



JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING I MYNDIGHETER

Jämställdhetsperspektiv och resultat av
myndigheternas arbete 2013–2017

SAMLAR KRAFTEN I SVERIGES JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Ett framgångsrikt jämställdhetsarbete måste drivas med tyngd och långsiktighet. Därför finns Jämställdhetsmyndigheten.

Vi är ingången för er som söker kvalitetssäkrad kunskap, samarbete över gränserna eller bästa vägen till de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhetsmyndighetens publikationer kan laddas ner på myndighetens webbplats www.jamstalldhetsmyndigheten.se

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, maj 2018

Rapport 2018:2 (*reviderad 2019-05-06*)

Dnr. 195

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Ida-Maria Linder

Telefon 031-392 90 23

FÖRORD

I regleringsbrevet för 2018 fick Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att sammanfatta och analysera jämställdhetsperspektivet och resultat av regeringens satsning på Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM) utifrån myndigheternas årsredovisningar och delrapporter som inlämnades till regeringen i februari 2018.

Resultatet redovisas i denna rapport.

Lena Ag

Generaldirektör för Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg maj 2018

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
1. JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS JIM-UPPDAG	6
1.1 Bakgrund och Syfte	6
1.2 Metod och avgränsningar.....	6
1.3 Jämställdhetspolitikens mål och strategi.....	7
2. RESULTAT OCH ANALYS	9
2.1 Jämställdhetsperspektiv i problembeskrivningar och målformuleringar.....	9
2.1.1 Problembeskrivningar.....	9
2.1.2 Process- och resultatmål.....	10
2.1.3 Olika jämställdhetsuppdrag och flera maktordningar	10
2.2 Åtgärder	11
2.2.1 Vanligt med kartläggningsinsatser	11
2.2.2 Utbildningsinsatser vanliga	12
2.2.3 Bidrag och forskningsfinansiering	13
2.2.4 Kommunikationsarbete.....	13
2.2.6 (Förändrade) styrprocesser	14
2.2.7 Könsuppdelad statistik.....	14
2.2.8 Samverkan	14
2.3 Resultat.....	15
2.3.1 Förändringar i former, processer och strukturer.....	15
2.3.2 Samhälleffekter av myndigheternas arbete.....	16
3. SLUTSATSER	19
BILAGA 1	21
BILAGA 2	24

SAMMANFATTNING

Myndigheternas redovisningar påvisar ett brett och intensivt arbete kring jämställdhetsintegrering. Även om dessa redovisningar delger mer aktiviteter än faktiska effekter av arbetet så betyder inte det att effekter inte finns eller kan förväntas. Jämställdhetsintegreringsarbete är ett långsiktigt arbete, och många myndigheter menar sig fortfarande vara i implementeringsfas.

Det fokus som majoriteten av myndigheterna har lagt på arbete med sina styrprocesser kan ses som en bra och nödvändig grund för ett fortsatt och hållbart arbete. För att det arbetet ska ta kliv framåt och i större utsträckning bidra till de jämställdhetspolitiska målen bör uppdrag och arbete ta sin utgångspunkt i identifierade ojämställdhetsproblem. Utifrån myndigheternas redovisningar och resultat kan dessutom finnas anledning att i ett nästa steg vidareutveckla definitionen av jämställdhetsintegrering såväl som uppdragen till myndigheterna.

Analysen av myndigheternas redovisningar påvisar behov av en tydlig framtida samordning av myndigheternas arbete, som innefattar både stöd, uppföljning och återkoppling. Ett brett, intensivt och förankrat arbete pågår på majoriteten av myndigheter, och för att detta arbete inte ska gå till spillo bör uppdraget utvecklas och förtydligas, samt stöd och samordning intensifieras.

1. JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS JIM-UPPDRAG

1.1 BAKGRUND OCH SYFTE

I programmet Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM) har 58 myndigheter och en organisation ett särskilt regeringsuppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i all sin verksamhet, i syfte att bidra till de jämställdhetspolitiska målen.¹ Programmet inleddes 2013–2014 med en pilotsatsning där 18 frivilliga myndigheter deltog. Inför 2015 utökades satsningen med 23 nya myndigheter och 2016 tillkom ytterligare 18 myndigheter och en organisation med vissa myndighetsuppdrag. Eftersom det under programperioden har tillkommit myndigheter i tre omgångar går de olika grupperna under beteckningarna: JiM 1 (2013), JiM 2 (2015) och JiM 3(2016).² Programmet löper fram till och med 2018.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att vara ett stöd till myndigheterna som ingår i satsningen.³ Stöduppdraget har fram till och med 2017 legat på Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet, men flyttades till Jämställdhetsmyndigheten i januari 2018.

Denna rapport sammanfattar och analyserar jämställdhetsperspektivet och resultatet av myndigheternas arbete utifrån deras årsredovisningar och särskilda delrapporter som inlämnades till regeringen i februari 2018.

1.2 METOD OCH AVGRÄNSNINGAR

Jämställdhetsmyndigheten har genomfört kvalitativa analyser⁴ av årsredovisningar för 2017 och de delrapporter som 41 av myndigheterna har lämnat in i samband med denna årsredovisning.⁵ De myndigheter som har lämnat in särskilda

¹ Tidigare ingick 59 myndigheter och en organisation. Riksställningar har lagts ner under uppdragets gång.

² Se bilaga 2 för sammanställning av myndigheter.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten, S2017/07218/RS I mars 2019 ska Jämställdhetsmyndigheten sedan lämna en slutredovisning av arbetet med JiM-uppdraget.

⁴ Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wägnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

⁵ Se bilaga 1 för ytterligare metoddiskussion.

delrapporter har varit med i utvecklingsprogrammet sedan 2013 och 2015, och delrapporterna redogör för arbetet från start till och med 2017. De myndigheter som kom med i satsningen från och med 2016 har inte haft i uppdrag att lämna delrapporter, utan endast redogjort för sitt arbete i årsredovisningen. Analysen är begränsad till dessa skriftliga redovisningar, vilket innebär att den blir beroende av hur respektive myndighet där redogör för sitt arbete. Då dessa redovisningar varierar både i form, innehåll, längd och språk fokuserar denna rapport på mer generella mönster.

Analysen utgår ifrån den program- eller verksamhetslogik som använts i arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheter⁶, och fokuserar på hur myndigheterna:

- definierar ojämställdhetsproblem och problematiserar ojämställdhet kopplat till den egna verksamheten,
- formulerar mål,
- beskriver åtgärder, och
- redovisar resultat av arbetet.

1.3 JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS MÅL OCH STRATEGI

De jämställdhetspolitiska målen anger inriktningen inom svensk jämställdhetspolitik, och jämställdhetsintegrering är den övergripande strategi för att uppnå dessa mål. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta arbetar regeringen efter sex delmål:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
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.

⁶Se bilaga 1.

4. 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.
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.

Jämställdhetsintegrering har sedan 1994 varit regeringens huvudsakliga strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen och av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.⁷

För att få genomslag för arbetet och för att kunna bidra till de jämställdhetspolitiska målen förväntas myndigheterna systematiskt synliggöra och analysera vilka konsekvenser olika förslag och beslut får för kvinnor respektive män. Analysen ska sedan ligga till grund för utformningen av verksamheternas planering, genomförande, uppföljning och utveckling på alla nivåer.

⁷ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 45.

2. RESULTAT OCH ANALYS

2.1 JÄMSTÄLLDHETSPERSPEKTIV I PROBLEMBESKRIVNINGAR OCH MÅLFORMULERINGAR

Myndigheternas problembeskrivningar och målformuleringar lägger grunden för deras arbete med jämställdhetsintegrering. Såväl forskning som praktiska erfarenheter visar att en konkret problemformulering underlättar arbetet med att formulera relevanta mål och åtgärder.⁸ Ett väl definierat ojämställdhetsproblem synliggör dessutom hur myndighetens målgrupper påverkas och med det, vilka effekter det bidrar till på samhällsnivå.

2.1.1 Problembeskrivningar

Ungefär hälften av myndigheterna har problembeskrivningar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv som utgångspunkt för sitt arbete. I dessa problembeskrivningar framgår vilka som gynnas respektive missgynnas av ojämställdheten och hur verksamheten återskapar ojämställdheter. Även om de flesta problemformuleringar är explicita så förekommer mer implicita, där de implicita ofta handlar om hur myndigheternas egna verksamhet kopplas till ojämställdheten på samhällsnivå.

I andra hälften av redovisningarna saknas ett tydligt jämställdhetsperspektiv i problembeskrivningarna, liksom ett identifierat ojämställdhetsproblem. Myndigheterna beskriver därmed inte vilka som missgynnas eller vilket ojämställdhetsproblem som arbetet syftar till att lösa. Istället lyfts brist på kunskap som det största problemet, men inte vad denna brist på kunskap leder till för ojämställdhet.

Flera myndigheter förklarar att det är svårt att skriva fram explicita problem innan de hunnit kartlägga verksamheten, samtidigt som andra drar vissa generella slutsatser utifrån forskning eller vad liknande myndigheter sett för problem i sina verksamheter.

⁸ Se exempelvis Alnebratt, K. och Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati*. Leopard förslag, Stockholm och Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Australia.

En majoritet av myndigheternas problembeskrivningar innefattar hur kvinnor som grupp blir missgynnade i myndighetens utövning. Exempel på detta är verksamheter som generellt utgår ifrån män när de ska köpa in material, utveckla produkter eller göra olika typer av mätningar.

2.1.2 Process- och resultatmål

Myndigheternas målformuleringar kan delas upp i resultatmål och processmål. Resultatmål avser de mål som syftar till ett förändrat tillstånd för myndighetens målgrupp och jämställdhet på samhällsnivå. Processmål avser mål som främst fokuserar på myndighetens processer, former och struktur för arbetet.⁹ Processmål skapar därmed förutsättningar för att resultatmål ska kunna uppnås. Ett processmål kan till exempel vara att ”kunskap om jämställdhet är en integrerad del av vårt arbete”. Många myndigheter redovisar en kombination av process- och resultatmål.

Forskning och erfarenhet visar att en konkret problemformulering underlättar arbetet med att formulera relevanta mål och åtgärder. En förståelse av vilka som missgynnas av den rådande ojämställdheten ökar möjligheten för myndigheten att bedöma måluppfyllelsen och vilka effekter arbetet har haft eller kan komma att få.

Det är få myndigheter som redovisar indikatorer, vilket försvårar uppföljning då utgångsläget inte presenteras.

Det är bara ett fåtal myndigheter som inte gör kopplingar mellan myndighetens arbete och de jämställdhetspolitiska målen. En majoritet av myndigheterna nämner och knyter an sina mål till ett eller flera av de jämställdhetspolitiska målen. Vanligast är att myndigheterna kopplar sin verksamhet till delmålet om makt och inflytande och delmålet om ekonomisk jämställdhet, men även andra delmål knyts an till framför allt det förstnämnda kring makt och inflytande.

2.1.3 Olika jämställdhetsuppdrag och flera maktordningar

Flera myndigheter ser utmaningar snarare än synergieffekter i att kombinera sina olika jämställdhetspolitiska uppdrag. Bland annat gäller detta jämställdhetsintegreringsuppdraget i kombination med internationella riktlinjer som Agenda 2030 eller FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, men också uppdrag

⁹ Se *Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken* (Ds 2013:37). Eller *Handledning - resultatredovisning* ESV 2012:42.

som kopplar an till fler maktordningar än kön.¹⁰ Detta kommer till uttryck genom att uppdragen inte kopplas ihop trots att de har angränsande insatser. Vissa myndigheter upplever, tvärtom, att det blir svårt att särredovisa uppdrag som under arbetets gång har integrerats i varandra.

Myndigheterna gör även få kopplingar mellan hur andra maktordningar än kön spelar in i den identifierade ojämställdheten för målgruppen. Några få myndigheter utgår dock från fler maktordningar, där kategorier som till exempel födelseland, funktion, ålder, utbildningsnivå används för att skapa större träffsäkerhet i arbetet.

2.2 ÅTGÄRDER

Det är inte alltid självklart vad som i myndigheternas redovisningar kan tolkas som en åtgärd och vad som kan tolkas som ett resultat. En del av de resultat som myndigheterna beskriver är snarare att betrakta som åtgärder.

Nedan presenteras ett mönster vilket exemplifieras med några åtgärder som är vanligt förekommande i redovisningarna.

Drygt en tredjedel av åtgärderna som myndigheterna redovisar syftar till att kvinnor ska få samma möjligheter som män, men endast några få åtgärder har ett tydligt syfte att omfördela makt, som till större del innehas av män.

2.2.1 Vanligt med kartläggningsinsatser

Olika former av kartläggningar är vanligt förekommande åtgärder. Många myndigheter beskriver att de har lagt mycket fokus på att kartlägga sin verksamhet, dels för att kunna rikta åtgärder rätt, dels för att kunna följa sitt arbete över tid. Detta kan innebära att till exempel kartlägga ett specifikt verksamhetsområde, bemötande eller inköp av produkter. Många myndigheters kartläggningar visar att de generellt ger bättre bemötande till män genom mer tid och mer anpassat bemötande. Det beskrivs hur detta ojämställda bemötande kan få negativa konsekvenser för kvinnor i form av sådant som kortade samtalstid eller lägre beviljandegrad. Andra kartläggningar som myndigheterna har utfört handlar om handläggares kunskapsbehov för att kunna utföra verksamheten i en mer könsmedveten riktning, eller i Socialstyrelsens fall, en jämställdhetsgranskning av deras produkter som vänder sig till socialtjänsten.

¹⁰ *Kvinnor, fred och säkerhet. Sveriges nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020.* Regeringskansliet.

Några myndigheter har tagit fram särskilda rapporter inom ramarna för uppdraget, som till exempel Inspektionen för socialförsäkringen. De har tagit fram en rapport om kvinnors och mäns nyttjande av socialförsäkringen för att skapa en samlad bild av vilka ojämställdhetsproblem som är aktuella inom de olika delarna av socialförsäkringen.

2.2.2 Utbildningsinsatser vanliga

Nästan alla myndigheter har genomfört någon form av utbildningsinsats. Flertalet myndigheter lyfter att kunskapshöjande insatser är en nödvändighet både för att sätta igång arbetet men också för att förankra det i myndighetens ledning såväl som hos övriga medarbetare. Utbildning ses därmed som en grund för att kunna bedriva arbetet med jämställdhetsintegrering.

Flera myndigheter beskriver att de har sett över och utvecklat befintliga utbildningar för medarbetare för att få in ett jämställdhetsperspektiv i dessa. En del myndigheter har kompletterat introduktionsutbildningar för nyanställda med ett pass om jämställdhet. Både Domstolsverket och Åklagarmyndigheten har skapat en e-utbildning för jämställdhet som riktas till medarbetarna. En del myndigheter har tagit fram övergripande utbildningar om jämställdhet för olika målgrupper. CSN har tagit fram utbildning för nyanställda och både Försvarmakten och Migrationsverket har anordnat återkommande utbildningar för chefer och andra nyckelpersoner.

Vissa myndigheter redovisar att de har mer riktade utbildningar för specifika verksamhetsområden, sakfrågor eller funktioner. Här följer några exempel:

- **Formas** har infört utbildningsinsatser om jämställdhet i beredningsprocessen för forskningsfinansiering.
- **Inspektionen för Socialförsäkringen** har tagit fram ett metodstöd för att göra jämställdhetsanalyser i tillsyns- och granskningsprojekt och anordnat seminarium där olika projekt fick visa hur de tagit sig an jämställdhetsfrågorna och hur dessa kan komma till uttryck i deras rapporter.
- **Rättsmedicinalverket** har genomfört en utbildning för omvårdnadspersonalen vid de två rättspsykiatriska enheterna för att förebygga icke jämställt bemötande.
- **Skatteverket** har infört olika typer av utbildningsinsatser för handläggare om jämställdhet och normer för att skapa bättre bemötande för kvinnor.
- **Statens institutionsstyrelse** har utbildat medarbetare i att leda normkritiska samtalsgrupper på deras boenden.

2.2.3 Bidrag och forskningsfinansiering

Bland de myndigheter som arbetar med att fördela bidrag och forskningsmedel är en vanlig åtgärd att förändra dessa processer med mål om ett mer jämställt utfall. Ett sådant förändringsarbete innebär allt från kartläggning och utbildning till kommunikationsinsatser och resursfördelning. En del myndigheter har valt att fokusera på kriterier gällande jämställdhet för de som söker bidrag, medan andra – framförallt rörande forskningsfinansiering – riktar åtgärder direkt till att fler kvinnor ska söka och beviljas medel. En del myndigheter har en kombination av åtgärder, såsom att anpassa ansökningsmallar med krav på jämställdhetsanalys, utbilda bedömare och skapa system för att kunna ta fram könsuppdelad statistik i bedömningsprocesser. Andra myndigheter har riktat in sig på att enbart bearbeta vissa delar av bidragsprocessen.

2.2.4 Kommunikationsarbete

De flesta myndigheter redovisar att de på ett eller annat sätt arbetat med sin kommunikation, främst den externa kommunikationen. Flera myndigheter beskriver hur kommunikationen speglar deras verksamhet på ett ojämnt sätt, vilket de vill motverka genom en könsmedveten bearbetning för att få mer jämställd kommunikation och en bredare representation. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har till exempel arbetat utifrån nya riktlinjer för sin kommunikation och arbetet har bidragit till att det, framför allt i myndighetens bilder, finns en bredare representation.

2.2.5 Inköp och upphandling

Några myndigheter har identifierat ojämntställdhetsproblem som beror på att varor, program och system samt arbetsmiljöer utgår från en manlig norm och arbetar därför med jämställdhetsintegrering av upphandling och inköp. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beaktar till exempel numera storlek och passform för både kvinnor och män vid upphandling av personlig utrustning. Vid nyanskaffning av fordon och verktyg anpassas dessutom dessa så långt som möjligt för alla brukare, oavsett längd, vikt eller kön, och en rutin för jämställdhetskrav vid upphandling av varor och tjänster har tagits fram. Som exempel har inköp av brandbilar och placering av slangar och tungt material, ur en ergonomisk aspekt, anpassats så att den nu passar kvinnor såväl som män.

Statens konstråd har kompletterat sina samlingar genom inköp av framstående kvinnliga konstnärer. De har även valt att omfördela resurser gällande bevarande och konservering av konst av kvinnliga konstnärer för att balansera verksamhetens

historiska snedfördelning av flest manliga konstnärer.

2.2.6 (Förändrade) styrprocesser

Många myndigheter arbetar med att jämställdhetsintegrera sina styrprocesser, i enighet med hur uppdraget är utformat i deras regleringsbrev där styrprocesser är särskilt framskrivna. De flesta av myndigheterna nämner detta arbete men går inte in i detalj på hur det organiseras eller vad det innebär. En vanlig skrivning är till exempel att ”myndighetens styrprocesser genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv” utan att myndigheten förtydligar vad det innebär.

Det förekommer dock exempel på verksamheter som mer ingående beskriver sitt arbete med styrprocesser, så som Folkbildningsrådet. De har påbörjat kartläggningar av organisationens alla processer, där kärnprocesser och styrkedjor har tydliggjorts. Jämställdhetsperspektivet generellt och handlingsplanens målsättningar har sedan arbetats in olika villkorsdokument för statsbidrag och i Folkbildningsrådets uppföljningsrutiner.

2.2.7 Könsuppdelad statistik

En viktig förutsättning för analys- och uppföljning är könsuppdelad statistik. Flera myndigheter har tagit fram mer könsuppdelad statistik, då det anses främja arbetet med att upptäcka och analysera skillnader och likheter för myndigheternas målgrupp. Utöver myndigheternas egna arbete med att ta fram system för att bryta ner data på kön har Ekonomistyrningsverket tagit fram underlag för en anpassning av system så att myndigheter bättre ska kunna redovisa könsuppdelad statistik i sina årsredovisningar.

2.2.8 Samverkan

Flera myndigheter har under uppdragets gång samverkat med varandra och andra parter. Detta innefattar både nätverk som uppkommit mellan olika JiM-myndigheter, men även teman kring jämställdhet i befintliga nätverk på nationell såväl som regional nivå, referensgrupper eller arbetsgrupper. Samverkan handlar oftast om utbildningar, framtagande av gemensamt material (internt och externt) och olika expertmöten. Samverkan ses som en möjlighet för att gemensamt arbeta med ojämställdhetsutmaningar med olika angreppssätt och mot olika målgrupper.

Ett exempel på samverkan är en pilotsatsning initierad av Domstolsverket. Under 2017 inrättades sex pilotdomstolar för jämställdhetsintegrering. Pilotdomstolarna har i uppdrag att undersöka verksamheten utifrån jämställdhet och ta fram goda

exempel på hur arbetet kan bedrivas vid domstolarna. Domstolsverket samordnar arbetet och ger stöd till domstolarna i genomförandet. Erfarenheter från pilotdomstolarnas arbete ska ligga till grund för det fortsatta arbetet inom hela Sveriges Domstolar.

2.3 RESULTAT

Det går att utläsa två huvudtyper av mål i redovisningarna, processmål och resultatmål, och en analys av dessa redogörs för nedan. Först presenteras de resultat och förändringar myndigheter lyfter som syftar till processen jämställdhetsintegrering, sedan presenteras de resultat myndigheterna redovisar som mer direkt kan förändra tillståndet för myndighetens målgrupp.

2.3.1 Förändringar i former, processer och strukturer

Myndigheterna har olika processer och dokument som styr deras arbete. Vissa myndigheter beskriver att förändringar i verksamhetsplaneringsprocessen varit det mest centrala för jämställdhetsarbetet. För andra har det varit mer betydelsefullt att se över och förändra styrande dokument på mer verksamhetsnära nivå, så som riktlinjer för handläggare. Nedan följer de resultat som handlar om förändrade former, processer och strukturer som ämnar skapa förutsättningar för att uppnå resultat och bidra till ökad jämställdhet.

2.3.1.1 Förändrade arbetssätt

Myndigheterna beskriver resultat i form av förändrade arbetssätt. De förändrade arbetssätten handlar genomgående om att ett köns- och genusperspektiv har lyfts in i olika delar av verksamheten där ett sådant perspektiv tidigare saknats. Det är en stor variation av områden där de förändrade arbetssätten och perspektiven introducerats, till exempel i styrdokument, rutiner, mallar, kvalitetssäkring av ärendehantering, utbildningar och upphandlingsrutiner.

Många av myndigheterna har genomfört ett arbete med att granska och uppdatera styrprocesser och styrdokument. Arbetet har resulterat i förbättrade förutsättningar för fortsatt jämställdhetsintegreringsarbete. Många myndigheter har nu styrdokument med uppdaterade verksamhetsmål som inkluderar ett jämställdhetsperspektiv. Dessa nya förutsättningar i arbetet kan därmed på sikt leda till en effekt för medborgarna, och bidra till de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhetsperspektivet finns också med i större utsträckning än tidigare vid ordinarie planering och uppföljning av verksamheten. Detta lägger en grund för förändringsarbetet som gör att myndigheterna kan arbeta systematiskt med ett integrerat jämställdhetsperspektiv. Redovisning och analys av könsuppdelad statistik gör att ojämställdheter synliggörs i myndigheternas verksamhet, vilket också är en förutsättning för arbetet.

2.3.3.2 Ökad kunskap om jämställdhet

Utbildning är en åtgärd som nästan alla myndigheter arbetar med. Många myndigheter redogör därför för resultat kopplade till ökad kunskap och medvetenhet om jämställdhet. Det är dock svårt att utläsa om och hur myndigheterna följt upp dessa resultat, och det finns en otydlighet i hur myndigheterna mäter vad utbildningsinsatserna resulterar i.

Det går att urskilja två typer av utbildningsinsatser i myndigheternas arbete. För det första en höjd kunskapsnivå internt på myndigheterna, både hos personal och chefer. Här kan det handla om höjd kunskap om jämställdhet generellt eller om verksamhetsanpassad kunskap om jämställdhet. För det andra en höjd kunskap externt, både hos myndighetens målgrupp och ökad kunskap genom spridning av rapporter.

Vissa myndigheter redovisar att deras kartläggningsarbete bidragit till en ökad kunskap om ojämställdhetsproblem kopplad till den egna verksamheten.

CSN:s kartläggning visar till exempel att betydligt fler män än kvinnor ges bifall när de uppgett funktionsnedsättning som skäl för bristande skolresultat. Här konstaterades att studiestödutredare gör skillnad i sin bedömning med resultatet att gruppen kvinnor missgynnas vid beslut. Utifrån denna analys har CSN identifierat ett ojämställdhetsproblem som de nu kan åtgärda i det fortsatta arbetet.

2.3.2 Samhällseffekter av myndigheternas arbete

Några myndigheter visar på resultat i form av förändringar för myndighetens målgrupp och på samhällsnivå. Nedan följer en genomgång av dessa resultat med exempel från olika myndigheters arbete.

2.3.2.1 Fördelning av statliga medel

Myndigheterna som arbetar med fördelning av statliga medel redovisar i hög grad ett arbete för en mer jämställd finansiering inom sina respektive områden. Dessa

innefattar till exempel forskningsfinansiering, kulturbidrag och andra former av bidrag för särskilda ändamål.

De resursfördelande myndigheterna fokuserar på att se över utlysningar och att säkerställa information till de sökande, samt beredning och handledning i bedömningsprocessen. I detta arbete har vissa myndigheter sett över och vid behov förändrat bedömningskriterierna för medlen. Flera myndigheter har också upprättat system för att utvärdera utfallet av bidrag uppdelat på kön, vilket är en förutsättning för att kunna mäta resultat av satsningarna.

Vinnova har till exempel arbetat med olika åtgärder i flera steg i sina bidragsprocesser. Deras utvärdering visar att dessa genomförda insatser verkar leda till resultat både på kort sikt, men också på lång sikt, och därmed kan bidra till jämställd bidragsgivning. I ett av Vinnovas program för satsningar på små och medelstora företag med stora jämställdhetsutmaningar, där få kvinnor söker och beviljas medel, har andelen ansökningar från projekt som leds av kvinnor ökat, och beviljandegraden för kvinnor ökat från 11 till 18 procent.

Forté har visat på resultat inom deras programsatsningar och centrumutbildningar. Tidigare har män beviljats medel i högre grad än kvinnor, men skillnaderna har minskat de senaste tre åren.

Några myndigheter visar resultat i sitt arbete för en mer jämställd fördelning av resurser kopplat till deras inköp. Statens konstråd har till exempel säkerställt att fördelningen av konstnärliga uppdrag mellan kvinnor och män är procentuellt jämn 2016–2017, både sett till fördelning av uppdrag och ekonomiska fördelning vid permanent konstnärliga gestaltningar av den gemensamma miljön.

Musikverket har identifierat att det är övervägande representation av män i deras samlingar och arkiv och har genomfört insatser för en jämnare könsfördelning av inköp. Resultatet är att andelen kvinnor bland nyförvärv i samlingar och arkiv överstiger deras egna satta mål om att öka med minst 10 procent från 2015 till 2018. Redan år 2016 var det en ökning med 15 procent och 2017 en ökning med 18 procent. Inköp av kvinnliga tonsättares material görs numera systematiskt genom att vartannat inköp ska ha en kvinna som upphovsperson.

2.3.2.3 Jämställd handläggning

Några myndigheter uppger att de uppnått resultat för medborgarna i individärenden. Försäkringskassan beskriver till exempel att de inom föräldraförsäkringen under åren 2015–2017 kan se en liten förändring i könsfördelningen för uttaget av dagar. År 2015 stod män för 26 procent av uttagna dagar, vilket 2017 stigit till 28 procent. Försäkringskassan har arbetat för att främja ett jämställt användande av

föräldraförsäkringen genom att påverka de försäkrades egna värderingar och föreställningar via kampanjer och andra informationsinsatser.

Migrationsverket har gjort förändringar i sin verksamhet så att ekonomisk ersättning betalas ut till varje individ istället för som tidigare, till mannen i familjen. Kvinnorna i familjer får numera också egna bankkort.

Pensionsmyndighetens arbete har resulterat i att kvinnor idag har bättre kännedom om pensionsvillkoren. Kvinnor uppger i högre utsträckning att de vet var de kan få information om hela sin framtida pension och därmed göra mer medvetna beslut i pensionsfrågor, jämfört med 2016 års kartläggning.

2.3.2.4 Jämställt bemötande och behandling

Flera myndigheter beskriver att de kan se resultat i sitt arbete med bemötandefrågor. Statens institutionsstyrelse har utgått från en kedja av problemformuleringar som är baserade på forskning kombinerat med tidigare kartläggningar inom verksamheten. Deras åtgärder är anpassade efter verksamheten och är mätbara över tid genom enkät- och intervjumetoder. Arbetet har resulterat i att fler intagna idag känner att de får mer behovsanpassat stöd utifrån sina individuella behandlingsplaner, och att de könsskillnader som fanns 2006, där flickor i något lägre utsträckning än pojkar angav att de haft en behandlingsplan, har jämnats ut 2016. De flesta intagna upplever nu att de får ett bättre bemötande av personalen och att de får den hjälp de efterfrågar.

Skatteverket arbetar med jämställt bemötande och kan visa på resultat över tid. De har bland annat genomfört bemötandestudier både 2007 och 2014. Utifrån uppföljningen har deras bemötande på servicekontoren blivit bättre ur jämställdhetssynpunkt, även om de konstaterar att problem kvarstår där män till exempel fortfarande får mer information och fler följdfrågor än kvinnor.

3. SLUTSATSER

Den samlade analysen visar att myndigheternas redovisningar varierar stort både avseende innehåll och upplägg. Jämställdhetsmyndighetens sammanfattande slutsatser är att myndigheterna redovisar många åtgärder men få effekter. Det betyder dock inte att effekterna inte finns, eller inte kan förväntas. Redovisningarna påvisar snarare ett brett och intensivt arbete hos de deltagande myndigheterna. Mycket av arbetet fokuserar på processer, men också på kartläggningar och kompetenshöjande insatser. Dessa insatser kan utgöra en stabil och nödvändig grund för det fortsatta arbetet. Även om flera myndigheter uppger att de fortfarande är i en implementeringsfas så finns det flera av de myndigheter som tillkom först 2016 som beskriver att de redan kommit långt i sitt arbete.

Det kan tyda på goda effekter av att erfarenheter från tidigare myndigheter spridits till nya. För att det fortsatta arbetet ska ta kliv framåt och bidra till de jämställdhetspolitiska målen bör uppdrag och arbete ta sin utgångspunkt i identifierade ojämställdhetsproblem. Det är främst de myndigheter som från början haft ett sådant definierat ojämställdhetsproblem som i sin redovisning påvisar positiva resultat. Genom att redan i uppdragen till myndigheterna tydliggöra ojämställdhetsproblem de förväntas bidra med att lösa så kan de förväntas förflytta sina positioner från en jämställdhetsintegrering för jämställdhetsintegreringens skull, där jämställdhetsintegrering ses som ett mål i sig istället för en strategi att nå målen.

Även om det kan finnas flera förklaringar till svårigheten för myndigheterna själva att definiera ojämställdhetsproblem så skulle arbetet gynnas av en politisk styrning som pekar ut ojämställdhetsproblemen som myndigheterna förväntas bidra till att lösa. Bristen på definierade ojämställdhetsproblem kan också bero på hur myndigheterna förstår jämställdhetsintegrering. Utifrån sina uppdrag om jämställdhetsintegrering där särskilt styrprocesser betonas, hamnar också fokus på just styrprocesser. Det står tydligt att en majoritet av myndigheterna har arbetat med sina styrprocesser, och detta kan ses som en bra och nödvändig grund för ett fortsatt och hållbart arbete. I ett möjligt fortsatt uppdrag bör den ojämställdhet som myndigheterna förväntas bidra till att lösa stå i fokus.

I linje med den definition av jämställdhetsintegrering som Europarådet tagit fram att arbetet handlar om ”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av besluts(verksamhets)processer” så läggs ofta vikt vid det processinriktade och att få in jämställdhetsperspektivet i befintliga styrdokument. Fokuseringen på utbildningsinsatser kan även det härledas till själva definitionen av jämställdhetsintegrering, där det betonas att arbetet ska utföras av alla, på alla

nivåer, kontinuerligt. Den fördjupade kunskap som krävs för att göra analyser och identifiera ojämställdhetsproblem är dock något annat än den grundläggande förståelse som krävs av alla medarbetare i en verksamhet. Utifrån myndigheternas redovisningar och resultat kan finnas anledning att i ett nästa steg fördjupa förståelsen av jämställdhetsintegrering såväl som uppdragen till myndigheterna.

Många av myndigheternas åtgärder handlar framför allt om individers lika möjligheter och den strukturella förståelsen av makt och kön blir inte tydlig. Förståelsen av jämställdhet blir förenklat till ”lika” eller ”samma” möjligheter för kvinnor och män istället för att kritiskt granska de strukturer som eventuellt missgynnar ett kön och gynnar ett annat. Detta syns i hur mål såsom ”lika möjligheter” eller ”samma bemötande” styr många myndigheters arbete. Det här kan även det förklaras av bristen på definierade ojämställdhetsproblem, men också på förståelsen av jämställdhet i sig.

Det intersektionella angreppssättet på jämställdhet, med medvetenhet om hur olika maktordningar som till exempel ålder, etnicitet och klass samspelar med kön, har inte genomgående etablerat sig i myndigheternas arbete, och det finns även en uttalad utmaning i att finna synergier i olika, parallella uppdrag. Här finns en utvecklingspotential i det fortsatta arbetet.

Den variation som gör sig synlig i både innehåll och upplägg av myndigheternas redovisningar är en variation som speglar myndigheternas arbete, och därmed förståelse av uppdraget. Det talar för en tydlig framtida samordning av myndigheternas arbete, som innefattar både stöd, uppföljning och återkoppling. Ett brett, intensivt och förankrat arbete pågår på majoriteten av myndigheter, och för att detta arbete inte ska gå till spillo bör uppdraget utvecklas och förtydligas, samt stöd och samordning intensifieras.

I korthet:

1. Myndigheterna redogör för många aktiviteter men få effekter, men effekter kan förväntas.
2. Arbetet är fokuserat på processer, men också kunskapshöjande insatser och kartläggningar, en nödvändig grund för fortsatt arbete.
3. En utgångspunkt i identifierade ojämställdhetsproblem påvisar positiva resultat, och bör därför utvecklas vidare i det fortsatta arbetet.
4. Förståelsen av jämställdhetsintegrering behöver vidareutvecklas och förtydligas.
5. Det intersektionella angreppssättet har inte genomgående etablerat sig i myndigheternas arbete, och behöver utvecklas vidare.
6. Myndigheternas olika förståelse av både jämställdhet i stort och uppdraget i sig talar för vikten av fortsatt stöd, men också uppföljning och återkoppling.

BILAGA 1

Metod för sammanställning och analys

För sammanställning och analys av JiM 3 har läsningen utgått från deras respektive årsredovisningar. För JiM 1 och JiM 2 är det dels årsredovisningar men även deras särskilda delrapporteringar.

Årsredovisningar

För att kunna sammanfatta och samlat analysera de åtgärder och resultat som myndigheterna beskriver i sina årsredovisningar har en kvalitativ analys¹¹ genomförts. Jämställdhetsmyndigheten har valt att använda sig av den materialinsamling som togs fram för arbetet med 8§ i myndighetens förordning med instruktion (SFS 2017:937)¹². I denna paragraf föreskrivs att myndigheten varje år, senast 31 mars, ska redovisa och samlat analysera åtgärder som föregående år vidtagits av relevanta myndigheter och andra relevanta aktörer för att nå de jämställdhetspolitiska målen. För 2018 baserades denna redovisning på JiM-myndigheternas samt lärosätenas årsredovisningar. En avgränsning är att föreliggande rapport fokuserar på åtgärder och resultat som är kopplade till JiM-uppdraget och inte till andra uppdrag som myndigheterna kan ha med anknytning till jämställdhet.

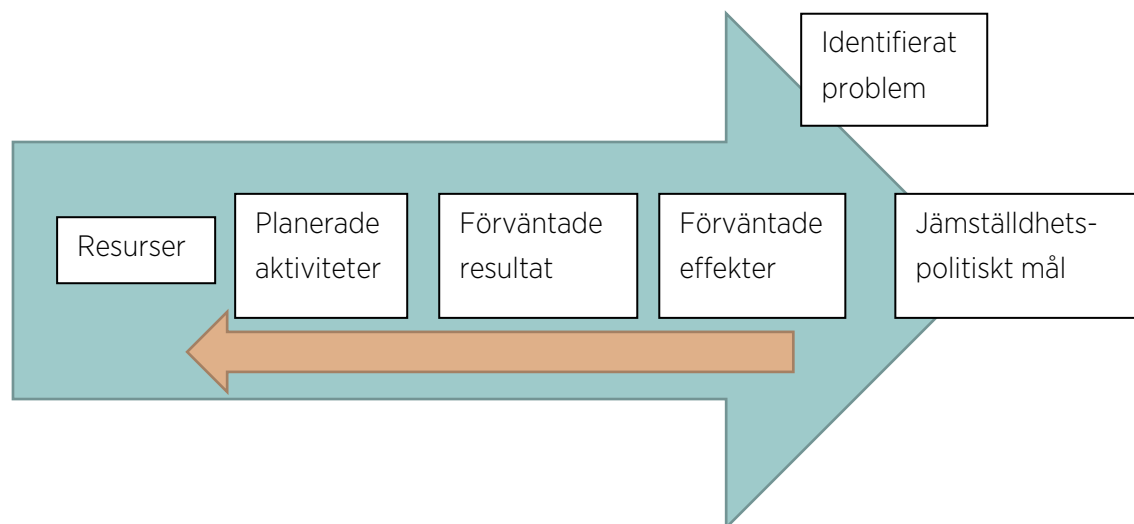
Läsningen har utgått från en läsmall med på förhand definierade kategorier av åtgärder och ett antal sökord för att systematiskt läsa årsredovisningarna med syfte att identifiera övergripande mönster i myndigheternas åtgärder och resultat. Årsredovisningarna är uppskattningsvis runt hundra sidor i omfång.

¹¹ Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wägnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

¹² *Myndigheter och lärosätens beskrivning av åtgärder år 2017 för att nå de jämställdhetspolitiska målen*. (2018). Jämställdhetsmyndigheten.

Delrapporter

För att kunna sammanfatta och analysera jämställdhetsperspektiv, åtgärder och resultat som myndigheterna beskriver i sina delrapporter har en kvalitativ innehållsanalys genomförts enligt ett analyschema. Analyschemat har sin utgångspunkt i den programlogik som använts i JiM-uppdraget.



Bilden ovan visar programlogiken. Programlogiken grundas i att arbetet initialt ska utgå från ett identifierat ojämställdhetsproblem, för att sedan kunna planera träffsäkra mål på olika nivåer (resultat- och effektmål) och aktiviteter som kan lösa det identifierade problemet. Aktiviteterna resursätts utifrån de planerade aktiviteterna. Såväl forskning¹³ som praktiska erfarenheter visar att en konkret problemformulering underlättar arbetet med att formulera relevanta mål och åtgärder.

Med problemformulering menas en koppling mellan myndighetens arbete och de ojämställdhetsproblem som ligger till grund för de jämställdhetspolitiska delmålen. Myndighetens arbete kan drabba kvinnor och män olika, det ska därför framgå vilka som drabbas av problemet och på vilket sätt. En förståelse av problemet bör vara kopplat till en förståelse av strukturer och makt, där kvinnor strukturellt är missgynnade i flera olika samhällsliga sfärer. Det är alltså inte ett problem att

¹³ Se exempelvis Alnebratt, K. och Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati*. Leopard förlag, Stockholm och Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Australia.

myndigheten i sig har brist på kunskap om jämställdhet, utan det ska framgå vem som drabbas av denna eventuella brist på kunskap och på vilket sätt. Det är heller inget problem i denna bemärkelse att kvinnor och män behandlas olika, utan det bör framgå på vilket sätt denna olikhet drabbar kvinnor och män.

Till exempel belyser delmålet om ekonomisk jämställdhet ett samhällsligt problem om att män har mer ekonomiska resurser än kvinnor. För myndigheter med uppdrag kopplade till fördelning av ekonomiska medel bör denna problematik synliggöras. För att bättre bidra till att uppnå samhällslig ekonomisk jämställdhet kan dessa myndigheter därför sätta upp mål på samhällsnivå för sitt arbete (effektmål) samt relevanta mål för myndighetens verksamhet (resultatmål) som kan leda till effektmålen. Utifrån dessa mål kan därefter åtgärder inom verksamheten tas fram och resurser tillsättas.

Eftersom programlogiken har utvecklats under uppdragets gång har inte alla myndigheter arbetat utifrån en uttalad problemformulering men de allra flesta har tagit fram resultatmål för arbetet. En del har även tagit fram effektmål, men detta presenteras oftast genom en övergripande diskussion.

Delrapporterna är mellan 5 sidor till 50 sidor.

BILAGA 2

Myndigheter med särskilt uppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet

JiM 1 (med i satsningen från och med 2014)

Arbetsmiljöverket
Boverket
Centrala studiestödsnämnden
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Konstnärsnämnden
Kriminalvården
Livsmedelsverket
Musikverket
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Pensionsmyndigheten
Sametinget
Skatteverket
Skolverket
Statens institutionsstyrelse
Tillväxtverket
Vetenskapsrådet

JiM 2 (med i satsningen från och med 2015)

Arbetsförmedlingen
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsverket
Folke Bernadotteakademin
Folkhälsomyndigheten
FORTE
Inspektionen för vård och omsorg
Migrationsverket

Myndigheten för yrkeshögskolan

SIDA

Socialstyrelsen

Statens konstråd

Statens kulturråd

Statens skolinspektion

Svenska ESF-rådet

Tillväxtanalys

Universitets- och högskolerådet

Universitetskanslersämbetet

Vinnova

Åklagarmyndigheten

JiM 3 (med i satsningen från och med 2016)

Barnombudsmannen

Ekobrottsmyndigheten

Ekonomistyrningsverket

Folkbildningsrådet

Formas

Försvarets materielverk

Inspektionen för socialförsäkringen

Konsumentverket

Kronofogdemyndigheten

Läkemedelsverket

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Polismyndigheten

Rättsmedicinalverket

Skolforskningsinstitutet

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Statistiska centralbyrån

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Tullverket

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



**JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN**