitiken som helhet.

6.1. SVERIGES KRISBEREDSKAP OCH ÅTGÄRDER I SPÅREN AV PANDEMIN BEHÖVER FÖLJAS UPP UR ETT JÄMSTÄLLDHETSPERSPEKTIV

Pandemin har medfört konsekvenser inom samtliga jämställdhetspolitiska delmål. Under året har en ökad förekomst av mäns våld mot kvinnor bekräftats i såväl anmälningsstatistik, som av verksamheter som möter våldsutsatta. Pandemin har också fått olika konsekvenser för kvinnors och mäns hälsa och ekonomi, bland annat som följd av den könssegregerade arbetsmarknaden där restriktioner och förändrade arbetsvillkor har påverkat dels arbetsmiljön, dels möjligheten till försörjning. Under året har den tillfälliga föräldraförsäkringen spelat en central roll i begränsningen av smittspridning på förskolor och skolor. Eftersom kvinnor står för majoriteten av uttaget har de också i större utsträckning tagit konsekvenserna i form av inkomstbortfall. Hur fördelningen av det obetalda arbetet i övrigt har påverkats av exempelvis distansarbete är fortfarande en öppen fråga, liksom vilka de hälsomässiga, och på sikt ekonomiska, följderna blir för den stora grupp av unga kvinnor och män som tvingats till distansundervisning och isolering under en avgörande tid i livet.

För att begränsa pandemin har genomgripande restriktioner införts, och motåtgärder vidtagits – båda med stora effekter på ekonomi och samhällsliv. I vilken utsträckning ekonomiska och andra stödåtgärder kommer kvinnor och män till del, och vilka de jämställdhetspolitiska effekterna blir, saknas det i dag tillräcklig kunskap om. Då få åtgärder har vidtagits för att adressera specifika jämställdhetsutmaningar i samband med pandemin, och få övriga åtgärder innehåller krav på att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas i implementeringen, ställs höga krav på att myndigheterna har ett fungerande jämställdhetsintegreringsarbete. Därmed finns anledning att återvända till slutsatsen i föregående års rapport¹⁵⁷ om att det finns en inbyggd sårbarhet i implementeringen av jämställdhetspolitiken, där frånvaron av aktiv styrning mot jämställdhetspolitiska mål medför att omfattningen och kvaliteten på genomförandet blir avhängig enskilda myndigheters prioriteringar. I analysen av myndigheternas årsredovisningar syns också en tendens till att vissa åtgärder för jämställdhet har ställts in eller skjutits på framtiden under året. Det finns också en risk att politiska prioriteringar för att hantera coronapandemin förskjuter genomförandet, eller leder till nedprioritering av jämställdhetspolitiska åtgärder.

Mot denna bakgrund är det Jämställdhetsmyndighetens bedömning att det är av stor vikt att såväl vidtagna åtgärder under pandemin som de beslutsprocesser vilka har föregått dem följs upp och utvärderas ur ett jämställdhetsperspektiv. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till att politiska beslut har fattats mycket snabbt och under omständigheter som kan ha medfört att viktiga perspektiv inte alltid har övervägts. Det finns även anledning att över lag analysera hur krisberedskapen fungerar ur ett jämställdhetsperspektiv så att beslut om åtgärder i kommande kriser kan fattas utan att dessa får negativa konsekvenser för jämställdheten.

6.2. EN MER AKTIV POLITIK I RELATION TILL SAMTLIGA DELMÅL BEHÖVS

En tydlig styrning av jämställdhetspolitiken är grundläggande för att konkreta resultat och effekter ska åstadkommas.¹⁵⁸ Flest resultat observeras även i år där statens styrning är som starkast och problemformuleringen som tydligast, nämligen i relation till delmålet om mäns våld mot kvinnor. Genom myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering vidtas även åtgärder i relation till övriga delmål, framför allt när det gäller ekonomisk jämställdhet och jämställd hälsa. Analysen visar också att det tycks bli allt vanligare att arbetet med jämställdhetsintegrering samorganiseras med arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

¹⁵⁷ Jämställdhetsmyndigheten, 2020:5.

¹⁵⁸ Ibid.

I förra årets rapport konstaterades en tydlig koppling mellan JiM-programmet och ett aktivt jämställdhetsarbete. Detta mönster återkommer inte i årets analys. JiM-myndigheterna redovisar visserligen något fler resultat, men det pågår också ett tydligt skifte bland JiM-myndigheterna. Medan nytilkomna JiM-myndigheter har påbörjat planeringen av utvecklingsarbetet, syns tecken på nedtrappning av arbetet hos myndigheter som inte längre ingår i programmet. I detta sammanhang blir det viktigt att uppföljning av myndigheternas arbete sker över en längre tid för att säkerställa att jämställdhetsintegreringsarbetet leder till varaktiga förändringar.

Åtgärder saknas för en jämn för delning av makt och inflytande – särskilt behov av fokus på unga kvinnors demokratiska villkor

I enlighet med den fördjupade uppföljningen av delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande som Jämställdhetsmyndigheten redovisade i början av 2021¹⁵⁹, visar rapporten en avsaknad av åtgärder och resurser som rör delmålet. Detta stärker slutsatserna från uppföljningen att det krävs tydligare målsättningar och en mer aktiv politik för att nå resultat.

En åtgärd för att nå delmålet är det återkommande anslaget i statsbudgeten Bidrag för kvinnors organisering. Genom fallstudien i bilaga 1 framgår att statsbidraget bidrar till måluppfyllelsen av delmålet då det möjliggör för olika grupper av kvinnor att formulera och driva sina krav samt främjar deras demokratiska inflytande och deltagande i samhällslivet. Analysen av anslagets utveckling över tid visar samtidigt likt tidigare år att antalet beviljade organisationer har ökat medan den tillgängliga bidragssumman har minskat. Det är därför motiverat att se över nivån på statsbidraget till kvinnors organisering för att säkerställa en rimlig finansiering.

Fallstudien indikerar även en hög medelålder bland kvinnoorganisationernas medlemmar och det kan inte uteslutas att bidraget kommer unga kvinnor till del i lägre utsträckning. I Jämställdhetsmyndighetens uppföljning¹⁶⁰ konstateras att det finns skäl att utveckla och fördjupa analysen av under vilka villkor och möjligheter som kvinnor i olika åldersgrupper träder in och verkar i politiskt arbete. På samma sätt finns behov av vidare kunskap om unga kvinnors förutsättningar till deltagande och inflytande i civilsamhällets organisationer, samt kunskap om hur olika statliga stöd och andra åtgärder kan bidra till stärkta demokratiska villkor för gruppen. Vilken roll statsbidraget för kvinnors organisering spelar, och potentiellt skulle kunna spela, blir i sammanhanget viktigt att utreda då det utgör ett av få styrmedel som direkt syftar till att främja kvinnors inflytande i samhället, och därtill tycks väl fungerande.

¹⁵⁹ Jämställdhetsmyndigheten, 2021:1.

¹⁶⁰ Ibid.

Utvecklingen mot en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet står stilla

Delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem och omsorgsarbetet har länge varit ett eftersatt område när det gäller politiska åtgärder och utvecklingen står i det närmaste still. Så visar även analysen i denna rapport. Fokus har legat på att socialförsäkringssystemen, framför allt föräldraförsäkringen, ska skapa incitament till en jämn fördelning av omsorgsarbetet. Vid sidan av systemens konstruktion har informationsinsatser varit de främsta åtgärderna. Data från föräldraförsäkringen och resultaten från fallstudien om anhörigas omsorgsarbete visar dock att kvinnor fortfarande i hög grad tar ansvar för det obetalda omsorgsarbetet, vilket indikerar att åtgärderna varit otillräckliga.

Då det är sannolikt att pandemin påverkar arbetslivets organisering även långsiktigt blir det framöver särskilt viktigt att följa vilka möjliga effekter utvecklingen får i relation till delmålet. Beroende på i vilka branscher det exempelvis etableras nya normer om distansarbete kan de långsiktiga effekterna bli både en jämnare fördelning av hem- och omsorgsarbetet och att rådande mönster reproduceras och förstärks.

Eftersom analysen visar att utvecklingen inom delmålet går långsamt och att de få åtgärder som vidtas ger marginell effekt är det viktigt att arbetet för att främja en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet blir mer målinriktat. Det bör också utredas på vilket sätt åtgärderna kan göras mer effektiva.

För arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor krävs mer av uppföljning, metodutveckling och samverkan

Den övergripande prioriteringen av mäns våld mot kvinnor inom jämställdhetspolitiken ligger fast. Detta framgår bland annat genom att det till skillnad från andra delmål finns en infrastruktur för området i form av en nationell strategi, ansvariga aktörer på olika nivåer och genom att det avsätts medel för ändamålet. På området pågår ett omfattande arbete. Många åtgärder vidtas med utgångspunkt i särskilda regeringsuppdrag, men en stor del av arbetet utförs också av myndigheter vars kärnuppdrag är nära kopplade till delmålet. Det förekommer också egeninitierade åtgärder och åtgärder som är en del av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering.

Av fallstudien i bilaga 3, som analyserat arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, framgår att statens styrning av länsstyrelserna har ökat i omfattning och komplexitet. En breddning av uppdraget har skett med ett tydligare fokus på det förebyggande arbetet. Uppdraget till länsstyrelserna är emellertid brett och vagt formulerat, vilket kan påverka

resultaten när det gäller arbetet med prostitution och människohandel, trots att förutsättningarna i övrigt har förbättrats för länsstyrelsernas arbete.

Eftersom många aktörer är involverade i arbetet är en omfattande och effektiv samverkan en viktig del. Här visar fallstudien att samverkan kan försvåras genom en avsaknad av samverkansuppdrag eller resurser hos samverkansaktörerna. Fallstudien pekar vidare ut att effektiviteten i det förebyggande arbetet kan stärkas genom uppföljning och metodutveckling. Detta förutsätter dock att sker en tillräcklig kunskapsutveckling kring effektiva metoder och en spridning av exempel på arbetssätt som gett bra resultat. I detta sammanhang är det också viktigt att lyfta behovet av kontinuerlig kompetensutveckling hos de inblandade aktörerna.

Sammantaget visar analysen av det våldsförebyggande området att det saknas viktig kunskap om åtgärder, arbetssätt och metoder. Det finns också behov av en förstärkt långsiktig samordning av aktörer och åtgärder i genomförandet av den nationella strategin.

Regeringen bör säkerställa att det våldsförebyggande arbetet utvecklas genom att fortsatt ge uppdrag för att stötta kunskaps- och metodutveckling och följa upp genomförda insatser. Dessutom behöver uppdrag tydliggöras för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samverkan.

En mer strategisk användning av jämställdhetspolitikens styrmedel

I föregående års rapport fastslog Jämställdhetsmyndigheten att genomslaget för jämställdhetspolitiken som helhet är en utmaning och att det finns behov av en likvärdig styrning i förhållande till delmålen. I denna rapport framgår att det finns luckor i den politiska styrningen i relation till några utpekade områden. Detta bör förstås mot bakgrund av de olika funktioner som jämställdhetspolitikens olika styrformer har. Medan jämställdhetsintegrering bidrar med strukturella förutsättningar och en viss bredd i genomförandet, kan anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder förstås som medel för att initiera och stärka utvecklingsarbeten på särskilt angelägna eller eftersatta områden, innan de genom jämställdhetsintegrering övergår till ordinarie verksamhet och finansiering. Idealt skulle denna växelverkan innebära att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete, samtidigt som en grundnivå upprätthålls, i förhållande till samtliga delmål. Jämställdhetsmyndigheten ser detta som en viktig utvecklingsfråga framåt.

En relaterad fråga handlar om den svaga kopplingen till jämställdhetspolitiska mål som framkommer i analysen av myndigheternas årsredovisningar. En del av förklaringen är att de redovisade resultaten ofta rör jämställdhetsintegrering av styr- och verksamhetsprocesser där specifika delmål sällan adresseras. I andra fall rör det sig om prestationer som är förankrade i myndigheternas sakpolitiska område, snarare än i jämställdhetspolitiken, något som exempelvis är tydligt hos myndigheter under Kultur- och Miljödepartementen. Detta pekar på vikten av ett

fortsatt arbete med att integrera jämställdhetsambitioner i övriga politikområdens målsättningar.

6.3. BEHOV AV BÄTTRE DATA OCH UNDERLAG FÖR UPPFÖLJNINGEN

I delar av rapporten framkommer behov av utvecklade empiriska underlag för att bättre kunna bedöma resultat och måluppfyllelse i relation till jämställdhetspolitikens målsättningar. I relation till delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet konstateras att den tidsanvändningsundersökning som hittills genomförts med en tio års periodicitet är ett viktigt, men otillräckligt, verktyg för att analysera fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. En högre frekvens i genomförandet kombinerat med andra underlag, såsom Socialstyrelsens befolkningsundersökning från 2012, skulle ge betydligt bättre förutsättningar för uppföljning av delmålet.

I relation till delmålet om mäns våld mot kvinnor försvåras uppföljning och bedömningar av resultat och effekter av den stora komplexitet som kännetecknar implementeringen av den nationella strategin. Detta exemplifieras tydligt genom fallstudien om det regionala arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Här framkommer att en mer utvecklad uppföljning krävs på såväl regional som nationell nivå, bland annat genom utveckling av regionalt nedbrytningsbara indikatorer. På den regionala nivån finns behov av att utveckla de regionala lägesbeskrivningarna och stärka kopplingen mellan dessa och målen för arbetet.

Slutligen visar arbetet med att kartlägga åtgärder riktade mot de jämställdhetspolitiska målen ett behov av förbättrade förutsättningar att ge en mer heltäckande och rättvisande bild kring hur resurserna används samt vilka resultat de ger. Uppgifter som finns i budgetdokument eller årsredovisningar är inte tillräckliga för att bedöma omfattning och resultat av de insatser som görs för att påverka jämställdheten, utan det krävs även andra underlag. Bland annat behöver analyser göras av hur insatser inom olika politikområden påverkar utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen, även om dessa åtgärder inte har en uttalad jämställdhetspolitisk ambition. Jämställdhetsmyndigheten kommer att arbeta vidare med detta för att stärka resultatanalysen i kommande rapporteringar.

REFERENSER

- A2020/01001/JÄM. *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att identifiera och utveckla arbetsätt för att kommuner ska kunna sprida information om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med anledning av utbrottet av covid-19.*
- Alvinius, A., Deverell, E. och Hede, S. Militarisation, masculinisation and organisational exclusion in the crisis preparedness sector. *Journal of Risk Research*. 2021: 0–14.
- Anhörigas riksförbund. *Anhörigperspektiv – en möjlighet till utveckling?.* Varberg: Anhörigas riksförbund, 2019.
- Arbetsförmedlingen. *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020.* Solna: Arbetsförmedlingen, 2021.
- Arbetsförmedlingen analys 2020:12. *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020.* Solna: Arbetsförmedlingen, 2020.
- Arbetsmiljöverket. Dramatisk ökning av anmälda arbetssjukdomar 2020. *Arbetsmiljöverket*. 2021-03-15. <https://www.av.se/nyheter/2021/dramatisk-okning-av-anmalda-arbetssjukdomar-2020/> (Hämtad 2021-03-28).
- Bris. *Första året med pandemin. Om barns mående och utsatthet.* Stockholm: Bris, 2021.
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ). *Kriminalstatistik 2020 – Anmälda brott – slutlig statistik.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2021.
- Departementsserien 2018:13. *Långsiktigt stöd till det civila samhället.*
- Di Meco, L. och Wilfore, K. Gendered disinformation is a national security problem. *Brookings Institution*. 2021-03-08. <https://www.brookings.edu/techstream/gendered-disinformation-is-a-national-security-problem/> (Hämtad 2021-03-16).
- Di Meco, L. *Online Threats to Women's Political Participation and The Need for a Multi-Stakeholder, Cohesive Approach to Address Them.* New York: UN Women, 2020.
- European Institute of Gender Equality (EIGE). *Impact of covid-19 on domestic violence law enforcement operations and training needs.* Vilnius: European Institute of Gender Equality, 2021.
- Eurofound. *European Quality of Life Survey 2016.* [Dataset]. 2018. <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-quality-of-life-surveys/european-quality-of-life-survey-2016> (Hämtad 2021-01-15).
- Europarådet. *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices.* EG-S-MS. Strasbourg: Council of Europe, 1998.
- Europarådet. *Gender Budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting.* Strasbourg: Council of Europe, 2005.
- Ekonomistyrningsverket 2012:42. *Resultatredovisning.* Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012.

- Folkhälsomyndigheten. *Veckorapport om covid-19, vecka 11*. Solna: Folkhälsomyndigheten, 2021.
- Folkhälsomyndigheten. *Nationella vaccinationsregistret*. [Dataset]. 2021.
<https://fohm.maps.arcgis.com/sharing/rest/content/items/fc749115877443d29c2a49ea9eca77e9/data> (Hämtad 2021-03-29).
- Försäkringskassan 2020a. Ansök om vab om skolan stänger på grund av covid-19. *Försäkringskassan*. 2020-04-27.
https://www.forsakringskassan.se/privatpers!/lut/p/z1/dYzBCsIwEES_ptfs11Yp3kKFSHVUPLTuRVqJaTFmSxoN-PUWPAk6tze8GSCogWzz7HXje7aNmfhEi3O6XuVxkeMmK5I5ysM-TtLdrCyPCBUQ0KTgn0iEEkgbbj9v0rZJpoGcuiqnnHi4qe68H8ZlhBGGEIRm1kaJC98j_DXpePRQf5sw3Oxrqyr5Bi1D5sU!/?1dmy&mapping=%2Fprivatpers%2Fnyhetsarkiv&uril=wcm%3Apath%3A%2FContentSE_Responsive%2Fnyheter%2Fansok-om-vab-om-skolan-stanger-pa-grund-av-covid-19 (Hämtad 2021-03-22).
- Försäkringskassan 2020b. *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2020*. Stockholm: Försäkringskassan, 2020.
- Försäkringskassan 2021a. *Effekter som covid-19 har på sjukförsäkringen*. Stockholm: Försäkringskassan, 2021.
- Försäkringskassan 2021b. *Försäkringskassans årsredovisning 2020*. Stockholm: Försäkringskassan, 2021.
- Försäkringskassan Korta analyser 2018:5. *Färre män än kvinnor vårdar svårt sjuka närstående*. Stockholm: Försäkringskassan, 2018.
- Försäkringskassan Korta analyser 2020:5. *Förändrat behov av socialförsäkringen under coronapandemins första månader*. Stockholm: Försäkringskassan, 2020.
- Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2018:5. *Anhöriga till personer med statlig assistansersättning*. Stockholm: Försäkringskassan, 2018.
- Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2019:2. *Jämställd föräldraförsäkring*. Stockholm: Försäkringskassan, 2019.
- Harding, T. *Framtidens civilsamhälle: Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen*. Stockholm: Statsrådsberedningen, 2012.
- Jämställdhetsmyndigheten. *Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning 2020*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2021.
- Jämställdhetsmyndigheten 2018:5. *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken. Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2018.
- Jämställdhetsmyndigheten 2019:2. *Kvinnor har det tuffare än män inom politiken*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2019.
- Jämställdhetsmyndigheten 2019:3. *Ökat genomslag och hård prioritering*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2019.
- Jämställdhetsmyndigheten 2020:1. *Arbete pågår*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2020.

- Jämställdhetsmyndigheten 2020:5. *Styrning ger resultat*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2020.
- Jämställdhetsmyndigheten 2021:1. *Ett sekel av rösträtt och valbarhet*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2021.
- Jämställdhetsmyndigheten 2021:2. *Psykisk ohälsa och andra aspekter av hälsa*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2021.
- Jämställdhetsmyndigheten 2021:8. *Covid-19 och våldsutsatthet*, Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2021.
- Jämställdhetsmyndigheten 2021:9. *Slutredovisning HBTQ-strategisk myndighet*. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten, 2021.
- Kommission för jämställda livsinkomster A2020:01. *Kartläggning av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt översyn av myndigheters information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv*. Stockholm: Kommission för jämställda livsinkomster, 2020.
- Läkemedelsverket. *Årsrapport för biverkningar 2019*. Uppsala: Läkemedelsverket, 2020.
- Ma, L., Andersson, G., Duvander, A. Z., och Evertsson, M. Fathers' uptake of parental leave: Forerunners and laggards in Sweden, 1993–2010. *Journal of Social Policy*, 49, 2, 2020: 361–381.
- Norberg, J R., Faskunger, J. och Dartsch, C. "Jämställd idrott i siffror". *Resurser, representation och "riktig" idrott*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning, 2018.
- Nyberg, A. *Mycket snack och lite verkstad?: jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012*. Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet, 2010.
- Nyberg, A. *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet–2018*. Stockholm: Stockholms universitet, 2019.
- Onyango M.A., Resnick K., Davis A. och Shah R.R. Gender-Based Violence Among Adolescent Girls and Young Women: A Neglected Consequence of the West African Ebola Outbreak. In: *Schwartz D., Anoko J., och Abramowitz S. (eds) Pregnant in the Time of Ebola. Global Maternal and Child Health (Medical, Anthropological, and Public Health Perspectives)*. Cham: Springer, 2019.
- Persson, P. och Rossin-Slater, M. When Dad Can Stay Home: Fathers' Workplace Flexibility and Maternal Health. *National Bureau of Economic Research*. No. w25902, 2019.
- Peterman, A., Potts, A., O'Donnell, M., Thompson, K., Shah, N., Oertelt-Prigione, S. och van Gelder, N. *Pandemics and violence against women and children*. Washington: Center for Global Development, 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 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*
- Proposition 2019/20:92. *Personlig assistans för samtliga hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning.*
- Proposition 2019/20:99. *Vårändringsbudget för 2020.*
- Proposition 2019/20:146. *Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Proposition 2019/20:167. *Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Proposition 2020/21:4. *Extra ändringsbudget för 2020 – Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset.*
- Proposition 2020/21:79. *En tillfällig covid-19-lag.*
- Regeringen 2020a. Bättre sexualundervisning för unga. *Regeringen.* 2020-09-03.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/battre-sexualundervisning-for-unga/> (Hämtad 2021-03-15).
- Regeringen 2020b. Regeringen satsar på barn- och ungdomsorganisationer i krisen. *Regeringen.* 2020-10-10.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/regeringen-satsar-pa-barn--och-ungdomsorganisationer-i-krisen/> (Hämtad 2021-03-02).
- Regeringen 2020c. Beslut om fördelningen av krisstödet på 1,5 miljarder till kulturen 2020. *Regeringen.* 2020-10-02. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/beslut-om-fordelningen-av-krisstodet-pa-15-miljarder-till-kulturen-2020/> (Hämtad 2021-03-05).
- Regeringen 2020d. Föreningslivet ska ha platser att mötas. *Regeringen.* 2020-10-10.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/foreningslivet-ska-ha-platser-att-motas/> (Hämtad 2021-03-02).
- Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Mål, makt och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Regeringens skrivelse 2017/18:246. *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället.*
- Regleringsbrev A2020/01004. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.*
- Regleringsbrev A2020/02204. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
- Regleringsbrev A2020/02380. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.*
- Riksrevisionen RiR 2015:13. *Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?.* Stockholm: Riksrevisionen, 2015.
- S2018/03927/JÄM. *Uppdrag om att stärka barnhusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck.*

- Schumacher, J. A., Coffey, S. F., Norris, F. H., Tracy, M., Clements, K. och Galea, S. Intimate partner violence and Hurricane Katrina: predictors and associated mental health outcomes. *Violence and Victims*. 25, 5, 2010: 588–603.
- SFS 2000:605. *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag*.
- SFS 2015:454. *Förordning om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer*.
- SFS 2017:937. *Förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten*.
- SFS 2020:114. *Förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*.
- Skolverket 2020a. *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet*. Stockholm: Skolverket, 2020.
- Skolverket 2020b. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2020*. Stockholm: Skolverket, 2020.
- Skolverket 2020c. *Slutbetyg i grundskolan våren 2020*. Stockholm: Skolverket, 2020.
- Socialstyrelsen. *Anhöriga som ger omsorg till närstående – omfattning och konsekvenser*. Stockholm: Socialstyrelsen, 2012.
- Socialstyrelsen. *Stöd till personer som vårdar och stödjer närstående*. Stockholm: Socialstyrelsen, 2014.
- Socialstyrelsen. *Covid-19 pandemins påverkan på screeningverksamheter inom cancerområdet*. Stockholm: Socialstyrelsen, 2020.
- Socialstyrelsen. *Statistik över sjukskrivningar i samband med covid-19 under första vågen*. Stockholm: Socialstyrelsen, 2021.
- Socialstyrelsen 2021b. *Effekter av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen, 2021.
- Socialstyrelsen 2021c. *Årsredovisning 2020*, Stockholm: Socialstyrelsen, 2021.
- SOU 2004:59. *Kvinnors organisering*.
- SOU 2015:86. *Jämställdhetsutredningen. Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*.
- SOU 2020:5. *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget*.
- SCB. Genomsnittlig tid för olika hemarbetsaktiviteter 2010, 2000 & 1990. Befolkningen 20–64 år. Alla veckodagar. *Statistiska centralbyrån*. 2016-11-10.
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/tidsanvandningsundersokningen/pong/tabelle-och-diagram/genomsnittlig-tid-for-olika-hemarbetsaktiviteter-2010-2000--1990.-befolkningen-2064-ar.-alla-veckodagar/> (Hämtad 2021-03-16).
- Statistiska centralbyrån. *Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*. Solna: Statistiska centralbyrån, 2012.
- Svender, J och Nordensky, J. *Vem bestämmer? Jämställdhetsmål, kvotering och könssammansättning i idrottens beslutande organ*. Stockholm: Riksidrottsförbundet, 2017.

- Sveriges Kommuner och Regioner. *Pandemin och hälso- och sjukvården*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner, 2020.
- Sveriges Kommuner och Regioner. *Regionernas insatser för kvinnors hälsa 2020*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner, 2021.
- Sveriges Kvinnolobby. *På scen – En feministisk genomgång av budgetpropositionen*. Stockholm: Sveriges Kvinnolobby, 2010.
- Sveriges Kvinnolobby. *Snabbspår och stickspår*. Stockholm: Sveriges Kvinnolobby, 2017.
- Sveriges Kvinnolobby. *Med rätt att föda – En granskning av satsningar på förlossningsvården i budgetpropositionen för 2018*. Stockholm: Sveriges Kvinnolobby, 2018.
- Szebehely, M., Ulmanen, P. och Sand, A-B. *Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning?*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, 2014.
- TCO. *Livspusslet under coronapandemin*. Stockholm: TCO, 2021.
- Trygghetsberedningen. *Coronapandemin, brottsligheten och rättsväsendets myndigheter*. Stockholm: Trygghetsberedningens kansli, 2020.
- UNDP. *Gender-based violence and covid-19*. New York: United Nations Development Program, 2020.
- Unicef. *COVID 19. Protecting children from violence abuse and neglect in home*. New York: United Nations Children's Fund, 2020.
- Unizon. Statistik för pandemiåret 2020 – högt söktryck på Unizons kvinnojourer, tjejjourer och ungdomsjourer. *Unizon*. 2021-03-18.
<https://www.unizonjourer.se/aktuellt/pressmeddelanden/statistik-for-pandemiaret-2020-hogt-soktryck-pa-unizons-kvinnojourer-tjejjourer-och-ungdomsjourer/> (Hämtad 2021-04-14).
- UN Women 2021a. Opening remarks by Under-Secretary-General of the United Nations and Executive Director of UN Women, Phumzile Mlambo-Ngcuka at the opening of the 65th Commission on the status of Women. *UN Women*. 2021-03-15.
<https://www.unwomen.org/en/news/stories/2021/3/speech-ed-phumzile-opening-remarks-csw65> (Hämtad 2021-03-24).
- UN Women 2020a. *Policy Brief no. 18 - Covid-19 and women's leadership: From an effective response to building back better*. New York: UN Women, 2020.
- UN Women 2020b. *The impact of covid-19 on women's and men's lives and livelihoods in Europe and Central Asia: Preliminary Results from a Rapid Gender Assessment*. New York: UN Women, 2020.
- UN Women 2021b. The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19. *UN Women*. 2021. <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19> (Hämtad 2021-03-25).
- Åklagarmyndigheten. *Handläggning av brott i nära relationer*. Stockholm: Åklagarmyndigheten, 2017.

Box 73, 424 22 Angered
Besöksadress: Angereds torg 9
Tel: 031-392 90 00
www.jamstalldhetsmyndigheten.se



**JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN**