

Mål och myndighet

En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken

Betänkande av Jämställdhetsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:86

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24354-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Regnér

Regeringen beslutade den 3 april 2014 att tillsätta utredningen Uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet (dir. 2014:55). Landshövding Cecilia Schelin Seidegård utsågs samma dag till särskild utredare. Utredningen fick i uppdrag att följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats under de senaste tio åren och att analysera och bedöma måluppfyllelse och effektivitet i jämställdhetspolitiken och dess genomförande. Genom tilläggsdirektiv (dir: 2015:52) den 7 maj 2015 förlängdes utredningstiden till den 30 september 2015.

Den 21 oktober 2014 förordnades som experter i utredningen Kerstin Alnebratt, föreståndare Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet, Anne-Charlott Callerstig, forskare Örebro universitet, Mattias Falk, jurist Diskrimineringsombudsmannen, Per Lärkeryd, VD Norra Skogsägarna, Erik Ringertz, VD Netlight, Marie Trollvik, programchef Europeiska Socialfonden, Anders Widholm, utredare Statskontoret och Per Wirtén, författare. Som sakkunniga förordnades samma dag Christina Hammarstedt, kansliråd, Annika Mansnéus, ämnesråd och Lena Westin, ämnesråd.

Den 19 februari entledigades kanslirådet Christina Hammarstedt som sakkunnig. Marie Ek, ämnessakkunnig, förordnades som sakkunnig samma dag.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 19 maj 2014 ämnesrådet Petra Mårselius, den 16 juni 2014 fil. dr. Lenita Freidenvall, den 9 februari 2015 departementssekreteraren Claes Elmgren, den 12 mars kanslirådet Linda Österberg och den 8 juni pol.master Maria Ehnhage. Maria Ehnhage var också praktikant hos utredningen mellan den 19 januari–5 juni.

I betänkandet används växelvis ”vi-formen”. Med ”vi” avses utredaren och utredningens sekretariat. Cecilia Schelin Seidegård svarar dock som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Utredningen, som har antagit namnet Jämställdhetsutredningen, får härmed överlämna betänkandet *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken* (SOU 2015:86). Därtill publiceras utredningens forskarrapporter i *Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen*.

Stockholm i september 2015

Cecilia Schelin Seidegård

Claes Elmgren

Lenita Freidenvall

Petra Mårselius

Linda Österberg

Maria Ehnhage

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	41
1.1 Förslag till ändring i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	41
I Utgångspunkter	
2 Inledning	45
2.1 Utredningens uppdrag.....	45
2.2 Den nuvarande jämställdhetspolitiken	46
2.3 Inriktning och avgränsningar av utredningens arbete	47
2.4 Grundläggande begrepp i jämställdhetspolitiken.....	50
2.5 Hur vi har genomfört vårt arbete.....	59
2.6 Betänkandets disposition.....	62
3 Nuvarande styrning av jämställdhetspolitiken	65
3.1 Inledning.....	65
3.2 Mål och delmål	65
3.2.1 Nuvarande mål för jämställdhetspolitiken.....	65
3.2.2 Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken	67
3.3 Jämställdhet inom andra utgiftsområden	68
3.3.1 Få utgiftsområden som har explicita jämställdhetsmål	70

3.3.2	Något vanligare att jämställdhet tas upp i politikens inriktning	71
3.3.3	Målen rör i första hand delmålen makt och inflytande och ekonomisk jämställdhet.....	71
3.4	Lagstiftning, regleringar i EU och internationella konventioner.....	72
3.4.1	Regeringsformen ställer krav.....	72
3.4.2	Från jämställdhets- till diskrimineringslag	72
3.4.3	Jämställdhet regleras i olika lagar	73
3.4.4	I samband med ny myndighetsförordning regleras inte längre sektorsövergripande krav	74
3.4.5	Generella förordningar med krav på jämställdhet	74
3.4.6	Regleringar rörande jämställdhet i Europeiska unionen	75
3.4.7	Internationella konventioner ställer krav	75
3.5	Organisation och struktur	77
3.5.1	Regeringskansliets arbete med jämställdhetspolitik.....	77
3.5.2	Myndigheter med anknytning till jämställdhetspolitiken.....	78
3.6	Reglering av myndigheternas jämställdhetsuppdrag	81
3.6.1	Instruktioner och regleringsbrev med jämställdhetsperspektiv.....	81
3.6.2	Antal myndigheter med krav eller uppdrag om jämställdhet har ökat något	83
3.6.3	Myndigheter som saknar uppdrag om jämställdhetsperspektiv.....	84
3.6.4	Myndigheternas uppdrag ser olika ut	84
3.7	Styrningen av jämställdhetspolitiken i jämförelse med styrningen av andra tvärsektoriella områden	86
3.7.1	Sektorsövergripande mål	86
3.7.2	Jämställdhetspolitiken särskiljer sig genom att inte ha en central myndighet som ska verka för att politikens mål nås	86
3.8	Ekonomiska medel	90

3.8.1	Nuvarande anslag för särskilda jämställdhetsåtgärder.....	90
-------	---	----

II Utvecklingen mot jämställdhet under 2005–2014

4	Jämn fördelning av makt och inflytande.....	93
4.1	Inledning.....	94
4.2	Beskrivning av delmålet en jämn fördelning av makt och inflytande.....	95
4.3	Utvecklingen på området en jämn fördelning av makt och inflytande.....	97
4.4	Representation i politiken – riksdag, regering och EU	98
4.4.1	Andelen kvinnor och män i riksdagen	98
4.4.2	Politiska partier som grindvakter	100
4.4.3	Varvade listor	102
4.4.4	Topplaceringar på riksdagslistan	103
4.4.5	Inrikes och utrikes födda kvinnor och män i riksdagen	105
4.4.6	Kvinnor och män i riksdagen.....	106
4.4.7	Andelen kvinnor och män i regeringen och Regeringskansliet.....	108
4.4.8	Andelen kvinnor och män i EU-parlamentet	110
4.5	Representation i politiken – kommuner och landsting	110
4.5.1	Ordförandeposter i kommun- och landstingspolitiken	111
4.5.2	Utrikes födda i kommun- och landstingsfullmäktige	114
4.5.3	Könsmönster i kommun- och landstingspolitiken	114
4.6	Representation i offentlig sektor	115
4.7	Representation i näringslivet.....	115
4.7.1	Könsfördelningen på chefspositioner	116
4.7.2	Könsfördelningen i styrelser och ledningar	119

4.7.3	Könsfördelningen inom statligt hel- och delägda företag	122
4.7.4	Förklaringar till representationsmönster i näringslivet	123
4.8	Högre utbildning och forskning.....	125
4.9	Deltagande i medborgerliga aktiviteter.....	128
4.9.1	Valdeltagande	128
4.9.2	Medlemskap i politiska partier	130
4.9.3	Medlemskap i fackliga organisationer.....	131
4.10	Kultur.....	132
4.10.1	Upphovspersoner.....	132
4.10.2	Personal inom kultursektorn.....	134
4.10.3	Insatser på kulturens område	134
4.11	Medier	135
4.11.1	Makt och inflytande i medier	135
4.11.2	Kvinnor och män i nyhetsmedierna.....	136
4.11.3	Gestaltningar av kvinnor och män i media	137
4.11.4	Internet – traditionella och sociala medier	138
4.12	Sammanfattning.....	142
5	Ekonomisk jämställdhet, inklusive utbildning	145
5.1	Inledning	145
5.2	Beskrivning av delmålet ekonomisk jämställdhet.....	147
5.3	Utvecklingen på området ekonomisk jämställdhet, inklusive utbildning	148
5.4	Deltagande i arbetskraften och sysselsättning.....	149
5.4.1	Sysselsättning	151
5.5	Etablering av utrikes födda på arbetsmarknaden.....	155
5.6	Arbetslöshet.....	157
5.7	Anställningsformer.....	159
5.8	Arbetstider	161
5.8.1	Heltidsarbete	163

5.8.2	Deltidsarbete.....	163
5.9	Könssegregeringen i arbetslivet	168
5.10	Företagande.....	171
5.11	Kvinnors och mäns löner.....	173
5.12	Kvinnors och mäns inkomster	177
5.12.1	Närings- och kapitalinkomster.....	180
5.12.2	Transfereringar	181
5.12.3	Pensioner.....	182
5.13	Arbetsmiljö.....	182
5.14	Sjukfrånvaro	187
5.15	Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten, inom delområdet utbildning	189
5.15.1	Utbildningsnivå	189
5.15.2	Könssegregerade utbildningsval	190
5.15.3	Betygsskillnader.....	192
5.15.4	Könsfördelning på skolledarbefattningar m.m....	197
5.15.5	Högre utbildning.....	198
5.15.6	Deltagande i folkbildningen.....	201
5.15.7	Vissa regionala aspekter	202
5.16	Sammanfattning	203
6	Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.....	205
6.1	Inledning.....	205
6.2	Beskrivning av delmålet det obetalda hem- och omsorgsarbetet.....	206
6.3	Utvecklingen på området en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.....	206
6.4	Föräldrapenning och föräldraledighet	207
6.4.1	Tillfällig föräldrapenning.....	214
6.5	Genomsnittlig tidsanvändning.....	216
6.6	Familj och lön	226

6.7	Jämställdhetsbonus och vårdnadsbidrag	228
6.8	Omsorgen om de äldre.....	229
6.9	Sammanfattning.....	231
7	Mäns våld mot kvinnor	235
7.1	Inledning.....	235
7.2	Beskrivning av delmålet mäns våld mot kvinnor	236
7.3	Mäns våld mot kvinnor blir en del av jämställdhetspolitiken	237
7.4	Våldsutsattheten i siffror	238
7.4.1	Våldsutsatthet i ett livstidsperspektiv.....	238
7.4.2	Våldsutsatthet senaste året	241
7.4.3	Våldsutsatthet som polisanmäls	246
7.4.4	Våldsutsatthet som lagförs	254
7.4.5	Arbetsrelaterat våld.....	256
7.5	Hedersrelaterat våld och förtryck	258
7.5.1	Könsstypning	260
7.6	Prostitution och människohandel	260
7.6.1	Förekomst av prostitution och människohandel	262
7.6.2	Kön, ålder, etnicitet och region.....	264
7.6.3	Anmälningar och lagföringar.....	265
7.7	Kostnaderna för våld mot kvinnor	268
7.8	Nya digitala kanaler och förutsättningar för mäns våld mot kvinnor och flickor	270
7.9	Sammanfattning.....	273
8	Hälsa.....	277
8.1	Inledning.....	277
8.2	Beskrivning av området hälsa.....	278
8.2.1	Varför analyserar utredningen hälsa som ett separat område?.....	278

8.2.2	Alltid kön – aldrig bara kön	280
8.3	Utvecklingen på området hälsa	280
8.3.1	Det allmänna hälsoläget är sämre för kvinnor än för män, men stora skillnader inom grupperna finns.....	280
8.3.2	Faktorer som påverkar hälsan utöver och tillsammans med kön.....	282
8.3.3	Medellivslängden ökar, men mer för män än för kvinnor	292
8.3.4	Sjukdomar och läkemedel är inte könsneutrala ...	293
8.3.5	Bemötande i och erfarenheter av vården	297
8.3.6	Arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro	299
8.3.7	Det obetalda hem- och omsorgsarbetet.....	299
8.3.8	Idrott, fritid, rekreation – och hälsa	301
8.4	Sammanfattning	302

III Hur jämställdhetspolitiken har genomförts – erfarenheter och resultat

9	Regeringens jämställdhetsåtgärder 2007–2014 och regeringens styrning av jämställdhetspolitiken	307
9.1	Inledning.....	307
9.2	Hur har medlen fördelats	308
9.2.1	Främst till myndigheter men även till organisationer	308
9.2.2	Flera myndigheter som fått flera uppdrag	308
9.2.3	Mest medel till att bekämpa mäns våld mot kvinnor	309
9.2.4	Länsstyrelserna har fått mest medel.....	310
9.3	Hur uppdragen har utformats	312
9.3.1	Fokus på att öka kunskap och utveckla verksamheten	312
9.3.2	Kommuner, landsting och organisationer har varit mottagare.....	316
9.3.3	Fokus på mäns våld mot kvinnor, arbetsmiljö och kvinnors företagande i början.....	317

9.3.4	Handlingsplaner har tagits fram för insatser mot mäns våld mot kvinnor	318
9.3.5	Verksamhetsutveckling och utbildningsinsatser över flera år	318
9.4	Stöd till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering	319
9.4.1	Stöd till myndigheterna 2005–2007 – JämStöd ...	319
9.4.2	Stöd till myndigheterna 2008–2010 – Program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi).....	320
9.4.3	Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), 2012–2015	322
9.4.4	Erfarenheter av JiM-uppdraget 2013–2014.....	324
9.5	Hur myndigheterna arbetar med jämställdhet.....	327
9.5.1	Både som projekt och som del i ordinarie styrning	327
9.5.2	Myndigheterna ser det interna jämställdhetsarbetet som en del i arbetet med jämställdhet	328
9.5.3	Inte bara jämställdhet utan även andra perspektiv	329
9.6	Resultat av regeringens särskilda jämställdhetssatsning	329
9.6.1	Kunskap och insikt har ökat.....	329
9.6.2	Betydelsen av särskilda åtgärder om jämställdhet	331
9.6.3	Utvärderingar och uppföljningar som har genomförts	332
9.6.4	Redovisade effekter – ett urval av uppföljningar och utvärderingar.....	334
9.6.5	Inga dokumenterade resultat som avser samhällseffekter.....	339
9.7	Regeringens uppföljning och resultatredovisning till riksdagen	340
9.7.1	Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen 2010	341
9.7.2	Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen 2012	341

9.8	Återkoppling och analys.....	343
9.8.1	Myndigheterna upplever att återkopplingen brister	343
9.8.2	Förhållanden som är viktiga för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i myndigheternas verksamhet	344
9.9	Insatser som rör mäns våld mot kvinnor.....	347
9.9.1	En institutionalisering av arbetet har påbörjats...	348
9.9.2	Utvärderingar visar på brister	350
9.9.3	Ökad samordning och mer analys efterfrågas	357
9.9.4	Länsstyrelsernas samordning.....	358
9.9.5	De nationella kompetens- och samordningsuppdragen	360
9.10	Sammanfattning	366
10	Länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag	371
10.1	Inledning.....	371
10.2	Länsstyrelsernas uppdrag	371
10.2.1	Jämställdhetsuppdrag enligt instruktionen.....	372
10.2.2	Jämställdhetsuppdrag enligt 2015 års regleringsbrev.....	373
10.3	Genomförande av länsstyrelsernas uppdrag avseende jämställdhet	374
10.3.1	Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ)	374
10.3.2	Länsstrategier.....	376
10.4	Övriga strategier och verktyg.....	378
10.4.1	Handlingsplaner och strategier.....	378
10.4.2	Könsuppdelad regional statistik	378
10.5	Enkätundersökning bland de särskilt sakkunniga för jämställdhet	379
10.5.1	Syfte och bakgrund.....	379
10.5.2	Enkätresultat.....	379
10.6	Sammanfattning	385

11	Kommunerna, landstingen och regionerna	387
11.1	Inledning	387
11.2	Kommunernas, landstingens och regionernas ansvar för jämställdhet	387
11.3	Tidigare satsningar på lokalt jämställdhetsarbete	389
11.4	Program för hållbar jämställdhet, HåJ	390
11.5	Utvärderingar av HåJ	391
11.6	Enkätundersökning om arbetet med jämställdhet i ett urval kommuner.....	396
11.6.1	Syfte och bakgrund	396
11.6.2	Enkätresultat	396
11.7	Sammanfattning.....	411

IV Överväganden och förslag

12	Bedömningar och slutsatser	417
12.1	En samlad bild av utvecklingen rörande jämställdhet de senaste 10 åren	417
12.1.1	Jämn fördelning av makt och inflytande	418
12.1.2	Ekonomisk jämställdhet – arbetsmarknad och arbetsliv.....	421
12.1.3	Ekonomisk jämställdhet – utbildning.....	424
12.1.4	Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.....	427
12.1.5	Mäns våld mot kvinnor	430
12.1.6	Hälsa, vård och omsorg	434
12.1.7	Sammanfattande slutsatser angående utvecklingen rörande jämställdhet de senaste 10 åren.....	436
12.2	En samlad bild av jämställdhetspolitikens effekter och genomförande	438
12.2.1	Regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder 2007–2014.....	438

12.2.2	Regeringens styrning av myndigheter och verksamheter.....	439
12.2.3	Jämställdhetsarbetet på regional och lokal nivå...	442
12.2.4	Sammanfattande slutsatser om jämställdhetspolitikens genomförande	443
13	Överväganden och förslag	447
13.1	Inledning.....	447
13.2	Förslag till utgångspunkter för jämställdhetspolitiken	447
13.2.1	En feministisk politik som tar sikte på maktstrukturer genom hela livet	448
13.2.2	Jämställdhetsintegrering som strategi ligger fast	449
13.2.3	Särskilda åtgärder krävs också.....	449
13.2.4	Jämställdhetspolitiken riktar sig till hela samhället.....	450
13.2.5	Kommuner, landsting och regioner har ett särskilt ansvar för jämställdhetsarbetet	450
13.2.6	Jämställdhetspolitiken styrs utifrån hur myndigheter och verksamheter styrs i övrigt	451
13.2.7	En mer sammanhållen styrning av politiken.....	452
13.3	Förslag till mål för jämställdhetspolitiken.....	452
13.3.1	Inledning	452
13.3.2	Övergripande mål för jämställdhetspolitiken	453
13.3.3	Delmål 1. Jämn fördelning av makt och inflytande	455
13.3.4	Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet	457
13.3.5	Delmål 3. Jämställd utbildning	459
13.3.6	Delmål 4. Mäns våld mot kvinnor	461
13.3.7	Delmål 5. Jämställd hälsa, vård och omsorg	463
13.4	Hur ska myndigheternas ansvar att verka för de jämställdhetspolitiska målen säkras?	464
13.4.1	Uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv bör regleras i myndigheternas instruktioner	465
13.4.2	Myndigheter som bör omfattas av uppgifter i fråga om jämställdhet	471

13.4.3	De jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag inom respektive utgiftsområde.....	476
13.4.4	Säkerställ kravet på att redovisa officiell statistik fördelat på kön och ge berörda myndigheter i uppdrag att även redovisa annan statistik fördelat på kön.....	478
13.5	Arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.....	481
13.6	Förslag på uppgifter och organisation för jämställdhetspolitiken på nationell nivå.....	482
13.6.1	En jämställdhetsmyndighet bör inrättas.....	483
13.6.2	Alternativ till en jämställdhetsmyndighet	484
13.6.3	Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – uppföljning och analys.....	489
13.6.4	Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – samordning av vissa uppdrag som rör flera departement och uppdrag som rör mäns våld mot kvinnor.....	492
13.6.5	Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – stöd i jämställdhetsarbetet till myndigheter, kommuner, landsting och regioner.....	495
13.6.6	Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – statistik, fördelning av bidrag, och stöd i EU-samarbete m.m.	496
13.7	Länsstyrelsernas uppdrag och uppgifter	498
13.7.1	Ett fortsatt uppdrag	498
13.7.2	Regeringens uppföljning bör bli tydligare.....	499
13.7.3	Särskilt sakkunniga bör inte längre regleras i instruktionen.....	499
13.7.4	Länsstyrelsernas uppdrag att samordna och stödja det regionala jämställdhetsarbetet.....	500
13.7.5	Stöd i länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering	502

14 Kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser 503

14.1	Inledning.....	503
14.2	Förslag till finansiering.....	503
14.3	Konsekvenser för berörda myndigheter.....	507
14.3.1	Tillägg i länsstyrelsernas instruktion.....	507
14.3.2	Konsekvenser för länsstyrelserna i Östergötland och Stockholms län samt Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor (MUCF)	507
14.3.3	Konsekvenser för Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning).....	510
14.3.4	Konsekvenser för Uppsala universitet (NCK), Diskrimineringsombudsmannen och Socialstyrelsen.....	511
14.3.5	Konsekvenser för Regeringskansliet	511
14.4	Övriga konsekvenser	511

Referenser 515**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:55	545
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:52	553
Bilaga 3	Intervjuer och sammanträden	555
Bilaga 4	Enkätundersökningar	561
Bilaga 5	Referensgrupp.....	573
Bilaga 6	Myndigheter med jämställdhetsperspektiv i instruktionen.....	575

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Jämställdhetsutredningens uppdrag har bestått av fyra delar. För det första har vi analyserat och följt upp utvecklingen gällande jämställdhet mellan män och kvinnor under den senaste tioårsperioden. För det andra har vi analyserat och bedömt hur effektivt jämställdhetspolitiken har genomförts. I detta har ingått att analysera regeringens särskilda jämställdhetssatsning som genomfördes under 2007–2014.¹ En tredje del har varit att bedöma om det funnits skäl att se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna. Avslutningsvis har det ingått i utredningens uppdrag att utifrån en samlad analys av utvecklingen gällande jämställdhet pröva om det finns skäl att överväga förändringar om hur jämställdhetspolitiken ska organiseras och genomföras.

Utredningens avgränsningar

Att fullt ut analysera utvecklingen rörande jämställdhet är en omfattande uppgift. Vi har därför gjort avgränsningar. Det innebär att vi inte har följt upp och analyserat alla områden som är av relevans för jämställdhetspolitiken. Vi har i vår analys av utvecklingen som rör jämställdhet i första hand utgått från jämställdhetspolitikens delmål.² Vår analys avser också skillnader mellan kvinnor och män inom hälsoområdet.

Vi har i de delar det har funnits underlag belyst hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats på såväl nationell som på

¹ Under perioden 2007–2014 avsatte regeringen cirka 2,6 miljarder kronor på Anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder under utgiftsområde 13 för en särskild jämställdhetssatsning.

² Dessa är en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

regional nivå. Vidare har vi utifrån befintlig statistik och annan data analyserat utvecklingen för utrikes födda kvinnor och män. Utredningens uppdrag att redovisa och analysera utvecklingen gällande jämställdhet har varit omfattande. Det har därför inte varit möjligt att ge en heltäckande bild av utvecklingen.

Vi har i enlighet med våra direktiv inte prövat diskrimineringslagens (2008:567) bestämmelser om diskriminering på grund av kön och inte heller Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag som rör dessa bestämmelser.

Vi har när det gäller jämställdhetspolitikens genomförande inte utvärderat enskilda jämställdhetspolitiska insatser inom regeringens särskilda jämställdhetssatsning, eller andra enskilda insatser och reformer som har gjorts i syfte att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män. Vår analys av hur politiken har genomförts avser den särskilda jämställdhetssatsningen 2007–2014 som helhet och regeringens styrning av jämställdhetspolitiken som sådan.

Hur vi genomfört utredningens arbete

Utredningen har uppdragit åt åtta forskare att analysera utvecklingen rörande jämställdhet inom olika områden. Deras rapporter har legat till grund för vår analys av utvecklingen.

Vi har genomfört tre enkätundersökningar om jämställdhetspolitikens genomförande. Dessa undersökningar har vänt sig till myndigheter och kommuner. Vi har intervjuat företrädare för myndigheter och organisationer samt tagit del av andra pågående utredningars arbete, i första hand Utredningen om strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55). Vidare har vi uppdragit åt Ramböll Management Consulting (Ramböll) att analysera hur regeringens särskilda jämställdhetssatsning har genomförts.

Utvecklingen rörande jämställdhet

Vi redovisar i det följande en sammanfattning av de huvudsakliga iakttagelserna i utredningens analys av utvecklingen rörande jämställdhet de senaste tio åren.

Makt och inflytande

En jämnare könsfördelning inom politiken

Politiken är det samhällsområde som är mest könsbalanserat när det gäller ledande positioner. Sveriges riksdag och regering består sedan mitten av 1990-talet av ungefär lika många kvinnor som män. I EU-parlamentet har andelen kvinnor av de svenska ledamöterna överstigit 50 procent vid de tre senaste valen. Även på regional nivå har andelen kvinnor ökat över tid. Könsfördelningen ligger i de flesta fall inom intervallet 40–60 procent. Detta förhållande gäller inom landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse, liksom i kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Könsfördelningen i landstingen ligger nära 50/50. I kommunerna är den genomsnittliga könsfördelningen förhållandevis jämn, även om det finns stora skillnader mellan kommunerna. Generellt gäller att könsfördelningen är bättre i direktvalda politiska församlingar, där synlighet råder, än i icke direktvalda församlingar.

Även inom den statliga förvaltningen har en jämnare könsfördelning nåtts

Den statliga förvaltningen tillhör det samhällsområde där könsfördelningen på ledande positioner har blivit avsevärt jämnare de senaste tio åren. Mellan åren 2003 och 2014 ökade exempelvis andelen kvinnor som myndighetschefer för statliga myndigheter från 31 till 42 procent. Under samma period ökade andelen kvinnor bland landshövdingarna från 24 till 62 procent. I likhet med politiska församlingar gäller att när tydliga mål för en jämnare könsfördelning på ledande positioner sätts upp, såsom målsättningar om 50/50 och varvade listor, förbättras också könsfördelningen på dessa positioner.

Ökande skillnader under senare år och fortsatt dominans av män inom centrala områden

Även om könsfördelningen på ledande positioner i politiken och i den offentliga förvaltningen har blivit jämnare de senaste tio åren kvarstår stora skillnader. Mäns dominans på centrala maktpositioner i politiken, offentlig förvaltning och näringslivet består. Andelen

kvinnor i riksdagen har dessutom exempelvis minskat två val i rad. Det finns stora skillnader mellan de politiska partierna. Andelen kvinnor har också minskat i riksdagsutskotten.

Stora skillnader inom näringslivet

På de ledande positionerna i näringslivet finns stora skillnader mellan kvinnor och män. I det privata näringslivet består, trots vissa framsteg, en ordning med en hög grad av mansdominans i styrelser och bland chefer. I näringslivet finns i likhet med politikens domäner ett tydligt mönster: ju högre befattningar, desto färre kvinnor. Kvinnors underrepresentation blir ännu tydligare på de högsta chefspositionerna, i ledningsgrupper och i bolagsstyrelser.

Nämnas bör dock att andelen kvinnor bland cheferna i näringslivet har ökat stadigt det senaste decenniet. Sedan 1998 har andelen kvinnor bland cheferna ökat från 17 procent till 39 procent.

Liknande mönster inom övriga områden – andelen kvinnor ökar men männen dominerar på de viktigaste posterna

Inom högre utbildning och forskning är den manliga dominansen särskilt markant. Andelen kvinnor bland landets professorer har förvisso ökat, från 14 procent till 24 procent mellan 2004 och 2014, men det är bra bit kvar till en jämn könsfördelning. Könsfördelningen är dock jämn när det gäller doktorander.

På kultur- och medieområdena är mönstret under den gångna tioårsperioden detsamma som i samhället i stort. Kvinnor deltar på de flesta områden, men inte högt upp i hierarkierna.

Ekonomisk jämställdhet

Kvinnors arbetstid har ökat, men kvinnor arbetar mer deltid än män vilket ger lägre inkomster och pension

Kvinnors arbetstid har ökat det senaste årtiondet, men kvinnor fortsätter att arbeta deltid i större omfattning än män. Den vanligaste orsaken till att kvinnor och män arbetar deltid är att lämpligt heltidsarbete saknas.

Deltidsarbete påverkar framför allt inkomsten. Färre arbetade timmar ger en lägre inkomst, vilket i sin tur påverkar såväl ersättningen vid föräldraledighet, arbetslöshet och sjukdom som den framtida pensionen. Deltidsarbete kan också leda till en sämre löneutveckling och sämre karriärmöjligheter på sikt.

Arbetsmarknaden har blivit mindre könsuppdelad genom att fler kvinnor har börjat arbeta i mansdominerade yrken

Även om både kvinnor och män förvärvsarbetar i hög grad arbetar de i olika sektorer och yrken. De har även ofta olika positioner även om de befinner sig i samma sektor och yrke. Det råder således en segregering på arbetsmarknaden som är både horisontell och vertikal.

Könssegregeringen efter yrke är fortsatt hög, även om den har minskat något under den senaste tioårsperioden. Kvinnor återfinns främst inom vården och omsorgen samt inom serviceyrken, medan män är i majoritet inom tekniska och manuella yrken.

Könssegregeringen efter yrke har minskat något under den senaste tioårsperioden, till följd av att kvinnor i större utsträckning än tidigare har börjat arbeta i traditionellt mansdominerande yrken. Det är företrädesvis kvinnor som har stått för förändringarna, inte män.

Kvinnors löner fortsätter att vara lägre än mäns

Kvinnor fortsätter att i genomsnitt ha lägre lön än män. Det gäller oavsett om man jämför den genomsnittliga lönen för alla kvinnor och män som arbetar eller om man jämför skillnaden mellan olika sektorer och yrken.

Att kvinnor förvärvsarbetar färre timmar och det faktum att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar i olika yrken spelar stor roll för lönegapet mellan könen. Om det i beräkningen tas med att utbildning, yrke, sektor, ålder och arbetstid spelar roll för vilken lön en person får, kvarstår en oförklarad löneskillnad mellan könen om cirka 5,8 procent sett till arbetsmarknaden som helhet. Den oförklarade skillnaden, eller den standardvägda skillnaden, har minskat med 1,0 procentenheter sedan 1996. De kvardröjande könsskillnaderna i lön och inkomst är ett tecken på att det könssegregerade

arbetslivet värderar arbete som främst utförs av kvinnor och arbete som främst utförs av män olika.

Kvinnor drabbas mer av arbetsrelaterad ohälsa, medan män drabbas mer av arbetsplatsolyckor

Det finns tydliga skillnader mellan kvinnor och män när det gäller arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro. Kvinnor är i större utsträckning än män drabbade av arbetsrelaterade hälsoproblem och är även sjukskrivna i högre grad än män. Sedan 2012 har det skett en betydande ökning av arbetsrelaterade besvär, framför allt bland kvinnor. Män drabbas i högre utsträckning än kvinnor i arbetsplatsolyckor som leder till sjukskrivning eller dödsfall.

Flickor presterar bättre i såväl grund- som gymnasieskolan

Pojkar presterar sämre än flickor i grundskolan, framför allt i ämnet svenska, vilket får konsekvenser för pojkars utbildning i ett längre perspektiv. Läskunnighet och förmåga till läsförståelse är grundläggande för att kunna tillgodogöra sig all typ av utbildning. Även i gymnasieskolan presterar flickor bättre än pojkar. Samtidigt är flickor mer stressade och mår generellt sämre i skolan.

Könsuppdelningen fortfarande ojämn i gymnasieskolan vilket hänger samman med utbildningsbakgrund

Könsfördelningen i gymnasieskolans olika program och inriktningar fortsätter att vara ojämn. Könssegregeringen är tydligare på de yrkesförberedande programmen än på de studieförberedande programmen. Andelen män som läser gymnasieprogram med en tydlig kvinnodominans (minst 60 procent kvinnor) har dock ökat, från 23 procent 2001 till 38 procent 2014.

De könsstereotypa valen till gymnasieskolan kan till stor del förklaras av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Barn till låg- respektive högutbildade föräldrar väljer i stor utsträckning olika gymnasieprogram. Barn till lågutbildade föräldrar återfinns ofta på yrkesförberedande program med en tydlig kvinno- respektive mansdominans

medan barn till högutbildade föräldrar ofta väljer de studieförberedande programmen. Den könssegregerade gymnasieskolan kan således i hög grad kopplas samman med klass.

Fler kvinnor läser vidare på högskolan samtidigt som utbildningsvalen fortsätter att vara könsuppdelade

Fler kvinnor än män väljer att läsa vidare på högskolan. Könsfördelningen bland studerande vid landets lärosäten ligger på 60 procent kvinnor och 40 procent män. Fördelningen har varit konstant under de senaste tio åren. Kvinnor och män läser emellertid i stor utsträckning olika utbildningar på högskolan. Utbildningsvalen är därmed stadigt könsstereotypa och följer med under hela utbildningskarriären.

Flickor och kvinnors högre utbildning har inte fått några tydliga effekter för deras ställning i arbetslivet

Flickor och kvinnor, såväl inrikes som utrikes födda, har högre utbildning än män samtidigt som detta inte har fått några tydliga effekter i termer av en bättre ställning för kvinnor på arbetsmarknaden. Det har inte heller gett ekonomisk utdelning i form av högre löner i motsvarande grad. Kvinnor får därmed sämre avkastning på sitt humankapital än vad män får. I ett arbetsliv där livslånga karriärer inom samma yrke eller bransch blir allt ovanligare understryks vikten av att ha möjlighet till ett livslångt lärande. Utbildning senare i livet kan också vara en väg till att bryta könssegregeringen på arbetsmarknaden.

Det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Fortsatt stora skillnader mellan kvinnor och män i uttaget av föräldraledighet

Kvinnor tar ut mer föräldraledighet än män och de tar också ut mer ledighet för tillfällig vård av barn. Kvinnor tar ut tre gånger så många föräldrapenningsdagar som män. Kvinnornas andel har dock minskat från 83 procent till 75 procent. Kvinnor tar också ut mer ledighet för tillfällig vård av barn (VAB).

Kvinnor sprider ut föräldraledigheten på ett mer omfattande sätt än män. Kvinnor är föräldralediga i drygt 13 månader under barnets första år, varav 9,5 månader med föräldrapenning. Motsvarande siffror för män är 3,5 månader, varav två månader med föräldrapenning.

Det finns tendenser till att föräldraförsäkringens nuvarande utformning snarare hämmar än främjar jämställdhet mellan kvinnor och män.

Inkomst påverkar uttaget av föräldraledighet

Medelinkomsttagare tar både flest föräldrapenningsdagar och längst föräldraledighet. Pappor med låg eller ingen inkomst, eller med svag anknytning till arbetsmarknaden, tenderar att ta ut minst, om någon, föräldrapenning. Ersättningen för dessa grupper blir låg, liksom därför också drivkraften att ta ut föräldraledighet.

Detta mönster gäller inte för kvinnor med låga inkomster. Kvinnor med låg inkomst avstår inte från föräldrapenning, men de tar ofta ut kortare ledighet än genomsnittet. Förutsättningarna att ta del av flexibiliteten i föräldraförsäkringen varierar därmed mellan olika inkomstgrupper.

Skillnaden mellan den tid kvinnor och män lägger ned på hemarbete har minskat något

Kvinnor och män utför ungefär lika mycket hushållsarbete innan de flyttar ihop. När de blir föräldrar ökar den totala tiden för hushållsarbete för kvinnor betydligt. Kvinnor utför i genomsnitt betydligt mer hushållsarbete än män. I det arbetet ingår framför allt städning, tvätt och sysslor relaterade till maten, dvs. inköp av mat, matlagning, dukning och diskning.

Skillnaden mellan den tid kvinnor och män lägger på hemarbete har dock minskat över tid. Det beror främst på att kvinnor lägger ned allt mindre tid på dessa sysslor. Det går inte att fastslå att männen tar ett motsvarande större ansvar.

Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Konstant eller möjligen ökande våldsutsatthet bland kvinnor

Kvinnors utsatthet för misshandel har legat på ungefär samma nivå under den senaste tioårsperioden. Detta gäller våldsutsatthet både i och utanför parrelationer. Det har skett en ökning av anmälda fall av misshandel mot kvinnor där misshandel i nära relation utgjort merparten. Andelen kvinnor som uppger att de utsätts för hot om våld har ökat. Under senare år har också en högre andel av hoten kommit från en närstående person. Den största ökningen rör andelen kvinnor som uppger att de utsätts för sexualbrott. Samtidigt visar utvecklingen att mäns våldsutsatthet minskar eller är fortsatt låg.

Kvinnor och flickor drabbas också i högre grad av kränkningar och hot om våld i digitala kanaler. Samtidigt uppger en högre andel kvinnor och män att de upplever en minskad oro och ökad trygghet i samhället.

Ökat glapp mellan anmälningar och lagföringar

Sammantaget ger kriminalstatistiken en bild av ett ökande antal anmälningar om brott mot kvinnor under tioårsperioden, såväl när det gäller misshandelsbrott som sexualbrott, samtidigt som lagföringsbesluten inte ökat i motsvarande takt. Därmed har gapet mellan anmälningar och lagföringsbeslut vuxit. En liknande utveckling syns även i fråga om ansökningar om kontaktförbud. Ett undantag är anmälningarna om grov kvinnofridskränkning där både antalet anmälningar och beslut om lagföringar minskar.

Underlag saknas om hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns ingen jämförbar statistik över tid om hur många kvinnor och män som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, vilket gör att det inte är möjligt att bedöma utvecklingen på detta område. I en studie från 2009 uppskattas att knappt sju procent av unga kvinnor levde med begränsningar i förhållande till äktenskap och/eller att familjen ställde upp villkor för val av partner. Motsvarande uppgift för unga män var cirka 4 procent.

Antalet individer i prostitutionen har minskat samtidigt som tillgängligheten ökat

Prostitutionen på gatan bedöms ha halverats sedan 1995, medan tillgängligheten via bl.a. annonser för sexuella tjänster på internet har ökat. Kartläggningar tyder dock på att antalet individer i prostitutionen inte har ökat utan endast tillgängligheten. Kvinnor av annan nationalitet än svensk utgör en majoritet bland dem som säljer sex och deras andel har ökat över tid. Anmälningar och lagföringar rörande köp av sexuell tjänst har ökat, men någon motsvarande trend går inte att skönja rörande människohandel för sexuella ändamål.

Kvinnor mer utsatta för våld i arbetslivet

Våldsutsattheten i arbetslivet har inte förändrats nämnvärt för kvinnor och män. Kvinnor är dock mer utsatta än män för våld, hot och sexuella trakasserier oavsett yrke och bransch. Kvinnor i arbetaryrken är särskilt utsatta.

Hälsa

Skillnader i sjukdomar, självs kattad hälsa, läkemedelsförskrivning och bemötande

Kvinnor drabbas oftare än män av sjukdomar som benskörhet, lungsjukdomar, gallsten och migrän. Kvinnor är också mer utsatta för ätstörningar, depression och fibromyalgi. Män drabbas oftare av vissa typer av hjärtinfarkter och cancer, schizofreni och autism. Medellivslängden ökar, men mer för män än för kvinnor. Det finns även skillnader i förskrivning av läkemedel, bland annat får män i högre grad läkemedel mot hjärt- och kärlsjukdomar. Kvinnor och flickor förskrivs i högre utsträckning lugnande medel och sömnmedel, vilket inte helt kan förklaras av motsvarande könsskillnader i rapporterade besvär. Kvinnor drabbas oftare av biverkningar av läkemedel.

Kvinnor uppger överlag en sämre hälsosituation än män. Framför allt uppger kvinnor med kort utbildning en dålig hälsosituation. Kvinnor rapporterar även i större utsträckning än män att de lider av ångslan, oro och ångest, särskilt unga kvinnor.

Kvinnor anger i lägre grad än män att de får tillräckligt med information i mötet med vården, medan män i mindre utsträckning kommer till olika typer av screeningprogram. Män söker överlag vård i lägre utsträckning och i ett senare skede än kvinnor. Mäns högre självmordsfrekvens och alkoholmissbruk kan vara relaterade till en underdiagnosticering av mäns psykiska ohälsa.

Normer om maskulinitet påverkar

Normer kring maskulinitet och manlighet har en negativ inverkan på mäns psykiska, fysiska och sexuella hälsa, i den mån de påverkar män att söka vård i mindre utsträckning och ta större risker jämfört med kvinnor.

Kön en viktig faktor för hälsoläget, även sett till andra faktorer som påverkar hälsan

Kvinnors och mäns hälsoläge påverkas i hög grad av faktorer såsom utbildningsbakgrund, socioekonomisk situation, etnisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. Ytterligare en faktor som påverkar hälsoläget är förekomsten av våld. Kön är dock alltså en viktig faktor även i relation till ovan nämnda faktorer. Personer i arbetaryrken har t.ex. en sämre hälsosituation än personer i tjänstemannaryrken, men inom grupperna kvarstår könsskillnader där kvinnor i både arbetar- och tjänstemannaryrken har sämre hälsosituation än män i de respektive grupperna. När olika faktorer samvarierar riskerar de dessutom att förstärka varandra, som t.ex. utbildning och kön där kvinnor med förgymnasial utbildning har en mycket ogynnsam hälsosituation.

Regeringens jämställdhetsatsning 2007–2014

Vi redovisar i det följande en sammanfattning av utredningens analys av regeringens jämställdhetsatsning som genomfördes under 2007–2014.

Mest medel till delmål 4 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Under åren har nästan 70 myndigheter genomfört insatser inom ramen för regeringens jämställdhetssatsning. Sammanlagt har ca 2,1 miljarder kronor förbrukats på över 200 olika insatser. Över hälften av medlen har använts för insatser för delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Även organisationer har tagit del av satsningen, varav bidraget till Sveriges kommuner och landsting (SKL) för programmet Hållbar Jämställdhet (HåJ) utgör den största insatsen. Länsstyrelserna har tilldelats mest medel, vilket hänger samman med att mest medel gått till delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Inom detta område har regeringen tagit fram tre olika handlingsplaner som har legat till grund för regeringens fördelning och inriktning av insatser.

Fokus på öka kunskap och utveckla nya metoder

Insatserna har i första hand syftat till att öka kunskapen om jämställdhet och utveckla nya metoder i jämställdhetsarbetet. En stor del av insatserna har vänt sig till kommuner och landsting samt organisationer.

Oklart om effekter på samhällsnivå men däremot ökad kunskap, nya metoder och arbetssätt

Det finns få, om ens några, redovisade effekter på samhällsnivå till följd av den särskilda jämställdhetssatsningen som tyder på att de olika insatserna stärkt jämställdheten mellan kvinnor och män. Detta bör samtidigt ses i perspektivet att genomslag av långsiktiga effekter kan studeras först efter en längre tid samt att det är svårt att isolera effekter från andra faktorer.

Det finns flera redovisade effekter i form av ökad kunskap, nya metoder och arbetssätt i myndigheternas verksamhet. Insatserna har lett till att myndigheterna ser ett ökat behov av kunskap om jämställdhet och behov av stöd i arbetet att utveckla jämställda verksamheter.

Stöd i myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering

Stödet till myndigheterna att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter har utvecklats under 2007–2014. Sedan 2013 har 41 myndigheter i uppdrag att ta fram en plan på hur de kan integrera ett jämställdhetsperspektiv och hur de ska bidra för att nå de jämställdhetspolitiska målen (programmet Jämställdhet i myndigheter, JiM). Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet har gett ett uppskattat stöd i myndigheternas arbete.

Länsstyrelsernas arbete har stärkts

En del i jämställdhetsatsningen har varit programmet Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ). Programmets egen uppföljning och externa utvärderingar visar att LUJ haft positiv effekt på så sätt att länsstyrelsernas jämställdhetsuppdrag har förtydligats och utvecklats positivt.

Jämställdhetsintegrering i kommunernas verksamhet har haft effekt

Genom programmet Hållbar jämställdhet (HåJ) har kommuner, landsting och regioner samt enskilda utförare fått stöd att utveckla jämställda verksamheter. Enligt utvärderingar av programmet och vår enkätundersökning har HåJ haft effekt så tillvida att kunskapen ökat, nya metoder utvecklats och kommuner som deltagit i programmet ser ett fortsatt behov av att utveckla ytterligare kunskap och nya metoder. En majoritet av kommuner och landsting har dock inte medverkat i satsningen.

Styrningen av jämställdhetspolitiken

Vi redovisar i det följande en sammanfattning av utredningens analys av styrningen jämställdhetspolitiken.

Även del i myndigheternas interna arbete

Flera myndigheter ser jämställdhetsarbetet som en del i myndighetens roll som arbetsgivare, vilket sannolikt hänger nära samman med att insatserna har haft ett tydligt fokus på att öka kunskap och utveckla metoder. Myndigheterna ser också att jämställdhetsarbetet har kopplingar till arbetet med att integrera ett mångfaldsperspektiv. Myndigheter som har deltagit i JiM-arbetet uppger i högre grad än myndigheter som inte har deltagit i detta arbete att deras jämställdhetsarbete är integrerat i den ordinarie ledningen och styrningen av verksamheten.

Tydligare återkoppling och mer analys efterfrågas

Myndigheterna upplever att regeringens återkoppling brister i fråga om de uppdrag som myndigheter har getts inom jämställdhetsområdet. En uppfattning är att regeringen inte tillräckligt har analyserat och återkopplat vilka slutsatser som regeringen drar i fråga om olika uppdrag. Myndigheterna önskar också en tydlighet i fråga om vilka resultat som uppdragen förväntas ge.

Riktade uppdrag har tydliggjort jämställdhetsarbetet

Myndigheterna uppger att de riktade uppdragen om jämställdhet har bidragit till att förtydliga arbetet med jämställdhet. För flera JiM-myndigheter har de riktade uppdragen legat till grund arbetet med att ta fram en plan för jämställdhetsintegrering. Andra myndigheter uppger att de ännu inte har funnit formerna för hur arbetet ska bedrivas.

Länsstyrelserna ser behov av mer uppföljning och tydligare krav på utvärdering

Enligt utredningens enkätundersökning finner länsstyrelserna brister i långsiktigheten i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering. Enligt länsstyrelserna kan detta stärkas genom att dels i högre grad använda länsstyrelserna i uppföljningen av jämställdhetspolitiken,

dels ställa tydligare krav på att jämställdhetspolitiska insatser ska utvärderas.

Åtterrapporering men få inslag av effektutvärdering

Myndigheternas åiterrapporering har varit omfattande. I flera fall har särskilda uppföljningar och utvärderingar genomförts. Regeringen utgår från ett urval av jämställdhetsindikatorer i sin resultatredovisning till riksdagen som avser utvecklingen av jämställdhet i samhället. Det är dock få utvärderingar som har innehållit några mer omfattande effektutvärderingar.

Fortsatt stöd i arbetet efterfrågas

Såväl länsstyrelser som övriga myndigheter ser behov av ett fortsatt stöd i arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Myndigheterna uppger att det finns ett behov av att förankra arbetet hos chefer och medarbetare. Även företrädare för Sveriges kommuner och landsting (SKL) anför ett behov av stöd i arbetet.

Arbetet mot mäns våld mot kvinnor har funnit fastare former

Såväl utvärderingar och tidigare utredningar som vår utredning pekar på att arbetet med att förhindra och beivra mäns våld mot kvinnor har funnit fastare former som följd av regeringens jämställdhets-satsning.

Insatser som rör mäns våld mot kvinnor kräver insatser från myndigheter inom flera områden, bl.a. rättsväsendet, hälso- och sjukvård och omsorg och utbildningsväsendet. Därtill svarar kommuner, landsting och organisationer i det civila samhället för viktiga uppgifter. Trots bättre samverkan och ökade insatser, finns brister i bl.a. kommunernas och landstingens arbete i fråga om insatser mot mäns våld mot kvinnor. Det finns också överlappningar i det stöd och den samordning som görs av myndigheter inom området.

Våra bedömningar och slutsatser

Våra huvudsakliga bedömningar och slutsatser när det gäller utvecklingen gällande jämställdhet och jämställdhetspolitiken kan sammanfattas enligt följande.

Utvecklingen rörande jämställdhet

Det finns framsteg i utvecklingen gällande jämställdhet samtidigt som flera resultat visar att utvecklingen i vissa avseenden står still eller gått bakåt. Sammantaget visar utvecklingen inom jämställdhetspolitikens delmål att målen ännu inte har nåtts.

Våra viktigaste slutsatser är:

- Tydliga mål för en jämnare könsfördelning får genomslag. Detta syns på politikens område och utnämningen av myndighetschefer, men även inom näringslivet.
- Det krävs ett fortsatt arbete för att nå en jämnare könsfördelning även på de ledande posterna och inom de viktiga områdena för att motverka den vertikala obalansen av könsfördelning. Det gäller särskilt utrikes födda som är underrepresenterade på ledande positioner.
- Trots en mindre könsuppdelad arbetsmarknad behöver fortsatta insatser göras för att bryta traditionella könsmonstren på arbetsmarknaden. Insatser behöver även göras för att stärka etableringen av utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden som i lägre grad än inrikes födda kvinnor och män är sysselsatta.
- För att nå en mindre könsuppdelad arbetsmarknad behöver studievalen i gymnasieskolan och högskolan bli mindre könsuppdelade. De könsstereotypa valen hänger nära samman med föräldrarnas utbildningsbakgrund.
- Staten har en viktig normerande roll i att verka för att utjämna skillnader i inkomst mellan kvinnor och män.
- En fortsatt utveckling som leder till ett jämnare uttag av föräldraförsäkringen kan bidra till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att

uttaget av föräldraperning i hög grad påverkas av männens inkomster.

- Trots att mäns våld mot kvinnor inte förefaller minska finns försiktigt positiva utvecklingstendenser när det gäller ansvariga samhällsaktörers arbete på området. Fortsatta ansträngningar är avgörande för att utvecklingen ska få genomslag även i form av minskad våldsutsatthet.
- Utvecklingen av det ökande glappet mellan anmälningar och lagförda beslut behöver uppmärksammas i de rättsvårdande myndigheters arbete.
- Osakliga skillnader mellan kvinnor och män i fråga om hälso- och sjukvård behöver ges större utrymme. Det finns flera skillnader mellan olika grupper av kvinnor och män beroende på t.ex. socioekonomisk och utbildningsmässig bakgrund, funktionsned-sättning, sexuell läggning och könsidentitet och könsuttryck.

Vi vill framhålla följande utgångspunkter som enligt vår bedömning bör ligga till grund för hur jämställdhetspolitiken ska utformas.

För det första bör jämställdhetspolitiken även fortsättningsvis syfta till att utjämna skillnader mellan kvinnor och män inom de områden som jämställdhetspolitikens nuvarande delmål avser. Utbildning och hälsa bör samtidigt ges större utrymme. Det övergripande målet bör alltså vara att såväl reell som formell jämställdhet nås mellan kvinnor och män.

För det andra behöver jämställdhetspolitiken ta fasta på de klyftor och skillnader som finns mellan olika grupper av kvinnor och män. Det handlar både om skillnader som avser socioekonomiska faktorer och andra maktrelationer som t.ex. rör funktionshinder, sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck, ålder och etnisk tillhörighet. Det behövs ett starkare intersektionellt perspektiv i genomförande av jämställdhetspolitiken.

För det tredje behöver kunskapen om normer om maskulinitet ges större utrymme i förståelsen av de skillnader som finns på olika områden. Vi menar att maskulinitetsnormer i hög grad är ett hinder i arbetet med att åstadkomma en jämnare fördelning av makt och inflytande, ekonomisk självständighet och jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Jämställdhetspolitikens genomförande

Regeringens jämställdhetsstrategi 2007–2014 och regeringens styrning av jämställdhetspolitiken i övrigt har fått genomslag i samhället på så sätt att kunskapen om jämställdhet ökat och att metoder och arbetssätt utvecklats i jämställdhetsarbetet på olika nivåer i samhället. Det har dock inte funnits tillräckligt med underlag i form av analyser eller utvärderingar för att kunna se hur dessa påverkat jämställdheten mellan kvinnor och män.

Våra viktigaste slutsatser är:

- Den samlade kunskapen om jämställdhet och jämställdhetsarbete behöver i större utsträckning tas tillvara i styrningen av jämställdhetspolitiken.
- Regeringens styrning behöver bli tydligare och avse fler myndigheter och områden än i dag.
- Myndigheter, kommuner och landsting samt regioner behöver stöd i arbetet att utveckla jämställda verksamheter.
- Det behövs ett ökat fokus på resultat av jämställdhetspolitiken.
- Det behövs en permanent samordning av vissa insatser inom jämställdhetspolitiken. Detta rör inte minst insatser som görs för att nå delmålet *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*.

Sammantaget krävs det en mer sammanhållen styrning av jämställdhetspolitiska insatser som ger förutsättningar för att följa upp och analysera utvecklingen avseende jämställdhet i samhället. Det krävs också enligt vår bedömning en utvecklad uppföljning och analys av vad olika insatser leder till och i vilken utsträckning styrningen av jämställdhetspolitiken verkar för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Det krävs även en samordning av jämställdhetspolitiken och det krävs ett fortsatt stöd till myndigheter, kommuner och landsting samt även till övriga aktörer i arbetet att utveckla jämställda verksamheter.

På så sätt kan de satsningar som har gjorts under den senaste tioårsperioden tas tillvara och utvecklas. Den ökade kunskapen och de vunna erfarenheterna av jämställdhetsarbetet kan därigenom få genomslag i samhället och bidra till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Vi vill framhålla att det är inte bara stat, kommuner och landsting som har ett ansvar i arbetet. Det krävs ett fortsatt starkt engagemang och ansvarstagande av arbetsmarknadens parter, näringslivet, organisationer i civilsamhället och andra samhällsaktörer.

Våra förslag

Vi lämnar följande förslag som rör jämställdhetspolitikens mål och styrning.

Mål för jämställdhetspolitiken

- Övergripande mål. Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.
- 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 beslutsfattande i samhällets alla sektorer.
- Delmål 2. *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och ska ha samma möjligheter att kombinera betalt arbete med privat- och familjeliv.
- Delmål 3. *Jämställd utbildning.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller livslångt lärande och personlig utveckling.
- Delmål 4. *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.
- Delmål 5. *Jämställd hälsa, vård och omsorg.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller hälsa, vård och omsorg livet ut.

Vårt förslag till övergripande mål är detsamma som ligger till grund för jämställdhetspolitiken i dag. Jämfört med nuvarande delmål för jämställdhetspolitiken innebär förslagen till delmål vissa skillnader.

Jämställd utbildning och Jämställd hälsa, vård och omsorg föreslås utgöra egna delmål. Det nuvarande delmålet 3 *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet* föreslås ingå som delar i delmål 2 och 5 enligt ovan.

Myndigheternas ansvar för att verka för de jämställdhetspolitiska målen

Jämställdhetspolitiken bör styras utifrån hur statliga myndigheter och verksamheter styrs i övrigt. Jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi bör ligga fast. Vi föreslår därför att:

- uppgifter om jämställdhet ska regleras i myndigheternas instruktioner eller i förekommande fall annan förordning,
- fler myndigheter ska få i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Myndighetens uppgifter om jämställdhet ska vara verksamhetsanpassade,
- myndigheter som redovisar individbaserad statistik ska som regel göra detta könsuppdelat om det inte finns särskilda skäl mot detta,
- strategier och handlingsplaner ska tas fram för respektive delmål inom jämställdhetspolitiken, och
- arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet ska utvecklas ytterligare genom en förstärkt uppföljning och tydligare genomslag i arbetet med budget, regleringsbrev och myndighetsdialog.

En jämställdhetsmyndighet bör inrättas

Vi föreslår att en jämställdhetsmyndighet inrättas. Myndighetens uppgifter ska vara att:

- analysera utvecklingen gällande jämställdhet i samhället och följa upp insatser som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen,
- samordna uppdrag inom jämställdhetspolitiken, däribland uppdrag som rör delmålet Mäns våld mot kvinnor ska upphöra,

- stödja arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten hos myndigheter och kommuner, landsting och regioner, och
- i övrigt bistå regeringen i övriga frågor som rör jämställdhetspolitiken, bland annat inom EU-samarbetet och i övrigt internationellt samarbete.

Myndigheten ska svara för de nationella kompetens- och samordningsuppgifter som Länsstyrelsen i Östergötland svarar för inom delmålet 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Myndigheten ska också svara för det uppdrag som Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning) har att stödja myndigheterna i jämställdhetsintegrering. Likaså ska myndigheten svara för att fördela bidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt som för närvarande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) ansvarar för.

Vidare föreslår vi att ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten för jämställdhet och myndigheter med nationella kompetens- och samordningsuppgifter inom området mäns våld mot kvinnor ska ses över i syfte att nå en effektiv samverkan mellan myndigheterna. Översynen berör Länsstyrelsen i Stockholms län, Socialstyrelsen och Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid).

Myndigheten ska inrättas senast den 1 juli 2017 och ges ett anslag motsvarande 41 miljoner kronor per år.

Länsstyrelsernas uppdrag och uppgifter

Länsstyrelserna ska även i fortsättningen stödja och samordna det regionala arbetet med att verka för att de nationella målen för jämställdhetspolitiken får genomslag och samordna arbetet med insatser som rör delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Vi föreslår att förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion förtydligas genom följande tillägg:

- Länsstyrelsen ska samordna, stödja och följa upp det regionala arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Länsstyrelsen ska lämna underlag till Jämställdhetsmyndigheten och samråda med myndigheten om vilken redovisning som behövs (tillägg till 5 §).

I syfte att betona att länsstyrelsernas uppgifter rörande jämställdhet är en angelägenhet för hela länsstyrelsen, ska länsstyrelseinstruktionen inte längre föreskriva att det ska finnas en särskilt sakkunnig i frågor som rör jämställdhet (nuvarande 44 §).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ändring i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 5 § i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

dels att 5 § ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 44 § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Länsstyrelsen ska

1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,

2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta,

Länsstyrelsen ska

1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,

2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta,

3. Länsstyrelsen ska samordna, stödja och följa upp det regionala arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Länsstyrelsen ska lämna underlag till Jämställdhetsmyndigheten och samråda med myndigheten om vilken redovis-

3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa,

4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,

5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,

6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,

7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företaget, och

8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Förordning (2013:815).

ning som behövs.

4. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa,

5. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,

6. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,

7. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,

8. i sin verksamhet verka för att förenkla för företaget, och

9. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Förordning (2013:815).

44 §

Vid länsstyrelsen ska det finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet. Förordning (2008:1346).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

I Utgångspunkter

2 Inledning

I detta kapitel redogör vi för utredningens uppdrag och grundläggande begrepp som rör jämställdhet. Vi beskriver hur vi har avgränsat och genomfört utredningens uppdrag.

2.1 Utredningens uppdrag

Jämställdhetsutredningen har haft i uppdrag att mot bakgrund av samhällsutvecklingen följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats såväl nationellt som regionalt. Enligt utredningens direktiv ska uppföljningen och analysen avse de senaste tio åren. En särskild analys ska göras för utrikes födda kvinnor och män.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera och bedöma jämställdhetspolitikens genomförande och politiska insatsers effektivitet i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen. Enligt utredningens direktiv får utredningen lämna förslag till förändringar som rör jämställdhetspolitikens organisation och struktur om sådana förändringar kan leda till ett effektivare stöd till de aktörer som ansvarar för politikens genomförande och en mer effektiv uppföljning och utvärdering av politikens genomförande. Om utredningen lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för staten ska utredningen lämna förslag till finansiering.

Utredningen har också haft i uppdrag att se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att pröva diskrimineringslagens (2008:567) bestämmelser om diskriminering på grund av kön eller Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag som rör dessa bestämmelser.

2.2 Den nuvarande jämställdhetspolitiken

Nuvarande mål och delmål

Det nuvarande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet antogs av riksdagen 2006 i enlighet med förslagen i propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257). Till det nya målet fastställdes fyra delmål som ska vägleda regeringens politik för att uppnå det övergripande målet. De fyra delmålen är:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande.
2. Ekonomisk jämställdhet.
3. En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.
4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.¹

Den jämställdhetspolitiska propositionen tog sin utgångspunkt i de förslag som hade formulerats i Jämställdhetspolitiska utredningens betänkande *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66). Övergripande prioriteringar för politiken har senare formulerats bl.a. i ett antal skrivelser till riksdagen, däribland *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014* (skr. 2011/12:3).

Jämställdhetsintegrering är den övergripande strategin för att genomföra jämställdhetspolitiken

En utgångspunkt för jämställdhetspolitiken är regeringens strategi om jämställdhetsintegrering som i korthet innebär att ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla steg av beslutsprocesserna och att de aktörer som deltar i beslutsprocessen ansvarar för att detta görs. Det innebär att analyser av kvinnors och mäns, flickors och pojkar,

¹ Regeringens förslag i 2009 års budgetproposition (prop. 2008/09:1, 13, avsnitt 5.3) om att den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå ledde till att målen för jämställdhetspolitiken upphörde och ersattes av ett mål, identiskt med det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv (bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Delmålen kvarstår dock på så sätt att de huvudsakligen anger den inriktning som styr regeringens politik.

situation och villkor ingår i beslutsunderlagen och att konsekvenser av förslag ska analyseras med hänsyn till jämställdhet mellan kvinnor och män. Konsekvensanalyser ska göras med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, se även kapitel 3.5.1. Som komplement till strategin om jämställdhetsintegrering genomför regeringen även s.k. särskilda åtgärder i syfte att påskynda arbetet med jämställda verksamheter.

Struktur för genomförande av jämställdhetspolitiken

I Regeringskansliet samordnas jämställdhetspolitiken av Jämställdhetsenheten (för närvarande Socialdepartementet).

Dåvarande Jämställdhetsombudsmannen (JämO) hade fram till 2009 i uppdrag att utöva tillsyn över lagar om diskriminering på grund av kön. I anslutning till ikraftträdandet av en ny gemensam diskrimineringslag den 1 januari 2009 slogs Jämställdhetsombudsmannen samman med de övriga tre tidigare ombudsmännen mot diskriminering i en ny sammanslagen myndighet – Diskrimineringsombudsmannen (DO).²

På regional nivå har länsstyrelserna i uppdrag att bl.a. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet och att verka för att nationella mål får genomslag i länet. Sedan 1994 finns en särskild sakkunnig vid länsstyrelserna i frågor om jämställdhet.

För en mer detaljerad beskrivning av styrningen av jämställdhetspolitiken hänvisar vi till kapitel 3 i detta betänkande.

2.3 Inriktning och avgränsningar av utredningens arbete

Utvecklingen rörande jämställdhet

Utredningen har belyst samhällsutvecklingen utifrån jämställdhetspolitikens delmål och de större samhällsförändringar som har ägt rum under de senaste tio åren. Eftersom utredningens uppdrag har varit omfattande har vi inte haft möjlighet att inom ramen för upp-

² Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO).

Utredningens analys av jämställdhetspolitikens effektivitet har både avsett resultat som kan kopplas till regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder och till styrningen av jämställdhetspolitikerna i övrigt. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att analysera eller utvärdera varje enskild insats som har ingått i regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder.

Utredningen har inte analyserat eller utvärderat andra åtgärder som har lagts utöver den särskilda jämställdhetsåtgärden men som har syftat till att nå regeringens jämställdhetspolitiska mål. Hit hör bland annat insatser som regeringen har vidtagit för att stärka kvinnors företagande och ändringar i föräldraförsäkringen i form av införandet av en jämställdhetsbonus.³ Insatser som dessa belyses emellertid översiktligt i beskrivningarna av utvecklingen inom respektive delmål.

Sverige är representerade i olika internationella samarbetsforum såsom exempelvis FN, EU och Nordiska ministerrådet och bedriver också ett jämställdhetsarbete inom ramen för arbetet med bistånd och utveckling. Det har inte ingått i vårt uppdrag att analysera dessa aspekter av jämställdhetsarbetet.

Att bedöma effekter

Utredningen har utgått från den etablerade definitionen av resultat som används i statlig verksamhet. Resultat består av de prestationer och effekter som kommer ut ur en verksamhet. Prestationer är de produkter och tjänster som produceras, exempelvis de analyser och åtgärder som genomförs till följd av de könsskillnader som har identifierats i en verksamhet. Effekter är konsekvenserna av de prestationer som görs.⁴ Effekter avser följaktligen den långsiktiga påverkan som ett projekt kan ha på organisationers verksamhet. Inom forskningen görs på motsvarande sätt en distinktion mellan ”kort-siktiga resultat” och ”långsiktiga effekter.”⁵

³ Regeringen uppdrog 2007 åt Tillväxtverket att genomföra ett fyraårigt program för att främja kvinnors företagande. Därefter har regeringen beslutat om ytterligare satsningar på att öka kvinnors företagande, se bland annat: Tillväxtverket (2015a). 2008 infördes en lag (2008:313) om jämställdhetsbonus.

⁴ ESV(2011).

⁵ Svensson m.fl. (2007); Lindholm red. (2011).

Inte lämna förslag på politiska åtgärder

Det har inte ingått i vårt uppdrag att lämna förslag på enskilda sakpolitiska åtgärder, t.ex. förändringar i föräldraförsäkringen eller förändringar i arbetsmiljölagstiftningen, som syftar till att stärka jämställdheten mellan män och kvinnor. Vi har dock valt att utifrån vår analys av hur jämställdheten har utvecklats föra fram förhållanden som vi bedömer bör uppmärksammas inom jämställdhetspolitiken, se vidare kapitel 12.

Indikatorer för jämställdhetspolitiken

I utredningens uppdrag har också ingått att se över de indikatorer som används för att följa upp jämställdhetspolitiken utifrån de jämställdhetspolitiska målen och delmålen. Mot bakgrund av att jämställdhetspolitikens indikatorer började användas först 2013 har vi gjort bedömningen att en meningsfull och fullständig sådan översyn är svår att göra i dagsläget.

2.4 Grundläggande begrepp i jämställdhetspolitiken

I detta avsnitt redovisar vi översiktligt för de begrepp och grundläggande teorier som har påverkat jämställdhetspolitiken. I ett avslutande avsnitt redogör vi för hur utredningen har valt att förhålla sig till de begrepp som rör jämställdhet och jämställdhetspolitik.

Kön/genus⁶

Inom genusforskningen är kön och genus centrala begrepp. Begreppen är dock mångtydiga och har en hög abstraktionsnivå, vilket innebär att de i likhet med många andra begrepp kan tolkas och användas på olika sätt.

En vanlig distinktion görs mellan kön och genus, där kön (eng. sex) hänvisar till biologiskt kön och genus (eng. gender) till socialt kön. Kvinnoforskningen och den feministiska teoribildningen har

⁶ För en redogörelse för kön- och genusbegreppen, se t.ex. Gothlin (1999); Hirdman (2001); Gemzoe (2002); Freidenvall och Jansson (2011); SOU 2014:80.

utgått från den senare ansatsen, den socialkonstruktivistiska, som baseras på idén att relationerna mellan kvinnor och män är skapade av samhället; de är inte biologiskt eller naturligt givna. Genusbegreppet har dock i sin tur kritiserats för att vidmakthålla en föreställning om att det finns både ett biologiskt givet kön och ett socialt konstruerat kön. Senare teoribildning har i stället pekat på behovet av att analysera gränsen mellan det biologiska och det socialt konstruerade snarare än att definiera den. Flera feministiska forskare har också valt att använda begreppet kön i stället för genus; de menar att maktaspekten eller den politiska sprängkraften förflyktigas om begreppet genus ersätter mer jordnära och vardagliga begrepp som kvinnor, män och kön.

Begreppet kön/genus används framför allt för att belysa maktrelationen mellan kvinnor och män. Några av de benämningar som ofta används för att illustrera dessa maktrelationer är könsordning, könsmaktordning, genusordning och genusystem. Dessa begrepp har också satt sina avtryck i jämställdhetspolitiken.

Teorin om genusystemet, som har utvecklats av historikern Yvonne Hirdman, beskrivs i propositionen *Delad makt, delat ansvar* (prop 1993/94:147). Enligt teorin verkar genusystemet genom två principer: könsens isärhållande och den manliga normens primat. Könsens isärhållande är ett begrepp som används för att visa på hur föreställningar om vad kvinnor och män är och bör vara bidrar till att skilja dem åt; det finns ett mönster där kvinnor systematiskt sidoordnas män. Isärhållandet kan exempelvis ta sig uttryck i en könssegregering på arbetsmarknaden med kvinnodominerade och mansdominerade yrken. Det andra begreppet – den manliga normens primat – används för att illustrera hur kvinnor systematiskt underordnas män. Det kan exempelvis gestaltas i termer av att män ofta har högre chefspositioner medan kvinnor återfinns längre ned i hierarkin. Kvinnor både sidoordnas och underordnas män. Enligt Hirdman är isärhållandet en förutsättning för kvinnors underordning, liksom att en förståelse av kvinnor och män som i grunden olika är grunden för isärhållandet.

På senare år har begreppen kön och genus utvecklats. Den s.k. binära uppdelningen i kvinnor och män har också kommit att ifrågasättas till förmån för en flerdimensionell syn på kön. I linje med denna utveckling görs ibland en distinktion mellan biologiskt, socialt och mentalt kön. Det senare avser hur en individ känner sig innerst inne

– som kvinna, man, ingetdera, blandat eller skiftande kvinna/man. Alla människor identifierar sig inte som antingen kvinna eller man. En person som biologiskt ser ut som en man och socialt uppför sig som en man kan ändå mentalt känna sig som en kvinna.

Andra centrala begrepp är diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck, som tar sikte på individer som inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön.⁷ I sammanhanget kan även begreppet cisperson nämnas; en cisperson känner sig bekväm i det kön som registrerades i folkbokföringen när han eller hon föddes och identifierar sig och uttrycker sig i enlighet med normen för det från födseln bokförda könet.⁸ Transpersoner används som ett samlingsbegrepp för personer som inte upplever sig som cispersoner.

Feminism(er)⁹

En grundläggande definition av feminism är dels en medvetenhet (insikt) om systematiska skillnader i villkor för kvinnor och män som grupper i samhället, dels en strävan efter förändring (handling) av dessa förhållanden så att kvinnor och män har lika villkor, makt och möjligheter. Att vara medveten om att kvinnor som grupp är underordnad och att vilja ändra på detta förhållande är således feminismens minsta gemensamma nämnare.

Det finns flera olika feministiska inriktningar. Inom litteraturen görs ofta en grov uppdelning i liberal feminism, radikalfeminism, marxistisk feminism (eller socialistisk radikalfeminism), poststrukturalistisk feminism, postkolonial feminism och queer feminism.¹⁰ Andra kategoriseringar är likhets- och skillnadsfeminism, särartsfeminism, statsfeminism, m.m. Inom de politiska partierna återfinns även begrepp såsom ekofeminism, centerfeminism och etisk feminism. Här finns inte utrymme att gå igenom dessa inriktningar på djupet, men kortfattat kan det konstateras att de olika feministiska

⁷ Diskrimineringslagen 2008:567, 1 kap 5, 2 §.

⁸ Prop. 2012/13:107.

⁹ För en överblick över feministiska inriktningar, se t.ex. Bryson (2009); Gemzoe (2002); Lindvert (2004).

¹⁰ Se t.ex. Gemzöe (2002).

inriktningarna skiljer sig åt avseende en rad dimensioner, såsom exempelvis vetenskapsteoretiska antaganden och vilka frågor som sätts i fokus. Medan liberal feminism utgår från kvinnor som aktörer och individer och betonar värdet av lika rättigheter och möjligheter, tar den feminism som influeras av marxistisk teoribildning sin utgångspunkt i hur produktionen är organiserad och hur detta strukturerar samhället utifrån klasser. För radikalfeminister utgör den systematiska underordningen av kvinnor den grundläggande strukturen i samhället, och mäns våld mot kvinnor betraktas som det yttersta uttrycket för den rådande könsmaktsordningen.

En kritik mot de tre modernistiska feminismerna – liberalfeminism, radikalfeminism och marxistisk feminism – som har framförts från den postmodernistiskt inriktade feminismen är att de förra essentialiserar kön, dvs. de utgår från att kvinnor och män är fasta kategorier.

Postmodernistiskt/poststrukturalistisk feminism ser kvinnan, liksom andra identiteter, som språkliga konstruktioner utan essentiell motsvarighet i verkligheten. För att förstå hur dessa kategoriseringar och hierarkiseringar etableras måste forskningen studera dessa processer och utmana kategorierna. Studier inom ramen för detta perspektiv kan exempelvis välja att fokusera på hur kvinnlighet och manlighet konstrueras i diskurser om jämställdhet.

Queerfeminister ifrågasätter att det överhuvudtaget finns några fasta könskategorier.¹¹ Inriktningen skjuter särskilt in sig på att utmana den heterosexuella matrisen, dvs. hur heterosexualitet konstrueras som norm i samhället. Postkoloniala feminister har i sin tur riktat sin kritik mot att den feministiska teoribildningen har utgått från västerländska kvinnor – vita, privilegierade kvinnors erfarenheter och engagemang – som norm och därmed betraktat kvinnor i globala syd som avvikare. Enligt denna inriktning är ras och etnicitet, men också geografisk position och klass av central betydelse.

Gemensamt för de tre postmoderna/-strukturalistiska feminismerna är således att de skjuter in sig på att kritisera generaliseringar om "kvinnor som grupp" (eller "kvinnors villkor"). Skillnaderna inom gruppen kvinnor anses vara så pass omfattande att andra maktordningar måste tas i beaktande för att kvinnors villkor, makt och möjligheter ska kunna förbättras.

¹¹ Rosenberg (2002).

Intersektionalitet¹²

Begreppet intersektionalitet används för att synliggöra specifika situationer av förtryck och dominans som skapas i skärningspunkter för maktrelationer baserade på sociala kategorier såsom ras, kön och klass. Ett intersektionellt perspektiv synliggör behovet av att i teori och praktik utgå från kunskap om att kvinnor och män inte är homogena grupper. Kön är således inte den enda kategorin som bestämmer människors identitet, villkor och situation. Med ett intersektionellt perspektiv riktas sökarljuset mot att identifiera hur olika sociala kategorier är sammanvävda med varandra och hur samspelen av olika kategorier påverkar det sociala livet.

Ett intersektionellt perspektiv syftar till att synliggöra vilka maktstrukturer som medverkar till människors skilda villkor och till att kritiskt granska dessa strukturer. Maktordningarna sorterar in människor i grupper och skapar komplexa hierarkier och mönster av inkludering och exkludering.

Intersektionella analyser skjuter in sig på att studera processer som skapar såväl underordning som privilegium. Betydelsen av könstillhörighet kan exempelvis försvagas respektive förstärkas i olika åldrar, situationer och relationer. I vissa sammanhang kan det vara en fördel att vara kvinna, i andra oväsentligt och ibland en direkt nackdel. Identiteter och positioner ses därmed som situationsbundna. Med ett normkritiskt perspektiv riktas blicken bl.a. mot de mönster som premierar vithet, manlighet, medelklass, heterosexualitet, urbanitet m.m. och som kan vara diskriminerande.

Det är dock viktigt att betona att forskningen om intersektionalitet har utvecklats under de senaste 10–20 åren och därmed är förhållandevis ny. Det finns exempelvis en inomvetenskaplig diskussion om huruvida intersektionalitet är ett begrepp, ett perspektiv eller en teori. Intersektionalitet används inte heller på ett enhetligt sätt, utan det tillämpas av aktörsorienterade, strukturalistiska och poststrukturalistiska forskningstraditioner som tar sin utgångspunkt i olika maktperspektiv och metodologier. Mer kritiska röster menar att begreppet är allt för brett i teoretiska termer, allt för tve-

¹² För vidareläsning om intersektionalitet, se bl.a. Carbin & Tornhill (2004); Crenshaw (1991); Davis (2008); McCall (2005); Lykke (2005); de los Reyes & Mulinari (2003, 2005).

tydligt i termer av policy, och allt för osammanhängande i fråga om metodologi.¹³

Jämställdhet¹⁴

Begreppet jämställdhet är precis som många andra begrepp mångfacetterat och kan tolkas och användas på olika sätt. Begreppet lanserades under 1960-talet och 1970-talet för att tydliggöra skillnaden mellan jämställdhet och jämlikhet, där den förra avsåg relationerna mellan kvinnor och män och den senare relationen mellan olika sociala klasser. Begreppet institutionaliserades i samband med regeringens tillsättande av en Jämställdhetsdelegation 1972 och med den efterföljande jämställdhetslagen 1979 och inrättandet av Jämställdhetsombudsmannen 1980. På senare tid har begreppet jämlikhet också kommit att vidgas till att, förutom klass, också avse grupper såsom utrikes födda personer, hbtq-personer, personer med funktionsnedsättning m.m.

Inom forskningen görs en distinktion mellan formell jämställdhet (*de jure*) och reell jämställdhet (*de facto*).¹⁵ Begreppet formell jämställdhet innebär kortfattat att alla individer har samma medborgerliga fri- och rättigheter och att dessa följer individen, inte den grupp individen tillhör. Begreppet bottnar i Aristoteles sats ”lika ska behandlas lika och olika behandlas olika.” Målsättningen är likhet i behandling, men den har i övrigt inget materiellt innehåll. Begreppet reell jämställdhet innebär kortfattat att alla har samma ställning och inflytande. Utgångspunkten är vilka materiella villkor som omgärdar individen. Om situationen trots formellt samma rättigheter för kvinnor och män vad gäller exempelvis inflytande, utbildning och hälsa ser olika ut för kvinnor och män råder inte reell jämställdhet. Eftersom målsättningen är likhet i resultat betraktas särbehandling – exempelvis olika typer av aktiva åtgärder – som legitim för att uppnå en materiell, verklig, jämställdhet. Positiv särbehandling i samband med tjänstetillsättning är ett exempel på en aktiv åtgärd.

¹³ Davis (2008).

¹⁴ För vidareläsning om jämställdhetsbegreppet och jämställdhetspolitikens utveckling, se t.ex. Blandy Olsson (2010); Florin & Nilsson (2000); Lindvert (2004); Tollin (2011); Hirdman (2014).

¹⁵ SOU 2007:67.

Med det övergripande målet för jämställdhetspolitiken tydliggör regeringen vad den anser präglar ett jämställt samhälle och vilket resultat som ska uppnås. Samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på livets alla områden ses som en förutsättning för ett jämställt samhälle där kvinnor och män har samma makt att forma samhället och sina egna liv. I det sammanhanget kan samma utfall för kvinnor och män ses som en indikator på i vilken utsträckning kvinnor och män har lika livschanser.

Maskulinitet¹⁶

Män och maskulinitet är ett område som har vuxit sig allt starkare på senare tid. Sedan 1980-talet har utgångspunkten framför allt varit att visa på den stora repertoar av maskulina uttryck som har funnits genom historien och som finns i dag. Den så kallade kritiska maskulinitetsforskningen ser maskulinitet som något som är historiskt föränderligt, relationellt och icke-essentiellt.¹⁷

Den svenska maskulinitetsforskningen har företrädesvis fokuserat på välfärdsstatens betydelse. Den så kallade faderskapsforskningen har varit ett dominerande fält.¹⁸ Inom ramen för det fältet har tematikerna belysts såsom mäns uttag av föräldraförsäkringen, mäns ansvar i och för hemmet, skilda mäns föräldraskap, faderskapets historia, och nya faderskapsparadigm.¹⁹ Maskulinitetsforskningen i Sverige har också studerat förändringar av maskulinitet och dess relation till jämställdhet.

I utredningen om män och jämställdhet (SOU 2014:6) beskrivs bl.a. kvalitativ forskning om män och våld och genusnormers betydelse för män som utövare och offer för våld. Det finns forskning som visar på att mäns våld på ett generellt plan ses som moraliskt problematiskt, men också som något relativt accepterat. Mäns våld mot kvinnor, barn och andra män grundas i acceptansen för en traditionell maskulinitet som kopplar samman normer för manlighet med makt, tävling och dominans i stället för med omsorg och jäm-

¹⁶ För en översikt av svensk, nordisk och internationell maskulinitetsforskning, se Mellström, Hearn och Pringle i SOU 2014:6, bilaga 21.

¹⁷ Mellström (2006).

¹⁸ Folkesson (2000); Nordberg (2004, 2005).

¹⁹ Berglund (2007); Berg & Johansson (1999); Hagström (1999); Klinth (2002); Plantin (2001); Klinth och Johansson (2010); Mellström (2006).

ställdhet. Kopplingen mellan våld och mansnormer blir särskilt tydlig när man undersöker ungas attityder kring våld i vardagen.

Jämställdhetsintegrering²⁰

En vanligt förekommande definition av jämställdhetsintegrering kan hämtas från Europarådet och lyder som följer:

(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt deltar i beslutsfattandet.²¹

Ibland görs en indelning i organisationers interna och externa jämställdhetsarbete. Det interna arbetet fokuserar främst på det arbetsgivarpolitiska ansvaret och det arbete som ska göras mot bakgrund av diskrimineringslagen och dess krav på jämställdhetsplaner, lönekartläggningar och andra aktiva åtgärder. Det externa arbetet avser verksamheten och den service eller de tjänster och varor som produceras i organisationen. Med jämställdhetsintegrering avses vanligtvis hur jämställdhet ska integreras i kärnverksamheten, dvs. det externa jämställdhetsarbetet.²²

Jämställdhetsintegrering är en vanlig strategi i olika länders jämställdhetspolitik. Flera forskare anser att jämställdhetsintegrering är en strategi som möjliggör förändring.²³ Inom forskningen har emellertid jämställdhetsintegrering som strategi också kommit att kritiseras. Vissa forskare menar att jämställdhetsintegrering ofta ställs mot andra strategier och ofta får ge vika för andra mål som uppfattas som mer angelägna.²⁴ Enligt statsvetaren Katharina Tollin har jämställdhetsintegreringen införts i samklang med införlivandet av managementkulturen i offentlig sektor.²⁵ Tollin framhåller att metoderna för jämställdhetsintegrering blir ett sätt att decentralisera (och av-

²⁰ För vidareläsning om jämställdhetsintegrering, se t.ex. Bacchi & Eveline (2010); Benschop & Verloo (2006); Callerstig (2014); Callerstig och Lindholm (2013); Lindholm red. (2011); Lombardo & Meier (2009); Rönnblom (2009); Squires (2005, 2007); Yuval Davis (2005); Walby (2005); Verloo (2001); Wittbom (2009).

²¹ Europarådet (1998). Översättningen återges bl.a. i SOU 2007:15.

²² Se bl.a. SOU 2007:15.

²³ Squires (2007); Walby (2005).

²⁴ Verloo (2001); Andersson & Hedlund (2011).

²⁵ Tollin (2011).

politiserar) jämställdhetsfrågorna, samtidigt som större samhälleliga politiska reformer och frågor om social jämlikhet och omfördelning inte aktualiseras.

Liknande analyser gör statsvetarna Renée Andersson och Gun Hedlund som kopplar strategin om jämställdhetsintegrering till utvecklingen av New Public Management. I korthet innebär deras syn att jämställdhetsintegrering kan anses ligga i linje med större samhällsförändringar som bygger på idéer om avideologisering och avpolitiserings, vilket i sin tur bidrar till att maktfrågor lyfts ur fokus och mäns privilegier inte längre ifrågasätts.²⁶

Hur utredningen förhåller sig till de grundläggande begreppen

Mot bakgrund av det ovan anförda tar utredningen sin utgångspunkt i en förståelse av kön och genus som socialt och kulturellt konstruerat. Enligt utredningens mening tar sig kön och genus uttryck i ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Dessa ojämlika maktförhållanden gestaltar sig i bl.a. olika tillgång till resurser, makt, inflytande, omsorg och olika mönster för kvinnors och mäns våldsatthet.

Att ha en insikt om att det råder en ojämlik köns- eller genusordning och av det dra slutsatsen att detta förhållande bör ändras innebär också att utredningen utgår från ett feministiskt perspektiv. Väl medvetna om de olika inriktningar som finns inom den feministiska teoribildningen ansluter vi oss till feminismens kärna: att kvinnors underordning och de systematiska skillnaderna i villkor som råder mellan kvinnor och män ska upphöra så att kvinnor och män får samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Samtidigt anser utredningen att den binära synen på kön, den så kallade tvåkönsmodellen, inte är oproblematisk. Många människor identifierar sig inte som kvinna eller man. Andra människor upplever att deras biologiska eller juridiska kön inte överensstämmer med hur de själva definierar sig.

Av utredningens direktiv framgår att jämställdheten mellan kvinnor och män ska beskrivas och analyseras. Enligt vår mening är kategoriseringen av kvinnor som grupp respektive män som grupp

²⁶ Andersson & Hedlund (2011).

både nödvändig och problematisk. Kategoriseringen är nödvändig för att över huvud taget kunna visa på, kartlägga och analysera mönster, trender och likheter och skillnader *mellan* kvinnor och män. Samtidigt vill vi understryka att det finns väsentliga skillnader *inom* gruppen kvinnor och gruppen män i termer av bl.a. klass, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning samt könsöverskridande identitet eller uttryck. Kunskapen om andra maktordningar och de skillnader som finns i villkor, makt och möjligheter och vad de innebär för olika grupper av kvinnor och män måste integreras och tillåtas påverka genomförandet av jämställdhetspolitiken i olika sammanhang.

I utredningen har vi inte haft möjlighet eller resurser att genomgående belysa alla frågor ur ett intersektionellt perspektiv. Det ligger inte heller i utredningens uppdrag. Däremot har vi haft som ambition att uppmärksamma skilda villkor *inom* gruppen kvinnor liksom *inom* gruppen män, där så har varit möjligt.

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i det jämställdhetspolitiska målet och de jämställdhetspolitiska delmålen. Vi har därmed sett begreppet jämställdhet som ett politiskt begrepp och ett mål till skillnad från exempelvis begreppet genus som är ett analytiskt verktyg. Vidare har vi utgått från att målet för jämställdhetspolitiken är samma utfall för kvinnor och män, inte enbart samma förutsättningar för kvinnor och män. I fråga om jämställdhetsintegrering har utredningen främst fokuserat på vilka förutsättningar som finns för att jämställdhetsintegrering ska leda till att de jämställdhetspolitiska målen får genomslag och för att jämställdhetsintegrering ska få hållbara effekter. Det innebär att vi även i viss mån har belyst det interna jämställdhetsarbetets relation till arbetet med jämställdhet.

2.5 Hur vi har genomfört vårt arbete

Uppdrag till forskare

För att belysa utvecklingen mot jämställdhet har utredningen gett ett antal forskare i uppdrag att beskriva och analysera utvecklingen inom olika. Dessa forskare och områden är:

- Delmål 1: En jämn fördelning av makt och inflytande, Christina Bergqvist, professor Uppsala universitet

- Delmål 2: Ekonomisk jämställdhet (exklusive utbildning), Anita Nyberg, professor emerita Stockholms universitet
- Delmål 2: Ekonomisk jämställdhet (Utbildning), Mia Heikkilä, fil dr. Mälardalens högskola
- Delmål 3: En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, Maria Stanfors, professor Lunds universitet
- Delmål 4: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra, Maria Eriksson, professor Mälardalens högskola
- Media inklusive sociala medier, Madeleine Kleberg, docent Stockholms universitet
- Kultur, Vanja Hermele, doktorand Stockholms universitet
- Hälsa, Karin Schenck-Gustafson, professor Karolinska institutet och Sara Dahlin, utredare Socialstyrelsen

Rapporterna återfinns i sin helhet i *Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen* SOU 2015:86. Med utgångspunkt i dessa rapporter och andra relevanta utredningar och utvärderingar har vi redovisat och analyserat utvecklingen gällande jämställdhet mellan män och kvinnor. Vi har också använt oss av data från SCB:s indikatorer för jämställdhetspolitiken.

Intervjuundersökningar

För att få underlag om vilka resultat som jämställdhetspolitiska insatser har lett till har utredningen intervjuat företrädare för ett urval av myndigheter och organisationer. Vi har också intervjuat forskare och utredare som har utvärderat insatser som har ingått i regeringens särskilda jämställdhetsinsatsning. Utredningen har också samtalat med företrädare för Regeringskansliet. I bilaga 3 redovisas vilka myndigheter och organisationer samt personer som utredningen har samtalat med och intervjuat.

Enkätundersökningar

Jämställdhetsutredningen har genomfört tre enkätundersökningar.

En enkät omfattade de särskilt sakkunniga för jämställdhet vid länsstyrelserna. Samtliga 21 sakkunniga besvarade denna enkät.

En andra enkät avsåg ett urval av kommuner. Dels fick SKL:s nätverk av kommundirektörer som träffas i frågor om jämställdhet svara på enkäten, dels skickades enkäten till ett stratifierat urval av kommuner. Svarefrekvensen uppgick till 67 procent och totalt besvarade 68 kommuner enkäten.

En tredje enkät ställdes till de myndigheter som under åren 2011–2014 hade fått uppdrag inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder. Sammanlagt besvarade 81 procent denna enkät, vilket motsvarar 46 myndigheter.

Samtliga enkäter redovisas i bilaga 4.

Uppdrag till Ramböll Management Consulting (Ramböll)

I syfte att belysa effekter av den särskilda satsningen på jämställdhetsåtgärder har Ramböll Management Consulting (Ramböll) på uppdrag av Jämställdhetsutredningen dels kartlagt hur dessa medel har fördelats på olika områden och ändamål, dels utvärderat vilka effekter som är möjliga att utläsa till följd av dessa insatser.

Referensgrupp

En referensgrupp med företrädare för organisationer från det civila samhället har följt utredningens arbete. Gruppen har sammanträtt vid tre tillfällen och har fått ta del av och diskutera utredningens iakttagelser och preliminära överväganden. Gruppen har också lämnat synpunkter på viktiga frågor att uppmärksamma i fråga om utvecklingen av jämställdhet och jämställdhetspolitikens genomförande. En förteckning av vilka organisationer som har ingått i referensgruppen finns i bilaga 5.

Andra utredningar

Parallellt med Jämställdhetsutredningen har utredningen *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och bedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2015:55) haft i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma behovet av att inom befintlig myndighetsstruktur samla insatser och sprida erfarenheter som stöd för berörda myndigheter och andra aktörer. *Delegationen om jämställdhet i arbetslivet* (SOU 2015:50) har också haft i uppdrag att lämna förslag på jämställdhetspolitikens område. Jämställdhetsutredningen har löpande tagit del av dessa utredningars arbete.

Därutöver bör följande utredningar nämnas som ingår som underlag i vår analys och våra förslag.

- Stöd för framtiden – om stöd för jämställdhetsintegrering (SOU 2007:15)
- Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan (SOU 2010:99)
- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien (SOU 2011:1)
- Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2012:69)
- Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken (Ds 2013:37)
- Män och jämställdhet (SOU 2014:6)
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49)

Jämställdhetsutredningen har träffat företrädare för Riksrevisionen som i juni 2015 redovisade sin granskning av regeringens jämställdhetspolitik.²⁷

2.6 Betänkandets disposition

I kapitel 3 redogör vi för hur den nationella jämställdhetspolitiken styrs i dag i fråga om mål, lagstiftning, organisation och ekonomiska medel. I kapitlet redovisar vi också på ett övergripande plan

²⁷ Riksrevisionen (2015).

styrningen för andra tvärspektoriella frågor (ungdoms-, barnrätts- och integrationspolitiken samt politiken för funktionshindersfrågor).

I kapitel 4–8 redovisar vi utvecklingen rörande jämställdhet inom olika områden.

I kapitel 9–11 följer en redovisning av erfarenheter och effekter som rör jämställdhetspolitikens genomförande.

I kapitel 12 och 13 återfinns våra slutsatser och förslag.

I kapitel 14 redogör vi för kostnaderna och konsekvenserna av våra förslag.

3 Nuvarande styrning av jämställdhetspolitiken

3.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi hur jämställdhetspolitiken styrs. Utöver de specifika mål, lagar och organisation som gäller jämställdhet, redovisar vi också på ett övergripande plan hur riksdagens och regeringens mål och lagstiftning i stort förhåller sig till de jämställdhetspolitiska målen. I kapitlet redovisar vi även vilka myndigheter som omfattas av reglering som rör jämställdhetspolitiska krav. Därutöver redogör vi översiktligt för hur andra tvärspektoriella frågor organiseras och styrs. Avslutningsvis följer en översikt av utvecklingen för anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder.

3.2 Mål och delmål

3.2.1 Nuvarande mål för jämställdhetspolitiken

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken beslutades av riksdagen 2008.

- *Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma sambället och sina egna liv.*
(prop. 2005/06:1552008/09:1, bet. 2005/06:AU11, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2005/06:257, 2008/09:115).

Utifrån detta övergripande mål har regeringen angett följande fyra delmål:

- *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.
- *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- *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.
- *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.¹

Jämställdhetsintegrering är en etablerad strategi som används av såväl FN som EU. Sedan 1994 har regeringen i de jämställdhetspolitiska propositionerna angett att jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen.² Regeringen utgår ifrån Europarådets definition, där jämställdhetsintegrering innebär en ”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.”³

Regeringen har även fört fram att särskilda åtgärder är en del i denna strategi om jämställdhetsintegrering. De särskilda åtgärderna har setts som ett sätt att främja och utveckla arbete med att inte-

¹ Mål för jämställdhetspolitiken antogs först av riksdagen 2006 i samband med antagandet av propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06: AU11, rskr. 2005/06:257). Regeringens förslag i 2009 års budgetproposition (prop. 2008/09:1, 13, avsnitt 5.3) om att den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå ledde sedan till att målen för jämställdhetspolitiken upphörde och ersattes av ett mål, identiskt med det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det beslutades av riksdagen hösten 2008 (bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Delmålen kvarstår dock på så sätt att de huvudsakligen anger den inriktning som styr regeringens politik.

² Strategin presenterades för första gången i propositionen *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar* (prop. 1993/94: 147). Regeringen har också beslutat om en strategi för jämställdhetsintegrering, (U2012/1388/JÅM).

³ Ibid.

grera ett jämställdhetsperspektiv i den offentliga sektorn och nå de jämställdhetspolitiska målen.⁴

3.2.2 Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken

Statistiska centralbyrån (SCB) fick 2008 i uppdrag av regeringen att genomföra en förstudie om att vidareutveckla jämställdhetsstatistiken. SCB konstaterade i sin rapport 2009 att merparten av den statistik som behövdes redan fanns, men att den inte alltid presenterades på ett sådant sätt att jämställdhetsperspektivet synliggjordes. SCB föreslog därför att skapa en samlad ingång för jämställdhetsstatistik inom prioriterade områden.⁵

SCB fick 2010 i uppdrag att vidareutveckla jämställdhetsstatistiken. Enligt uppdraget skulle SCB fortsätta att utveckla jämställdhetsstatistiken enligt de förslag som SCB hade lämnat i förstudien, och utveckla indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken. SCB lämnade förslag på 72 indikatorer.⁶ Dessa har sedan utvecklats ytterligare i nära dialog med Regeringskansliet. Sedan 2012 publiceras dessa indikatorer på SCB:s webbplats i form av ett temaområde om jämställdhet. Antalet indikatorer uppgår nu till 88 stycken. SCB uppdaterar dessa indikatorer två gånger om året och de är numera en del i SCB:s samlade jämställdhetsstatistik.⁷

I Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken (Ds 2013:37) redovisar regeringen dels arbetet med indikatorerna för jämställdhet, dels hur uppföljningen av jämställdhetspolitik i övrigt bör utformas. Enligt promemorian behövs en samlad och återkommande uppföljning som bör baseras på ett urval av huvudindikatorer som ska redovisas årligen. Indikatorerna bör i första hand användas för att göra deskriptiva analyser. Systemet bör också, enligt promemorian, utgöras av sammanhållna uppföljningar som både avser arbetet med jämställdhetsintegrering och resultatet av särskilda insatser. En rimlig periodicitet för sådana mer sammanhållna uppföljningar bör vara minst fyra år.⁸

⁴ I regeringens skrivelse 2011/12:3 *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011-2014* anger regeringen att särskilda åtgärder kompletterar regeringens strategi om jämställdhetsintegrering.

⁵ Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008b).

⁶ Utbildningsdepartementet (2011a).

⁷ Se <http://www.scb.se/jamstalldhet/>

⁸ Ds 2013:37.

3.3 Jämställdhet inom andra utgiftsområden

Statens budget är indelad i 27 utgiftsområden som rymmer sammanlagt 81 områden. Jämställdhet utgör tillsammans med områdena integration och diskriminering utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Eftersom jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi för jämställdhetspolitiken kan mål som rör jämställdhet förväntas återfinnas även inom övriga utgiftsområden.

Vi har kartlagt hur och i vilket sammanhang jämställdhetspolitiska mål eller ambitioner redovisas i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:01) i syfte att skapa en översikt av hur de jämställdhetspolitiska målen får genomslag inom de 27 utgiftsområdena.⁹ I tabell 3.1 visas i vilka utgiftsområden som jämställdhetspolitiska mål finns angivna.

⁹ Kartläggningen är gjord genom att söka efter skrivningar som rör jämställdhet/ett uttalat könsperspektiv i respektive utgiftsområdes övergripande mål eller något av de områden som ingår i ett utgiftsområde. I sista hand har vi undersökt om det inom ett utgiftsområde finns andra skrivningar om jämställdhet i avsnittet Politikens inriktning. En kategorisering har där efter gjorts utifrån om skrivningen relaterar till nuvarande övergripande mål eller delmål för jämställdhetspolitiken.

Tabell 3.1 Utgiftsområden med jämställdhetspolitiska mål eller ambitioner (BP 2014/15)¹⁰

Utgiftsområde (U0)	Utgifts- område	Område	Politikens inriktning
U01: Rikets styrelse			Länsstyrelserna Demokratipolitik Nationella minoriteter
U03: Skatt, tull och exekution		Skatt	Skatt
U04: Rättsväsendet			Ja
U05: Internationell samverkan			Försvar
U06: Försvar och samhällets beredskap			Ja
U07: Internationellt bistånd			Ja
U09: Hälsovård, sjukvård, social omsorg		Funktionshinder- politik	Hälso- och sjukvård Politik för sociala tjänster
U010: Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning			Ja
U011: Ekonomisk trygghet vid ålderdom	Ja		Ja
U012: Ekonomisk trygghet för familjer och barn	Ja		Ja
U013: Integration och jämställdhet		Jämställdhet	Jämställdhet
U014: Arbetsmarknad och arbetsliv		Arbetslivspolitik	Arbetsmarknad
U015: Studiestöd			Ja
U016: Utbildning och universitets- forskning		Kommunernas vuxenutbildning	Skola Vuxenutbildning Högskoleutbildning Forskning
U017: Kultur, medier, trossamfund och fritid	Ja	Idrott Folkbildning Filmpolitik	Ungdomspolitik Kultur
U019: Regional tillväxt	Ja		Ja
U022: Kommunikationer		Transportpolitik	Politiken för informationssamhället
U023: Areella näringar, landsbygd och livsmedel			Ja
U024: Näringsliv			Näringspolitik

Källa: Regeringens budgetproposition för 2015, prop. 2014/15:01

¹⁰ I de fall där utgiftsområdena omfattar flera olika områden nämns vilket område som har jämställdhet inskrivet.

För merparten av utgiftsområdena redovisar regeringen jämställdhetspolitiska mål eller ambitioner. I åtta utgiftsområden finns dock inga explicita mål eller ambitioner om jämställdhet (UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, UO8 Migration, UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, UO 20 Allmän miljö- och naturvård, UO 21 Energi, UO 25 Allmänna bidrag till kommuner samt UO 26 och UO 27 Statsskuldsräntor m.m. och Avgiften till Europeiska unionen).

Det bör framhållas att bilden som framkommer i tabell 3.1 inte är helt rättvisande. Jämställdhetspolitiska insatser och ambitioner nämns även i andra delar av budgetpropositionen, i första hand resultatredovisningen. Ett exempel är UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjande och byggande samt konsumentpolitik under vilket det anges att frågor om jämställdhet är viktiga forskningsfrågor inom samhällsbyggnadssektorn. Ett annat exempel är UO 8 Migration. Här nämns att Migrationsverket har tagit fram jämställdhets- och mångfaldsplaner för att stärka kompetensen rörande jämställdhet och likabehandling.

3.3.1 Få utgiftsområden som har explicita jämställdhetsmål

Det är ovanligt att utgiftsområdena i sin helhet har mål som kan knytas till de jämställdhetspolitiska målen. Endast 3 av 27 utgiftsområden har mål om jämställdhet, exempelvis UO 19 Regional tillväxt: ”Regeringens mål för jämställd regional tillväxt är att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att nå inflytande i det regionala tillväxtarbetet och få tillgång till tillväxtresurser.”

Det är också ovanligt att något av de områden som ingår i utgiftsområdena har mål som utgår från de jämställdhetspolitiska målen. Enbart nio områden har explicita jämställdhetsmål. Som exempel kan nämnas målet för filmpolitiken (som ingår i området Kultur, medier, trossamfund och fritid i utgiftsområde 17): ”De statliga insatserna för filmen bör [...] syfta till att främja [...] jämställdhet och mångfald på filmområdet.”

3.3.2 Något vanligare att jämställdhet tas upp i politikens inriktning

När det gäller politikens inriktning redovisar regeringen jämställdhetspolitiska ambitioner inom totalt 26 av 81 områden, vilket är en något högre andel än andelen med mål.

I exempelvis UO 10: Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning anges att: ”Det är nödvändigt att ha ett tydligt könsperspektiv både då sjukfrånvaron analyseras och åtgärder planeras och vidtas.”

3.3.3 Målen rör i första hand delmålen makt och inflytande och ekonomisk jämställdhet

Målen och de jämställdhetspolitiska ambitionerna kan i första hand relateras till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken och delmålen om makt och inflytande och om ekonomisk jämställdhet.

Delmål 3 *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet* och delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* går mer sällan att relatera till övriga utgiftsområdets mål eller ambitioner. Delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* omnämns främst i relation till utgiftsområdet Rättsväsendet (UO 4) och olika former av brottsbekämpning och preventiva insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Delmål 3 relateras framför allt till utgiftsområdena Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, Ekonomisk trygghet vid ålderdom och Ekonomisk trygghet för familjer och barn (UO 10–12). I dessa fall redovisar regeringen mål och ambitioner som rör enskildas ekonomiska situation, t.ex. vad gäller att tidiga livsval som att arbeta deltid/inte förvärsarbete på grund av åtaganden kring barn och familj påverkar pensionen senare i livet.

I vissa fall har de skrivningar som används en något vagare koppling till det jämställdhetspolitiska målet och delmålen. Exempelvis är ”jämställdhet och näringsliv” liksom ”kvinnors sjukfrånvaro och arbetsrelaterade ohälsa” relaterade till nuvarande delmål 1 *En jämn fördelning av makt och inflytande* respektive delmål 2 *Ekonomisk jämställdhet*. Även t.ex. ”jämställdhet på internet”, ”ökad jämställdhet i klimatfrågan”, eller ”könsroller och landsbygdsutveckling” kan

relateras till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken, och främst delmål 1 och 2, men i en något bredare bemärkelse.

3.4 Lagstiftning, regleringar i EU och internationella konventioner

I detta avsnitt redovisar vi översiktligt den svenska lagstiftningen som rör jämställdhet och regleringar i EU med avseende på jämställdhet. Vi redogör också för vilka internationella konventioner som Sverige har förbundit sig att beakta.

3.4.1 Regeringsformen ställer krav

Förutom diskrimineringslagen och separata lagar som reglerar krav i fråga om jämställdhet, finns också krav i regeringsformen som reglerar principerna för det svenska statskicket. I regeringsformen regleras grundläggande rättsprinciper som också rör jämställdhet.¹¹ I regeringsformens 1 kap. 2 § regleras följande målsättning som den offentliga förvaltningen ska verka för:

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.¹²

I regeringsformen regleras skyddet mot diskriminering i bland annat 2 kap. 13 § (förbud mot könsdiskriminering).

3.4.2 Från jämställdhets- till diskrimineringslag

År 1979 instiftades Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (1979:1118). Lagen kom att ersättas 1991 av Jämställdhetslagen (1991:433) vars ändamål var att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt

¹¹ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

¹² Regeringsformen(2010:1408), 1 kap, 2 §.

utvecklingsmöjligheter i arbetet (jämställdhet i arbetslivet).¹³ År 2009 upphörde Jämställdhetslagen att gälla och den mer övergripande Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft. Diskrimineringslagen har till ändamål att: ”motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.”¹⁴

Diskrimineringslagen innehåller, utöver diskrimineringsförbudet, också krav på att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska vidta s.k. aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett bl.a. kön. Arbetsgivare är exempelvis skyldiga att vart tredje år genomföra lönekartläggningar, och (för arbetsgivare med minst 25 anställda) upprätta handlingsplaner för jämställda löner och jämställdhetsplaner.¹⁵

3.4.3 Jämställdhet regleras i olika lagar

Därutöver finns en rad andra svenska lagar som påverkar hur jämställdhetspolitiken kan genomföras. Av central betydelse är Abortlagen (1974:595), Brottsbalken (1962:700) som reglerar t.ex. grov kvinnofridskränkning, tvångsäktenskap och sexualbrott inklusive köp av sexuell tjänst och Socialtjänstlagen (2001:453) som bland annat ska ge stöd till våldsutsatta kvinnor och män och hjälpa brottsoffer, såsom kvinnor som utsatts för övergrepp eller våld av närstående. Ytterligare lagar av relevans är Föräldraledighetslagen (1995:584) som behandlar rätten att vara föräldraledig samt förbud mot att missgynna arbetssökande eller arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledighet. Andra relevanta lagar är Skollagen (2010:800) som föreskriver att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar såsom jämställdhet och Högskolelagen (1992:1434) som föreskriver att i högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

¹³ Jämställdhetslag (1991:433), 1 §.

¹⁴ Diskrimineringslag (2008:567), 1 §.

¹⁵ Ibid., 3 kap 10 §, 11 § och 13 §.

3.4.4 I samband med ny myndighetsförordning regleras inte längre sektorsövergripande krav

Utöver ovan nämnda lagar finns ett antal förordningar som har relevans för jämställdhetspolitiken. Mellan 1995–2007 fanns Verksförordningen (1995:1322), som skulle tillämpas på myndigheter under regeringen. Verksförordningen föreskrev att myndighetschefen skulle ”beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken.”¹⁶

Verksförordningen ersattes 2008 av Myndighetsförordningen (2007:515) i vilken jämställdhet inte explicit regleras. I stället anges att ”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel”.¹⁷

Syftet med myndighetsförordningen var att göra en åtskillnad mellan förvaltningspolitiska krav, t.ex. rättssäkerhet och kvalitet, och sektorsövergripande krav, t.ex. integration och jämställdhet. Den nuvarande utgångspunkten är således att de förvaltningspolitiska kraven ska ingå i myndighetsförordningen och de sektorsövergripande kraven i stället ska regleras i regelverk som avser det enskilda området, dvs. separata lagar eller instruktioner.¹⁸

3.4.5 Generella förordningar med krav på jämställdhet

I Kommittéförordningen (1998:1474) 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Därutöver finns Förordningen om den officiella statistiken (2001:100) 14 § som föreskriver att: ”Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.”

¹⁶ Verksförordning (1995:1322) 7 §, punkt 4.

¹⁷ Myndighetsförordning (2007:515) 3 §.

¹⁸ Finansdepartementet (2007).

3.4.6 Regleringar rörande jämställdhet i Europeiska unionen

EU har sedan länge arbetat med jämställdhet och redan 1957 blev principen om lika lön för lika arbete en del av Romfördraget. I Fördraget om Europeiska unionen fastställs att jämställdhet mellan kvinnor och män är ett av EU:s grundläggande värden. Vidare fastställs att unionen ska bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter.¹⁹

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs vidare att unionen i all sin verksamhet ska syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem.²⁰

Artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuder diskriminering på grund av bl.a. kön. Vidare föreskriver stadgans artikel 23 att: ”Jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön. Principen om jämställdhet utgör inget hinder för att behålla eller besluta om åtgärder som innebär särskilda förmåner för det underrepresenterade könet.”²¹ I artikel 51 av stadgan anges att dess bestämmelser riktar sig till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

När det gäller EU-lagstiftningen finns det i dag flera olika direktiv som reglerar likabehandling mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och i socialförsäkringar samt i fråga om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

3.4.7 Internationella konventioner ställer krav

Sverige har förbundit sig till en rad åtaganden vad gäller jämställdhet genom olika internationella konventioner, varav CEDAW (FN:s Konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor) utgör en viktig del. Konventionen antogs av FN:s generalförsam-

¹⁹ Fördraget om Europeiska Unionen, artikel 2 och 3.

²⁰ Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, artikel 8.

²¹ Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02.

ling 1979. Sverige ratificerade konventionen år 1980.²² CEDAW innehåller 30 artiklar, varav de första 16 består av definitioner och rättigheter. I dessa fastslås bl.a. att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv, avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och angripa beteendemönster som är stereotypa och som framställer det ena könet som bättre eller sämre än det andra.²³ Alla stater rapporterar vart fjärde år till FN:s kvinnodiskrimineringskommitté hur de lever upp till konventionens artiklar.²⁴

Nämnas bör också Pekingsplattformen (Beijing Platform for Action), som är ett tilläggsdokument till FN:s Kvinnokonvention och som tillkom under FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995. Plattformen innehåller 12 kritiska områden som rör kvinnors livssituation, såsom kvinnor och utbildning, kvinnor och hälsa, kvinnors inflytande och feminisering av fattigdom.²⁵ Åtagandena i plattformen följs upp vart femte år.²⁶

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) konstaterar bl.a. att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning, vilka är allvarliga kränkningar av kvinnors och flickors mänskliga rättigheter och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Konventionens syfte är att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet, och att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bland annat genom att stärka kvinnors ställning.²⁷ Sverige ratificerade konventionen år 2014.

²² <http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/fns-kvinnokonvention/>

²³ <http://www.jamstall.nu/lagar-och-rattigheter/kvinnokonventionen/>

²⁴ För Sveriges senaste rapport, se Regeringskansliet (2014).

²⁵ <http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/pekingplattformen/>

²⁶ För Sveriges senaste rapport, se Socialdepartementet (2014a). Sverige ansvarade dessutom för EU:s tredje uppföljning av Pekingsplattformen, 2009, se Integrations- och Jämställdhetsdepartementet (2010).

²⁷ Europarådets fördragsserie nr. 210.

3.5 Organisation och struktur

I detta avsnitt redovisar vi först de myndigheter som har en starkare anknytning till jämställdhetspolitiken. Det rör sig om Diskrimineringsombudsmannen som har ett centralt uppdrag att motverka diskriminering på grund av bl.a. kön och att verka för jämställdhet, samt om ett antal myndigheter som har fått ett särskilt ansvar av regeringen att verka för att de jämställdhetspolitiska målen får genomslag även hos andra myndigheter och verksamheter.

3.5.1 Regeringskansliets arbete med jämställdhetspolitik

I Regeringskansliet ansvarar Jämställdhetsenheten vid Socialdepartementet för att bereda beslut och i övrigt biträda regeringen i frågor som rör jämställdhetspolitiken. Regeringen har fattat beslut om en strategi för jämställdhetsintegrering för Regeringskansliets arbete. Utgångspunkten för denna strategi är att ett jämställdhetsperspektiv ska ”integreras i alla steg av beslutsprocesserna om detta inte är uppenbart irrelevant för sakfrågan. Syftet är att skapa bästa möjliga förutsättningar för att jämställdhet ska genomsyra regeringens politik”.²⁸

Enligt regeringens beslut har samtliga statsråd ansvar för att ett jämställdhetsperspektiv beaktas i regeringens beslut och styrning av myndigheter och verksamheter. På tjänstemannanivå ansvarar huvudmännen för att ett jämställdhetsperspektiv integreras i beslutsunderlaget för respektive sakområde.²⁹ Vid varje departement ska det finnas en jämställdhetssamordnare. Regeringens strategi innebär också att varje departement varje år ska besluta om en plan för arbetet med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsenheten ska stödja övriga enheters arbete och årligen följa upp och redovisa hur arbetet genomförts. För arbetet finns en interdepartemental arbetsgrupp med företrädare för samtliga departement.

Strategin avser Regeringskansliets arbete med propositioner, skrivelser, lagförslag och kommittédirektiv. Strategin omfattar också

²⁸ Utbildningsdepartementet (2012).

²⁹ I departementen finns huvudmän för olika sakområden. För var och en av de myndigheter som hör till departementen finns en huvudman som ansvarar för frågor om myndighetens styrning. (Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet 10 §).

Regeringskansliets arbete med EU-ärenden. En del i denna strategi är att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i regeringens styrning av myndigheter. Strategin avser även regeringens styrning av de statligt ägda bolagen.

Sverige deltar också via Jämställdhetsenheten aktivt i internationella forum för jämställdhetspolitiskt samarbete inom exempelvis FN, EU och Nordiska ministerrådet.

3.5.2 Myndigheter med anknytning till jämställdhetspolitiken

Diskrimineringsombudsmannen

I Sverige fanns under perioden 1980–2009 den statliga myndigheten Jämställdhetsombudsmannen, med uppdrag att utöva tillsyn över de lagar som rörde jämställdhet. I anslutning till ikraftträdandet av en ny gemensam diskrimineringslag den 1 januari 2009 uppgick Jämställdhetsombudsmannen tillsammans med de övriga tre tidigare ombudsmännen mot diskriminering i en ny sammanslagen myndighet – Diskrimineringsombudsmannen (DO).³⁰

Enligt lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen ska DO bland annat verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. DO ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett ovan nämnda sju diskrimineringsgrunder. DO ska vidare inom sitt område informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer; följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer; följa forsknings- och utvecklingsarbete; hos regeringen föreslå författningsförändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, samt ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

Av lagens förarbeten framgår att DO:s uppdrag omfattar att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. Det handlar bl.a. om att

³⁰ De övriga tre ombudsmännen var Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO).

informera allmänheten och på andra lämpliga sätt medverka i strävandena att främja jämställdhet. Det handlar också om att synliggöra strukturer som kan vara ett hinder för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön.³¹

Utöver tillsyn över diskrimineringslagens förbud mot diskriminering utövar DO också tillsyn över lagens krav på arbetsgivare och utbildningsanordnare att vidta s.k. aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett bl.a. kön.³²

Länsstyrelserna

I förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion regleras uppgifter för länsstyrelserna som rör jämställdhet. Enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelserna bl.a. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Vid länsstyrelserna ska det också finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet. Det ingår också i länsstyrelsernas uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i länet. Länsstyrelsernas jämställdhetsuppdrag och arbete med detta beskrivs mer utförligt i kapitel 10.

Länsstyrelserna har också en regional samordnande roll i arbetet med delmål 4 i jämställdhetspolitiken – *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Länsstyrelserna har vidare haft flera olika uppdrag som under en längre tid utgjort en infrastruktur för arbetet med delmål 4, se vidare kapitel 9.

Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning)

Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet har i uppdrag att öka genomslaget för forskning och kunskap om genus och jämställdhet inom akademien och i samhället som helhet.³³ Sedan 2008 har sekretariatet fått uppdrag av regeringen på jämställdhetsområdet som har syftat till att bidra med kunskapsspridning och att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering.³⁴

³¹ Prop 2007/08:95, s. 380 f.

³² Diskrimineringslag 2008:567, 3 kap.

³³ Göteborgs universitet (2015).

³⁴ Utbildningsdepartementet (2013b).

Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet har i uppdrag från regeringen att utveckla och sprida kunskap och information om mäns våld mot kvinnor. Med begreppet mäns våld mot kvinnor avses här även hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. NCK ska bedriva forskning och utbildning på området, samt vara ett stöd för myndigheter och organisationer i frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Det ska även stödja driften av en nationell stödtelefon för personer som har utsatts för hot och våld, Kvinnofridslinjen.³⁵

Särskilda uppdrag till myndigheter

Utöver den mer permanenta struktur som vi har redovisat ovan finns också flera myndigheter som har flera omfattande uppdrag inom jämställdhetspolitiken.

Bland annat har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att fördela statsbidrag till jämställdhetsprojekt.³⁶ Socialstyrelsen fördelar utvecklingsmedel till kommuner och ideella föreningar och erbjuder tillsammans med länsstyrelserna nationellt och regionalt kompetensstöd i arbetet med bland annat våldsutsatta kvinnor.³⁷ Socialstyrelsen fördelar också fr.o.m. den 1 augusti 2015 statsbidrag till lokala ideella organisationer vars verksamhet riktas till våldsutsatta kvinnor och deras barn samt våldsutsatta flickor för att erbjuda dem stöd och skydd mot mäns våld.³⁸

Till de större satsningarna under senare år hör bland annat Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) där 41 myndigheter har fått regeringens uppdrag att till och med 2018 arbeta med och utveckla jämställdhetsintegrering. Nationella sekretariatet för genusforskning har fått i uppdrag att stödja myndigheterna i planeringen och genomförandet av uppdragen. Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ) som genomförs av Länsstyrelsen i Gotlands län under 2013–2015,

³⁵ Utbildningsdepartementet (2011a).

³⁶ I enlighet med förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.

³⁷ Socialdepartementet (2014b).

³⁸ Förordning (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

har varit ytterligare en insats för att stärka och samordna länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering.³⁹

3.6 Reglering av myndigheternas jämställdhetsuppdrag

3.6.1 Instruktioner och regleringsbrev med jämställdhetsperspektiv

Enligt statistik för 2014 från Statistiska centralbyrån (SCB) hade 95 myndigheter (50 procent) skrivningar med jämställdhetsperspektiv i sina regleringsbrev och 95 myndigheter (50 procent) saknade sådana skrivningar. I instruktionerna hade 88 myndigheter (44 procent) skrivningar med jämställdhetsperspektiv och 111 myndigheter (56 procent) saknade sådana skrivningar.⁴⁰

Den faktiska andelen myndigheter med krav på jämställdhet är dock lägre. I SCB:s statistik ingår endast de myndigheter som har regleringsbrev hos Ekonomistyrningsverket och därmed har regleringsbrev riktade direkt till sig som myndighet (cirka 200), men för närvarande finns det 348 myndigheter.⁴¹ Det totala antalet myndigheter som har innefattats i SCB:s statistikunderlag mellan 2011–2014 skiljer sig åt, bl.a. då universitet och högskolor räknades in för 2011–2012 men inte för 2013–2014.⁴²

³⁹ Utbildningsdepartementet (2013b) och Utbildningsdepartementet (2013a).

⁴⁰ SCB (2015a), s. 8. Se bilaga 6 för en fullständig redogörelse.

⁴¹ Statskontoret (2015a).

⁴² Anledningen till detta är att universitet och högskolor styrs av högskoleförordningen och inte har enskilda instruktioner, varför Regeringskansliet i samråd med SCB beslöt att universitet och högskolor skulle undantas granskningen. Beslutet fattades dock först gällande 2013 års statistik.

Tabell 3.2 Jämställdhetsperspektiv i myndigheters regleringsbrev 2011–2014 per departement

Antal myndigheter (andel i procent)

Departement	2011	2012	2013	2014
Arbetsmarknadsdepartementet	3 (33)	3 (33)	3 (38)	4 (50)
Finansdepartementet	4 (31)	2 (15)	2 (15)	3 (25)
Försvarsdepartementet	2 (18)	3 (27)	3 (27)	3 (27)
Landsbyggsdepartementet	3 (38)	2 (33)	4 (67)	4 (67)
Justitiedepartementet*	7 (33)	6 (29)	7 (33)	9 (43)
Kulturdepartementet	2 (8)	2 (8)	5 (21)	5 (21)
Miljödepartementet	1 (17)	1 (17)	1 (17)	6 (100)
Näringsdepartementet	4 (19)	4 (19)	4 (20)	5 (25)
Socialdepartementet	30 (59)	27 (54)	32 (64)	32 (64)
Utbildningsdepartementet	13 (23)	44 (77)	19 (83)	20 (91)
Utrikesdepartementet	3 (30)	3 (30)	2 (25)	4 (50)
Totalt:	72 av 234 (31)	97 av 230 (42)	82 av 192 (43)	95 av 190 (50)

Källa: SCB (2015a); (2014b); (2013a); (2012a)

*För Justitiedepartementet räknar SCB in de myndigheter som ingår i Sveriges domstolar i statistiken över instruktioner, men inte rörande regleringsbrev.

Tabell 3.3 Jämställdhetsperspektiv i myndigheters instruktioner år 2011–2014 per departement

Antal myndigheter (andel i procent)

Departement	2011	2012	2013	2014
Arbetsmarknadsdepartementet	4 (44)	4 (44)	4 (50)	4 (50)
Finansdepartementet	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (17)
Försvarsdepartementet	1 (9)	1 (9)	1 (9)	1 (9)
Landsbygdsdepartementet	4 (50)	4 (67)	4 (67)	4 (67)
Justitiedepartementet*	5 (24)	5 (24)	5 (24)	5 (17)
Kulturdepartementet	24 (96)	23 (96)	22 (92)	23 (96)
Miljödepartementet	1 (17)	1 (17)	1 (17)	1 (17)
Näringsdepartementet	4 (19)	5 (24)	5 (25)	5 (25)
Socialdepartementet	30 (59)	30 (60)	28 (56)	29 (58)
Utbildningsdepartementet	10 (18)	9 (16)	10 (43)	11 (50)
Utrikesdepartementet	1 (10)	1 (10)	1 (13)	2 (25)
Totalt:	85 av 234 (36)	84 av 230 (37)	82 av 192 (43)	88 av 199 (44)

Källa: SCB (2015a); (2014b); (2013a); (2012a)

*För Justitiedepartementet räknar SCB in de myndigheter som ingår i Sveriges domstolar i statistiken rörande instruktioner, men inte rörande regleringsbrev.

3.6.2 Antal myndigheter med krav eller uppdrag om jämställdhet har ökat något

Som framgår av tabellerna 3.2 och 3.3 ovan har andelen myndigheter med jämställdhetsperspektiv i regleringsbrev och instruktioner ökat mellan 2011–2014. Några departement utmärker sig. Inom exempelvis Miljödepartementets ansvarsområde har andelen myndigheter med jämställdhetsperspektiv i regleringsbreven ökat från 17 procent till 100 procent mellan 2013 och 2014.

Även inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde har andelen myndigheter med jämställdhetsperspektiv, framför allt i regleringsbreven, ökat, från 23 till 91 procent mellan 2011 och 2014.⁴³ Finansdepartementet utmärker sig också i sammanhanget, men på ett annat sätt: 0 procent av dess myndigheter hade skrivningar om jäm-

⁴³ Detta beror dock i viss mån på att underlaget skiljer sig åt mellan åren, se ovan, vilket resulterar i att antalet myndigheter under Utbildningsdepartementet totalt sett är mycket lägre under de senaste två åren.

ställdhet i instruktionen 2011–2013 (andelen ökade dock till 17 procent 2014). Departementets andel myndigheter som har skrivningar i regleringsbrev har minskat över tid, från 31 procent 2011 till 25 procent 2014.

3.6.3 Myndigheter som saknar uppdrag om jämställdhetsperspektiv

Flera myndigheter saknar uppdrag som rör ett jämställdhetsperspektiv i sina instruktioner. I denna grupp ingår bl.a. Skatteverket, Statistiska Centralbyrån, Valmyndigheten, Läkemedelsverket, Barnombudsmannen, Arbetsgivarverket, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården och Svenska Institutet.⁴⁴

Under 2015 har instruktionerna för ett antal myndigheter med hög relevans för jämställdhetspolitiken ändrats där ett jämställdhetsuppdrag numera ingår; Arbetsförmedlingen, Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, Sida och Socialstyrelsen.

3.6.4 Myndigheternas uppdrag ser olika ut

Utredningen har analyserat statistiken från SCB vad gäller instruktionernas utformning.⁴⁵ Enligt utredningens studie kan de skrivningar som används i instruktionerna delas in i nedanstående sex grupper. En myndighet kan förekomma i fler än en gruppering, i de fall de har fler än en skrivning som åsyftar jämställdhet, se tabell 3.4.

Länsstyrelserna skiljer ut sig mot övriga myndigheters instruktioner genom att deras instruktion även föreskriver att det ska finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet vid länsstyrelsen. Denna kategori har inte tagits med i nedanstående sammanställning då den endast förekommer i länsstyrelseinstruktionen.

⁴⁴ SCB (2015a).

⁴⁵ Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, Arbetsförmedlingen, Sida, Socialstyrelsen och i viss mån även Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd har fått förnyade instruktioner under 2015, där skrivningar om jämställdhet har inkorporerats. Dessa myndigheter räknas in i nedanstående gruppering – men inte i redogörelsen för SCB:s statistik ovan, i avsnitt 3.6.1-3.6.2, då denna avser situationen fram till år 2014.

Tabell 3.4 Kategorisering av skrivningar om jämställdhet i myndigheters instruktioner

Gruppering	Antal myndigheter	Exempel på myndigheter
Integrera ett jämställdhetsperspektiv/ integrera ett jämställdhetsperspektiv i relation till andra perspektiv	44	T.ex. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Försäkringskassan, (i princip) samtliga myndigheter under Kulturdepartementet
Särskilt belysa effekterna för kvinnor och män/beakta kvinnors och mäns villkor eller förutsättningar ⁴⁶	20	T.ex. Vetenskapsrådet, Centrala studiestödsnämnden, Statskontoret
Redovisa resultat och/eller statistik med kön som övergripande indelingsgrund	12	T.ex. Skogsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmannen
Verksamhetsanpassad skrivning ⁴⁷	9	T.ex. Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Folkhälsomyndigheten
Sträva efter en jämn könsfördelning vid anställningar eller i beredningsorganisationen	5	T.ex. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
Motverka diskriminering utifrån diskrimineringsgrunderna	2	Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, Universitet- och Högskolerådet

Enligt denna kategorisering tycks det saknas en enhetlighet vad gäller det sätt på vilket jämställdhet regleras i instruktionerna. Det vanligaste är att instruktionerna har skrivningar om att ”integrera ett jämställdhetsperspektiv”, antingen i sig självt eller som en del av flera perspektiv som myndigheten ska arbeta med. Det näst vanligaste är skrivningar om att ”belysa eller beakta effekter/villkor/förutsättningar för kvinnor och män.” I andra fall används t.ex. skrivningar om könsuppdelad statistik eller mer verksamhetsanpassade skrivningar.

⁴⁶ I grupperingen har skrivningar om ”könspecifika förhållanden” (1 fall), ”konsekvenser för jämställdhet” (2 fall) samt ”främja jämställdhet mellan kvinnor och män” (4 fall) inkluderats.

⁴⁷ T.ex. att motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden, eller att ansvara för ett informationssystem där skillnader i arbetsskador mellan kvinnor och män särskilt belyses.

3.7 Styrningen av jämställdhetspolitiken i jämförelse med styrningen av andra tvärsektoriella områden

Vid en jämförelse med andra tvärsektoriella områden kan såväl likheter som skillnader med jämställdhetspolitiken konstateras. I detta avsnitt jämför vi jämställdhetspolitiken med i första hand barnrätts-, och ungdoms- samt funktionshinderpolitiken.

3.7.1 Sektorsövergripande mål

I likhet med jämställdhetspolitiken har såväl barnrätts- som ungdoms- och funktionshinderpolitiken mål som är sektorsövergripande, dvs. mål som berör ett antal andra områden såsom utbildning, arbetsmarknad, hälsa, demokrati osv.

Samtliga områden tar också en viktig utgångspunkt i internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

Gemensamt är också att politikens mål och inriktning har formulerats i propositioner och strategier eller handlingsprogram/handlingsplaner.⁴⁸

3.7.2 Jämställdhetspolitiken särskiljer sig genom att inte ha en central myndighet som ska verka för att politikens mål nås

På barnrättsområdet finns Barnombudsmannen (BO), på ungdomsområdet Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) och inom funktionshinderspolitiken Myndigheten för delaktighet (MFD). Dessa myndigheter har i uppgift att verka för ett genomslag för politiken inom respektive område. Myndigheterna har också uppgifter som rör uppföljning och samordning, se tabell 3.5. En liknande myndighet saknas på jämställdhetsområdet. Som framgått av kapitel 3.5.2 finns flera aktörer med uppdrag som knyter an till jämställdhetspolitiken, men deras uppdrag rör delar eller aspekter av jämställdhetspolitiken. DO:s uppdrag att verka mot diskriminering rör kön, men är en av flera diskrimineringsgrunder som myndigheten arbetar med. Vidare ingår det inte i DO:s uppgifter att följa

⁴⁸ Socialdepartementet (2011a).

upp eller samordna insatser som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen, utan utgångspunkten är regeringens mål som rör diskriminering.⁴⁹ Vidare finns NCK vars uppdrag rör en del av jämställdhetspolitikens delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Därtill har Nationella sekretariatet för genusforskning fått temporära uppdrag att stödja myndigheterna i arbetet med jämställdhetsintegrering. Slutligen finns länsstyrelserna vars uppgifter inom jämställdhetsområdet rör det regionala och lokala arbetet med jämställdhet.

Sammantaget finns ingen motsvarande myndighet på nationell nivå med ett övergripande ansvar som det finns inom de övriga nämnda tvärssektoriella områdena, se tabell 3.5.

⁴⁹ Målet för regeringens politik mot diskriminering är *Ett sambälle fritt från diskriminering*. (prop.2008/09:1. utg.omr.13, bet 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115).

Tabell 3.5 Myndigheter på tvärssektoriella områden

Fråga/område	Myndighet med övergripande ansvar	Andra myndigheter	Uppgifter ⁵⁰
Barnrättspolitik	BO		Verka för genomslag för politiken Kunskapsutveckling och spridning Information och opinion Uppföljning/utvärdering Företräda barn ”Granskning” av myndigheter, kommuner och landsting
Ungdomspolitik	MUCF		Verka för genomslag för politiken Kunskapsutveckling och spridning Stöd till myndigheter, kommuner och landsting Uppföljning/utvärdering Bidragsgivning Samordning
Funktionshinderspolitik	MFD		Verka för genomslag för politiken Kunskapsutveckling och spridning Utbildning och information Metodutveckling och sprida metoder Uppföljning/utvärdering
Jämställdhetspolitik		DO Uppsala universitet (NCK) Länsstyrelserna	DO ska motverka diskriminering på grundval av bl.a. kön. NCK utveckla och sprida kunskap och information om mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelserna uppgifter på regional nivå.

Som kan utläsas av tabell 3.5 ovan skiljer sig myndigheternas uppgifter i vissa avseenden, men de har också stora likheter. Såväl BO, som MUCF och MFD har i uppdrag att verka för att målen för politiken på deras respektive områden får genomslag i hela samhället

⁵⁰ Tabellen ska inte ses som en fullständig redovisning av myndigheternas uppgifter. Myndigheternas uppdrag i sin helhet återfinns i deras respektive instruktioner; Förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet, Förordning (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen, samt för BO även i Lag (1993:335) om Barnombudsmannen.

och de arbetar gentemot myndigheter, kommuner och landsting. Gemensamt för myndigheternas uppdrag är bl.a. att de ska samla och sprida kunskap om utvecklingen på respektive område, genomföra vissa stödjande insatser som utbildningar och metodutveckling, samt att redovisa statistik och göra relevanta uppföljningar. BO:s uppdrag särskiljer sig bl.a. genom att myndigheten även har i uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen samt att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting på BO:s uppmaning är skyldiga att lämna uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits inom den egna verksamheten för att genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen. BO har därmed en starkare granskande roll än MUCF och MFD.

På jämställdhetsområdet finns det, som framgår ovan, ingen myndighet med ett övergripande och samlat ansvar för att verka för att de jämställdhetspolitiska målen nås. Däremot finns det en sådan organisation på regional nivå hos länsstyrelserna, vars uppgifter beskrivs närmare i kapitel 10.

Även vid en bredare jämförelse med ytterligare andra tvärsektoriella områden är en central myndighet snarare en regel än ett undantag. Utvecklingen har dessutom under de senaste åren gått mot fler centrala myndigheter för denna typ av frågor. År 2012 fick exempelvis MUCF (dåvarande Ungdomsstyrelsen) i uppdrag att fungera som myndighetsstöd för politiken för det civila samhället.⁵¹ Bildandet av MFD 2014, genom en sammanslagning av Hjälpmedelsinstitutet och Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), syftade bl.a. till att markera ett mer samlat uppdrag på det funktionshinderpolitiska området och det tvärsektoriella perspektivet.⁵² Nämnas bör också att sedan 2010 är Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget inom området nationella minoriteter är ansvariga för att samordna och följa upp hur Sveriges minoritetspolitik genomförs i enlighet med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. På området mänskliga rättigheter redovisade regeringen i juli 2015 sin intention att inrätta en nationell MR-institution.⁵³

⁵¹ Förordning om ändring i förordningen (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen.

⁵² Ds 2013:40.

⁵³ Wallström & Bah Kuhnke (2015).

3.8 Ekonomiska medel

3.8.1 Nuvarande anslag för särskilda jämställdhetsåtgärder

I samband med regeringens vårändringsbudget för 2015, prop. 2014/15:99, har riksdagen beslutat om att öka stödet till kvinnojourerna med 25 miljoner kronor för 2015.⁵⁴ Anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder uppgår därmed till 162 539 miljoner kronor för 2015.

Anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder ökade kraftigt i samband med regeringens budgetproposition för 2007. I praktiken ägde en tiodubbling av anslaget rum mellan 2006 och 2007 och under åren 2007–2010 uppgick anslaget till cirka 400 miljoner kronor per år. Under 2011–2014 minskade riksdagen anslaget till cirka 240 miljoner kronor per år. Sammantaget avsattes nästan 2,6 miljarder kronor under dessa år. Den faktiska förbrukningen uppgår dock endast till ca 2,1 miljarder kronor, då alla medel inte kom att fördelas och förbrukas, se tabell 3.6.

Tabell 3.6 Tilldelade och förbrukade medel (milj. kr)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totalt 2007– 2014
Avsatta medel enligt statsbudget	417	393	400	400	240	239	239	253	2 581
Beslutade medel	47	284	484	502	230	238	245	252	2282
Förbrukade medel	47	207	477	513	208	223	230	244	2 149

Källa: Riksrevisionen (2015).

Kommentar. Orsaken till att inte hela anslaget har förbrukats återges i kapitel 9.3.3.

⁵⁴ Finansutskottets betänkande 2014/15:FiU21.

II Utvecklingen mot jämställdhet under 2005–2014

4 Jämn fördelning av makt och inflytande

I de följande kapitlen 4–8 redogör vi för utvecklingen gällande jämställdhet mellan kvinnor och män inom olika samhällsområden de senaste tio åren. I beskrivningen har vi utgått från de fyra jämställdhetspolitiska delmålen.

I kapitel 4 beskriver vi utvecklingen i fråga om makt och inflytande. I kapitel 5 redogör vi för utvecklingen gällande ekonomisk jämställdhet, vilket även inkluderar utvecklingen inom området utbildning. I kapitel 6 redovisar vi utvecklingen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och i kapitel 7 återfinns en redogörelse för utvecklingen när det gäller mäns våld mot kvinnor. I tillägg till genomgången av utvecklingen i förhållande till de jämställdhetspolitiska delmålen återfinns i kapitel 8 en beskrivning av skillnader mellan kvinnor och män i fråga om hälsa.

Kapitlen tar sin tidsmässiga utgångspunkt där den förra jämställdhetsutredningen slutade, dvs. i början av 2000-talet och avslutas vid tidpunkten för vår utredning. De exakta jämförelsepunkterna varierar dock beroende på bl.a. tillgången till statistik inom de olika områden som analyseras. Kapitlen är i stora delar strukturerade efter de indikatorer som har utvecklats inom ramen för jämställdhetspolitiken och som återfinns på SCB:s jämställdhetsportal.¹

Eftersom utredningens uppdrag har varit omfattande har avgränsningar varit nödvändiga. Det innebär att någon heltäckande bild av utvecklingen på de olika områdena inte ges och att flera aspekter inte beaktas. De empiriska nedslag som görs ska därför ses som illustrativa exempel på tendenser när det utvecklingen inom respektive område. För mer fylliga resonemang och djuplodande analyser hänvisas

¹ Ds 2013:37.

till utredningens underlagsrapporter, andra utredningar och den forskning som refereras till i kapitlen.²

4.1 Inledning

I det här kapitlet ges en översiktlig beskrivning och analys av utvecklingen de senaste tio åren avseende det jämställdhetspolitiska delmålet, en jämn fördelning av makt och inflytande.

Kapitlet är baserat på de forskningsrapporter som har tagits fram på uppdrag av utredningen och som är författade av professor Christina Bergqvist, docent Madeleine Kleberg och doktorand Vanja Hermele.³ Annan forskning samt tidigare utredningar, särskilt de betänkanden som har publicerats inom ramen för Delegationen för jämställdhet i arbetslivet – JA-delegationen – (SOU 2015:50) och Män och jämställdhet (SOU 2014:6),⁴ har utgjort viktiga kompletterande kunskapsunderlag. Underlag från den pågående Demokratiutredningen (Dir. 2014:11) har också använts. Därtill har deskriptiv statistik, huvudsakligen från Statistiska centralbyrån (SCB), använts.

Kapitlet är i stora delar strukturerat efter de indikatorer som har utvecklats inom ramen för jämställdhetspolitiken. Totalt finns 25 indikatorer inom området en jämn fördelning av makt och inflytande. Dessa indikatorer omfattar representation i politiken och i näringslivet, facklig representation, deltagande i medborgerliga aktiviteter, representation i offentlig sektor samt övrig representation.⁵ Mot bakgrund av utredningens direktiv lyfts även andra aspekter fram, såsom regionala aspekter och utrikes födda kvinnors och mäns makt och inflytande.

² Utredningens underlagsrapporter redovisas i *Forskingsrapporter till Jämställdhetsutredningen* (SOU 2015:86).

³ Bergqvist (2015); Hermele (2015); Kleberg (2015).

⁴ SOU 2015:50; SOU 2014:6.

⁵ Av dessa indikatorer ska fem s.k. huvudindikatorer följas upp årligen i budgetpropositionen. De fem huvudindikatorerna är: 1. Riksdagens sammansättning 1921–x, 2. Kommun- och landstingsstyrelsers ordförande, 3. Styrelser och ledning i börsföretag, 4. Chefer i privat sektor efter typ av chef och 5. Chefer i offentlig sektor efter typ av chef.

4.2 Beskrivning av delmålet en jämn fördelning av makt och inflytande

Det första jämställdhetspolitiska delmålet är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Delmålet lyder som följer:

”Delmålet är att uppnå jämn fördelning av makt och inflytande i samhället och att kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.” Delmålet anknyter i första hand till det övergripande målets första led – att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället.

Formella hinder ska inte ligga i vägen, inte heller ska ekonomiska eller sociala aspekter verka utestängande för att kvinnor ska ha samma möjlighet som män att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Målet tar sikte på formella politiska rättigheter – möjligheten att delta i demokratiska processer både som väljare och som valda. Det handlar om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att vara aktiva i politiska församlingar och olika ideella organisationer. Men målet tar även sikte på fördelningen av den makt som ligger utanför det som vanligen räknas till det demokratiska styrelseskicket. Det handlar om den makt som representeras av t.ex. företagen, medie- och trossamfund och som har stor betydelse i formandet av vårt samhälle. Med formuleringen ”att forma villkoren för beslutsfattandet” åsyftas att förutom att uppnå en jämn numerär fördelning av kvinnor och män på maktpositioner, skall även kvalitativa aspekter av maktutövning lyftas fram – att ha makt över dagordningen och inflytande över beslutens innehåll.

Målet handlar också om att flickor och kvinnor ska ha samma möjligheter som pojkar och män att delta i och påverka det som formar våra föreställningar, tankar och idéer om oss själva och vårt samhälle. Det gäller bl.a. kulturen, massmedia och folkbildningen. Delmålet rör också utbildning, där de immateriella värdena med utbildning lyfts fram såsom en del i individens personliga utveckling. Skolan, kulturen och föreningslivet har ett ansvar för att flickor har samma möjligheter som pojkar till inflytande i frågor som rör dem, vilket lägger grunden för demokratiska värderingar och främjar

flickors och pojkars lika möjligheter att vara – och att växa upp till att vara – aktiva samhällsmedborgare.

I delmålet om ekonomisk jämställdhet (delmål 2) står utbildningens materiella värde i förgrunden, som ett medel för att kunna ta plats på arbetsmarknaden och skapa sig en försörjning”.⁶

Av såväl jämställdhetspropositionen 1993/94:147 som den uppföljande jämställdhetspropositionen 2005/06:155 framgår att jämställdhet är en fråga om makt och att jämställdhetspolitiken tar sikte på att förändra maktförhållandena mellan kvinnor och män. Det betonas att detta förändringsarbete inte bör ligga på att förändra attityder för att uppnå jämställdhet, utan att arbetet i stället bör inriktas på att förändra informella strukturer i samhället som upprätthåller den ojämna maktfördelningen mellan könen. För att kunna förändra maktordningen mellan könen krävs kunskap och medvetenhet om såväl bristen på jämställdhet som vilka mekanismer som bidrar till att upprätthålla den.

Maktfrågan är relevant inom alla samhällsområden, men tar en särskilt konkret form i fråga om kvinnor och mäns representation inom politiken. En jämn representation av kvinnor och män på ledande positioner är ingen garanti för att den reella makten fördelas jämnt mellan könen. Det är dock en viktig förutsättning för att även kvalitativa aspekter av maktutövning ska kunna förändras i jämställd riktning. Möjligheterna att påverka beslutens innehåll förutsätter deltagande i beslutsfattandet.

Ett demokratiskt samhälle kännetecknas av ett brett och jämlikt deltagande på alla områden. Deltagandet ska ge medborgarna ett reellt inflytande. Ofta har deltagandet formulerats i en jämn representation av kvinnor och män i beslutsfattande församlingar. Målet tar sikte på formella politiska rättigheter – möjligheten att delta i demokratiska processer både som väljare eller valda och som aktiva i politiska partier. Men målet tar även sikte på fördelningen av den makt som ligger utanför den som vanligen räknas till det demokratiska styrelseskicket. Det handlar om den makt som utövas av t.ex. företag, medier och trossamfund och som har stor betydelse för formandet av samhället.

⁶ Prop. 2005/06:155, s. 46; bet. 2005/06:AU11; rskr. 2005/06:257.

4.3 Utvecklingen på området en jämn fördelning av makt och inflytande

Frågan om mäns makt och kvinnors underrepresentation i politik och i näringslivet har varit föremål för en rad statliga utredningar de senaste tio åren.⁷ I den jämställdhetspolitiska utredningens betänkande *Makt att forma samhället och sitt eget liv* (SOU 2005:66) framhålls bl.a. att andelen kvinnor på maktpositioner inom olika delar av samhället har ökat markant sedan början av 1990-talet, samtidigt som den stora majoriteten av makteliten fortfarande består av män. Vidare framhålls att könsfördelningen ser olika ut mellan olika områden och är jämnare inom politiken än inom exempelvis näringslivet. Skillnader finns också på olika nivåer, inom ett fält eller en sektor.

I betänkandet *Kön, makt och statistik* (SOU 2007:108) dras slutsatsen att den politiska makten fördelas jämställt på riksnivå, men mindre jämställt på lägre nivåer. Utredningen fann dock även på riksnivå systematiska skillnader i könsfördelningen av maktpositioner. Det gällde exempelvis mellan olika politiska nivåer, mellan partier, mellan nivåer inom partierna och i viss mån mellan regioner i landet. Mansdominansen var tydlig på regional och lokal politisk nivå.

I JA-delegationens slutbetänkande *Hela lönen, hela tiden – utmaningar för ett jämställt arbetsliv* (SOU 2015:50) anförts att dessa mönster i viss mån finns kvar. Könsfördelningen i riksdag och regering är fortsatt jämn, men inom partierna är variationen större. Könsfördelningen av toppositioner inom regionalpolitiken har dock gått tydligt framåt och även inom delar av den offentliga förvaltningen. JA-delegationen, som bl.a. har studerat könsfördelningen på chefspositioner i arbetslivet och i styrelser och ledningar i näringslivet, konstaterar att makten i och över arbetslivet har blivit jämnare fördelad mellan kvinnor och män, men att stora skillnader kvarstår. Vidare framhåller JA-delegationen att det finns stora skillnader mellan offentlig och privat sektor. Kvinnor återfinns dessutom i betydligt mindre utsträckning på ledande positioner i det privata näringslivet.

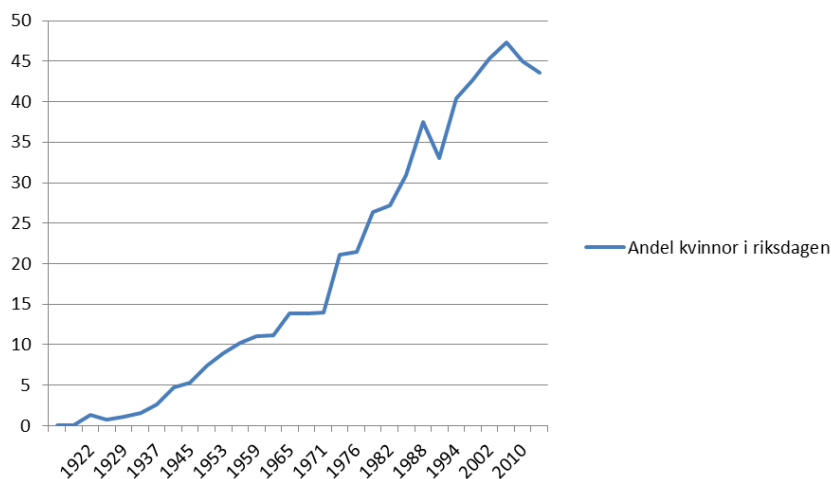
⁷ Se t.ex. SOU 2003:16; SOU 2005:66; SOU 2007:108.

4.4 Representation i politiken – riksdag, regering och EU

4.4.1 Andelen kvinnor och män i riksdagen

Riksdagens sammansättning efter val är en av de mest centrala indikatorerna i fråga om makt och inflytande. Riksdagen är demokratins viktigaste institution. Det är den högsta beslutsfattande församlingen i landet och i dess viktigaste uppgifter ingår att stifta lagar, besluta om statens utgifter och inkomster i statsbudgeten samt kontrollera regeringen och myndigheterna. En jämn könsfördelning i riksdagen är en grundläggande förutsättning för kvinnors och mäns makt och inflytande i politiken och samhället.⁸

Figur 4.1 Riksdagens sammansättning efter val 1921–2014



Källa: SCB (2014a).

⁸ Inom forskningen finns flera förklaringar till vad som påverkar könsfördelningen i folkvalda församlingar, bl.a. strukturella, institutionella, kulturella och aktörsorienterade förklaringar. Strukturella förklaringar utgår från grundläggande faktorer och förhållanden på systemnivå, såsom betydelsen av socioekonomiska faktorer, grad av demokrati och typ av välfärdsstat. Institutionella förklaringar lägger vikten på hur de politiska institutionerna är utformade, såsom valsysteem och förekomst av kvoteringsregler. Kulturella förklaringar betonar betydelsen av attityder och värderingar, bl.a. synen på kvinnors roll i samhället. Aktörsorienterade förklaringar riktar in sig på att förstå mekanismerna bakom förändring genom att analysera aktörer och processer. För litteraturöversikter, se bl.a. Bergqvist m.fl. (2008); Dahlerup & Leyenaar (2013); Freidenvall (2006).

Utvecklingen mot en jämnare könsfördelning i riksdagen har sedan allmän och lika rösträtt infördes 1919/1921 varit långsam, se figur 4.1.⁹ Det var inte förrän vid valet 1973 då ett första språng ägde rum: andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna ökade då från 14 till 21 procent. En förklaring till ökningen är att riksdagen 1971 gick från ett tvåkammarsystem till ett enkammarsystem. En annan förklaring är kvinnors ökade krav på ett mer demokratiskt samhälle med könsbalans i beslutsfattande församlingar.¹⁰

Vid valet 1991 sjönk andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna för första gången sedan rösträttens införande, från 38 till 34 procent. Andelen kvinnor i Socialdemokraternas riksdagsgrupp låg också kvar på samma nivå; könsfördelningen i partiet var dock förhållandevis jämn med 40 procent kvinnor och 60 procent män. Det högerpopulistiska partiet Ny Demokrati kom in i riksdagen och dess riksdagsgrupp bestod av enbart tre kvinnor (12 procent) och 22 män. Ut ur riksdagen åkte Miljöpartiet, som inte klarade fyraprocentsspärren.

Vid valet 1994 ägde ett andra språng rum: andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna ökade denna gång från 34 till 40 procent, vilket då var den högsta noteringen i världen. Den genomsnittliga andelen kvinnor i nationella parlament låg 1994 på 13 procent.¹¹ Ökningen av andelen kvinnor i riksdagen kan förklaras av de krav på ökad närvaro i det offentliga rummet som flera partiers kvinnoförbund ställde mot bakgrund av nedgången i kvinnorepresentation 1991 och det hot om ett nytt parti som det feministiska nätverket Stödstrumporna under parollen ”Hela lönen, halva makten!” lät framföra. Som en reaktion på dessa krav införde bl.a. Socialdemokraterna principen om varannan damernas på partilistorna.¹²

Sedan valet 1994 har andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna successivt ökat från 40 procent (1994) till 43 procent (1998), 45 procent (2002) och 47 procent (2006).¹³ Vid de två efterföljande valen

⁹ Bergqvist (1994); Freidenvall (2006); Wide (2006); Wängnerud (1998).

¹⁰ Bergqvist (2015).

¹¹ IPU (2015).

¹² För en analys av de svenska politiska partiernas införande av könskvotering och andra regelverk för en ökad kvinnorepresentation i politiken, se Freidenvall (2006).

¹³ Inför riksdagsvalet 2006 kom jämställdhet åter upp på den politiska dagordningen, bl.a. mot bakgrund av bildandet av ett nytt politiskt parti som särskilt profilerade sig i jämställdhetsfrågor: Feministiskt Initiativ. Partiet klarade inte av fyraprocentsspärren till riksdagsvalet, men lyckades bättre i valen till kommunfullmäktige, där det fick platser i en kommun 2010 och i 13 kommuner 2014. Jämställdhet var också en central fråga under supervalåret 2014, då Feministiskt initiativ rönt framgångar genom att ta en plats i EU-parlamentet.

2010 och 2014 sjönk andelen kvinnor till 45 procent (2010) respektive 44 procent (2014). Senaste gången en nedgång av andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna skedde var 1991, men aldrig tidigare har andelen kvinnor sjunkit i två val i rad. Jämfört med 1994, då Sverige hade den högsta andelen kvinnliga parlamentariker i världen i genomsnitt, sjönk Sverige i samband med valet 2014 till plats nummer 5 på den internationella rankingslistan.¹⁴

4.4.2 Politiska partier som grindvakter

Som framgår av statsvetaren Christina Bergqvists underlagsrapport till denna utredning står förklaringarna till nedgången på senare tid i andelen kvinnor i riksdagen att finna hos de politiska partierna.¹⁵ Andelen kvinnor är särskilt låg i Sverigedemokraternas riksdagsgrupp. När Sverigedemokraterna kom in i riksdagen för första gången, 2010, bestod partiets riksdagsgrupp av 15 procent kvinnor och 85 procent män. Vid det efterföljande riksdagsvalet, 2014, var andelen kvinnor 22 procent och andelen män 78 procent. I flera av de andra partierna kan också en minskning av andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna noteras vid valet 2014 jämfört med tidigare val. Speciellt anmärkningsvärd är nedgången i Folkpartiet, där andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna har sjunkit i två val i rad, från 50 procent 2006 till 42 procent 2010 och 26 procent 2014.

I tabell 4.1 visas andelen kvinnor bland partiernas kandidater och valda 1991–2014.

¹⁴ www.ipu.org

¹⁵ Bergqvist (2015).

Tabell 4.1 Andel nominerade och valda kvinnor i riksdagen, 1991–2014, riksdagspartier

Parti	S		V		MP		M		C		FP		KD		SD	
Nominerade/ Valda	N	V	N	V	N	V	N	V	N	V	N	V	N	V	N	V
1991	43	41	48	31	45	0	34	28	42	32	46	36	40	27	-	-
1994	50	48	49	46	48	44	36	28	44	37	44	35	42	33	-	-
1998	49	50	50	42	47	50	37	31	42	56	43	35	39	41	-	-
2002	49	47	50	47	44	59	34	40	42	50	41	48	41	30	-	-
2006	50	50	50	64	46	53	37	43	44	38	43	50	45	38	-	-
2010	49	48	51	58	46	56	41	48	43	30	44	42	44	37	26	15
2014	50	47	53	57	51	48	42	52	44	41	44	26	43	38	30	22

Not: I Ny Demokrati nominerades och valdes 17 respektive 12 procent kvinnor 1991–1994.

Källa: SCB (2014a).

Av tabell 4.1 framgår att det finns vissa skillnader mellan riksdagspartierna avseende andelen nominerade (kandidater) och valda kvinnor. Tre grupperingar kan urskiljas: de rödgröna partierna har nominerat som minst 43 procent kvinnor och som mest 53 procent kvinnor under perioden 1991–2014. De borgerliga partierna har nominerat mellan 34 och 46 procent kvinnor under motsvarande period. Sverigedemokraterna utmärker sig genom att ha nominerat betydligt färre kvinnor, mellan 26 och 30 procent.

Liknande mönster återfinns när det gäller andelen valda kvinnor, även om det inte är lika tydligt. Inom de rödgröna partierna har som minst 31 procent kvinnor och som mest 64 procent kvinnor valts till riksdagsledamöter under perioden 1991–2014. Inom de borgerliga partierna har mellan 26 procent och 56 procent kvinnor blivit valda till riksdagsledamöter. Relativt stora skillnader finns dock mellan de borgerliga partierna, liksom skillnader över tid. Inom Sverigedemokraterna har 15 respektive 22 procent kvinnor blivit invalda.

Forskningen visar att partierna är grindvakter i politiken; partierna avgör bl.a. vilka av sina företrädare som ska kandidera till riksdagen (och andra folkvalda församlingar) och i vilken ordning de ska placeras på listorna.¹⁶ Det betyder att väljarna tar ställning till vilka

¹⁶ Se exempelvis Bjarnegård (2013); Freidenvall (2006); Kenny (2013); Lovenduski och Norris (1995).

kandidater de vill lägga sin röst på först efter det att partierna har gjort en gallring och rangordning av sina respektive kandidater. Partiernas privilegium att sätta samman sin egen partilista påverkar följaktligen också könsfördelningen av kvinnor och män på partilistan.

4.4.3 Varvade listor

Generellt har de rödgröna partierna haft en högre kvinnorepresentation i riksdagen än de borgerliga partierna. En förklaring till variationen mellan partierna är att de rödgröna partierna i högre utsträckning än övriga partier går till val med partilistor där varannan kandidat på valsedeln är kvinna och varannan man, så kallade varvade listor (eller principen om varannan damernas). Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet har alla infört någon form av könskvotering.¹⁷ Inom Socialdemokraterna praktiseras exempelvis principen varannan damernas som innebär att kvinnor och män ska varvas på partilistorna. Vänsterpartiets listor ska bestå av minst 50 procent kvinnor och i Miljöpartiet ska partilistorna bestå av 50 procent av respektive kön, plus minus en person. Inom de borgerliga partierna finns olika former av målsättningar och rekommendationer om en jämn fördelning av kvinnor och män på partilistorna. Dessa regler är dock av frivillig karaktär, och benämns ofta inom forskningen som ”soft quotas”.¹⁸ Det enda parti som inte har infört någon form av regelverk gällande könsfördelningen på partilistorna är Sverigedemokraterna. Sverigedemokraterna är också det parti som har lägst andel kvinnor i sin partigrupp i riksdagen. I tabell 4.2 visas en översiktlig bild av partiernas regelverk gällande könsfördelningen på partilistorna.¹⁹

¹⁷ Sverige har till skillnad från många andra länder inte infört någon lagstiftad könskvotering till politiska församlingar. Till dags dato har ca 80 länder lagstiftat om könskvotering, se www.quotaproject.org; Dahlerup red. (2006); Dahlerup och Freidenvall (2005), (2008), (2010); Krook (2009).

¹⁸ Dahlerup red. (2006).

¹⁹ För mer detaljerad information av regelverken, se Freidenvall (2006), Wängnerud (2001), www.quotaproject.org

Tabell 4.2 Partiernas regelverk för könsfördelningen på partilistorna (förenklad bild).

Parti	Årtal för införande av regelverk	Precisering av regelverk
Moderaterna	1993	Målsättning om jämlik representation på partilistor
Kristdemokraterna	1987	Rekommendation om 40 % kvinnor på partilistor
Centerpartiet	1996	Rekommendation om jämlik representation på partilistor
Folkpartiet	1972 och 1984	Rekommendation om 40 % kvinnor på partilistor. Sedan 1984 rekommendation om varvade listor
Socialdemokraterna	1993	Varvade listor
Vänsterpartiet	1987	Minst 50 % kvinnor på partilistorna
Miljöpartiet	1987	Minst 50 % av endera kön, plus minus en, på partilistorna
Sverigedemokraterna	-	Inget regelverk

Källa: Freidenvall 2006; Wängnerud 2001; www.quotaproject.org

4.4.4 Topplaceringar på riksdagslistan

Förutom partiernas regelverk om könsfördelningen på partilistorna, spelar även topplaceringen på listorna roll för kvinnorepresentationen i de folkvalda församlingarna. Om ett parti enbart har ett mandat i en valkrets får partiet antingen 100 procent eller 0 procent valda kvinnor beroende på om en kvinna toppar listan eller inte. Om ett parti har två mandat och tillämpar varvade listor väljs en kvinna och en man, dvs. partiet får 50 procent kvinnor och 50 procent män, oberoende av vem som toppar listan. Om ett parti har tre mandat, och tillämpar varvade listor, får partiet antingen 67 procent kvinnor eller 33 procent kvinnor beroende på om en kvinna toppar listan eller inte. Om män toppar merparten av ett partis listor är sannolikheten stor att partiets kvinnorepresentation blir låg, i synnerhet om partiet är litet och har enbart ett mandat i varje valkrets. Av tabell 4.3 framgår i vilken utsträckning partierna har placerat kvinnor i toppen på partilistorna inför valen 1991–2014.

Tabell 4.3 Toppkandidater på riksdagslistorna, andel kvinnor.

Parti	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Moderaterna	28	34	24	19	29	45	25
Kristdemokraterna	5	28	0	14	38	38	24
Folkpartiet	36	33	27	52	45	41	31
Centerpartiet	29	38	43	55	34	45	45
Socialdemokraterna	25	45	43	34	41	31	28
Vänsterpartiet	29	39	29	52	72	55	59
Miljöpartiet	39	41	41	62	52	52	50
Sverigedemokraterna	-	-	-	-	-	0	0
Totalt	27	36	24	41	44	39	33

Källa: SOU 2007:67; Alnevall 2009; utredningens egna bearbetningar. Tabellen omfattar partier som är representerade i riksdagen.

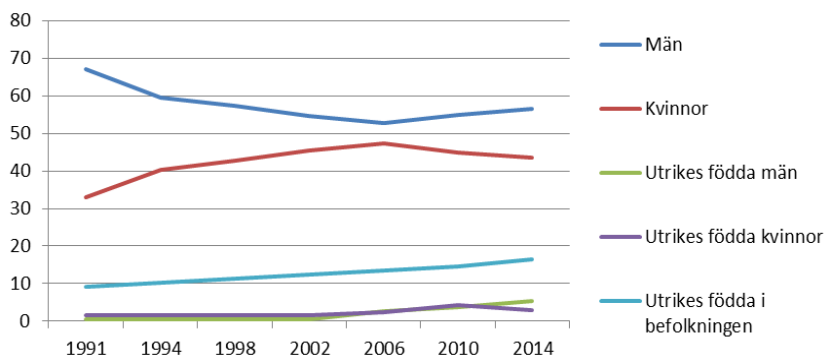
Andelen kvinnor som har placerats i toppen på listor till riksdagsval har både ökat och minskat över tid. Vid valet 1973 hade endast sex procent av alla listor en kvinna i toppen.²⁰ Drygt tjugo år senare – 2006 – hade ungefär hälften av listorna en kvinna i toppen (44 procent). Sedan dess har andelen listor med kvinnor i topp minskat, till 39 procent 2010 och 33 procent 2014. Den huvudsakliga förklaringen till minskningen går att finna i Sverigedemokraternas inträde i riksdagen. Inga av Sverigedemokraternas listor inför valen 2010 och 2014 hade en kvinna i topp. Det finns dock stora skillnader mellan partierna. Inför valet 2014 hade Moderaterna, Kristdemokraterna och Socialdemokraterna mindre än 30 procent riksdagslistor som toppades av en kvinna. Av Folkpartiets listor toppades 31 procent av en kvinna. Av Centerpartiets, Miljöpartiets och Vänsterpartiets listor toppades däremot 45, 50 respektive 59 procent av listorna av en kvinna. Andelen kvinnor som placeras i toppen på listorna kan dessutom fluktuera över tid inom partierna. Ett illustrativt exempel är Kristdemokraterna som vid valet 1998 inte hade någon riksdagslista med en kvinna i topp, för att ha en andel om 38 procent kvinnor i topp vid valen 2006 och 2010.

²⁰ SOU 2007:67.

4.4.5 Inrikes och utrikes födda kvinnor och män i riksdagen

Andelen utrikes födda riksdagsledamöter har ökat från 2,0 procent till 8,3 procent mellan 1991 och 2014. Under samma period ökade dock andelen utrikes födda i populationen, från 9,2 procent till 16,5 procent.²¹ Utrikes födda är därmed underrepresenterade i riksdagen i förhållande till sin andel i befolkningen. Med tanke på att kvinnor generellt sett är underrepresenterade bland de förtroendevalda skulle det kunna förväntas att gruppen utrikes födda kvinnor är sämre representerade än gruppen utrikes födda män. Så är inte fallet. Även om skillnaderna är små har andelen utrikes födda kvinnor varit större än andelen utrikes födda män vid fem av sju riksdagsval under perioden 1991–2014. Vid 2014 års riksdagsval sjönk antalet utrikes födda kvinnor (från 15 kvinnor 2010 till tio kvinnor 2014) medan antalet utrikes födda män ökade (från 13 män 2010 till 19 män 2014), se figur 4.2.

Figur 4.2 Riksdagsledamöter 1991–2014, andel kvinnor och män totalt och andel utrikes födda kvinnor och män



Källa: SCB (2014a). Utredningens bearbetningar.

Bland de utrikes födda kvinnorna och männen har merparten ett nordiskt ursprung. Vid valet 2002 var fem ledamöter (varav tre kvinnor och två män) födda utanför Europas gränser. Vid valet 2010 hade andelen ökat till 14 ledamöter (varav åtta kvinnor och sex män).

²¹ SCB (2014a).

Vid valet 2014 var andelen kvinnor födda utanför Europas gränser fem kvinnor (av totalt tio utrikes födda kvinnor) och nio män (av totalt 19 utrikes födda män).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att andelen kvinnor i riksdagen har ökat stegvis, förutom under de senaste decennierna då både nedgångar och uppgångar kan noteras. Under de senaste tio åren har andelen kvinnor i riksdagen minskat från 45 procent 2002 till 44 procent 2014. Det innebär att utvecklingen inte är linjär och att det därmed inte går att räkna med att den alltid går framåt.²²

4.4.6 Kvinnor och män i riksdagen

Många, men inte alla, riksdagsledamöter har en plats i något av riksdagens utskott. En utskottsposition är viktig för att få inblick och inflytande i riksdagens arbete. Här bereds regeringens propositioner och skrivelser, riksdagsledamöternas motioner samt diverse EU-relaterade frågor. Utskotten har dessutom möjlighet att väcka egna initiativ inom sina respektive kompetensområden. Andelen kvinnor i riksdagens utskott är i stort sett i paritet med andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna. I takt med att män har ökat sin andel bland riksdagsledamöterna vid de senaste två valen har även utskotten fått en mer ojämn könsfördelning. Mellan perioden 2004–2013 har andelen kvinnor bland ledamöterna riksdagens utskott minskat från 47 till 42 procent. Även andelen kvinnor bland utskottsordförandeposterna har minskat under motsvarande period. Den vertikala arbetsdelningen har därmed förstärkts. Den Jämställdhetspolitiska utredningen *Makt att forma samhället och sitt eget liv* konstaterade i sitt betänkande 2005 att män utgjorde en majoritet bland ordförandena i riksdagen medan kvinnor utgjorde en majoritet på vice ordförandeposten.²³ Mot denna bakgrund väckte utredningen frågan om det fanns ett ”glastak” i riksdagspolitiken eller om kvinnor på sikt kommer att nå även ordförandeposterna i samma utsträckning som män.

²² Inom forskningen beskrivs utvecklingen gällande könsfördelningen i beslutsfattande församlingar i Sverige och övriga nordiska länder som inkrementell (incremental model), till skillnad från utvecklingen i många andra länder där ett snabbspår har tagits (fast track model), Dahlerup & Freidenvall (2005).

²³ SOU 2005:66.

Utvecklingen de senaste tio åren tyder på att frågan måste tas upp igen.

I politiken finns ofta en horisontell arbetsdelning mellan kvinnor och män.²⁴ Det innebär att det finns ett könsmonster där kvinnor företrädesvis finns representerade i utskott som bereder sociala frågor och frågor om vård, omsorg, utbildning och kultur, medan män dominerar på områden relaterade till ekonomi, teknik och försvar. År 2004 var könsfördelningen i utskotten nästan helt jämn med 47 procent kvinnor och 53 procent män och uppdelningen i olika kvinnodominerade och mansdominerade områden var inte lika tydlig som tidigare. I och med nedgången av andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna 2010 och 2014 har emellertid könsmonstret återigen stärkts. Det kan exempelvis nämnas att andelen kvinnor i finansutskottet har sjunkit från 41 till 24 procent mellan 2004 och 2014. Under samma period sjönk andelen kvinnor från 35 till 18 procent i försvarsutskottet, medan andelen kvinnor låg konstant på 59 procent i både socialutskottet och utbildningsutskottet. Efter valet 2014 utgör kvinnor 35 respektive 23 procent av ledamöterna i finansutskottet och försvarsutskottet och 53 procent av ledamöterna i socialutskottet respektive utbildningsutskottet.

Reellt inflytande i riksdagen

Även om könsbalans i beslutsfattande positioner är ett viktigt mål i sig betyder det inte att ökad representation alltid ger reellt inflytande i motsvarande grad. En intervjustudie med ett slumpmässigt urval av ledamöter i riksdagen 2005 visar att många riksdagsledamöter anser att manliga riksdagsledamöter har lättare att nå de positioner som ger makt och inflytande i riksdagen och att det finns många synliga och osynliga strukturer i riksdagen som understödjer män.²⁵ Omvänt framhåller riksdagsledamöterna att kvinnliga riksdagsledamöter möts av lägre tolerans och högre krav från omvärlden och har svårare att nå fram och synas i politiken. Av intervjustudien framgår också att riksdagsledamöterna anser att de kvinnliga riksdagsledamöterna i högre grad än de manliga har åldern emot sig och

²⁴ Bergqvist (2015).

²⁵ Riksdagsförvaltningens utredningar (2005).

saknar de etablerade kontaktnät som ger tyngd och inflytande.²⁶ Av intervjustudien framgår också att kvinnliga ledare och kvinnor som driver jämställdhetsfrågor motarbetas. Sexuella trakasserier och ned-sättande kommentarer om kvinnor förekommer också.

I en uppföljande intervjustudie med riksdagsledamöter våren 2010 framträder en mer positiv bild.²⁷ De intervjuade riksdagsledamöterna tecknar en relativt ljus bild av jämställdheten i riksdagen, särskilt i relation till äldre tider och i relation till omvärlden. Kritiska röster framträder dock också, särskilt bland kvinnor i det rödgröna blocket. I studien diskuteras tänkbara förklaringar till den bild som framträder. Enligt rapportförfattarna står en förklaring att finna i påtagliga generations- och partivisa skillnader. Flera av de intervjuade riksdagsledamöterna är relativt unga och har av naturliga skäl inte varit delaktiga i den kamp för ökat inflytande som deras ”förmödrar” hade utkämpat. Partisammansättningen bland de intervjuade 2010 var dessutom en annan än i den intervjustudie som gjordes 2005. Den ideologiska förskjutning som detta innebar ansågs kunna påverka såväl problemformuleringar som retorik. En annan förklaring som framhålls i rapporten är att jämställdhet har blivit politiskt korrekt bland riksdagsledamöterna; när alla är ”för” jämställdhet minskar också lite av den politiska sprängkraften. Ytterligare en förklaring som anförs i rapporten är att de insatser som riksdagen har gjort sedan 2005, mot bakgrund av de resultat som hade framkommit i den föregående intervjustudien, hade gett faktiska resultat. Bland insatserna ingick bl.a. fastställandet av ett handlingsprogram för jämställdhet för varje mandatperiod, regelbundna seminarier för utskottspresidier och introduktion om bl.a. jämställdhet för alla nya ledamöter.²⁸

4.4.7 Andelen kvinnor och män i regeringen och Regeringskansliet

Sedan 1994 har det, med något undantag, varit en jämn könsfördelning bland statsråden. Dagens regering (hösten 2015) består av 11 kvinnor och 11 män. Dock har ännu inte någon kvinna varit stats-

²⁶ Riksdagsförvaltningens utredningar (2005:5).

²⁷ Riksdagsförvaltningens utredningar (2012).

²⁸ Riksdagsförvaltningens utredningar (2005).

minister. Andelen kvinnor bland statssekreterarna, inklusive kabinettssekreterarna minskade från 38 till 37 procent mellan år 2000 och 2014 (januari). En förklaring till att andelen kvinnor bland statssekreterarna har varit förhållandevis låg kan sannolikt kopplas samman med att det är en dold maktposition, som inte har varit föremål för granskning i media eller varit synlig för väljarna på samma sätt som gäller för statsråden. I enlighet med den s.k. He-for-She-policyn, som regeringen Löfven introducerade 2014, ska emellertid lika många kvinnor som män finnas på alla politiskt tillsatta poster inom statsförvaltningen senast i slutet av mandatperioden. I dag, 2015, är könsfördelningen jämn bland statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga.²⁹

I sammanhanget bör nämnas att det finns en grupp av politiska tjänstemän som kan kallas för policyprofessionella. Någon statistik fördelat på kön finns inte för denna kategori av tjänstemän.³⁰

Till Regeringskansliet hör kommittéväsendet (de offentliga utredningarna), som har en viktig funktion för att förbereda och utreda politiska beslut. Utredningen *Varannan damernas* satte under 1980-talet utnämningarna till offentliga kommittéer och styrelser under lupp.³¹ Utredningen kunde konstatera att 1981 var enbart 16 procent av det totala antalet medverkande i kommittéer kvinnor. Utredningens arbete resulterade i konkreta mål och en tidsplan för genomförandet. Bland annat fastställdes målet om könsbalans. Detta arbete gav under en förhållandevis kort tid goda resultat med en ökning till 36 procent kvinnor 1996 och till 41 procent 2000.³² Mellan 2003 och 2013 ökade andelen kvinnor bland alla kommittédeltagare från 44 till 51 procent. En närmare granskning av statistiken visar emellertid att andelen kvinnor var lägre bland ordförandena än bland leda-

²⁹ Mellan 2002 och 2015 ökade även andelen kvinnor bland de administrativa cheferna inom Regeringskansliet från 27 till 60 procent. Med administrativ chef avses tjänsten som administrativ chef vid varje departement.

³⁰ Garsten, Rothstein och Svallfors (2015). I ett bidrag till den pågående Demokratiutredningen redogör Christina Garsten, Bo Rothstein och Stefan Svallfors för sin forskning om denna ganska okända kategori politiska makthavare. Enligt dem är policyprofessionella inte folkvalda politiker. De är inte heller valda av medlemmar i de organisationer de arbetar för. Snarare är policyprofessionella personer som är anställda för att bedriva politik. Enligt deras mening kan intåget av denna nya kategori i svensk politik, en grupp som inte sällan har otydliga roller och oklara mandat men betydande inflytande, få konsekvenser för både transparensen och ansvarsutkrävandet i politiska processer, vilket i sin tur kan riskera undergräva det demokratiska systemets legitimitet.

³¹ SOU 1987:19.

³² Bergqvist (1994).

möterna. Mellan 2003 och 2013 ökade andelen kvinnor bland alla ordförande från 35 till 37 procent. Mantrat ”Ju högre upp i hierarkin desto fler män” synes därmed fortfarande gälla.

4.4.8 Andelen kvinnor och män i EU-parlamentet

Andelen kvinnor bland svenska EU-parlamentariker är hög. Sedan Sverige blev medlem i EU 1995 har andelen kvinnor bland de svenska EU-parlamentarikerna överstigit 40 procent. Vid tre val har andelen kvinnor överstigit 50 procent, 2004 (58 procent), 2009 (56 procent) och 2014 (55 procent).

4.5 Representation i politiken – kommuner och landsting

Sedan 1994 ligger andelen kvinnor stadigt på drygt 40 procent i kommunfullmäktige och runt 47–48 procent i landstingsfullmäktige. Efter valet 2014 är den genomsnittliga andelen kvinnor 43,7 procent i kommunfullmäktige och 48,2 procent i landstingsfullmäktige. Det innebär inga större förändringar sedan föregående val.³³ Utvecklingen är därmed mer eller mindre stillastående. Medan representationen av kvinnor i landstingsfullmäktige är tillfredsställande, är det anmärkningsvärt att mycket lite har hänt på 20 år vad gäller andelen kvinnor i kommunfullmäktige. Som Christina Bergqvist påpekar i sitt underlag till denna utredning kan andelen kvinnor variera mycket mellan landets olika kommuner och landsting.³⁴ Exempelvis varierade kvinnors andel i kommunfullmäktige efter valet 2014 mellan 29 procent i Örkelljunga kommun och 58 procent i Nordanstig kommun.

Andelen kvinnor i kommunfullmäktige varierar också mellan de olika politiska partierna.³⁵ Efter valet 2014 varierade den genomsnittliga kvinnorepresentationen från 23 procent i Sverigedemokra-

³³ Vid valet 2014 ökade den genomsnittliga kvinnorepresentationen i kommunfullmäktige med en procentenhet, från 43 procent till 44 procent.

³⁴ Bergqvist (2015).

³⁵ Ibid.

terna till 52 procent i Miljöpartiet.³⁶ En förklaring till skillnaden mellan partierna är att de rödgröna partierna i högre utsträckning än övriga partier går till val med partilistor som är varvade (precis som i riksdagen). Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet har alla infört någon form av könskvotering.³⁷ Också inom de borgerliga partierna har olika former av rekommendationer och målsättningar om en jämn fördelning av kvinnor och män införts, men dessa regler är inte tvingande på samma sätt som könskvoteringsreglerna. Inom litteraturen kallas ofta dessa former av rekommendationer och målsättningar för mjuk kvotering, ”soft quotas”.³⁸

4.5.1 Ordförandeposter i kommun- och landstingspolitiken

Det råder även förhållandevis stora skillnader mellan kommuner och landsting när det gäller andelen kvinnor och män på de olika förtroendeuppdragen. Kommunfullmäktige är en betydligt mer mansdominerad politisk församling än landstingsfullmäktige, och detta förhållande blir än mer markant på de ledande positionerna. Posten som ordförande och vice ordförande i kommunfullmäktige domineras av män. År 2011 var 71 procent av kommunernas fullmäktigeordförande män, vilket representerade en minskning om åtta procentenheter sedan 2002 (79 procent).³⁹ På motsvarande poster i landstingsfullmäktige är könsfördelningen mer jämn; 2003 var 44 procent av ordförandena kvinnor och 56 procent män. 2011 var 48 procent av ordförandena kvinnor och 52 procent män.

Könsfördelningen bland ordföranden i kommunstyrelser har sedan 1994 utvecklats från 15 procent kvinnor respektive 85 procent män till 29 procent kvinnor respektive 71 procent män 2011. Landstingsstyrelserna är betydligt färre till antalet än kommunstyrelserna. Där har könsfördelningen, när det gäller ordförandeposten, utvecklats från 20 procent kvinnor respektive 80 procent män 1998 till 33 procent kvinnor respektive 67 procent män 2010. Andelen kvinnor på

³⁶ Efter valet 2014 översteg dessutom kvinnors andel för första gången 50 procent i ett politiskt parti på kommunal nivå: Vänsterpartiet (51 procent) och Miljöpartiet (52 procent).

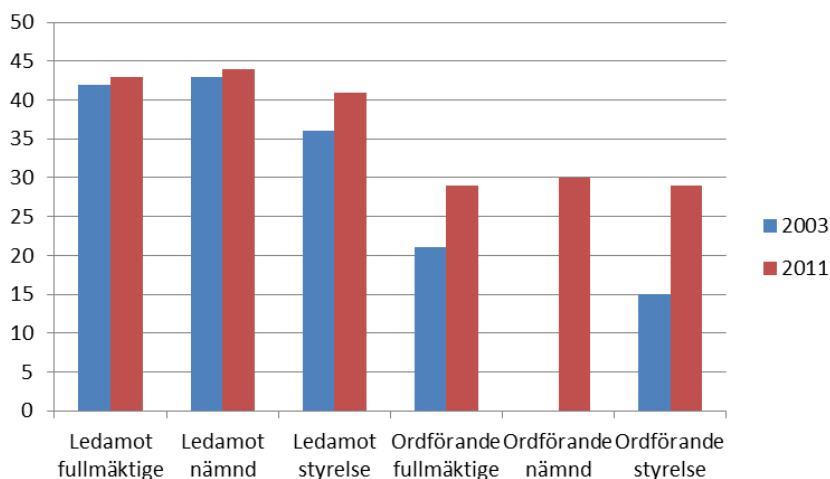
³⁷ Sverige har till skillnad från många andra länder inte infört någon lagstiftad könskvotering. Till dags dato har ca 80 länder lagstiftat om könskvotering i politiska församlingar, se www.quotaproject.org; Dahlerup red. (2006); Dahlerup och Freidenvall (2005), (2008), (2010); Krook (2009).

³⁸ Dahlerup red. (2006).

³⁹ SCB (2014a).

ledande positioner till vilka rekrytering sker genom informella val har därmed ökat de senaste tio åren, även om det är en bra bit kvar till könsbalans. Mansdominansen består följaktligen, särskilt när det gäller ordförandeposterna. I figurerna 4.3 och 4.4 illustreras andelen kvinnor på centrala politiska poster i kommuner och landsting 2003 och 2011.

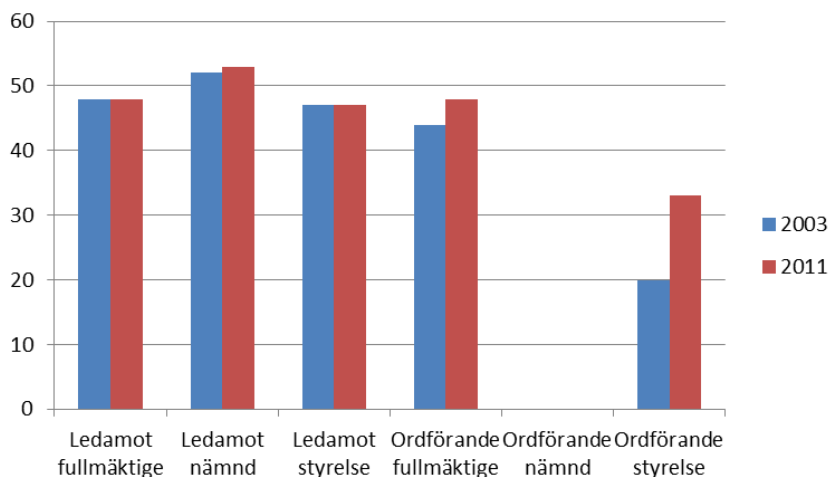
Figur 4.3 Andel kvinnor på centrala politiska poster i kommuner, 2003 och 2011



Not: Ordförande i kommunstyrelse avser 1994. Källa: SCB (2014a). Uppgift saknas för andel kvinnor bland nämndordföranden 2003.

Som figur 4.3 visar har andelen kvinnor ökat på centrala positioner i kommunpolitiken. Andelen kvinnor som ledamöter ligger på cirka 40 procent och andelen kvinnor som ordförande på cirka 30 procent. Samtidigt som könsfördelningen har jämnats ut över tid, består således den vertikala könssegregeringen. Återigen, ju högre upp i den politiska hierarkin, desto färre kvinnor.

Figur 4.4 Andel kvinnor på centrala politiska poster i landstingen, 2003 och 2011



Not: andelen kvinnor som ordförande i styrelser avser år 1998. Källa: SCB (2014a). Uppgift saknas för andel kvinnor bland nämnsordförande 2003 och 2011.

Även på de landstingskommunala positionerna har könsfördelningen jämnats ut över tid, se figur 4.4. Andelen kvinnor har ökat eller ligger kvar på samma förhållandevis höga nivå. Andelen kvinnor bland fullmäktigeordförandena har ökat under den senaste tioårsperioden och är nu lika hög som den genomsnittliga andelen kvinnor bland ledamöterna i landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen. Jämfört med de kommunala församlingarna är könsfördelningen mer jämn i landstinget, både bland de ordinarie ledamöterna och bland ordförandena.

4.5.2 Utrikes födda i kommun- och landstingsfullmäktige

De förtroendevalda i kommuner och landsting är till övervägande del födda i Sverige och har två inrikes födda föräldrar. Andelen utrikes födda i kommunfullmäktige har dock ökat över tid, från 6,5 procent 2002 till 7,7 procent 2014.⁴⁰ Det finns emellertid stora skillnader mellan partierna i andelen utrikes födda fullmäktigeledamöter, från 3,0 procent i Centerpartiet och 5,8 procent i Moderaterna till 11,6 procent i Vänsterpartiet och 14,6 i Miljöpartiet.

I en underlagsrapport till den pågående Demokratiutredningen visar Olle Folke och Johanna Rickne att det finns en stark vertikal ojämlikhet för såväl kvinnor som utrikes födda i kommunalpolitiken.⁴¹ Utrikes födda är underrepresenterade på alla nivåer i kommunalpolitiken, som kandidater på partilistorna, ledamöter i kommunfullmäktige och kommunstyrelsens ordförande. Graden av underrepresentation ökar ju högre upp i hierarkin som studeras.

4.5.3 Könsmönster i kommun- och landstingspolitiken

Precis som i riksdagen finns det i kommuner och landsting också ett könsmönster, som innebär att andelen kvinnor är högst i facknämnder som hanterar frågor kring vård, omsorg och sociala frågor (57 procent kvinnor i både kommunala respektive landstingskommunala facknämnder). Andelen män är högst i nämnder som ansvarar för frågor kring teknik, miljö, trafik och fastighet (70 procent män respektive 60 procent män i kommunala respektive landstingskommunala facknämnder).⁴² En förklaring till könsmönstret kan vara den horisontella arbetsdelningen som råder på arbetsmarknaden i stort. Skillnaderna har dock blivit mindre påtagliga över tid.⁴³

⁴⁰ Enligt en undersökning från 2011 utgör gruppen förtroendevalda födda utanför Sverige ungefär 9 procent i kommunerna och 8 procent i landstingen vilket kan jämföras med att utrikes födda utgör 17 procent av befolkningen. Se SCB (2011a).

⁴¹ Folke och Rickne (2015).

⁴² SCB (2014a).

⁴³ Bergqvist (2015).

4.6 Representation i offentlig sektor

I samband med propositionen *Delad makt delat ansvar* (prop. 1993/94:147) infördes en rutin i Regeringskansliet som innebär att alla tillsättningar av myndigheternas styrelser, nämnder etc. liksom kommittéer ska beredas med Jämställdhetsenheten i Regeringskansliet för att en jämn könsfördelning ska uppnås. När det gäller myndighetschefer finns sedan mitten av 1990-talet ett mål som innebär att bland de nya myndighetscheferna som utses ska hälften vara kvinnor och hälften män.⁴⁴ Chefer i offentliga arbetsorganisationer är en strategisk position och ger en indikation på förutsättningarna för jämställda villkor när det gäller beslutsfattandet i denna samhällsfär. Den offentliga sektorn utgör en stor del av svensk ekonomi och de beslut som tas här har stor påverkan på samhället i stort.

Andelen kvinnor bland ledamöterna i centrala myndigheters styrelser och insynsråd har under de senaste tio åren legat stabilt runt 48 procent. Andelen kvinnor bland ordförandena i dessa organ har varit lägre, men ökade från 37 procent 2004 till 44 procent 2013.

Även när det gäller chefer anställda i staten och myndighetschefer har könsfördelningen förbättrats avsevärt. Mellan 2003–2014 ökade exempelvis andelen kvinnor bland myndighetscheferna från 31 till 42 procent. Under samma period ökade andelen kvinnor bland landshövdingarna från 24 till 62 procent. I likhet med landshövdingarna är kvinnor även i majoritet bland rektorerna vid landets universitet och högskolor. Andelen kvinnor bland rektorerna har ökat från 20 procent 2003 till 58 procent 2014.

Sammantaget är utvecklingen i den offentliga förvaltningen under den senaste tioårsperioden positiv, även om det finns exempel på motsatsen.

4.7 Representation i näringslivet

Till skillnad från den offentliga sfären där andelen kvinnor och män på ledande positioner har närmat sig varandra under de senaste decennierna går utvecklingen mot ett mer jämställt näringsliv mycket långsamt. På de ledande positionerna i det privata näringslivet kvar-

⁴⁴ Proposition 1994/95:100.

står fortfarande stora obalanser mellan könen. Det är också tydligt att andelen kvinnor minskar högre upp i makthierarkierna. Bristande jämställdhet råder således fortfarande på toppen. Den bristande jämställdhet som präglar näringslivet framstår som något av en paradox i internationella jämförelser där Sverige vanligtvis ligger i topp.⁴⁵ I avsnittet som följer analyseras först könsfördelningen på chefspositioner, därefter könsfördelningen i styrelser och ledningar. Könsfördelningen på chefspositioner omfattar alla sektorer, såväl privat som offentligt.

4.7.1 Könsfördelningen på chefspositioner

Andelen kvinnor på chefspositioner har ökat avsevärt under det senaste årtiondet.⁴⁶ Av det totala antalet chefer i Sverige 2002 var cirka en fjärdedel kvinnor (24 procent). Tio år senare, 2012, var drygt en tredjedel kvinnor (36 procent). Andelen kvinnor har dessutom ökat inom samtliga sektorer, såväl privat som offentligt, och inom både den kommunala sektorn, landstingssektorn och den statliga sektorn, se tabell 4.4.

Tabell 4.4 Andel kvinnor bland chefer 2002 och 2012, andel kvinnor bland anställda 2012.

Sektor	Andel kvinnliga chefer 2002 (%)	Andel anställda kvinnor 2012 (%)	Andel kvinnliga chefer 2012 (%)
Samtliga sektorer	24	50	36
Privat	19	39	29
Offentlig	56	72	65
Kommunal	59	77	67
Landsting	48	78	73
Statlig	35	51	44

Källa: SCB (2014a).

⁴⁵ Freidenvall och Hallonsten (2013).

⁴⁶ Se bl.a. SOU 2015:50.

Inom den offentliga sektorn utgjorde kvinnor år 2002 drygt hälften av cheferna (56 procent). 2013 var närmare två tredjedelar av cheferna i offentlig sektor kvinnor (65 procent). Den största ökningen av kvinnor bland cheferna i offentlig sektor har ägt rum inom landstingssektorn, där andelen kvinnor har ökat från 48 till 73 procent. Landstingssektorn är också den sektor som har högst andel kvinnliga chefer (73 procent). Enligt Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (JA-delegationen) kan dock denna ökning främst förklaras av en förändrad yrkesklassificering.⁴⁷ Andelen kvinnor bland cheferna i kommunal sektor har ökat från 59 till 67 procent och i statlig sektor från 35 till 44 procent. Även om andelen kvinnor i chefsposition har ökat, är kvinnor fortfarande underrepresenterade bland cheferna inom samtliga sektorer i förhållande till andelen anställda totalt inom respektive sektor, se tabell 4.4.

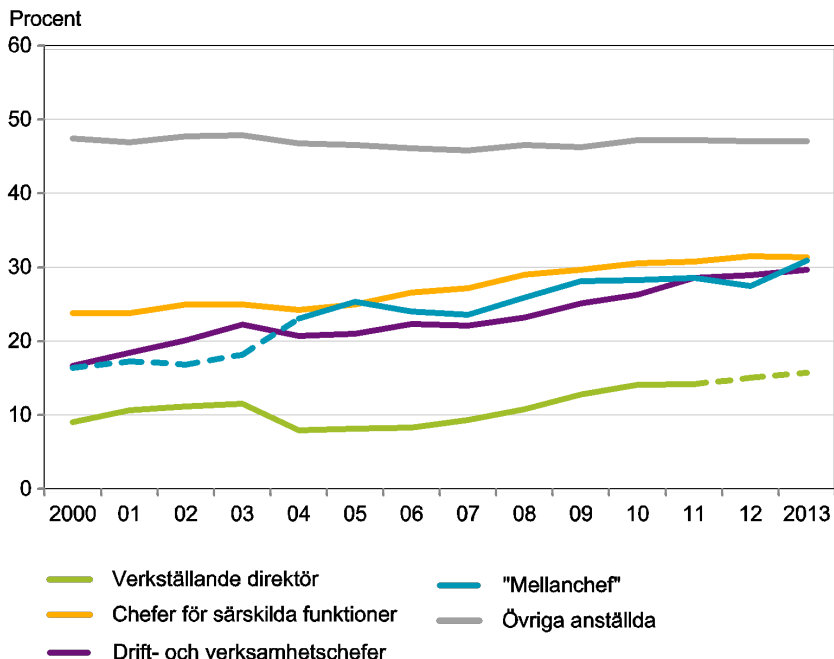
Kvinnor och män i chefsposition finns i stor utsträckning inom olika verksamhetsområden.⁴⁸ Kvinnor har ofta stabsfunktioner inom ekonomi, personal och information. Ekonomichef är den vanligaste befattningen för kvinnor i mindre företag och personalchef är den vanligaste i större företag. Vård, skola och omsorg är de branscher där andelen kvinnor i chefspositioner är högst. Män återfinns ofta inom verksamheter som konstruktion och teknik, IT och försäljning. Detta mönster speglar i hög grad den yrkessegregering som finns på arbetsmarknaden i stort.

Figur 4.5 visar utvecklingen av andelen kvinnor i olika chefskategorier för perioden 2000–2013.

⁴⁷ Förändringar av yrkesklassificeringen inom kommuner och landsting 2008 resulterade i en ökning av andelen kvinnliga chefer främst inom landstingen. Andelen kvinnliga chefer inom landstingen var densamma 2008 som 2012. Se SOU 2015:50.

⁴⁸ SOU 2015:50.

Figur 4.5 Andel kvinnor i olika positioner 2000–2013



Källa: SCB, Lönestrukturst Statistik

Figur 4.5 visar att andelen kvinnor bland cheferna har ökat över tid. Andelen mellanchefer och drifts- och verksamhetschefer har ökat särskilt det senaste årtiondet. Trots denna ökning är kvinnor underrepresenterade i förhållande till andelen anställda totalt. Kvinnor är särskilt underrepresenterade på VD-nivå, där utvecklingen går långsamt framåt, se avsnitt 4.7.2.

Andelen kvinnor är lägst bland cheferna i privat sektor. Förändringar kan dock noteras även inom denna sektor. Av rapporten *Mönster som bryts – Fler kvinnor tar chefsjobb i mansdominerade branscher* framgår att andelen kvinnor bland cheferna i Svenskt Näringslivs 60 000 medlemsföretag har ökat stadigt det senaste decenniet.⁴⁹ Sedan 1998 har andelen kvinnor bland cheferna ökat från 17 till 39 procent (2014). Andelen kvinnor bland de anställda i Svenskt Näringslivs medlemsföretag har varit relativt stabil under motsva-

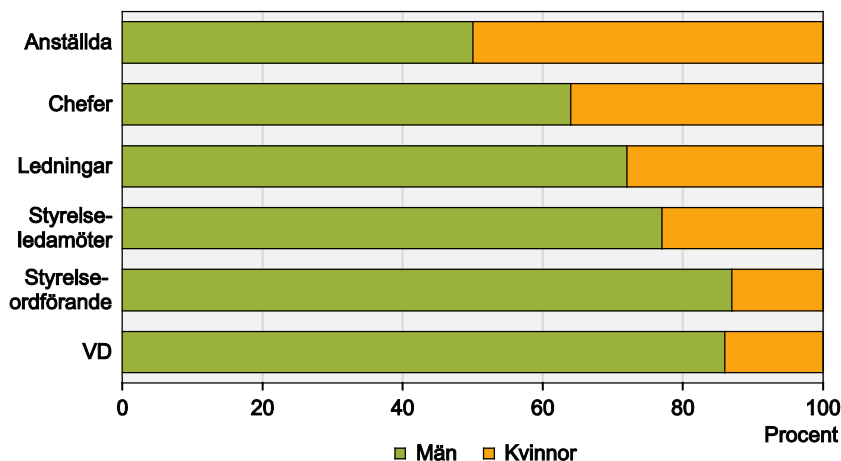
⁴⁹ Svenskt Näringsliv (2014).

rande period, cirka 39 procent. Skillnaden mellan andelen kvinnor som är anställda och andelen kvinnor som är chefer har följaktligen minskat. Av samtliga anställda kvinnor i Svenskt Näringslivs medlemsföretag är tio procent chefer, att jämföra med elva procent av männen. Enligt rapporten har också andelen kvinnor ökat bland cheferna i traditionellt mansdominerade branscher. Inom bygg- och transportbranschen är exempelvis andelen kvinnor bland cheferna högre än andelen kvinnor bland de anställda.

4.7.2 Könsfördelningen i styrelser och ledningar

Andelen kvinnor på de högsta chefspositionerna, i ledningsgrupper och i bolagsstyrelser, är lägre än på allmän chefsnivå. Ungefär tre av fyra i samtliga ledningsgrupper och bolagsstyrelser (ca 75 procent) är män, jämfört med två av tre av alla chefer (ca 64 procent). I de större börsnoterade bolagen är 95 procent av samtliga styrelseordföranden och verkställande direktörer män.⁵⁰ Se figur 4.6 och 4.7.

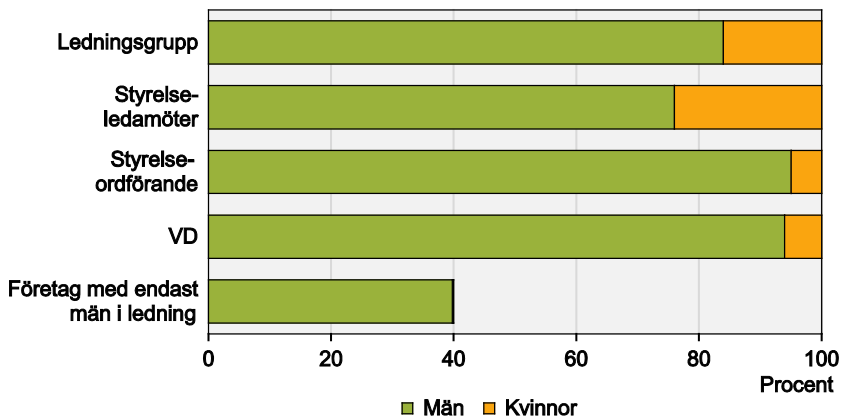
Figur 4.6 Andel kvinnor och män bland samtliga anställda och i ledande befattningar inom samtliga företag, 2013



Källa: SCB (2013c) och SCB (2014a)

⁵⁰ I samtliga företagsledningar finns 28 procent kvinnor, i styrelserna finns 23 procent. I aktiebolag utgör kvinnor 13 procent av styrelseordförandena och 14 procent av de som har VD-poster (SOU 2015:50).

Figur 4.7 Andel män och kvinnor i börsnoterade företag



Källa: SCB (2013c), SCB (2014a) och TCO (2013)

Av figurerna 4.6 och 4.7 framgår ett tydligt mönster: ju högre befattningar, desto färre kvinnor.

Andelen kvinnor bland styrelseordföranden, VD:ar, och styrelseledamöter har dock ökat väsentligt över tid, om än från blygsamma nivåer, se tabell 4.5.

Tabell 4.5 Andel kvinnor och män på ledande positioner i börsnoterade företag 2002 och 2014

	Kvinnor 2002	Män 2002	Kvinnor 2014	Män 2014
Styrelseordförande			5	95
Verkställande direktör	1	99	5	95
Styrelseledamöter	6	94	26	74

Källa: SCB 2015.

Av tabell 4.5 framgår att andelen kvinnor bland styrelseledamöterna i börsnoterade företag har ökat från 6 till 26 procent mellan 2002–2014. Under samma period har även andelen mansdominerade styrelser (mer än 60 procent män) minskat från 87 procent till 72 procent. Andelen mansdominerade ledningar har minskat från 31 till 13 pro-

cent.⁵¹ Ökningen av andelen kvinnor i ledningar och styrelser i privata företag kan bl.a. förklaras av privatiseringen av offentlig verksamhet, särskilt i branscher inom vård, omsorg och sociala tjänster.⁵² Samtidigt som könsfördelningen i styrelserna i genomsnitt har blivit jämnare består dock mansdominansen. En tredjedel av styrelserna står fortfarande helt utan kvinnor, samtidigt som andelen företagsledningar utan kvinnor har minskat från 32 till 14 procent.⁵³ Enbart fem procent av de verkställande direktörerna i de börsnoterade företagen och fem procent av styrelseordförandena är kvinnor.

För att öka andelen kvinnor i bolagsstyrelserna har förslag om lagstiftad kvotering diskuterats. I departementspromemorian *Könsfördelning i bolagsstyrelser* (Ds 2006:11) redovisas exempelvis förslag till ändringar i aktiebolagslagen som säkerställer att minst en viss andel (40 procent) av styrelseledamöterna i ett publikt aktiebolag är av vardera kön. Lagstiftningen föreslogs träda i kraft 2008 med en övergångsperiod på två år för redan bildade företag. Förslaget om lagstiftad kvotering fick emellertid inte politiskt gehör. I stället har det regelverk – Svensk kod för bolagsstyrning – som Kollegiet för svensk bolagsstyrning införde i juli 2005 för de större börsnoterade bolagen premierats.⁵⁴ Av koden framgår bl.a. att ”En jämn könsfördelning i styrelsen skall eftersträvas”.⁵⁵ Koden reviderades 2010 och sedan dess har flera anvisningar utfärdats. Enligt den anvisning gällande styrelsernas sammansättning som trädde i kraft den 1 januari 2015 ska bl.a. bolagens valberedningar ”särskilt beakta kravet på

⁵¹ Se även SCB:s rapport *Kvinnor och män i näringslivet 2013*, i vilken SCB på regeringens uppdrag har undersökt könsfördelningen på ledande positioner bland företag med 200 eller fler anställda. Kartläggningen har utformats så att den i så stor utsträckning som möjligt ska likna den som gjordes inom ramen för den statliga utredningen SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring*. Rapporten ger även en bild av företagens jämställdhetsarbete och hur jämställdheten ser ut i olika branscher, i företag av olika storlek och i olika regioner. Sammantaget visar undersökningen att både i styrelserna och i företagens ledningar har andelen kvinnor ökat något över tid. Den visar också att ett organiserat jämställdhetsarbete var något vanligare 2013 än för tio år sedan. I undersökningen framkommer också att det liksom tidigare finns stora skillnader vad gäller vilka ansvarsområden kvinnor respektive män har ansvar för och att olika branscher återspeglar traditionella könsmonster.

⁵² SOU 2014:80.

⁵³ SOU 2014:80, s. 15.

⁵⁴ Kollegiet för svensk bolagsstyrning inrättades våren 2005 med det övergripande uppdraget att främja god bolagsstyrning i svenska börsnoterade bolag. Svensk kod för bolagsstyrning infördes i juli 2005. Koden har därefter reviderats och dess tillämpning breddats. Från den 1 juli 2008 gäller den reviderade koden för alla svenska bolag vars aktier är upptagna till handel på svensk reglerad marknad. Koden reviderades senast under 2010, med ikraftträdande den 1 februari 2010 (med vissa övergångsregler). Koden är föremål för revidering 2015.

⁵⁵ Svensk kod för bolagsstyrning (2004), 3.2.1, s. 24.

mångsidighet och bredd i styrelsen samt kravet på att eftersträva en jämn könsfördelning”. Valberedningarna ska vidare särskilt motivera sina förslag till styrelse, mot bakgrund av kravet om att en jämn könsfördelning ska eftersträvas.

I regeringsförklaringen 2014 deklarerade statsminister Stefan Löfven att regeringen kommer att göra en avstämning av könsfördelningen i börsbolagens styrelser efter bolagsstämmorna 2016. Om inte andelen kvinnor i de börsnoterade bolagens styrelser är minst 40 procent 2016 kommer ett lagförslag om kvotering att presenteras.

Könskvotering i bolagsstyrelser har införts i flera europeiska länder, däribland Belgien, Frankrike och Norge. Som JA-delegationen konstaterar har införandet av lagstiftad kvotering i Norge visat att det går fortare att uppnå en jämn könsfördelning i bolagsstyrelser via lagstiftning än om näringslivet på egen hand försöker nå en jämn könsbalans i bolagsstyrelser.⁵⁶

4.7.3 Könsfördelningen inom statligt hel- och delägda företag

Inom statligt hel- och delägda företag har andelen kvinnor som styrelseordförande, verkställande direktörer och styrelseledamöter ökat avsevärt under det senaste årtiondet. Mellan 2002–2014 ökade andelen kvinnor bland styrelseordförandena från 13 procent till 38 procent, medan andelen kvinnor på VD-position ökade från 12 till 35 procent. Andelen kvinnor bland styrelseledamöterna ökade från 37 till 48 procent, se tabell 4.6.

Tabell 4.6 Styrelser och ledning i statligt hel- och delägda företag 2002 och 2014

	Kvinnor 2002	Män 2002	Kvinnor 2014	Män 2014
Styrelseordförande	13	87	38	62
Verkställande direktör	12	88	35	65
Styrelseledamöter	37	63	48	52

Källa: SCB (2014a).

⁵⁶ SOU 2015:50.

Utvecklingen kan betraktas som ett resultat av tydliga mål. Målet om en jämn könsfördelning i statligt ägda styrelser fastställdes 1990.⁵⁷ Som ett delmål angavs att senast 2003 skulle andelen kvinnor i de statliga bolagens styrelser uppgå till minst 40 procent.⁵⁸

I de kommunal- och landstingsägda bolagen är könsfördelningen sämre än i de statliga bolagen. År 2012 utgjorde kvinnor 28 procent av ledamöterna i kommunala bolag och drygt 41 procent av ledamöterna i landstingsägda bolag.⁵⁹

4.7.4 Förklaringar till representationsmönster i näringslivet

Det finns flera förklaringar till varför kvinnor är underrepresenterade på toppositioner inom företag och organisationer. En typ av förklaringsmodeller fokuserar på individnivå och utgår från skillnader i bl.a. utbildning, familjeansvar, frivilliga val, nätverk och kontakter, riskbenägenhet och diskriminering.⁶⁰ Bristen på kvinnor i toppositioner kan enligt dessa modeller förklaras som en konsekvens av skillnader i kvinnors och mäns familjeansvar, arbetskraftsdeltagande samt utbildnings- och yrkesval. En annan typ av förklaringsmodeller riktar blickfånget mot organisationsnivån och förklarar skillnaderna med utgångspunkt i förekomsten av homosocialitet och kognitiva bias som påverkar bedömningen av kompetens och därmed rekryteringen av chefer.⁶¹

I forskningen om makteliter används ofta begreppet homosocialitet för att förstå hur genus reproduceras i organisationer och i samhället och för att förklara den manliga dominansen i näringslivets ledningar. Begreppet fångar in de processer som gör att män orienterar sig mot andra män och identifierar sig med andra män. Dessa processer bidrar till att skapa grupper av män som distanserar sig från kvinnor (och från vissa andra män), vilket i sin tur resulterar i könssegregerade organisationer.⁶² Homosocialiteten kan följaktligen kopplas till styrelsernas homogena sammansättningar. Förutom att det huvudsakligen är män som sitter i styrelserna visar studier att

⁵⁷ Skr. 1999/2000:24.

⁵⁸ Skr. 1999/2000:24.

⁵⁹ SOU 2015: 50 s. 239

⁶⁰ Se t.ex. Bihagen, Nermo och Stern (2014).

⁶¹ Se t.ex. SOU 2014:80.

⁶² Holgersson (2003).

de manliga styrelseledamöternas utbildningsnivå och yrkesmässiga inriktning är likartad och att de oftast är av svensk härkomst.⁶³

En viss förändring i synen på problemet avseende den bristande könsbalansen i bolagsstyrelserna har emellertid ägt rum.⁶⁴ Av de intervjustudier som Charlotte Holgersson, Sophie Linghag, Klara Regnö och Anna Wahl har gjort inom ramen för en forskarrapport till JA-delegationen framgår att det finns en uppfattning bland företagsledare att det inte ser bra ut med en skev könsfördelning. Enligt företagsledarna kan företagets varumärke skadas av en mansdominans i ledningen. Det finns också ett intresse av att inte framstå som omodern.⁶⁵ Intervjustudien visar också att det i dag finns fler företagsledare, kvinnor som män, som har en uttalad vilja att arbeta för ett mer jämställt arbetsliv. Att den unga generationen kvinnor och män skulle vara mer genusmedvetna fann dock inget stöd i intervjustudien. Av de intervjuade företagsledarna uppvisade de unga cheferna minst kunskap om genus och jämställdhet. Flera av dem hade inte kännedom om förekomsten av satsningar på jämställdhet i sina egna organisationer och beskrev inte heller att de själva medverkar i några jämställdhetsaktiviteter. Flera av de unga cheferna såg jämställdhet som en icke-fråga och ett avklarat kapitel eftersom jämställdhet, i deras mening, redan var uppnådd. Forskarlaget drar slutsatsen att bristen på kunskap bland chefer på olika nivåer i näringslivet alltså utgör en utmaning för jämställdhetsarbetet.

En internationell utblick visar att andelen kvinnor i europeiska bolagsstyrelser ökar, men att de fortfarande ligger långt ifrån det 40-procentsmål för 2020 som EU-kommissionens har satt upp. Högst andel kvinnor i bolagsstyrelser finns i Finland (29 procent), Lettland (28 procent) och Sverige (26 procent). Inget EU-land når därför upp till kommissionens mål. I Norge, som infört könskvotering, är andelen däremot 44 procent.⁶⁶

⁶³ AllBright (2013).

⁶⁴ SOU 2014:80.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ <http://www.europaportalen.se/2013/01/fler-kvinnor-i-bolagsstyrelser#sthash.2zK94WYj.dpuf>

4.8 Högre utbildning och forskning

Högre utbildning och forskning förefaller tillhöra de områden som har längst kvar till en jämställd representation.⁶⁷ Bland den forskande och undervisande personalen har könsfördelningen blivit allt jämnare totalt sett, men det finns skillnader mellan olika anställningskategorier. I alla kategorier, utom bland professorerna, är könsfördelningen i spannet 40–60 procent.⁶⁸ En stor förändring har skett bland lektorerna. År 2004 var andelen kvinnor bland lektorerna 34 procent och 2014 hade andelen ökat till 46 procent. Eftersom lektorerna är förhållandevis många får ökningen genomslag på könsfördelningen bland det totala antalet lärare och forskare.

När det gäller könsfördelningen bland professorerna är utvecklingen mindre ljus. Andelen kvinnor bland professorerna har dock ökat med i genomsnitt knappt en procentenhet per år sedan 2004, från 17 till 24 procent 2014. Med denna takt skulle en exakt jämn könsfördelning bland professorerna vid landets lärosäten uppnås först 2040. Kvinnor är således i majoritet bland de studerande, men deras andel minskar successivt ju högre upp i den akademiska hierarkin de befinner sig, se vidare kapitel 5 *Ekonomisk jämställdhet*.

Enligt Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har ökningen av andelen kvinnor som professorer avtagit de senaste åren.⁶⁹ Enligt UKÄ kan en förklaring till att ökningen av andelen kvinnor bland professorerna har avtagit vara att de nyrekryterade professorerna har varit färre under de senaste åren. UKÄ konstaterar att om lärosätena inte rekryterar nya professorer är det betydligt svårare för dem att påverka könsfördelningen.

Delegationen för jämställdhet i högskolan fick 2009 i uppdrag av regeringen att stödja insatser och föreslå åtgärder som främjar jämställdhet i högskolan.⁷⁰ Delegationen fördelade stöd till närmare 40 projekt. I slutbetänkandet *Svart på vitt – om jämställdhet i akademien* (SOU 2011:1) konstaterar delegationen att det finns brister i arbetet för jämställdhet i högskolan när det gäller bl.a. planmässig-

⁶⁷ I beskrivningen nedan ingår inte högre chefer inom akademien, som prefekter, dekaner, m.m.

⁶⁸ Universitetskanslersämbetet (2015).

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ På uppdrag av delegationen gjordes bl.a. kartläggningar och studier av jämställdhetsinsatser vid svenska lärosäten. Se Heikkilä & Häyrén Weinestål (2009); Bondestam (2010); Dahlerup (2010).

het, långsiktighet, samverkan och teoretisk och praktisk kunskapsöverföring. Delegationen slår också fast att de insatser som hade gjorts under tre decennier inte hade gett önskvärda resultat.⁷¹ Vidare framhåller delegationen att projekt och tidsbegränsade satsningar inte är någon lösning, utan att det krävs en mer strukturell och långsiktig inriktning i det framtida arbetet.

I en redovisning av de slutrapporter och studier som gjordes inom ramen för Delegationen för jämställdhet i högskolan konstaterar Universitets- och högskolerådet (UHR) att flera slutrapporter hade noterat en brist på jämställda villkor i akademien.⁷² Majoriteten av de projekt som hade gjorts handlade om kvinnor och mäns skilda möjligheter till forskarutbildning och/eller den ojämna könsfördelningen på högre tjänster och befattningar inom högskolan. Enligt UHR tecknar slutrapporterna en nedslående bild av akademien, en organisation präglad av normer och värderingar som bekräftar män som överordnade och där olika villkor råder för kvinnors och mäns meritering och karriärutveckling. Rapporterna visar vidare hur hierarkier, forskarideal och föreställningar om kön tillsammans resulterar i ojämlika arbetsvillkor för kvinnor och män.⁷³

Män tilldelas också mer forskningsmedel än kvinnor. Det gäller både i absoluta termer och i förhållande till andelen kvinnor och män i den forskande personalen. Den slutsatsen drar Statskontoret, som på regeringens uppdrag har analyserat hur svenska universitet och högskolor fördelar sina forskningsanslag ur ett jämställdhetsperspektiv.⁷⁴ Av rapporten *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv* framgår att 39 procent av anslagsmedlen 2013 användes för kvinnors löner och 61 procent för mäns löner. Rapporten visar på flera förklaringar till utfallet, bl.a. sammansättningen av den forskande personalen. Professorer får normalt mer forskningsmedel än andra sökande och en majoritet av professorerna är män. I rapporten konstateras också att jämställdhet sällan är ett kriterium när lärosätena fördelar sina forskningsanslag. De undersökta lärosätena har inte heller själva analyserat fördelningen av anslagsmedel utifrån kön, men skulle kunna göra det. Enligt Statskontoret är mängden

⁷¹ SOU 2011:1.

⁷² Universitets- och högskolerådet (2014).

⁷³ Universitets- och högskolerådet (2014). Se även Högskoleverket (2006); Högskoleverket (2011).

⁷⁴ Statskontoret (2014a). Se även SOU 2011:1.

anslagsmedel och externa forskningsmedel som kommer kvinnor och män till del en viktig indikation på möjligheten för kvinnor och män att bedriva forskning. Slutsatsen är därmed att kvinnor har sämre ekonomiska möjligheter än män att bedriva forskning.

En förklaring till att kvinnor tilldelas forskningsmedel i mindre utsträckning än män står att finna i föreställningar om kön. Av Vetenskapsrådets studie *Jämställdhetsobservationer i ett urval av Vetenskapsrådets beredningsgrupper 2012* framgår bl.a. att det fanns tydliga könsmonster i gruppodynamiken under möten då ansökningar om forskningsanslag bereddes.⁷⁵ Det kunde bl.a. handla om var ledamöterna satt och hur väl de hördes. Status kom till uttryck i vem som bekräftade vem under diskussionerna och vem ordföranden spontant vände sig till för att stämma av ett beslut eller ett resone-mang. I vissa grupper uttalade sig män om ansökningar som de var öppna med att de inte hade läst.

Forskning om beredningsprocesser och fördelningsutfall bekräftar bilden av att kvinnor förfördelas vid finansiering av forskning.⁷⁶ Det gäller såväl graden av framgång vid fördelning av anslag från nationella forskningsråd som storleken på sökt och erhållet belopp. Orsakerna till denna förfördelning är många och komplexa. En förklaring, som ligger i linje med Vetenskapsrådets rapport, är att forskningsberedningen präglas av föreställningar om kön som medför att kvinnors meriter och kvalifikationer undervärderas. En annan förklaring, som Statskontorets rapport pekade på, är bristande karriärvägar i akademien, i kombination med beredningsprocesser för forskning som premierar ansökningar med professorer som huvudsökande.

Vid landets lärosäten bedrivs i dag ett arbete för att öka andelen kvinnliga professorer bl.a. genom att erbjuda kvinnliga docenter tid till forskning och därmed vetenskaplig meritering. Även om könsfördelningen är långt ifrån jämställd, har andelen kvinnor bland professorerna ökat med tio procentenheter sedan 2002, från 14 till 24 procent. Mot bakgrund av vad som anfördes ovan väcker dock det nuvarande forskningsfinansiella systemets utformning och rutiner, liksom föreställningar om kön i beredningsprocesser, frågor om möjligheten för kvinnor och män att bedriva forskning, meritera sig och göra karriär på lika villkor. I förlängningen väcker resultaten

⁷⁵ Vetenskapsrådet (2013).

⁷⁶ Bondestam & Grip (2015).

också frågar om makten över vilken kunskap som produceras vid universiteten och högskolorna och vems forskningsagenda som ges företräde.

4.9 Deltagande i medborgerliga aktiviteter

En grundläggande komponent i ett jämställt samhälle är deltagande i medborgerliga aktiviteter såsom politiskt deltagande, föreningsdeltagande och protestaktiviteter. Med medborgerligt deltagande avses aktiviteter som utförs av medborgarna, inte de politiska företrädarna, i syfte att bl.a. påverka politiken. I detta avsnitt ska enbart ett par nedslag göras. Vi belyser valdeltagande och medlemskap i politiska partier och i de stora fackliga organisationerna.

4.9.1 Valdeltagande

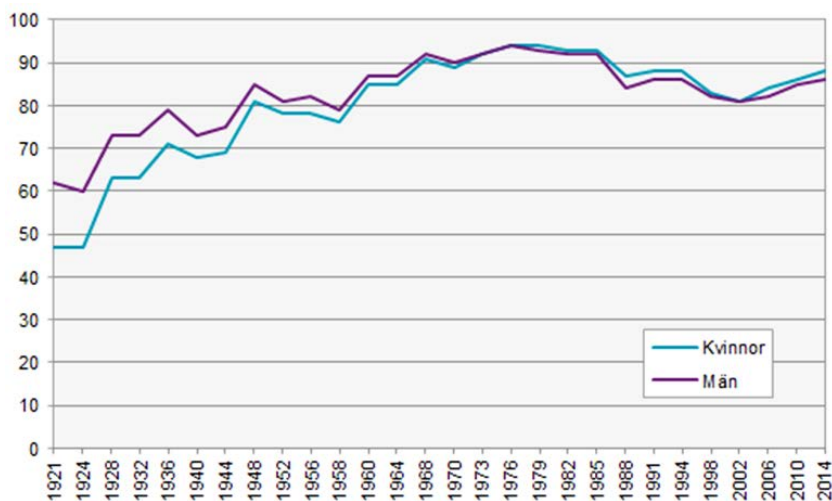
Ett högt valdeltagande brukar ses som en hörnsten i representativa demokratiska system. Även om det är mindre uttalat vad eller vilka värden ett högt valdeltagande anses främja är värdet av ett högt valdeltagande inte ifrågasatt som sådant. Ett värde som brukar lyftas fram är att valdeltagande kan kopplas samman med legitimitet. Ett lågt valdeltagande anses riskera att urholka den representativa demokratis legitimitet.

Valdeltagandet är överlag mycket högt i Sverige. Trots att Sverige tillhör den grupp länder där en gradvis minskning av valdeltagandet har ägt rum de senaste 40 åren, har trenden vänt och valdeltagandet har ökat successivt sedan 2000-talets början, se figur 4.8.⁷⁷

⁷⁷ Se SOU 2007:84.

Figur 4.8 Valdeltagande i riksdagsval 1921–2014 efter kön

Röstande i procent av röstberättigade



Källa: SCB (2014a).

Sedan 1970-talet har kvinnor ett något högre valdeltagande än män.⁷⁸

I 2002 års riksdagsval röstade 81 procent av kvinnorna och 81 procent av männen, och vid valet 2006 hade kvinnors och mäns röstetal ökat till 84 respektive 82 procent. I 2010 års riksdagsval röstade 85 procent av kvinnorna och 84 procent av männen, för att stiga till 88 respektive 86 procent vid 2014 års val.

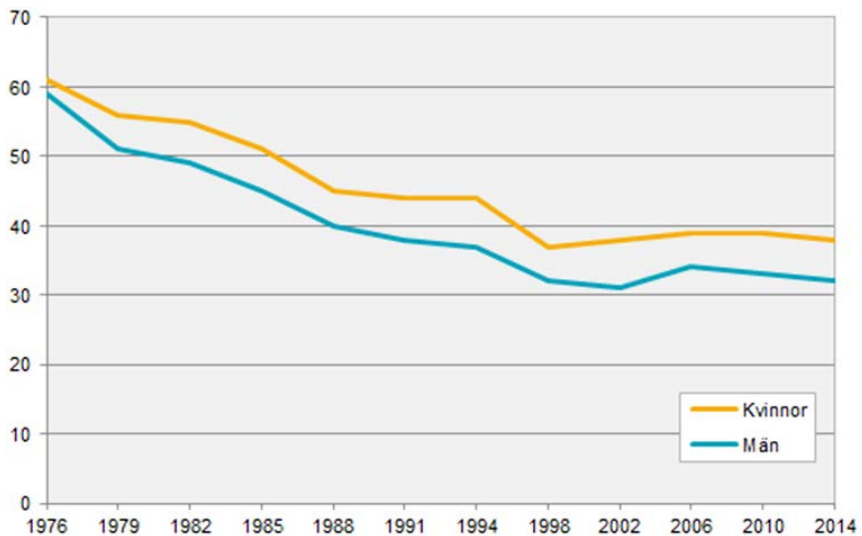
Även bland förstagångsväljarna är valdeltagande högre hos kvinnor än män. Bland förstagångsväljarna 2002 var 72 procent kvinnor och 69 procent män, och vid det nästkommande valet hade valdeltagande ökat till 78 procent för kvinnor och 74 procent för män. Vid valen 2010 och 2014 ökade valdeltagandet bland förstagångsväljarna ytterligare: från 82 till 84 procent bland kvinnorna och från 79 till 81 procent bland männen. Kvinnor är generellt mer aktiva väljare än män, såväl 2002 som 2014. Endast i åldersgruppen över 65 år män mer aktiva väljare än kvinnor i samma åldersgrupp.

⁷⁸ SOU 2007:84.

Sedan 1976 har utländska medborgare rätt att rösta i val till kommunfullmäktige. Som framgår av figur 4.9 har valdeltagandet minskat stadigt bland både kvinnor och män i denna grupp.

Figur 4.9 Valdeltagande i kommunfullmäktigval 1976–2014 bland utländska medborgare efter kön

Röstande i procent av röstberättigade



Källa: SCB (2014a).

4.9.2 Medlemskap i politiska partier

Vägen till makt och inflytande för den enskilda medborgaren går ofta genom aktiv medverkan i politiska partier, fackliga organisationer och intresseorganisationer. I fråga om medlemskap i politiska partier gäller att få medborgare är medlemmar och att det finns förhållandevis små skillnader mellan kvinnor och män.⁷⁹ År 2008 var 4,3 procent av kvinnorna medlemmar i ett politiskt parti, jämfört med 6,2 procent bland männen. År 2013 var 4,4 procent av kvinnorna medlemmar jämfört med 5,6 procent av männen. Könsskillnaden har således minskat.

⁷⁹ Bergqvist (2015).

4.9.3 Medlemskap i fackliga organisationer

I ett internationellt perspektiv har de fackliga organisationerna i Sverige fortfarande stor medlemsuppslutning och organisationerna har stora resurser till sitt förfogande. Även om arbetsmarknadens parter inte längre spelar samma centrala roll i svenskt politiskt beslutsfattande som under 1970-talet har de fortfarande betydande möjligheter till att driva sina intressen och påverka det politiska beslutsfattandet.

Av samtliga personer 16–64 år var 4,3 procent av kvinnorna och 4,9 procent av männen 2013 aktiva i en facklig organisation.⁸⁰ Aktivitetsgraden varierar mellan olika åldersgrupper. I åldersgrupperna 25–34 år och 34–44 år är män mer aktiva än kvinnor. I åldersgrupperna 45–54 år och 55–64 år är däremot kvinnor mer aktiva än män.

Könsfördelningen bland medlemmarna i de fackliga organisationerna varierar. LO har en något högre andel män bland sina medlemmar. SACO har en något högre andel kvinnor och TCO har över 60 procent kvinnor bland sina medlemmar.

Könsfördelningen på de olika förtroendeposterna inom LO, TCO och SACO varierar också. Andelen kvinnor i det högsta beslutsfattande organet i respektive organisation har ökat mellan 2001 och 2014: från 32 till 45 procent kvinnor i LO:s representantskap, från 42 till 58 procent kvinnor i TCO:s kongress och från 42 till 43 procent kvinnor i SACO:s kongress. Könsfördelningen i deras respektive styrelser skiljer sig däremot åt under motsvarande period: i LO har andelen kvinnor halverats, från 33 till 17 procent, i TCO har andelen kvinnor minskat från 70 till 53 procent, medan andelen kvinnor i SACO har ökat från 50 till 55 procent. Andelen kvinnor bland de fackliga organisationernas förbundsordförande varierar över tid och mellan organisationerna. I LO minskade andelen kvinnor bland förbundsordförandena från 19 procent till 14 procent. I både TCO och SACO ökade andelen kvinnor bland förbundsordförandena, från 42 till 57 procent i TCO och från 27 till 32 procent i SACO. Utvecklingen avseende fördelningen av kvinnor och män bland förtroendevalda i fackliga organisationer har följaktligen både rört sig i en positiv och en negativ riktning det senaste årtiondet.

⁸⁰ Bergqvist (2015).

4.10 Kultur

Målet om jämn fördelning av makt och inflytande handlar också om att kvinnor ska ha samma möjligheter som män att delta i och påverka det som formar våra föreställningar, normer och idéer om oss själva och vårt samhälle. Det gäller bl.a. kultur och massmedia, inklusive sociala medier. Kulturen är dessutom en av de arenor som kvinnor och män använder för att utöva sina demokratiska rättigheter. Därför är de jämställdhetspolitiska målen om kvinnors och mäns lika makt att forma samhället och sina egna liv angelägna på kulturområdet.

I avsnittet som följer görs några illustrativa nedslag i utvecklingen på valda områden inom kulturfältet. Nedslagen bygger på den forskarrapport om kultur och jämställdhet som utredningen har låtit ta fram och som är författad av Vanja Hermele.⁸¹

Forskarrapporten visar att det generella mönstret på kulturområdet under den gångna tioårsperioden, precis som samhället i stort, är att kvinnor deltar på de flesta områden, men inte högt upp i hierarkierna.⁸² En horisontell, vertikal och intern könssegregering går att följa under perioden. Förbättringar har förvisso ägt rum på området, men utvecklingen utmärks också av en brist på framsteg. Villkoren på kulturområdet har visat sig vara svårföränderliga.

4.10.1 Upphovspersoner

I fråga om upphovspersoner visar Hermeles underlagsrapport till utredningen att filmen har gått från en lång period av oförändrad representation av kvinnliga upphovspersoner på runt 30 procent till något mer jämställda siffror framför allt under det nya filmavtalets första år, 2013.⁸³ Detta år uppnåddes de högsta noterade siffrorna för kvinnor: 38 procent kvinnor regisserade, 46 procent kvinnor skrev

⁸¹ Hermele (2015). Se även Myndigheten för Kulturanalys (2014a).

⁸² Hermele (2015).

⁸³ Det nya filmavtalet som trädde i kraft i januari 2013 har skärpta jämställdhetsmål. Produktionsstöden ska nu fördelas jämnt mellan kvinnor och män och vid utgången av 2015 ska summan av de utdelade stöden under avtalsperioden ha gått till 50 procent kvinnor och 50 procent män inom var och en av de tre yrkeskategorierna regissör, manusförfattare och producent.

manus och 60 procent kvinnor producerade långfilmer som tilldelades stöd av Svenska Filminstitutet.⁸⁴

Inom teatern är män i högre grad representerade som teaterregissörer och dramatiker i de resursstarka formaten, det vill säga vuxenproduktioner och på stora scener.⁸⁵ Manliga regissörer har under perioden visat sig vara benägna att i stor utsträckning regissera manliga dramatiker och endast i sällsynta fall regissera kvinnliga dramatiker, medan det hör till vanligheterna att kvinnor regisserar manliga dramatiker.

Inom dansen har en stor andel av de prestigefyllda institutionsuppdragen gått till manliga koreografer. Kvinnliga koreografer med urpremiärer, premiärer och nypremiärer på de svenska dansscenerna låg på 52 procent år 2010, 52 procent 2011, 59 procent 2012 och 54 procent 2013. Kulturrådet och Konstnärdsnämnden menar att utifrån ett kvantitativt procentmål om 50/50 kan könsfördelningen uppfattas som positiv, men eftersom koreografgruppen utgörs av 70 procent kvinnor betyder det att det är betydligt svårare för kvinnliga koreografer än för manliga att få uppdrag.⁸⁶

Musiken utmärks av en bristande jämställdhet.⁸⁷ Enligt Hermele pågår ett musikaliskt samtal på landets orkesterhus som kvinnor i princip inte tillåts att delta i. Gästande dirigenter inom musikteatern utgjordes på sin höjd av fem procent av kvinnor under spelåret 2005–2006. Trots att det går att observera en ökning av kvinnliga tonsättare över tid uppgick kvinnors verk till sju procent under spelåret 2013–2014. En manlig tonsättare, Beethoven, uppnår ensam den siffran.

På bild- och formområdet har kvinnor sedan 1970-talet utgjort en majoritet på utbildningarna, men återfinns inte samma utsträckning representerade på landets konstmuseer.⁸⁸ Enligt Hermele har konstmuseerna generellt misslyckats med att fånga ett av den moderna tidens främsta kännetecken: kvinnors ökade deltagande i skapandet av den moderna världen. Konstnärdsnämndens stipendiefördelning märks av en relativ jämställdhet, men i Konstakademins stipendie-

⁸⁴ Se även Svenska Filminstitutet (2004); Svenska Filminstitutet (2014a); Svenska Filminstitutet (2014b).

⁸⁵ Se även Statens Kulturråd (2009); SOU 2006:42.

⁸⁶ Statens Kulturråd och Konstnärdsnämnden (2015).

⁸⁷ Se även Statens Kulturråd (2009); KVASt (2014).

⁸⁸ Se även Statens Kulturråd (2011).

fördelning skedde ett trendbrott för första gången 2006 då fler kvinnor än män tilldelades stipendier. Män fick dock betydligt högre stipendiesummor än sina kvinnliga kollegor.

Enligt Hermele är det generella och samlade kunskapsläget om utställningar på de svenska museerna lågt.⁸⁹ Ingen systematiserad utställningsstatistik med könsperspektiv har hittats, endast sporadiska uppgifter om antal deltagande konstnärer med skriftliga avtal utifrån könsperspektiv.

4.10.2 Personal inom kultursektorn

Utvecklingen när det gäller andelen kvinnor på ledande positioner inom kultursektorn visar tecken på såväl framsteg som bakslag. Teatern har gått från en betydande mansdominans bland chefer till en jämn könsfördelning under den senaste tioårsperioden. Musikens anställningar har däremot visat på en tydlig mansdominans på chefspositionerna, vilken dock har kommit att förändras över tid. Solisterna är till andelen fler män.⁹⁰ Anställningarna inom museisektorn visar att de exekutiva toppositionerna som museichef och VD besattes av ungefär hälften kvinnor, medan det på läns museerna fanns många fler män som läns museichefer än kvinnor under 2007. Av personalen dominerar kvinnor stort i kategorier som utställning, förmedling, pedagogisk verksamhet och kommunikation, medan män dominerar i kategorierna IT och teknik.

4.10.3 Insatser på kulturens område

Hermele konkluderar i sin rapport att en rad statliga initiativ för ökad jämställdhet på kulturområdet har genomförts. Det har lett till att frågan tidvis har fått ett välbehövligt fokus. Till de generella utmaningarna hör frågan om långsiktighet, kunskapsinsamling, samordning och uppföljning. Att dessa aspekter fungerar bättre i framtiden

⁸⁹ Se även Myndigheten för Kulturanalys (2014b).

⁹⁰ Hermele (2015). Underlaget visar också att i samtliga kulturinstitutioner med offentligt stöd var representationen av personal som hade sin bakgrund i västvärlden mellan 93 och 98 procent. I de fall då personer med utländsk bakgrund var anställda på institutioner återfanns de oftast på befattningar längst ner i organisationen, som butikspersonal, lokalvårdare, receptionister eller tekniker.

är avgörande för att kontinuitet ska uppnås i förbättringsarbetet. I rapporten framförs också förslag om tydligare målbeskrivningar, tydligare återrapporteringskrav, en långsiktig plan för statistikförsörjning inom kulturområdet, och en samordning mellan mångfalds- och jämställdhetsintegrering. Rapporten visar också på behovet av att systematiskt och strukturerat inkludera fler maktaspekter i jämställdhetsarbetet. Till de mest angelägna utmaningarna på kulturområdet i dag hör frågan om hur det intersektionella perspektivet ska integreras i den framtida jämställdhetspolitiken.

4.11 Medier

Att kvinnor och män har samma möjlighet till makt och inflytande i medier är en viktig demokratifråga. Medierna utgör en viktig källa till information om politik och samhälle, en arena för offentlig debatt och en länk mellan olika grupper.⁹¹ Modern politik är därmed i hög grad *medierad*, vilket innebär att den utspelar sig i och via medierna. Politiken är dessutom *medialiserad*, genom att den påverkas av medierna och deras inflytande. Medierna kan också utöva avsevärd makt bl.a. över vilka frågor som diskuteras och vilka som får komma till tals i denna diskussion. Det finns därmed jämställdhetsaspekter i såväl mediekonsumtion som medieproduktion. Utredningen har dock inte haft möjlighet att fördjupa sig i alla delar inom detta fält. I avsnittet som följer ska därför enbart några nedslag i utvecklingen på valda områden göras. Nedslagen bygger på den forskarrapport om media, inklusive sociala medier, och jämställdhet som utredningen har låtit ta fram och som är författad av Madeleine Kleberg.⁹²

4.11.1 Makt och inflytande i medier

Den svenska journalistkåren i dag till hälften av kvinnor och till hälften av män och har varit så sedan 1999.⁹³ På beslutsfattande positioner (vd, styrelseordförande, budgetansvarig, ansvarig utgivare, redaktionsansvarig, personalchef) inom mediaorganisationer finns

⁹¹ Strömbäck (2015).

⁹² Kleberg (2015).

⁹³ Djerf-Pierre (2012).

den jämnaste könsfördelningen inom radioverksamheten (50 procent kvinnor), därefter inom TV-företag (43 procent kvinnor) och sist inom dagspress (39 procent kvinnor).⁹⁴ Jämfört med andra EU-länder ligger Sverige över genomsnittet.

I styrelser för de svenska medieföretagen är andelen kvinnor något högre än andelen män. Det finns emellertid stora skillnader mellan public service-företag och privata mediaföretag när det gäller könsfördelningen i styrelserna. Andelen kvinnor är 62 procent i public service-företagen, jämfört med 38 procent i de privata företagen.

I fråga om chefspositioner inom dagspressen finns skillnader mellan storstads- och landsortstidningar. Skillnaderna illustreras i tabell 4.10.

Tabell 4.10 Chefspositioner inom dagspressen 2013. Könsfördelning (%)

Chefsposition	Storstadstidningar		Landsortstidningar	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
VD	22	78	13	85
Chefredaktör	30	70	43	57
Chef ledarredaktion/ politisk chefredaktör	56	33	24	71

4.11.2 Kvinnor och män i nyhetsmedierna

I det internationella forskningsprojektet Global Media Monitoring Project studeras kvinnors representation i nyhetsmedierna. Bland annat studeras könsfördelningen bland reportrar och nyhetssubjekt.⁹⁵ I projektet väljs en gemensam dag ut och sedan kodas nyheterna i press, radio och TV denna dag i enlighet med en manual och kodböcker som har tagits fram inom ramen för projektet. Sverige har deltagit tre gånger: 2000, 2005 och 2010. I den senaste undersökningen, som genomfördes 2010, deltog 108 länder. Under 2015 genomförs en ny undersökning. I ett internationellt perspektiv har den genomsnittliga representationen av kvinnor i nyhetsmedierna ökat från 17 pro-

⁹⁴ Kleberg 2015. Se även Edström & Mølster red. (2014).

⁹⁵ Kvinnor som nyhetssubjekt omfattar de som intervjuas och/eller att nyheterna handlar om kvinnor.

cent 1995 till 24 procent. De huvudsakliga resultaten för Sverige, och som sammanfattas i rapporten *Räkna med kvinnor*⁹⁶ är följande:

Könsfördelningen bland reportrarna och presentatörerna är jämn. Kvinnor utgjorde 50 procent av reportrarna år 2010, vilket kan jämföras med det internationella genomsnittet på 37 procent. Däremot varierade könsfördelningen i de olika nyhetsmedierna: 42 procent av reportrarna i dagspress var kvinnor, medan 67 procent av radio-reportrarna och 74 procent av tv-reportrarna var kvinnor.

Könsfördelningen bland nyhetssubjekten är ojämn. Svenska nyheter domineras av män som nyhetssubjekt. År 2000 var mäns andel som nyhetssubjekt 70 procent. Tio år senare, 2010, hade andelen män minskat till 68 procent. Kvinnor fick följaktligen komma till tals i nyhetsmedierna i en tredjedel (32 procent) av intervjuerna. Detta resultat kan jämföras med ett internationellt genomsnitt på 24 procent. Bland nyhetsmedierna har TV-nyheterna flest andel kvinnor som nyhetssubjekt i sina nyheter, 34 procent.

Att förhållandet två tredjedelar män och en tredjedel kvinnor har varit stabilt de senaste 15 åren gör att det går att tala om en strukturell underrepresentation av kvinnor, menar författarna till rapporten.

4.11.3 Gestaltningar av kvinnor och män i media

Kvinnor och män behandlas olika i massmedia. I avhandlingen *Politiska skandaler*, som är en analys av om rapporteringen av politiska skandaler i tidningsartiklar 1997–2010, visas att medier tenderar att bevaka politiska skandaler där kvinnor är involverade i större utsträckning än de skandaler där män är inblandade.⁹⁷ Medierna skriver dessutom mer utförligt om de skandaler där en kvinnlig politiker är huvudperson. I den genomsnittliga skandalen med en man som huvudperson publiceras 35 artiklar och med en kvinna som huvudperson nästan det dubbla, 68 artiklar.⁹⁸

⁹⁶ Edström m.fl. (2010).

⁹⁷ Bromander (2012).

⁹⁸ Statsvetaren Maria Wendts (2001) analys av tidningsartiklar om partiledare 2006 och 2010 visar att män i högre grad än kvinnor beskrivs som aktörer medan kvinnor beskrivs som karaktärer. Bildmaterialet gestaltar ofta män i en aktiv position medan kvinnor skildras som mer passiva.

Inom TV finns exempel på hur kvinnor och män skildras på könsstereotypa sätt. Inom s.k. reality program, exempelvis talang-realities som *Idol*, *The Voice*, *True Talent*, *X-factor* och *Fame Factory*, skapas inte bara artister, utan även ”manliga artister” och ”kvinnliga artister”. I sin studie av *Fame Factory* har Hillevi Ganetz analyserat hur maskulinitet och femininitet skapas.⁹⁹ De kvinnliga deltagarna var slående lika varandra. De hade ungefär samma längd, kläder, vikt, frisyrier och sceniska framträdanden. Ingen spelade ut, överdrev det sexuella utspelet, uppträdde maskulint eller gjorde några stora gester. Det var i stället en respektabel och kontrollerad femininitet som framställdes bakom och på scenen. De manliga artisterna var däremot påfallande olika varandra: deras repertoar inkluderade ”den bredbente rockaren som avslutade låten med ett hopp nerför scentrappan, den charmige, snälla svärmorsdrömmen, den seriöse singer/songwritern och lastbilschauffören med trivselvikt.”¹⁰⁰ Enligt Ganetz har maskuliniteten i sin privilegierade norm större spelrum för variation än femininiteten.

4.11.4 Internet – traditionella och sociala medier

Internet är en arena som erbjuder fora för kommunikation, information, kunskap, konsumtion, shopping, underhållning, spel och opinionsbildning. De vanliga massmedierna (TV, film, radio och dagspress) återfinns på nätet, delvis i ny form med inslag av interaktivitet. Det som benämns som sociala medier är något annat; det omfattar aktiviteter som kombinerar social interaktion och skapande av medier, till exempel olika typer av diskussionsrum/communities, bloggar, twitter, sociala nätverk som Facebook, Instagram och online-dataspel. Män använder traditionella medier på nätet i större utsträckning än kvinnor. Kvinnor använder däremot sociala medier i större utsträckning än män.

⁹⁹ Ganetz (2008). Se även Ganetz (2015).

¹⁰⁰ Ganetz (2015).

Barn och ungas bruk av internet

Internetstatistiken visar att det finns tydliga skillnader i vad flickor och pojkar i åldersgruppen 12–15 år gör på internet. Drygt 80 procent av pojkarna spelar spel dagligen medan motsvarande andel för flickorna är 50 procent. Vidare gör flickorna (68 procent) oftare än pojkarna (50 procent) dagliga besök på FaceBook. Pojkarna (53 procent) tittar på YouTube dagligen i större utsträckning än flickorna (38 procent). Andelen pojkar som uppger att de läser bloggar är noll procent medan 37 procent av flickorna säger sig läsa bloggar dagligen.¹⁰¹

Dataspel

Lite drygt 20 procent av befolkningen spelar en genomsnittlig dag något dataspel på internet. Om det tidigare var framför allt män, barn och unga som spelade är det numera lika vanligt bland kvinnor som män att spela dataspel.¹⁰² Kvinnor och män spelar dock olika dataspel. Kvinnor spelar oftare än män frågesport-/ordpusselspel, plattformsspel och kortspel. Män spelar strategi-, action och sportspel i klart större utsträckning än kvinnor.

Enligt Vetenskapsrådets webbtidning *Curie* (2015-03-24) är cirka 85 procent av dataspelutvecklarna män och därmed endast cirka 15 procent kvinnor.¹⁰³ Vinnova gav hösten 2014 stöd till en förstudie av hur normer och makt diskriminerar innovationsprocessen i spelutveckling och i förlängningen spelkulturen. Med normkritiska metoder är målet att förändra bl.a. den manliga heteronormen och den binära synen på kön som bildar utgångspunkt för hur många dataspel skapas.

¹⁰¹ Findahl (2013:42).

¹⁰² Mediebarometern (2013:124).

¹⁰³ Kleberg (2015).

Antidemokratiska budskap, näthat, mobbning och sexuell exponering på nätet

Statens medieråd har studerat förekomsten av antidemokratiska budskap på internet och sociala medier som är riktade till unga och som uppmanar till våld för en politisk eller ideologisk sak. I rapporten *Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet* konkluderas att de antidemokratiska budskapen på nätet är präglade av en rasideologisk ramberättelse i vilken förutom rasism och antisemitism också antifeminism/hypermaskulinitet ingår.¹⁰⁴ Till hypermaskuliniteten, som är en överdriven, ofta våldsorienterad, manlig identitet, kopplas också en tydlig viktisering i vilken den vita kvinnan (och indirekt den vita mannen) anses vara under attack av det mångkulturella samhället. Enligt rapporten omfattar den högerextrema webbmiljön ”en betydande mängd material som både visuellt och textuellt gestaltar manlig gemenskap, och ett manligt våldsbejakande /.../ och erbjuder en (våldslatent) manlig gemenskap, i vilken oföränter och utsatthet inte bara kan undvikas, utan även aktivt stävjas.”¹⁰⁵ I rapporten framhålls att i den högerextrema webbmiljön är våldet och den manliga homosocialiteten centrala incitament för en enskild individs närmande till den rasideologiska miljön.

Förekomsten av näthat eller internettrakasserier har inte varit föremål för systematisk forskning ännu.¹⁰⁶ Med andra ord saknas för närvarande underlag för en mer generell beskrivning av hur näthatet drabbar olika sociala grupper och dess samhällliga konsekvenser, bland annat för yttrandefriheten. Av en studie av PR-företaget Cision från 2013 framgår dock att kvinnliga journalister drabbar mer av näthat än manliga journalister. Av 515 tillfrågade journalister uppgav 44 procent att de hade fått nedsättande kommentarer, hot eller blivit påhoppade på nätet, och bland dessa var kvinnorna något fler. Vanligast var nedsättande personliga kommentarer och personangrepp, vilket hade drabbat en fjärdedel av de tillfrågade journalisterna. 16 procent av de kvinnliga journalisterna uppgav att de hade

¹⁰⁴ Statens medieråd (2013).

¹⁰⁵ Statens medieråd (2013) s. 114.

¹⁰⁶ I ett pågående forskningsprojekt “Näthat, emotioner och mediekonvergens”, finansierat av Vetenskapsrådet, är syftet bland annat att undersöka de känslor som kommer till uttryck i aggressiva samtal som förs i diskussionsforum på internet och kommentarfält på tidningarnas hemsidor, hur de kommer till uttryck och i relation till vem och vilka (Vetenskapsrådet diariernr 2013-326).

fått sexistiska kommentarer. Motsvarande andel för männen var tre procent.¹⁰⁷ Det är också i första hand kvinnliga journalister som offentligt trätt fram och berättat om vilka slag av aggressiva trakasserier de utsätts för på internet.¹⁰⁸

Sannolikheten att nätmobbas är större för flickor än för pojkar.¹⁰⁹ När det gäller traditionell mobbning, dvs. i mobbning i andra kontexter än på internet finns inga könsskillnader. Det visar en avhandling om könsskillnaderna bland pojkar och flickor i åldern 13–15 år med avseende på traditionell mobbing och nätmobbning.¹¹⁰ Det är också större sannolikhet att pojkar är traditionella mobbare jämfört med flickor.

I fråga om sexuell exponering visar en studie av dåvarande Ungdomsstyrelsen att det är en förhållandevis liten del bland ungdomarna som har publicerat sexuella bilder på sig själva internet.¹¹¹ I åldersgruppen 16–25 år var det åtta procent som hade publicerat en sexuell bild någon gång, och av dessa var det något vanligare bland flickor än pojkar. En annan studie visar dock att på ett motsatt förhållande: i denna undersökning, som omfattade åldersgruppen 18–24 år, var det dubbelt så vanligt bland män än kvinnor att publicera sexuella bilder eller filmer av sig själv på internet – 12 respektive sex procent.¹¹² Enligt studien är pojkar i större utsträckning än flickor inbegripna i vad som anses vara ett sexuellt riskfyllt beteende på nätet. Flickor får generellt sätt fler sexuella erbjudanden och uppmaningar, men är mer medvetna än pojkar om riskerna.

¹⁰⁷ Journalistförbundet har cirka 17 000 medlemmar. Cirka 90 procent av yrkesverksamma journalister är medlemmar i förbundet.

¹⁰⁸ Utredningen noterar att regeringen har tillsatt en utredning som ska se över det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar (Ju 2014:10 Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten). Utredningen ska lämna sitt betänkande i januari 2016.

¹⁰⁹ Nätmobbning avser mobbning via till exempel mobiltelefon, telefon- eller textmeddelande, foto/videoklipp, e-post, chatt, webbsidor, MSN.

¹¹⁰ Beckman (2013).

¹¹¹ Ungdomsstyrelsen (2009).

¹¹² Nigård (2012).

4.12 Sammanfattning

Utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män när det gäller det första jämställdhetspolitiska delmålet – *en jämn fördelning av makt och inflytande* – har sammantaget gått framåt de senaste tio åren. Makten i och över samhälls- och arbetslivet har blivit jämnare fördelad mellan kvinnor och män. Stora skillnader kvarstår dock, och utvecklingen har i vissa avseenden även gått bakåt. Att utvecklingen skiljer sig åt beror bl.a. på vilket område och vilken nivå som fokuseras när det gäller ledande positioner.

Politiken är det samhällsområde som är mest könsbalanserat när det gäller ledande positioner. Sveriges riksdag och regering består sedan mitten av 1990-talet av ungefär lika många kvinnor och män. I EU-parlamentet har andelen kvinnor bland de svenska ledamöterna överstigit 50 procent vid de tre senaste valen. Även på regional nivå har andelen kvinnor ökat över tid, och könsfördelningen ligger i de flesta fall inom intervallet 40–60 procent. Detta förhållande gäller inom landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse, liksom i kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Könsfördelningen i landstingen ligger nära 50/50. I kommunerna är den genomsnittliga könsfördelningen förhållandevis jämn, även om det finns stora skillnader mellan kommunerna. Generellt gäller att könsfördelningen är bättre i direktvalda politiska församlingar, där synlighet råder, än i icke-direktvalda församlingar.

Den statliga förvaltningen tillhör det samhällsområde där könsfördelningen på ledande positioner har blivit avsevärt jämnare de senaste tio åren. Mellan åren 2003 och 2014 ökade exempelvis andelen kvinnor bland myndighetscheferna från 31 till 42 procent. Under samma period ökade andelen kvinnor bland landshövdingarna från 24 till 62 procent. I likhet med politiska församlingar gäller att när tydliga mål för en jämnare könsfördelning på ledande positioner sätts upp, såsom målsättningar om 50/50 och varvade listor, förbättras också könsfördelningen på dessa positioner.

Även om könsfördelningen på ledande positioner i politiken och i den offentliga förvaltningen har blivit jämnare de senaste tio åren kvarstår stora skillnader. Mäns dominans på centrala maktpositioner i politiken, staten och näringslivet består. Andelen kvinnor i riksdagen har exempelvis minskat två val i rad. Det finns dessutom stora skillnader mellan de politiska partierna. Andelen kvinnor har också

minskat i riksdagsutskotten. Det betyder att utvecklingen när det gäller könsfördelningen på ledande positioner i politiken inte är linjär, och att det därmed inte går att räkna med att den går framåt med automatik. Även om utvecklingen mot en jämnare könsfördelning av toppositioner i kommuner och landsting har utvecklats positivt de senaste tio åren, finns det en tydlig övervikt av män på ordförandeposterna inom kommunstyrelserna. Det betyder att det råder en vertikal könssegregering, dvs. att ju högre upp i hierarkin desto färre kvinnor.

På de ledande positionerna i näringslivet finns, trots vissa framsteg, stora skillnader mellan kvinnor och män. I det privata näringslivet består en ordning med en hög grad av mansdominans i styrelser och bland chefer. I likhet med politikens domäner finns ett tydligt mönster i näringslivet: ju högre befattningar, desto färre kvinnor. Kvinnors underrepresentation blir ännu tydligare på de högsta chefspositionerna, i ledningsgrupper och i bolagsstyrelser.

När det gäller könsfördelningen bland professorerna är utvecklingen mindre ljus. Andelen kvinnor bland professorerna har dock ökat med i genomsnitt knappt en procentenhet sedan 2004, från 17 till 24 procent 2014. Med denna takt skulle en jämn könsfördelning (inom spannet 40–60 procent) bland professorerna vid landets lärosäten uppnås först 2030. Kvinnor är således i majoritet bland de studerande, men deras andel minskar successivt ju högre upp i den akademiska hierarkin de befinner sig, se kapitel 5 *Ekonomisk jämställdhet*.

På kulturområdet är mönstret under den gångna tioårsperioden, precis som samhället i stort: kvinnor deltar på de flesta områden, men inte högt upp i hierarkierna. En horisontell, vertikal och intern könssegregering går att följa under perioden. Förbättringar har förvisso ägt rum exempelvis på filmområdet. Men utvecklingen utmärks också av en brist på framsteg. Inom teatern är män i högre grad representerade som teaterregissörer och dramatiker i de resursstarka formaten, och inom dansen har en anmärkningsvärt stor andel av de prestigefyllda institutionsuppdragen gått till manliga koreografer. Musiken utmärks av en bristande jämställdhet. Villkoren på kulturområdet i stort har visat sig vara svårföränderliga.

Den svenska journalistkåren består i dag till hälften av kvinnor och till hälften av män och har varit så det senaste årtiondet. I likhet med andra delar av samhället är dock kvinnor underrepresenterade

på ledande positioner. Andelen kvinnor är högre i styrelserna för public-serviceföretagen än i de privata medieföretagen. Svenska nyheter domineras dessutom av män som nyhetssubjekt. Utvecklingen inom de sociala medierna visar att utsattheten för nätmobbing, hot och trakasserier är utbredd.

Trots att makten har blivit jämnare fördelad mellan kvinnor och män på flera olika områden de senaste tio åren kan det sammanfattningsvis konstateras att stora skillnader mellan kvinnor och män kvarstår och att mäns dominans på maktpositioner i politiken, den offentliga förvaltningen och näringslivet inte har brutits.

5 Ekonomisk jämställdhet, inklusive utbildning

5.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att översiktligt beskriva och analysera utvecklingen avseende det andra jämställdhetspolitiska delmålet – ekonomisk jämställdhet – under de senaste tio åren. Kapitlet behandlar den del av den ekonomiska jämställdheten som avser kvinnors och mäns löne- och företagarinkomster och de faktorer som är avgörande för dessa inkomsters storlek, nämligen sysselsättning, arbetstider och löner. Transfereringar, pensioner och individuell disponibel inkomst diskuteras också. Kapitlet behandlar även den del av den ekonomiska jämställdheten som avser utbildning. Mot bakgrund av utredningens direktiv lyfts även andra aspekter fram, såsom regionala aspekter och villkoren för utrikes födda kvinnor och män.

Liksom övriga kapitel i detta betänkande som beskriver och analyserar jämställdheten i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen tar kapitlet sin tidsmässiga utgångspunkt där den förra utredningen slutade, dvs. början av 2000-talet. De exakta jämförelsepunkterna varierar dock beroende på bl.a. tillgången till statistik i de olika frågor som diskuteras.

Kapitlet baseras på de underlagsrapporter som har tagits fram på uppdrag av utredningen, särskilt rapporten om ekonomisk jämställdhet, exklusive utbildning, som är författad av professor em. Anita Nyberg och rapporten om utbildning av fil. dr Mia Heikkilä.¹

Kapitlet baseras också på de resultat som har publicerats inom ramen för andra statliga utredningar på området. En del av underlaget är JA-delegationens slutbetänkande *Hela lönen, hela tiden* –

¹ Nyberg (2015); Heikkilä (2015).

utmaningar för ett jämställt arbetsliv (SOU 2015:50) och sex forskningsantologier.² Andra viktiga underlag är AKKA-utredningens betänkande *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2012:69) och de betänkanen som har publicerats inom ramen för utredningen om män och jämställdhet (SOU 2014:6), Delegationen för jämställdhet i skolan (SOU 2010:99) och Delegationen för jämställdhet i högskolan (SOU 2011:1). Offentlig statistik, huvudsakligen från Statistiska centralbyrån (SCB), Arbetsmiljöverket och Medlingsinstitutet, har också använts. Därtill har uppgifter hämtats från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Kapitlet är i stora delar strukturerat efter de indikatorer som har utvecklats inom ramen för jämställdhetspolitiken och som finns på SCB:s jämställdhetsportal. Totalt finns 39 indikatorer inom området ekonomisk jämställdhet.³ Av dessa 39 indikatorer ska nio s.k. huvudindikatorer följas upp årligen i budgetpropositionen.⁴

I kapitlet ges enbart en översiktlig bild av utvecklingen på området. För utförliga resonemang och djuplodande analyser hänvisas till utredningens underlagsrapporter, andra utredningar och den forskning som refereras till i kapitlet.

² Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser (SOU 2014:28); Jämställt arbete? Organisatoriska villkor och ramar i arbetslivet (SOU 2014:30); Inte bara jämställdhet. Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet (SOU 2014:34); Jämställdhet i socialförsäkringen (SOU 2014:74); Ökad medvetenhet men långsam förändring – om kvinnor och män på ledande positioner i svenskt näringsliv (SOU 2014:80); Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden (SOU 2014:81).

³ Inkomster och löner (8 indikatorer), Tillgång till arbete (20 indikatorer), Tillgång till utbildning (6 indikatorer), Arbetsvillkor (3 indikatorer) och Företagande (2 indikatorer).

⁴ De nio huvudindikatorerna är: 1. Från löne- och näringsinkomst till nettoinkomst för personer i åldern 20–64 år, 2. Nettoinkomst efter hushållstyp och antal barn, 3. Kvinnors lön som andel (%) av mäns lön efter sektor före och efter standardvägning 1994–20xx, 4. Segregeringsindex efter ålder, 5. Sysselsatta 20–64 efter ålder och anknätningsgrad till arbetsmarknaden, 6. Sysselsatta 20–64 efter ålder och vanligen arbetad tid som heltid och deltid, 7. Avgångna från gymnasieskolan efter program eller anknätningsgrad till program, 8. Pågående sjukpenningfall i december åren 1974–20xx och 9. Personer med sjuk- och aktivitetsersättning efter ålder.

5.2 Beskrivning av delmålet ekonomisk jämställdhet

Det andra jämställdhetspolitiska delmålet avser ekonomisk jämställdhet och beskrivs i prop. 2005/06:155 enligt följande:

Målet är ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Tyngdpunkten ligger på de ekonomiska villkor kvinnor och män har som individer. Ekonomisk jämställdhet syftar till fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Ett sätt att mäta i vilken utsträckning målet uppnåtts är att studera skillnaderna i disponibel inkomst mellan könen. Det berör inkomster i form av lön och företagarinkomst samt avkastning på kapital. Vidare berör det ersättningar och bidrag från transfereringssystemen samt effekter av skatter och avgifter.

Begreppet ekonomisk självständighet innebär att kvinnor och män har samma möjligheter att försörja sig själva och sina eventuella barn, i enlighet med principen om särbeskattning i skattesystemet och de grundläggande principerna i transfereringssystemen. Ett hushåll kan bestå av en eller flera ekonomiskt självständiga individer.

Målet omfattar att kvinnor och män skall ha samma möjligheter och förutsättningar i fråga om tillgången på arbete och att de skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om anställnings-, löne- och andra villkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Målet omfattar även företagande, att kvinnor skall ha samma möjligheter som män att starta och driva företag som kan växa och generera en inkomst.

Det föreslagna målet har även ett livscykelperspektiv. Det avlönade arbetet skall inte bara ge självständighet i förvärsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren.

Målet omfattar utbildningen. Av särskild betydelse för jämställdhetspolitiken är de könsbundna studievalen, där flickors och pojkars, kvinnor och mäns studieval även ger effekter för högskoleutbildning och yrkesval.⁵

⁵ Prop. 2005/06:155, s. 48.

5.3 Utvecklingen på området ekonomisk jämställdhet, inklusive utbildning

Möjligheten att tjäna pengar är avgörande för kvinnans värdighet om hon inte har en egen förmögenhet (John Stuart Mill, 1869/1995, s. 52).

En förutsättning för jämställdhet mellan könen är att kvinnorna blir helt ekonomiskt och socialt oberoende av männen. Detta kan endast ske om samhället bestämt avvisar i stället för att som nu tillstyrka äktenskapet som försörjningsinrättning, dvs. fullt arbetsföra kvinnor skall inte kunna bli försörjda i och med äktenskapet, och fullt arbetsföra män skall inte heller kunna hålla sig med oavlönad, nitisk och oegenlyttig hushållerska. Var och en sköter sin hälft av hemarbetet och försörjer sig genom ett yrke (Eva Moberg, 1961, s. 171).

Att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att försörja sig genom ett betalt arbete är i dag en central komponent i svensk jämställdhetspolitik. Kvinnor och män ska ses som individuellt ansvariga för både försörjning och omsorg. Skatter och socialförsäkringar är knutna till individen för att möjliggöra för kvinnor och män att både kunna förvärvsarbeta och ta hand om en familj. I ett historiskt perspektiv har emellertid kvinnor i princip varit utestängda från arbetsmarknaden och har på grund av normer, institutioner och andra faktorer varit förhindrade att försörja sig på sitt arbete. John Stuart Mills klassiska citat från 1869, liksom Eva Mobergs från 1961, visar att de jämställdhetsproblem som rör arbetsmarknaden och kvinnors ekonomiska självständighet inte är några nya fenomen. De kan snarare ses i ljuset av en exkludering av kvinnor från arbetsmarknaden som har ägt rum under en mycket lång tid och som ett uttryck av maktordningar i samhället. Det var först under 1960- och 1970-talen som kvinnor i större skala gick ut i avlönat arbetet och ökade sin inbrytning på arbetsmarknaden. År 1970 var hälften av kvinnorna sysselsatta jämfört med 90 procent av männen. Konjunkturmässiga faktorer, utbyggnaden av den offentliga sektorn och barnomsorgen, införandet av särbeskattningen och föräldraförsäkringen understödde kvinnors möjligheter att tillhöra arbetsmarknaden och därmed ha en egen inkomst.⁶

Den ekonomiska jämställdheten i Sverige har utretts tre gånger tidigare. I *Kvinnomaktutredningen – Utredningen om fördelningen*

⁶ SOU 2015:50.

av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män – beskrivs och analyseras ekonomisk jämställdhet i förhållande till arbetsmarknaden, välfärdsstaten och familjen under 1980- och 1990-talet.⁷ I den efterföljande utredningen, *Jämställdhetspolitiska utredningen – Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*, utreds utvecklingen avseende den ekonomiska jämställdheten under perioden 1995–2005.⁸ *Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, JA-delegationen*, som verkade under perioden 2011–2015, har bl.a. sammanställt och tillgängliggjort befintlig kunskap om kvinnors och mäns olika villkor i arbetslivet och lämnat förslag på insatser som kan främja jämställdhet i arbetslivet och minska lönegapet mellan kvinnor och män.⁹ Delegationen har identifierat två områden som särskilt viktiga för jämställdheten i arbetslivet: tiden på arbetet och ersättningen för arbete.

5.4 Deltagande i arbetskraften och sysselsättning

En viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämställdhet är att skapa jämställda villkor på arbetsmarknaden. Det handlar bl.a. om jämställda villkor att komma ut, stanna kvar och utvecklas i arbetslivet, samt att kunna förena arbete och familj. Tillgång till arbete och utbildning är centrala utgångspunkter för kvinnors och mäns möjligheter att utvecklas och försörja sig.

Kvinnors och mäns deltagande i arbetskraften¹⁰ har sedan 1970-talet närmast sig varandra – andelen kvinnor har ökat och andelen män har minskat. Mellan 1970–1990 ökade kvinnors relativa arbetskraftstal från 60 procent till 85 procent, för att sjunka till 79 procent mellan 1990–2002. Kvinnors relativa arbetskraftstal ökade därefter till 83 procent 2014. Mellan 1970–1990 ingick 90 procent av männen i åldern 20–64 år i arbetskraften. Mellan 1990–2002 sjönk

⁷ Kvinnomaktutredningen publicerade slutbetänkandet *Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige* (SOU 1998:6), samt 12 delrapporter.

⁸ Jämställdhetspolitiska utredningen publicerade slutbetänkandet *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66) och en antologi, *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*.

⁹ JA-delegationen publicerade slutbetänkandet *Hela lönen, hela tiden – utmaningar för ett jämställt arbetsliv* (SOU 2015:50). Inom ramen för delegationens arbete har sex delbetänkanden publicerats.

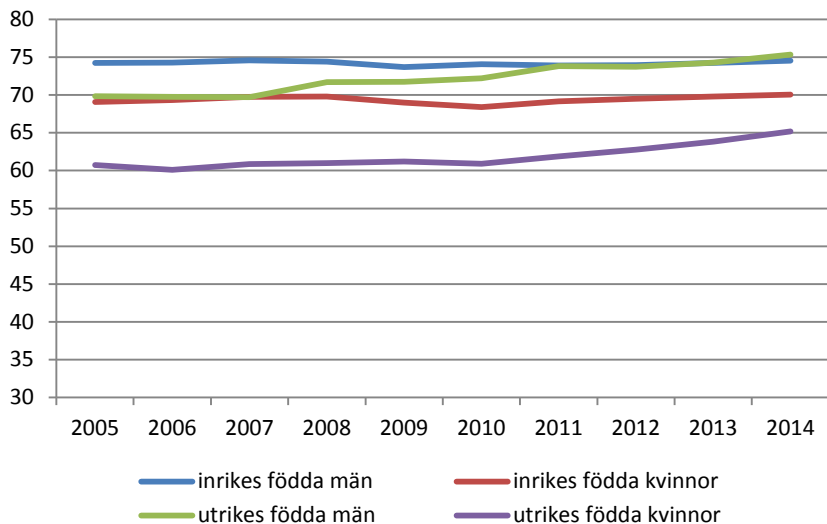
¹⁰ Arbetskraften omfattar personer som antingen är sysselsatta/förvärvsarbetande eller arbetslösa. Med relativt arbetskraftsdeltagande avses andel (%) som ingår i arbetskraften.

mäns relativa arbetskraftstal till ca 84 procent. År 2014 var det relativa arbetskraftstalet för män i åldern 20–64 år 89 procent. Siffrorna visar således att kvinnors arbetskraftsdeltagande ökade främst mellan 1970 och 1990. Under 1990-talet sjönk arbetskraftsdeltagandet för såväl kvinnor som män för att åter stiga under 2000-talet. Under den senaste tioårsperioden har kvinnor och män närmast sig varandra i arbetskraftsdeltagande.

Utrikes födda, såväl kvinnor som män, har ett lägre deltagande i arbetskraften än inrikes födda. I enlighet med den Jämställdhetspolitiska utredningen (SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*) kan även denna utredning konstatera att ju längre från Sverige födelselandet är, desto lägre är arbetskraftsdeltagandet. Exempelvis varierade arbetskraftstalet från 63 till 91 procent bland kvinnor i åldersgruppen 25–44 2013, där det förra talet avser kvinnor födda i Afrika och det senare kvinnor födda i Sverige och i Norden. Bland män i åldersgruppen 25–44 varierade arbetskraftstalen mindre, från 89 procent bland män födda i Afrika till 94 procent bland män födda i Sverige och i övriga nordiska länder.

Figur 5.1 visar andel personer i arbetskraften 15–74 år efter kön och inrikes- och utrikes födda 2005–2014.

Figur 5.1 Andel personer i arbetskraften 15–74 år efter kön och inrikes- och utrikes födda, 2005–2014, procent



Källa: SCB, AKU

Andelen personer i arbetskraften är högst för män, figur 5.1. Skillnaden mellan inrikes och utrikes födda män har under senare år varit obetydlig.¹¹ Störst skillnad finns mellan utrikes födda kvinnor och inrikes födda män. Andelen utrikes födda kvinnor har dock ökat sin andel av arbetskraften sedan 2010 mer än övriga.

5.4.1 Sysselsättning

Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad¹² bland både kvinnor och män, 78 procent bland kvinnorna och 82 procent bland männen 2014.¹³ Också i fråga om sysselsättning har skillnaderna mellan könen minskat över tid. Figur 5.2 visar utvecklingen av andelen sysselsatta kvinnor och män 20–64 år 2001–2014, samt inrikes och utrikes födda kvinnor och män 2005–2014.¹⁴

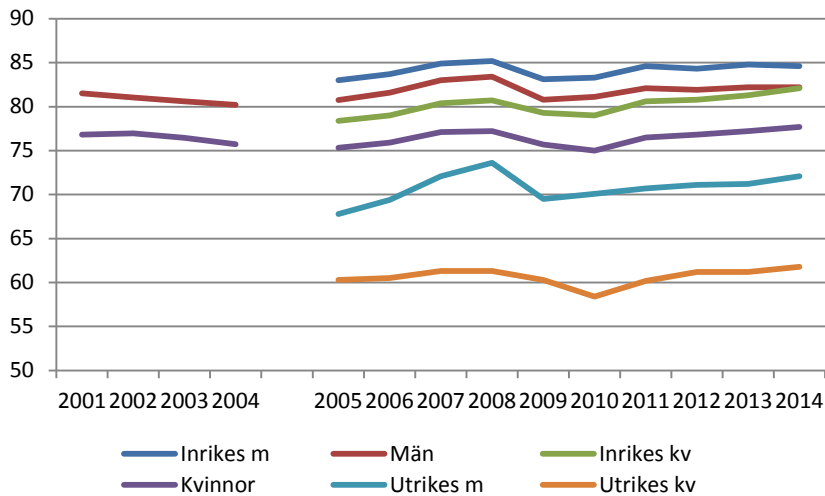
¹¹ Att utvecklingen för inrikes och utrikes födda män är relativt lik beror sannolikt på ålderssammansättningen, en större andel bland de inrikes födda är äldre. Studerar man istället åldersgruppen 20–64 år är skillnaderna större: inrikes födda män 89,6 procent, utrikes födda män 85,4 procent, inrikes födda kvinnor 86 procent och utrikes födda kvinnor 73,1 procent 2014.

¹² Sysselsatta är personer som har utfört arbete minst en timme under referensveckan eller har varit tillfälligt frånvarande från arbetet. Sysselsättningsgrad avser andel (%) sysselsatta av befolkningen.

¹³ År 2014 hade Sverige den högsta sysselsättningsgraden av alla EU-länder för kvinnor i åldersgruppen 20–64 år. Genomsnittet för EU-28 låg då på 61,9 procent. Se t.ex. <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index/2012/domain/work>

¹⁴ Brottet i serien 2004 beror på att statistiken då harmoniserades med EU-statistiken. Brottet är inte orsaken till den låga andelen 2005 (se Öhman 2011).

Figur 5.2 Andel sysselsatta, %, 20–64 år, totalt 2001–2014, samt inrikes och utrikes födda kvinnor och män, 2005–2014



Källa: Nyberg (2015)

Andelen sysselsatta kvinnor varierade under perioden 2001–2014 mellan 75–78 procent, och andelen sysselsatta män mellan 80–83 procent, figur 5.2. Skillnaden i sysselsättningsgrad har legat konstant på fem procentenheter sedan 1990-talet.

Andelen sysselsatta personer totalt och andelen inrikes födda sysselsatta kvinnor och män följer varandra relativt nära. I lågkonjunkturer drabbas män tidigare än kvinnor, men de tar sig också ur den snabbare än kvinnor.¹⁵ Andelen sysselsatta är högst för inrikes födda män och lägst för utrikes födda kvinnor. Sedan 2010 har andel sysselsatta ökat något mer för utrikes födda kvinnor jämfört med övriga kategorier.

Jämförs situationen 2001 med 2014 är trenden att såväl mäns som kvinnors sysselsättning har ökat, men blygsamt. Jämförs istället 2005 med 2014 och för inrikes respektive utrikes födda har andelen sysselsatta ökat mer för inrikes födda kvinnor än för inrikes födda män, 2,4 respektive 1,5 procentenheter. Störst ökning återfinns dock bland utrikes födda män (4,3 procentenheter), medan ökningen bland utrikes födda kvinnor endast uppgick till 1,5 procentenheter. Det

¹⁵ Nyberg (2014).

betyder att den ekonomiska jämställdheten har ökat bland inrikes födda 2005–2014, men att den har minskat bland utrikes födda.¹⁶ Det bör dock påpekas att 2005 var ett år med låg sysselsättning generellt.

Kön och födelseland är inte de enda faktorer som påverkar sysselsättningen. Ålder är också en viktig parameter: andelen sysselsatta är betydligt högre bland både kvinnor och män i ålderskategorin 25–54 år än bland yngre (20–24 år) och äldre (55–64 år).¹⁷ Efter 25–54-åringarna kommer de äldre, och lägst sysselsättningsgrad finns bland de unga. Skillnaden mellan könen är minst bland de unga och ökar med ålder. Mellan 2001 och 2014 minskade sysselsättningen bland de unga med 3–6 procentenheter; bland kvinnor i åldern 25–54 förändrades sysselsättningen knappast alls, medan mäns ökade något.¹⁸

Sysselsättningen bland äldre har ökat det senaste decenniet, främst bland män. De sysselsatta i åldern 65–74 år utgörs till drygt 40 procent av företagare. Företagandet är extra vanligt bland män i denna grupp: mellan 50 och 60 procent av de sysselsatta männen i denna ålder är företagare.¹⁹

Jämförs sammanboende och ensamstående föräldrar finns högst andel sysselsatta bland sammanboende fäder, där sysselsättningen låg på över 90 procent 2014.²⁰ Därefter kommer sammanboende mödrar med barn 7–18 år (90 procent) samt ensamstående fäder (87 procent).²¹ Nivån och utvecklingen är mycket lika för gifta/sammanboende småbarnsmödrar och ensamstående mödrar, men i den sistnämnda kategorin de med större barn. År 2014 låg andelen i båda kategorierna på 80 procent. Betydligt lägre är sysselsättningen bland ensamstående mödrar med förskolebarn, 66 procent år 2014. I samtliga kategorier ökade sysselsättningen mellan 2005 och 2014, men återigen bör det understrykas att sysselsättningen generellt var låg 2005.

¹⁶ Det bör påpekas att skillnaden är stor beroende på var de utrikes födda kommer ifrån och hur länge de har vistats i Sverige.

¹⁷ Nyberg (2015).

¹⁸ År 1990 var etableringsåldern 21 år för män och 20 år för kvinnor. År 2000 hade etableringsåldern stigit till 26 år för män och 27 år för kvinnor och 2010 var den 26 år för män och 28 år för kvinnor (SCB 2012b s. 25).

¹⁹ SOU 2015:50.

²⁰ Nyberg (2015).

²¹ Ensamstående fäder och mödrar med förskolebarn tycks påverkas i särskild hög grad av konjunktursvängningar (se även Nyberg 2005 s. 72ff).

I sitt bidrag till JA-delegationen har Anita Nyberg undersökt huruvida Alliansregeringens sysselsättningspolitik – främst jobbskatteavdraget, men även förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna – har lett till ökad sysselsättning, ökade arbetstider och minskad arbetslöshet.²² Syftet med jobbskatteavdraget var att det skulle minska trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulera till ökad arbetstid genom lägre marginaleffekter för främst låg- och medelinkomsttagare, där det finns fler kvinnor än män och fler unga än äldre. Med jobbskatteavdraget förväntades också att individers incitament att öka sin arbetstid skulle öka, t.ex. att gå från deltid till heltid. Nyberg konstaterar att det varken går att dra slutsatsen att sysselsättningsåtgärderna har haft någon betydelse för utvecklingen eller att den inte har haft någon betydelse. Inom varje ålderskategori är mäns sysselsättning högre än kvinnors utom bland de yngsta. Detsamma gäller för faktisk genomsnittlig arbetstid. De förändringar som har skett mellan 2006 och 2012 har sannolikt främst varit ett resultat av först en konjunktursuppgång och sedan en nedgång, snarare än regeringens åtgärder. Enligt Nyberg antas sysselsättningspolitiken stimulera arbetsutbudet genom att öka lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta, vilket påverkar beslut om sysselsättning och arbetad tid, men det räcker inte med att individer vill öka sin sysselsättning och sina arbetstider. Individer måste ha kompetens och tillräcklig arbetsförmåga för att kunna arbeta och dessutom krävs det en efterfrågan på arbetskraft. Därtill kommer andra faktorer som påverkar sysselsättningen såsom yngres minskade sysselsättning och förlängda studietid, de äldres ökade sysselsättning, bättre hälsa och längre livslängd, samt kvinnors ökade och mäns minskade sysselsättning som ett resultat av kvinnors allt högre utbildningsnivå, liksom kvinnors krav på jämställdhet.

I en studie av Edmark, Liang, Mörk och Selin dras slutsatsen att det är mycket svårt att utvärdera jobbskatteavdragets sysselsättnings-effekter.²³ Rapportförfattarna, som har undersökt effekterna av de två första skatteavdragen 2007 och 2009, konstaterar att eftersom alla som arbetar är berättigade till jobbskatteavdrag är det svårt att avgöra vad som skulle ha hänt om reformen inte hade genomförts. Det finns därmed ingen grupp personer som inte har påverkats av

²² SOU 2014:30.

²³ IFAU (2012).

jobbskatteavdraget och därför inte heller någon naturlig kontrollgrupp att jämföra med.

En studie av Konjunkturinstitutet har med hjälp av en statistisk strukturell diskret arbetsutbudsmodell undersökt i vilken omfattning förändringar av skattesystemen påverkar individers vilja att arbeta och hur förändringarna skiljer sig mellan olika hushållskategorier och mellan kvinnor och män.²⁴ Resultaten visar att nivån på löneelasticiteten skiljer sig mellan kvinnor och män och att nivån tenderar att vara större för ensamstående och mindre för sammanboende. Dessa resultat har direkt bäring på hur mäns och kvinnors arbetsutbud reagerar på jobbskatteavdraget. Ensamstående kvinnor har ökat sitt arbetsutbud med 2,2 procent som en följd av jobbskatteavdraget. Motsvarande effekt på ensamstående mäns arbetsutbud uppgår till 1,3 procent. För sammanboende är effekten på arbetsutbudet mycket lägre, och dessutom i någon mån relaterad till huruvida det finns barn i hushållet eller inte.²⁵

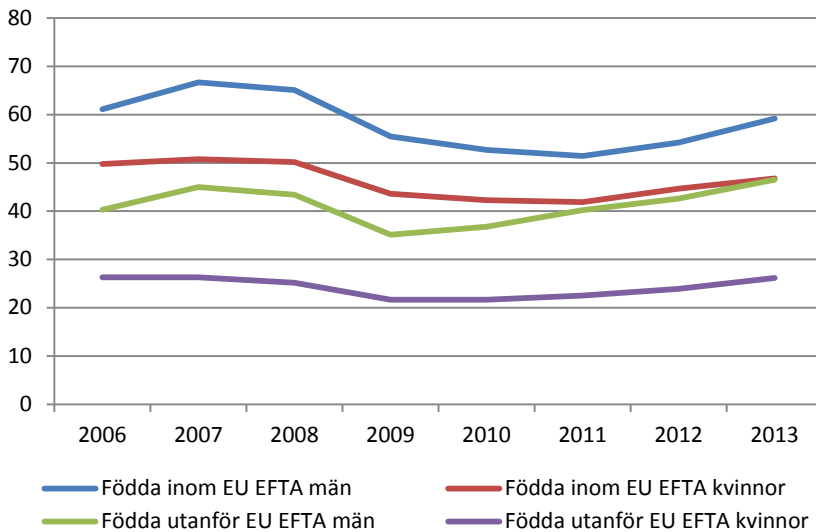
5.5 Etablering av utrikes födda på arbetsmarknaden

Det finns stora skillnader mellan kvinnor och män som arbetar 2–4 år efter folkbokföring beroende på födelseregion, se figur 5.3 nedan.

²⁴ Konjunkturinstitutet (2011).

²⁵ Finanspolitiska rådet ger en mer positiv bild av jobbskatteavdragets effekter på sysselsättning. Rådet finner att jobbskatteavdraget på marginalen har en betydande effekt på sysselsättningen. Däremot har avdraget inte minskat spridningen i disponibla inkomster bland hushållen, se Finanspolitiska rådet (2014).

Figur 5.3 Andel utrikes födda som förvärsarbetar 2–4 år efter folkbokföring efter kön och födelseregion 2006–2013



Källa: SCB Integrationsdatabasen

Könsskillnaderna har ökat bland födda utanför EU/EFTA och är betydligt större jämfört med födda i EU/EFTA. Det kan i viss mån förklaras av att de förra kommer till Sverige på grund av bosättning och de senare på grund av arbete eller studier. Störst är skillnaden mellan utrikes födda kvinnor utanför EU/EFTA och utrikes födda inom EU/EFTA. Könsskillnaderna har ökat inom denna grupp sedan 2009.

Skyddsbehövande och deras anhöriga är den grupp som generellt har svårast att få fotfäste i arbetslivet. Enligt AKKA-utredningen, som hade i uppdrag att analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och lämna förslag till åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet för dessa grupper, har drygt 45 procent av de skyddsbehövande kvinnorna och 25 procent av männen efter fem år i Sverige aldrig haft ett arbete.²⁶ Bland anhöriga till skyddsbehövande är det hälften av kvinnorna och 20 procent av männen som aldrig har arbetat fem år efter invandringen.

²⁶ SOU 2012:69.

5.6 Arbetslöshet

Skillnaden mellan könen i fråga om arbetslöshet är liten. Det relativa arbetslöshetsstalet för kvinnor 2013 var 6,8 procent, jämfört med 7,4 procent bland män. Antalet kvinnor och män som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har dock minskat kraftigt över tid. Sedan 2006 har andelen i det närmaste halverats. År 2006 fick 303 903 kvinnor och 248 905 män arbetslöshetsersättning. År 2013 fick 143 240 kvinnor och 142 850 män arbetslöshetsersättning. Minskningen kan förklaras av de omfattande förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som gjordes 2007, som bl.a. innebar förändringar i grund- och arbetsvillkor, en differentiering av egenavgifterna, en begränsning av det maximala antalet ersättningsdagar, och en begränsning av möjligheten att få ersättning som deltidsarbetslös. Minskningen kan också förklaras av införandet av garantier, såsom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, som bl.a. medförde att en stor andel av de som var öppet arbetslösa och som tidigare hade stöd från arbetslöshetskassan kom att delta i program med aktivitetsstöd.

Av Åsa Lundqvists bidrag till JA-delegationen framgår att kvinnor får i genomsnitt en lägre ersättning från arbetslöshetsförsäkringen än män.²⁷ Trots att skillnaderna mellan könen inte är så stora när det gäller hur många som får ersättning, finns det en skillnad i storleken på dagpenningen. Kvinnor får konsekvent lägre ersättning i kronor per dag, oavsett om det periodvis är fler kvinnor som är inskrivna arbetslösa eller om en jämförelse görs mellan hur många kvinnor och män som har fått ut ersättning. Även om variabeln ålder förs in i analysen, når kvinnors ersättningsnivåer aldrig över mäns. Liknande mönster finns även bland de deltidsarbetslösa; kvinnor är överrepresenterade bland de deltidsarbetslösa och får också ut lägre ersättning än deltidsarbetslösa män, framför allt på grund av att de har lägre normalarbetstid.

Det finns även vissa skillnader mellan kvinnor och män om man studerar olika grupper av arbetslösa.²⁸ Bland utrikes födda finns få kvinnor, bl.a. mot bakgrund av att de inte är en del av arbetskraften. Antalet utrikes födda kvinnor och män som är inskrivna som arbets-

²⁷ Lundqvist (2014) i SOU 2014:74.

²⁸ Ibid.

lösa har ökat de senaste åren och har placerats i program med aktivitetsstöd. Gruppen personer med funktionsnedsättning domineras av män, och många i denna grupp är inte längre berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. mot bakgrund av att de tidigare var inskrivna hos Försäkringskassan. I gruppen personer med förgymnasial utbildning är risken att hamna i arbetslöshet stor, särskilt bland kvinnor. Även gruppen äldre män, 55–65 år, är sårbar i detta avseende. I många av fallen samverkar faktorer såsom utbildning, ålder och funktionsnedsättning. Lundqvist konstaterar i sitt bidrag till JA-delegationen att arbetslöshetsförsäkringen bidrar till att upprätthålla och reproducera ojämlika villkor mellan kvinnor och män, och menar att en sådan utveckling knappast kan ligga i linje med de övergripande jämställdhetspolitiska målen.²⁹

Liknande resultat framhålls i AKKA utredningens betänkande *Med rätt att delta* (SOU 2012:69). Av betänkandet framgår att nyanlända kvinnor, oavsett om de är skyddsbehövande eller anhöriginvandrare, erbjuds ett mindre omfattande och relevant stöd jämfört med nyanlända män.³⁰ Kvinnor registrerar sig senare än männen på Arbetsförmedlingen och påbörjar också sitt deltagande i sfi (utbildning i svenska för invandrare) senare än män. Även reguljära studier påbörjas senare. Kvinnor tar också i mindre utsträckning än män del av arbetsförberedande insatser, och det finns skillnader i vilken typ av insatser kvinnor och män deltar i. Bland nyanlända med en etableringsplan deltar männen i arbetsmarknadsutbildning tre gånger så ofta som kvinnorna, och instegsjobb är dubbelt så vanligt bland männen. AKKA-utredningens sammantagna bedömning är att det finns flera brister i förutsättningarna för ett ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända kvinnor.

Andelen utanför arbetskraften, dvs. de som varken är sysselsatta eller arbetslösa, är generellt högre bland utrikes än bland inrikes födda, särskilt bland kvinnor. Personer utanför arbetskraften är en kategori där det kan antas att många har större svårigheter än befolkningen i övrigt att försörja sig. Bland inrikes födda kvinnor 20–64 år var andelen utanför arbetskraften 14 procent 2014 och bland utrikes födda kvinnor 27 procent. Bland inrikes födda män uppgick andelen till ca 10 procent och bland utrikes födda män till 15 pro-

²⁹ Lundqvist (2014) i SOU 2014:74.

³⁰ SOU 2012:69.

cent.³¹ I samtliga kategorier har andelen minskat sedan 2005. Den vanligaste orsaken bland utrikes födda kvinnor och män är sjukdom och på andra plats heltidsstudier. Bland inrikes födda är ordningen den omvända; fler är studerande på heltid än sjuka.

5.7 Anställningsformer

Att kvinnor och män har jämställda villkor att delta på arbetsmarknaden är en viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämställdhet. Samtidigt ger parametrar som arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad en begränsad bild av kvinnors och mäns faktiska villkor på arbetsmarknaden. Fokus måste därför även riktas mot jämställda villkor rörande bl.a. anställnings- och arbetsvillkor och arbetstider.

I fråga om anställnings- och arbetsvillkor kan det konstateras att de flesta anställda, kvinnor som män, har en tillsvidareanställning (s.k. fast anställning). Under 2005–2014 hade 81–84 procent av kvinnorna och 85–89 procent av männen en tillsvidareanställning. Övriga anställda hade under samma period en tidsbegränsad anställning: 11–15 procent av männen och 16–20 procent av kvinnorna. Fler kvinnor än män hade således en tidsbegränsad anställning.

Antalet tidsbegränsat anställda har ökat sedan slutet av 1980-talet.³² Antalet ökade främst i samband med krisen på 1990-talet, därefter har det ökat måttligt. Skillnaden mellan kvinnor och män har dock minskat något, eftersom antalet tidsbegränsade anställningar har ökat mer för män än för kvinnor.³³ År 2014 hade 18,7 procent av de anställda kvinnorna en tidsbegränsad anställning, medan motsvarande siffra bland männen var 14,6 procent. Av alla tidsbegränsat anställda var 56 procent kvinnor och 44 procent var män. Tidsbegränsat anställda finns i både privat och offentlig sektor. I privat sektor har 18 procent av kvinnorna en tidsbegränsad anställning (2014), jämfört med 12 procent av männen. I offentlig sektor är 16 procent av kvinnorna och 19 procent av männen tidsbegränsat anställda.³⁴

Den vanligaste typen av tidsbegränsad anställning för kvinnor är vikariat (2014), följt av timanställning med överenskommet schema

³¹ Nyberg (2015).

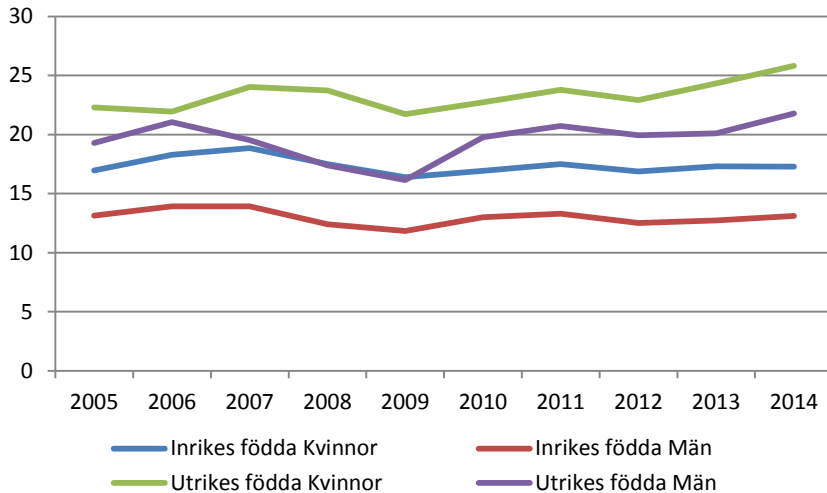
³² SOU 2015:50.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

för viss tid och att kallas vid behov.³⁵ För män är timanställning med överenskommet schema för viss tid den vanligaste typen av tidsbegränsad anställning, följt av att kallas vid behov.

Figur 5.4 Andelen tidsbegränsat anställda av samtliga anställda i åldern 16–64 år efter födelseland och kön. 2005–2014. procent



Källa: SCB, AKU

Ser vi till andelen tidsbegränsat anställda av samtliga anställda i åldern 16–64 år efter födelseland och kön framkommer tydliga skillnader, se figur 5.4. Andelen med tidsbegränsad anställning bland utrikes födda, både kvinnor och män, är högre än andelen med tidsbegränsad anställning bland inrikes födda. Andelen minskade för samtliga kategorier i samband med finanskrisen 2008, men har för utrikes födda ökat på senare år.

Vidare finns det skillnader i förekomsten av tidsbegränsade anställningar mellan arbetar- respektive tjänstemannayrken. Av rapporten *Sveriges jämställdhetsbarometer 2015* framgår att andelen kvinnor med visstidsanställningar är högre bland kvinnor i arbetaryrken än bland kvinnor i tjänstemannayrken.³⁶ Motsvarande förhållande gäller män i arbetar- respektive tjänstemannayrken. I rapporten framhålls

³⁵ SOU 2015:50.

³⁶ LO (2015).

även skillnaderna i typer av allmän visstid. I arbetaryrken dominerar så kallade tim- och behovsanställningar, anställningar som tillhör de mest osäkra formerna av tidsbegränsade anställningar och som omfattar kvinnor i större utsträckning än män. I tjänstemannayrken dominerar i stället objekts- och projektarbeten, där förutsättningarna för fast anställning är större. Vikariat, som också räknas till de mer osäkra formerna av tidsbegränsade anställningar, är vanligare bland kvinnor än män. Studier har också visat att unga kvinnor med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland personer med otrygga anställningar i arbetaryrken.³⁷

Sammantaget tyder dessa förhållanden på att det finns personer i arbetskraften som inte omfattas av de trygghetssystem som följer av en fast anställning. Med hjälp av begreppet prekariat har forskaren Guy Standing i sin bok *Prekariatet – den nya farliga klassen* försökt fånga arbetsvillkoren för visstidsanställda, timvikarier och deltid-arbetare inom en rad olika branscher, som hotell och restaurang, vård, bygg och transport.³⁸ Enligt Standing kan de osäkra anställningsvillkor och de otrygga ekonomiska villkor som råder för denna grupp inte bara leda till svårigheter för individen att planera sin tid och även sitt liv långsiktigt, de kan också ge upphov till nya former av ojämlikhet i arbetslivet och ett ökat utanförskap på sikt.

5.8 Arbetstider

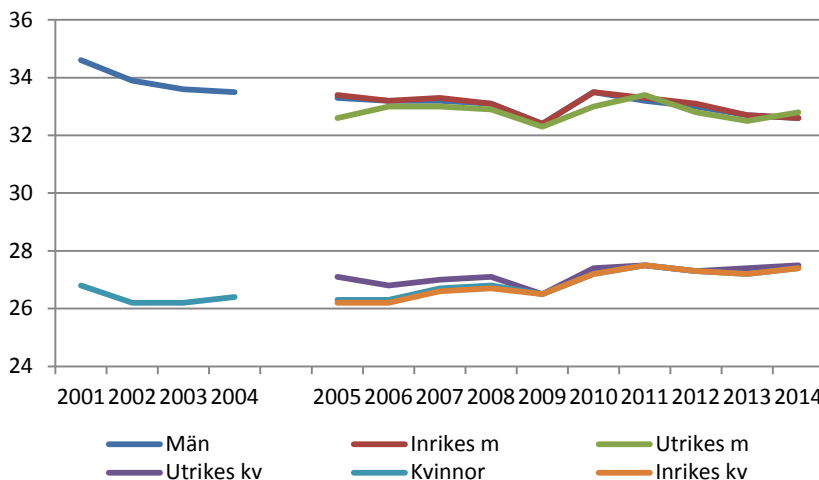
Kvinnor och män arbetar i genomsnitt lika många timmar per dygn. Män ägnar dock mer tid åt förvärvsarbete medan kvinnor ägnar mer tid åt hemarbete.³⁹ Även om kvinnors arbetstider utanför hemmet har förlängts mellan 2001–2014, från 26,8 till 27,4 timmar per vecka, och mäns arbetstider har förkortats under samma period, från 34,6 till 32,6, är mäns arbetstider fortfarande längre än kvinnors oavsett ålder och om de är utrikes eller inrikes födda. Unga män har längre arbetstider än medelålders kvinnor, och utrikes födda män har längre arbetstider än inrikes födda kvinnor.

³⁷ Boman & Berge (2013); Thörnquist (2013).

³⁸ Standing (2011).

³⁹ Se kapitel 6, En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Figur 5.5 Faktisk medelarbetstid, timmar per vecka, 16–64 år, totalt kvinnor och män, 2001–2014, samt inrikes och utrikes födda kvinnor och män, 2005–2014⁴⁰



Källa: Nyberg (2015).

Kön har en stor betydelse för arbetstiden och större betydelse än födelseland, se figur 5.5. Mäns faktiska arbetstid har minskat från 34,6 timmar till 32,6 timmar per vecka mellan 2001 och 2014, medan kvinnors har ökat från 26,8 timmar till 27,4 timmar per vecka under samma period. Jämförs inrikes och utrikes födda kvinnor är utrikes födda kvinnors arbetstid något längre än inrikes födda, medan det bland männen är tvärtom. När det gäller olika ålderskategorier av inrikes och utrikes födda kvinnor har arbetstiden ökat för alla, utom bland de äldsta utrikes födda.⁴¹ Bland män har arbetstiden i stället minskat i samtliga ålderskategorier, utom bland de yngsta och de äldsta utrikes födda männen. Giftna/samboende och ensamstående fäder, framför allt de med små barn, men även de med större barn har minskat sin arbetstid 2005–2014, medan mödrar har ökat sin.⁴² Sammantaget har skillnaderna mellan könen minskat i detta avseende.

⁴⁰ Observera att data gäller 16–64 år. För ålderskategorin 20–64 år ligger antal timmar 2005–2014 0,2–0,3 timmar högre.

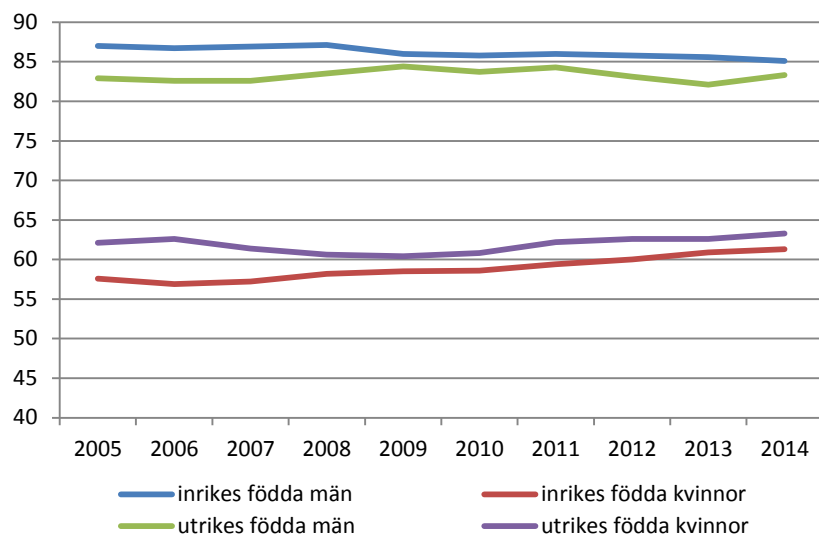
⁴¹ Nyberg (2015).

⁴² Ibid.

5.8.1 Heltidsarbete

Ser vi till andelen heltidsarbetande framkommer stora tydliga skillnader mellan män och kvinnor, figur 5.6.

Figur 5.6 Andel heltidsarbetande av sysselsatta 15–74 år, 2005–2014, procent



Källa: SCB, AKU

Figur 5.6 visar att det finns tydliga skillnader mellan kvinnor och män när det gäller andelen heltidsarbetande. Skillnaden mellan män och kvinnor, såväl inrikes som utrikes födda, har dock minskat över tid. Andelen kvinnor som arbetar heltid har ökat sedan 2009. En intressant skillnad finns mellan utrikes och inrikes födda kvinnor. Andelen heltidsarbetande utrikes födda kvinnor är genomgående högre, vilket skulle kunna tyda på att utrikes födda kvinnor i högre grad får ett heltidsarbete när de etablerar sig på arbetsmarknaden.

5.8.2 Deltidsarbete

Kvinnor arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män. Andelen kvinnor i åldersgruppen 20–64 år som deltidarbetar har dock minskat något under 2000-talet, medan andelen män som deltid-

arbetar har ökat något. År 2003 arbetade 33 procent av alla sysselsatta kvinnor i åldern 20–64 år deltid, vilket minskade till 30 procent 2014. Motsvarande siffror för män var nio procent 2003 och elva procent 2014. Det betyder att drygt 606 000 kvinnor och 225 000 män av olika skäl inte arbetade heltid.⁴³

Kvinnor arbetar oftare deltid än män i de flesta näringsgrenar. Särskilt vanligt är deltidsarbete i kvinnodominerande branscher som offentliga välfärdstjänster och inom hotell- och restaurangnäringen.⁴⁴ Deltidsarbete är vanligast bland kvinnor i arbetaryrken. Varannan kvinna med arbetaryrke arbetar deltid, att jämföras med drygt 25 procent av kvinnorna med tjänstemannayrke. Män, oavsett yrkesgrupp, arbetar generellt endast i begränsad utsträckning deltid.

En stor andel föräldrar, såväl mammor som pappor, arbetar deltid då yngsta barnet är 1–2 år. När yngsta barnet är 3–5 år och många barn är i förskolan ökar andelen deltidsarbetande mammor med antal barn. När yngsta barnet är 11–16 år arbetar fortfarande en stor andel av mammorna deltid.

Att ha små barn är dock inte den viktigaste orsaken till varför kvinnor arbetar deltid. Den vanligaste orsaken till att kvinnor arbetar deltid är att lämpligt heltidsarbete saknas eller att de vill arbeta fler timmar utan att hitta en lämplig anställning, dvs. de är undersysselsatta. Av SCB:s Tema jämställdhet framgår bl.a. att omkring 139 000 kvinnor och 18 000 män 2013 uppgav att orsaken till att de arbetade deltid var vård av barn.⁴⁵ Betydligt fler uppgav att de arbetade deltid därför att lämpligt heltidsarbete saknas/söker heltidsarbete: 208 000 kvinnor och 78 000 män. Undersysselsättning är därmed den vanligaste orsaken till deltidsarbete. Den är också en viktig anledning till att kvinnors löneinkomster är lägre än män.

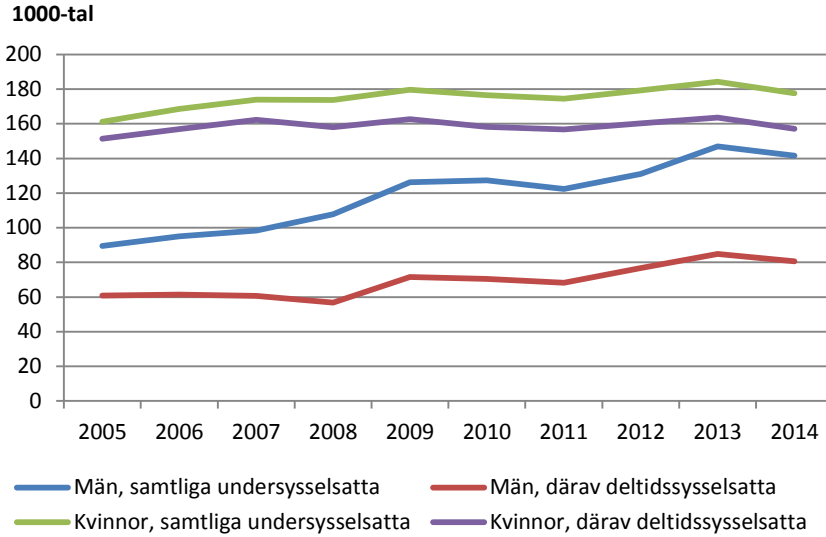
I figur 5.7 redovisas undersysselsatta bland de som arbetar deltid. I SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) räknas en person som undersysselsatt om han/hon kan och vill arbeta mer än vad som är fallet i den nuvarande arbetssituationen.

⁴³ SOU 2015:50.

⁴⁴ Ibid.

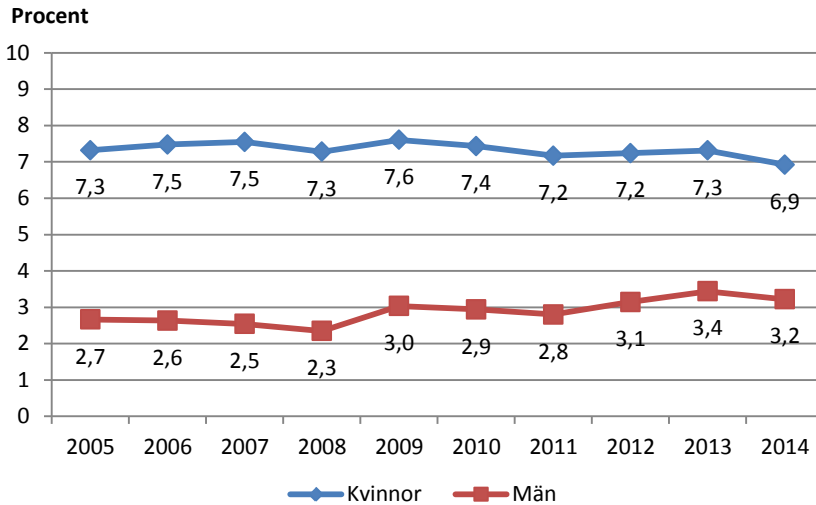
⁴⁵ Orsak till deltidsarbete för personer 20–64 år är en indikator för ekonomisk jämställdhet. Två av SCBs indikatorer rör undersysselsättning, de ingår dock inte bland de indikatorer som ska följas upp årligen. En indikator gäller Undersysselsatta deltidsanställda 20–64 år efter utbildningsnivå och tid som undersysselsatt, den andra gäller Undersysselsatta deltidsanställda 20–64 år efter ålder. Ingen rör utrikes och inrikes födda.

Figur 5.7 Undersysselsatta som arbetar deltid, antal kvinnor och män, 2005–2014, 1000-tal



Källa: SCB, AKU.

Figur 5.8 Undersysselsatta som arbetar deltid som andel av det totala antalet sysselsatta, fördelat på kvinnor och män, 2005–2014

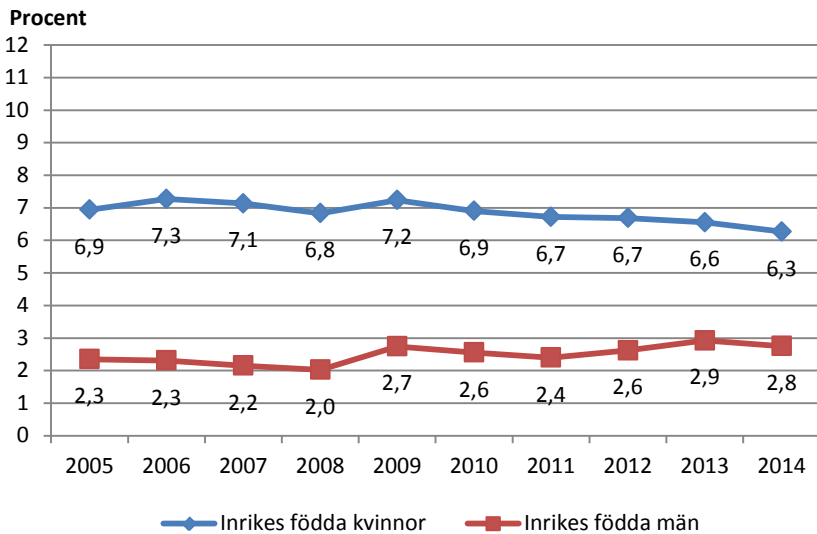


Källa: SCB, AKU.

Det finns tydliga skillnader mellan män och kvinnor. Ungefär 160 000 kvinnor och 80 000 män arbetar deltid men skulle vilja öka sitt arbetsutbud, se figur 5.7. Sett till det totala antalet sysselsatta innebär det att närmare sju procent av de sysselsatta kvinnorna arbetar ofrivillig deltid. Motsvarande andel bland männen uppgår till drygt tre procent, se figur 5.8.

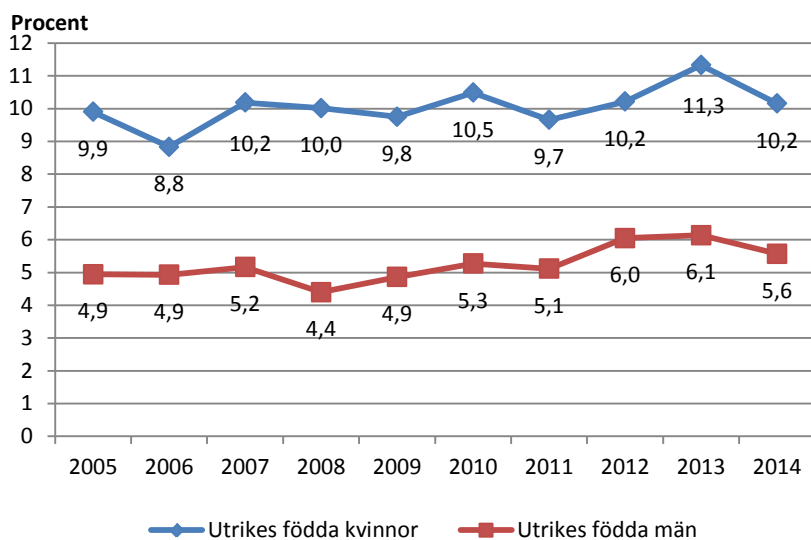
Det finns också skillnader mellan undersysselsatta inrikes och utrikes födda kvinnor och män. Bland utrikes födda kvinnor i sysselsättning är det drygt 10 procent, eller 40 000, som arbetar ofrivillig deltid. Motsvarande andel bland inrikes födda kvinnor är drygt sex procent, motsvarande 120 000 personer, se figur 5.9 och 5.10.

Figur 5.9 Undersysselsatta som arbetar deltid som andel av det totala antalet sysselsatta, fördelat på inrikes födda kvinnor och män, 2005–2014



Källa: SCB, AKU.

Figur 5.10 Undersysselsatta som arbetar deltid som andel av det totala antalet sysselsatta, fördelat på utrikes födda kvinnor och män, 2005–2014



Källa: SCB, AKU.

Beaktas ålder är skillnaderna mycket stora. För både kvinnor och män är deltidsarbete vanligast i åldersgruppen 20–24 år.⁴⁶ För både kvinnor och män är studier en viktig förklaring till deltidsarbete i unga år. En annan förklaring är att många deltidsarbetande också är deltidsarbetslösa.

I betänkandet från den förra Jämställdhetspolitiska utredningen *Makt att forma sambället och sitt eget liv* (SOU 2005:66) diskuterades om det finns en deltidsnorm för vissa grupper av kvinnor. Den frågan är fortsatt aktuell. Statistik från SCB:s arbetskraftsundersökningar visar att kvinnor med arbetaryrken erbjuds deltidsanställningar medan kvinnor med tjänstemannayrken i högre grad erbjuds heltidsanställningar.⁴⁷ Kvinnor med arbetaryrken anger dessutom arbetsmarknadsskäl som största orsak till deltidsarbete, medan kvinnor med tjänstemannayrken anger vård av barn som den viktigaste orsaken. Statistiken tyder på att villkoren för deltidsarbete skiljer

⁴⁶ SOU 2015:50.

⁴⁷ Arbetskraftsundersökningen 2014 (SCB).

sig åt mellan olika grupper på arbetsmarknaden. För kvinnor med tjänstemannayrken ligger ofta deltidsarbetet inom ramen för en heltidsanställning; kvinnor med tjänstemannayrken går ned i arbetstid när första barnet kommer. För kvinnor med arbetaryrken förefaller det som att deltidsarbetet inte är betingat av föräldraskapet i sig i samma utsträckning. Dessa kvinnor erbjuds ofta deltidsanställningar, vilket medför att deltidsarbetet blir en ingångsvariabel i arbetslivet.

Deltidsarbete innebär en ekonomisk förlust på både kort och lång sikt. Färre arbetade timmar ger lägre inkomst, och deltidsarbete kan leda till en sämre löneutveckling över tid, vilket i sin tur påverkar både ersättningen vid sjukdom, arbetslöshet och föräldraledighet och den framtida pensionen. Att kvinnor arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män har därför betydelse för den ekonomiska ojämställdheten och är därmed en central jämställdhetsfråga.

5.9 Könnssegregeringen i arbetslivet

Könnssegregeringen har flera dimensioner och kan beskrivas på flera sätt.⁴⁸ En dimension avser *horisontell segregering*, vilket innebär att kvinnor och män har olika yrken och arbetsgivare och att de arbetar inom olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden. En annan dimension avser *vertikal segregering*, vilket innebär att kvinnor och män återfinns på olika hierarkiska positioner, t.ex. att kvinnor inte har chefspositioner i samma utsträckning som män. Ytterligare en dimension avser extern och intern segregering. Den *externa segregeringen* finns på samhällsnivå och finns *mellan* olika utbildningar, yrken, branscher och organisationer. Den *interna segregeringen* finns *inom* olika organisationer, företag och yrken.

Det svenska arbetslivet är i flera avseenden segregerat: horisontellt, vertikalt och internt. Kvinnor och män arbetar i hög grad i olika sektorer och yrken, vilket innebär att den *horisontella könss-segregeringen* inte har brutits under den senaste tioårsperioden. Fördelningen av kvinnor och män *mellan olika sektorer* är därmed tydligt könsuppdelad. Den har dock minskat något över tid. De anställda i kommuner och landsting utgörs till nästan 80 procent av kvinnor.

⁴⁸ Se t.ex. SOU 2004:43.

Könsfördelningen i staten är helt jämn och även i privat sektor är könsfördelningen förhållandevis jämn: med 61 procent män och 39 procent kvinnor. Även om kommunerna och landstingen är kvinnodominerade arbetsplatser arbetar en majoritet av kvinnorna i privat sektor. Andelen kvinnor i privat sektor har dessutom ökat över tid. År 2000 arbetade 48 procent av kvinnorna i privat sektor, jämfört med 81 procent av männen (och resten inom offentlig sektor). Nästan femton år senare, 2014, arbetade 53 procent av kvinnorna i privat sektor, jämfört med 82 procent av männen (och resten inom offentlig sektor).

Könsfördelningen *mellan olika yrken* är också tydligt könsuppdelad. Den har dock minskat något över tid. År 2001 arbetade 12 procent av alla anställda kvinnor och 12 procent av alla anställda män i åldern 20–64 år i ett yrke med jämn könsfördelning (40–60 procent) jämfört med 14 procent kvinnor och 13 procent män 2013. Vidare arbetade 74 procent av alla anställda kvinnor i ett kvinnodominerat yrke (60–100 procent kvinnor) 2001 jämfört med 72 procent 2013. Bland de anställda männen arbetade 73 procent i ett mansdominerat yrke 2001 jämfört med 68 procent 2013. Under perioden 2001–2013 har således en förändring ägt rum: fler anställda kvinnor och män arbetar i ett yrke med könsbalans och färre kvinnor och män i ett kvinnodominerat respektive mansdominerat yrke, även om några stora steg framåt inte har tagits.

Liknande slutsatser har dragits av rapporter som har publicerats inom ramen för JA-delegationen. Till exempel konstaterar Karin Halldén att allokeringen av kvinnor och män till olika yrken på arbetsmarknaden – dvs. *den horisontella könssegregeringen* – tenderar att vara trögrörlig.⁴⁹ Enligt Halldén minskade de yrkesmässiga skillnaderna något mellan 2000–2010, från 60 till 54 procent (mätt med Duncan & Duncans likhetsmått). För att nå en perfekt könsbalans på den svenska arbetsmarknaden skulle således halva arbetskraften behöva byta jobb. Kvinnor har i viss mån ökat sitt inträde i traditionellt manliga yrken, medan motsvarande trend hos män inte kan noteras: män har inte ökat sitt inträde i traditionellt kvinnliga yrken. Andelen starkt mansdominerade yrken (80 procent män eller mer) har minskat något, från 37 procent till 30 procent av samtliga yrken,

⁴⁹ Halldén (2014) i SOU 2014:81.

samtidigt som kvinnodominerande yrken (60 procent kvinnor eller fler) har förändrats marginellt.

För kvinnor är arbeten inom vård och omsorg vanligast, medan yrken inom sälj och finans är vanligast bland män. Bland personer med eftergymnasial utbildning på högskolenivå (både kvinnor och män) är yrken som företagsekonom, marknadsförare och personaltjänsteman vanligast. Andra vanliga yrken är olika typer av läraryrken (förskollärare, fritidspedagog och grundskollärare) och dataspecialister. För personer utan eftergymnasial utbildning är arbeten inom vård och omsorg vanligast, därefter arbeten inom försäljning och detaljhandel.

Också i fråga om *vertikal könssegregering* är utvecklingen trög. Generellt blir fler män än kvinnor chefer. De högsta positionerna på arbetsmarknaden, som kännetecknas av ledningsarbete och höga löner, är kraftigt mansdominerade och en mycket liten förändring i det avseendet har ägt rum under 2000-talet.⁵⁰ Exempelvis kan det nämnas att andelen kvinnor i ledningsarbeten ökade med drygt 2 procentenheter mellan 2000 och 2010, från 31 till 33 procent. Andelen män som är chefer är högre än andelen män som är anställda i samtliga sektorer. På ledande positioner i näringslivet är obalansen större. Som kapitel 4 *En jämn för delning av makt och inflytande* visade utgör kvinnor en fjärdedel av ledamöterna i börsbolagens styrelser, men bara 5 procent av ordförandena. Av börsbolagens verkställande direktörer är 95 procent män.

Könssegregeringen får konsekvenser för kvinnors och mäns löner, inkomster och pensioner. Den får också konsekvenser för deras arbetstider, arbetsmiljö och hälsa. Av Sara Kjellssons, Charlotta Magnussons och Michael Tåhlins bidrag till JA-delegationen framgår att yrkens könsammansättning har betydande effekter på kvinnors och mäns villkor i arbetslivet när det gäller bl.a. hälsa, lön och arbetsförhållanden.⁵¹ Enligt studien finns de bästa jobben inom könsintegrerade yrken: dessa arbeten har den högsta kvalifikationsnivån, de lägsta fysiska kraven och den högsta sammantagna jobbkvaliteten. Dessa arbeten har också de mest flexibla arbetsvillkoren och den högsta lönenivån. Förekomsten av god självskattad hälsa är dessutom högre inom dessa arbeten, medan förekomsten av värkbesvär

⁵⁰ Halldén (2014) i SOU 2014:81.

⁵¹ Kjellsson, Magnusson och Tåhlin (2014) i SOU 2014:30.

är lägre. Anne Lise Ellingsaeter visar i sin forskningsrapport till JA-delegationen att könssegregeringen i det svenska samhället långsamt håller på att brytas upp och att den högre utbildningen fungerar som en hävstång som ger kvinnor inträdesbiljetter till tidigare mansdominerade yrken.⁵²

Sammanfattningsvis kan konstateras att kvinnor har börjat ta sig in i mansdominerade yrkesområden, medan den motsatta trenden hos män inte kan noteras. Det är således företrädesvis kvinnor som har förändrat sig, inte män. Den vertikala könssegregeringen tenderar att vara än mer trögrörlig. En förklaring till det könssegregerade arbetslivet är att unga kvinnor och män i stor utsträckning väljer olika utbildningar på gymnasiet (se avsnittet om utbildning längre fram i detta kapitel). En annan förklaring är kvinnors höga sysselsättningsgrad.

5.10 Företagande

Kvinnors andel av företagandet är lägre än mäns. Enligt SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU) fanns det totalt 468 800 företagare i Sverige år 2012, varav 335 400 män (72 procent) och 131 400 kvinnor (28 procent). Det betyder att ungefär tre fjärdedelar av alla företag i Sverige drivs av en man och ungefär vart fjärde företag drivs av en kvinna. Företagandet som arbetsmarknadsalternativ är därmed påtagligt könsmärkt.

Antalet företag med kvinnor som företagsledare har ökat under den senaste tioårsperioden. Mellan 2006–2012 ökade antalet företag med kvinnor som företagsledare, från 143 733 till 192 665, vilket motsvarar en ökning på 34 procent, visar statistik från SCB (RAMS).⁵³ Ökningen i kvinnors företagande är snabbare relativt mäns företagande, där antalet företag som leds av män under samma period ökade med 19 procent, dock från en mycket högre nivå. Även nettoomsättningen och antalet anställda med kvinnor som företagsledare har ökat över tid. År 2012 var den totala nettoomsättningen i kvinnors företag 429 miljarder kronor och företagen hade nära 428 400 an-

⁵² Ellingsaeter (2014) i SOU 2014:30.

⁵³ Se även Tillväxtverket (2015a).

ställda, att jämföra med en nettoomsättning på 264 miljarder kronor och ca 330 700 anställda 2006.

Den könssegregering som finns på arbetsmarknaden i stort reflekteras också i företagandets inriktning.⁵⁴ Närmare hälften av alla egenföretagande män finns inom 20 yrken. Inom dessa yrken är könsfördelningen 79 procent män och 21 procent kvinnor. Vanliga yrken för egenföretagande män är byggnadsträarbetare, inrednings- snickare, fordons- och maskinförare, mekaniker, målare, montörer och elektriker. Könsfördelningen är mer jämn inom de 20 vanligaste yrkena bland egenföretagande kvinnor: 55 procent kvinnor och 45 procent män. Vanliga yrken för egenföretagande kvinnor är frisörer och hudterapeuter, städare, kontorspersonal, vård- och omsorgspersonal och barnskötare. De företag som ägs av kvinnor har färre anställda, lägre omsättning och finns inom kvinnospecifika yrkesområden, ofta avgränsade till vissa lokala arbetsmarknader. De företag som ägs av kvinnor sysselsätter dock betydligt fler kvinnor än män (70 procent), och i dessa företag har de sysselsatta en lägre sjuk-skrivningsgrad än andra företag/organisationer.

Samtidigt som en dryg fjärdedel av Sveriges företag drivs av kvinnor får kvinnor inte ta del av offentlig finansiering i motsvarande omfattning. Av regeringens satsning på näringspolitik 2011 riktades 100 miljoner kronor av sammanlagt 4 300 miljoner kronor till kvinnors företagande. Även om det inte går att utesluta att kvinnor också fick ta del av övriga delar i satsningen, utgjorde temat ”kvinnors företagande” 2,3 procent av satsningen. Enligt Holmqvist och Sundin kan det förklaras av att kvinnors företagande inte ses som lika angeläget som mäns.⁵⁵ Liknande analys görs av Tillväxtverket som i rapporten *Under ytan – hur går snacket och vem får pengarna?* visar att kvinnor och män tillskrivs olika egenskaper som blir stereotypa föreställningar. Dessa föreställningar påverkar i sin tur bland annat förväntningarna på vem som anses ha potential i sitt entreprenörskap.⁵⁶ Dessa föreställningar kan även få konkreta konsekvenser: en majoritet av Tillväxtverkets fördelning av finansiella medel riktade till företag under 2014 tillföll företag som drevs av män med svensk bakgrund och som var över 30 år.⁵⁷ Kvinnor, unga

⁵⁴ Holmqvist och Sundin (2014) i SOU 2014:30.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Tillväxtverket (2015b).

⁵⁷ Tillväxtverket (2015c).

och personer med utländsk bakgrund var underrepresenterade, jämfört med deras andel i samhället.⁵⁸

Inom företagsvärlden pågår dock också ett förbättringsarbete. Inom ramen för JA-delegationens forskarrapporter framhålls bl.a. att det överlag finns en tydlig ökad vilja till förändring bland företag, organisationer och individer. Susanne Andersson och Eva Amundsdotter beskriver i *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet* tre exempel på försök att utveckla genusmedvetna organisationer.⁵⁹ I samma volym framhåller Lena Abrahamsson att det finns en tröghet och motstånd mot sådana förändringar som utmanar rådande könsmonster, men att förändring inte är omöjlig.⁶⁰ Enligt Abrahamssons mening är bilden mer sammansatt: nya skillnader uppstår och gamla finns kvar. Resultaten tyder på att utvecklingen visar på både positiva och negativa tendenser.

5.11 Kvinnors och mäns löner

Fram till mitten av 1900-talet var det i flera yrken vanligt att betala kvinnor och män olika lön för samma befattning.⁶¹ Dessa så kallade kvinnolöner avskaffades först av staten, som 1947 införde principen om lika lön för samma tjänst. År 1960 träffade SAF och LO ett avtal som innebar att de särskilda kvinnolönerna på deras avtalsområden skulle avskaffas under en femårsperiod.

Trots att femtio år har gått sedan principen om lika lön för samma tjänst infördes skiljer sig kvinnors och mäns löner. Kvinnor har i genomsnitt lägre lön än män. Det gäller oavsett om medellönen för alla kvinnor och män som arbetar jämförs, eller om skillnaderna mellan och inom olika sektorer och yrken. År 2013 var kvinnors medellön 86,6 procent av mäns.⁶² Den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män var alltså 13,4 procent. Med andra ord har kvinnor i genomsnitt 13,4 procent lägre lön än män och får därmed betydligt mindre pengar i plånboken varje månad. Den skillna-

⁵⁸ Tillväxtverket (2015c).

⁵⁹ Andersson och Amundsdotter (2014) i SOU 2014:30.

⁶⁰ Abrahamsson (2014) i SOU 2014:30.

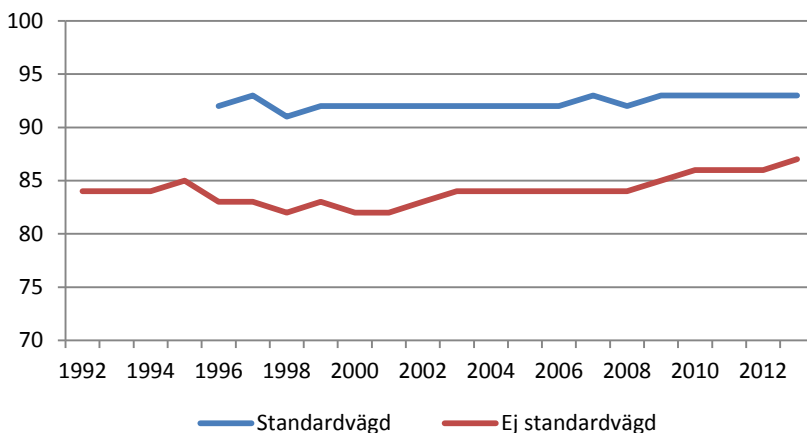
⁶¹ SOU 2015:50.

⁶² Medlingsinstitutet (2014).

den, som brukar kallas den *ovägda* skillnaden, har minskat med cirka tre procentenheter under den senaste tjugoårsperioden.

Löneskillnader kan till viss del förklaras av faktorer som påverkar individens produktivitet, till exempel ålder och utbildning, och faktorer hos arbetsgivaren, som exempelvis näringsgren och företagsstorlek. Om man tar med i beräkningen att ålder, utbildning, arbetstid, yrke och sektor spelar roll för vilken lön en person får, återstår en *oförklarad* löneskillnad mellan kvinnor och män om ca 5,8 procent.⁶³ Den oförklarade skillnaden, som ibland kallas den *standardvägda* löneskillnaden, har minskat med cirka en procentenhet under den senaste tjugoårsperioden. Figur 5.11 visar kvinnors lön som andel av mäns lön, före och efter standardvägning, under perioden 1992–2013.

Figur 5.11 Kvinnors lön som andel av mäns lön,%, före och efter standardvägning, samtliga sektorer, 1992/1996–2013



Källa: Nyberg (2015).

Kvinnors genomsnittslön i relation till män (ej standardvägd) ökade under 2000-talet, efter en nedgång under 1990-talet (Figur 5.11). År 2013 var kvinnor genomsnittslön 86,6 procent av mäns genomsnittslön.⁶⁴ Efter standardvägning uppgår kvinnors genomsnittliga

⁶³ Med standardvägning menas att hänsyn tas till att kvinnor och män fördelas olika med avseende på yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid.

⁶⁴ Medlingsinstitutet (2014).

lön till 94,2 procent av mäns, dvs. skillnaden blir betydligt mindre. Men det betyder också att det finns en löneskillnad som inte går att förklara med synliga faktorer. Därtill kommer att utvecklingen mot en utjämning av löneskillnaderna tycks gå långsammare efter standardvägningen. Löneskillnaden efter standardvägning minskade med 1,0 procentenhet mellan 1996 och 2013. För arbetsmarknaden i stort är löneskillnaderna mellan kvinnor och män störst där löneskillnaderna är högst.⁶⁵ Där lönerna är lägre är också skillnaderna mellan könen mindre.

Det finns också vissa uppenbara löneskillnader mellan kvinnor och män när det gäller ålder.⁶⁶ Vid 18 års ålder finns det inte någon skillnad i lönenivå för kvinnor och män, men därefter skiljer sig löneprofilen åt. Män har en brantare löneutveckling än kvinnor. För kvinnor planar löneutvecklingen ut i 35-årsåldern, medan den för män fortsätter fram till 45-årsåldern för att sedan minska något. Löneutvecklingen kan relateras till bl.a. kvinnors större ansvar för hushålls- och vårdarbete i familjen, se kapitel 6 *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*.

Det finns dessutom vissa löneskillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män. Utrikes födda män tjänar i genomsnitt 90 procent av vad inrikes födda män gör, medan utrikes födda kvinnor har knappt 94 procent av inrikes födda kvinnors lön.⁶⁷ Efter standardvägning har utrikes födda en lön som ligger på 98 procent av inrikes föddas löner. I ungefär var tredje yrkesgrupp tjänar de som är födda utomlands mer eller lika mycket som inrikes födda i samma yrkesgrupper. I resterande två tredjedelar av yrkesgrupperna tjänar utrikes födda mindre än de inrikes födda.

Kvinnor har i genomsnitt lägre lön än män inom alla sektorer. Den ovägda skillnaden är störst inom landstingen, där kvinnors genomsnittliga löner motsvarade 76 procent av männens 2013.⁶⁸ Minst skillnad var det i kommunerna där den ovägda skillnaden var sex procentenheter. Efter standardvägning finns den största oförklarade skillnaden i privat sektor, där kvinnliga tjänstemän i genomsnitt tjänade 8,6 procentenheter mindre än manliga tjänstemän.

⁶⁵ SOU 2015:50.

⁶⁶ Nyberg (2015).

⁶⁷ Widegren (2014).

⁶⁸ Medlingsinstitutet (2014).

Löneskillnaderna har minskat över tid. Sedan 2005 har de ovägda löneskillnaderna minskat inom alla sektorer. Förändringen har varit störst inom staten, där löneskillnaderna har minskat med cirka sex procentenheter, och minst inom privat sektor där minskningen har varit drygt två procentenheter. Inom landstingen, där de ovägda löneskillnaderna är som störst, har minskningen varit knappt fem procentenheter.⁶⁹

Den viktigaste förklaringen till löneskillnaderna mellan kvinnor och män att de arbetar i olika yrken. Samtidigt tjänar kvinnor i de allra flesta fall mindre än män även inom samma yrke. I sin forskningsrapport till JA-delegationen konstaterar John Ekberg att mer än hälften av löneskillnaderna mellan kvinnor och män kan förklaras av yrkesval.⁷⁰ Kvinnor har lägre lön än män i de allra flesta yrken och det blir allt tydligare ju högre genomsnittslönen är. De största löneskillnaderna mellan könen finns bland höginkomsttagarna, dvs. de översta tio procenten kvinnor och män i lönefördelningen. Även om löneskillnaden i toppen av lönefördelningen har minskat sedan 2000, kvarstår det faktum att ju högre lönen är, desto större är löneskillnaderna mellan kvinnor och män. En av de största utmaningarna med att öka kvinnors löner är dock, enligt Ekberg, att många kvinnor arbetar inom yrken med stark kvinnodominans och med relativt låga löner.⁷¹

Löneskillnaderna mellan yrken beror till viss del på att olika yrken kräver olika lång utbildning. Men även då kvinnor och män har samma utbildning finns det en risk att kvinnor får en lägre inkomst än män efter avslutade studier, oavsett studiernas inriktning. Kvinnor får också oftare än män en anställning vars kvalifikationsgrad är lägre än deras faktiska kompetens när de avslutar sina studier.⁷² Högre utbildning lönar sig dock generellt bättre för kvinnor än för män, jämfört med de kvinnor och män som börjar arbeta direkt efter gymnasiet. Det beror bl.a. på att flera av de yrken som män med gymnasiekompetens väljer är förhållandevis välbetalda. De yrken som kvinnor med gymnasiekompetens väljer har ett lägre löneläge, och skillnaden gentemot kvinnor som läser vidare blir därför

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ekberg (2014) i SOU 2014:81.

⁷¹ Löneskillnaderna mellan könen inom dessa lågt betalda yrken tenderar dock att vara relativt små.

⁷² Medlingsinstitutet (2012). Se även Granqvist, L red. (2013).

större. Studier visar dock att utbildningens betydelse för lönen har minskat på senare år.⁷³ JA-delegationen konstaterar att om utbildning lönar sig allt sämre, samtidigt som fler kvinnor har högre utbildning, är det en utveckling som kan få oönskade konsekvenser för hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män utvecklas.

En annan förklaring till löneskillnader mellan yrken är lönespridningen. Lönespridningen är oftast större för män än för kvinnor.⁷⁴ Den är större i respektive yrkesgrupp oberoende av sektor. Det beror främst på att de höga lönerna är högre för män. Lönespridningen är dessutom mycket större i yrken som kräver högskoleutbildning än i yrken som normalt inte kräver högskoleutbildning. I många stora, kvinnodominerade, offentligt finansierade yrken är löneutvecklingen svag och skillnaden mellan ingångslön och slutlön är förhållandevis liten. Den sammanpressade lönestrukturen gör det svårt för anställda i dessa yrken att påverka sin lön. Att fortbilda sig, bredda sin kompetens eller ta på sig arbetsledande uppgifter lönar sig därför sällan. Karriärvägarna i många kvinnodominerade yrken är dessutom få. Som JA-delegationen konstaterar har den som vill höja sin lön i princip bara ett alternativ: att byta bana och söka sig till yrken där löneläget är högre eller lönespridningen större.⁷⁵

5.12 Kvinnors och mäns inkomster

I det förra avsnittet redogjordes för löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Löneskillnaderna beräknas alltid med utgångspunkt i heltidslöner. Eftersom kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män – 30 procent av kvinnorna och 11 procent av männen – är den faktiska löneinkomsten för var tredje kvinna och var tionde män lägre än den lön de skulle ha haft om de hade arbetat heltid. Det betyder att löneinkomstskillnaderna mellan förvärvsarbetande kvinnor och män är större än löneskillnaderna. Det är också på löneinkomsten som föräldrapenning, sjukpenning, pension och andra socialförsäkringar baseras. Löneinkomsten har därför stor betydelse för kvinnors

⁷³ Granqvist, L red. (2013).

⁷⁴ Lönespridningen visar skillnaden mellan de lägsta och högsta lönerna i en sektor eller i ett yrke. Lönespridningen ökade i alla sektorer under 1990-talet men har inte förändrats nämnvärt under 2000-talet (SOU 2015:50).

⁷⁵ SOU 2015:50.

och mäns ekonomiska villkor och möjligheter. Löneinkomsten är således grundläggande för kvinnors och mäns ekonomiska självständighet och den ekonomiska jämställdheten.

Enligt den Jämställdhetspolitiska utredningen sjönk andelen kvinnor (20–64 år) med löneinkomster från 87 procent till 84 procent under perioden 1991–2002, och andelen män med löneinkomster från 88 procent till 84 procent.⁷⁶ Under perioden 2001–2012 låg andelen kvinnor och män med löneinkomster på liknande nivåer som tidigare tioårsperiod.⁷⁷ För kvinnor uppgår den till 82–84 procent och för män 83–86 procent. Andelen kvinnor och män med löneinkomster tycks således vara konstant och uppvisar ingen tendens till att varken öka eller minska.

Kvinnors andel av mäns löneinkomster har dock ökat under perioden 2001–2012, sannolikt som ett resultat av i första hand kvinnors längre arbetstider, vilket innebär att det kan hävdas att jämställdheten har ökat. I kronor räknat har dock skillnaden mellan könen i löneinkomster ökat, vilket medför att det kan hävdas att jämställdheten har minskat. I tabell 5.1 som har hämtats från Anita Nybergs underlag till utredningen, illustreras med exemplet *löneinkomster* skillnaden i resultat när olika mått används.

⁷⁶ SOU 2005:66.

⁷⁷ Nyberg (2015).

Tabell 5.1 Kvinnors andel av mäns löneinkomster, kvinnors och mäns löneinkomster i löpande penningvärde och i 2013 års penningvärde, 2001 och 2012 och skillnaden mellan dessa år

	Kvinnors andel av mäns löneinkomster, %	Löneinkomster, löpande penningvärde, kronor			Löneinkomster, 2013 års penningvärde, kronor		
		Kvinnor	Män	Skillnad	Kvinnor	Män	Skillnad
2001	67	169 200	252 000	82 800	198 900	296 300	97 400
2012	73	254 700	348 200	93 500	254 800	348 300	93 500
Skillnad, kronor		85 500	96 200	10 700	55 900	52 000	-3 900
Skillnad	6 procentenheter	51 %	38 %	13 %	28 %	18 %	-4 %

Källa: beräknat från Ekonomisk jämställdhet, tabell Individuell disponibel inkomst för personer med olika inkomstslag för olika år och SCB, KPI (1980=100) fastställda värden. Nyberg (2015).

Tabell 5.1 visar att såväl kvinnors som mäns löneinkomster i löpande penningvärde ökade mellan 2001 och 2012 och att kvinnors andel av mäns löneinkomster ökade från 67 till 73 procent, dvs. med 6 procentenheter, dvs. jämställdheten kan sägas ha ökat. Om löneinkomster i 2013 års penningvärde i stället beaktas visar tabellen att skillnaden mellan könen i löneinkomst uppgick till 82 800 kr år 2001 och till 93 500 kr år 2012, dvs. skillnaden ökade med 10 700 kronor. Visserligen ökade kvinnors löneinkomster med 51 procent och mäns med endast 38 procent, men eftersom kvinnors löneinkomster är lägre än mäns innebär en större procentuell ökning mindre i kronor räknat, 85 500 kronor för kvinnor respektive 96 500 kronor för män, vilket i sin tur innebär en ökning av skillnaden med 13 procent. Det kan därför hävdas att jämställdheten har minskat.

Detta exempel är illustrativt. Som Anita Nyberg visar i sitt bidrag till utredningen går det både att finna data som visar att jämställdheten har ökat, men också data som visar att så inte är fallet. Mot bakgrund av förändringar i penningvärdet är det lämpligt att räkna om alla summor till ett visst års fasta priser. I tabellen har de räknats om till 2013 års penningvärde. Eftersom både kvinnors och mäns löneinkomster har räknats om, är kvinnors andel av mäns löneinkomster fortfarande 67 procent år 2001 och 73 procent år 2012 och skillnaden har minskat med 6 procentenheter. När hänsyn tas

till inflationen blir dock ökningen i löneinkomster inte lika stor: 28 procent för kvinnor och 18 procent för män och skillnaden i kronor räknat har minskat med 3 900 kronor eller -4 procent, dvs. jämställdheten har ökat både vad gäller kvinnors andel av mäns löneinkomster och skillnaden i kronor räknat. Det är dock långt kvar till jämställdhet. År 2012 var mäns löneinkomster 93 500 kronor högre än kvinnors. Det kan nämnas att 1975 var motsvarande siffra 104 300 kronor i 2013 års penningvärde.⁷⁸ På närmare 40 år har således skillnaden minskat med ca 11 000 kronor.

5.12.1 Närings- och kapitalinkomster

När man talar om löneinkomster ingår inte inkomst av näringsverksamhet eller kapital. Kvinnor har sådana inkomster i mindre utsträckning än män.

Andelen kvinnor och män som har näringsinkomster är betydligt lägre än andelen som har löneinkomster. Under 2000-talet har andelen med näringsinkomster legat på mellan 8 och 11 procent bland kvinnor och 13 och 20 procent bland män.⁷⁹ Andelen personer som har näringsinkomster ökade fram till omkring mitten av 2000-talet för att därefter åter minska. Den genomsnittliga näringsinkomsten är betydligt lägre än den genomsnittliga löneinkomsten, vilket sannolikt bl.a. beror på att många personer inte har företaget som huvudsyssla. År 2013 hade kvinnor i genomsnitt 57 000 kronor i näringsinkomster medan män hade 89 000 kronor. Kvinnors näringsinkomster var således 36 procent lägre än mäns.⁸⁰ Jämförs 2001 och 2013 ökade kvinnors näringsinkomster och mäns minskade något. Men även under denna period varierar kvinnors andel av mäns inkomster kraftigt mellan olika år, liksom skillnaden i kronor räknat. Det finns därför inte någon entydig tendens i utvecklingen mot varken ökad eller minskad jämställdhet.

När kapitalinkomster läggs till löne- och företagarinkomster ökar inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Det beror på att en något större andel män än kvinnor har kapitalinkomster, men fram-

⁷⁸ Ålderskategorin var då 18–64 år.

⁷⁹ Nyberg (2015).

⁸⁰ SOU 2015:50.

för allt på att mäns inkomster av kapital är betydligt högre än kvinnors.⁸¹

5.12.2 Transfereringar

För både kvinnor och män kommer den största delen av inkomsterna från lön, företagarinkomst och avkastning på kapital, även kallad marknadsinkomst. Men även transfereringssystemen står för ett betydande inkomstillskott. Den individuella disponibla inkomsten visar hur mycket pengar kvinnor och män faktiskt har att röra sig med under ett år, när samtliga inkomstslag inklusive t.ex. barnbidrag och sjukpenning har räknats in och skatten har dragits bort. Den jämställdhetspolitiska utredningen fann att inkomstskillnaderna mellan könen minskade genom transfereringssystemen.⁸² År 1991 uppgick kvinnors andel av mäns marknadsinkomster till 63 procent och av den individuella disponibla inkomsten till 76 procent. Tio år senare, 2001, hade inget hänt på denna front: kvinnors andel av mäns marknadsinkomster uppgick till 63 procent och av den individuella disponibla inkomsten till 76 procent. Ytterligare tio år senare kan en viss förändring skönjas: år 2012 var motsvarande siffror 68 procent och 78 procent, dvs. transfereringar och skatter minskade inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Den ekonomiska jämställdheten kan således sägas ha ökat. Om istället skillnaden i kronor beaktas, är skillnaden mellan kvinnors och mäns marknadsinkomster ungefär lika stor 2001 som 2012, nämligen drygt 108 000 kronor. Däremot har skillnaden mellan kvinnors och mäns individuella disponibla inkomst ökat från 53 300 kronor 2001 till 60 700 kronor 2012, vilket i första hand beror på skatten. Såväl kvinnor som män betalar mindre i skatt som ett resultat av jobbskatteavdraget, men det har betytt mer för mäns individuella disponibla inkomst än för kvinnors. Sammanfattningsvis, den ekonomiska jämställdheten avseende kvinnors andel av mäns individuella disponibla inkomster har

⁸¹ Andelen med ränta och utdelning skiftar mellan 58 och 75 procent och likartat för båda könen. Medelinkomsten för de med inkomst ligger på mellan 5 400 kr och 10 800 kr för kvinnor och 13 000 kr och 31 700 kr för män. Andelen med kapitalvinster varierar mellan 11 och 28 procent och inkomsterna mellan 88 800 kr och 124 900 kr för män respektive 56 100 kr och 85 100 kr för kvinnor (beräknat från *Ekonomisk jämställdhet* tabell Individuell disponibel inkomst för personer med olika inkomstslag för olika år och med SCB, KPI (1980=100), fastställda tal). Se Nyberg (2015).

⁸² SOU 2005:66.

ökat mellan 2001 och 2012. Den har dock minskat om skillnaden i kronor tas i beaktande.⁸³

5.12.3 Pensioner

En viktig skillnad mellan kvinnors och mäns inkomster från välfärdsstaten är skillnaderna i pension. År 2013 hade kvinnor i genomsnitt 34 procent lägre pension än män. Nästan 60 procent av alla kvinnor som var 65 år eller äldre och hade ålderspension fick dessutom garantipension, dvs. den del av pensionen som betalas ut till den som har haft låg eller ingen arbetsinkomst. Motsvarande siffra för män var 15 procent.⁸⁴ Enligt JA-delegationens beräkningar kommer skillnaderna mellan kvinnors och mäns pensioner att minska framöver, men framtida kullar av såväl kvinnor som utrikes födda kvinnor och män får räkna med en avsevärt lägre allmän pension än inrikes födda män.⁸⁵ Det beror på att dessa grupper har haft lägre inkomster under sina yrkesverksamma år. Många av dem kommer enbart att ha garantipension (och många utrikes födda inte ens det), vars andel av den genomsnittliga lönen kommer att sjunka. Enligt JA-delegationen behöver både tiden på arbete och ersättningen för arbete bli mer jämställt om kvinnor och män i framtiden ekonomiskt sätt ska kunna ha en lika bra ålderdom.

5.13 Arbetsmiljö

Eftersom kvinnor och män i stor utsträckning befinner sig i olika sektorer och olika yrken har de också olika arbetsmiljö. Såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön skiljer sig åt i kvinno- respektive mansdominerande yrken, och dessutom för kvinnor och män inom samma yrke.

⁸³ Magnusson och Neremo (2014) har undersökt betydelsen av familjesituation och tidskrävande arbetsvillkor för könslöneskillnader efter yrkets kvalifikationsgrad och längs med lönefördelningen. Av analyserna framgår att det generella könslönegapet är minst bland ensamstående kvinnor och män, och störst bland sammanboende med barn. Könslönegapet bland sammanboende är betydligt större i högprestige- än i lågprestigeyrken. Boschini, Håkansson, Rosén och Sjögren (2011) har undersökt vilken effekt barn har på inkomst och karriärutveckling. De finner att mäns löner är positivt påverkade av faderskap.

⁸⁴ SCB samt Pensionsmyndigheten (2014).

⁸⁵ SOU 2015:50.

Enligt Arbetsmiljöverket har var fjärde sysselsatt person i Sverige (24 procent) någon form av besvär som de hänför till arbetet. Besvären kan vara fysiska eller andra typer av besvär till följd av t.ex. stress, arbetets innehåll, dåliga relationer till chefer och arbetskamrater, hot eller våld.⁸⁶

En högre andel kvinnor än män har arbetsrelaterade besvär. Drygt 27 procent av kvinnorna har besvär till följd av arbetet jämfört med 20 procent av männen. I jämförelse med hur det såg ut 2012 innebär detta en betydande ökning, framför allt bland kvinnor. 2012 hade 22 procent av kvinnorna och drygt 17 procent av männen någon form av arbetsorsakade besvär. Arbetsmiljöverket konstaterar i och med detta att den nedåtgående trend som har setts under många år avseende arbetsorsakade besvär är bruten.

Sett till enskilda orsaker är stress och psykiska påfrestningar den vanligaste orsaken till besvären. Det gäller såväl kvinnor som män. Det har skett en betydande ökning sedan 2012. För kvinnor ökade andelen från omkring tio procent 2012 till knappt 15 procent 2014 och för männen från omkring sex till åtta procent.

Det finns också skillnader i besvär mellan arbetare och tjänstemän. Besvär orsakade av stress och andra psykiska påfrestningar är något vanligare bland tjänstemän än arbetare. Omkring elva procent av tjänstemännen och sju procent av arbetarna har besvär orsakade av dessa faktorer. Arbetare redovisar oftare än tjänstemän besvär till följd av påfrestande arbetsställningar, tung manuell hantering och korta upprepade arbetsmoment. Omkring tio procent av arbetarna och fyra procent av tjänstemännen har t.ex. besvär till följd av påfrestande arbetsställningar. Kroppsliga besvär är också något vanligare bland arbetare än tjänstemän. Till exempel har cirka sju procent av arbetarna jämfört med fyra procent av tjänstemännen besvär i axlar och armar

Sömnbesvär, oro, ångest, depression drabbar däremot tjänstemän i något högre utsträckning än arbetare. Cirka åtta procent av tjänstemännen jämfört med fem procent av arbetarna har t.ex. sömnbesvär. För de flesta typer av besvär är det en högre andel kvinnor som har besvär än män bland såväl arbetare som tjänstemän.

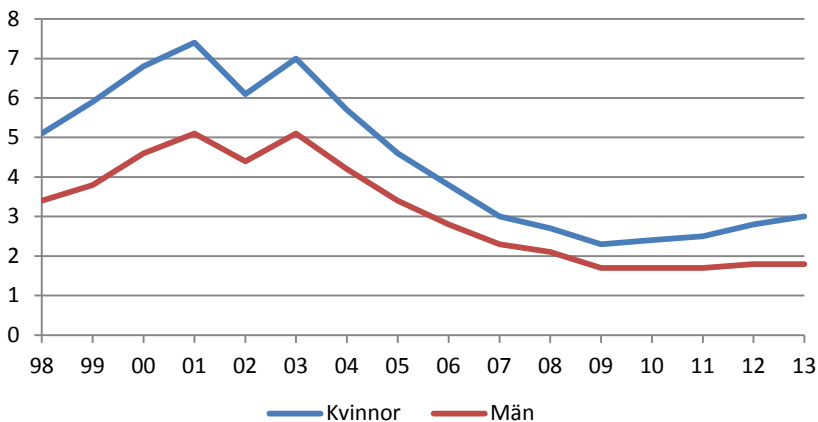
Vad gäller den fysiska arbetsmiljön är män i större utsträckning än kvinnor utsatta för dåliga arbetsförhållanden som buller, vibra-

⁸⁶ Arbetsmiljöverket (2014b).

tioner, dålig belysning, kemikalier och luftföroreningar. Kvinnor har oftare repetitiva arbetsuppgifter och arbetar med kroppen vriden eller böjd i högre utsträckning än män. De har också oftare kroppsliga besvär av sitt arbete t.ex. vad gäller rygg, nacke, axlar, handleder och knän.⁸⁷

Kvinnor drabbas i större utsträckning än män av arbetsrelaterade sjukdomar, t.ex. förslitningsskador. Detta kan i stor utsträckning förklaras av att de har de mest repetitiva och handintensiva arbetsuppgifterna på arbetsplatsen, också på arbetsplatser där kvinnor och män har samma yrke. Enligt Arbetsmiljöverket var drygt var fjärde anmälan 2013 om arbetsrelaterad sjukdom orsakad av organisatoriska eller sociala faktorer. För kvinnor gällde drygt var tredje anmälan dessa orsaker och berodde på hög arbetsbelastning eller på mobbning, utfrysning och trakasserier.⁸⁸ Se figur 5.12.

Figur 5.12 Antal anmälda arbetsrelaterade sjukdomar per 1 000 förvärsarbetande 1998–2013



Källa: AV, SCB, AKU.

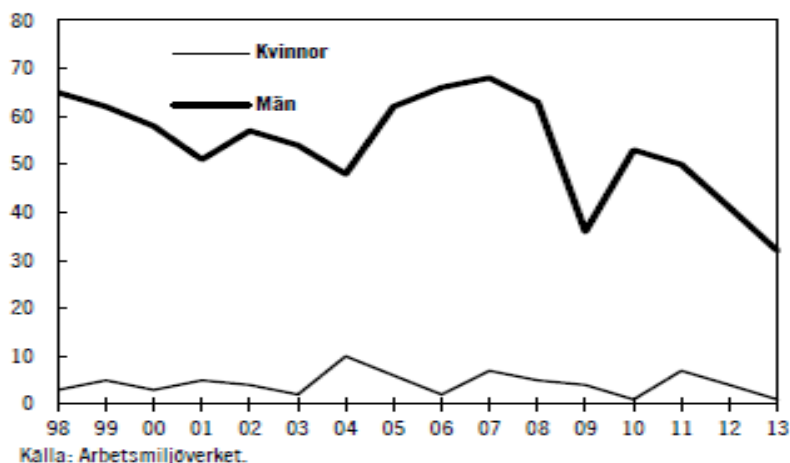
Som framgår av figur 5.12 har antalet anmälda arbetsrelaterade sjukdomar minskat bland både kvinnor och män sedan 2003, för att från 2009 lägga sig på en relativt jämn nivå för män och samtidigt som antalet för kvinnor har ökat något sedan dess. Män råkar dock

⁸⁷ Arbetsmiljöverket (2014a).

⁸⁸ Arbetsmiljöverket (2014b).

i betydligt högre grad än kvinnor ut för arbetsolyckor som leder till sjukfrånvaro och dödsolyckor, se figur 5.13.

Figur 5.13 Antal dödsfall i arbetsplatsolyckor

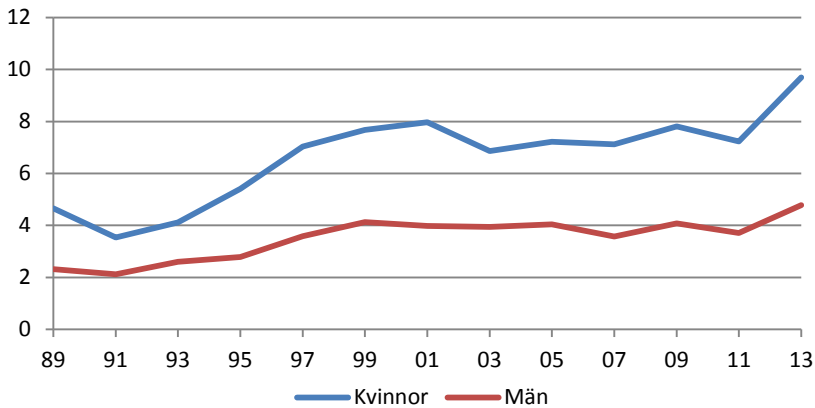


Av figur 5.13 framgår att fler män dör i arbetsplatsolyckor än kvinnor. Av den senaste rapporten från Arbetsmiljöverket som behandlar dödsolyckor i arbetet framgår att den klart vanligaste orsaken till dödsolyckor i arbetet under åren 2007–2012 är förlorad kontroll över fordon eller andra transportmedel, drygt 40 procent av de totalt 340 dödsolyckorna. I ungefär hälften av dessa har bil, buss eller lastbil varit inblandad.⁸⁹

Jämfört med män anger nästan en dubbelt så stor andel kvinnor att de har litet handlingsutrymme och svårt att koppla bort tankarna från arbetet när de är lediga. Sedan mätningen 2011 kan en tydlig förändring noteras: såväl kvinnor som män har svårt att koppla bort tankarna från jobbet under ledighet, men kvinnor mer så än män, se figur 5.14.

⁸⁹ Arbetsmiljöverket (2012).

Figur 5.14 Andel sysselsatta som inte kan koppla bort tankarna från arbete när man är ledig och som också har litet handlingsutrymme 1989–2013, procent



Källa: AV, SCB, AKU.

Kvinnor och män drabbas också av arbetsrelaterade besvär i olika yrken. För kvinnor är fysiska besvär vanligast för de som arbetar inom vård, omsorg, försäljning och städyrken samt frisörer. För män är fysiska besvär vanligast för truckförare, snickare, fordonsmekaniker och fastighetsskötare. Kvinnor får i högst grad besvär i traditionellt kvinnodominerade arbetaryrken och män får i högst grad besvär i traditionellt mansdominerade arbetaryrken. När det gäller arbetsrelaterade besvär till följd av stress och psykiska påfrestningar är lärare, både kvinnor och män, den grupp som drabbas i högst grad.⁹⁰

Enligt Lena Karlqvists bidrag till JA-delegationen är tydlighet i organisationen, klara mål och väl fungerande arbetsplatser, samt medarbetare som har kontroll över sin arbetssituation förhållanden som bidrar till en god psykisk arbetshälsa.⁹¹ Denna analys delas av bl.a. Arbetsmiljöverket som framhåller att det inte är kvinnors fysiologi som leder till ojämsställd hälsa, utan hur arbetet är organiserat.⁹² Att kvinnor rapporterar mer negativ stress och psykisk ohälsa än män kan enligt Kjellsson, Magnusson och Thålin bidrag till JA-dele-

⁹⁰ Arbetsmiljöverket (2014b), SOU 2015:50.

⁹¹ SOU 2014:30.

⁹² Arbetsmiljöverket (2013).

gationen bl.a. förklaras av att kvinnor i större utsträckning arbetar inom branscher och yrken med hög psykisk och/eller känslomässig belastning och dåliga möjligheter till kontroll över eget arbete.⁹³

5.14 Sjukfrånvaro

Kvinnor har betydligt högre sjukfrånvaro än män. I ett historiskt perspektiv har dock skillnaden mellan kvinnors och mäns sjukskrivningar varit liten och antalet sjukskrivningar lågt.⁹⁴ Sedan den obligatoriska allmänna sjukförsäkringen infördes 1955 och fram till i slutet av 1970-talet låg kvinnors och mäns sjukfrånvaro på ungefär samma nivå.⁹⁵ I början av 1980-talet ägde en tydlig förändring rum och kvinnors sjukfrånvaro ökade till en högre nivå än mäns. De högsta nivåerna på total sjukfrånvaro ägde rum i slutet av 1980-talet och i början av 2000-talet.

Under 2000-talets andra hälft infördes ett flertal reformer inom sjukförsäkrings- och skatteområdet för att direkt eller indirekt minska sjukfrånvaron och öka drivkrafterna för återgång i arbete. Rehabiliteringskedjan, nystartsjobben och jobbskatteavdragen var några av dessa reformer. Under de senaste åren har den generella sjukfrånvaron minskat, liksom skillnaden mellan kvinnor och män mätt med det så kallade sjuktalet.⁹⁶ År 2003 var skillnaden i utbetald sjukpenning mellan kvinnor och män knappt 12 dagar, medan motsvarande siffra för 2014 var knappt sju dagar.⁹⁷ Under 2013 tog totalt cirka 530 000 personer emot sjukpenning från försäkringskassan vid minst ett tillfälle under året: 63 procent av dessa personer var kvinnor och 37 procent män.⁹⁸

Enligt Försäkringskassan beror ökningarna i sjuktalen i slutet av 1980-talet och 1990-talet till viss del på att antalet nya sjukfall ökade men framför allt på en ökning av antalet längre sjukfall.⁹⁹ Under början av 2000-talet minskade antalet sjukfall längre än 29 dagar och

⁹³ SOU 2014:30.

⁹⁴ SOU 2015:50.

⁹⁵ Försäkringskassan (2015).

⁹⁶ Sjukfrånvaron mäter antal utbetalda sjukpenningdagar per försäkrad individ. Sjuktalet mäter antal utbetalda dagar med sjukpenning per registrerad försäkrad i åldrarna 16-64 år. Dagar räknas brutto, dvs. alla dagar räknas som en dag oavsett sjukpenningens omfattning (hel, halv, etc.).

⁹⁷ SOU 2015:50.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Försäkringskassan (2015).

nådde en lägsta nivå 2009 med 98 200 sjukfall varav 60 100 för kvinnor och 37 100 för män. Sedan 2010 har antalet sjukfall längre än 29 dagar ökat. År 2014 stod kvinnorna för 66 procent och männen för 34 procent av sjukfallen längre än 29 dagar.

Som Gunnel Hensing konstaterar i sitt bidrag till JA-delegationen har regeländringarna i sjukförsäkringen inte ändrat på det faktum att kvinnor utgör cirka två tredjedelar av de sjukskrivna.¹⁰⁰ Bland kvinnor är sjukfrånvaron störst i de mest kvinnodominerade yrkena. Det största gapet i sjukfrånvaron mellan könen, till kvinnors nackdel, finns i arbetaryrken och lägre tjänstemannayrken. Enligt Hensing är en viktig del i kvinnors högre sjukfrånvaro skillnaden i ansvar för hem och familj.¹⁰¹ Dubbla krav och konkurrerande krav från arbete och familj kan också leda till högre sjukfrånvaro. Studier visar att riskerna att drabbas av ohälsa är större i arbetsmiljöer med höga krav, små möjligheter att påverka arbetssituationen och där belöningen upplevs som liten.¹⁰² Riskerna att drabbas av ohälsa är betydligt mindre i arbetsmiljöer där det finns goda möjligheter att påverka det egna arbetet och en hög arbetstillfredsställelse. Dessa studier tyder på att en lägre sjukfrånvaro hos såväl kvinnor och män kan främjas genom en god arbetsmiljö.

Generellt råder det dock ingen konsensus inom forskningen om vilka faktorer som kan förklara kvinnors relativt sett högre sjukfrånvaro. Arbetsförmågan påverkas av både fysisk och psykisk hälsa och av arbets- och familjesituationen. Sjukfrånvaron påverkas också av hur arbetsmarknaden ser ut och hur regelverket inom sjukförsäkringen är utformat. Det finns därmed flera möjliga medicinska, sociologiska, psykologiska, ekonomiska och institutionella delförklaringar till varför kvinnor är sjukskrivna i högre grad än män.

¹⁰⁰ SOU 2014:74.

¹⁰¹ Enligt en studie av Angelov m.fl. (2011) är kvinnor och män ungefär lika ofta borta från jobbet på grund av sjukdom innan de får barn. Efter första barnets födelse har mamman ungefär dubbelt så många sjukfrånvarodagar som pappan. Skillnaden finns kvar upp till 15 år efter första barnet. IFAU, Rapport 2011:2.

¹⁰² SBU (2014a); SBU (2014b). Se även Försäkringskassan (2014b).

5.15 Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten, inom delområdet utbildning

Lika möjligheter och villkor i fråga om utbildning är centralt för att kvinnor och män ska kunna nå en ökad ekonomisk självständighet. Det är också ett viktigt medel för individens möjligheter till försörjning och inflytande i samhället. Skolan och utbildningen utgör också en arena för identitetsskapande. Under skoltid påverkas både flickors och pojkars uppfattningar och föreställningar om kön och därför har skolan en viktig uppgift när det gäller att motverka traditionella könsmonster och att aktivt främja jämställdhet.

5.15.1 Utbildningsnivå

Utbildningsnivån i åldersgruppen 25–44 år har höjts under den senaste tioårsperioden, särskilt bland kvinnor. År 2012 hade 51 procent av kvinnorna en eftergymnasial utbildning, jämfört med 36 procent 2000. Bland män hade 39 procent en eftergymnasial utbildning 2012, jämfört med 31 procent 2000.¹⁰³ Även i åldersgruppen 45–64 år har utbildningsnivån höjts. År 2000 hade 27 procent av kvinnor och 31 procent män enbart förgymnasial utbildning. År 2012 hade andelen personer med enbart förgymnasial utbildning nästan halverats: 14 procent av kvinnorna och 19 procent av männen.

En jämförelse mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män visar att bland inrikes födda kvinnor har 46 procent en eftergymnasial utbildning, 45 procent gymnasial utbildning och 9 procent förgymnasial utbildning. Motsvarande siffror för inrikes födda män är 35, 51 respektive 14 procent. Av utrikes födda kvinnor har 40 procent en eftergymnasial utbildning, 34 procent en gymnasieutbildning och 21 procent förgymnasial utbildning. Motsvarande siffror för utrikes födda män är 36, 36 respektive 20 procent. Kvinnor, såväl inrikes som utrikes födda, har därmed högre utbildning än män generellt. En högre andel utrikes födda män än inrikes födda män har en eftergymnasial utbildning. En högre andel utrikes födda kvinnor och män har dock enbart förgymnasial utbildning, jämfört med inrikes födda kvinnor och män.

¹⁰³ SCB (2014a).

Enligt SCB:s långtidsprognos förväntas könsskillnaderna till kvinnornas fördel att öka över tid.¹⁰⁴ I dag har exempelvis 35 procent av männen och 44 procent av kvinnorna i yrkesaktiv ålder 20–64 år en eftergymnasial utbildning. Om det nuvarande utbildningsmönstret står sig beräknas dessa andelar ha ökat till 40 respektive 55 procent 2035.

5.15.2 Könnssegregerade utbildningsval¹⁰⁵

Könsfördelningen i gymnasieskolans olika program och inriktningar fortsätter att vara ojämn. Endast var femte elev läser ett program med jämn könsfördelning. De studieförberedande programmen är antalsmässigt störst och har också generellt sett en jämnare könsbalans, med undantag för humaniora och teknik, än de yrkesförberedande programmen. Naturvetenskap och ekonomi befinner sig inom jämställdhetsintervallet 40–60 procent och det samhällsvetenskapliga programmet, som är gymnasieskolans största, ligger också nära gränsen till en jämn könsfördelning. De yrkesförberedande programmen är däremot i stor utsträckning antingen kvinno- eller mansdominerade (minst 60 procent kvinnor eller minst 60 procent män).

Kvinnor som läser yrkesförberedande program gör det i hög grad med inriktning mot hantverk, vård och omsorg, barn och fritid, hotell och turism samt naturbruk. Män är i majoritet inom VVS och fastighet, el och energi, bygg- och anläggning, fordon och transport samt industriteknik. Könnssegregeringen är således tydligare på de yrkesförberedande programmen än på de studieförberedande programmen.

Andelen män som läser gymnasieprogram med en tydlig kvinndominans (minst 60 procent kvinnor) har emellertid ökat, från 23 procent 2001 till 38 procent 2014. Andelen kvinnor på mansdominerade program är däremot ganska oförändrad; andelen har ökat från en till fem procent. Mansdominerade program (med minst 60 procent män) är dessutom mer mansdominerade än vad kvinndominerade program (minst 60 procent kvinnor) är.¹⁰⁶ Det innebär att mansdominansen inom gymnasieprogrammen Industri, Bygg, Fordon, El

¹⁰⁴ SCB (2014c).

¹⁰⁵ Se SOU 2015:50, kap. 5. Utbildning.

¹⁰⁶ Heikkilä (2015).

och Energi är andelsmässigt högre än kvinnodominansen inom Hantverk, Livsmedel, Omvårdnad och Barn och fritid. Fler unga män än unga kvinnor läser yrkesutbildningar på gymnasiet och går sedan direkt ut i arbetslivet. Kvinnor går i stället oftare vidare till universitets- eller högskolestudier.

De könssegregerade valen till gymnasiet kan till stor del förklaras av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Barn till låg- respektive högutbildade föräldrar väljer i stor utsträckning olika gymnasieprogram. Barn till lågutbildade föräldrar återfinns ofta på yrkesförberedande program med en tydlig kvinno- respektive mansdominans medan barn till högutbildade föräldrar ofta väljer de studieförberedande programmen.

Många försök att bryta könsmönstret har gjorts. De satsningar som har gjorts har dock främst varit inriktade på att rekrytera kvinnor till mansdominerade yrken, sällan det omvända.¹⁰⁷ Även om insatser har gjorts för att rekrytera män till kvinnodominerade områden, har de kritiserats för att bl.a. varit fokuserade på att motivera enskilda personer att göra otraditionella utbildnings- och yrkesval, medan de processer och strukturer som leder till könssegregeringen inte har problematiserats eller utmanats.¹⁰⁸

Forskningen visar att föreställningar om kvinnligt och manligt kan ha betydelse för yrkeslivets könsmonster. Dessa föreställningar och idéer, som bidrar till att forma den yrkessocialisering – det vill säga den yrkesgemenskap och de normer och värderingar som utgör grunden för denna gemenskap, inleds ofta i gymnasieskolan. Till exempel är en viktig komponent inom Fordonsprogrammets transportinriktning på gymnasiet att hantera en manlig jargong.¹⁰⁹ Också i byggprogrammet finns en manlig jargong som präglar utbildningen.¹¹⁰ En ung man eller en ung kvinna som gör ett otraditionellt val med avseende på kön kan därför mötas av andra reaktioner än de som gör ett traditionellt val. I en rapport från IFAU, som har undersökt hur yrkessocialisationen äger rum inom två av gymnasieskolans yrkesprogram, visar Hedlin och Åsberg att inom det kvinnodominerade Vård- och omsorgsprogrammet är

¹⁰⁷ Lofström red. (2004); Lofström (2012); Bergström (2007).

¹⁰⁸ Bergström (2007); Hedlin (2011).

¹⁰⁹ Korp (2011).

¹¹⁰ Berglund (2009).

män eftertraktade och efterlängade.¹¹¹ Enligt författarna innebär den starka och självklara efterfrågan på män inom värden att män tillskrivs en högre status än sina kvinnliga kollegor. Husbyggnadsinriktningen inom Bygg- och anläggningsprogrammet präglas i stället av en ”vi-känsla” som bygger på en snäv maskulinitetsnorm. Denna maskulinitetsnorm blir problematisk för de män och kvinnor som inte motsvarar idealen inom denna gemenskap. Inom Bygg- och anläggningsprogrammets måleriinriktning är kvinnor efterfrågade, samtidigt som de uppfattas som en hot för yrkets manliga könskodning. Författarna drar slutsatsen att betydelsen av genus i yrkessocialisationen behöver beaktas i utbildningens alla delar.

5.15.3 Betygsskillnader

Det är sedan länge känt att flickor presterar bättre i skolan än pojkar. Av Mia Heikkiläs underlag till utredningen framgår bl.a. att ungefär en lika stor andel flickor och pojkar uppnår kunskapsmålen i årskurs 6 men i vissa ämnen finns det signifikanta skillnader mellan könen.¹¹² Inom ämnen som teknik, slöjd, bild, hem- och konsumentkunskap och musik är skillnaderna inte så stora. Större är skillnaderna i svenska, men även i samhällskunskap, naturkunskap, religionskunskap, engelska och matematik. Enligt Heikkilä finns det tendenser som pekar på att pojkar klarar sig sämre i ämnesområden som är särskilt kvinnokodade eller som kräver eget arbete i form av läsning. Pojkars (bristande) läsning pekas också ut. Läs-kunnighet och för-måga till läsförståelse är grundläggande för att tillgodogöra sig all typ av utbildning. Det är också vanligare bland pojkar än flickor att inte nå upp till kunskapskraven i årskurs 6. Närmare 15 procent av alla pojkar i årskurs 6 nådde inte upp till två eller fler ämnen år 2014. Det bör dock också noteras att en relativt stor andel flickor, närmare tio procent, inte heller nådde upp till kunskapskraven.

Kön är en viktig parameter att ta hänsyn till i analyser av skolresultat, men socioekonomisk bakgrund är minst lika viktig i detta sammanhang. Föräldrars högsta utbildningsnivå och huruvida elever-

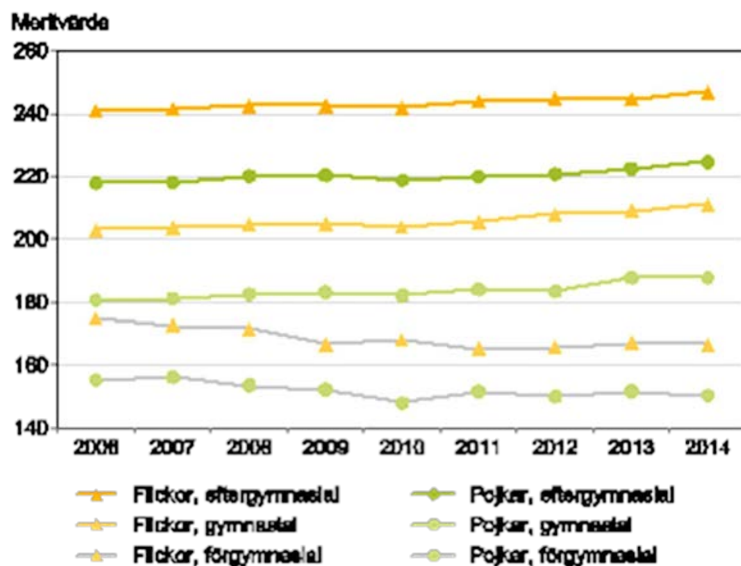
¹¹¹ Hedlin och Åberg (2013).

¹¹² Heikkilä (2015).

na är födda i Sverige eller inte är faktorer som visar generella skillnader i elevernas resultat. Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning har generellt bättre resultat än elever vars föräldrar har gymnasial eller förgymnasial utbildning. Elever som har invandrat till Sverige före skolstart har generellt lättare att uppnå kunskapskraven än elever som har invandrat efter den ordinarie skolstarten. Bland de elever i årskurs 6 våren 2014 som hade invandrat till Sverige före den ordinarie skolstarten (dvs. före år 2008) uppnådde 70 procent kunskapskraven i alla ämnen, jämfört med drygt 35 procent bland dem som hade invandrat efter skolstarten.¹¹³

Betygsskillnaderna i årskurs 9 följer delvis samma mönster som det för årskurs 6. Figur 5.15 visar flickors och pojkars genomsnittliga meritvärden i årskurs 9 i relation till föräldrarnas utbildningsbakgrund under perioden 2006–2014.

Figur 5.15 Genomsnittligt meritvärde för flickor och pojkar i årskurs 9 efter föräldrarnas utbildningsnivå, 2006–2014



Observera att värdeaxeln är brutet.

Källa: Skolverket (2014) i Heikkilä (2014)

¹¹³ Heikkilä (2015).

Figur 5.15 visar att elever med högskoleutbildade föräldrar har de högsta meritvärdena, följt av elever vars föräldrar har gymnasial utbildning. Lägst meritvärden har elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning. Inom samtliga utbildningskategorier har flickor i genomsnitt högre meritpoäng än pojkar i motsvarande kategori. Våren 2014 var flickors genomsnittliga meritvärde 226,8 poäng medan pojkars var 203,5. I årskurs 9 har flickor bättre resultat i samtliga ämnen utom i idrott och hälsa. Av figuren framgår också att de genomsnittliga nivåerna på meritpoängen från årskurs 9 har ökat något de senaste tio åren, utom för elever med lågutbildade föräldrar.¹¹⁴

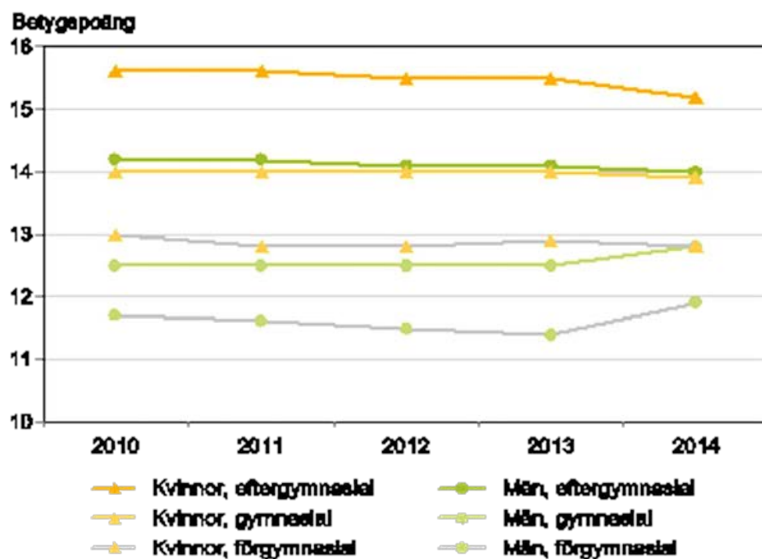
Om eleverna är utrikes eller inrikes födda är också en viktig parameter att ta i beaktande vid analys av statistiken. Närmare 12 procent av eleverna som gick i årskurs 9 läsåret 2013/14 var födda utomlands och närmare 67 procent av eleverna som var födda utomlands hade invandrat till Sverige efter den ordinarie skolstarten. Medan drygt 3 procent av eleverna födda i Sverige hade föräldrar med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå, var motsvarande siffra för elever som invandrat till Sverige efter ordinarie skolstart över 33 procent.

Även i gymnasieskolan presterar flickor bättre än pojkar. Våren 2013 var den genomsnittliga betygspoängen 14,7 för flickor och 13,3 för pojkar.¹¹⁵ Betygsskillnaden har varit ungefär densamma sedan 2002/2003. Sambandet mellan föräldrarnas utbildningsnivå och skolprestationer återfinns också i gymnasieskolan. Figur 5.16 visar de genomsnittliga betygspoängen för elever som har fått slutbetyg i gymnasiet efter föräldrars utbildningsnivå under perioden 2010–2014.

¹¹⁴ Andelen elever som inte är behöriga till de nationella programmen har också ökat. Läsåret 2013/14 saknade ca 12 procent av flickorna och 14 procent av pojkarna behörighet till gymnasieskolans nationella program. Nästan alla elever går vidare till gymnasieskolan men de som saknar grundläggande behörighet är hänvisade till introduktionsprogrammen.

¹¹⁵ Skolverket, Dnr 71-2013-28.

Figur 5.16 Betygspoäng för elever som erhållit slutbetyg i gymnasiet, efter föräldrars utbildningsnivå, 2010–2014



Not: Högsta möjliga värde är 20.

Källa: Skolverket 2014.

Av figur 5.16 framgår att när föräldrarna har samma utbildningsnivå har flickor i genomsnitt bättre betyg än pojkar. Flickor med högskoleutbildade föräldrar har högst genomsnittliga betygspoäng och pojkar vars föräldrar har förgymnasial utbildning har lägst.

Av SCB:s (2014) statistik framgår att skillnaden i betygspoäng mellan flickor och pojkar har ökat mellan 1997 och 2013. Störst är skillnaden mellan flickor och pojkar med svensk bakgrund, där den förra gruppen ökade sina betygspoäng från 13,2 till 14,9 (av totalt 20 poäng) och den senare från 12,3 till 13,4. Flickor med utländsk bakgrund (i detta fall utrikes födda personer eller inrikes födda personer med två utrikes födda föräldrar) ökade sina betygspoäng från 12,3 till 13,8, jämfört med pojkar med utländsk bakgrund som ökade sina poäng från 11,4 och 12,5. Oavsett bakgrund, var ökningen av betygspoäng mellan 1997 och 2013 störst för kvinnor.

Sedan slutet av 1990-talet har andelen kvinnor och män som lämnar gymnasiet utan fullständiga betyg ökat.¹¹⁶ Av de elever som påbörjade en gymnasieutbildning läsåret 1993/94 avbröt var femte elev sina studier (lika många kvinnor som män). Motsvarande siffra för elever som började gymnasiet läsåret 2009/2010 var 21 procent kvinnor och 26 procent män. Ökningen var störst bland elever med utländsk bakgrund och särskilt bland män. En förklaring till det kan vara att många elever med utländsk bakgrund har anlänt till Sverige senare i livet.¹¹⁷

Att flickor presterar bättre i skolan och i genomsnitt har bättre betyg än pojkar är ingen ny företeelse. Skillnaderna mellan könen har dock kommit att diskuteras allt mer på senare år.¹¹⁸ Delegationen för jämställdhet i skolan (DEJA) konstaterar att det i skolan finns betydande jämställdhetsutmaningar i skolan.¹¹⁹ Pojkar som grupp presterar i genomsnitt sämre än flickor, och får därför sämre betyg. Flickor presterar bättre än pojkar, men är däremot mer stressade och mår generellt sämre. Pojkar gör sig också skyldiga till olika slags trakasserier i större utsträckning än flickor, men utsätts också oftare för trakasserier. Pojkar framstår som mer aktiva än flickor när det gäller att behandla andra illa. Både pojkar och flickor hindras av traditionella könsroller och programvalen till gymnasiet är därför fortsatt könsstereotypa – särskilt valen till de yrkesförberedande programmen. I DEJA:s slutbetänkande (SOU 2010:99) diskuteras tänkbara orsaker och förklaringar till att flickor sedan decennier presterar bättre än pojkar i skolan. DEJA bedömer att många pojkar riskerar att mötas av negativa förväntningar och tidigt lära sig att hantera skolmisslyckanden, något som kan ha sin grund dels i föreställningar om att pojkar ofta presterar sämre, dels i pojkarnas genomsnittligt senare biologiska mognad.

Enligt JA-delegationen är en förklaring till flickors bättre skolprestationer att de lägger ned mer tid och engagemang i skolan.¹²⁰ Pojkars sämre prestationer i skolan betraktas ofta som ett uttryck för en ”antipluggkultur” som har sin grund i föreställningar om

¹¹⁶ SOU 2015:50.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Se tex. SOU 2009:64, 2010:99. Se även Framtidskommissionen, Löfström (2012).

¹¹⁹ SOU 2010:99.

¹²⁰ SOU 2015:50.

maskulinitet.¹²¹ Med hjälp av begreppet antipluggkultur kan man beskriva hur pojkar distanserar sig från skolarbete för att uppnå social status och popularitet. Att prestera väl i skolan har i stället uppfattats som något feminint. Enligt den amerikanska maskulinitetsforskaren Michael Kimmel utgör traditionella föreställningar om manlighet ett hinder för pojkar att lyckas i skolan.¹²² En fördel med begreppet antipluggkultur är därför att det sätter fokus på de underliggande normerna som kan förklara varför pojkar som grupp presterar sämre i skolan än flickor. En nackdel kan dock vara att det riskerar att negligera både grupper av svagpresterande flickor som har tendenser till antipluggkulturer och grupper av pojkar som inte alls underpresterar i skolan.¹²³

Enligt DEJA kan skolan som institution ses som spegel av samhället i övrigt. På strukturell nivå är mannen och det manligt kodade överordnat på många av samhällets områden. Ett mönster av bristande jämställdhet kommer att etableras och leva kvar i skolan så länge det omgivande samhället inte är jämställt. Samtidigt kan skolan erbjuda en "fristad" där andra relationer och förhållanden kan råda än dem som gäller utanför skolan.

5.15.4 Könsfördelning på skolledarbefattningar m.m.

Andelen kvinnor på skolledarbefattningar inom grund- och gymnasieskolan har fortsatt att öka under den senaste tioårsperioden. Mellan åren 2000/2001 och 2012/2013 ökade andelen kvinnor som rektorer i grundskolan från 62 till 66 procent inom grundskolan och från 34 till 45 procent inom gymnasieskolan. Bland rektorerna på grundskolan råder därmed fortsatt kvinnodominans. Bland rektorerna på gymnasieskolan har könsfördelningen gått från mansdominans till jämn könsfördelning.

Andelen män som arbetar i förskolan är fortsatt låg. År 1998 uppgick andelen till 1,9 procent att jämföra med ca 4 procent 2013. Av Heikkiläs underlag till utredningen framgår att frågan om män i förskolan har diskuterats under drygt 40 års tid.¹²⁴ Vissa forskare

¹²¹ För diskussion om pojkars skolprestationer, se SOU 2014:6.

¹²² SOU 2010:53, 54.

¹²³ Ambjörnsson (2004); Heikkilä (2015).

¹²⁴ Heikkilä (2015).

har framhållit att fler män i förskolan fungerar som förebilder och bidrar till att pojkar presterar bättre; andra forskare menar att det är lärarnas kompetens som är utslagsgivande för elevers prestationer. För svensk del har det framförts att män i förskolan behövs för att skapa en mångfald av erfarenheter liksom att det finns ett stort rekryteringsbehov till förskolan.¹²⁵

5.15.5 Högre utbildning

Att kvinnor är i majoritet bland studerande på grundnivå och avancerad nivå vid landets lärosäten är ingen nyhet.¹²⁶ Så har det varit sedan högskolereformen 1977 då kvinnodominerade utbildningar som lärar- och vårdutbildningar införlivades i högskolan. Höstterminen 2014 utgjorde kvinnor 59 procent av alla studerande, män 41 procent. Denna fördelning har varit relativt konstant det senaste decenniet. På motsvarande sätt är kvinnor också i majoritet bland de utexaminerade. Bland de examinerade på grundnivå och avancerad nivå läsåret 2013/14 var könsfördelningen 64 procent kvinnor och 36 procent män. Också denna fördelning har varit relativt konstant det senaste decenniet.¹²⁷ Kvinnors högre examensfrekvens kan bl.a. förklaras av att många kvinnor läser utbildningar som leder fram till legitimationsyrken och därför inte får börja arbeta utan examensbevis. Män lämnar däremot oftare högskolan utan att ansöka om examensbevis, även om de är i princip är klara med sina utbildningar.¹²⁸

Liksom inom gymnasieskolan råder en könssegregering avseende studieval. Det enskilt största utbildningsprogrammet är lärarutbildningen, där kvinnor är i majoritet. Den vanligaste utbildningsinriktningen för kvinnor är dock hälso- och sjukvård samt social omsorg, där drygt 80 procent av de studerande är kvinnor och knappt 20 procent är män. Denna könsfördelning har varit mer eller mindre konstant de senaste trettio åren. De vanligaste utbildningsinriktningarna för män är teknik och tillverkning, med 69 procent män och 31 pro-

¹²⁵ Heikkilä (2015).

¹²⁶ Universitetskanslerämbetet (2015).

¹²⁷ Bland de examinerade på grundnivå och avancerade nivå 2002 var 63 procent kvinnor och 37 procent män.

¹²⁸ SOU 2011:1.

cent kvinnor. Kvinnors andel inom teknik och tillverkning har fördubblats under samma tidsperiod.

Ett nedslag i statistiken över ansökningarna till högskolan hösten 2014 visar att könsfördelningen bland de sökande de till de många yrkesexamensprogrammen var mycket ojämn. Störst skillnad mellan könen fanns på sjuksköterskeutbildningen och socionomutbildningen där 84 respektive 83 procent av de behöriga förstahands-sökande var kvinnor. På högskoleingenjör- och civilingenjörutbildningen var i stället andelen män 75 procent respektive 70 procent.

Också högskolan präglas av det komplexa samspelet mellan kön och social bakgrund. Föräldrars bakgrund styr fortfarande valet att studera.¹²⁹ Bland högskolenybjörjarna, yngre än 35 år läsåret 2013/14, hade totalt 38 procent högutbildade föräldrar (dvs. föräldrar med minst en treårig högskoleutbildning), jämfört med 25 procent av alla unga personer i Sverige. Även om andelen unga i Sverige med högutbildade föräldrar har ökat, från 22 till 25 procent under 2003–2013, har andelen nybjörjare med högutbildade föräldrar ökat något mer, från 33 till 38 procent. Högst andel med högutbildade föräldrar bland nybjörjarna finns på utbildningarna till läkare och arkitekt, 66 procent. På utbildningen till förskollärare är däremot andelen med högutbildade föräldrar 19 procent, dvs. under genomsnittet i befolkningen. Studenter vars föräldrar är högutbildade studerar ofta vid de äldre, välrenommerade universiteten och på utbildningar med höga antagningspoäng. Studenter med lågutbildade föräldrar studerar mer ofta vid utbildningar med lägre söktryck vid nya universitet och högskolor.¹³⁰

Kvinnor har i allt större utsträckning börjat göra bruk av sina höga gymnasiebetyg och söka sig till traditionellt mansdominerade prestigeutbildningar, såsom läkar-, jurist, ekonom-, civilingenjör-utbildningarna. Med undantag för civilingenjörutbildningen har dessa utbildningar gått från att ha varit kraftigt mansdominerade till att ha en relativt jämn könsfördelning bland studenterna.¹³¹

JA-delegationen talar om tre separata utbildningsfärer för kvinnor och män: en för unga män, en för unga kvinnor och en köns-

¹²⁹ SCB. Statistiska meddelanden. UF 20 SM 1403. Universitet och högskolor. Högskolenybjörjare 2013/14 och doktorandnybjörjare 2012/13 efter föräldrars utbildningsnivå.

¹³⁰ Lidegran m.fl. (2013); SOU 2015:50.

¹³¹ SOU 2015:50.

blandad.¹³² De tre utbildningssfärerna har olika status och följer ett tydligt mönster av kön och klass. I den första utbildningssfären finns unga män vars föräldrar har en lägre utbildning. För den gruppen av unga män är gymnasieskolan den viktigaste utbildningsnivån och merparten av männen finns i gymnasieskolans yrkesprogram. I den andra utbildningssfären finns unga kvinnor vars föräldrar har en lägre utbildning. Dessa unga kvinnor återfinns på motsvarande sätt inom vård- och omsorgsutbildningar, men ibland även inom samhällsvetarprogrammet på gymnasiet. I den mån de läser vidare på högskolan väljer de främst utbildningar inom skola, vård och omsorg. Den tredje utbildningssfären är könsblandad och rymmer de mest prestigefyllda utbildningarna. Här finns ungdomar vars föräldrar är högskoleutbildade. Ungdomarna väljer främst de studieförberedande programmen på gymnasiet och många går vidare till högre studier. Enligt JA-delegationen följer denna könsuppdelning med in i arbetslivet. En del av förklaringen till yrkessegregeringen i arbetslivet står således att finna i utbildningssystemet.

I utbildningen på forskarnivå är könsfördelningen totalt sett jämn, vilket framför allt beror på att männen är i majoritet bland de utländska doktoranderna.¹³³ Bland de svenska doktoranderna är kvinnorna något fler än männen. Sammantaget var 47 procent av doktoranderna kvinnor och 53 procent män 2014 och ungefär så har fördelningen varit under många år.¹³⁴ Sett i ett längre perspektiv har antalet kvinnor ökat kraftigt; 1990 var det knappt hälften så många kvinnor som män som påbörjade en forskarutbildning.¹³⁵ Könsfördelningen bland de som påbörjar en utbildning på forskarnivå är därmed betydligt jämnare än på utbildning på grundnivå och avancerad nivå där kvinnor dominerar. Den högre andelen kvinnor som utexamineras från grundnivå och avancerad nivå avspeglas således inte i andelen kvinnor som antas till forskarutbildningen. Enligt Universitetskanslersämbetet (UKÄ) är en förklaring till att könsfördelningen inom forskarutbildningen skiljer sig från den på grund- och avancerad nivå att övergången varierar mellan olika ut-

¹³² SOU 2015:50.

¹³³ Universitetskanslersämbetet (2015).

¹³⁴ Andelen kvinnor har varierat mellan 47 och 50 procent mellan 2004 och 2014.

¹³⁵ Universitetskanslersämbetet (2015).

bildningar.¹³⁶ Lägst är övergången från vissa utbildningar som till stor del domineras av kvinnor.

Av de doktorander som avlade en doktorexamen 2014 var 49 procent kvinnor och 51 procent män.¹³⁷ Sett över den senaste tioårsperioden har könsfördelningen bland dem som har avlagt en doktorexamen varit jämn med mellan 45 och 51 procent kvinnor.¹³⁸ Som kapitel 4 *Jämn fördelning av makt och inflytande* visade är dock könsfördelningen bland professorer fortsatt ojämn; 76 procent av alla professorer är män och 24 procent är kvinnor. För universitetet och högskolorna som helhet gäller således att kvinnorna är i majoritet bland de studerande, men att deras andel successivt minskar ju högre upp i den akademiska hierarkin de befinner sig.

Delegationen för jämställdhet i högskolan, som har kartlagt och analyserat jämställdheten i högskolan, drar i sitt betänkande *Svart på vitt – om jämställdhet i akademien* (SOU 2011:1) slutsatsen att det finns brister i arbetet för jämställdhet i högskolan när det gäller såväl planmässighet, långsiktighet och samverkan som teoretisk och praktisk kunskapsförankring.¹³⁹ Delegationens slutsats är också att de insatser som har gjorts under de senaste tre decennierna inte har gett önskvärda resultat. Även om vissa framsteg har gjorts, går utvecklingen på området långsamt. Mot bakgrund av de brister som har noterats inom högskolan har regeringen tillsatt en nationell expertgrupp för ökad jämställdhet i högskolan. Se kapitel 4 *En jämn fördelning av makt och inflytande*.

5.15.6 Deltagande i folkbildningen

Fler kvinnor än män deltar i studiecirkel, folkbildningsverksamhet eller i olika kulturprogram. De mest aktiva befinner sig i åldern 25–65 år, men kvinnor över 65 år är också aktiva. År 2012 var dubbelt så många kvinnor än män i åldern 65 år eller äldre aktiva i studiecirkel eller annan folkbildningsverksamhet.

¹³⁶ Universitetskanslerämbetet (2015).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ En allt större andel av de utexaminerade på forskarnivå utgörs av utländska doktorander. Under 2014 var 30 procent av dem som avlade doktorexamen utländska doktorander. Andelen har ökat betydligt sedan 2004 då andelen var 20 procent bland doktorsexaminerade. Andelen utländska doktorander som avlägger examen på forskarnivå är störst inom naturvetenskap och teknik. Se Universitetskanslerämbetet (2015).

¹³⁹ SOU 2011:1.

5.15.7 Vissa regionala aspekter

Att unga kvinnor lämnar landsbygden och mindre tätorter är inget nytt fenomen. Att också unga män flyttar från landsbygden i nästan lika stor utsträckning som unga kvinnor har blivit mindre uppmärksammat. Av SCB:s statistik framgår att flyttmönstret ur ett åldersperspektiv till stor del är lika för kvinnor och män.¹⁴⁰ Unga kvinnor flyttar dock mer än män i samma ålder, vilket har lett till kvinnounderskott i en del utflyttningsbygder. Kvinnor i åldern 18–26 år flyttade 28 000 fler gånger 2013 än män i motsvarande ålder. I åldrarna 27–40 år var förhållandet det omvända: männen genomförde 26 000 fler flyttar än kvinnorna. Enligt SCB kan de dominerande flyttarna beskrivas enligt följande: i åldrarna 19–23 flyttar många ungdomar till en universitets- eller högskoleort för att studera. I åldrarna 24–28 går flyttströmmen från universitets- och högskoleorten till storstäderna, och i åldrarna strax över 30 flyttar barnfamiljer från storstäderna till förortskommuner. År 2013 fanns det största flyttningsöverskottet (positivt flyttnetto där fler flyttade till länet än tvärtom) i Stockholms län och det minsta flyttnettot – i själva verket ett negativt flyttnetto – i Kronobergs län och Kalmar län. Bland kommunerna hade Stockholms kommun det största positiva flyttnettot 2013 och Botkyrka och Södertälje det lägsta – i dessa fall negativa flyttnetton.

Av en rapport från Länsstyrelsen Jämtlands läns konstateras att kvinnor och män är relativt unga när de flyttar från landsbygden, mellan 19 och 26 år, men att unga kvinnor flyttar tidigare än unga män.¹⁴¹ Av rapporten framgår också att kön samverkar med social bakgrund i flyttmönstren.¹⁴² Unga kvinnor och män med medelklassbakgrund, kvinnor mer än män, är mer benägna att flytta än de med arbetarbakgrund. Ofta är skälet till flytten högskoleutbildning. Minst benägna att flytta är unga män med arbetarbakgrund. Det tycks därmed finnas en koppling mellan flyttmönster och kön, utbildning och social bakgrund.

¹⁴⁰ SCB (2015b).

¹⁴¹ Länsstyrelsen Jämtlands län (2014).

¹⁴² Se även Möller red. (2011).

5.16 Sammanfattning

Ett övergripande jämställdhetsmål är att kvinnor och män ska ha samma makt och möjligheter att forma samhället och sitt eget liv. I fråga om ekonomisk jämställdhet ska kvinnor och män ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

Utredningen kan konstatera att utvecklingen gällande ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män har gått framåt den senaste tioårsperioden. Denna slutsats baseras på ett antal faktorer, såsom att kvinnor arbetar mer avlönat i dag än i början av 2000-talet, att sysselsättningsmönstret är mer lika mellan kvinnor och män, att köns-segregeringen på arbetsmarknaden har minskat något, och att andelen kvinnor som arbetar heltid har ökat. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har minskat också, om än mycket litet och mycket långsamt.

Utredningen kan dock också konstatera att stegen framåt är små och långsamma, och att utvecklingen i vissa avseenden har stagnerat. Kvinnor och män befinner sig fortsatt på olika delar av arbetsmarknaden: de finns i olika sektorer och olika yrken. Kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män, är undersysselsatta i en större utsträckning än män och har tidsbegränsade anställningar i högre grad än män. Kvinnor har också lägre löner och inkomster än män. Färre arbetade timmar ger lägre löneinkomst, deltidsarbete påverkar löneutvecklingen och karriärmöjligheterna på sikt, och en lägre inkomst påverkar såväl ersättningen vid exempel sjukdom och föräldraledighet och den framtida pensionen. Kvinnor är i större utsträckning än män drabbade av arbetsrelaterade hälsoproblem och är sjukskrivna i högre grad än män.

I fråga om utbildning presterar flickor som grupp bättre än pojkar som grupp. Flickor har i genomsnitt bättre betyg än pojkar i grund- och gymnasieskolan och fler kvinnor än män påbörjar och avslutar högre studier. Även om kvinnor har en högre utbildning än män har den inte gett ekonomisk utdelning i form av högre löner i motsvarande grad. Kvinnor får därmed sämre avkastning på sitt humankapital än vad män får.

Utbildningsvalen är fortsatt könsuppdelade. Unga kvinnor och män väljer i hög grad olika program och inriktningar på gymnasiet och denna könsuppdelning fortsätter på universitets- och högskole-

nivån. De senaste tjugo åren har dock män i högre grad än tidigare börjat söka sig mot kvinnodominerade program i gymnasieskolan, samtidigt som kvinnor har börjat söka sig till mansdominerande utbildningar.

När det gäller utbildningsval samverkar föräldrarnas utbildningsbakgrund med kön. Unga kvinnor och män som har lågutbildade föräldrar tenderar att välja könsuppdelade yrkesutbildningar på gymnasiet. Många av dem, särskilt flickor, läser studieförberedande program men fler kvinnor än män går vidare till högre studier, där deras utbildningsval i stor utsträckning följer ett traditionellt könsmönster. Könsstereotypa val är mindre vanliga bland studenter som har högutbildade föräldrar. Att unga kvinnor och män i stor utsträckning väljer olika utbildningar både på gymnasiet och i högskolan är en förklaring till det könssegregerade arbetslivet. De val som personer gör förhållandevis tidigt i livet får därmed konsekvenser under lång tid, såväl på individ- som samhällsnivå.

Nya (nygamla) orosmoln tornar också upp sig över himlen, såsom exempelvis utrikes födda kvinnors svaga etablering på arbetsmarknaden, arbetarkvinnors fysiska arbetsrelaterade ohälsa, den ökade psykiska ohälsan hos kvinnor och pojkars bristande skolprestationer. Frågor kring samspelet mellan kön och klass, etnisk tillhörighet, sexualitet, ålder och funktionsförmåga aktualiseras därmed i flera områden som har berörts i detta kapitel.

Den generella bilden av den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män är således komplex. Utvecklingen mot mer jämställdhet i arbetslivet och i utbildningen under den senaste tioårsperioden präglas både av förändring och av kontinuitet.

6 Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

6.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att översiktligt beskriva och analysera utvecklingen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet de senaste tio åren i Sverige. I fokus för beskrivningen är de strukturella skillnaderna mellan kvinnor och män när det gäller fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, inte skillnaderna mellan olika par eller mellan individerna i ett par. Vikten läggs på olikkönade par. Det är emellertid inte uteslutet att de förhållanden som råder för olikkönade par och de (könsstereotypa) normer och föreställningar som finns gällande hem- och omsorgsarbete också får konsekvenser för andra relationer, som exempelvis samkönade par och för personer i singelhushåll.

Liksom övriga kapitel i detta betänkande som beskriver och analyserar jämställdheten i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen tar kapitlet sin tidsmässiga utgångspunkt där den förra utredningen slutade, dvs. i början av 2000-talet. De exakta jämförelsepunkterna varierar emellertid beroende på bl.a. tillgången till statistik i de olika frågor som diskuteras.

Kapitlet baseras särskilt på det underlag som har tagits fram på uppdrag av utredningen och som är författat av professor Maria Stanfors. Kapitlet baseras också på de resultat som har framkommit i bl.a. det slutbetänkande och de sex forskarvolymerna som har publicerats inom ramen för Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (SOU 2015:50) och utredningen *Män och jämställdhet* (SOU 2014:6). Därtill har underlag hämtats från ett flertal rapporter som har publicerats av myndigheter som Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Kapitlet är i stora delar strukturerat efter de indikatorer som har utvecklats inom ramen för jämställdhetspolitiken och som återfinns på SCB:s jämställdhetsportal. Totalt finns tio indikatorer inom området det obetalda hem- och omsorgsarbetet.¹ Av dessa tio indikatorer ska fyra s.k. huvudindikatorer följas upp årligen.²

I kapitlet ges enbart en översiktlig bild av utvecklingen på området. För utförliga resonemang och djuplodande analyser hänvisas till utredningens underlagsrapporter, andra utredningar och den forskning som refereras till i kapitlet.

6.2 Beskrivning av delmålet det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Det tredje jämställdhetspolitiska delmålet avser jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och lyder som följer:

Målet är en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män skall ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor. Målet omfattar obetalt hemarbete, omsorgen om de äldre samt omsorgen om barnen. Målet inbegriper både den som ger omsorg och den som tar emot den. Med hemarbete åsyftas det hushålls- och underhållsarbete vi utför i våra hem.³

6.3 Utvecklingen på området en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Möjligheten att förena betalt arbete med att ha en familj och att vårda relationer med närstående är en central komponent i svensk jämställdhetspolitik. Den jämställdhetspolitiska ambitionen är att

¹ Indikatorerna är: *Tillgång till barnomsorg*: Barnomsorg/förskoleverksamhet och skolbarnomsorg 1972–20xx i kommunal regi, *Ersatta dagar för vård av barn* 1974–20xx. *Fördelning mellan betalt och obetalt arbete*: Genomsnittlig tidsanvändning för personer i åldern 20–64 år. *Obetalt arbete*: Tid för obetalt arbete efter livscykel, Tid för obetalt arbete efter aktivitet, Tid för omsorg om egna barn efter familjcykel, Tid för omsorg om andra efter familjcykel, *Sysselsatta 20–64 år efter ålder och heltid och deltid*, *Sysselsatta som arbetar deltid av orsak som vård av barn och vård av vuxen anhörig/släkting*, *Personer 65 år och äldre i ordinärt boende som behöver och får hjälp varje vecka efter ålder och vårdgivare*.

² De fyra huvudindikatorerna är: *Ersatta dagar för vård av barn*, *Genomsnittlig tidsanvändning för personer i åldern 20–64 år*, *Tid för obetalt arbete efter livscykel* och *Sysselsatta som arbetar deltid av orsak som vård av barn och vård av vuxen anhörig/släkting*.

³ Prop. 2005/06:155, s. 51; bet. 2005/06:AU11; rskr. 2005/06:257.

förändra fördelningen av makt och resurser mellan könen och skapa jämlika förutsättningar för kvinnor och män att kunna påverka sina liv och livsvillkor. Möjligheten att förvärvsarbeta på lika villkor och ha lika arbetsvillkor är en grundläggande del av denna ambition och i en jämställd ekonomisk maktfördelning.

Som Maria Stanfors konstaterar i sitt underlag till utredningen finns det en inneboende konflikt mellan yrkesarbete och familj. Denna konflikt drabbar framför allt kvinnor eftersom de förvärvsarbetar färre timmar än män och tar ett större ansvar för hem- och omsorgsarbetet.⁴ Kvinnor utför mer hem- och omsorgsarbete än män och jobbar oftare deltid på grund av omsorgsansvar. Kvinnor utför generellt sett mer obetalt arbete men har i genomsnitt lika långa arbetsdagar som män. Kvinnor tar också ut mer ledighet för vård av barn. Dessa förhållanden påverkar deras karriärer och inkomster. Det går även ut över deras hälsa, såväl välmående brett definierat som självuppskattad hälsa och faktisk sjukskrivning.

6.4 Föräldrapenning och föräldraledighet⁵

Det svenska föräldraförsäkringssystemet består av två delar: föräldraförsäkringen, som ger rätt till ersättning (föräldrapenning)⁶ och föräldraledigheten,⁷ som ger rätt till frånvaro från arbetet. Dessa system är delvis skilda från varandra.

⁴ Stanfors (2015).

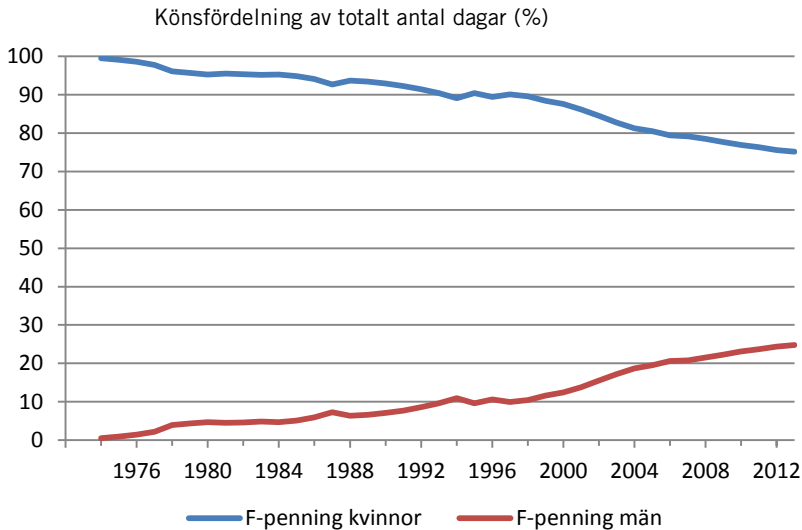
⁵ För kortfattad beskrivning av föräldraförsäkringssystemets utformning, se SOU 2015:50, s. 160–162. För forskning om föräldraförsäkringen, se t.ex. Cedstrand (2011); Klinth (2002); Lundqvist (2011). Se även Föräldraförsäkringsutredningen SOU 2005:73.

⁶ Föräldrapenningen omfattar sammanlagt 480 dagar, dvs. 16 månader per barn. 390 av dagarna, eller 13 månader, ger en ersättning med 77,6 procent av föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst (SGI) på inkomster upp till tio prisbasbelopp. Dessa dagar kallas för sjukpenningnivådagar. 60 av sjukpenningnivådagarna är reserverade för respektive förälder. För föräldrar med låg inkomst eller ingen inkomst alls finns en grundnivå om 225 kronor på dag. De resterande 90 dagarna, så kallade lägstanivådagar, ger en ersättning om 180 kronor per dag för alla, oavsett förvärvsinkomst. Arbetsgivaren kan betala ut ersättning över maxbeloppet för den inkomstrelaterade ersättningen. Hur stor den ersättningen är och under hur lång tid den betalas ut varierar mellan olika avtal och arbetsgivare. Föräldrapenning kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondedelsdag. Sedan 2012 får föräldrar ta ut 30 dagar med föräldrapenning samtidigt under barnets första år, så kallade dubbeldagar. Pappan eller partnern till mamman har också rätt till 10 dagar med tillfällig föräldrapenning i samband med barnets födelse eller adoption.

⁷ En arbetstagare har som förälder rätt att vara ledig från sin anställning för vård av barn tills barnet är 18 månader. Under denna period behöver ingen föräldrapenning tas ut. Efter detta har en förälder rätt att vara ledig då han eller hon tar ut föräldrapenning. Dessutom kan en förälder förkorta sin normala arbetstid med 25 procent fram tills barnet fyller 8 år.

Kvinnor tar ut mer föräldrapenning än män. Av det totala antalet dagar som ersattes med föräldrapenning 2013 tog kvinnor ut 75 procent och män 25 procent. Kvinnor tar alltså ut tre gånger så många föräldrapenningsdagar som män.

Figur 6.1 Ersatta dagar för vård av barn (föräldrapenning) 1974–2013



Not: I definitionen av ersatta dagar för vård av barn ingår inte ersättningsdagar i samband med barns födelse eller adoption samt kontaktdagar. Fr.o.m. 1995 periodiseras statistiken till det år då utbetalningen gjordes.

Källa: Försäkringskassan 2014.

Figur 6.1 visar hur uttaget av dagar med föräldrapenning uppdelat efter kön har utvecklats de senaste fyrtio åren. Figuren visar en trendmässig ökning av männens uttag utan stora variationer över tid. Ända sedan föräldraförsäkringen infördes 1974 har kvinnor tagit ut majoriteten av dagarna med föräldrapenning.⁸ Till en början tog kvinnor ut i stort sett all föräldrapenning, men därefter har mäns andel ökat gradvis. Pappors uttag ökade 1995 då den första reserverade månaden (den så kallade pappamånaden) infördes i försäkringen. Det året tog män ut 10 procent av samtliga uttagna dagar.⁹

⁸ När föräldraförsäkringen infördes 1974 hade föräldrar rätt till 6 månaders betald föräldraledighet. Sedan dess har föräldraförsäkringen byggts ut flera gånger. Se föregående not.

⁹ Den reserverade månaden (pappamånaden) innebar att 30 dagar av dagarna med inkomstrelaterad föräldraledighet reserverades för varje förälder och inte kunde överlätas till var-

Efter det att den andra reserverade månaden¹⁰ infördes 2002 steg mäns andel av dagarna till 17 procent. År 2006 hade mäns andel ökat till 20 procent och 2013 till 25 procent.¹¹

Under tioårsperioden 2003 till 2013 minskade kvinnors andel av föräldrapenningsuttaget från 83 till 75 procent medan mäns andel ökade från 17 till 25 procent. Detta innebar att könsgapet minskade med 16 procentenheter, vilket motsvarar en årlig förändringstakt på knappt 0,8 procentenheter för både kvinnor och män. Förändringen var densamma under den föregående tioårsperioden (mellan 1993 och 2003). Den genomsnittliga förändringstakten mellan 1974 och 1993 var lägre; knappt 0,5 procentenheter per år. Enligt Maria Stanfors rapport till utredningen kan den något högre genomsnittliga förändringstakten efter 1993 bero på ett pågående närmande mellan könen, men den kan också bero på de reformer som genomfördes 1995 och under 2000-talets första årtionde, de s.k. pappamånaderna.¹² Dessa reformer innebar bl.a. att antalet dagar som kan överlätas till den andra föräldern begränsades. Reformerna 1995 och 2002, som individualiserade delar av föräldraförsäkringen, påverkade faders uttag positivt, framför allt genom att andelen män som inte tog ut några dagar alls minskade kraftigt.¹³ Den faktiska förändringen är inte likformig; det är framför allt mäns föräldrapenningsuttag som har ökat sedan 1993 och detta mer än vad kvinnors föräldrapenningsuttag har minskat, vilket har bidragit till en jämnare fördelning. Utvecklingen tyder något paradoxalt på att ju mer omfattande rätten

andra. Samtidigt som den reserverade månaden infördes individualiserades också försäkringen. Individualiseringen innebar att hälften av dagarna tillföll vardera föräldern. För att en förälder ska kunna använda mer än hälften av dagarna behöver den andra föräldern godkänna detta genom underskrift.

¹⁰ Den andra reserverade månaden (pappamånaden) innebar att ytterligare 30 dagar, dvs. sammanlagt 60 dagar, av dagarna med inkomstrelaterad föräldraledighet reserverades för varje förälder och inte kunde överlätas till varandra. Av de 390 dagarna med inkomstrelaterad ersättning som föräldrar i dag (2015) har rätt till är alltså 60 dagar reserverade för varje förälder. Resterande 270 dagar kan fördelas fritt mellan föräldrarna. I prop. 2014/15:124 föreslås en tredje reserverad månad. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

¹¹ Försäkringskassan mäter även uttaget av föräldrapennning under barnets första två år. Under det första året tar papporna ut 9 procent av föräldrapenningsdagarna. När barnet har fyllt två år har de i genomsnitt tagit ut 19 procent av föräldrapenningsdagarna. Andelen män, som under barnets första två år inte tar ut någon föräldraledighet alls, eller bara i mycket begränsad omfattning, är ca 25 procent (SOU 2015:50).

¹² Stanfors (2015).

¹³ Den första pappamånaden bidrog främst till ett ökat uttag bland pappor med grundutbildning, medan pappor med högskoleutbildning knappt förändrade sitt uttag eftersom de redan tidigare tog en månad föräldrapennning, se Duvander och Johansson (2012).

till ledighet är, desto större är risken för en ojämn fördelning mellan könen.

Även om det fortfarande är mycket få föräldrar som delar jämnt på uttaget av föräldrapenningen, har den grupp föräldrar som delar jämnt nästan tredubblats på tio år, från knappt 5 till nästan 13 procent.¹⁴

Föräldraförsäkringen är relativt flexibel. Under barnets första 18 månader har båda föräldrarna rätt att vara hemma på heltid. Därefter har en förälder rätt att arbeta på deltid tills barnet fyller åtta år.¹⁵ Föräldraledigheten kan också sträckas ut över en längre period genom möjligheten att sprida ut ersättningsdagarna över ledighetsperioder.¹⁶ Genom att ta ut färre än sju dagar med ersättning i veckan, och genom möjligheten att ta ut obetald föräldraledighet under barnets första 18 månader, kan tiden en förälder är ledig för vård av barn sträckas ut under en lång period. Möjligheten att sprida ut dagarna med föräldrapenning leder i praktiken till att uttaget av föräldraledighetsdagarna är större än uttaget av dagar med föräldrapenning. Både kvinnor och män tar ut längre ledighet än vad uttaget av föräldrapenningsdagar ger sken av.¹⁷

Även om det är svårt att exakt beräkna hur lång faktisk ledighet män och kvinnor tar ut, sprider särskilt kvinnor ut dagarna på ett omfattande sätt.¹⁸ Av Ann-Zofie Duvanders och Ida Viklunds bidrag till JA-delegationen, som grundas på data från Försäkringskassan, framgår att mammor i genomsnitt är föräldralediga drygt 13 månader under barnets första två år, varav 9,5 månader med föräldrapenning.¹⁹ Motsvarande siffror för pappor är 3,5 månaders föräldraledighet, varav 2 månader med föräldrapenning. För både mammor och pappor samvarierar föräldraledighet och föräldrapenning med ålder, utbildning, arbetsmarknadsetablering, egenföretagande och till stor del sektorstillhörighet.

¹⁴ SOU 2015:50.

¹⁵ Om barnet är fött den 1 januari 2014 eller senare kan föräldrapenning tas ut till den dag barnet fyller 12 år. Efter det att barnet har fyllt 4 år kan endast 96 dagar sparas. 80 procent av föräldrapenningen ska därmed användas inom de första fyra åren.

¹⁶ Föräldrapenning kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondelsdag. De allra flesta som tar ut föräldrapenning tar ut hela dagar.

¹⁷ Försäkringskassan (2013a); Duvander och Viklund (2014) i SOU 2014:28.

¹⁸ Duvander och Viklund (2014) i SOU 2014:28.

¹⁹ Ibid.

Småbarnsföräldrar är i dag lediga längre utan ersättning än för tio år sedan. En studie från Försäkringskassan visar att föräldrar använder knappt 5 dagar med ersättning i veckan (4,6 för kvinnor, 4,7 för män). Föräldrar har minskat sitt uttag av föräldrapenning under föräldraledigheten med i snitt en dag per vecka under de senaste tio åren.²⁰

Flera faktorer påverkar hur föräldrar väljer att ta ut föräldrapenning. Kön är den faktor som har störst betydelse för uttaget av föräldrapenning.²¹ Kvinnor tar ut mer föräldrapenning än män oberoende av andra faktorer som utbildning eller inkomst.

Inkomsten har betydelse för såväl uttaget av föräldrapenning som föräldraledighetens längd. Medelinkomsttagare tar ut både flest föräldrapenningsdagar och längst föräldraledighet.²² Pappor med låg eller ingen inkomst, eller med svag anknytning till arbetsmarknaden, tenderar att ta ut minst, om alls någon, föräldrapenning.²³ Det kan bero på att ersättningen för dessa grupper blir låg och att drivkraften att ta ut föräldrapenning följaktligen blir svag. Detta mönster gäller dock inte för kvinnor med låga inkomster. Kvinnor med låg inkomst avstår inte från föräldrapenningen, men de tar ofta ut kortare ledighet är genomsnittet.²⁴ Kvinnor i höginkomsthushåll tar däremot ut färre föräldrapenningsdagar men längre ledighet än kvinnor i låginkomsthushåll. Förutsättningarna att ta del av flexibiliteten i föräldraförsäkringen, exempelvis möjligheten att sprida ut dagarna, kan därmed variera mellan olika inkomstgrupper.

Hög inkomst och hög utbildning ökar sannolikheten för att föräldrar ska dela jämnt på uttaget av föräldrapenningen.²⁵ Det är främst kvinnans inkomst och utbildning som har betydelse. Ju högre inkomst och ju högre utbildning mamman har, desto större är sannolikheten att föräldrarna delar jämnt. Om både pappan och mamman har hög utbildning tar pappor ut längre ledighet. Detta kan bl.a. förklaras av attitydskillnader mellan olika grupper av föräldrar, men också av att en hög utbildning kan spegla en friare arbetssituation och större möjligheter att vara föräldraledig.²⁶ Om-

²⁰ Försäkringskassan (2013b).

²¹ SOU 2015:50.

²² Inspektionen för socialförsäkringen (2012); Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

²³ SOU 2014:6.

²⁴ Inspektionen för socialförsäkringen (2012); (2013).

²⁵ SOU 2015:50.

²⁶ LO (2015).

vänt, om pappan har högre inkomst eller högre utbildning än mamman minskar sannolikheten för ett jämnt uttag, även bland högutbildade. Slutsatsen är att kön är den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn till hur föräldrar delar på uttaget av föräldrapenningen och inte exempelvis ekonomiska drivkrafter.²⁷ Sannolikheten för ett jämställt uttag ökar om föräldrarna är inrikes födda, sysselsatta i offentlig sektor, har ungefär lika stora inkomster eller bor i ett storstadsområde.²⁸

När det gäller föräldraledighetens längd kan även arbetsplatsfaktorer samvariera med inkomst.²⁹ Både föräldrar med låg och med hög inkomst avstår många gånger från en lång föräldraledighet, men av olika skäl.³⁰ Mammor och pappor med låg inkomst har inte ekonomisk möjlighet att vara hemma länge, även om de vill, medan föräldrar med hög inkomst kan ha arbeten som är svåra att vara borta från. Andra skäl som tillgång till förskola, barnets födelsemånad, och kvinnors och mäns attityder till föräldraledighetens längd kan också spela roll.

Mönstret när det gäller föräldrars uttag av föräldrapenning och längden på ledigheten kan sammanfattas enligt följande: i föräldrapar med lägre inkomster tar mamman i större utsträckning hela föräldraledigheten, men sprider ut den mindre.³¹ I familjer med högre inkomster tar mamman ut lika lång eller längre föräldraledighet än mammor i familjer med lägre inkomster, men sprider ut dagarna mer. I familjer med högre inkomster tar män i högre grad ut föräldraledighet utöver de reserverade månaderna än män i familjer med lägre inkomster.

Det finns även andra faktorer som påverkar föräldrars fördelning av föräldraledigheten. Det finns exempelvis skillnader beroende på föräldrarnas ålder, var man bor i Sverige och från vilket ursprungsland man kommer. Enligt Ann-Zofie Duvanders bidrag till utredningen *Män och jämställdhet* bör dessa demografiska faktorer

²⁷ SOU 2015:50.

²⁸ Duvander och Viklund (2014) i SOU 2014:28; Inspektionen för socialförsäkringen (2012, 2013); Försäkringskassan (2013b).

²⁹ Kvinnor och män som arbetar i *offentlig sektor* tar ut längre ledighet än de som har privata anställningar. Kvinnor och män som får *extra ersättning från arbetsgivaren* tar ut längre ledighet. Kvinnor och män tar dessutom ut längre ledighet med ett *första barn* än med senare syskon (Försäkringskassan 2013a.)

³⁰ Duvander och Viklund (2014) i SOU 2014:28.

³¹ SOU 2015:50.

främst ses som indikatorer på annat som skiljer mellan dessa föräldrars omständigheter och möjligheter att vara föräldralediga.³² Bland utlandsfödda pappor finns det exempelvis en stor grupp män som inte tar ut någon föräldrapenning alls, men det finns också en stor grupp män som står utanför arbetsmarknaden och därför skulle få en låg föräldrapenning. Eftersom ersättningen för dessa män blir låg kan också drivkraften att ta ut föräldrapenning bli svag. Denna grupp kan också ha svårt att ta föräldrapenning på grund av en besvärlig arbetsmarknadssituation. Samtidigt tar dock kvinnor med låg utbildning och svår arbetsmarknadssituation i de allra flesta fall ut föräldrapenning även om de ekonomiska drivkrafterna är lika svaga som för mannen. Duvander konstaterar att föräldrar med resurser tenderar att vara de som har en jämn fördelning medan föräldrar med sämre resurser stannar kvar i ett mer traditionellt mönster.

Föreställningar om kön kan också påverka hur föräldrar väljer att fördela föräldraledigheten mellan sig. Trots att många blivande föräldrar reflekterar kring jämställdhet och det ”gemensamma föräldraprojektet” och diskuterar hur föräldraledigheten ska fördelas, tenderar kvinnan att ta ut merparten av föräldraledigheten när barnet väl är fött, visar Christine Roman i sitt bidrag till JA-delegationen.³³ Även om normerna om föräldraskap och uttag av föräldrapenning har förskjutits i en mer jämställd riktning över tid påverkas alltjämt individer av könsstereotypa föreställningar och mönster.³⁴

Det finns flera förklaringar till den ojämställdhet uppdelningen av föräldraförsäkringen.³⁵ En vanlig förklaring är att det är en fråga om rationella val. Eftersom mannen i regel har högre lön och bättre karriärmöjligheter än kvinnan antas hushållet förlora ekonomiskt på om män tar ut mer föräldrapenning. Kvinnan blir därför den som får vara flexibel vad gäller arbetstid och karriärplanering. Men, som har diskuterats tidigare i detta kapitel, finns det resultat som tyder på att även bland par där kvinnan tjänar mest tar hon oftast störst del av föräldraledigheten.

En annan förklaring är de strukturer som omger oss människor och som påverkar våra beslut och formar vårt beteende. Bland hindren för ett mer jämställt uttag av föräldraledighet finns utöver rent eko-

³² Duvander (2014) i SOU 2014:6.

³³ Roman (2014) i SOU 2014:28.

³⁴ Roman (2014) i SOU 2014:28; Bekkengen (2002).

³⁵ Stanfors (2015).

nomiska skäl själva arbetsplatsen och arbetsgivarens attityder samt traditionella könsroller och föreställningar om hur en ”riktig” och bra mamma respektive pappa ska vara.³⁶ Ytterligare en förklaring kan kopplas till makt. Trots decennier av opinionsbildande är det en trög faktisk utveckling av jämställdheten bland de svenska familjerna vad gäller föräldraledighet och uttag av föräldrapenning. Detta blottlägger att det inte enbart gäller att förändra attityder utan att det också handlar om maktskillnader mellan könen.

6.4.1 Tillfällig föräldrapenning

Förutom rätten till föräldraledighet och föräldrapenning har föräldrar också rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning för tillfällig vård av barn. En förälder har tillfällig föräldrapenning för vård av barn (VAB) om han eller hon behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, besök i samhällets förebyggande hälsovård m.m.³⁷ Den tillfälliga föräldrapenningen är mer jämnt fördelad mellan föräldrarna än föräldrapenningen och har varit så sedan den infördes. Mammors andel av dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn varierade mellan 60 och 70 procent under perioden 1974–2013, medan pappors andel varierade mellan 30 och 40 procent.³⁸ Utvecklingen över tid när det gäller tillfällig föräldrapenning illustreras i figur 6.2.

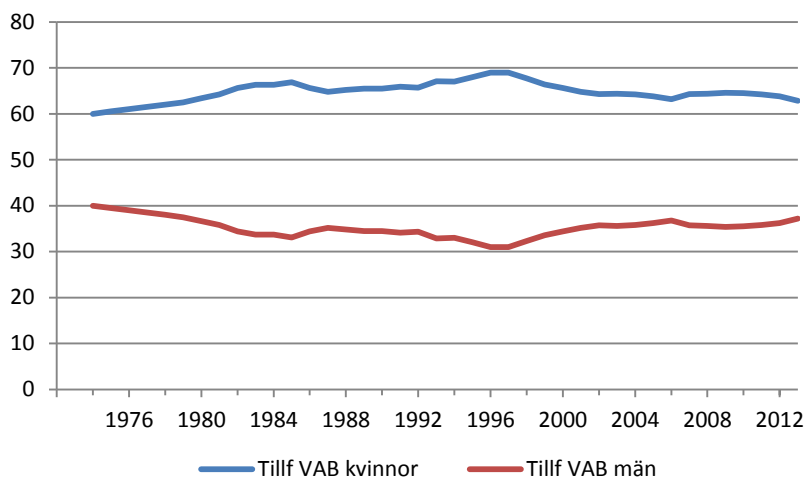
³⁶ Att kvinnor och män antas ”göra föräldraskap” på samma sätt som kan de antas ”göra kön” i enlighet med normer och föreställningar om hur en riktig mamma respektive pappa ska vara finns dokumenterat i internationell forskning (se till exempel Sanchez & Thomson 1997; Singley & Hynes 2005) men också i mer populär litteratur (Elwin-Nowak 2001, 2005). Vad gäller arbetsplatsen och arbetsgivarens attityder säger många fäder att de har upplevt hinder och att de därför inte har tagit ut någon eller så mycket föräldraledighet (Bekkengen 2002). Detta gäller i synnerhet män som arbetar i högre tjänstemannaposition i den privata sektorn.

³⁷ Tillfällig föräldrapenning gäller för vård av barn under tolv år och i vissa fall även äldre barn. Normalt kan ersättning för 60 dagar per barn och år betalas ut. Det finns ingen rätt till tillfällig föräldrapenning om den andra föräldern inte förvärvsarbetar och därmed kan vårda barnet.

³⁸ Det bör noteras att innan 1980 ingår de tio pappadagarna vid barns födelse i statistiken för tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Uppgifterna fram till 1980 och därefter är alltså inte helt jämförbara.

Figur 6.2 Ersatta dagar för vård av barn (tillfällig föräldrapenning) 1974–2013

Könsfördelning av totalt antal dagar (%)



Not: I definitionen av ersatta dagar för vård av barn ingår inte ersättningsdagar i samband med barns födelse eller adoption samt kontaktdagar. Fr.o.m. 1995 periodiseras statistiken till det år då utbetalningen gjordes.

Källa: Försäkringskassan 2014.

Till skillnad från föräldrapenningsdagarna, där mäns andel av uttaget stadigt har ökat, har fördelningen av tillfällig föräldrapenning varit relativt stabil.³⁹ År 2013 tog mammor ut 63 procent av dagarna med tillfällig föräldrapenning medan pappors andel var 37 procent. Denna fördelning var något jämnare än tio år tidigare, men skillnaden är marginell. År 2003 betalades 64 procent av dagarna med tillfällig föräldrapenning ut till mammor medan 36 procent betalades ut till pappor. Könsgapet har således minskat med blygsamma en procentenhet mellan 2003 och 2013.

Enligt Inspektionen för socialförsäkringen ledde den första reserverade månaden i föräldraförsäkringen till att fördelningen av tillfällig föräldrapenning (VAB) påverkades i en mer jämställd riktning. Den andra reserverade månaden hade däremot inte någon effekt på fördelningen mellan könen.⁴⁰

³⁹ Se även Försäkringskassan (2013c).

⁴⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

6.5 Genomsnittlig tidsanvändning

Föräldradedighet och föräldrapenningsuttag är bara ett par av flera indikatorer på jämställdhet mellan könen. En annan indikator är hur kvinnor och män använder sin tid. Genom så kallade tidsanvändningsundersökningar kan man få information om bl.a. hur mycket tid kvinnor och män lägger på olika aktiviteter och en bild av hur vardagslivet organiseras bland befolkningen. I Sverige har nationella tidsanvändningsundersökningar genomförts vart tionde år sedan 1990. Den senaste genomfördes under 2010 och 2011.⁴¹

⁴¹ Undersökningen påbörjades i mars 2010 och avslutades i april 2011. Den omfattade drygt 7 000 slumpvis utvalda kvinnor och män i åldern 15–84 år. För mer information kring den svenska tidsanvändningsundersökningen (och dess olika undersökningsvägar) se SCB (2012b).

Tabell 6.1 Genomsnittlig tidsanvändning för personer 20–64 år. Timmar och minuter per dygn

Ett vanligt vardagsdygn							
	Betalt arbete	Obetalt arbete	Totalt arbete	Utbildning	Personliga behov	Fri tid	Annat
Kvinnor 1990/91	5:05	4:37	9:42	0:27	9:45	4:00	0:06
Kvinnor 2000/01	4:57	3:52	8:49	0:41	9:56	4:20	0:14
Kvinnor 2010/11	5:33	3:30	9:03	0:34	9:59	4:18	0:06
Män 1990/91	7:42	2:28	10:10	0:22	9:14	4:08	0:06
Män 2000/01	7:13	2:24	9:37	0:26	9:21	4:23	0:13
Män 2010/11	6:55	2:36	9:31	0:24	9:20	4:36	0:09
Ett vanligt veckosluts-/helgdygn							
	Betalt arbete	Obetalt arbete	Totalt arbete	Utbildning	Personliga behov	Fri tid	Annat
Kvinnor 1990/91	0:56	5:05	6:01	0:08	11:12	6:27	0:08
Kvinnor 2000/01	1:03	4:37	5:40	0:15	11:33	6:19	0:13
Kvinnor 2010/11	1:18	4:19	5:37	0:11	11:40	6:24	0:07
Män 1990/91	1:19	3:53	5:12	0:09	11:06	7:21	0:08
Män 2000/01	1:11	3:34	4:45	0:09	11:29	7:24	0:13
Män 2010/11	1:12	3:49	5:01	0:08	11:25	7:20	0:07

Not: Undersökningen 1990 genomfördes mellan september och maj. För jämförbarhet är uppgifterna i denna tabell för 2000/01 och 2010/11 framtagna för just denna period. I obetalt arbete ingår: hushållsarbete, underhållsarbete, omsorg om egna barn, omsorg om andra, inköp av varor och tjänster samt annat hemarbete. I betalt arbete ingår lunch och resor till och från arbetet.

Källa: SCB, Tidsanvändningsundersökningen.

Tabell 6.1, som är hämtad från Maria Stanfors underlag till utredningen och som bygger på SCB:s tidsanvändningsundersökning, visar hur kvinnor och män i åldern 20–64 år använde sin tid under en genomsnittlig vardag respektive helgdag 1990/91, 2000/01 och

2010/11. Över 200 kodade aktiviteter har kombinerats i fem kategorier, s.k. huvudaktiviteter, som tillsammans med restposten ”annat” utgör 24 timmar. I tabellen finns också en kolumn som summerar betalt och obetalt arbete till *total arbetstid*. Kolumnen visar att kvinnors totala arbetstid både under vardagar och under veckoslut är något längre än mäns. Av tabellen framgår också att både kvinnor och män ägnar mest tid åt *personliga behov* under både vardagar och helger. Denna kategori omfattar grundläggande och nödvändiga aktiviteter som att sova, äta och sköta personlig hygien, alltså sådant som människor gör varje dag.

På vardagarna är den näst mest omfattande aktiviteten *betalt arbete*. Denna aktivitet omfattar förvärvsarbete (både på jobbet och i hemmet) men också resor till och från jobbet och pauser. Kvinnor utför i genomsnitt fem och en halv timmes betalt arbete medan män förvärvsarbetar nästan sju timmar per vardag. Under ett vanligt helgdagn utför såväl kvinnor som män ungefär en timmes betalt arbete.

På veckoslut och helger, däremot, är den näst mest omfattande aktiviteten *fri tid*. Den fria tiden omfattar aktiviteter som ger vila och återhämtning som exempelvis att träna, läsa, se på TV och gå på bio och andra aktiviteter. Fri tid omfattar också sociala aktiviteter som föreningsaktiviteter och att träffa vänner. Generellt sett har män mer fri tid än kvinnor. På vardagar är skillnaden mellan könen inte stor (endast 18 minuter), men på helgerna har män nästan en hel timme mer fri tid än kvinnor. Det innebär att män har mer tid än kvinnor för återhämtning och vila, samtidigt som deras totala arbetstid är något mindre än kvinnors.

Det *obetalda arbetet* omfattar hem- och omsorgsarbete. I begreppet hem- och omsorgsarbete avses hushållsarbete, underhållsarbete (sköta tomt och trädgård, renovera hus, tvätta bil m.m.), omsorg om egna barn, omsorg om andra, inköp av varor och tjänster, annat hemarbete och resor i samarbete med hemarbete. Tabell 6.1 visar att det obetalda arbetet, generellt sett, upptar mer av kvinnors än mäns tid på både vardagar och helger. Skillnaden mellan könen är större på vardagar – då kvinnor i genomsnitt ägnar nästan en timme mer åt obetalt arbete än män – än på helger då kvinnor utför 30 minuter mer obetalt arbete än män. Sett till omfattning avspeglar könskillnaderna i obetalt arbete skillnaderna i fri tid. För kvinnorna innebär den större mängden obetalt arbete mindre fri tid.

Tabellen visar också hur den genomsnittliga tidsanvändningen med avseende på kön har utvecklats över tid. Det första som kan noteras är att de olika huvudaktiviteternas relativa storlek är konstant. Den största kategorin – *personliga behov* – förändras endast marginellt. Könsskillnaderna är ganska små och stabila i det att kvinnor lägger mer tid på personliga behov än män. Detta beror delvis på att kvinnor, till skillnad från vad många tror, i genomsnitt sover mer än män.⁴²

Mellan 2000/01 och 2010/11 minskade skillnaden mellan kvinnor och män vad gäller *totalt arbete* från 48 minuter till 28 minuter. Denna förändring var en fortsättning på en utveckling som började under 1990-talet. Det bör dock noteras att medan kvinnornas minskade totala arbetstid beror på att de ägnar mindre tid åt obetalt hem- och omsorgsarbete förklaras männens minskade totalarbetstid av att de ägnar mindre tid åt betalt arbete.

Kvinnor ökade tiden för *betalt arbete* under vardagar med 36 minuter mellan 2000/01 och 2010/11, från 4 timmar och 57 minuter till 5 timmar och 33 minuter.⁴³ Under samma period minskade män tiden för betalt arbete med 18 minuter, från 7 timmar och 13 minuter till 6 timmar och 55 minuter. Båda dessa förändringar var en fortsättning på den utveckling som hade börjat tio år tidigare. För kvinnors del är förändringen mellan 2000/01 och 2010/11 statistiskt signifikant, medan förändringen för män är mer osäker. Vidare är förändringen för kvinnornas del förknippad med att en större andel kvinnor faktiskt utförde betalt arbete 2010/11 jämfört med tio år tidigare.⁴⁴ För män är den mer långsiktiga förändringen från början av 1990-talet statistiskt signifikant, vilket tyder på en utjämning mellan könen på lång sikt vad gäller betalt arbete.

Parallellt med att kvinnors tid för betalt arbete ökade mellan 2000/01 och 2010/11, minskade deras tid för *obetalt arbete* med 22 minuter under vardagar och 18 minuter under helger.⁴⁵ Män ökade

⁴² Kvinnors och mäns dygnsrytmer är däremot väldigt lika, på både vardagar och helger.

⁴³ Kvinnor ökade även tid för betalt arbete med 15 minuter under helger och veckoslut.

⁴⁴ Denna typ av förändring som innebär att fler utövar en aktivitet kallas förändring på den extensiva marginalen och skiljer sig från förändring på den intensiva marginalen som innebär att de som ägnar sig åt en aktivitet, till exempel förvärvsarbete, gör mer av den, det vill säga arbetar fler timmar.

⁴⁵ Kvinnor minskade tiden för obetalt arbete under vardagar från 3 timmar och 52 minuter 2000/01 till 3 timmar och 30 minuter 2010/11, och under helger från 4 timmar och 37 minuter år 2000/01 till 4 timmar och 19 minuter 2010/11.

under samma period sin tid för obetalt arbete med 12 minuter under vardagar och 15 minuter under helger.⁴⁶ Dessa förändringar är statistiskt signifikanta. Utvecklingen som hade startat tio år tidigare fortsatte därmed. De kvinnor som utförde hem- och omsorgsarbete ägnade mindre tid åt dessa aktiviteter tio år senare, samtidigt som de män som utförde obetalt arbete lade något mer tid på detta. Resultatet är att det obetalda arbetet – även om det är fortsatt ojämnt fördelat – håller på att jämnas ut både på tio års och längre sikt.

Det obetalda hem- och omsorgsarbetet är dock ojämnt fördelat mellan de olika livsfaserna. Tabell 6.2 visar hur det obetalda arbetet under en genomsnittlig vecka fördelar sig efter livscykel för kvinnor och män i åldern 20–64 år.

⁴⁶ Män ökade tiden för obetalt arbete under vardagar från 2 timmar och 24 minuter 2000/01 till 2 timmar och 36 minuter 2010/11, och under helger från 3 timmar och 34 minuter 2000/01 till 3 timmar och 49 minuter 2010/11.

Tabell 6.2 Tid för obetalt arbete för personer 20–64 år efter livscykel 2010/11. Timmar och minuter per vecka. Jämförelse med 1990/91 och 2000/01

			Diff 2000/01		Diff 1990/91	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ensamstående 20–44 år utan barn	16:17	11:07		ja (-)		ja (-)
Sammanboende 20–44 år utan barn	18:56	18:58		ja (+)	ja (-)	
Ensamstående 45–64 år utan barn	22:04	23:08			ja (-)	
Sammanboende 45–64 år utan barn	28:02	22:06			ja (-)	
Ensamstående småbarnsföräldrar	43:30	18:07				
Sammanboende småbarnsföräldrar	39:55	32:20		ja (+)	ja (-)	ja (+)
Ensamstående föräldrar med barn 7–17 år	27:06	22:40				
Sammanboende föräldrar med barn 7–17 år	28:25	22:53			ja (-)	
Totalt	26:52	21:14	ja (-)	ja (+)	ja (-)	

Källa: SCB, Tidsanvändningsundersökningen.

Av tabell 6.2 framgår att det *obetalda arbetet* tar olika mycket tid i anspråk för kvinnor och män och för individer i olika livsfaser, framför allt avseende familjebildning.⁴⁷ Yngre personer och personer utan barn ägnar mindre tid åt hem- och omsorgsarbete än vad äldre personer och föräldrar med små barn gör. Detta gäller oavsett kön. Småbarnsföräldrar – framför allt småbarnsmödrar – uppvisar störst skillnad gentemot övriga grupper vad gäller mängden utfört obetalt arbete.

Mellan 2000/01 och 2010/11 minskade nästan alla redovisningsgrupper bland kvinnor (utom ensamstående småbarnsmödrar) sin tid för obetalt arbete, men förändringarna är inte statistiskt signifikanta. Det är de emellertid om vi jämför ytterligare tio år tillbaka i tiden. Från början av 1990-talet minskade så gott som alla kvinnor,

⁴⁷ Stanfors (2015).

oavsett livscykelphas, tiden för obetalt hem- och omsorgsarbete på ett reellt sätt.⁴⁸ Men även män ändrade sig, fast i motsatt riktning. Mellan 2000/01 och 2010/11 är den generella trenden bland män en ökning av tiden för obetalt arbete (i alla redovisningsgrupperna utom de yngre ensamstående utan barn). Förändringarna är särskilt stora och statistiskt signifikanta bland sammanboende män i åldern 20–44 år, både bland dem utan barn och bland dem som har små barn. Om vi ser till hela perioden sedan 1990/91 är det dock bara de sammanboende småbarnsfäderna som uppvisar en reell förändring i meningen ökad tid för obetalt arbete.

Tabell 6.3 Tid för obetalt arbete för personer 20–64 år efter aktivitet 2010/11. Timmar och minuter

Jämförelse med 1990/91 och 2000/01

			Diff 2000/01		Diff 1990/91	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Hushållsarbete	12:20	7:14	ja (-)	ja (+)	ja (-)	ja (+)
därav Matlagning	4:25	2:58	ja (-)	ja (+)	ja (-)	ja (+)
Diskning, avdukning	1:50	1:04	ja (-)		ja (-)	
Städning	3:46	2:08		ja (+)	ja (-)	
Tvätt, strykning	1:37	0:31	ja (-)	ja (+)	ja (-)	ja (+)
Underhållsarbete	2:23	4:16	ja (-)		ja (-)	ja (-)
Omsorg om egna barn	3:57	2:26		ja (+)	ja (-)	ja (+)
Omsorg om andra	0:52	0:53			ja (-)	ja (-)
Inköp av varor och tjänster	3:11	2:26				
Annat hemarbete	0:59	0:46			ja (+)	ja (+)
Resor i samband med hemarbete	3:10	3:12				
Totalt	26:52	21:14	ja (-)	ja (+)	ja (-)	

Not: Observera att alla olika hushållsaktiviteter inte är listade.

Källa: SCB, Tidsanvändningsundersökningen, 1990, 2000, 2010.

Tabell 6.3 visar hur det obetalda arbetet under en genomsnittlig vecka fördelar sig efter aktivitet för kvinnor och män i åldern 20–64 år. Kvinnor och män utför olika mycket obetalt arbete och de utför också olika slags arbetsuppgifter. Kvinnor utför i genomsnitt

⁴⁸ Förändringen mellan 1990/91 och 2010/11 är dock inte statistisk signifikant för ensamstående kvinnor 20–44 utan barn och ensamstående mödrar med barn 7–17 år.

betydligt mer hushållsarbete än män. I detta arbete ingår framför allt städning, tvätt och sysslor relaterade till maten, dvs. inköp av mat, matlagning, dukning och diskning. På en vecka utför kvinnor drygt fem timmar mer hushållsarbete än män. Kvinnor utför i genomsnitt mest av de flesta hushållssysslorna, men de största skillnaderna mellan könen avser tid för matlagning och städning. Skillnaderna är betydligt mindre vad gäller diskning och dukning. Kvinnor ägnar sig också mer åt barnomsorg och lägger mer tid på inköp. Män utför mer underhållsarbete. I detta arbete ingår sysslor som att klippa gräset, tvätta bilen eller laga saker, men också att skjutsa familjemedlemmar till aktiviteter, betala räkningar m.m.

Jämfört med 2000/01 (och även med 1990/91) har hushållsarbetet blivit jämnare fördelat mellan könen, detta som ett resultat av att kvinnor har minskat sin tid för hushållsarbete. Framför allt är det matlagning och städning som tar mindre tid i anspråk. I sin rapport till utredningen diskuterar Maria Stanfors några tänkbara förklaringar till dessa förändringar. Resultaten kan antingen tyda på att matlagningstekniker har blivit effektivare och att färdigmat och inhyrd städhjälp har blivit allt vanligare eller att normerna för vad som är en vällagad måltid och ett rent och välstädat hem har förändrats. Medan mikrovågsugnar, mixrar, halvfabrikat och färdiga måltider har blivit mer vanligt förekommande i butiker och hem är det inte vanligt att använda sig av inhyrd städhjälp på regelbunden basis, inte ens efter det så kallade RUT-avdragets införande 2007.⁴⁹ Enligt Stanfors är det sannolikt flera faktorer som bidrar till förändringar i tidsåtgång för hemarbete. Såväl utbud av varor och tjänster som normer är verksamma i förändringsprocessen. Det faktum att minskningen av tiden är generell och inte sker genom en förändring av den tid som kvinnor respektive män ägnar åt sådant arbete tyder på att normer och förändrade uppfattningar om standard spelar stor roll för minskningen av tiden för hushållsarbete.

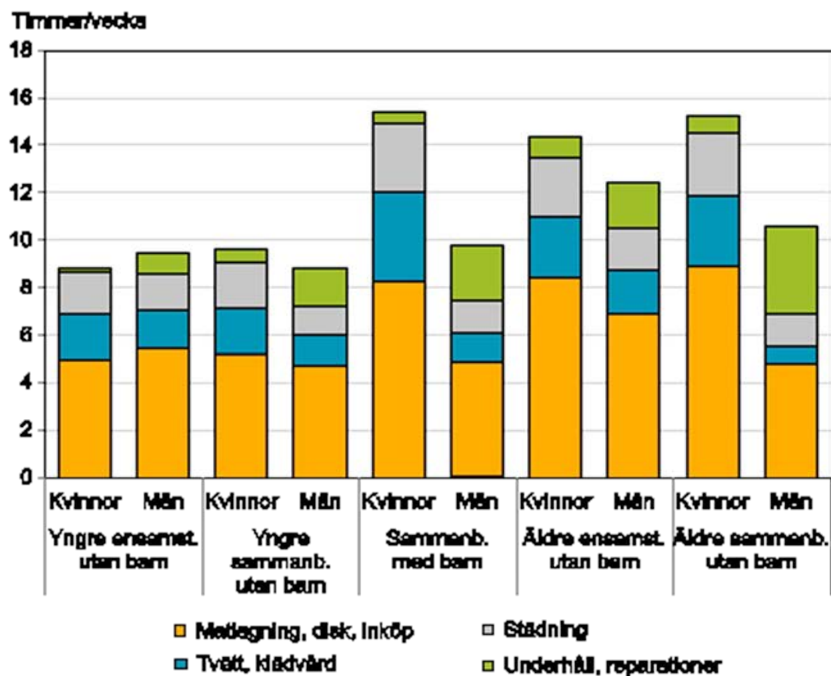
Av Katarina Boyes bidrag till JA-delegationen framgår att hushållets sammansättning är den enskilt viktigaste faktorn för fördelningen av hushållsarbetstid.⁵⁰ Kvinnor och män utför ungefär lika mycket hushållsarbete innan de får barn. Detta gäller både ensamstående och sammanboende utan barn. Bland ensamstående ägnar

⁴⁹ Halldén och Stenberg (2014).

⁵⁰ Boye (2014) i SOU 2014:28.

kvinnor mer tid åt tvätten och män mer tid åt underhållsarbetet. När kvinnor och män flyttar ihop omfördelar män sin hushållsarbets-tid så att de ägnar mindre tid åt tvätten och mer tid åt underhållsarbetet. Mäns hushållsarbete blir således mer traditionellt när det blir sambor. Förändringar av familjesituationen, som t.ex. ett barns födelse, inverkar på såväl den totala hushållsarbets-tiden som hur denna tid fördelas mellan olika sysslor. När kvinnor och män blir föräldrar ökar den totala tiden för hushållsarbetet för kvinnor markant, se figur 6.3.

Figur 6.3 Hushållsarbete bland kvinnor och män i olika hushållstyper



Not: Hushåll utan barn uppdelade i yngre, dvs. under 40 år, och äldre, dvs. minst en partner är 40 år eller äldre.

Källa: Boye (2014).

Också mäns hushållsarbete ökar när de blir föräldrar, samtidigt som deras underhållsarbete minskar de närmsta åren efter att de har fått barn.⁵¹ Även om mäns totala tid för hushållsarbete är oförändrad, har fördelningen av tiden på olika sysslor blivit något mindre traditionell. Det skulle kunna tyda på att fäder anpassar sitt hushållsarbete till de förändrade krav och behov som ett barn för med sig. Enlig Boye är denna förändring positiv för jämställdheten i såväl familjen som samhället i övrigt, bl.a. eftersom det kan bidra till att rutinartat hushållsarbete kan bli mindre kvinnligt könsmärkt.⁵² Boye poängterar dock att det är problematiskt om endast kvinnors totala hushållsarbetstid påverkas av föräldraskapet. Arbetsbelastningen riskerar då att bli hög för många mödrar, vilket i ett längre perspektiv kan leda till ökad sjukfrånvaro. Det kan också leda till att kvinnor går ned i arbetstid för att undvika alltför hög arbetsbelastning, vilket i sin tur får ekonomiska konsekvenser på både kort och lång sikt.

Social klass och utbildning spelar också roll för fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Sannolikheten att par delar lika på hushållsarbetet är som högst för par där båda har en högre tjänstemannaposition.⁵³ Högutbildade män utför fler timmar hushållsarbete och en större andel av hushållsarbetet än män med lägre utbildning. För alla par, oavsett klass, är det dock vanligast att kvinnan utför mer hushållsarbete än mannen. En förklaring till sambanden mellan utbildning och hushållsarbete kan vara att människor med högre utbildning tenderar att ha mer jämställda attityder än andra. Det kan också förhålla sig så att de har större möjligheter att leva jämställt, bl.a. genom att de har ekonomiska resurser som gör det möjligt att minska den totala hushållsarbetstiden i hemmet. Att ha likartade yrkesarbetsförhållanden kan också ha betydelse.

Det finns även påtagliga skillnader mellan kvinnor och män när det gäller den tid de tillbringar med sina barn. Pappor tillbringar två timmar mindre tid med barnen än mammor under vardagar. Detta förhållande har en koppling till mäns mer omfattande förvärvsarbete och kvinnors deltidsarbete.⁵⁴ Under helgerna, då mammor och pappor förvärvsarbetar ungefär lika mycket, tillbringar

⁵¹ Boye (2014) i SOU 2014:28.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ SOU 2014:6.

papporna ca 1,5 timme mindre tid med barnen än mammorna. I familjer med enbart pojke/pojkar ägnar pappor mindre tid åt hemarbete och mer tid åt att titta på TV tillsammans med barnen än mammor. Utredningen Män och jämställdhet (SOU 2014:6) konstaterar att det finns tendenser som pekar mot att jämställdhet har en tydlig koppling till attityder. Ju positivare attityd till jämställdhet desto mer jämställt handlande.⁵⁵ Jämställdhet har också kopplingar till utbildnings- och inkomstnivå: ju högre utbildning desto mer jämställt i hemmet. Män med medelinkomster (oavsett om de ligger i högsta eller lägsta skikten) har ett mer jämställt agerande.

6.6 Familj och lön

Som diskuterades i det föregående kapitlet om ekonomisk jämställdhet förändras kvinnors och mäns situation på arbetsmarknaden när de blir föräldrar. Föräldralivet får konsekvenser för både karriären och löneutvecklingen. Mäns karriärer och löner tenderar att påverkas positivt av föräldraskapet, medan det motsatta gäller för kvinnor.⁵⁶

Kvinnor och män som har barn har totalt sett högre genomsnittslön än kvinnor och män som inte har barn. Både kvinnor och män får dock en försämrad löneutveckling under föräldraledigheten. I snitt är ett halvårs uttag av föräldrapenning kopplat till en försämrad löneutveckling på cirka en halv procent.⁵⁷ Det gäller för båda föräldrarna givet att de tar ut en lika lång ledighet. Eftersom kvinnor tar ut fler föräldrapenningdagar än män, blir dock det sammantagna lönetappet större för kvinnor än för män.⁵⁸ Marie Evertssons bidrag till JA-delegationen visar att det framför allt är högt utbildade kvinnor och män som förlorar på att vara frånvarande från arbetsmarknaden.⁵⁹

De långsiktiga effekterna av föräldraförsäkringen skiljer sig mellan kvinnor och män. Av Evertssons analys framgår också att lönegapet ökar när barnet är cirka två år.⁶⁰ En förklaring kan vara att kvinnor får en sämre löneutveckling jämfört med män när de kommer till-

⁵⁵ SOU 2014:6.

⁵⁶ Evertsson (2014) i SOU 2014:28.

⁵⁷ SOU 2015:50.

⁵⁸ Evertsson (2014) i SOU 2014:28.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

baka till arbetet efter föräldraledigheten. Kvinnor kommer sedan inte i kapp och lönegapet ökar över tid. Ökningen kan bero på att många får fler barn och att främst mammor då tar ut ytterligare föräldraledighet och ökar sitt deltidsarbete. Kvinnor tar dessutom ut mer ledighet för vård av sjukt barn vilket gör att deras närvaro på jobbet kan uppfattas som osäker.

Liknande slutsatser dras i IFAU:s studie *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*,⁶¹ i vilken löneskillnaden mellan kvinnor och män har undersökts och dess samband med uttag av föräldraledighet. I studien konstaterar författarna att glastaket⁶² har minskat mellan åren 1998 och 2008, men att det finns kvar. Glastaket finns dock bara för tjänstemän, inte för arbetare. Det finns både i privat och offentlig sektor och är särskilt framträdande i landstinget, och det ökar med ålder och efter första barnets födelse. I likhet med Evertssons analys visar studien att det finns ett negativt samband mellan uttag av föräldraledighet och lön. Den negativa relationen mellan uttag av föräldraledighet och lön är större för anställda med höga löner och större för pappor än för mammor. Studien visar även att mödrar som koncentrerar sin föräldraledighet till tiden nära efter födseln tjänar mer än mödrar som sprider ut sin ledighet över tid. Författarna skissar även på några tänkbara orsaker till att kvinnor högre upp i lönefördelningen och som koncentrerar sitt uttag av föräldraledigheten tjänar mer jämfört med kvinnor som sprider ut sitt uttag. Det kan dels handla om att dessa kvinnor är mer karriärinriktade och därför tjänar mer. Om man bara är borta från arbetsmarknaden en kort period blir den s.k. deprecieringen av humankapitalet mer begränsad. Att koncentrera sin föräldraledighet till tiden direkt efter födseln kan också ge signaler till arbetsgivaren om engagemang och karriärambitioner. Om arbetsgivaren däremot räknar med att alla kvinnor tar ut mycket föräldraledighet blir det svårare för enskilda kvinnor att signalera att de är karriärinriktade. Eventuellt har arbetsgivaren redan tagit det i beaktande när lönerna sätts (s.k. statistisk diskriminering).

⁶¹ Albrecht, Thoursie och Vroman (2015).

⁶² Med begreppet glastak menas i detta avseende att kvinnor har det svårare än män att uppnå höga löner.

6.7 Jämställdhetsbonus och vårdnadsbidrag

Den ojämna fördelningen av ansvaret för hem och barn får konsekvenser för såväl enskilda kvinnor och män som jämställdheten i arbetslivet generellt. Frågan om hur detta problem bör åtgärdas har varit föremål för politisk debatt och har också lett till ett flertal reformer. Enligt Inspektionen för socialförsäkringen ledde den första reserverade månaden (pappamånaden), som infördes 1995, till ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen.⁶³ Mammors uttag av föräldrapenningen minskade, medan pappornas uttag ökade. De grupper som ökade sitt uttag mest var de där relativt få pappor hade använt föräldrapenningen före reformen. Även den andra reserverade månaden hade en tydlig utjämnande effekt på fördelningen mellan könen.

Under 2000-talet har debatten om hur föräldraförsäkringen kan bli mer jämställd fortsatt. År 2004 tillsattes exempelvis en utredning om föräldraförsäkringen, vars huvudförslag var att försäkringen skulle tredelas och samtidigt utökas med en månad. Förslaget genomfördes aldrig. Däremot infördes en s.k. jämställdhetsbonus 2008. Om föräldrar delar lika på föräldrapenningen får de en icke skattepliktig bonus, en jämställdhetsbonus. Reformen syftade till ett mer jämställt föräldrapenningsuttag genom att ge ekonomiska incitament för föräldrar att dela mer lika. Jämställdhetsbonusen har dock enligt en utvärderande studie inte lett till några tydliga effekter på föräldraledighetsuttaget.⁶⁴ Regeringen föreslår i proposition (prop. 2014/15:124) att antalet bonusdagar ska sänkas lika mycket som antalet reserverade dagar höjs med inom föräldrapenningen.⁶⁵

Samma år som jämställdhetsbonusen infördes, introducerades också möjligheten till vårdnadsbidrag. Vårdnadsbidraget är frivilligt för kommuner att införa och ger en ersättning om maximalt 3 000 kronor per månad per barn som vårdas i hemmet, eller som ersättning för privat barnomsorg, fram till att barnet har fyllt 3 år. Under 2012 ansökte 6 755 personer om vårdnadsbidrag. Av dessa var en stor majoritet, 92 procent, kvinnor. Av dem som använde bidraget var strax över hälften kvinnor med förgymnasial och gym-

⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen (2012).

⁶⁴ Duvander & Johansson (2012).

⁶⁵ I prop. 2014/15:124 föreslås också en tredje reserverad månad. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

nasial utbildning medan kvinnor med eftergymnasial utbildning utgjorde ungefär en tredjedel. Det är alltså vanligare att kvinnor med kortare utbildning använder sig av vårdnadsbidraget. Bland män är förhållandet det motsatta, män med eftergymnasial utbildning dominerar bland män som ansöker om vårdnadsbidrag. Mot bakgrund av denna utveckling har vårdnadsbidraget kritiserats för att det riskerar att minska kvinnors arbetskraftsdeltagande och försvaga deras position i arbetslivet.⁶⁶

6.8 Omsorgen om de äldre

En form av omsorg som sällan uppmärksammas i studier av kopplingen mellan familj och arbete, är omsorgen om de äldre. I takt med en stigande medellivslängd, och därmed en allt större grupp äldre personer, har förutsättningarna för omsorgen om de äldre förändrats. Allt fler äldre får dessutom hjälp av en närstående, framför allt från medelålders barn och särskilt döttrarna.⁶⁷

Statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden (ULF-undersökningarna) visar att något fler kvinnor än män som är 65 år och äldre får hjälp av anhörig utanför hushållet.⁶⁸ Bland personer i åldern 75–84 år får 36 procent av kvinnorna och 30 procent av männen hjälp varje dag eller någon gång varje vecka. I åldersgruppen 85 år och äldre får 55 procent av kvinnorna och 30 procent av männen hjälp varje dag eller någon gång varje vecka. Bland personer i åldern 75–84 år får däremot män i större utsträckning än kvinnor hjälp av kommunen eller hemtjänsten, 31 procent männen och 23 procent av kvinnorna. I åldersgruppen 85 år och äldre har skillnaden minskat något, 39 procent av männen och 44 procent av kvinnorna.

De allra flesta kvinnor och män i åldern 75–84 år som får hjälp av någon anhörig utanför hushållet får hjälpen av sin dotter; 52 procent av kvinnorna och 52 procent av männen.⁶⁹ Många får också hjälp av en son, 42 procent av kvinnorna och 32 procent av männen. I åldersgruppen 65–74 år får kvinnor företrädesvis hjälp av en dotter

⁶⁶ Szebehely (2014) i SOU 2014:28.

⁶⁷ Szebehely & Ulmanen (2012).

⁶⁸ SCB (2014a).

⁶⁹ Ibid.

och män av en son, av kvinnorna anger 45 procent att de får hjälp av sin dotter och 28 procent att de får hjälp av sin son. Av männen i samma åldersgrupp anger 50 procent att de får hjälp av sin son och 36 procent att de får hjälp av sin dotter. I åldersgruppen 65–74 år får fler kvinnor än män hjälp av annan anhörig/släkting eller bekant.

Av statistiken framgår också att ensamstående personer i åldern 75 år och äldre (som behöver och får hjälp) får allt mer hjälp från anhörig eller bekant.⁷⁰ År 1980 fick 11 procent av de ensamstående kvinnorna och 11 procent av männen i denna åldersgrupp hjälp från övrig anhörig eller bekant. Trettio år senare, 2011–2012, fick 22 procent av kvinnorna och 19 procent av männen motsvarande hjälp. Under samma period minskade andelen kvinnor som fick kommunal hjälp, från 27 procent till 17 procent, medan andelen ökade för män, från 14 procent till 23 procent.

I Marta Szehebelys bidrag till JA-delegationen redovisas resultaten från den nationella enkätstudien *Omsorgsansvar och förvärvsarbete i medelåldern*.⁷¹ Av studien framgår att en ungefär lika stor andel kvinnor som andel män ger anhörigomsorg. Den vanligaste hjälpen omfattar praktiska saker som skjutsning, reparationer och trädgårdsarbete. Andra former av hjälp som är vanliga är bl.a. städning, matinköp, tvätt eller matlagning, men också att hjälpa till med ekonomin och att ta kontakt med myndigheter. Mindre vanligt är att ge s.k. kropps nära omsorg.

Av enkätstudien framgår också att kvinnor ger mer omfattande hjälp än män. Bland kvinnor som hjälper en närstående minst en gång i veckan omfattar omsorgen cirka sju timmar, motsvarande siffra för män är fem timmar. Den vanligaste omsorgsmottagaren är en äldre person, mer än 80 procent av omsorgsgivarna hjälper någon som är 65 år eller äldre, tre fjärdedelar av dem är en förälder. Av studien framgår även att mellan 15 och 24 procent av dem som hjälper en närstående minst en gång i veckan uppger att deras omsorgsansvar har medfört svårigheter i det ordinarie yrkesarbetet: att hinna med arbetsuppgifterna, hålla arbetstider, delta i möten och ta på sig uppdrag. Detta är lika vanligt för kvinnliga som manliga omsorgsgivare. Kvinnliga omsorgsgivare påverkas dock mer än manliga i fråga om möjligheterna att fokusera på arbetet. Kvinnorna upplever i högre

⁷⁰ SCB (2014a).

⁷¹ Szebehely (2014) i SOU 2014:28.

grad än männen psykiska och fysiska påfrestningar och brist på tid för andra egna aktiviteter. Kvinnorna använder dessutom i högre grad än män komledighet och semesterdagar för att hjälpa närstående.

I Marta Szebehelys bidrag diskuteras frågan vilka konsekvenser kvinnors omsorgsgivande på semestertid och komledigheter får för deras egen tid för återhämtning och vila.⁷² Rätten till ledighet för vård av anhörig kan rent av vara tveksam i ett jämställdhetsperspektiv, menar Szebehely. Sådana ledigheter utnyttjas ofta av kvinnor med svag förankring på arbetsmarknaden. Istället skulle väl utbyggda omsorgstjänster kunna avlasta kvinnor, framför allt döttrar, enligt Szebehely.

Rätten till ledighet för vård av anhöriga – och de möjligheter som för närvarande står till buds inom ramen för denna ledighet – väcker därmed frågor om dess konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

6.9 Sammanfattning

Under det senaste decenniet har fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet mellan kvinnor och män förändrats. Könsgapet har minskat vad gäller uttaget av föräldrapenning, från 70 till 50 procentenheter mellan 2000 och 2013, framför allt genom att fler fäder tar ut föräldrapenning och genom att de som tar ut föräldrapenning också tar ut fler dagar. Könsgapet har också minskat i fråga om hemarbetet, kvinnor lade ned mindre tid (23 minuter) på hemarbete 2010/11 jämfört med 2000/01, samtidigt som män lade ned något längre tid (10 minuter). Båda förändringarna skedde på den s.k. intensiva marginalen, det vill säga bland dem som utför hemarbetet, och innebar att gapet mellan könen vad gäller genomsnittlig tid för hemarbete (brett definierat) minskade från 32 till 21 procentenheter under perioden 2000/01–2010/11. Dessa förändringar skiljer sig från den föregående tioårsperioden då varken småbarnspappor eller män i allmänhet ökade sitt hemarbete i form av omsorg om egna barn och hushållsarbete.⁷³ Samtidigt med dessa förändringar

⁷² Szebehely (2014) i SOU 2014:28.

⁷³ SOU 2005:66.

har kvinnors arbetsmarknadsanknytning stärkts under motsvarande tioårsperiod. Det faktum att kvinnor ägnar mer tid åt förvärvsarbete (30 minuter mer) samtidigt som män förvärvsarbetar mindre innebär att tid på marknaden och i hemmet i viss mån kan sägas ha kvittats mellan könen under den förutnämnda tioårsperioden.

Trots att allt fler män tar ut föräldrapenning har ökningen den senaste tioårsperioden varit långsam. Män tar generellt ut mellan noll och tjugo dagars föräldrapenning innan barnet har fyllt två år. En fjärdedel av papporna tar inte ut någon föräldrapenning alls under barnets första två år. De föräldrar som delar lika på uttaget av föräldrapenningsdagar har visserligen ökat över tid, men utgör fortfarande enbart 13 procent. Kvinnor fortsätter således att ta ut en betydligt högre andel av föräldrapenningen än vad män gör.

Det finns också en fortsatt tydlig uppdelning av det obetalda hemarbetet, och denna verkar vara mer svårföränderlig. Kvinnorna har ändrat sitt beteende mer än män. Även om män lägger ned allt mer tid på obetalt arbete och tillbringar allt mer tid med barnen, köper vi mer tjänster. Det är därmed inte självklart att mäns ökade tid med obetalt arbete spiller över på ett ökat ansvarstagande i hemmet. Män har dessutom mer tid än kvinnor för återhämtning och vila. Fram tills i dag har kvinnor förändrat sina beteenden betydligt mer än män, både vad gäller betalt och obetalt arbete.

Att kvinnor tar ut en betydligt större del av föräldraledigheten än män får effekter för individer och samhälle på både kort och lång sikt. Den första långa ledigheten bestämmer vem som kommer att sköta det mesta av hushållsarbetet, men den påverkar också deltidarbete och frånvaro efter ledigheten (bl.a. för vård av sjuka barn). Detta ger mer långsiktiga effekter på karriär, löneutveckling, framtida pension och välbefinnande. Blotta misstanken om att kvinnor kommer att bli föräldrar medför en risk för uppkomsten av statistisk diskriminering. Denna risk drabbar alla kvinnor, oavsett om de har barn eller inte.

Den relativt stora flexibiliteten i föräldraförsäkringen och mödrarnas möjlighet att ta ut nästan hela föräldraledigheten väcker därför viktiga frågor om försäkringens konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Samtidigt som det är en rimlig standpunkt att familjen själv ska få bestämma hur den vill fördela ansvaret för barn och hem, kan det ojämna nyttjandet av de möjligheter som för närvarande står till buds inom ramen för föräldraledigheten leda till

oönskade konsekvenser på sikt, framför allt för kvinnor. Som JA-delegationen konstaterar kan längden på föräldraledigheten, och därmed bortavaron från arbetsmarknaden, leda till inlåsnings effekter för kvinnor. Föräldraförsäkringen tycks därmed inte bara ha möjliggjort för kvinnor att förvärvsarbeta, den tycks paradoxalt nog också ha bidragit till att begränsa kvinnors förvärvsarbete. Den riskerar därmed att befästa den skeva fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och bidra till att kvinnors villkor i arbetslivet försämras.

7 Mäns våld mot kvinnor

7.1 Inledning

I det här kapitlet beskrivs utvecklingen övergripande, och främst kvantitativt, avseende det jämställdhetspolitiska delmålet mäns våld mot kvinnor. Beskrivningen tar sikte på de senaste tio åren, men i vissa fall täcker underlagen inte hela perioden. Professor Maria Eriksson har skrivit en underlagsrapport¹ för Jämställdhetsutredningen i detta syfte. Indikatorerna² för jämställdhetspolitiken på området har varit en utgångspunkt. Kompletteringar har gjorts bl.a. utifrån Nationella trygghetsundersökningen (NTU) och kriminalstatistiken som Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för. Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) har lämnat två betänkanden som också har utgjort viktiga underlag. I dessa beskrivs insatserna och arbetet på ett mer uttömmande sätt. När det gäller genomförandet av de jämställdhetspolitiska insatserna på området och arbetets utveckling i stort redogör vi för det närmare i kapitel 9. Kapitlet har inga anspråk på att förmedla en uttömmande bild av utvecklingen de senaste tio åren, utan bör ses som en översikt.

¹ Eriksson, Maria (2015).

² Det finns 14 indikatorer på området varav följande sju följs upp årligen: personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats, personer 16–79 år utsatta för misshandel efter relation till förövaren, personer 16–79 år utsatta för sexualbrott efter ålder, anmäld misshandel, grov kvinnofridskränkning, anmäld våldtäkt och lagförda efter huvudbrott. Alla indikatorer finns på www.scb.se/jamstalldhet

7.2 Beskrivning av delmålet mäns våld mot kvinnor

Det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. I skälen för regeringens förslag till proposition Makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2005/06:155) anges att det våld som kvinnor utsätts för är den yttersta konsekvensen av mäns överordning och kvinnors underordning. Målet anges omfatta alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Vidare anges att målet omfattar att motverka prostitution och handel med människor för sexuella ändamål samt hedersrelaterat våld. I propositionen anges att våld i samkönade relationer inte omfattas. Kroppslig integritet avses både i konkret och i symbolisk bemärkelse. Det innebär att målet även inbegriper att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning.³

Avsikten med att använda begreppet mäns våld mot kvinnor var att det vid tidpunkten hade blivit ett etablerat begrepp. Syftet var också att förtydliga att det oftast finns en manlig förövare bakom det våld som kvinnor utsätts för och att tydliggöra problematiken kring offer och förövare. Avgränsningen gjordes till mäns våld mot kvinnor mot bakgrund av att jämställdhetspolitikens ansvar gäller detta våld. Den grundläggande analysen av våldet är att det både är ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla den.

Från att tidigare ha haft sin huvudsakliga hemvist inom ramen för integrationspolitiken flyttades huvudansvaret för frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck till jämställdhetspolitiken 2007.

De former av våld som faller utanför jämställdhetspolitikens ansvar behandlas inte i kapitlet.

³ Prop. 2005/06:155.

7.3 Mäns våld mot kvinnor blir en del av jämställdhetspolitiken

Frågan om mäns våld mot kvinnor har historiskt sett varit en fråga för regeringen främst inom ramen för socialpolitiken och rättsväsendet. Trots att män förlorade sin lagstadgade rätt att aga sin hustru 1864 dröjde det ytterligare 100 år innan också våldtäkt inom äktenskapet kriminaliserades 1965. Att våld mot kvinnor inte ansågs som en viktig fråga för samhället speglades i lagstiftningen genom att misshandel på enskild plats föll under allmänt åtal så sent som 1982. Ändringen innebar att det inte längre var målsäganden som avgjorde om brottet ska anges till åtal och att en anmälan inte kan återkallas. Detta bidrog till att våld mot kvinnor sågs som ett samhällsproblem och inte som en privat angelägenhet där våldsutsatta kvinnor får skylla sig själva.⁴

Mäns våld mot kvinnor i nära relationer etablerades som en politisk fråga på 1980-talet och hanterades då främst inom ramen för socialpolitiken och politiken som avser rättsväsendet. Kvinnoorganisationer och då särskilt kvinnojoursrörelsen, spelade en viktig roll för att sätta frågan på den politiska dagordningen.⁵ Mäns våld mot kvinnor formulerades som en fråga om makt och kön och som en jämställdhetspolitisk fråga först i slutet av 1980-talet.⁶ Under 1990-talet genomfördes den s.k. kvinnofridsreformen (prop. 1997/98:55) som bl.a. innebar ny lagstiftning rörande grov kvinnofridskränkning och kriminaliserat köp, men inte försäljning, av sexuella tjänster. Kvinnofridsreformen omfattade även en rad myndighetsuppdrag i syfte att utveckla arbetet och kunskapen på området. Mäns våld mot kvinnor har fortsatt att vara en prioriterad fråga för regeringen under 2000-talet. Sexualbrottslagstiftningen förändrades genom att våldtäktsbrottet utvidgades till att omfatta fler handlingar, Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) inrättades vid Uppsala universitet och under de senaste två mandatperioderna beslutade regeringen om handlingsplaner för att motverka mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och tvångsäktenskap samt prostitution och människo-

⁴ Brå (2008).

⁵ SOU 2014:71.

⁶ Se t.ex. prop. 1987/88:105, prop. 1990/91:113, prop. 1993/94:147 och Wendt, Maria (2002).

handel (mer om detta i kapitel 9 Regeringens jämställdhetsstrategi 2007–2014 och regeringens styrning av jämställdhetspolitiken).

7.4 Våldsutsattheten i siffror

Under 2014 konstaterades 87 fall av dödligt våld i Sverige, vilket är samma tal som 2013, och i 25 av dessa fall (29 procent) var offret en kvinna. Under de senaste tio åren har det i genomsnitt konstaterats ungefär 90 fall av dödligt våld per år, och Brå:s studier visar att andelen kvinnor bland offren ligger runt en tredjedel. Av dessa dödas i genomsnitt 17 kvinnor per år av en man de har eller har haft en nära relation till. Över 200 kvinnor har dödats av en närstående man sedan år 2000. Utvecklingen har legat på en stabil nivå sedan 1990-talet, men i jämförelse med 1970-talet har det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer minskat med 20–30 procent.⁷

Våldsutsatthet i övrigt kan mätas på olika sätt. Det beror på vilken definition och metod som används, vilken tidsperiod som undersökningen avser, hur frågorna formuleras och på vilket sätt och i vilket sammanhang de ställs. Kriminalstatistiken fångar den våldsutsatthet som anmäls och lagförs, medan t.ex. Brottsförebyggande rådets (Brå) brottsofferundersökning Nationella trygghetsundersökningen (NTU) mäter olika typer av våldsutsatthet oavsett om den anmäls till polis eller inte. Vi återkommer till denna statistik längre fram i kapitlet.⁸

7.4.1 Våldsutsatthet i ett livstidsperspektiv

Det finns studier som särskilt avser att mäta våldsutsatthet i ett livstidsperspektiv och där frågorna är mer omfattande, konkreta och specifika jämfört med vanliga brottsofferundersökningar. En sådan studie genomfördes av Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) 2014⁹. Studien visar bl.a. att tio procent av vuxna kvinnor och 15 procent av vuxna män någon gång har utsatts för allvarligt fysiskt våld, 22 procent av kvinnorna och nio procent av männen har utsatts för

⁷ Brå (2014b), SOU 2015:55.

⁸ För en mer uttömmande bild av genomförda undersökningar under 2000-talet se Brå (2014b).

⁹ NCK (2014).

allvarligt psykiskt våld, och 11 procent av kvinnorna och en procent av männen har utsatts för allvarligt sexuellt våld (se tabell 7.1).¹⁰ Totalt har 29 procent av kvinnorna och 22 procent av männen utsatts för allvarligt våld som vuxna.

Tabell 7.1 Utsatthet för olika former av allvarligt våld som barn respektive vuxna, procent

Form av våld	Kvinnor	Kvinnor före 18	Män	Män före 18
Allvarligt fysiskt våld	10	14	15	18
Allvarligt psykiskt våld	22	14	9	10
Allvarligt sexuellt våld	11	17	1	6
Totalt allvarligt våld	29	32	22	25

Källa: NCK (2014) och Eriksson, Maria (2015).

Inkluderar man utsatthet för allvarligt våld före 18 års ålder stiger andelen till 46 procent av kvinnorna och 38 procent av männen. När det gäller våld i nära relation hade 14 procent av kvinnorna och fem procent av männen uppgett att de någon gång efter sin 18-årsdag utsatts för fysiskt våld eller hot om fysiskt våld av en aktuell eller tidigare partner.¹¹

Den första prevalensstudien i Sverige med livstidsperspektiv var *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfattningsundersökning* som publicerades 2001. Studien visade att 46 procent av kvinnor i Sverige utsatts för någon form av våld efter sin 15 årsdag, drygt var tionde (elva procent) av våld från en nuvarande make eller sambo, och var tredje (35 procent) av våld från en tidigare make eller sambo.¹²

EU-institutionen FRA (Fundamental Rights Agency) genomförde studien *Violence against women: an EU-wide survey* (2014) där man undersökte våldsutsatthet efter 15 års ålder i ett livstidsperspektiv

¹⁰ Allvarligt våld omfattar i studien bl.a. påtvingade samlag eller liknade (inklusive försök) och/eller att ha blivit slagen med knytnäve/föremål/sparkad eller utsatt för våld med vapen och/eller att man har blivit systematiskt och upprepat utsatt för psykiskt våld. I Brå (2014b) uppgav nästan 24 procent av kvinnorna och 15 procent av männen har blivit utsatta för psykiskt våld någon gång i sitt liv, medan andelen utsatta för fysiskt våld uppgår till 15 procent för kvinnor och drygt 8 procent för män.

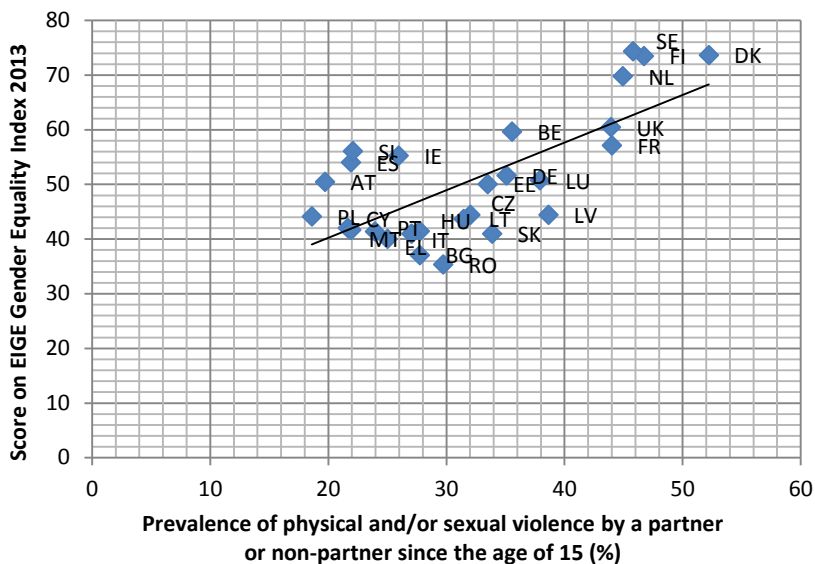
¹¹ NCK (2014), Eriksson, Maria (2015).

¹² Lundgren, Eva m.fl. (2001).

och intervjuer genomfördes med 42 000 kvinnor i de 28 EU-länderna. Studien visade att den totala andelen kvinnor som utsatts för våld (fysiskt och/eller sexuellt) i en nära relation sedan sin 15-årsdag i Sverige var 28 procent, något högre än medeltalet i studien, 22 procent. Vidare hade 34 procent av dessa kvinnor utsatts för våld av en annan förövare, medeltalet i studien var även här 22 procent. Studien visade att den totala andelen våldsutsatta kvinnor i Sverige i ett livstidsperspektiv var 46 procent, vilket låg en bra bit över studiens medel, 33 procent. Enligt studien finns förutom skillnader i lagstiftning och politik på området också betydande skillnader i normer och värderingar och hur frågan uppfattas i de olika länderna som kan förklara de stora skillnaderna. Det finns också ett tydligt samband mellan länder med bättre resultat på Europeiska jämställdhetsinstitutets (EIGE) jämställdhetsindex¹³ och en högre förekomst/rapportering av våld mot kvinnor (se figur 7.1 nedan).

¹³ EIGE (2015).

Figur 7.1 Samband mellan kvinnors utsatthet för fysiskt och/eller sexuellt våld (%) och EU-landets poäng på EIGE:s jämställdhetsindex



Notes: Correlation coefficient 0.714, $R^2 = 0.510$. Croatia is not included in EIGE's Gender Equality Index, so Croatia is excluded from this analysis.

Sources: FRA gender-based violence against women survey dataset, 2012; EIGE Gender Equality Index 2013

Källa: Fundamental Rights Agency (2014).

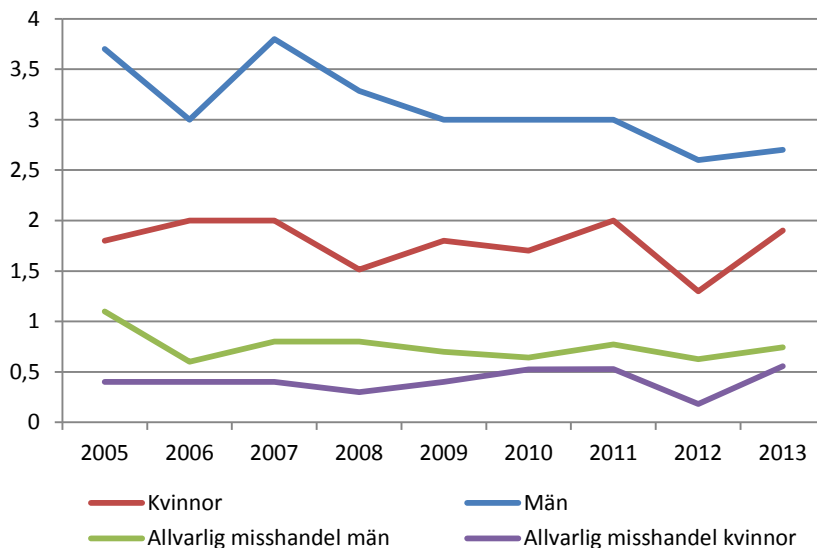
I rapporten kopplas detta samman med bl.a. en högre medvetenhet om frågorna. EU-studien lyfter fram skillnader mellan Sverige (land med hög våldsprevalens) och Bulgarien (land med låg våldsprevalens) i hur vanligt det är att höra om våld mot kvinnor på jobbet, bland vänner och i familjen. Studien visar att det är långt vanligare att höra talas om mäns våld mot kvinnor/våld i nära relationer i Sverige, både på arbetsplatser, bland vänner och i familjen jämfört med Bulgarien. I studien framhålls att våldet troligen är en privat angelägenhet i större utsträckning i Bulgarien, vilket även får konsekvenser för svaren.

7.4.2 Våldsutsatthet senaste året

Nationella trygghetsundersökningen (NTU) är en brottsofferundersökning som mäter våldsutsatthet de senaste 12 månaderna. Undersökningen har genomförts av Brottsförebyggande rådet (Brå) årligen sedan 2006. Studien visar att kvinnors utsatthet för misshandel har legat på ungefär samma nivå under denna period. Det gäller både

våld mot kvinnor i parrelationer och övrigt våld mot kvinnor. Visserligen har andelen kvinnor i befolkningen som varit utsatta för fysiskt våld under det senaste året varierat något, men både i början och slutet av perioden låg den på knappt två procent. Motsvarande utveckling för män är att våldsutsattheten minskat från 3,7 procent till 2,7 procent 2013, se figur 7.2.

Figur 7.2 Utsatta för misshandel 2005–2013



Källa: Brå (2014a).

Om man tittar närmare på våldsutsattheten bland kvinnor i olika åldersgrupper framgår ett tydligt mönster där yngre kvinnor (16–24 år) är betydligt mer utsatta för misshandel än kvinnor i andra åldersgrupper. Utsattheten för misshandel bland kvinnor 16–24 år har dessutom ökat sedan 2005 (från 4,1 till 5 procent 2013) och detta gäller även allvarlig misshandel (från 0,8 till 1,4 procent).¹⁴ Under 2012 hade Brå i uppdrag att i anslutning till NTU ställa fördjupade frågor om brott i nära relation. Studien visade att det är vanligare bland yngre personer att uppge utsatthet för brott i en nära relation.

¹⁴ Till skillnad från kvinnor 16–24 år så har utsattheten för misshandel bland män 16–24 år minskat i båda kategorierna, Brås statistikdatabas <http://bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/utsatthet-for-brott.html> 2015-08-04.

Den grupp som uppger utsatthet i störst utsträckning är personer i åldern 20–24 år (närmare tolv procent) följt av personer i åldern 25–34 år (nästan tio procent). Denna skillnad kvarstår bland kvinnor när man studerar dem separat, vilket indikerar att kvinnor i åldern 20–24 år är en tydlig riskgrupp. Bland män är utsattheten jämnt fördelad i åldrarna 20–44 år (9,0–9,6 procent).¹⁵ Sett över en livstid så uppger drygt 25 procent av kvinnorna och 17 procent av männen att de någon gång utsatts för brott i nära relation. I det kortare perspektivet, det senaste året, uppger cirka sju procent av både kvinnor och män att de utsatts för brott i en nära relation. Kartläggningen visar dock att kvinnor oftare utsätts för grövre våld än män och oftare är i behov av vård med anledning av grov misshandel.

Internationellt är unga mäns våld mot unga kvinnor i nära relation relativt välbeforskat, men frågan har hittills inte fått lika mycket uppmärksamhet i Sverige som i exempelvis Storbritannien och USA. I Sverige är våld i ungas nära relationer ett eftersatt område, både i forskningen och när det gäller stöd och hjälpinsatser.¹⁶

Något som däremot inte framkommer som en riskfaktor i Brå:s studie av våld i nära relation är födelseland. Analysen av utsattheten för personer med svensk respektive utländsk bakgrund ger inga statistiskt säkerställda skillnader och det gäller även när kvinnor och män studeras separat. Det finns heller inga statistiskt säkerställda skillnader i återkommande utsatthet relaterat till om den utsatta personen är född i Sverige eller i ett annat land.

Det går inte att få fram könsuppdelad statistisk avseende utrikes och inrikes födda i NTU eftersom antalet respondenter då skulle bli för litet. När det gäller utsatthet för sexualbrott finns inga större skillnader mellan grupperna. En tydlig riskgrupp är dock ensamstående med och utan barn som uppger en större utsatthet för både misshandel, hot och sexualbrott än sammanboende med eller utan barn.¹⁷ Detta mönster återfinns även i internationella studier och en trolig förklaring till det är att kvinnor som nyss lämnat en våldsutövande man ingår i gruppen. Även det faktum att det är en socioekonomiskt utsatt grupp bidrar till ensamstående mammors utsatthet.¹⁸

¹⁵ Brå (2014b).

¹⁶ SOU 2015:55.

¹⁷ Brå (2014a).

¹⁸ Eriksson, Maria (2015).

Andelen kvinnor som uppger att de blivit hotade under det senaste året har ökat, från 4,6 procent år 2005 till 5,3 procent år 2013. I slutet av perioden kom också en högre andel av hoten från en närstående person. Motsvarande utveckling för män är att utsattheten för hot har minskat från 4,6 procent till 3,6 procent.

Det som ökat mest är andelen kvinnor utsatta för sexualbrott, totalt sett från 1,6 procent år 2005 till 2,4 procent 2013. Motsvarande siffra för männen är 0,3 procent respektive 0,2 procent. Kvinnors utsatthet för sexualbrott har varierat mellan åren och Brå menar att det återstår att se om den högre utsattheten senaste åren är början på ett trendbrott eller om det är en tillfällig avvikelse från en i övrigt stabil nivå. NTU omfattar också frågor kring allvarlighetsgrad och olika typer av sexualbrott. Resultatet visar att 47 procent av sexualbrotten i NTU 2013 var så pass allvarliga att de skulle kunna klassas som försök till, eller fullbordat sexuellt tvång eller våldtäkt, vilket skulle motsvara 201 000 händelser av den här allvarlighetsgraden under 2013.¹⁹

Utifrån resultaten i NTU är kvinnors utsatthet för sexualbrott vanligast i åldersgrupperna 16–19 och 20–24 år, den vanligaste brottsplatsen är en allmän plats, och det vanligaste är att gärningspersonen är okänd för den utsatta. Brå menar dock att brottsofferundersökningar troligen underskattar den våldsutsatthet som finns i relationer där offer och förövare är bekanta eller närstående och där övergreppen ofta sker i hemmet. Den typen av utsatthet kan upplevas som särskilt känslig och är därmed svår att fånga upp i en frågeundersökning.²⁰ Under 2013 uppgav 7,3 procent av kvinnor 16–24 år att de utsattes för sexualbrott, en ökning från 4,9 procent 2005, men även i åldersgruppen 25–44 år har det skett en ökning från 1,8 procent till 3,1 procent.²¹ Att utsättas för sexualbrott är ungefär lika vanligt oavsett om man bor i storstadsregioner, andra större städer, i mindre städer eller på landsbygden (1,3–1,4 % uppger att de har blivit utsatta).²²

Kvinnors och mäns våldsutsatthet följer olika mönster. Män utsätts oftare på allmän plats av för dem okända personer medan kvinnor i

¹⁹ Brå (2014a). Eriksson, Maria (2015).

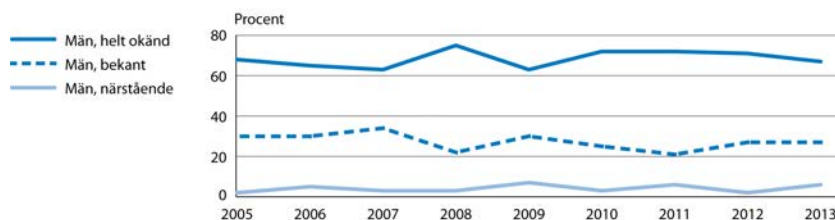
²⁰ Brå (2014a).

²¹ Brå:s statistikdatabas <http://bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/utsatthet-for-brott.html> 2015-08-04.

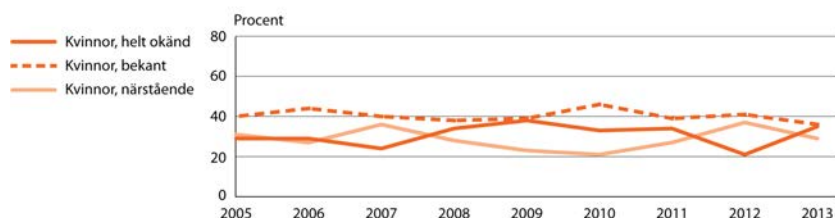
²² Brå (2014a).

högre utsträckning utsätts i den privata sfären av närstående. Mäns våldsutsatthet är mindre i relation till bekanta och än mindre i närstående relationer. Kvinnors våldsutsatthet däremot är relativt jämnt fördelad sett utifrån relation till förövaren.²³ Mönstret har sett ut på ungefär samma sätt den senaste tioårsperioden för både kvinnor och män (se figur 7.3 och 7.4).

Figur 7.3 Relation till gärningspersonen vid misshandel 2005–2013. Andel för respektive relationsform av det totala antalet rapporterade händelser. Särredovisning män



Figur 7.4 Relation till gärningspersonen vid misshandel 2005–2013. Andel för respektive relationsform av det totala antalet rapporterade händelser. Särredovisning kvinnor



Källa: Brå (2014a).

I NTU finns ett antal frågor som mäter otrygghet och oro²⁴. Över de senaste tio åren har kvinnors otrygghet minskat, från ca 35 procent till 24 procent 2014. Merparten av minskningen skedde före 2010.

²³ Dock är det troligt att den våldsutsatthet som finns i relationer där offer och förövare är bekanta eller närstående underskattas.

²⁴ Otrygghet och oro definieras som "otrygga när de går ut sent på kvällen i det egna bostadsområdet 2006–2014" och "oro för att utsättas för olika brott 2006–14", Brå (2014a).

Det är dock fortfarande en stor skillnad mellan andelen kvinnor och män som känner sig otrygga i offentliga rum kvällstid.²⁵ Sett över tid är kvinnor i åldrarna 65–79 år och 20–24 år de som känner sig mest otrygga, medan det bland män är de äldre (65–79 år) som gör det. Bland kvinnor har den största förändringen skett i åldersgruppen 75–79 år, där andelen som känner sig otrygga har sjunkit med 20 procentenheter under perioden. När det gäller oro har andelen kvinnor som oroar sig för att utsättas för överfall eller misshandel minskat från drygt 22 procent i början av perioden till cirka 15 procent 2014. Motsvarande utveckling för män är från åtta procent 2006 till cirka sex procent 2014. Ett intressant mått i NTU är otrygghetens påverkan på beteende och livskvalitet 2006–2014. Otrygghet har en stor inverkan på beteende och livskvalitet (svarande som uppgett att de ”har valt andra vägar eller färdstätt och avstått från någon aktivitet”) för två procent av männen och fyra procent bland kvinnorna. Männen anser också i lägre utsträckning än kvinnorna att oro för brott påverkar deras livskvalitet (sex procent jämfört med tio procent).

Skillnaderna mellan könen är tydligast för åldersgruppen 16–19 år, där elva procent av kvinnorna jämfört med tre procent av männen uppger att oro för brott har påverkat deras livskvalitet. Konsekvenserna av oron har inte förändrats nämnvärt för män sedan 2006 utan har hela tiden legat på relativt låga nivåer. Däremot har andelen kvinnor som uppger att otryggheten fått påverkan på beteendet eller livskvaliteten minskat inom samtliga åldersgrupper.²⁶

7.4.3 Våldsutsatthet som polisanmäls

Utsattheten för våld speglas inte alltid i anmälningarna till polis, det finns således ett mörkertal. Anmälningsbenägenheten varierar för olika typer av våld, men överlag gäller att anmälningsbenägenheten minskar då brottet begås på privat plats (t.ex. i den utsatts bostad) eller då gärningspersonen och den utsatta är bekanta eller närstående. Brå utgår från att detta gäller också benägenheten att uppges våldsutsatthet i brottsofferundersökningar, vilket troligen innebär

²⁵ Bland männen uppgav 6 procent att de kände sig otrygga 2014 och cirka 9 procent 2006.

²⁶ Brå (2014a).

att undersökningar såsom NTU underskattar den totala våldsutsattheten för dessa brott. På motsvarande sätt ökar anmälningsbenägenheten då gärningspersonen är okänd eller om brottet begås på allmän plats. Mörkertalet ligger på cirka 75–80 procent när det gäller våld mot kvinnor i nära relationer.²⁷ Särskilt stort mörkertal finns rörande sexuellt våld där det beräknats att ca 88–95 procent av detta våld inte anmäls.²⁸ Män utgör en stor majoritet av gärningspersonerna vid misshandel, hot och våldtäkt mot kvinnor.²⁹

Sett i ett längre perspektiv har antalet anmälda fall av misshandel mot kvinnor ökat under lång tid. Anmälningarna om misshandel mot män har konstant legat högre, men minskar efter 2011 och är 2014 tillbaka på 2004 års nivåer (ca 35 800 anmälningar om misshandel, se figur 7.5 nedan). Enligt en fördjupningsstudie som Brå gjorde 2012 verkar nivån på kvinnors våldsutsatthet från närstående vara relativt oförändrad sedan 2005, medan antalet polisanmälningar ökat stadigt under hela 2000-talet. Studien visade att det inte är det faktiska våldet som ökat, utan anmälningsbenägenheten.³⁰

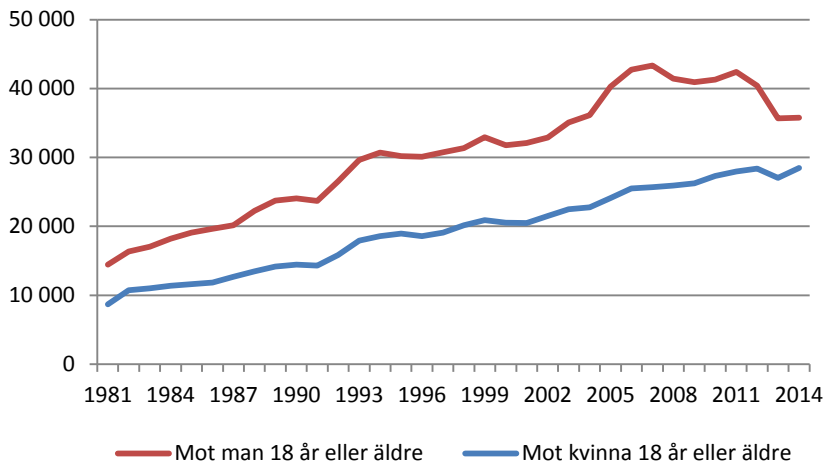
²⁷ Brå (2014a), NCK (2014).

²⁸ Brå (2014a) NCK (2014).

²⁹ Enligt NTU och misstankestatistiken är män gärningsperson i 74–80 procent av misshandelsfallen riktade mot kvinnor. Motsvarande siffror rörande hot är 84–88 procent och vid sexualbrott 96–99 procent.

³⁰ Brå (2014b).

Figur 7.5 Anmälda brott, misshandel mot kvinnor och män 18 år eller äldre 1981–2014



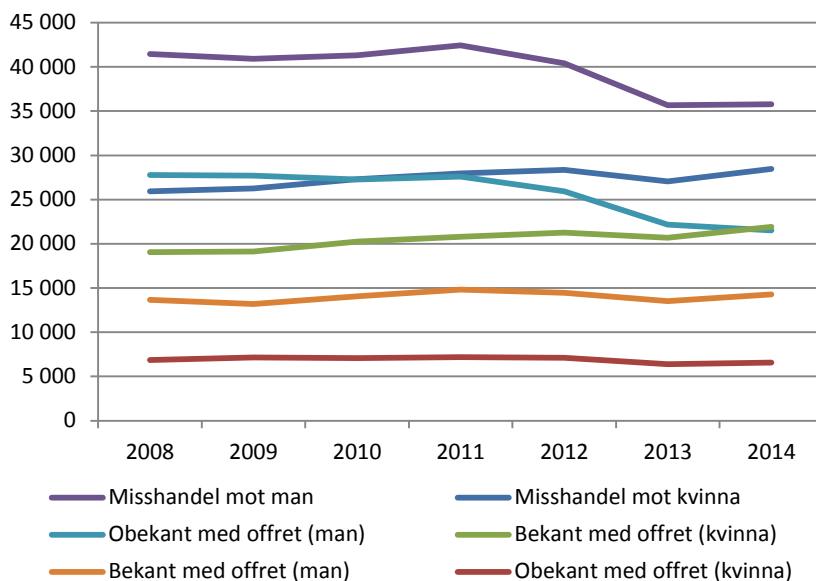
Källa: Brå:s statistikdatabas.

År 2004 anmäldes drygt 22 700 fall av misshandel mot kvinnor och 2014 anmäldes drygt 28 500 fall, en ökning med ca 26 procent på tio år. Enligt NTU har mäns våldsutsatthet minskat över perioden och likaså anmälningarna. Utifrån att anmälningens benägenhet varierar för olika typer av våld och utifrån att kvinnors och mäns våldsutsatthet följer tydligt könade mönster är det rimligt att anta att variationerna i anmälningar om våld mot män speglar verklig våldsutsatthet i större utsträckning än vad anmälningssstatistiken för kvinnor gör.

För den senaste åttaårsperioden finns det uppgifter om relation till förövaren. Då framgår att det främst är anmälningar om misshandel mot man där förövaren är obekant med offret som har minskat under perioden medan ökningen av misshandel mot kvinna utgörs av anmälningar om misshandel där förövaren är bekant med kvinnan.³¹

³¹ 2008 anmäldes närmare 26 000 fall av misshandel mot kvinna, varav knappt 15 200 brott (ca 58 procent) avsåg misshandel som skett inomhus av bekant. 2014 anmäldes ca 28 500 fall av misshandel, varav 18 000 brott (ca 63 procent) avsåg misshandelsbrott som skett inomhus av bekant.

Figur 7.6 Anmälda brott, misshandel mot kvinnor och män 18 år eller äldre 2005–2014



Källa: Brå:s statistikdatabas.

Anmälningsbenägenheten kan variera mellan olika län, och antalet anmälningar kan också påverkas av skillnader i polismyndigheternas kapacitet att ta emot anmälningar. Om ett län har förhållandevis många anmälda brott kan det därför innebära att såväl anmälningsbenägenheten är högre som att den faktiska förekomsten av våld är högre än i andra län. Det kan också bero på i vilken utsträckning polisen uppmärksammat brottstypen i särskilda satsningar och vilket förtroende utsatta kvinnor har för polisen. Ökningar i ett län kan också vara en följd av att enstaka anmälningar innehåller ett stort antal brott. Den regionala statistiken är därför svårtolkad.³²

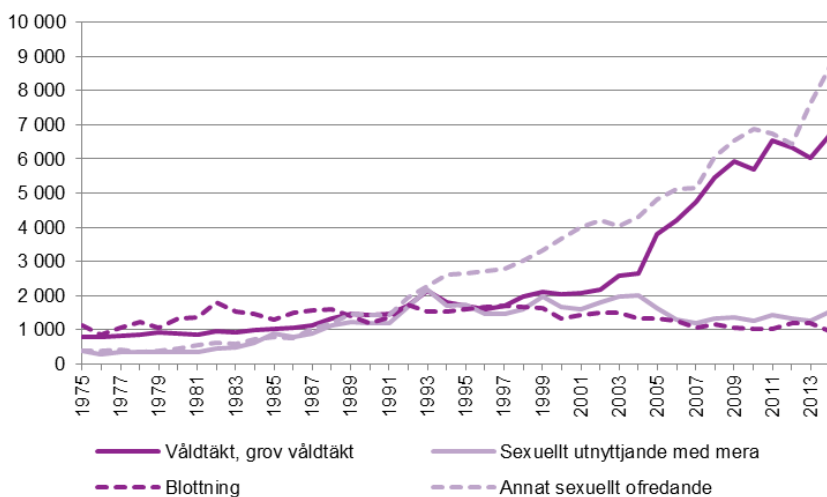
Anmälda hot mot kvinnor har ökat mellan 2005 och 2014 från 18 414 till 20 467, en ökning med elva procent. Motsvarande utveckling för män är att anmälda hot ökat från 21 045 till 20 154, en ökning med två procent.³³

³² Brå (2007).

³³ Brå:s statistikdatabas <http://bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/anmalda-brott.html> 2015-04-13.

Anmälda sexualbrott har ökat mer eller mindre kontinuerligt sedan slutet på 1970-talet. Drygt 20 300 anmälningar om sexualbrott gjordes 2014. Under 2005–2012 visade NTU en stabil nivå av utsatthet för sexualbrott samtidigt som anmälningarna ökade med närmare 30 procent. Antalet anmälda våldtäkter ökade markant mellan 2004 och 2014, från 2 631 fall till 6697 fall. Brå framhåller att ökningen kan tolkas mot bakgrund av en ökande benägenhet att anmäla sexualbrott. Ändringen i sexualbrottslagstiftningen 2005 som bl.a. innebar att sexuellt utnyttjande av person i hjälplöst tillstånd kom att utgöra våldtäkt påverkar också utvecklingen av anmälningar. Lagändringen återspeglas i figur 7.7 i en ökning av anmälda våldtäkter och en motsvarande minskning av sexuellt utnyttjande som alltså inte speglar faktiska förändringar i brottsutvecklingen. Dock har det, som nämnts ovan, skett en ökning i den självrapporterade utsattheten för sexualbrott efter 2012.

Figur 7.7 Anmälda sexualbrott efter brottstyp 1975–2013



Källa: Brå (2014c).

Sexualbrott omfattar gärningar av mycket skiftande allvarlighetsgrad. Sexualbrotten kan delas in i fyra huvudkategorier; våldtäkt, sexuellt tvång, utnyttjande m.m., blottning och annat sexuellt ofredande. Bland anmälda sexualbrott är de två största kategorierna våldtäkt och

sexuellt ofredande. Det är främst dessa två brottstyper som står för ökningen i anmälningar över tid.³⁴

Med den nya lagstiftningen tillkom även en särskild bestämmelse för våldtäkt mot barn, dessa gärningar ingick tidigare i den generella bestämmelsen om våldtäkt. Sammantaget försvårar dessa förändringar jämförelser över tid beträffande antalet lagföringar när det gäller våldtäkter. Den 1 juli 2013 skärptes sexualbrottslagstiftningen ytterligare, genom att bestämmelsen om våldtäkt utvidgades och begreppet ”hjälplost tillstånd” ersatts av det vidare begreppet ”särskilt utsatt situation”.³⁵

Ytterligare ett sätt att kvantitativt följa kvinnors våldsutsatthet är att undersöka utvecklingen av kontaktförbud (före lagändringen 2011 hette lagen överträdelse av besöksförbud). Sett över en tioårsperiod har ansökningarna om kontaktförbud ökat med 65 procent. År 2003 gjordes drygt 7 800 ansökningar.³⁶ I takt med att ansökningarna ökat, har andelen som beviljats minskat. År 2003 beviljades nästan hälften av ansökningarna (3 741). Tio år senare har andelen beviljade ansökningar minskat till en tredjedel (4 321).³⁷ Brå har gjort en utvärdering av lagändringarna 2011, som bl.a. innebar att det blev möjligt att låta personer med särskilt utvidgat kontaktförbud övervakas elektroniskt med fotboja. Myndigheten konstaterar att lagändringarna inte har gett någon större verkan. Elektronisk övervakning med fotboja har bara använts en gång fram till oktober 2014. Antalet beviljade kontaktförbud har ökat något men beror främst på att fler kontaktförbud förlängs. Kontaktförbuden vid gemensam bostad har dock blivit fler.

Brå har i olika sammanhang argumenterat för att de ökande anmälningarna av misshandel och våldtäkt inte behöver spegla en ökad nivå av utsatthet, utan att de snarare beror på en ökad anmälningsbenägenhet, eller på förändringar i lagstiftningens definition av olika sexualbrott. Maria Eriksson framhåller dock i sin rapport att de ökande anmälningarna väcker frågan om i vilken grad rättsväsendet förmår att hantera mäns våld mot kvinnor, med tanke på att gapet

³⁴ Brå (2015c).

³⁵ Prop. 2012/13:111.

³⁶ Brå:s uppföljning av tillämpningen av lagen visar att antalet ansökningar om besöks- och kontaktförbud inte har förändrats nämnvärt från 2010 till 2013. År 2010 gjordes 12 583 ansökningar, och år 2013 gjordes 12 850.

³⁷ Brå (2015d), Brå (2007).

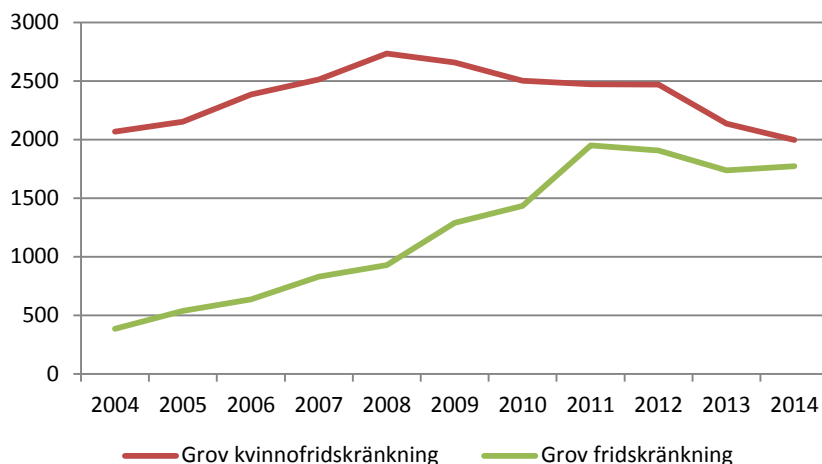
mellan antal anmälningar och antal lagföringsbeslut inte varit konstant utan i stället har tenderat att öka.

En stor del av mäns våld mot kvinnor utgörs av våld som utövas i nära relation.³⁸ Det är välbelagt i forskning att detta våld skiljer sig från våld som utövas i andra sammanhang t.ex. vad avser systematik, konsekvenser och upprepning. Brottet grov kvinnofridskränkning infördes 1998 i samband med den s.k. Kvinnofridspropositionen (1997/98:55) och avser upprepade kränkningar mot en kvinna av en man hon har eller har haft en relation med. Syftet med brottsrubriceringen är att gärningspersonens handlingar ska bedömas utifrån ett större sammanhang i stället för att rättsväsendet betraktar varje brottslig handling separat. Flera enskilda, i sig straffbara, handlingar tillsammans utgör ett grövre brott.

Anmälningar om grov kvinnofridskränkning avviker från den generella trenden av ökande anmälningar rörande våld mot kvinnor. Ungefär 2 060 brott år anmäldes 2004 och tio år senare anmäldes 1 997 fall, vilket innebär att antalet till och med ligger under 2004 års nivå. En relevant jämförelse kan göras med anmälningarna om grov fridskränkning (som exempelvis kan gälla föräldrars våld mot barn) där anmälningarna har ökat markant under samma period.

³⁸ NCK (2014) visade att av de kvinnor som utsatts för våld det senaste året hade varannan blivit utsatt av en nuvarande eller tidigare partner. Sett i ett livtidsperspektiv uppgav 14 procent av kvinnorna att de efter 18 års ålder blivit utsatta för fysiskt våld eller hot om fysiskt våld i en pågående eller avslutad parrelation. 20 procent av kvinnorna uppgav att de utsatts för upprepat och systematiskt psykiskt våld av en aktuell eller tidigare partner. Studien visar också att cirka 7 procent av kvinnorna blivit utsatta för sexuellt våld av en aktuell eller tidigare partner någon gång efter 18 års ålder.

Figur 7.8 Anmälda brott, grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning



Källa: Brå:s statistikdatabas.

Det anmäldes fyra gånger så många brott rörande grov fridskränkning 2013 jämfört med 2004. Bryter man ner statistiken utifrån ålder och kön under den period det finns sådana uppgifter ser man att det i synnerhet är grov fridskränkning mot flickor och pojkar under 18 som ökat mellan 2009 till 2014, från drygt 400 till runt 700 anmälningar för både flickor och pojkar, medan anmälningarna om grov fridskränkning mot vuxna män legat relativt konstant på mellan ungefär 100 och 150 anmälningar, och grov fridskränkning mot vuxna kvinnor på mellan 260 och 325.³⁹

Maria Eriksson framhåller i sin underlagsrapport att det, sett mot bakgrund av bilden av en konstant eller möjligen ökande nivå av våld i nära relationer som brottsofferundersökningarna ger, framstår som problematiskt att anmälningarna om grov kvinnofridskränkning inte följer mönstret för anmälningarna om misshandel och våldtäkt.

³⁹ Eriksson, Maria (2015), Brå:s statistikdatabas <http://bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/anmalda-brott.html> 2015-04-13.

7.4.4 Våldsutsatthet som lagförs

Med lagföringsbeslut avses fällande dom i tingsrätt eller beslut av åklagare, såsom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.⁴⁰ En och samma person kan lagföras på olika sätt och vid flera tillfällen under ett år. Ett lagföringsbeslut kan innehålla beslut om flera brott och flera påföljder. Det är därför inte korrekt att göra direkta jämförelser mellan antalet brott i anmälningstatistiken och antalet lagförda brott i lagföringsstatistiken. Dessutom saknas könsuppdelad statistik över lagföringar med avseende på brottsoffer. Endast den lagförda personen som begått brottet redovisas könsuppdelat. När det gäller lagföringsbeslut generellt berör majoriteten män (83 procent av samtliga beslut 2014) och så är fallet också när det gäller olika typer av våldsbrott.⁴¹ Det är dock relevant att ta hänsyn till förändringar i bl.a. antalet anmälda brott för att tolka förändringar i lagföringsstatistiken.⁴² Givet dessa begränsningar kan det ändå vara intressant att jämföra utvecklingstrender för lagföringar och anmälningar på området.

Anmälda fall av misshandel mot män ligger på samma nivå som 2004, medan utvecklingen avseende kvinnor har ökat med ca 26 procent på tio år. Samtidigt har antalet lagföringsbeslut avseende misshandel minskat med 20 procent (totalt 1 560 beslut).⁴³ Det är en betydligt större minskning jämfört med lagföringar i stort, som minskade med fem procent under perioden.⁴⁴ Detta innebär att gapet mellan antalet anmälningar och lagföringsbeslut rörande misshandel har ökat.

Lagföringsbeslut gällande grov kvinnofridskränkning har minskat, med 97 beslut, eller 36 procent, sedan 2004.⁴⁵ Under samma period har antalet lagföringsbeslut avseende grov fridskränkning ökat något

⁴⁰ Åtalsunderlåtelse innebär att brottet utreds, men att det varken blir åtal eller rättegång. Åtalsunderlåtelse har samma verkan som en dom och brottet antecknas i belastningsregistret. En förutsättning för att ge åtalsunderlåtelse är att det står klart att ett brott har begåtts, oftast därför att den misstänkte har erkänt. Syftet är att använda rättsväsendets resurser effektivt. Strafföreläggande liknar åtalsunderlåtelse men är möjligt för brott där påföljden är begränsat till böter och/eller villkorlig dom.

⁴¹ Eriksson, Maria (2015) och Brå (2015b).

⁴² Brå (2015b).

⁴³ Det går inte att få fram könsuppdelad statistik med avseende på brottsoffren när det gäller lagföringar.

⁴⁴ Brå (2015b).

⁴⁵ År 2014 fattades 183 lagföringsbeslut med grov kvinnofridskränkning som huvudbrott.

(från 79 till 89 beslut mellan 2004 och 2014).⁴⁶ Brå påpekar att fridskränkningens brott är små brottskategorier, vilket innebär att små variationer i antal ger stora procentuella förändringar. Med detta sagt kan dock noteras att antalet lagföringsbeslut gällande grov kvinnofridskränkning har minskat mer än nedgången i antalet anmälningar om detta brott.⁴⁷

År 2014 fattades 1 139 lagföringsbeslut som rör sexualbrott. Lagföringsbeslut rörande sexualbrott har ökat kraftigt 2004–2014 (44 procent). Jämfört med misshandelsbrotten rör det sig dock om färre brott i denna kategori och små förändringar i antal får stort genomslag i statistiken. Förändringarna i lagstiftningen försvårar jämförelser över tid, men givet detta kan man ändå konstatera att gapet mellan antalet anmälningar och lagföringsbeslut ökat avsevärt, trots ett ökande antal lagföringsbeslut.

Av de 1 139 lagföringsbesluten som rör sexualbrott år 2014 handlade 195 om våldtäkt (inklusive grov våldtäkt) som huvudbrott. Jämfört med 2004 har antalet lagföringsbeslut med våldtäkt som huvudbrott ökat med 27 procent 2014. Denna ökning är alltså inte på långa vägar lika kraftig som ökningen av antalet anmälningar (vilka mer än fördubblats, se ovan), och liksom är fallet med misshandelsbrotten och sexualbrott totalt har alltså gapet mellan antalet anmälningar och antalet lagföringsbeslut ökat under perioden.

I rapporten *Våldtäkt mot personer 15 år eller äldre. Utvecklingen under åren 1995–2006*⁴⁸ drog Brå slutsatsen att den markanta ökningen av våldtäktsanmälningar mellan 1995 och 2006 främst kunde förklaras av en förhöjd anmälningsbenägenhet av framför allt mindre grova våldtäkter av obekanta eller ytligt bekanta personer som tidigare bortförklarats och bagatelliserats, men som nu tolereras i mindre utsträckning. Brå framhöll att det är en mycket positiv utveckling att fler väljer att anmäla och att skärpningen i sexualbrottslagstiftningen 2005 förstärkte denna trend. Brå menade att en förändrad tillfällesstruktur med större möjlighet till tillfälliga möten genom ett utökat nöjeslivsutbud och genom ett större internetanvändande skulle kunna bidra till en ökning av våldtäkter av obekanta och ytligt bekanta – parallellt med en ökad anmälningsbenägenhet av dessa

⁴⁶ Brå (2015b).

⁴⁷ Eriksson, Maria (2015), Brå (2015b).

⁴⁸ Brå (2006).

fall. I studien beskrivs också att stor del av litteraturen som behandlar förklaringar till våldtäkt har koncentrerat sig på jämställdheten mellan kvinnor och män och att den övervägande delen av forskningen visar på en gynnsam, förebyggande effekt av ökad socioekonomisk jämställdhet när det gäller våldtäkt – åtminstone i ett längre perspektiv.⁴⁹ Även om rapporten bara täcker en liten del av de senaste tio åren så är det troligt att flera av de förklaringar som förs fram har fortsatt bäring på utvecklingen.

7.4.5 Våldsutsatthet i arbetslivet

Kvinnor är mer utsatta för våld och hot om våld i arbetslivet än män. Enligt Arbetsmiljöundersökningen 2013⁵⁰ uppgav 18 procent av kvinnorna och elva procent av männen att de varit utsatta för våld eller hot de föregående 12 månaderna. I början av 1980-talet var män mer drabbade, men sedan 1994–1995 har kvinnors utsatthet ökat. Totalt sett har våldsutsattheten i arbetslivet sett ungefär likadana ut de senaste tio åren och skillnaden mellan kvinnor och män har varit ungefär densamma under perioden.

Det är också vanligare att kvinnor utsätts för trakasserier på grund av kön eller sexuella trakasserier än män, och det är vanligare bland yngre kvinnor än bland äldre.⁵¹ Utrikes födda riskerar dessutom att drabbas av såväl trakasserier som andra typer av diskriminering i arbetslivet i högre grad än inrikes födda. Andelen utrikes födda är exempelvis hög i flera kvinnodominerade arbetaryrken som är extra utsatta för hot och våld.⁵²

Våldsutsattheten är inte jämnt fördelad i arbetslivet utan koncentrerad till vissa yrken. I likhet med andra europeiska länder är utsattheten för våld störst inom vården och socialtjänsten. Dessa sektorer har även högst andel kvinnor bland de anställda.⁵³ Bland män är våldsutsattheten störst inom service-, omsorgs- och säkerhetsarbete, där polis och väktare ingår. Av samtliga sysselsatta inom vården uppgav tredje att de varit utsatta för våld eller hot om våld

⁴⁹ Brå (2006).

⁵⁰ Arbetsmiljöundersökningen har genomförts vartannat år sedan 1989.

⁵¹ Arbetsmiljöverket (2013).

⁵² SOU 2015:50.

⁵³ Arbetsmiljöverket (2011).

under det senaste året. Skötare och vårdare svarar för hälften av dessa anmälningar. Drygt två av tre utsatta är kvinnor.⁵⁴

Enligt LO:s rapport *Sveriges Jämställdhetsbarometer 2015* är utsattheten för våld och hot om våld vanligast bland kvinnor i arbetaryrken och minst vanligt bland män i tjänstemannayrken. Män i arbetaryrken och kvinnor i tjänstemannayrken rapporterar ungefär lika höga siffror vad gäller våldsutsatthet. Problemet är störst inom offentlig sektor följt av privat servicesektor.

De våldsincidenter som sker i arbetslivet handlar i mycket stor utsträckning om konflikter mellan den anställda och t.ex. patienter, klienter och kunder. De som drabbas ofta är främst de som i sin dagliga verksamhet kommer i kontakt med de delar av allmänheten som har någon form av hjälpbehov, t.ex. poliser, sjukvårdspersonal och socialsekreterare.⁵⁵

En något högre andel kvinnor i tjänstemannayrken än kvinnor i arbetaryrken rapporterar utsatthet för sexuella trakasserier från chefer och arbetskamrater. Utsattheten från andra än chefer och arbetskamrater är dock högre för kvinnor i arbetaryrken. Ålder är en viktig faktor. För unga kvinnor i åldern 16–29 år rapporterar 14 procent av kvinnor i arbetaryrken och 12 procent av kvinnor i tjänstemannayrken om utsatthet för sexuella trakasserier av andra än chefer och arbetskamrater. Unga män är mer utsatta än äldre män, om än i lägre utsträckning än kvinnor.⁵⁶ En viktig faktor vad gäller utsatthet för sexuella trakasserier är att det inte handlar om enstaka händelser. Av de som har utsatts, har 70 procent utsatts minst tre gånger det senaste året.

⁵⁴ Arbetsmiljöverket (2010).

⁵⁵ SOU 2015:55, Arbetsmiljöverket (2011).

⁵⁶ LO (2015).

Tabell 7.2 Våld och sexuella trakasserier i arbetslivet – kvinnor och män i tjänstemanna- respektive arbetaryrken

Andel i procent

	Tjänstemannayrken		Arbetaryrken	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Utsatthet för våld eller hot om våld de senaste 12 månaderna	14	9	25	13
Utsatthet för sexuella trakasserier från chefer eller arbetskamrater senaste 12 mån	3	1	2	1
Utsatthet för sexuella trakasserier från andra än chefer eller arbetskamrater senaste 12 mån	5	1	10	2

Källa: LO (2015).

7.5 Hedersrelaterat våld och förtryck

Tillgången till statistik när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck specifikt är mycket mer begränsad än när det gäller våld mot kvinnor generellt. Bakgrunden är bl.a. att det inte finns någon enhetlig definition av hedersrelaterat våld och förtryck och att det är en mångdimensionell företeelse. Därför finns det svårigheter att formulera frågor som fångar just detta våld i kvantitativa termer.⁵⁷ Det kan också finnas särskilda svårigheter att nå utsatta personer för att kunna ställa frågor. Dessutom finns ingen specifik brottsrubricering för dessa brott före 2014.

En undersökning⁵⁸ gjord år 2003 av länsstyrelserna visade att det fanns 1 500 kända fall av hedersrelaterat våld. Av dem beräknades 10–15 procent vara i behov av skyddat boende. En studie som dåvarande Ungdomsstyrelsen genomförde 2009 visade att ungefär 6,6 procent av unga kvinnor och 3,8 procent av unga män mellan 16 och 25 år levde med begränsningar i förhållande till äktenskap och/eller att familjen ställde upp villkor för val av partner. Av de totalt 70 000 unga som det utifrån beräkningarna är fråga om uppgav cirka 8 500 att de är oroliga över att inte själva få välja vem de ska gifta sig med.

⁵⁷ NCK (2013b), Brå (2012).

⁵⁸ <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/hedersfortryck/Sv/om-hedersfortryck/Pages/lansstyrelsernas-kartlaggningar.aspx> (2015-08-24).

Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) uppskattade att minst 250–300 personer under år 2011 upplevde en akut eller ganska akut risk att bli gifta mot sin vilja. Vidare uppskattade utredningen att myndigheter och frivilligorganisationer därutöver hade kontakt med minst 80–100 personer som hade blivit gifta mot sin vilja under 2011. I dagsläget saknas underlag för att följa omfattningen av hedersrelaterat våld över tid. En studie i Stockholm stad visar att cirka tio procent av 15-åriga flickor kan vara utsatta för hedersrelaterat förtryck.⁵⁹

Vid Länsstyrelsen i Östergötland finns ett nationellt kompetens-team för frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck och sedan hösten 2014 finns en nationell stödtelefon för frågorna.⁶⁰ Telefonen utgör ett stöd i första hand till professionella som arbetar med frågorna inom t.ex. socialtjänst, polis, skola och hälso- och sjukvård. Till och med den 18 augusti 2015 hade telefonverksamheten bistått med stöd i 348 ärenden som rörde 492 personer. Av dessa är 86 procent flickor och kvinnor (385 personer) och 14 procent pojkar och män (63 personer). Minst 50 procent av de utsatta var under 18 år och minst 23 procent var under 15 år. Minst 43 procent (212 personer) har utsatts för flera olika typer av våld och kränkningar. Det vanligaste är att socialtjänst (202 samtal) och skola/förskola (59 samtal) ringer för stöd.⁶¹

Sedan den 1 juli 2014 gäller nya straffrättsliga och civilrättsliga bestämmelser som stärker skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. Två nya brott infördes i brottsbalken, brottet äktenskaps-tvång och brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Brottet äktenskapstvång gäller den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Straffet för äktenskapstvång är fängelse i högst fyra år. Brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa handlar om att lura någon att resa utomlands i syfte att han eller hon ska giftas bort genom tvång eller utnyttjande. Straffet är fängelse i högst två år. Vidare avskaffades möjligheten för barn att få dispens att gifta sig.⁶²

⁵⁹ Stockholms stad (2009).

⁶⁰ Från början öppnades telefonen för sex pilotkommuner för att därefter öppnas för alla under hösten 2014. Det innebär att statistiken i praktiken bygger på ca 1 år.

⁶¹ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2015b).

⁶² Prop. 2013/14:208.

7.5.1 Könsstympning

Lagen med förbud mot kvinnlig omskärelse infördes i Sverige 1982. Den nuvarande lagen med förbud mot kvinnlig könstympning infördes 1998. År 1999 infördes en ny paragraf i lagen som innebär att en person kan dömas i Sverige för brott mot lagen även om brottet har begåtts utomlands. Fram till och med 2003 gjordes ca 15 polisanmälningar, varav ingen ledde till åtal. Det finns i dagsläget ingen tillförlitlig statistik vare sig över antalet polisanmälningar eller över antalet misstänkta fall av kvinnlig könstympning i Sverige.⁶³ År 2006 kom de två första, och hittills enda fällande domarna rörande könstympning i Sverige sedan lagen började gälla 1982.⁶⁴

Socialstyrelsen uppskattar att närmare 38 000 flickor och kvinnor i Sverige kan ha varit utsatta för någon typ av könstympning. Cirka 7 000 av dem är flickor under 18 år. Det finns närmare 20 000 flickor under 18 år i Sverige, som är födda i ett land där könstympning är vanligt förekommande, eller vars mor kommer från ett land där könstympning är vanligt. Socialstyrelsen vet inte hur många av dem som redan är könstympade eller befinner sig i riskzonen för att bli utsatta för könstympning.⁶⁵ Den nationella stödtelefonen vid länsstyrelsen i Östergötland har haft ärenden som rör konsekvenser av könstympning avseende 13 flickor och oro för att könstympning ska ske avseende 20 flickor.⁶⁶

7.6 Prostitution och människohandel

I Sverige började frågan om prostitution uppmärksammas som ett socialt problem och en välfärdsfråga som angår alla under 1970-talet. Allt sedan dess har ett flertal statliga och regionala utredningar och kartläggningar gällande prostitution i Sverige genomförts. Trots detta är befintlig kunskap om både prostitutionens och människohandelns omfattning begränsad, vilket delvis hänger samman med problemens till stor del dolda karaktär, vilket försvårar studier.⁶⁷ Den ökade internationaliseringen och internet som en ny arena för prostitution

⁶³ Socialstyrelsen (2005). Brå har bekräftat att samma läge fortsatt råder (2015-08-31).

⁶⁴ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2015a).

⁶⁵ Socialstyrelsen (2015a), Socialstyrelsen (2015b).

⁶⁶ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2015b).

⁶⁷ Nordiska ministerrådet (2008).

och människohandel för sexuella ändamål bidrar till svårigheterna att överblicka utbredningen.⁶⁸

I svensk forskning, politik och media har prostitution och människohandel sedan 1990-talet diskuterats utifrån kön, makt och social ojämlikhet. På senare tid har fokus kommit att omfatta även den transnationella prostitutionen i allt större utsträckning.⁶⁹

I propositionen *Kvinnofrid* (Prop. 1997/98:55) föreslog regeringen att köp av sexuella tjänster skulle förbjudas. Som skäl angavs att prostitutionen medför allvarliga skador både för enskilda och för samhället. Motiven till att endast kriminalisera köparen och inte den som säljer sex hänfördes bl.a. till att kvinnor i prostitution i allmänhet har en mycket svår social situation och för att motivera dem att söka hjälp utan att riskera påföljd. I propositionen betonades också att det strider mot uppfattningen om alla människors lika värde och strävandena mot jämställdhet om män ska kunna köpa tillträde till kvinnors kroppar för att tillfredsställa sina sexuella behov.⁷⁰

Genom FN-protokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, det s.k. Palermoprotokollet, skapades för första gången en gemensam definition av människohandel i ett internationellt bindande dokument.⁷¹ Enligt Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst (SOU 2010:49) utgör människohandel en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet. Utredningen och även polisen framhåller att det finns ett tydligt samband mellan förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål.⁷²

Gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål kriminaliserades 2002 i Sverige. År 2004 utvidgades straffansvaret till att omfatta alla former av människohandel inklusive handel med människor inom landets gränser samt handel med människor för andra former av utnyttjande, t.ex. tvångsarbete, slaveri och organhandel.⁷³ Ytterligare en förändring gjordes i lagen 2010 genom att det straffrättsliga skyddet mot människohandel förstärktes. Förändringarna

⁶⁸ SOU 2010:49

⁶⁹ Nordiska ministerrådet (2008).

⁷⁰ Prop. 1997/98:55.

⁷¹ Prop. 2003/04:111.

⁷² SOU 2010:49, Rikspolisstyrelsen (2014).

⁷³ Prop. 2005/06:155.

innebar bl.a. att kravet på att gärningsmannen genom handelsåtgärden ska ta kontroll över offret – det så kallade kontrollrequisitet – togs bort och kravet på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska kunna döma över människohandel som begåtts utomlands togs bort.⁷⁴

En särskild utredare har fått i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel, köp av sexuell tjänst och köp av sexuell handling av barn (Dir. 2014:128). Utredningen ska lämna sitt betänkande i mars 2016.

7.6.1 Förekomst av prostitution och människohandel

Enligt Polisen är efterfrågan på sexuella tjänster den huvudsakliga faktor som förklarar prostitutionens omfattning och huruvida den ökar eller minskar. Polisen framhåller att det finns direkta kopplingar mellan människohandel för sexuella ändamål och köp av sexuell tjänst eftersom offer för människohandeln utnyttjas i prostitution.⁷⁵

I betänkandet *Könshandeln* (SOU 1995:15) framhölls att köpare av sexuella tjänster inte avviker från genomsnittsmannen när det gäller yrke, ekonomi eller civilstånd men däremot beskrevs köpare som avvikande när det gäller inställningen till sexualitet och kvinnor. I en kartlägningsstudie som Stockholms länsstyrelse genomfört på uppdrag av regeringen uppges att omkring ett 20-tal omfattningskartläggningar har genomförts sedan 1993. I dessa studier varierar andelen män som någon gång köpt sex (i ett livscykelperspektiv) mellan 7,5 procent och 12,7 procent. Om man i stället studerar incidensen rörande sexköp det senaste året, ges en bild av hur många personer som är ”aktiva” sexköpare. År 2014 hade cirka 0,8 procent av männen köpt sex det senaste året (det är att betrakta som en minimiskattning). År 2011 var denna siffra cirka 1,2 procent och 2008 var den 1,8 procent medan den 1996 var 1,3 procent.⁷⁶

Stockholms länsstyrelse uppskattar att prostitutionen på gatan omfattade ca 200–250 kvinnor 2014. Det är mer än en halvering sedan 1995 då den uppskattades till ca 650 kvinnor.

⁷⁴ Prop. 2009/10:152.

⁷⁵ Rikspolisstyrelsen (2014).

⁷⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (2015c).

Tabell 7.3 Uppskattat antal individer i gatuprostitution

År	Antal individer
1995	650 kvinnor (SOU 1995:15).
1998/1999	I och med sexköpslagen försvann prostitutionen mer eller mindre helt från gatan (Socialstyrelsen 2000).
2008	300–430 kvinnor (SOU 2010:49).
2010	200 kvinnor (kontakter med Mikamottagningarna).
2011–2014	200–250 kvinnor årligen (kontakter med Mikamottagningarna).

Uppskattningarna från 2010 och framåt tyder på att gatuprostitutionen är relativt konstant, men underlaget innehåller många osäkerhetsfaktorer eftersom siffrorna från Mikamottagningarna, 2010–2014, inte går att jämföra med tidigare mätningar.

Mikamottagningarna är de verksamheter i Stockholm och Göteborg som på olika sätt arbetar med individer som har erfarenheter av att sälja sexuella tjänster. Denna källa innefattas även av Råd- och stödteamet i Malmö som också arbetar med individer som säljer sexuella tjänster.

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län (2015c).

Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst (SOU 2010:49) konstaterade att gatuprostitutionen halverats sedan införandet av lagen fram till 2008. Utvecklingen i Norge och Danmark hade under samma tid ökat kraftigt och var tre gånger så stor som i Sverige. Utredningen menade att utvecklingen gällande gatuprostitutionen var en direkt följd av den svenska lagstiftningen. Vidare framhöll utredningen att prostitutionen på internet hade ökat i alla nordiska länder, men mindre i Sverige jämfört med grannländerna. Enligt utredningen talar det mot att förbudet skulle ha medfört att gatuprostitutionen i Sverige skulle ha bytt arena till internet.⁷⁷ Länsstyrelsen i Stockholms läns bedömning är att förbudet mot köp av sexuella tjänster i Sverige kan ha bidragit till minskningen av prostitutionen, men det framhålls att mer forskning behövs för att kunna fastställa detta. Länsstyrelsen menar att minskningen på gatan delvis också har att göra med den digitala och tekniska utvecklingen. Antalet eskortannonser som vänder sig till män som köper sexuella tjänster av kvinnor har ökat markant de senaste åtta åren, från 304 till 6 965 annonser. Nya och tidigare kartläggningar tyder dock inte på att antalet individer i prostitutionen har ökat utan endast tillgängligheten.⁷⁸

⁷⁷ SOU 2010:49.

⁷⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (2015c).

Enligt Förenta Nationerna blir mellan 700 000 och 2 miljoner människor offer för människohandel varje år och enligt uppskattningar från den mellanstatliga organisationen IOM (International Organisation for Migration) kommer ca 500 000 kvinnor årligen till någon av EU:s medlemsstater som offer för människohandel.⁷⁹ Eurostat har gjort uppskattningar av antalet kvinnor och män som befinner sig i människohandel, både för sexuella och för andra ändamål, inom EU för åren 2008–2010. Människohandel för sexuella ändamål utgör den största delen av människohandeln (ca 62 procent)⁸⁰, och en överväldigande majoritet av dem beräknas vara kvinnor (96 procent).⁸¹ En majoritet av offren för människohandel avseende sexuella ändamål är EU-medborgare, men över de tre studerade åren kommer en ökande andel från länder utanför EU.⁸²

Mellan 400–600 av dessa beräknades av Rikskriminalpolisen komma till Sverige 2003.⁸³ På senare år har polisen valt att inte göra sådana uppskattningar.⁸⁴ Sverige är ett av de länder i studien med minst andel misstänkta människohandlare (under 20 procent av alla misstänkta).

7.6.2 Kön, ålder, etnicitet och region

I samtliga befolkningsundersökningar utgör män och killar en något högre andel av dem som uppger att de fått ersättning för sex jämfört med kvinnor och flickor. Erfarenheten hos myndigheter och andra som på olika sätt jobbar med frågor kopplade till prostitution och människohandel är dock att kvinnor utgör en stor majoritet av säljarna, vilket även annonser på internet indikerar. Resultaten, vad gäller könstillhörighet och erfarenheter av att sälja sexuella tjänster, kan eventuellt förklaras av att kvinnor av annan nationalitet än svensk, som vistas i Sverige tillfälligt, utgör en betydande andel av personerna i prostitution. Den här gruppen nås inte av befolkningsstudier och blir därför inte representerade i dessa typer av undersökningar. I

⁷⁹ Prop. 2003/04:111.

⁸⁰ Arbetskraftsexploatering utgör 25 procent och ”annat” utgör 14 procent i studien.

⁸¹ Av alla som är offer för människohandel utgör kvinnor 68 procent, män 17 procent, flickor 12 procent och pojkar 3 procent.

⁸² Eurostat (2013).

⁸³ SOU 2010:49.

⁸⁴ Polisen (2015).

studien från Stockholms länsstyrelse nämns även att flickor placerade för institutionsvård är överrepresenterade i gruppen som säljer sex och även dessa individer faller bort utifrån sin placering på institution. Därför kan män och pojkar bli överrepresenterade i befolkningsundersökningar.⁸⁵

Stockholms länsstyrelse uppskattar att personer som är 18–30 år utgör en större del av dem som säljer sexuella tjänster. Köparnas ålder varierar. Enligt länsstyrelsens rapport är en majoritet av säljarna av sexuella tjänster av annan nationalitet än svensk. I 77 procent av eskortannonserna på internet uppges en annan nationalitet än svensk och enligt Mikamottagningarna⁸⁶ i Stockholm och Göteborg utgörs gatuprostitutionen av en majoritet kvinnor med annan nationalitet än svensk. De senaste tjugo åren har det skett en gradvis ökning av antalet utländska kvinnor i gatuprostitution. Vad gäller prostitutionen på internet är det dock svårare att tolka uppgifter om nationalitet/etnicitet som uppges i eskortannonserna. Av marknadsföringsstrategiska skäl uppges ofta en nationalitet/etnicitet som kan tänkas locka presumtiva köpare. Vid sidan av kön framhålls nationalitet/etnicitet och ålder som viktiga faktorer i marknadsföringen av sexuella tjänster. Ett större antal profiler och annonser kan härledas till Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Omkring 75 procent av den totala andelen annonser identifieras i Stockholms län.⁸⁷ Polisen framhåller dock att prostitution och människohandel inte enbart är ett storstadsfenomen.⁸⁸

7.6.3 Anmälningar och lagföringar

Antalet anmälningar varierar mellan åren och beror bl.a. på särskilda satsningar från regeringen, de resurser som polisen avsätter till spaningsinsatser samt på den kompetens som finns inom polisorganisationen.⁸⁹

⁸⁵ Länsstyrelsen Stockholms län (2015c).

⁸⁶ Inom socialtjänsten i storstäderna finns särskilda prostitutionsenheter som arbetar med rådgivning och hjälpinsatser för personer som säljer och köper sexuella tjänster samt med personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål.

⁸⁷ Länsstyrelsen Stockholms län (2015c).

⁸⁸ Rikspolisstyrelsen (2014).

⁸⁹ Rikspolisstyrelsen (2014).

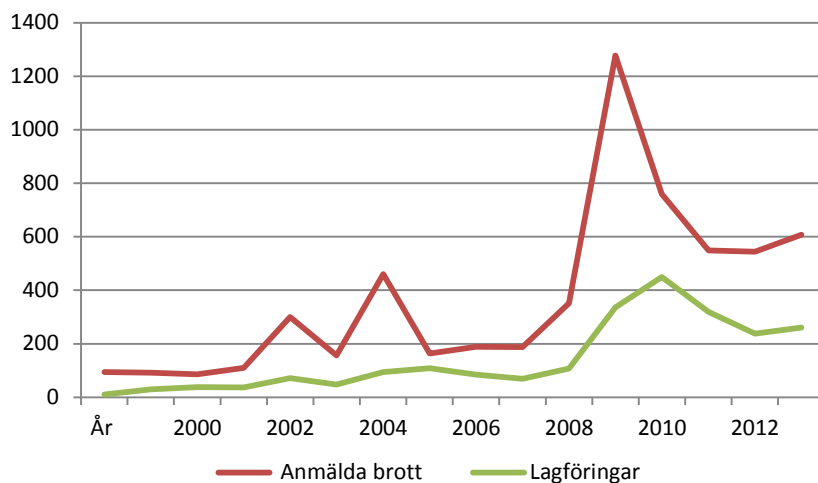
2014 anmäldes 607 fall av köp av sexuell tjänst, varav 98 fall gällde köp av sexuell handling från barn under 18 år. Det gjordes 460 anmälningar rörande köp av sexuell tjänst 2005. Antalet anmälningar för detta brott har varierat kraftigt under perioden. När det gäller köp av sexuell handling av barn har antalet stigit mellan 2005 och 2014, från 45 till 98 anmälningar, och även här har antalet anmälningar varierat, om än inte lika kraftigt som när det gäller vuxna.

För brottet köp av sexuell tjänst har antalet lagföringsbeslut ökat markant mellan 2005 och 2014, från 94 till 260 beslut, men här liksom för sexualbrotten generellt är det fråga om relativt få brott och små förändringar får alltså även här stort genomslag i statistiken.⁹⁰

Brå drar slutsatsen att regeringens handlingsplan för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010 bidrog till att antalet anmälningar om sexköp, koppleri och människohandel för sexuella ändamål ökat tydligt under perioden. Utvecklingen tyder på ökade insatser från polisens sida. Rikspolisstyrelsen redovisade dock ingenting om arbetssätt och metoder och i vilken utsträckning dessa utvecklats. Brå menar därför att det därmed inte går att säga om de ökande anmälningarna främst är ett uttryck för ökade resurser inom Polisen eller om arbetet också blivit mer effektivt.

⁹⁰ Eriksson, Maria (2015).

Figur 7.9 Anmälningar och lagföringar rörande köp av sexuell tjänst mellan åren 1999–2014

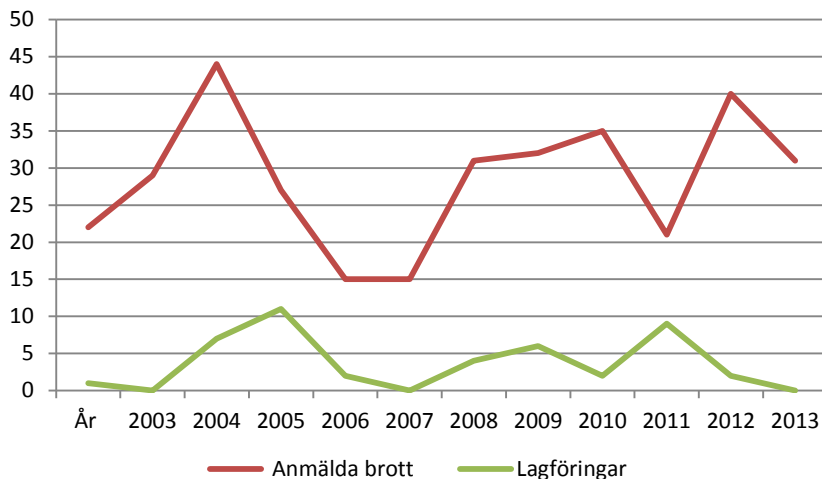


Källa: Brå:s statistikdatabas och Länsstyrelsen i Stockholms län (2014).

År 2014 anmäldes 31 fall av människohandel för sexuella ändamål, varav 26 berör vuxna och fem barn under 18. Jämfört med 2005 har anmälningarna totalt sett sjunkit från 44. Bryter man ner statistiken utifrån ålder under den period då det finns tillgängliga uppgifter ser man att anmälningar om människohandel för sexuella ändamål som gäller vuxna totalt sett ökat något från 22 anmälningar 2009 till 26 anmälningar år 2014, medan anmälningar rörande barn minskade från nio till fem under samma period. Det är dock små tal det handlar om och antalet anmälningar har varierat kraftigt under åren, i synnerhet när det gäller anmälningar som rör vuxna.⁹¹ Om man ser till hela perioden från dess att människohandel för sexuella ändamål kriminaliserades framgår att antalet anmälningar inte alls ökat gradvis, utan snarare tycks påverkas av om Polisen haft särskilda resurstillskott för att arbeta med frågan. åren 2004–2006 fick Polisen 30 miljoner kronor från regeringen och 2008–2010 genomfördes insatserna från regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel, vilket innebar ökade operativa insatser rörande människohandel. Detta ger tydligt avtryck i antalet anmälningar, se figur 7.10.

⁹¹ Eriksson, Maria (2015).

Figur 7.10 Anmälningar och lagföringar rörande människohandel för sexuella ändamål mellan åren 2003–2014



Källa: Brå:s statistikdatabas och Länsstyrelsen i Stockholms län (2014).

Brå gjorde en genomgång av polisanmälningarna om människohandel för sexuella ändamål 2008–2010. I studien ingick 103 anmälningar för de tre åren varav ca hälften (53) avsåg människohandel för sexuella ändamål. En viss ökning av anmälningarna ägde rum mellan 2008 och 2009 men var oförändrat från 2009 till 2010. När det gäller grovt koppleri med utländsk utsatt ökade inte anmälningarna under de tre åren (19 respektive 18 respektive 13 per år). Brå menar att det visar att ökningen av anmälningar om koppleri rör mindre grova brott och/eller grovt koppleri där de utsatta kommer från Sverige.⁹²

7.7 Kostnaderna för våld mot kvinnor

Det finns många beräkningar om hur mycket mäns våld mot kvinnor kostar. De flesta beräkningar tar sikte på olika former av mäns våld mot kvinnor i nära relationer. I utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) framhålls att beräkningar av våldets kostnader utgör ett viktigt beslutsunderlag för beslutsfattare på alla nivåer i samhället. Enligt utredningen ger

⁹² Brå (2011).

sådana beräkningar en ram för att bedöma de politiska prioriteringarna som görs i dag, dels i jämförelse med andra politikområden, dels i jämförelse med vad samhället kan tjäna på att våldet minskar. Att beskriva våldets kostnader kan motivera till handling, förändring, utveckling och flytta fokus från när våld redan har inträffat till att förhindra att det ska ske.

Utredningen om en nationell strategi framhåller att beräkningarna och uppdelningen av kostnaderna ser olika ut, men de kan t.ex. delas upp i direkta och indirekta kostnader. Direkta kostnader kan t.ex. vara värdet av materiella saker och tillhörigheter, hjälp, stöd till våldsutsatta kvinnor och barn och rättsväsendets hantering och straff för förövarna. En del beräkningar omfattar även indirekta kostnader, som kan röra inkomstbortfall, nedsatt arbetsförmåga, hälso- och sjukvård och ökade kostnader till följd av psykiskt lidande, depression, ångest och självmord.

Uppskattningar av kostnader är alltid underskattningar, eftersom det saknas tillräckliga statistiska underlag i vissa avseenden, i synnerhet vad gäller långvariga konsekvenser. Vissa delar av våldets effekter, såsom personligt lidande, rädsla, smärta, för tidig död, försämrad livskvalitet, minskad tillit, otrygghet, sämre relationer eller indirekta effekter på nästa generation är svåra att fånga på ett fullständigt sätt och brukar därför ofta uteslutas i beräkningar.⁹³

Den mest genomgripande samhällsekonomiska analys som har gjorts hittills inom området i Sverige är Socialstyrelsens om våld mot kvinnor i nära relationer från 2006. Socialstyrelsen uppskattade samhällskostnaderna för våld mot kvinnor i Sverige till mellan 2 695–3 300 miljoner kronor per år i 2006 års penningvärde. Då var inte kostnader för bl.a. långsiktig hälso- och sjukvård, tandvård, psykiatri, läkemedel, barnens skador eller aspekter av smärta och lidande inräknade.⁹⁴

Det Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) gjorde en beräkning av den årliga kostnaden för våld i nära relationer och könsrelaterat våld i medlemsländerna baserat på extrapolering utifrån befolkningsstorlek och utifrån 2012 års kostnadsnivå.⁹⁵ Kostnaderna för mäns våld mot kvinnor i nära relationer i Sverige beräknades till

⁹³ SOU 2015:55.

⁹⁴ Socialstyrelsen (2006).

⁹⁵ EIGE (2014).

19,1 miljarder kronor per år och då ingick beräknad kostnad för förlorad livskvalitet och förlust av friska levnadsår till följd av det brott som en person har utsatts för. Exklusive förlorad livskvalitet m.m. beräknades samhällskostnaderna till tio miljarder kronor. Kostnaden för könsrelaterat våld mot kvinnor (inkluderar även våld utövat utanför en nära relation) beräknades i Sverige till 39,7 miljarder kronor inklusive förlorad livskvalitet m.m. och till 16,3 miljarder exklusive. Omkring hälften av de uppskattade samhällskostnaderna utgörs av kostnader för förlorad livskvalitet och förlust av friska levnadsår. Utöver det utgörs ca 12–13 procent av de totala uppskattade kostnaderna av ekonomiska produktionsförluster och 14–16 procent utgör kostnader kopplade till rättsväsende och rättsprocesser. Kostnader relaterade till hälsa/ohälsa uppgår till mellan sex och åtta procent och mindre än två procent av kostnaderna utgörs av specialiserade verksamheter och satsningar.

7.8 Nya digitala kanaler och förutsättningar för mäns våld mot kvinnor och flickor

Utvecklingen av nya digitala kanaler har på senare tid inneburit stora förändringar och nya förutsättningar för hur vi interagerar och kommunicerar.⁹⁶ Detta påverkar även förutsättningarna för hur våld kan utövas mot kvinnor och flickor. Att kontrollera, hota och skrämmas via e-post, sms och sociala medier torde vara mycket vanligare i dag än för tio år sedan. Den nya tekniken innebär effektivare och mer omfattande möjligheter att kontrollera, hota och förfölja personer. Detta har konsekvenser både gällande mäns våld mot kvinnor i nära relationer, men även för kvinnors och flickors våldsutsatthet på offentliga arenor, av bekanta och okända män.

På senare år har särskilt det s.k. näthatet mot kvinnor och flickor kommit att uppmärksammas i allt större utsträckning. Detta är både ett demokratiproblem och ett tydligt könat problem för t.ex. kvinnor som arbetar som journalister eller har stor synlighet i media som exempelvis politiker och andra offentliga personer, se även kapitel 4. Här finns också en särskild utsatthet för icke-vita kvinnor

⁹⁶ Digitala kanaler kan omfatta t.ex. sms, chat, Skype, sociala nätverkssajter som MySpace och Facebook, bloggar, mikroblogger som Twitter och multimediala publikationsverktyg som YouTube.

och kvinnor med utländsk bakgrund som kan drabbas både av sexistiska och rasistiska hot och nedsättande kommentarer.

Ny teknik och olika sociala medier möjliggör att bilder och information enkelt kan delas. Det innebär att kränkningar och hot kan få stor spridning. Till det kommer att uppgifter och bilder på internet är enkelt sökbara och kan finnas kvar under lång tid. Att bli "uthängd på nätet" kan innebära en stor psykisk påfrestning för den som utsätts.⁹⁷

I en enkätundersökning som Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (ROKS) skickade till sina medlemsjourer 2013 svarade 76 procent att de hade erfarenhet av mäns våld mot stöd-sökande via nya medier.⁹⁸ Svaren visade att mobilen var det vanligaste redskapet för kontroll. Det handlar främst om avlyssning av samtal, tjuvläsning av sms och gps-spårning. Kapade konton på Facebook, förnedrande inlägg på kvinnans logg och falska meddelanden i hennes namn är också vanligt. Hot om att lägga upp nakenbilder på nätet och filmade övergrepp som sprids via mobiltelefoner möter främst tjejjourerna.⁹⁹

Nyligen publicerade Brå rapporten *Polisanmälda hot och kränkningar mot enskilda personer via internet* (rapport 2015:6) som utgår från ett urval polisanmälda hot och kränkningar som skett helt eller delvis via internet.¹⁰⁰ Rapporten visar att majoriteten av de utpekade gärningspersonerna är av manligt kön. Bland kvinnorna är ofredanden den enskilt vanligaste typen av polisanmälan. Ofredandet har ofta skett både på internet och via andra kommunikationsvägar, exempelvis sms, telefonsamtal eller ansikte-mot-ansikte. Innehållet i kommunikationen är varierande och består oftast av olika former av nedsättande kommentarer eller kränkande påståenden. I vissa fall är dock innehållet i kontakterna inte kränkande i sig, utan ofredandet består i att gärningspersonen fortsätter att höra av sig mot kvinnans vilja.

Bland flickorna är den enskilt vanligaste typen av nätkränkning att flickan har hängts ut med bilder på internet. Vanligtvis har bilder-

⁹⁷ Dir. 2014:74.

⁹⁸ Enkäten besvarades av ca 63 procent av medlemsjourerna (43 kvinnojourer och 7 tjejjourer av ROKS:s då totalt 79 medlemsjourer).

⁹⁹ Kvinnotryck nr 2, 2013.

¹⁰⁰ Eftersom det inte registreras om den händelse som anmäls skett på internet eller inte har studien genomförts som en urvalsundersökning utifrån sökordlista.

na en sexuell underton, och ofta publiceras bilden tillsammans med en nedsättande formulering om flickans påstådda sexuella vanor. Det finns också anmälningar där sexuella bilder på målsäganden har fått spridning, och bilder som har manipulerats för att skapa ett sexuellt innehåll. Det kränkande innehållet i ofredanden, förtal och förolämpningar mot flickorna handlar ofta om flickans påstådda sexuella vanor eller anspelar på annat sätt på sex. Av kvinnornas anmälningar utgörs 44 procent av ärenden där den utpekade gärningspersonen och kvinnan har en pågående eller tidigare parrelation.

Av de anmälda hoten och kränkningarna som Brå har granskat lades 96 procent ner av polis eller åklagare. I drygt 20 procent av ärendena lades de ned p.g.a. att gärningen inte utgjorde något brott samt att den misstänkte var under 15 år. Den vanligast förekommande nedläggningsorsaken var någon form av utrednings- eller bevis-svårighet (44 procent av ärendena). Det finns också flera typer av svårigheter med att lagföra internetrelaterade ärenden som är kopplade till själva lagstiftningen, t.ex. kan det vara svåra gränsdragningar mellan de befintliga lagrummen.

I en jämförande studie¹⁰¹ i fem andra europeiska länder¹⁰² undersöks ungas våld i nära relationer och bl.a. kopplingen mellan våldsutövande via olika digitala kanaler och offline, ansikte mot ansikte¹⁰³. Studien visar att våldsutsattheten online (t.ex. nedsättande kommentarer, hot och kontroll) var mellan 38–48 procent för unga kvinnor och mellan 20–46 procent för unga män. Unga kvinnor uppgav också i större utsträckning än unga män att utsattheten hade en negativ inverkan på dem, medan det var vanligare att unga män uppgav att våldsutsattheten inte påverkade dem.

Ett fenomen som på senare tid blivit alltmer diskuterat och problematiserat handlar om att dela och sprida sexuella bilder och textmeddelanden utan personens samtycke, även omnämnt som ”hämndporr”.¹⁰⁴ I studien uppgav mellan 9–42 procent av unga kvinnor att ett meddelande de skickat hade delats av deras partner med andra personer. Motsvarande siffra för unga män var mellan 9–13 procent. Detta var vanligast i England (42 procent) följt av Norge (27 pro-

¹⁰¹ STIR (2015) <http://stiritup.eu/> (2015-08-29).

¹⁰² Storbritannien, Norge, Bulgarien, Cypern och Italien.

¹⁰³ De 4 564 deltagarna i studien var mellan 14 och 17 år.

¹⁰⁴ Några exempel på artiklar <http://www.dagensjuridik.se/taggar/hamndporr>, <http://www.politism.se/tag/hamndporr/> 2015-08-14.

cent). Studien visar också att det var minst dubbelt så vanligt att unga som uppgav att de utsatts för våld i en nära relation också hade sänt en utmanande bild eller ett meddelande med sexuellt innehåll jämfört med unga personer som inte hade erfarenhet av våld. I studien framkom även att kontroll och övervakning online och offline sågs som normalt och accepterades av många unga.¹⁰⁵

England och Israel har infört speciella lagar mot så kallad hämndporr. I Sverige finns ingen särskild lag som reglerar den här typen av övergrepp, utan det kan falla under olika brottsrubriceringar, t.ex. ärekränkning, förtal, ofredande eller brott mot personuppgiftslagen.¹⁰⁶ För närvarande ser Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (Dir. 2014:74) över denna och närliggande frågor.

7.9 Sammanfattning

Kvinnors utsatthet för misshandel har legat på ungefär samma nivå under den senaste tioårsperioden. Detta gäller våldsutsatthet både i och utanför parrelationer. Andelen kvinnor som uppger att de utsätts för hot om våld har ökat. I slutet av perioden kom också en högre andel av hoten från en närstående person. Den största ökningen rör andelen kvinnor som uppger att de utsatts för sexualbrott. De senaste åren har det skett en markant uppgång och det återstår att se om detta är ett trendbrott eller en tillfällig avvikelse från en i övrigt stabil nivå. Utvecklingen avseende kvinnors våldsutsatthet framstår som oroande, inte minst mot bakgrund av att mäns våldsutsatthet minskar (misshandel och hot) eller är fortsatt låg (sexualbrott).

Det har dock skett en positiv utveckling rörande oro och otrygghet, främst för kvinnor, men även för män. Otrygghetens påverkan på beteendet och livskvaliteten har minskat, främst för kvinnor, och för män är påverkan oförändrat på låga nivåer.

Samtidigt som andelen kvinnor utsatta för misshandel legat ungefär på samma nivå och likaså fördelningen avseende relation till gärningsperson, så har det skett en ökning av anmälda fall av misshandel mot kvinnor där misshandel i nära relation utgjort merparten. Det

¹⁰⁵ STIR (2015) a.a.

¹⁰⁶ Brå (2015), <https://www.gov.uk/government/news/new-law-to-tackle-revenge-porn>
<http://www.timesofisrael.com/israeli-law-labels-revenge-porn-a-sex-crime/> 2015-08-20.

innebär att ökningen av anmälningar rörande misshandel mot kvinnor främst är orsakad av en ökad anmälningsbenägenhet rörande våld mot kvinnor i nära relation.

Under 2005–2012 visade NTU en stabil nivå av utsatta för sexualbrott samtidigt som anmälningarna ökade med närmare 30 procent. Det troliga är därför att ökningen till stor del speglar den förändrade lagstiftningen och möjligen även en ökning i anmälningsbenägenheten under den här perioden. Dock har det skett en ökning i utsattheten för sexualbrott efter 2012. Ytterligare en förändring i sexualbrottslagstiftningen 2013 påverkar troligen de fortsatt ökande anmälningarna.

Sammantaget ger kriminalstatistiken en bild av ett ökande antal anmälningar om brott mot kvinnor under tioårsperioden, såväl när det gäller misshandel som sexualbrott och olaga hot, samtidigt som lagföringsbesluten inte ökat i motsvarande takt. Därmed har gapet mellan anmälningar och lagföringsbeslut vuxit. Ett liknande mönster kan ses när det gäller ansökningar om kontaktförbud (tidigare kallat besöksförbud), vilka också gått upp kraftigt samtidigt som andelen som beviljats av åklagare sjunkit från knappt hälften till en tredjedel.

När det gäller ett av de verktyg som skapats specifikt för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, brottet grov kvinnofridskränkning, har antalet anmälningar minskat något. Detsamma gäller lagföringarna, som dessutom har minskat mer än vad anmälningarna om brottet har minskat. Trenden ser annorlunda ut jämfört med det näraliggande brottet grov fridskränkning, där både anmälningar och lagföringar ökat något över perioden. Utvecklingen bryter dessutom av från en i övrigt ökande eller stabil nivå rörande anmälningar om våld mot kvinnor.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är tillgången till jämförbar statistik över tid i det närmaste obefintlig. Våldet är svårt att fånga i frågeundersökningar och ingen särskild brottsrubricering har funnits före 2014.

Kvinnor är mer utsatta för våld och hot om våld i arbetslivet än män. Totalt sett har våldsutsattheten i arbetslivet sett ungefär likadan ut de senaste tio åren och skillnaden mellan kvinnor och män har varit ungefär densamma under perioden. Våld och hot och sexuella trakasserier är mer vanligt förekommande i arbetaryrken än i tjänstemannaryrken. Kvinnors utsatthet för våld, hot och sexuella trakas-

serier är dock genomgående större än mäns utsatthet oavsett arbetar- eller tjänstemannayrke.

Prostitutionen på gatan bedöms ha halverats sedan 1995, medan tillgängligheten via bl.a. annonser för sexuella tjänster på internet har ökat. Kartläggningar tyder dock på att antalet individer i prostitutionen inte har ökat utan endast tillgängligheten. Kvinnor av annan nationalitet än svensk utgör en majoritet bland dem som säljer sex och deras andel har ökat över tid. Anmälningar och lagföringar rörande köp av sexuell tjänst har ökat den senaste tioårsperioden, men någon motsvarande trend går inte att skönja rörande människohandel för sexuella ändamål. Anmälningarna ökade tydligt då regeringens handlingsplan för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010 gällde. Brå menar dock att det inte går att säga om de ökande anmälningarna främst är ett uttryck för ökade resurser inom Polisen eller om arbetet också blivit mer effektivt.

Utvecklingen av nya digitala kanaler innebär effektivare och mer omfattande möjligheter att kontrollera, hota, kränka och förfölja personer. Det har konsekvenser både gällande mäns våld mot kvinnor i nära relationer, men även för kvinnors och flickors våldsutsatthet på offentliga arenor, av bekanta och okända män. Näthat och hämndporr är begrepp som inte diskuterades för tio år sedan. Sett till anmälningar om hot och kränkningar på internet är majoriteten av de utpekade gärningspersonerna av manligt kön. Ofredanden, på och utanför nätet, är den enskilt vanligaste typen av polisanmälan bland kvinnor. Bland flickor är den enskilt vanligaste typen av nätkränkning att bli uthängd med bilder, ofta med en sexuell underton, på internet. De nya digitala kanalerna innebär nya problem också för lagstiftningen och rättsväsendet.

Sammanfattningsvis kan sägas att utvecklingen inte ser positiv ut när det gäller kvinnors våldsutsatthet och det ökande gapet mellan anmälningar och lagföringar på området. Underlag saknas rörande hedersrelaterat våld och förtryck för att kunna bedöma utvecklingen av utsattheten. På området prostitution och människohandel för sexuella ändamål tyder befintligt underlag på att det endast är tillgängligheten och inte antalet kvinnor i prostitution som ökar.

8 Hälsa

8.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs hur hälsosituationen ser ut för olika grupper av kvinnor och män i samhället. Kapitlet tar sin utgångspunkt i en underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen som har skrivits av professor Karin Schenck-Gustafsson och Sara Dahlin, utredare vid Socialstyrelsen, och som analyserar hälsa och vård utifrån ett kön- och genusperspektiv. Material har även inhämtats från rapporter av bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK), Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Skolverket, samt de statliga utredningarna *Män och jämställdhet* (SOU 2014:6), *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor* (SOU 2015:55) och *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga* (SOU 2014:49).

Ett urval av rapporter har således använts för att komplettera underlagsrapporten om hälsa, i syfte att lyfta några områden där hälsan ser olika ut för olika grupper av kvinnor och män. Utredningen vill dock betona att kapitlet inte ger någon heltäckande bild av hela hälso- och sjukvårdsområdet, med avseende på kön, genus och jämställdhet, utan bör läsas som en översikt. Kapitlet utgår inte, så som är fallet i kapitel 4–7, från indikatorer som mäter utvecklingen mot jämställdhet under den senaste tioårsperioden. Jämställd hälsa är inte ett jämställdhetspolitiskt mål i dag. Det har således inte utvecklats indikatorer för att mäta utvecklingen på det sätt som för övriga jämställdhetspolitiska delmål.

8.2 Beskrivning av området hälsa

8.2.1 Varför analyserar utredningen hälsa som ett separat område?

I utredningens direktiv anges att: ”Utredaren ska mot bakgrund av samhällsutvecklingen de senaste tio åren och med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats såväl nationellt som regionalt. En särskild analys ska avse utvecklingen för utrikesfödda kvinnor och män.” (dir. 2014:55). I direktivet specificeras även i viss mån vad som avses med ”samhällsutvecklingen under de senaste tio åren”, där bl.a. den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning och de flytande gränserna mellan arbete och fritid som kan bidra till en ökad stress för individen omnämns. Utöver dessa aspekter, och dess bäring på hälsan för kvinnor och män, har det under den senaste tioårsperioden blivit tydligare att vård och hälsa skiljer sig åt mellan kvinnor och män.

Målsättningen i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är en god hälsa och en vård på lika villkor till hela befolkningen. Resurserna ska därför fördelas efter varje enskild persons behov för att uppnå detta mål. Diagnoser, vård och behandling ska utgå från patienternas faktiska behov utan att påverkas av föreställningar och uppfattningar om t.ex. kvinnor och män. Vården måste samtidigt ta hänsyn till könsskillnader och könsspecifika behov. Trots den målsättningen kan vi se att män och kvinnor upplever sjukdom och hälsa på olika sätt och blir bemötta i vården på olika sätt. De attityder som finns i samhället i övrigt finns också på våra vårdinrättningar.¹

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, diskuterar i sin rapport *(O)jämställdhet i hälsa och vård* begreppet bias, eller partiskhet/snedvridning, vilket i vetenskapliga sammanhang ofta innebär felaktigheter i forskningsresultaten på grund av något systematiskt fel i forskningsprocessen. I de fall felaktigheterna har att göra med kön eller genus, exempelvis att man bara har studerat män men sedan generaliserar resultaten till att även gälla kvinnor, kan man tala om en *genusbias*. Det finns olika exempel på när detta förekommer i vården, enligt SKL:s rapport. En undersökning visade att läkare var mer

¹ Schenck-Gustafsson & Dahlin (2015).

benägna att rekommendera kvinnor än män att gå ner i vikt. En annan undersökning med läkarstudenter visade att kvinnor oftare ordinerades psykofarmaka och gavs livsstilsråd, medan män oftare ordinerades laboratorieprov och röntgen. Genusbias kan visa sig i att överdriva eller skapa könsskillnader, som när likartade besvär uppfattas som mer kroppsliga och organiska hos män men mer psykiska eller psykosomatiska hos kvinnor. Genusbias kan dock också förekomma på motsatt vis, genom att vården eller forskningen är omedveten om eller bortser från faktiska könsskillnader. Detta kan uppstå t.ex. när en läkare antar att kvinnor och män alltid uppvisar samma symptom på en sjukdom och att lika behandling alltid ger likartade resultat för kvinnor och män.² Lika behandling blir med andra ord inte alltid rätt.

Koppling till de jämställdhetspolitiska målen

Analysen av utvecklingen vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män ska göras med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, enligt utredningens direktiv. Vi kan se att området hälsa i stor utsträckning relaterar till såväl det övergripande målet som samtliga av de fyra delmålen. En ojämsälld tillgång till vård och omsorg, eller olikheter i hälsotillståndet beroende på kön, påverkar människors makt och möjlighet att forma samhället och sina egna liv. Det kan antingen uttryckas som att hälsa är en *konsekvens* av de övriga delmålen; om kvinnor och män inte har samma makt och inflytande, samma möjligheter till ekonomisk försörjning, inte delar lika på det obetalda hem- och omsorgsarbetet eller utsätts för våld och förtryck, kommer det sannolikt att påverka deras hälsosituation, såväl fysiskt som psykiskt. Omvänt kan det uttryckas som att hälsa är en *förutsättning* för de övriga delmålen; utan en god hälsosituation kommer troligen en individ ha svårare att få makt och inflytande, ha en god ekonomisk försörjning och kunna ta tillräckligt ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet, samt vara i en mer sårbar position om hen utsätts för våld och förtryck.

Utredningen ser dock hälsa som något *utöver* de befintliga jämställdhetspolitiska målen och ett viktigt område att uppmärksamma i

² Sveriges Kommuner och Landsting (2014a).

sig självt. Således fokuserar vi på området hälsa separat i detta kapitel, snarare än att göra det sammanvävt med analysen av utvecklingen för övriga delmål.

8.2.2 Alltid kön – aldrig bara kön

Som i alla övriga delar av jämställdhetspolitikens målområden är kön inte den enda faktorn som påverkar en människas livssituation. Etnisk tillhörighet, socioekonomisk situation och ålder är andra viktiga faktorer som samspelar med kön, även vad gäller hälsa. Hälsan påverkas även i stor utsträckning av utbildningsmässig bakgrund, sexuell läggning, och olika könsidentitet och könsuttryck. En persons funktionsförmåga är naturligtvis även en viktig faktor.

Jämställdhetsutredningen ser jämställdhet som en viktig faktor för hälsosituationen i landet även *i sig själv*. Schenck-Gustafsson och Dahlin nämner t.ex. i sin underlagsrapport till utredningen att insatser som genomförs inom folkhälsoområdet ofta riktas brett till hela befolkningen och är i sin ansats generella. Det gäller t.ex. åtgärder för förbättrade levnadsvanor, som förskrivning av fysisk aktivitet på recept eller hälsofrämjande insatser inom barn- och elevhälsa. Utfallen av insatserna analyseras sällan från ett köns- eller genusperspektiv, vilket försvårar möjligheterna att förstå om skillnader mellan kvinnor och män finns och i förlängningen även möjligheten att fånga orsakerna till varför skillnaderna i hälsa består.³

8.3 Utvecklingen på området hälsa

8.3.1 Det allmänna hälsoläget är sämre för kvinnor än för män, men stora skillnader inom grupperna finns

Enligt statistik från Folkhälsomyndigheten upplever kvinnor överlag sin hälsa som sämre än vad män gör. Kvinnor med kort utbildning rapporterar sämre hälsa än kvinnor med lång utbildning. Sedan 1990-talet har även den självskattade hälsan försämrats för gruppen kvinnor med kort utbildning. Gruppen människor med förgymnasial utbildning är mycket mindre i dag än vad den var i början av 1990-

³ Schenck-Gustafsson & Dahlin (2015).

talet, och den kvarstående gruppen kan därför misstänkas vara mer socialt utsatt än tidigare. Icke desto mindre kvarstår en könsskillnad även mellan kvinnor och män med kort utbildning.⁴

Folkhälsomyndigheten menar i sin årsrapport för år 2014, liksom LO i rapporten *Sveriges Jämställdhetsbarometer 2015*, att inkomst och yrkeskategori har en viss effekt på hälsan. Människor med låg inkomst har generellt sämre hälsa än de med hög inkomst, även om sambanden är komplexa. Låg inkomst är dock förknippat med en rad olika sociala förhållanden som gör individen mer sårbar och utsatt för hälsorisker. Detta förhållande blir relevant i jämställdhetspolitiken på så vis att kvinnor generellt sett har lägre inkomster än män, vilket därmed även kan ha en effekt på kvinnors och mäns hälsomässiga situation.⁵ LOs rapport visar att bland män i tjänstemannayrken uppger cirka 86 procent att de har ett gott hälsotillstånd, att jämföra med cirka 82 procent kvinnor i tjänstemannayrken. I arbetaryrken uppger cirka 77 procent av männen och 67 procent av kvinnorna ett gott hälsotillstånd. I båda kategorierna anger med andra ord män ett högre hälsotillstånd än kvinnor, men personer i tjänstemannayrken anger ett högre hälsotillstånd än personer i arbetaryrken, oavsett kön.⁶

Statens Folkhälsoinstitut (nuvarande Folkhälsomyndigheten) gav år 2010 ut rapporten *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* i vilken de konstaterar att det finns en bristande kunskap hos majoritetsbefolkningen och myndigheterna om de nationella minoriteternas hälsosituation. Rapporten visar bl.a. att romernas hälsosituation påverkas starkt av deras livssituation, som kännetecknas av hög arbetslöshet, känsla av utanförskap, maktlöshet och diskriminering – vilket bidrar till ökade risker för ohälsa. Romerna uppger att det förekommer en hög alkoholkonsumtion bland framför allt män och ungdomar. Romska kvinnor upplever mycket stress som är förknippad med en hög arbetsbelastning i hemmet.⁷

Finlandsfödda kvinnor och män uppgav i mindre utsträckning att de hade en bra hälsa, jämfört med hela befolkningen. Både män och kvinnor uppvisade högre andel med långvarig sjukdom och svår värk jämfört med hela befolkningen. En högre andel finlandsfödda

⁴ Folkhälsomyndigheten (2014a).

⁵ Folkhälsomyndigheten (2014a); LO (2015).

⁶ LO (2015).

⁷ Folkhälsoinstitutet (2010).

män angav att de hade nedsatt psykiskt välbefinnande, medan situationen var den omvända för kvinnor, vilka i mindre utsträckning uppgav att de hade sömnsvårigheter och led av stress jämfört med övriga befolkningen.⁸

Folkhälsomyndigheten gav år 2015 ut rapporten *Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner*, som grundar sig på en folkhälsoenkät riktad till transpersoner, med svar från 800 respondenter. Detta gör analysen till den hittills största svenska folkhälsoenkät riktad till transpersoner. Rapporten visar att det allmänna hälsotillståndet bland transpersoner är sämre än hos övriga befolkningen. Hälften av respondenterna uppgav att de har ett bra eller mycket bra allmänt hälsotillstånd, att jämföra med befolkningen i övrigt (73 procent). Cirka en femtedel svarade att de har ett dåligt allmänt hälsotillstånd, vilket också var vanligare än hos befolkningen i övrigt. Över hälften av respondenterna angav att deras arbetsförmåga eller vardag är nedsatt i någon grad på grund av en fysisk eller psykisk sjukdom, och det gäller framför allt i de yngre åldersgrupperna (15–29 år). Vidare rapporterade totalt 30 procent att de hade sömnbesvär.⁹

Folkhälsomyndigheten gav även år 2014 ut en rapport om hbt-personers hälsa, som visar att ett bra allmänt hälsotillstånd är vanligare bland heterosexuella personer än bland homo- och bisexuella. Det allmänna hälsotillståndet har dock förbättrats under perioden 2005–2012 för alla dessa grupper, enligt rapporten.¹⁰

8.3.2 Faktorer som påverkar hälsan utöver och tillsammans med kön

Utbildningsbakgrund en av de viktigaste faktorerna

Utbildningsbakgrund är en mycket viktig faktor för en individs hälsosituation. Den grupp som har den sämsta hälsoutvecklingen generellt sett är lågutbildade kvinnor i åldern 35–64 år. Alla vanliga dödsorsaker i befolkningen som hjärtsjukdom, stroke och cancer, men även olyckor, självmord och alkoholrelaterade diagnoser är van-

⁸ Folkhälsoinstitutet (2010).

⁹ Folkhälsomyndigheten (2015).

¹⁰ Folkhälsomyndigheten (2014b).

ligare bland kvinnor med kort utbildning.¹¹ Hos kvinnor är dödligheten i cancer 50 procent högre bland kvinnor med förgymnasial utbildning jämfört med kvinnor med eftergymnasial utbildning. Dödligheten i hjärtsjukdom är ungefär fem gånger högre bland kvinnor med förgymnasial utbildning jämfört med kvinnor med eftergymnasial utbildning.¹² Män har generellt högre dödlighet än kvinnor, men i ålderskategorin 35–64 år har män med eftergymnasial utbildning betydligt lägre dödlighet än kvinnor med förgymnasial utbildning.¹³

Kvinnor med kort utbildning har även haft den sämsta utvecklingen över tid. Dödligheten för kvinnor med förgymnasial utbildning minskade med 6 procent under åren 1991–2012, men med 33 procent för de med eftergymnasial utbildning. Bland kvinnor med förgymnasial utbildning har även dödligheten i olyckor ökat markant – med en fördubbling sedan början av 1990-talet.¹⁴

Folkhälsomyndighetens siffror visar även att barn till kvinnor med kort utbildning har en högre dödlighet än barn till kvinnor med längre utbildning. Detta gäller för alla ålderskategorier: spädbarn, 1–14 år och 15–24 år. I den senare ålderskategorin är effekten större för unga män än för unga kvinnor. Både alkoholrelaterad dödlighet och dödlighet i olyckor är lägre i gruppen unga män vars mödrar har den längsta utbildningen. Däremot ses ingen skillnad i självmordsdödligheten, vilket är den största orsaken till död i denna grupp.¹⁵

Könsstereotypa normer och förväntningar påverkar hälsan och bemötandet i vården

Enligt såväl SKL:s rapport (*O*)*jämställdhet i hälsa och vård*, som den statliga utredningen *Män och jämställdhet* (SOU 2014:6) kan manlighetsnormer och traditionella uppfattningar om maskulinitet ses som en riskfaktor i hälsosammanhang.

¹¹ Med kort utbildning avses i sammanhanget förgymnasial utbildning, dvs. enbart grundskoleutbildning. Med lång/längre utbildning avses eftergymnasial utbildning, dvs. högskoleutbildning eller motsvarande.

¹² Schenck-Gustafsson & Dahlin (2015).

¹³ Folkhälsomyndigheten (2014a).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

Flera av de dödsorsaker som är vanligare bland män än bland kvinnor kan relateras till beteenden som är mer accepterade bland män än kvinnor, såsom risktagande (framför allt i trafiken), våldshandlingar och hög alkoholkonsumtion. På så vis kan kulturella föreställningar om manlighet påverka mäns högre dödlighet. Män söker vård i något lägre utsträckning än kvinnor, och i ett senare skede. Det skulle kunna vara ett uttryck för att kravet på män att bete sig ”manligt” inte går ihop med att söka hjälp. För kvinnors del finns inte samma form av könsmonster där könsidealet utmärks av styrka, dominans, oberoende och självständighet. Kvinnor som söker vård bryter därmed inte mot traditionella förväntningar på hur en kvinna ska vara eller uppföra sig. En konsekvens kan bli att män inte tar kontakt med vården förrän deras besvär är verkligt allvarliga – och blir då vårdade i ett senare skede när insatserna också kan ha sämre effekter.¹⁶

Betänkandet *Män och jämställdhet* (SOU 2014:6) finner att mäns lägre benägenhet att söka vård kan förstås i termer av normer som gör gällande att män inte ska söka hjälp eller visa att de bryr sig om hälsa eller risker, då det associeras med beroende och sårbarhet, och därmed kvinnlighet. Män kan även eftersträva dominans och makt genom ett stereotypiskt manligt beteende som inbegriper risktagande. Män söker t.ex. inte hjälp vid könssjukdomar förrän de får tydliga symptom och testar sig inte heller i tillräcklig utsträckning. Detta kan leda till att sjukdomar förvärras och hinner sprida sig innan vård sätts in. Denna typ av manlighetsnormer kan även märkas inom sjukvårdens bemötande av män, menar utredningen *Män och jämställdhet*. Utredningen pekar på forskning som visar att hälso- och sjukvård kan bidra till synen på män som osårbara och starka genom att ställa färre eller andra frågor till män, eller att inte se exempelvis riskbeteende som tecken på psykisk ohälsa. *Män och jämställdhet* betonar samtidigt att manlighet som en riskfaktor måste ställas i relation till sociala skillnader mellan olika grupper av män. Maskulinitet blir en mycket större riskfaktor i kombination med social utsatthet eller marginalisering.¹⁷

Fler kvinnor än män rapporterar om nedsatt sexuell förmåga och om olika former av problem med sexualiteten. Minskat sexuellt

¹⁶ Sveriges kommuner och landsting (2014a).

¹⁷ SOU 2014:6 (kap. 8).

intresse är dubbelt så vanligt hos kvinnor som hos män. Men även män rapporterar i hög utsträckning om olika sexuella problem, och på liknande sätt som vad gäller övrig vård söker män mer sällan vård och information om sin sexualitet, och tenderar att underrapportera sina problem. Maskulinitetsnormer kan leda till att män inte uppfattar sig som mottagare av vård kring sin sexualitet, men även att vårdinrättningar tenderar att inte se män och pojkar som mottagare av vård. I sitt betänkande menar utredningen *Män och jämställdhet* att det kan finnas ett stort mörkertal vad gäller andelen män som skulle vilja söka hjälp för sin sexuella ohälsa, men av olika skäl inte gör det. Utredningen menar vidare att föreställningar om maskulinitet och sexuell hälsa reproduceras när åtgärder kring sexuell hälsa främst riktas mot kvinnor. Ett exempel är HPV-vaccin (humant papillomvirus) som tonårstjejer i dag får gratis för att förebygga livmoderhalscancer. I bl.a. Kanada ges detta vaccin även till tonårskillar, då de riskerar att sprida viruset. Genom att i Sverige enbart ge vaccinet till tjejer, menar utredningen *Män och jämställdhet* att hälso- och sjukvården signalerar att ansvaret för viruset är en angelägenhet enbart för tjejer och kvinnor.¹⁸

Könsidentitet, könsuttryck och sexuell läggning påverkar hälsan och transpersoners har den sämsta hälsosituationen

Enligt Folkhälsomyndighetens rapport om transpersoners hälsosituation anger över hälften av respondenterna, men främst de yngre ålderskategorierna, att de har blivit utsatta för kränkande behandling eller bemötande minst en gång under de senaste tre månaderna. Denna andel är nästan tre gånger så hög som för befolkningen i allmänhet, baserat på *Nationella folkhälsoenkäten: Hälsa på lika villkor* (HLV). Denna enkät har genomförts årligen sedan 2004 och innehåller ett 80-tal frågor om hälsa, levnadsvanor och livsvillkor.¹⁹

Under perioden 2005–2012 var det också betydligt vanligare att homo- och bisexuella personer hade utsatts för kränkande behandling eller bemötande under de senaste tre månaderna jämfört med heterosexuella personer, oavsett ålder eller utbildningsnivå. Andelen som hade blivit utsatt minskade dock mellan 2005 och 2012. Folk-

¹⁸ SOU 2014:6 (kap. 10).

¹⁹ Folkhälsomyndigheten (2015).

hälsomyndighetens enkätdata visar också att homo- och bisexuella kvinnor är mer utsatta för diskriminering än homo- och bisexuella män. Enligt myndigheten framkommer vid hopslagning av data för 2010–2012 att 48 procent av bisexuella kvinnor upplevt kränkande behandling eller bemötande, jämfört med 38 procent bland homosexuella kvinnor och 24 procent bland heterosexuella kvinnor. Bland män uppgav 32 procent av homo- och bisexuella kränkande behandling eller bemötande, jämfört med 16 procent bland heterosexuella män.²⁰

Ungefär var femte respondent i Folkhälsomyndighetens enkät riktad till transpersoner angav att de någon gång hade varit utsatta för våld på grund av sin egenskap av att vara transperson. Utsatthet för fysiskt våld var mer än dubbelt så vanligt hos respondenterna som hos befolkningen i allmänhet, baserat på HLV. Även sexuellt våld är vanligt förekommande bland transpersoner, enligt studien. Totalt 30 procent angav att de någon gång hade blivit tvingade till sex mot sin vilja. Cirka en tredjedel av dessa tvingades av en partner; fast eller tillfällig.²¹

Folkhälsomyndigheten pekar på att det har skett en rad samhällsmässiga förbättringar för transpersoner under den senaste tioårsperioden, såsom att könsidentitet och könsuttryck i dag inkluderas i diskrimineringslagen och att steriliseringskraven för juridiskt könsbyte har avskaffats liksom kraven på att vara ogift och svensk medborgare. Resultaten i myndighetens rapport från 2015 visar dock inga större förbättringar i transpersoners livsvillkor och hälsoutfall, i jämförelse med den senaste nationella rapporten från 2005. Myndigheten menar att det kan dröja länge innan effekterna av de samhällsmässiga förändringarna ger utslag.²²

Våldsutsatthet ökar risken för ohälsa

Utsatthet för våld är en viktig faktor i en persons hälsotillstånd och kan ge konsekvenser för hälsan långt utöver vad misshandeln direkt orsakar. Att utsättas för sexuellt, fysiskt eller psykiskt våld kan bidra till ökad risk för olika former av psykisk och fysisk ohälsa, på kort

²⁰ Folkhälsomyndigheten (2014b).

²¹ Folkhälsomyndigheten (2015).

²² Ibid.

och/eller på lång sikt. Som även diskuteras i kapitel 7 i detta betänkande, är det vanligare att kvinnor, i jämförelse med män, utsätts för upprepat och systematiskt våld av en aktuell eller tidigare partner, och för allvarligt sexuellt våld. Det är vanligare att män utsätts för fysiskt våld eller hot av en för dem okänd man.²³

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck får allvarliga konsekvenser för kvinnors hälsa och kan enligt utredningen *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2015:55) vara en bidragande orsak till långa sjukskrivningar bland kvinnor. Försäkringskassan handlägger omkring 11 000 fall årligen som rör sjukskrivning, rehabilitering eller aktivitetsersättning relaterat till misshandel, grov kvinnofridskränkning och olaga hot mot kvinnor.²⁴

Internationell forskning visar också att psykiska problem som sömnsvårigheter, ångest, depression och posttraumatiskt stressyndrom är två till fyra gånger vanligare bland våldsutsatta kvinnor än bland andra. Kroniskt smärttillstånd är dubbelt så vanligt. Det har också påvisats samband mellan våldsutsatthet och mag- och tarmbesvär, allergier, cancer, gynekologiska sjukdomar, oönskade graviditeter och sexuellt överförbara infektioner.²⁵

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet har inom ramen för forskningsprojektet *Kvinnors och mäns utsatthet för våld i ett livs- och befolkningsperspektiv – En nationell studie*, publicerat rapporten *Våld och hälsa – En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*, baserad på en undersökning riktad till ett riksrepresentativt urval av 10 000 kvinnor och 10 000 män. NCK:s studie visar bland annat att förekomsten av posttraumatiskt stressyndrom, depressioner, självskadebeteende, riskbruk av alkohol, psykosomatiska symptom och hjärtinfarkt är vanligare bland den del av befolkningen som har blivit utsatt för våld under barndomen eller i vuxen ålder, än bland övriga befolkningen.²⁶

De kvinnor och män som före 18 års ålder hade utsatts för allvarligt sexuellt våld uppgav i större utsträckning symptom på depression, jämfört med de kvinnor och män som inte hade varit utsatta.

²³ NCK (2014).

²⁴ SOU 2015:55, s. 319.

²⁵ SOU 2014:49, s. 318.

²⁶ NCK (2014).

Även självskadebeteende (att medvetet skada sin egen kropp) var vanligare bland våldsutsatta, där 36 procent av kvinnorna och 27 procent av männen som hade utsatts för allvarligt sexuellt våld i barndomen uppvisade självskadebeteende, i jämförelse med 12 respektive 8 procent i övriga befolkningen.²⁷

Den fysiska ohälsan var också större bland de som hade utsatts för allvarligt sexuellt våld i barndomen, än bland de som inte hade utsatts för våld. Bland de utsatta uppgav 23 procent av kvinnorna och 16 procent av männen fysisk ohälsa, att jämföra med 15 respektive 11 procent hos de som inte hade varit utsatta.²⁸

Tendenserna var liknande för de kvinnor och män som hade varit utsatta i vuxen ålder. Riskbruk av alkohol och självskadebeteende var dock ytterligare vanligare bland de som hade varit utsatta i vuxen ålder än de som hade varit utsatta i barndomen, både bland kvinnor och bland män. Bland de som hade utsatts för allvarligt sexuellt våld efter 18 års ålder uppvisade hela 43 procent av kvinnorna och 45 procent av männen självskadebeteende, se tabell 8.1.²⁹

Bland de våldsutsatta kvinnorna var andelarna som uppvisade psykisk och fysisk ohälsa relativt lika oavsett om det allvarliga våldet de hade utsatts för var sexuellt, psykiskt eller fysiskt. Förekomsten av ohälsa skiljde sig inte heller markant åt beroende på om man hade blivit utsatt i vuxen ålder eller i barndomen. Bland männen i studien sågs dock stora skillnader i andelen som uppvisade tecken på ohälsa beroende på våldstyp och ålder då våldet skedde. Män utsatta för allvarligt sexuellt våld i vuxen ålder uppvisade särskilt stor andel ohälsa. Kopplingarna till ohälsa var minst uttalade för de män som uppgav upplevelser av allvarligt fysiskt våld i vuxen ålder. NCK menar att anledningen till detta inte är uppenbar, men preliminära analyser talar för att de män som har varit utsatta för sexuellt eller psykiskt våld under barndomen eller i vuxen ålder har varit utsatta för fler våldstyper jämfört med gruppen som har varit utsatt för fysiskt våld i vuxen ålder, vilket i viss mån antas kunna förklara skillnaderna i ohälsa mellan grupperna.³⁰

Enligt Schenck-Gustafsson och Dahlins underlagsrapport till utredningen kan en positiv utveckling inom hälso- och sjukvården

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

ses vad gäller framtagande av föreskrifter och allmänna råd till våld i nära relationer och alltmer kunskapsstödande material som t.ex. vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatta kvinnor.³¹ Deras bedömning är dock att vårdens förutsättningar för att upptäcka och agera vid mötet med våldsutsatta och våldsutövare fortfarande är under utveckling. Inom mödra- och barnhälsovård är möjligheten till upptäckt god eftersom dessa verksamheter i högre grad än andra verksamheter ställer frågor om våld, enligt rapporten.³²

³¹ Se t.ex. Socialstyrelsen (2014).

³² Schenk-Gustafsson & Dahlin (2015).

Tabell 8.1 Kopplingen mellan utsatthet för allvarligt sexuellt, fysiskt och psykiskt våld i barndomen respektive i vuxen ålder och indikatorer på ohälsa i vuxen ålder

Andel i procent

	Depression	Självskada	Riskbruk alkohol	Fysisk ohälsa
Utsatthet för allvarligt sexuellt våld före 18 års ålder	Kvinnor: utsatta: 17 ej utsatta: 9 Män: utsatta: 19 ej utsatta: 9	Kvinnor: utsatta: 36 ej utsatta: 12 Män: utsatta: 27 ej utsatta: 8	Kvinnor: utsatta: 26 ej utsatta: 16 Män: utsatta: 27 ej utsatta: 21	Kvinnor: utsatta: 23 ej utsatta: 15 Män: utsatta: 16 ej utsatta: 11
Utsatthet för allvarligt sexuellt våld efter 18 års ålder	Kvinnor: utsatta: 19 ej utsatta: 10 Män: utsatta: 23 ej utsatta: 9	Kvinnor: utsatta: 43 ej utsatta: 13 Män: utsatta: 45 ej utsatta: 9	Kvinnor: utsatta: 36 ej utsatta: 16 Män: utsatta: 40 ej utsatta: 21	Kvinnor: utsatta: 24 ej utsatta: 16 Män: utsatta: 22 ej utsatta: 11
Utsatthet för allvarligt fysiskt våld före 18 års ålder	Kvinnor: utsatta: 22 ej utsatta: 8 Män: utsatta: 16 ej utsatta: 8	Kvinnor: utsatta: 39 ej utsatta: 12 Män: utsatta: 24 ej utsatta: 6	Kvinnor: utsatta: 24 ej utsatta: 17 Män: utsatta: 30 ej utsatta: 20	Kvinnor: utsatta: 29 ej utsatta: 14 Män: utsatta: 18 ej utsatta: 10
Utsatthet för allvarligt fysiskt våld efter 18 års ålder	Kvinnor: utsatta: 21 ej utsatta: 9 Män: utsatta: 14 ej utsatta: 9	Kvinnor: utsatta: 36 ej utsatta: 14 Män: utsatta: 21 ej utsatta: 7	Kvinnor: utsatta: 30 ej utsatta: 17 Män: utsatta: 37 ej utsatta: 19	Kvinnor: utsatta: 26 ej utsatta: 16 Män: utsatta: 13 ej utsatta: 11
Utsatthet för allvarligt psykiskt våld före 18 års ålder	Kvinnor: utsatta: 22 ej utsatta: 9 Män: utsatta: 19 ej utsatta: 8	Kvinnor: utsatta: 42 ej utsatta: 12 Män: utsatta: 30 ej utsatta: 7	Kvinnor: utsatta: 24 ej utsatta: 17 Män: utsatta: 28 ej utsatta: 21	Kvinnor: utsatta: 29 ej utsatta: 15 Män: utsatta: 20 ej utsatta: 10
Utsatthet för allvarligt psykiskt våld efter 18 års ålder	Kvinnor: utsatta: 19 ej utsatta: 8 Män: utsatta: 17 ej utsatta: 9	Kvinnor: utsatta: 32 ej utsatta: 12 Män: utsatta: 29 ej utsatta: 7	Kvinnor: utsatta: 24 ej utsatta: 16 Män: utsatta: 30 ej utsatta: 21	Kvinnor: utsatta: 25 ej utsatta: 14 Män: utsatta: 18 ej utsatta: 11

Källa: NCK-rapport 2014:1, s. 79, 82, 85.

Utrikes födda och nyanlända migranter – särskilt kvinnor – har sämre hälsotillstånd än inrikes födda

I Statistiska Centralbyråns (SCB) rapport *Integration – en beskrivning av läget i Sverige* från 2013, framkommer att inrikes födda kvinnor i större utsträckning än utrikes födda kvinnor bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som gott. Bland männen finns däremot ingen signifikant skillnad, enligt rapporten. När fysisk hälsa mäts i form av värk är det tydligt att både utrikes födda kvinnor och män i större utsträckning än inrikes födda har besvär med svår värk. Det kan till exempel handla om svår värk i skuldror, nacke eller axlar. Att ha sömnbesvär eller besvär med ångslan, oro och ångest är också vanligare bland utrikes födda. Många av hälsoproblemen gäller i synnerhet utrikes födda kvinnor.³³

I ett samarbete mellan Malmö högskola och Länsstyrelsen i Skåne bedrivs projektet *MILSA, Stödplattform för migration och hälsa*. Inom projektet genomförs bl.a. studier och kartläggningar av nyanländas hälsosituation, för att öka kunskapen om hälsotillståndet hos personer som nyligen har anlänt till Sverige.³⁴ I en delrapport till projektet framkommer att hälsosituationen för nyanlända är komplex och varierar beroende på flera faktorer och påverkas av upplevelser av migrationen. Asylsökande och flyktingar har ofta upplevt stor stress och trauma både före, under och efter själva migrationen. Överlag uppvisar studiens informanter större problematik kring psykisk ohälsa än fysisk ohälsa. Studien pekar på att det finns flera miljömässiga och individuella faktorer som påverkar hälsotillståndet utöver t.ex. utbildningsbakgrund och yrke, vilket är faktorer som annars ofta inkluderas i dylika forskningssammanhang. När informanterna i studien skattade sin egen fysiska och psykiska hälsa, uppskattade män sin hälsa som bra eller mycket bra i större utsträckning än kvinnor. Majoriteten av kvinnorna i studien skattade sin psykiska hälsa som dålig.³⁵ Det ska dock nämnas att studien var liten med ett fåtal informanter.

³³ SCB (2013b). Se även Hollander (2013).

³⁴ Se Länsstyrelsen i Skånes län:

<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/plattform-for-migration-och-halsa/Pages/plattform-for-migration-och-halsa.aspx>

³⁵ Ikonen (2015).

Skillnader i hälsa mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning

Enligt organisationen *Forum – Kvinnor och Funktionshinder* debatteras sällan kvinnoperspektiv inom handikapprörelsen. De menar att intressefrågorna har ett slags könlöst perspektiv, och ofta är formade utifrån ett traditionellt manligt perspektiv. I kvinnorörelsen finns å andra sidan ingen debatt som berör funktionsnedsättningar, menar organisationen. Sammantaget leder det till att när kvinnors rättigheter debatteras finns sällan ett perspektiv som berör kvinnor med funktionsnedsättningar. Organisationen *Forum – Kvinnor och Funktionshinder* visar i rapporten *Jämställdhet är en förutsättning för jämlikhet*, som bygger på en enkätundersökning till kvinnor i deras medlemsorganisationer, att ett av de områden som respondenterna anser bör arbetas mer med, ur kvinnors perspektiv, är livsstil och hälsa. Respondenterna i undersökningen anser också att bemötande och attityder i vården är en viktig faktor, där de misstänker att kvinnor behandlas sämre än män.³⁶

8.3.3 Medellivslängden ökar, men mer för män än för kvinnor

I Sverige har man på ett framgångsrikt sätt lyckats bekämpa dödlighet som drabbar yngre åldersgrupper, i t.ex. trafikolyckor och infektionssjukdomar. Därför uppnår också allt fler människor en högre ålder och hinner då utveckla sjukdomar som är ovanligare i lägre åldrar. De vanligaste dödsorsakerna är i dag hjärt- och kärlsjukdomar och cancer. Kvinnor lever fortfarande längre än män – 2014 var medellivslängden för kvinnor 84 år och för män 80 år – men skillnaderna mellan könen har minskat stort de senaste decennierna. Detta beror på att mäns medellivslängd har ökat, till stor del beroende på att mäns dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar minskar. Minskad dödlighet i alkoholrelaterad sjukdom, självmord och olycksfall är andra förklaringar.³⁷

Folkhälsomyndighetens årsrapport från 2014 om folkhälsan i Sverige visar att skillnaderna i medellivslängd skiljer sig mer åt mellan utbildningsgrupper än mellan könen. Vid 30 års ålder har kvinnor i

³⁶ Forum – kvinnor och funktionshinder (2011).

³⁷ Schenck-Gustafsson & Dahlin (2015); Folkhälsomyndigheten (2014a).

genomsnitt 54 år kvar att leva, och män har 50,7 år kvar, dvs. en könsskillnad om 3,3 år. Motsvarande skillnad i livslängd mellan personer med kort utbildning och lång utbildning är 5 år. Skillnaderna i livslängd mellan grupper med olika utbildningsbakgrund har ökat under de senaste decennierna. Kvinnor med endast grundskoleutbildning har haft den minst gynnsamma utvecklingen, för vilka den återstående medellivslängden vid 30 års ålder nästan inte har ökat alls under den senaste tjugoårsperioden.³⁸

Den största könsskillnaden i dödlighet återfinns i ålderskategorin 15–24 år, där det är mer än dubbelt så vanligt att män dör än att kvinnor dör. Detta beror främst på att olyckor och självmord är betydligt vanligare bland män än bland kvinnor. Även i kategorin 25–44 är dödligheten betydligt större bland män, på grund av ovanstående skäl men även av alkoholrelaterade sjukdomar. Cancerdödligheten är dock större bland kvinnor i denna ålderskategori, samt i ålderskategorin 45–64 år.³⁹

8.3.4 Sjukdomar och läkemedel är inte könsneutrala

Enligt Schenck-Gustafsson och Dahlins forskarrapport till utredningen, är det numera väl känt att förekomsten av vissa sjukdomar skiljer sig åt mellan kvinnor och män, även om man bortser från sjukdomar relaterade till det reproduktiva systemet. Även sjukdomsförebyggande insatser kan skilja sig åt mellan könen. Till exempel kan kvinnor och män ha olika riskfaktorer som oftast är kopplade till det reproduktiva systemet.

Några exempel på sjukdomar som är vanligare förekommande hos kvinnor än hos män är benskörhet, lungsjukdomar, gallsten och migrän. Sjukdomar som ätstörningar, depression och fibromyalgi är också vanligare hos kvinnor, vilka är exempel där genusfaktorer såsom samhällets krav och inställningar kan spela en roll. Sjukdomar som är vanligare förekommande hos män är t.ex. vissa typer av hjärtinfarkt, matstrups- och tjocktarmscancer, schizofreni och autism.

Samma sjukdom kan också ge olika symptom och sjukdomsmanifestationer hos män och kvinnor. Bland de sjukdomar som är

³⁸ Folkhälsomyndigheten (2014a).

³⁹ Ibid.

lika vanligt förekommande hos män som hos kvinnor kan kön ändå vara viktigt att ta hänsyn till, då t.ex. aspekter som rör graviditet, menopaus och medicinering med p-piller eller testosteron påverkar läkemedelseffekter och hur sjukdomar visar sig.

Män och kvinnor kan också reagera olika på läkemedel. Även dosering av och biverkningar från läkemedel kan skilja sig åt mellan könen. Separata könsspecifika rekommendationer kan därmed behöva användas för flera läkemedel, vilket studier har visat vara ett bristande område.

Trots ovanstående uppmärksammade könsskillnader är kvinnor ofta underrepresenterade i kliniska läkemedelsstudier. Vid basalforskning används hondjur, eller celler från djur med honkön, enbart i några procent av fallen. Detta trots att målgruppen i flera fall är till övervägande delen kvinnor. Ett vanligt förekommande exempel på detta är inom smärtforskningen, där 97 procent av studier med djur utförs på handjur trots att målgruppen är äldre kvinnor med kronisk smärta. Jämfört med 1990-talet tas kvinnor med i kliniska prövningar av läkemedel i något ökad utsträckning. Det är dock fortfarande ovanligt med specifika dosrekommendationer för kvinnor respektive män.

Enligt Schenck-Gustafsson och Dahlin visar forskning att vissa förbättringar har skett gällande medvetenhet kring könsspecifik klinisk kunskap, t.ex. vad gäller hjärt- och kärlsjukdomar. Trots ökad kunskap finns dock fortfarande områden som inte är tillräckligt belysta. Det finns till exempel få studier om behandling av hjärtsvikt och hjärtinfarkt hos kvinnor. De flesta hjärtsviktstudier som ligger till grund för riktlinjer har utförts på män med hjärtsvikt och ännu finns ingen evidensbaserad behandling för kvinnor med hjärtsvikt. Rytmrubbningar på hjärtat ter sig också olika mellan könen, och de etablerade riskfaktorerna såsom högt blodtryck, rökning, diabetes med mera kan ha en annan betydelse för kvinnor. Vissa specifikt kvinnliga riskfaktorer såsom graviditets- och förlossningskomplikationer och för tidigt klimakterium måste också tas hänsyn till.

Kvinnor rapporterar oftare biverkningar och drabbas oftare av läkemedelsrelaterad sjuklighet än män. De ordinerar i genomsnitt fler läkemedel än vad män får ordinerat, och löper därmed också större risk att få fler olämpliga kombinationer av läkemedel. I flera studier av äldres läkemedelsanvändning har det konstaterats att äldre

kvinnor något oftare än äldre män ordineras läkemedel som kan orsaka förvirring och fall.

Flera andra skillnader i läkemedelsförskrivning har påvisats. Som exempel kan nämnas att flera grupper av läkemedel mot hjärt- och kärlsjukdomar förskrivs i något större utsträckning till män än kvinnor. Det finns även tydliga könsskillnader i regelbunden användning av lugnande medel och sömnmedel, där kvinnor och flickor förskrivs medel i högre utsträckning. Könsskillnaderna kan inte helt förklaras av motsvarande könsskillnader i rapporterade sömnbesvär. Förskrivningen av antidepressiva medel till barn och ungdomar ökar för både pojkar och flickor, men det är bland flickor i åldern 15–19 år som ökningen är som störst. Stora skillnader syns också baserat på utbildningsbakgrund, där kvinnor med kort utbildning använder betydligt mer beroendeframkallande lugnande medel än kvinnor med lång utbildning.⁴⁰

Psykisk ohälsa är stor bland unga kvinnor medan självmord är vanligare bland män

I patientenkäter rapporterar kvinnor i alla åldersgrupper i större utsträckning än män att de lider av ångslan, oro och ångest. När det gäller utvecklingen av psykisk ohälsa bland unga i åldern 16–24 år rapporterar dubbelt så många kvinnor som män besvär av ångslan, oro eller ångest. Andelen kvinnor med dessa besvär fortsätter dessutom att öka. Två andra grupper vars psykiska välbefinnande är betydligt sämre än andras är kvinnor med utlandsfödda föräldrar och ensamstående kvinnor med barn.⁴¹ (Upplevelser av ångslan, ångest och oro hos olika yrkesgrupper av kvinnor och män diskuteras även i kapitel 5 om ekonomisk jämställdhet, se avsnitt Arbetsmiljö).

Självmord är vanligare bland män än bland kvinnor i alla åldersgrupper, och det är vanligare bland äldre än yngre. Män begår självmord ungefär dubbelt så ofta som kvinnor, medan fler kvinnor under 50 år oftare vårdas för självmordsförsök. I förvärvsarbetande ålder är självmord vanligast i gruppen med förgymnasial utbildning.

⁴⁰ Hela ovanstående avsnitt, 8.3.4 om sjukdomar och läkemedel, utgår från Schenck-Gustafsson och Dahlins underlagsrapport (2015).

⁴¹ Schenck-Gustafsson & Dahlin (2015).

Män med förgymnasial utbildning begår självmord mer än dubbelt så ofta som de med eftergymnasial utbildning. Däremot är självskaadebeteende vanligare bland kvinnor; i åldersgruppen 15–24 år är det mer än dubbelt så vanligt bland kvinnor. Sjukhusinläggningarna för självskaadebeteende har ökat sedan 1990-talet och nådde sin topp 2007, för att därefter minska något igen.⁴²

En anledning som återkommande förs fram vad gäller mäns högre självmordsfrekvens är att diagnostiken av depression är sämre för män än för kvinnor, och att detta även är en orsak till underbehandling av antidepressiva medel för män. Om diagnoskriterierna främst utgår från kvinnors symptom ökar risken att vården inte uppmärksammar mäns psykiska ohälsa och därigenom inte heller kan ge behandling.⁴³

Även utredningen *Män och jämställdhet* diskuterar underdiagnosticeringen av mäns psykiska ohälsa och pekar på att den oftare tar sig uttryck i aggressivitet, utåtagerande beteende och missbruk av alkohol och droger. Forskning har även visat att depression genom uttryck som maktlöshet och brist på kontroll kan uppfattas som en feminiserad sjukdom och att män därför tenderar att underbetona och dölja sina depressioner. Män rapporterar t.ex. i större utsträckning kroppsliga symptom som bröstsmärtor eller problem med andning och hjärtat, medan kvinnor oftare beskriver depressioner i termer av känslomässiga uttryck och uttrycker skam- och skuld känslor.⁴⁴ Som diskuteras ovan kan detta dock också till viss del vara konsekvensen av en så kallad genusbias, där vårdgivares uppfattningar om kön kan leda till att män och kvinnor får olika typer av frågor i en vårdsituation.

På liknande vis som diagnoskriterierna kring depressioner tycks utgå från en kvinnlig norm och/eller inte tillräckligt väl uppmärksammar depressioner hos män, finns en risk att diagnostiken för att upptäcka ADHD och autism utgår från en manlig norm. Betydligt fler pojkar än flickor får diagnosen ADHD eller autism. Pojkar med ADHD beskrivs som mer våldsamma och med större anpassningssvårigheter än flickor, vilket har medfört att pojkars beteenden har setts som mer angelägna för vården att undersöka och utreda. Studier

⁴² Folkhälsomyndigheten (2014a); Schenck-Gustafsson & Dahlin, (2015).

⁴³ Schenck-Gustafsson & Dahlin (2015).

⁴⁴ SOU 2014:6.

har visat att utredningar av flickor med relationsproblem, ångest eller ätstörningar stannar vid detta, trots att besvären kan vara symptom på någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.⁴⁵

Totalt 36 procent av respondenterna i Folkhälsomyndighetens enkät till transpersoner svarade att de minst en gång under de senaste tolv månaderna allvarligt övervägt att ta sitt eget liv. Det är en betydligt högre andel än befolkningen i övrigt (sex procent). Även andelen som har försökt att ta sitt liv under de senaste tolv månaderna var högre än bland befolkningen i övrigt, fem procent respektive en procent. Av de som allvarligt övervägt att ta sitt eget liv, svarade 18 procent att det helt och hållet berodde på deras transerfarenhet, och 72 procent svarade att det till viss del berodde på den erfarenheten. Folkhälsomyndigheten menar att resultatet kring transpersoners självmordsbenägenhet är i enlighet med tidigare studier, både i Sverige och internationellt.⁴⁶ Myndighetens mätningar visar även att i alla åldersgrupper, förutom den äldsta, samt på alla utbildningsnivåer var andelen som haft självmordstankar de senaste tolv månaderna större bland homo- och bisexuella än bland heterosexuella.⁴⁷

8.3.5 Bemötande i och erfarenheter av vården

I undersökningar av bemötande i vården som genomförs av Vårdbarometern och Nationell Patientenkät framkommer att både män och kvinnor i stor utsträckning är nöjda med vården, men att män är mer nöjda än kvinnor. Kvinnor uppger i lägre grad än män att de får tillräcklig information. Män uppsöker dock inte vården lika ofta som kvinnor och kommer i lägre utsträckning till olika sorters screeningprogram.⁴⁸

I den svenska regeringens senaste rapport om åtgärder för genomförande av *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* (CEDAW), framkommer bl.a. att av de anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen som rörde sjukvård under år 2009, var de vanligaste diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning. Detta gällde för både män och kvinnor som

⁴⁵ Sveriges kommuner och landsting (2014a).

⁴⁶ Folkhälsomyndigheten (2015).

⁴⁷ Folkhälsomyndigheten (2014b).

⁴⁸ Schenck-Gustafson & Dahlin (2015).

anmälde. Därefter kom kön och sexuell läggning. Det var fler kvinnor än män och andra (personer med transidentitet eller personer som inte vill definiera sin könstillhörighet) som anmälde diskriminering som har samband med kön eller sexuell läggning. De flesta anmälningar riktades mot landsting och därefter kommer privata aktörer.⁴⁹

Folkhälsomyndighetens rapport om transpersoners hälsosituation visar att majoriteten av respondenterna i deras undersökning svarade att de fått ett gott bemötande och bra hjälp i mötet med sjukvården. Samtidigt angav 28 procent att de blivit dåligt bemötta på grund av sin transerfarenhet, och många avstår från att söka vård på grund av oro för dåligt bemötande. Rapporten visar även på en stor okunskap inom vården om transpersoners situation. Knappt en tredjedel svarar att de har fått utbilda sjukvårdspersonalen om sin transerfarenhet för att få rätt hjälp.⁵⁰

Regionala skillnader i förlossningsvården

Förlossningsvården skiljer sig något åt i olika delar av landet. Enligt Socialstyrelsen, som har sammanställt statistik från det medicinska födelseregistret åren 1973–2011, varierar kejsarsnittsfrekvensen stort regionalt, där t.ex. Stockholms och Gotlands län förlöste en högre andel kvinnor (20 procent) med kejsarsnitt än Östergötlands län (12 procent). Det finns även stora regionala skillnader mellan olika landsting avseende olika smärtlindringsmetoder under förlossning. Skillnaderna kan avspegla olika inställningar och vårdtraditioner inom mödra- och förlossningsvård och variationer i tillgång på narkosläkare, enligt Socialstyrelsen. Den lägsta andelen epiduralbedövningar hade Skåne med 34 procent och den högsta andelen hade Gävleborg med drygt 61 procent. En annan faktor som skiljer sig åt mellan olika landsting är andelen kvinnor som får bristningar av grad III och IV vid vaginalförlossning, där t.ex. förstföderskor i Kronoberg och Stockholm löper större risk än deras motsvarigheter i Gotland och Halland. Sådana bristningar ökar risken för anal- och urininkontinens och smärtor i underlivet. Socialstyrelsen konstaterar

⁴⁹ Regeringskansliet (2014).

⁵⁰ Folkhälsomyndigheten (2015).

även i rapporten att andelen kvinnor med kort vårdtid efter vaginal förlossning varierar anmärkningsvärt mellan olika landsting: från knappt 86 procent i Jönköping till omkring 50 procent på Gotland. Faktorer som avstånd till sjukhus, tillgång på uppföljning i hemmet, patienthotell eller annan kvalificerad eftervård påverkar sannolikt vårdtiderna. Troligen kan skillnaderna också avspegla variation i resurstillgång och lokala vårdtraditioner, menar Socialstyrelsen.⁵¹

8.3.6 Arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro

Det finns tydliga skillnader mellan kvinnor och män när det gäller arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro. Kvinnor är i större utsträckning än män drabbade av arbetsrelaterade hälsoproblem och är även sjukskrivna i högre grad än män. Män dör i väsentligt högre utsträckning än kvinnor i arbetsplatsolyckor. För en mer utförlig beskrivning och analys av jämställdhetsaspekter av arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro, se kapitel 5.

Flera studier pekar också på relationen mellan kvinnors sjukfrånvaro och deras större ansvar för hem- och omsorgsarbete, vilket diskuteras i såväl kapitel 6 om det obetalda hem- och omsorgsarbetet som nedan, avsnitt 8.3.7.

8.3.7 Det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Den demografiska utvecklingen medför att befolkningen i Sverige blir allt äldre. Det medför i sin tur att många äldre människor befinner sig i en situation där de är beroende av att andra bistår dem i deras vardag; vårdinrättningar och/eller anhöriga. Statistik från SCB:s arbetskraftsundersökningar visar att det var betydligt vanligare att kvinnor arbetar deltid av orsak som vård av vuxen anhörig/släkting 2014: 85 procent kvinnor och 15 procent män.⁵² Enligt en studie från Socialhögskolan vid Stockholms universitet är det lika vanligt att män som kvinnor ger anhörigomsorg (dvs. utan att för den skull

⁵¹ Socialstyrelsen (2013a).

⁵² Se SCB statistikdatabas: http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Temaomraden/Jamstalldhet/Indikatorer/Jamn-fordelning-av-det-obetalda-hem--och-omsorgsarbetet/Obetalt-arbete/Sysselsatta-20-64-ar-som-arbetar-deltid-av-orsak-som-vard-av-barn-och-vard-av-vuxen-anhorigslakting-2014/

arbeta deltid), men det är mer vanligt att kvinnor ger omfattande omsorg. Studien visar även att män och kvinnor påverkas olika av att ge anhörigomsorg. Exempelvis påverkas kvinnors välbefinnande och vardagsliv mer än mäns av att ge anhörigomsorg, då det är nästan dubbelt så vanligt att omsorgsgivandet uppfattas som fysiskt eller psykiskt påfrestande bland kvinnor som bland män. Kvinnor upplever också i större utsträckning svårigheter att hinna med fritidsaktiviteter eller att umgås med vänner till följd av omsorgsgivandet.⁵³ Se vidare kapitel 6 i detta betänkande.

Som även visas i kapitel 6 utgör obetalt arbete generellt sett en större del av kvinnors arbete än av mäns arbete. SKL pekar i rapporten *(O)jämsställdhet i hälsa och vård* på att forskare inom folkhälsa och försäkringsmedicin framhåller att kvinnors obetalda arbete bidrar till deras totala arbetsbörda och kan påverka hälsa, sjuklighet och sjukfrånvaro. Forskare som har undersökt fördelningen av hushållsarbetet lyfter fram att belastningen handlar både om ansvaret för och utförandet av hushålls- och omsorgsarbete. Det har visat sig att ett ständigt pågående arbete med att hålla rent efter andra och ta hand om och vårda barn eller åldrande föräldrar, ger känslor av stress och sömnproblem hos kvinnor. Det är också ett arbete som inte alltid uppfattas som ett arbete, och som inte kan planeras och utföras när tid finns, utan styrs av andras behov i större utsträckning än sådant arbete som oftare utförs av män, såsom reparationer i hemmet, av bilen etc. Studier av Försäkringskassan visar även att kvinnors sjukfrånvaro påverkas av föräldraskap. Två år efter att en kvinna har fått sitt andra barn ökar risken för sjukfrånvaro betydligt. Kombinationen av förvärvsarbete och ansvar för hem och familj har visat sig samvariera med ökad risk för sjukskrivning. Studier visar även att mäns arbetsförmåga förblir oförändrad när de blir föräldrar.⁵⁴

⁵³ Szebehely, Ulmanen & Sand (2014b).

⁵⁴ Sveriges kommuner och landsting (2014a).

8.3.8 Idrott, fritid, rekreation – och hälsa

Ämnet gymnastik har varit en del av skolundervisningen sedan tidigt 1800-tal. På 1980-talet bytte ämnet namn till idrott, för att 1994 ändras till idrott och hälsa. Enligt en rapport från Gymnastik- och idrottshögskolan (GIH), *Jämställda villkor i idrott och hälsa – med fokus på flickors och pojkars måluppfyllelse*, speglar dessa namnändringar en förskjutning av såväl ämnets syfte, mål och innehåll som dominerande perspektiv på ämnet.⁵⁵ Samtidigt visar forskning att det råder en diskrepans kring hur hälsoaspekten ska tas om hand inom ämnet och det tycks råda en oklarhet kring vad undervisningen egentligen ska bestå av, och hur den ska utvärderas och betygsättas. Lärare inom idrott och hälsa lägger mer fokus på fysisk aktivitet än lärande om hälsa och livsstilsvanor.⁵⁶

I Skolverkets rapport *På pojkarnas planhalva?* från 2010, som i stor utsträckning bygger på ovan nämnda studie från GIH, framkommer att undervisningen i idrott och hälsa inte alltid utformas på båda könen villkor. Föreningsidrotten utövar ett stort inflytande på utformningen av ämnet, vilket gynnar de elever som är föreningsaktiva inom någon idrott på sin fritid. Pojkar är mer aktiva inom föreningsidrotten än flickor, men flickor med utländsk bakgrund deltar i föreningsidrott i betydligt lägre utsträckning än såväl pojkar med utländsk bakgrund som pojkar och flickor med svensk bakgrund. Pojkar är överlag något mer positivt inställda till ämnet än flickor, och idrotter som är mer populära bland pojkar förekommer oftare i undervisningen än idrotter som är mer populära bland flickor. När ämnets innehåll får ett stort fokus på bollsporter tenderar det att gynna pojkars intresse och prestationer i ämnet. Studien visar även att pojkar i högre utsträckning anger att de får ”visa vad de kan” på lektionerna. Det har också visat sig att undervisningen i ämnet domineras av en ”maskulin norm”, där fysiska egenskaper som brukar förknippas med maskulinitet, såsom styrka, uthållighet, snabbhet, spelförståelse och bollkontroll, värderas högre än egenskaper som brukar förknippas med femininitet, såsom rörlighet, koordination, expressivitet och estetik. Vidare pekar studien på att pojkar oftare fick demonstrera svåra moment inom undervisningen och att under-

⁵⁵ Larsson m.fl. (2009).

⁵⁶ Skolverket (2010).

visningen ibland präglades av en ”hämmande välvilighet” gentemot flickor, som ibland t.ex. undslapp att göra vissa övningar.⁵⁷

Se även betänkandets kapitel 5 om ekonomisk jämställdhet, som avser utvecklingen mot jämställdhet inom utbildning.

8.4 Sammanfattning

Flera faktorer samspelar med kön i hur hälsoläget ser ut hos olika grupper, där framför allt utbildningsbakgrund, könsidentitet och könsuttryck, socioekonomisk situation samt huruvida en person är utrikes eller inrikes född spelar en avgörande roll. Personer som har varit utsatta för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld uppvisar också betydligt sämre hälsoläge än övriga befolkningen. I alla dessa fall är dock kön en fortsatt viktig faktor, då könsskillnader kvarstår även satt i relation till andra faktorer. När olika faktorer samvarierar riskerar de att förstärka varandra, som t.ex. utbildning och kön där kvinnor med förgymnasial utbildning har en mycket ogynnsam hälsosituation.

Analysen av utvecklingen på området hälsa visar att det finns könsskillnader mellan kvinnor och män på en rad områden, såsom vad gäller självskattad hälsa, sjukdomar, läkemedelsförskrivning och bemötande i vården. Stora skillnader kan ses mellan könen både i hur personer upplever sin egen hälsosituation och hur hälso- och sjukvården behandlar män respektive kvinnor. Exempelvis befaras att män underdiagnosticeras för depressioner och att flickor och kvinnor underdiagnosticeras för ADHD och autism. Det förstnämnda kan vara en (av flera) förklaringsfaktorer till mäns högre självmordsfrekvens. De könsskillnader som sågs i läkemedelsförskrivning för tio år sedan kvarstår i dag. Kvinnor drabbas av fler kvalitetsbrister i vården och dessa skillnader minskar inte över tid. Homosexuella, bisexuella och framför allt transpersoner har ett sämre hälsotillstånd och sämre psykisk ohälsa än den övriga befolkningen.

Utredningens analys visar att den arbetsrelaterade ohälsan skiljer sig åt mellan könen, där kvinnor oftare drabbas av arbetsrelaterade sjukdomar medan män oftare drabbas av arbetsplatsolyckor. Sjukfrånvaron är högre för kvinnor än för män, och antas bero på en rad

⁵⁷ Larsson m.fl. (2009); Skolverket (2010).

faktorer där ett större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet inte är en obetydlig faktor.

Den psykiska ohälsan är större hos kvinnor än hos män, och utvecklingen är särskilt allvarlig för yngre kvinnor. Som en följd av det ökar också förskrivningen av antidepressiva läkemedel i denna grupp. Självmord är dock fortsatt högre i gruppen män än i gruppen kvinnor, men även gruppen transpersoner uppvisar en alarmerande hög nivå av självmordstankar och -försök.

Medellivslängden ökar i Sverige, och könsskillnaden minskar. Detta beror främst på att mäns medellivslängd ökar och således närmar sig kvinnors livslängd. Mäns ökade livslängd beror i sin tur främst på en minskad dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar. Kvinnor med endast grundskoleutbildning har haft den minst gynnsamma utvecklingen, för vilka medellivslängden nästan inte har ökat alls under de senaste tjugo åren. Lågutbildade kvinnor har även haft sämst hälsoutveckling och hälsoklyftorna mellan hög- och lågutbildade minskar inte.

III Hur jämställdhetspolitiken har genomförts – erfarenheter och resultat

9 Regeringens jämställdhetssatsning 2007–2014 och regeringens styrning av jämställdhetspolitiken

I de följande kapitlen 9–11 redogör vi för erfarenheter och resultat av regeringens jämställdhetspolitik och särskilda jämställdhetssatsning under åren 2007–2014. I kapitel 9 görs dels en redovisning av hur regeringens medel har fördelats och utformats med avseende på olika insatser, dels en redogörelse för erfarenheter och effekter av dessa insatser. I kapitel 10 återges särskilt resultat som rör länsstyrelsernas uppgifter med undantag för de nationella kompetens- och samordningsuppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har inom området mäns våld mot kvinnor. Dessa uppgifter behandlas i kapitel 9. I kapitel 11 behandlas jämställdhetsarbetet i kommuner, landsting och regioner och resultat av programmet Hållbar utveckling (HåJ) som Sveriges kommuner och landsting (SKL) har ansvarat för.

9.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för hur regeringens särskilda jämställdhetssatsning under 2007–2014 har genomförts. Vi redovisar hur medlen har fördelats på olika delmål och ändamål och vilka resultat som nåtts.

I satsningen har ingått över 200 olika insatser som i huvudsak har genomförts av myndigheter. I den särskilda jämställdhetssatsningen ingick också regeringens program för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), ett program som pågår fortfarande, och en satsning

på jämställdhetsintegrering i kommuners, landstings och regioners verksamheter *Program för hållbar jämställdhet* (HåJ). Även ett uppdrag till länsstyrelserna, *Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet* (LUJ), har ingått i satsningen. Erfarenheter och resultat som rör HåJ respektive LUJ redovisas i kapitel 11 respektive 10. I detta kapitel 9 redovisar vi också erfarenheter och resultat som rör insatser för att motverka mäns våld mot kvinnor.

9.2 Hur har medlen fördelats¹

9.2.1 Främst till myndigheter men även till organisationer

Nästan 70 myndigheter har fått uppdrag inom ramen för jämställdhetsatsningen. Flera myndigheter har fått flera uppdrag under perioden 2007–2014.

En del av regeringens beslut har också avsett bidrag och medel till organisationer. Hit räknas bl.a. Folkbildningsrådet, Sveriges Kvinno-lobby, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), UNICEF och Allmänna barnhuset samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Mest medel har tilldelats SKL som sammanlagt har fått 245 miljoner kronor. Medel till övriga nämnda organisationer har uppgått till ca 30 miljoner kronor.

9.2.2 Flera myndigheter som fått flera uppdrag

Det sammanlagda antalet regeringsbeslut har uppgått till 233 beslut, vilket är fler än antalet myndigheter och organisationer som har fått uppdrag eller tagit emot bidrag för att genomföra olika projekt.² Ett trettiootal myndigheter och organisationer har fått medel för att genomföra mer än ett uppdrag. I detta sammanhang utmärker sig myndigheterna Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

¹ Redovisningen av hur den särskilda satsningen har fördelats baseras på dels Rambölls rapport (2015a), dels Riksrevisionen (2015). Dessa rapporter skiljer sig i viss utsträckning när det gäller hur fördelningen av regeringens jämställdhetsatsning har sett ut på olika områden. Skillnaderna är små. I huvudsak visar rapporterna i stort sett samma fördelning.

² En del insatser har tilldelats medel i flera omgångar, vilket innebär att antalet regeringsbeslut är något fler än antalet insatser. Antalet insatser som fått medel i flera omgångar är dock förhållandevis få. Fördelningen av regeringsbeslut stämmer därför relativt väl överens med fördelningen av insatserna på de olika delmålen.

(MUCF) och Socialstyrelsen som båda har fått ett förhållandevis stort antal uppdrag (32 respektive 25). Även Statistiska centralbyrån (SCB), Rikspolisstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har fått flera regeringsuppdrag.³ Bland de övriga organisationer som har fått flera uppdrag kan SKL, Folkbildningsrådet och Sveriges Kvinnolobby särskilt nämnas.

9.2.3 Mest medel till att bekämpa mäns våld mot kvinnor

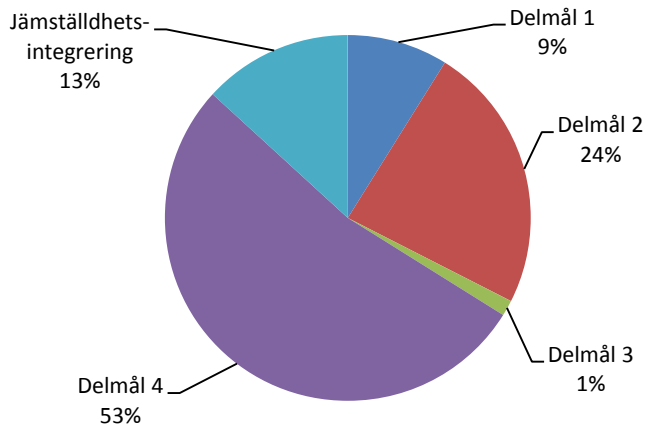
Ungefär hälften av den särskilda jämställdhetsstrategin har avsett delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Det gäller både sett till antal regeringsbeslut och tilldelade medel. Under 2007–2014 fördelades cirka 1,2 miljarder kronor för ändamål med anknytning till delmål 4 och antalet regeringsbeslut uppgick till 120, se tabell 9.1 och figur 9.1. Delmål 3, *Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*, har fått minst medel under samma period.

Tabell 9.1 Antal regeringsbeslut och tilldelade medel fördelat på respektive delmål 2007–2014

Delmål	Antal regeringsbeslut	Tilldelade medel, (miljoner kronor)
Delmål 1 En jämn fördelning av makt och inflytande	36	204
Delmål 2 Ekonomisk jämställdhet	47	540
Delmål 3 Jämn fördelning av det obetalade hem- och omsorgsarbetet	7	32
Delmål 4 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra	120	1 206
Jämställdhetsintegrering	23	301
Summa	233	2 283

Källa: Ramböll (2015).

³ Underlag från Ramböll (2015a).

Figur 9.1 Fördelning av medel per delmål och jämställdhetsintegrering

Källa: Ramböll (2015a).

En del av insatserna som har rört delmål 4 har även omfattat insatser mot prostitution och människohandel samt stöd till bl.a. hbt-jourer. Insatserna har haft en grund i delmålet, men genomförandet har haft en bredare ansats. De har i vissa fall även finansierats med anslag från andra utgiftsområden än utgiftsområde 13 Jämställdhet. Ett exempel är uppdraget till Socialstyrelsen att fördela utvecklingsmedel och stödja det lokala arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare.⁴

9.2.4 Länsstyrelserna har fått mest medel

Länsstyrelserna är de myndigheter som har tilldelats mest medel, sammanlagt ca 320 miljoner kronor. Medlen har i huvudsak gått till projekt som har handlat om att stödja och samordna organisationers arbete med att motverka mäns våld mot kvinnor och insatser för att motverka prostitution och människohandel för sexuella och andra ändamål samt insatser som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

⁴ Socialdepartementet (2011b).

Tabell 9.2 Aktörer som har tilldelats mest medel (miljoner kronor)

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

Källa: Riksrevisionen (2015). Tabellen visar endast de myndigheter eller aktörer som har tilldelats mer än 45 miljoner kronor under perioden 2007–2014.

Länsstyrelsen i Stockholms och Länsstyrelsen i Östergötlands län har fått medel för sina nationella samordningsuppdrag i fråga om prostitution och människohandel respektive hedersrelaterat våld och förtryck, se också kap 9.9.5. Socialstyrelsen är den enskilda myndighet som har tilldelats mest medel under perioden, totalt knappt 256 miljoner kronor. Merparten av Socialstyrelsens uppdrag har rört insatser inom delmålet 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*, och har handlat om att både fördela medel till bl.a. kvinno- och brottsofferjourer och utvärdera och följa upp arbetet i kommuner och landsting. Flera av uppdragen kan kopplas till förändringen i socialtjänstlagen 2007, som innebar att socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn förtydligades.⁵ Nämnas bör i sammanhanget att Socialstyrelsen utöver det uppdrag som har ingått i jämställdhetsstrategin, också har haft regeringens uppdrag att fördela utvecklingsmedel till kommuner och ideella utförare i syfte att kvalitets-

⁵ Se bl.a. SOU (2006:65), prop. 2006/07:38.

utveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld och våldsutövare.⁶

Den enskilt största satsningen har varit programmet HåJ som SKL har ansvarat för, se vidare kapitel 11.

MUCF fick totalt nästan 225 miljoner kronor för ett stort antal projekt med fokus på olika aspekter av ungdomar och jämställdhet.

Delegationen för jämställdhet i högskolan (SOU 2011:1) fördelade bidrag till jämställdhetsprojekt vid universitet och högskolor. Nämnas kan också delegationen för jämställdhet i arbetslivet, JA-delegationen (SOU 2015:50) som finansierades av jämställdhetsatsningen.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, FAS (numera Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte), tilldelades 90 miljoner kronor för att bl.a. genomföra en satsning på forskning om kvinnors hälsa.

9.3 Hur uppdragen har utformats

9.3.1 Fokus på att öka kunskap och utveckla verksamheten

Merparten av de uppdrag som har ingått i jämställdhetsatsningen har syftat till att öka kunskapen om jämställdhet och utveckla metoder och rutiner för jämställdhetsarbete. En indelning kan göras i följande kategorier:⁷

- **Kunskapsutvecklande insatser**, dvs. insatser som syftar till att samla och analysera kunskap, dvs. forskning, analys, utvärderingar, uppföljningar och kartläggningar.
- **Verksamhetsutvecklande insatser**, dvs. insatser som handlar om att utveckla arbetssätt eller verksamheters funktionsätt genom nya metoder, verktyg, rutiner eller samordning.

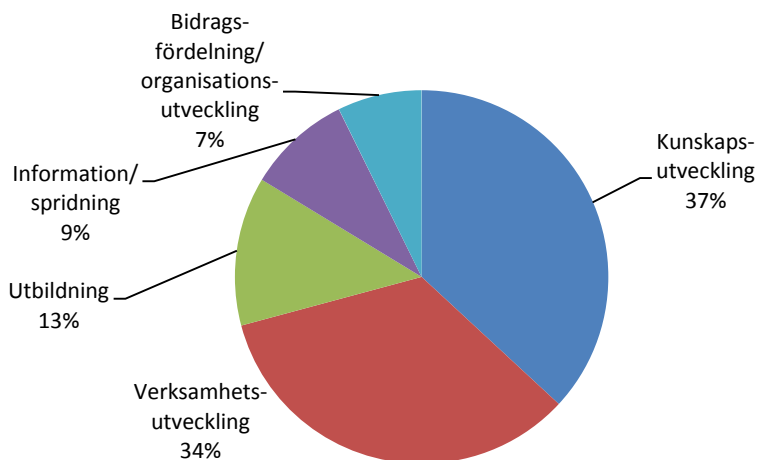
⁶ Socialdepartementet (2014b).

⁷ Ramböll (2015a) har i sin underlagsrapport till utredningen delat in de olika insatserna i de kategorier som redovisas i detta betänkande. Ramböll har bedömt regeringsbeslutens huvudsakliga inriktning, det vill säga vad som har varit insatsens huvudsakliga syfte. Det är dock viktigt att framhålla att en stor del av insatserna har omfattat flera olika typer av insatser, exempelvis både utbildning och verksamhetsutveckling. Följande redovisning av hur jämställdhetsatsningen fördelats på de olika kategorierna baseras på Rambölls underlagsrapport till utredningen.

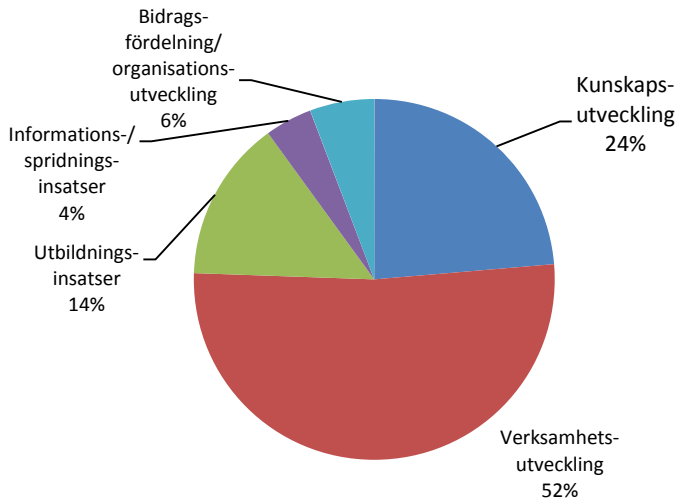
- **Utbildningsinsatser**, dvs. insatser som innehåller utbildning inom ett specifikt ämne för en särskild målgrupp.
- **Information- och spridningsinsatser**, dvs. insatser som har syftat till att sprida information om eller väcka uppmärksamhet kring en fråga, exempelvis genom kampanjer eller framtagande av informationsmaterial.
- **Bidragsfördelning**, dvs. insatser som syftar till att ge bidragsstöd till existerande verksamheter för att främja jämställdhet och stärka organisationens kapacitet.

Flest antal regeringsbeslut har avsett kunskapsutvecklande insatser, men mest medel har gått till verksamhetsutvecklande insatser, se figur 9.2 och 9.3.

Figur 9.2 Fördelning av regeringsbeslut per insattyp



Källa: Ramböll (2015a).

Figur 9.3 Fördelning av medel per insatstyp

Källa: Ramböll (2015a).

Kunskapsutvecklande insatser

Totalt har 87 insatser avsett kunskapsutveckling. Dessa har tilldelats medel om ca 540 miljoner kronor. Flera uppdrag som har tilldelats MUCF, SCB och Socialstyrelsen har handlat om att bidra till ökad kunskap till berörda målgrupper genom att genomföra kartläggningar och analyser. Exempelvis har MUCF haft i uppdrag att kartlägga förekomsten av arrangerade äktenskap och att genomföra en nationell studie av pojkars värderingar, manlighet, våld och jämställdhet. Myndigheten har också haft i uppdrag att öka kunskapen om sexuell exploatering av barn och ungdomar. SCB har till exempel haft i uppdrag att genomföra en tidsanvändningsstudie för att ge en bild av kvinnor och mäns tidsanvändning. Socialstyrelsen har gjort flera utvärderingar, t.ex. en utvärdering av ideella kvinnojourer.

Till kunskapsutvecklande insatser kan också räknas uppdragen till Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och dåvarande FAS, numera Forte. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har haft i uppdrag att särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer i olika uppdrag om arbetsmiljöns betydelse

för uppkomsten av sjukdom. FAS finansierade ett program för forskning om kvinnors hälsa. Även regeringens beslut att inrätta JA-delegationen kan räknas till de kunskapsbildande insatserna.

Verksamhetsutvecklande insatser

Totalt 79 insatser har avsett verksamhetsutvecklingsinsatser med en finansiering på totalt nästan 1,2 miljarder kronor. Exempel på sådana insatser är samverkansprojekt, jämställdhetsintegrering samt utveckling av kanaler för stöd och rådgivning. Länsstyrelserna, Socialstyrelsen och SKL är exempel på uppdragstagare som haft i uppdrag att genomföra insatser som syftar till verksamhetsutveckling. Exempelvis har länsstyrelserna haft i uppdrag att genomföra samordningsinsatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Socialstyrelsen har bl.a. haft i uppdrag att utveckla och implementera metoder för att fråga om våldsutsatthet inom hälso- och sjukvård samt att utveckla verksamhet i missbruks- och beroendevården. SKL har genomfört programmet Hållbar Jämställdhet (HåJ) som har handlat om att utifrån ett jämställdhetsperspektiv stödja kvalitetssäkring av offentligfinansierade verksamheter på kommunal- och landstingskommunal nivå, se vidare kapitel 11.

Utbildningsinsatser

Totalt 30 insatser har varit utbildningsinsatser. Exempel på sådana är konferenser eller utbildningar för myndighetspersonal och framtagande av utbildningsmaterial. Totalt har dessa insatser finansierats med medel om nästan 330 miljoner kronor. Brottsoffermyndigheten har svarat för flera utbildningsinsatser genom att till exempel genomföra utbildningsprogram för rättsväsendet vad gäller bemötande av sexualbrottsoffer samt utbildningsinsatser för att synliggöra barn som har bevittnat våld. MUCF har till exempel, inom ramen för sitt uppdrag att motverka sexuell exploatering, tagit fram kunskapsunderlag, högskoleutbildningar för professionella och utbildningar för tjeje- och killjourer. Ett annat exempel är Skolverket som har genomfört kompetensutvecklingsaktiviteter för att främja jämställdhetsarbete i skolan.

Informations- och spridningsinsatser

Totalt 21 informations- och spridningsinsatser har genomförts under båda mandatperioderna för sammanlagt drygt 96 miljoner kronor. Rikspolisstyrelsen har till exempel genomfört en informationskampanj om brott i nära relationer. Ett annat exempel är Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet som genom sitt ansvar för webbportalen www.jamstall.nu ger fakta och nyheter om jämställdhet, praktiska exempel och konkreta verktyg för jämställdhetsarbete.

Bidragfördelnings-/organisationsutvecklingsinsatser

Sammanlagt 17 insatser har avsett bidragfördelning och organisationsutveckling med en finansiering om nästan 132 miljoner kronor. MUCF har haft flera uppdrag som har handlat om att ge bidragsstöd till organisationer. Myndigheten har till exempel fördelat medel till organisationer för att arbeta med engagemangsguider samt till jämställdhetsprojekt. Myndigheten har också fördelat medel till civilsamhällesorganisationers arbete med jämställdhetsintegrering samt till nationella minoriteters organisationer för att arbeta med jämställdhet. Ett annat exempel på uppdragstagare som har fördelat medel är Folkbildningsrådet, som har delat ut projektbidrag till folkhögskolor och studieförbund i syfte att förbättra romska kvinnors möjligheter till egen försörjning eller vidareutbildning.

9.3.2 Kommuner, landsting och organisationer har varit mottagare

Flera av uppdragen har handlat om att fördela medel till kommuner, landsting och organisationer. Det gäller i hög grad uppdragen till länsstyrelserna, Socialstyrelsen, MUCF och Skolverket samt Boverket och medlen till SKL. Exempelvis fördelade Socialstyrelsen medel till kvinno- och brottsofferjourer och brottsofferverksamhet för hbt-personer.

MUCF fördelade medel till insatser för engagemangsguider, nationella minoriteters organisationer och organisationer och stiftelsers arbete med att främja jämställdhet. Skolverket fördelade under 2008–

2010 sammanlagt 33 miljoner kronor till kommuner och enskilda huvudmän för jämställdhetsprojekt. Boverket fick i uppdrag att fördela 45 miljoner kronor till kommuner för att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv.

9.3.3 Fokus på mäns våld mot kvinnor, arbetsmiljö och kvinnors företagande i början

När den särskilda jämställdhetsatsningen inleddes 2007 fanns ingen tydlig plan för hur medlen skulle användas.⁸ Enligt vad som framkommer i Riksrevisionens granskning fanns ingen beredskap eller plan på hur de nya medlen skulle användas, vilket enligt Riksrevisionens granskning förklarar varför inte hela anslaget kom att förbrukas under de första åren.⁹ Detta stöds också av våra intervjuer med företrädare för dåvarande regeringen och Regeringskansliet. Att anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder på en gång tiodubblades var resultatet av den tillträdande regeringens ambitioner att öka ansträngningarna på området. Regeringen angav att den ville göra satsningar på forskning om kvinnors hälsa och insatser för att minska mäns våld mot kvinnor.¹⁰

Enligt uppgifter till utredningen var det också viktigt att stärka kopplingen till integrationspolitiken, vilket bl.a. innebar att insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck kom att ingå i jämställdhetspolitiken. Även insatser för jämställdhet i arbetslivet skulle prioriteras. Det fanns också en stark ambition att prioritera insatser för att öka kvinnors företagande, vilket också ledde till den särskilda satsningen om 400 miljoner kronor som finansierades inom utgiftsområdet.¹¹

⁸ Se bl.a. Riksrevisionens granskning (2015).

⁹ Riksrevisionen (2015).

¹⁰ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 13.

¹¹ Intervjuer med företrädare för Regeringskansliet samt Ramböll (2015a).

9.3.4 Handlingsplaner har tagits fram för insatser mot mäns våld mot kvinnor

För insatser som rörande mäns våld mot kvinnor tog regeringen fram handlingsplanerna *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr.2007/08:39), *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (skr. 2007/08:167) samt *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja* (skr. 2009/10:229).

Några motsvarande handlingsplaner för övriga delmål har inte tagits fram, även om en strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet utarbetades och redovisades till riksdagen 2009. Denna handlingsplan fokuserade i hög grad på generella insatser inom respektive utgiftsområde och innehöll, jämfört med handlingsplanerna som avsåg delmål 4, betydligt färre riktade insatser och medel.¹²

Nämnas bör regeringens skrivelse 2011 som avsåg jämställdhetspolitikens inriktning (skr. 2011/12:3). I denna redovisar regeringen inriktningen av vilka insatser som har genomförts och vilka åtgärder som ska genomföras inom ramen för de fyra delmålen. Redovisningen är mer omfattande i fråga om delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* än övriga delmål.

9.3.5 Verksamhetsutveckling och utbildningsinsatser över flera år

Den särskilda jämställdhetsatsningen har bestått både av uppdrag som har avsett ett år och uppdrag som har sträckt sig över flera år. Fleråriga uppdrag har främst återfunnits i kategorierna verksamhetsutveckling och utbildningsinsatser och avsett delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Räknat i ekonomisk omslutning har drygt 90 procent av insatserna under 2011–2014 som har rört delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* sträckt sig över tre år eller längre.

Det finns också flera uppdrag som har rört delmål 1 *Makt och inflytande* och delmål 2 *Ekonomisk jämställdhet*, som har spänt över

¹² Skr. 2008/09:198.

flera år bl.a. uppdrag till Statens musikverk om jämställdhet inom musiklivet 2011–2014 och Arbetsmiljöverket om belastningsskador.¹³

9.4 Stöd till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering

Som beskrivs i kapitel 3.2.1 är regeringens huvudsakliga strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen jämställdhetsintegrering. Under den senaste tioårsperioden har regeringen på olika sätt verkat för att myndigheterna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter. Regeringens stöd till myndigheterna kan delas in i tre perioder.

9.4.1 Stöd till myndigheterna 2005–2007 – JämStöd

År 2005 tillsattes utredningen Jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten, med uppgift att vara ett stöd för de statliga myndigheternas, inklusive Regeringskansliets, arbete med jämställdhetsintegrering (SOU 2007:15). Utredningen, som tog namnet JämStöd, hade bl.a. i uppdrag att informera om och ta fram metoder och utbildningar i jämställdhetsintegrering. Utredningen samlade sammanlagt 1 600 personer från den statliga förvaltningen till olika aktiviteter.

I sitt slutbetänkande pekade utredningen på behovet av fortsatt stöd och stimulans av jämställdhetsintegrering i offentlig verksamhet. JämStöd föreslog att särskilda stödfunktioner skulle inrättas både centralt och regionalt under en femårsperiod.¹⁴

Enligt JämStöd:s förslag skulle den centrala stödfunktionen bestå av ett råd med uppgift att stödja myndigheternas, inklusive Regeringskansliets, arbete med jämställdhetsintegrering. Den regionala stödfunktionen skulle ligga på länsstyrelserna i samverkan med aktörer i regionen, med hjälp av en organisationskommitté vad gäller bl.a. ansvarsfördelning. Länsstyrelserna skulle tillsammans med dessa regionala aktörer ta fram regionala strategier för hur stödinsatser för jämställdhetsintegrering skulle organiseras och genomföras.

¹³ Kulturdepartementet (2011). Arbetsmarknadsdepartementet (2011b).

¹⁴ SOU 2007:15.

JämStöd föreslog vidare att arbetet för jämställda verksamheter skulle utvärderas kontinuerligt för att såväl den centrala och de regionala stödfunktionerna som andra deltagande organisationer skulle få möjlighet att reflektera över och förbättra sina insatser.

Vad gäller styrning av jämställdhetspolitiken föreslog JämStöd att regeringens styrning via regleringsbrev skulle innehålla tydligare mål och återrapporteringskrav. Utredningen menade även att uppdrag i regleringsbrev borde kompletteras med krav på mer långsiktigt arbete, exempelvis i myndigheternas instruktioner, och att en särskild kraftsamling skulle göras på jämställdhetsarbetet inom vissa prioriterade politikområden.

9.4.2 Stöd till myndigheterna 2008–2010 – Program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi)

Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning) fick 2008 i uppdrag att bygga upp ett stöd för statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. Det kom att benämnas program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi). I uppdraget ingick bl.a. att universitetet skulle vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering och etablera ett forum för erfarenhetsutbyte om jämställdhetsintegrering. Universitetet skulle även samråda med berörda parter, såsom statliga myndigheter, länsstyrelser, universitet och högskolor och Sveriges Kommuner och Landsting.¹⁵

I uppdraget beskriver regeringen det stöd som myndigheter kan vara i behov av i sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Enligt regeringen krävs ett systematiskt förändringsarbete om en organisation mer långsiktigt ska kunna jämställdhetsintegrera sin kärnverksamhet. Ett sådant arbete kräver såväl utbildning, kunskap om metoder och tydliga mål som en engagerad ledning. I regeringens uppdrag refereras till en intervjuundersökning inom JämStöd, i vilken konstaterades att personer som har deltagit i utbildningar avseende jämställdhetsintegrering ser ett behov av fortsatt stöd på myndigheterna, bl.a. med att fortsätta utveckla och verksamhetsanpassa de metoder som utbildningarna har gett, och att följa upp och mäta effekter av arbetet.

¹⁵ Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008a). Se även skr. 2011/12:174.

Mot bakgrund av ovanstående såg regeringen ett behov av att inrätta en stödfunktion som skulle ges möjlighet att verka för långsiktighet och kontinuitet i myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Samtidigt menade regeringen att det efterfrågade stödet på sikt skulle kunna tillgodoses på en fristående konsultmarknad, varför de inte bedömde det som nödvändigt att etablera en permanent statlig stödstruktur för jämställdhetsintegrering.

Enligt slutrapporten för Jämi från 2010 har det övergripande målet med arbetet varit att skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering. Universitetet för fram vikten av ett tydligt politiskt ägarskap och att arbetet med jämställdhetsintegrering behöver bygga på samverkan.¹⁶

Konsultföretaget Kontigo genomförde 2010 en utvärdering av Jämi. Enligt Kontigo hade regeringens uppdragsbeskrivning varit otydlig, vilket hade lett till oklarheter om Jämi:s uppdrag. Kontigo fann vidare att valet av Nationella sekretariatet för genusforskning som utförare gav programmet en akademisk utgångspunkt, vilket försämrade möjligheterna att nå målgruppen statliga myndigheter, eftersom upparbetade kanaler saknades. Kontigo ifrågasatte i rapporten om det är inom akademien som den främsta kompetensen finns när det gäller jämställdhetsintegrering av statliga verksamheter. Kontigo fann också att regeringens styrning av programmet hade varit otydlig. Enligt Kontigo behövs det tydligare uppdrag, konsekvensanalyser av val av huvudman för stöd till myndigheterna och en kombination av teoretiker och praktiker i genomförandet av stödet.¹⁷

Även företrädare för Regeringskansliet och för Nationella sekretariatet för genusforskning anser att planeringen av Jämi var otydlig och inte gav tillräckliga förutsättningar för framgång. Nationella sekretariatet för genusforskning hade inte rätt kontaktnät eller auktoritet bland myndighetsföreträdarna. De myndigheter som sekretariatet skulle samverka med hade inte heller egna, motsvarande uppdrag att jämställdhetsintegrera sin verksamhet, vilket försvårade uppdraget och gjorde att det huvudsakligen kom att handla om kunskapsproduktion.¹⁸

¹⁶ Göteborgs universitet (2010).

¹⁷ Kontigo (2010).

¹⁸ Intervju med Nationella sekretariatet för genusforskning 2015-03-25, samt S/JÄM, 2015-04-07.

9.4.3 Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), 2012–2015

Uppdrag 2013–2014 (JiM 1)

År 2012 beslutade regeringen att sammanlagt 18 myndigheter skulle få ett särskilt uppdrag att ta fram en plan för hur respektive myndighet skulle kunna nå de jämställdhetspolitiska målen.¹⁹ Uppdraget avsåg 2013–2014. Dessa myndigheter var Arbetsmiljöverket, Boverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försvarmakten, Försäkringskassan, Konstnärnämnden, Kriminalvården, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Pensionsmyndigheten, Sametinget, Statens institutionsstyrelse, Skatteverket, Skolverket, Statens musikverk, Tillväxtverket, och Vetenskapsrådet.

Valet av just dessa myndigheter föregicks av en intern beredning inom Regeringskansliet som tog fasta på vilka myndigheter som bäst passade för uppdraget. Enligt Regeringskansliet var det ett medvetet val att endast välja ut ett mindre antal myndigheter. Myndigheterna fick också särskilda medel för att genomföra uppdraget (sammanlagt 25 miljoner kronor).²⁰

Parallellt med att dessa myndigheter fick uppdraget att ta fram en plan för sitt jämställdhetsarbete, fick Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning) i uppdrag att ge stöd till myndigheterna. I uppdraget ingick bl.a. att ge stöd i planering och genomförande av myndigheternas uppdrag och anordna forum för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter. Universitetet skulle också identifiera och sprida lärande exempel samt sammanställa resultatet av myndigheternas arbete. I beslutet betonade regeringen att det är varje myndighet som ansvarar för jämställdhetsintegrering inom sitt verksamhetsområde. Enligt regeringens bedömning borde dock myndigheternas arbete stödjas av en utomstående aktör för att ge förutsättningar för resultat.²¹

¹⁹ Uppdraget gavs i myndigheternas regleringsbrev för budgetåret 2013 enligt följande (exempel Pensionsmyndigheten): Pensionsmyndigheten ska ta fram en plan för hur myndigheten ska bedriva ett utvecklingsarbete för att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Planen ska innehålla identifierade utvecklingsbehov, mål, aktiviteter och budget och ska genomföras under 2014. Vidare ska planen beskriva på vilket sätt lärdomarna från utvecklingsarbetet kan tas tillvara i myndighetens processer efter 2014.

²⁰ Intervju S/JÅM 2015-04-07.

²¹ Utbildningsdepartementet (2013b).

Uppdrag 2015–2018 (JiM 2)

Ytterligare 23 myndigheter gavs ett liknande uppdrag 2014. Även denna gång föregicks valet av en bedömning av vilka myndigheter som hade bäst förutsättningar att genomföra uppdraget.²² En skillnad var att uppdraget avser en längre tidsperiod, 2015–2018, och att myndigheternas planer ska redovisa på vilket sätt arbetet med jämställdhet integreras i myndighetens ordinarie verksamhet.²³ Följande myndigheter gavs detta uppdrag: Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Folke Bernadotteakademien, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Myndigheten för yrkeshögskolan, Riksutställningar, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Socialstyrelsen, Statens konstråd, Statens kulturråd, Statens skolinspektion, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Verket för innovationssystem och Åklagarmyndigheten.

De tidigare 18 myndigheterna gavs ett liknande uppdrag som de nya myndigheterna i regleringsbrevet för 2015. Antalet myndigheter som har ett regeringsuppdrag att ta fram en plan på hur de ska arbeta för att integrera ett jämställdhetsperspektiv sina verksamheter uppgår för närvarande till 41 stycken.

I samband med att antalet myndigheter ökade gavs också Göteborgs universitet ett fortsatt uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering. I uppdraget betonar regeringen att stödet till myndigheterna ska vara verksamhetsanpassat och att universitetet ska samråda med länsstyrelsernas särskilt sakkunniga för frågor om

²² Intervju S/JÄM 2015-04-07.

²³ Uppdragen gavs i regleringsbrevet för 2015. Exempel Arbetsförmedlingen: "Arbetsförmedlingen ska redovisa en plan för hur myndigheten avser att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Planen ska innehålla identifierade utvecklingsbehov samt mål och aktiviteter som myndigheten avser att vidta och genomföras under 2016–2018. Vidare ska planen beskriva på vilket sätt jämställdhet kan integreras och bli en del av myndighetens ordinarie verksamhet, exempelvis i myndighetens styrprocesser. Planen ska slutredovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet med kopia till Socialdepartementet) senast den 2 november 2015. Myndigheten ska lämna en delredovisning i särskild ordning den 22 februari 2018, och beskriva och analysera resultatet av genomfört arbete 2015–2017. Redovisning av åtgärder och resultat ska även ske årligen i myndighetens årsredovisning."

jämställdhet och andra relevanta aktörer. Vidare ska Göteborgs universitet löpande utvärdera uppdraget.²⁴

9.4.4 Erfarenheter av JiM-uppdraget 2013–2014

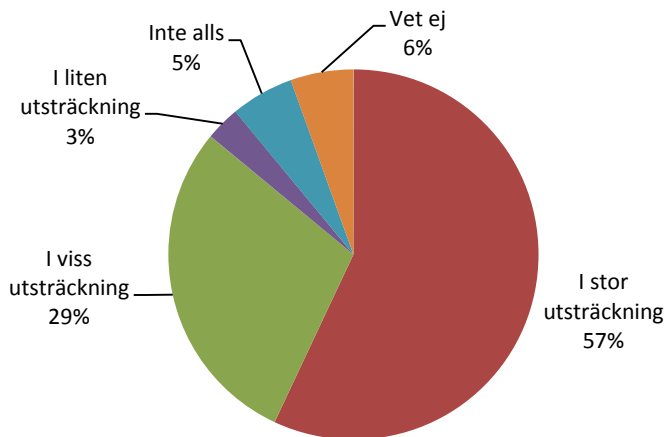
Utredningens enkät- och intervjuundersökning

I vår enkätundersökning ingick frågor om hur myndigheterna upplevde stödet från Göteborgs universitet. Det har också varit en fråga som belysts i vår intervjuundersökning av myndigheter.

Vi kan konstatera att merparten av myndigheterna som har fått stöd av Göteborgs universitet har varit nöjda med detta. Endast en mindre andel finner att stödet har varit otillräckligt, se figur 9.4. Detta resultat bekräftas också i våra intervjuer med myndigheterna.

Figur 9.4 Enkätresultat: Stödfunktion JiM

I vilken utsträckning anser du att stödet från Nationella sekretariatet för genusforskning i myndighetens genomförande har varit tillräckligt?*



Källa: Utredningens enkätundersökning (2015).

*Enbart svar från de myndigheter som deltagit i den särskilda JiM-satsningen, 35 myndigheter i urvalet.

²⁴ Utbildningsdepartementet (2014a).

Det som framhålls som positivt av myndigheterna är möjligheterna till erfarenhetsutbyte med andra myndigheter. De framhåller också att universitetet har bidragit positivt genom introduktionen i jämställdhetsarbetet och stödet till myndighetens ledning. Flera myndigheter för dock fram ett ökat behov av verksamhetsanpassat stöd och ökad förståelse för verksamhetens förutsättningar. Ett par större myndigheter menar att myndigheterna själva måste bygga upp en egen kompetens och interna stödfunktioner som inte är beroende av en extern aktör. Några myndigheter uppger att de inte har efterfrågat något särskilt stöd från universitetets sida.²⁵

Nationella sekretariatets redovisning

Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet har följt upp och analyserat det stöd som har lämnats till myndigheterna. Som grund för sin redovisning har universitetet genomfört en enkätundersökning som vände sig till de myndigheter som ingick i första omgången av uppdrag om jämställdhetsintegrering.²⁶

Enligt Sekretariatets rapport har myndigheterna haft olika förutsättningar beroende på storlek och sakområden och tidigare erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsintegrering. Samtidigt finns enligt sekretariatet flera likheter mellan myndigheterna och skäl att dra gemensamma slutsatser.

Sekretariatet menar att det positiva med JiM-satsningen har varit kombinationen av egna uppdrag till myndigheterna, en extern stödfunktion och en nära koppling till Regeringskansliet. Ett resultat av detta är att ledningsansvaret för jämställdhetsintegrering på myndigheterna har stärkts. En annan positiv aspekt som sekretariatet för fram är stödfunktionens nära koppling till forskning och kunskapsutveckling, vilket har bidragit till att satsningen har genomstrukturerats av en syn på jämställdhetsarbete som kunskapsbaserat snarare än en åsiktsfråga. Sekretariatet ser att även en framtida stödfunktion behövs ha en nära koppling mellan forskningsbaserad kunskap och praktisk erfarenhet.

²⁵ Utredningens intervjuundersökning och frisvar till enkätundersökningen.

²⁶ Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet (2015).

Å andra sidan har satsningen haft ett kort tidsperspektiv, vilket enligt sekretariatet har gjort att myndigheterna i viss mån har satsat på sådant som är möjligt att genomföra på kort tid, snarare än det som har varit mest angeläget. Enligt sekretariatet har stödet också varit underdimensionerat. En konsekvens av kortsiktigheten och det underdimensionerade stödet är, enligt rapporten, att stödet har blivit mer generellt och mindre myndighetsanpassat än vad som hade varit önskvärt.

Sekretariatets bedömning av myndigheternas återrapportering är att myndigheterna är nöjda med det stöd de har fått från sekretariatet. Det som har varit mest uppskattat är den enskilda konsultationen. Vissa har dock ifrågasatt sekretariatets kunskap om myndigheter och deras arbete. Sekretariatet menar att alla erfarenheter från satsningen tyder på vikten av ett grundligt och rikt initialt stöd i planeringsarbetet.

En annan uppskattad del av stödfunktionen har enligt sekretariatet varit de nätverksträffar och övriga informationsutbyten som har anordnats, vilka har lyfts fram som givande och värdefulla i myndigheternas återrapporteringar. Myndigheterna efterfrågar dock träffar med mer tematisk indelning för framtiden samt mer kunskap om hur teori ska omsättas i praktik.

Vad gäller resultat av satsningen, menar sekretariatet att de myndigheter som har flyttat fram positionerna vad gäller sitt jämställdhetsarbete i stor utsträckning är de myndigheter där ledningen har varit engagerad och prioriterat arbetet. I de fall som ledningen inte prioriterar arbetet tenderar det att sidoordnas och fokus läggs på andra insatser.

Sekretariatet ser samverkan mellan myndigheterna som en av de stora vinsterna med satsningen. De menar att myndigheterna har tagit tillfället i akt att samverka och samarbeta med varandra.

Sekretariatet ifrågasätter dock frivilligheten i stödfunktionen, vilket har inneburit att myndigheterna har använt stödet på olika sätt och i olika omfattning. För att kunna dra nytta av olika erfarenheter och göra systematiska analyser och uppföljningar hade det varit bättre om stödfunktionen hade skrivits in i myndigheternas uppdrag, t.ex. vad gäller återrapportering.

Sekretariatet lyfter även fram vikten av att Regeringskansliet arbetar med jämställdhetsintegrering och att framtida uppdrag om jämställdhet i högre grad preciserar uppdragens utformning och

återrapportering i relation till de jämställdhetspolitiska målen. Sekretariatet för också fram vikten av att uppdragen medföljs av en systematisk och kvalificerad uppföljning och påföljande spridningsarbete.

9.5 Hur myndigheterna arbetar med jämställdhet

9.5.1 Både som projekt och som del i ordinarie styrning

Enligt vår enkätundersökning tycks det vara lika vanligt att myndigheter arbetar med jämställdhet som en del i den ordinarie ledningen och styrningen av myndigheten som att arbetet organiseras i separata projekt, se tabell 9.3. Sex av tio myndigheter svarar att arbetet organiseras som en del i den ordinarie ledningen och fem av tio uppger att arbetet organiseras som projekt.

Tabell 9.3 Enkätresultat: Hur arbetar din myndighet med jämställdhet?

Antal respondenter och andel i procent

Svarsalternativ	Antal	Andel i procent
Genom vår roll som arbetsgivare gentemot våra anställda	33	72
Som en del i ordinarie ledning och styrning, t.ex. genom särskilda mål eller indikatorer för jämställdhet	27	59
Vi har en särskild organisation/styrgrupp av tjänstemän som erbjuder stöd i jämställdhetsarbetet	23	50
Särskilda projekt med finansiering av regeringen inom avgränsade områden	23	50
Annat	11	24
Vi genomför inget arbete med jämställdhet	0	0

Källa: Utredningens enkätundersökning (2015).

I utredningens enkätundersökning är det möjligt att urskilja vissa skillnader mellan myndigheterna. Myndigheter som 2013 fick i uppdrag att ta fram en plan på arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv (JiM 1) uppger i betydligt högre grad än övriga myndigheter att de organiserar arbetet som en del i ordinarie styrning och

att de har en styrgrupp eller särskilda tjänstemän som stöd i arbetet. Skillnaden är markant.²⁷

Samtidigt framkommer det i utredningens intervjuundersökning att flera myndigheter ännu inte har funnit formerna för sitt jämställdhetsarbete. Det är fråga om större myndigheter eller myndigheter där arbetet pågår med att ta fram en plan för hur arbetet ska bedrivas och anpassas till verksamhetens uppdrag i övrigt.

9.5.2 Myndigheterna ser det interna jämställdhetsarbetet som en del i arbetet med jämställdhet

Som framgår ovan av tabell 9.3 om hur myndigheterna arbetar med jämställdhet svarar sju av tio att de ser arbetet med jämställdhet som en del i rollen som arbetsgivare.

Att myndigheterna ser en sådan koppling mellan det arbetsgivarpolitiska ansvaret, det interna jämställdhetsarbetet, och hur jämställdhet integreras i verksamheten, det externa jämställdhetsarbetet, är förklarligt av flera skäl. Dels finns diskrimineringslagstiftningen som, utöver förbudet mot diskriminering, också föreskriver att arbetsgivarna ska arbeta med aktiva åtgärder för att främja jämställdhet, dels har flera av myndigheterna medborgarnära kontakter. Hur myndigheten då förhåller sig i frågor om bemötande handlar i hög grad om hur myndigheten arbetar med frågor som rör värderingar och personalrelaterade frågor. Detta framhålls av flera myndigheter både i samband med utredningens intervjuer och i vår enkätundersökning.

En förklaring till att flera myndigheter uppmärksammar hur arbetsgivarpolitiska frågor samspelar med uppdrag om att främja jämställdhet i det utåtriktade arbetet är att tonvikten i regeringens särskilda jämställdhetssatsning har varit inriktad på kunskaps- och kompetensutveckling. Uppdragen om jämställdhetsintegrering har också inneburit att frågor om ledning och styrning har kommit att uppmärksammas.

²⁷ Utredningens enkätundersökning. Sju av tio JiM-myndigheter uppger att arbetet är en del i ordinarie ledning och styrning jämfört med fyra av tio övriga myndigheter. Åtta av tio JiM-myndigheter uppger att de har en särskild organisation som stöd i arbetet jämfört med fem av tio övriga myndigheter.

9.5.3 Inte bara jämställdhet utan även andra perspektiv

Flera myndigheter inom olika utgiftsområden ser kopplingar mellan arbetet med jämställdhet och uppdrag som rör andra tvärssektoriella frågor. Det framhålls i såväl vår intervjuundersökning som frisvaren på våra enkätfrågor.²⁸

Det gäller även myndigheterna på kulturområdet, vilket sannolikt beror på att dessa myndigheter i sina instruktioner har i uppgift att integrera ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i sina verksamheter (se kap. 3.6.). Det samma gäller för DO:s pågående arbete med antidiskrimineringsintegrering, dvs. att bredda jämställdhetsintegreringen till att omfatta fler diskrimineringsgrunder. Mot den bakgrunden avser regeringens uppdrag om jämställdhetsintegrering till DO att myndighetens arbete med antidiskrimineringsintegrering fortsätter inom ramen för uppdraget kring jämställdhetsintegrering.²⁹

Ett intersektionellt perspektiv lyfts också fram av Myndigheten för kulturanalys. Enligt myndigheten finns det behov av att öka kunskapen om hur olika maktordningar samverkar. Myndigheten för som exempel fram Statens historiska museer som har valt att integrera ett hbtq-perspektiv i arbetet med jämställdhet. Myndigheten för kulturanalys menar att jämställdhetsarbetet i förlängningen kan kopplas till de olika diskrimineringsgrunderna.³⁰

9.6 Resultat av regeringens särskilda jämställdhetsstrategi

9.6.1 Kunskap och insikt har ökat

Regeringens uppdrag till myndigheterna tycks ha på kort sikt påverkat myndigheterna i fråga om rutiner och metoder. Detta framgår av utredningens intervjuundersökning, se tabell 9.4. Exempelvis uppger sex av tio myndigheter att kunskapen om jämställdhet har ökat i stor eller i viss utsträckning och nästan samtliga myndigheter uppger ett behov av mer kunskap om jämställdhet för att kunna utveckla

²⁸ Utredningens enkätundersökning.

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

³⁰ Myndigheten för kulturanalys (2014a).

verksamheten. Det framgår också av enkätundersökningen, där sju av tio myndigheter uppger att myndighetens ordinarie processer för styrning, ledning och uppföljning har påverkats genom att de i större utsträckning än tidigare inkluderar t.ex. könsuppdelad statistik eller jämställdhetsanalyser.

Tabell 9.4 Enkätresultat: I vilken utsträckning har myndighetens satsningar på jämställdhet lett till följande?

Andel i procent

	I stor utsträckning	I viss utsträckning	I liten utsträckning	Inte alls	Vet ej
Kunskapen inom verksamheten om jämställdhet har ökat	30	59	9	2	0
Medvetandet om vikten av ett jämställdhetsperspektiv i den egna verksamheten har ökat	37	50	6,5	0	6,5
Myndigheten har identifierat behov av att ta fram ytterligare kunskap om jämställdhet för att kunna utveckla verksamheten	35	52	11	2	0
Myndighetens ordinarie processer för styrning, ledning och uppföljning har påverkats genom att de i större utsträckning än tidigare inkluderar t.ex. könsuppdelad statistik eller jämställdhetsanalyser	22	52	6,5	13	6,5
Myndighetens samarbete med andra aktörer såsom andra myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällesorganisationer har ökat, vad gäller jämställdhetsfrågor	17,5	28	28	22	4,5

Källa: Utredningens enkätundersökning (2015).

Det finns vissa tydliga skillnader i svaren från myndigheter som ingick i JiM 1 och övriga myndigheter. Fem av tio myndigheter som ingick i JiM1 uppger att kunskapen har ökat i stor utsträckning och att myndigheten i stor utsträckning ser ett behov av att ta fram ytterligare kunskap. Bland övriga myndigheter är det motsvarande två respektive tre myndigheter som svarar jakande på detta svars-

alternativ ”i stor utsträckning”. När det gäller frågan om myndighetens ordinarie processer för styrning, ledning och uppföljning har påverkats finns inga större skillnader.³¹

Att JiM-uppdraget i hög grad tycks ha lett till både ökad kunskap och ett ökat behov av att ta fram ytterligare kunskap bekräftas av utredningens intervjuundersökning. En återkommande uppfattning är att JiM-uppdraget har inneburit att myndigheten har behövt reflektera kring och förhålla sig till hur ett jämställdhetsperspektiv som helhet ska integreras.

9.6.2 Betydelsen av särskilda åtgärder om jämställdhet

Flera av de myndigheter som har fått både uppdrag inom jämställdhetsstatsningen och uppdrag att ta fram en plan för att integrera ett jämställdhetsperspektiv menar att de riktade uppdragen inom jämställdhetsstatsningen har underlättat arbetet med att ta fram en plan för att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Enligt företrädare för myndigheterna påverkar särskilda uppdrag om jämställdhet hur myndigheten organiserar sitt jämställdhetsarbete. Det framhålls av exempelvis av företrädare för Polisen. I detta fall uppges att kompetensutveckling och rutiner som rör mäns våld mot kvinnor har kommit att integreras i den ordinarie verksamheten och i styrningen av verksamheten.³² Ett liknande förhållande förs fram av företrädare för Skolverket som menar att JiM-uppdraget har kommit att leda till att myndigheten har sett över interna styrdokument och rutiner för att säkerställa att jämställdhet får genomslag. Även företrädare för MUCF och Arbetsmiljöverket pekar på liknande effekter.³³

Regeringens uppdrag har på så sätt påskyndat och synliggjort ett redan pågående arbete inom myndigheten som rör jämställdhet. JiM-uppdraget därigenom ses som en naturlig fortsättning på myndighetens jämställdhetsarbete. Andra myndigheter ser denna koppling, men uppges att de ännu inte riktigt har kommit så långt att erfarenheterna från de riktade uppdragen har tagits tillvara tillräckligt i JiM-arbetet.

³¹ Utredningens enkätundersökning.

³² Intervju Polisen 2015-05-15 och Brå 2015-04-24.

³³ Intervju Skolverket 2015-04-28.

Flera myndigheter framhåller att tidpunkten för JiM-uppdraget har varit av betydelse. En större myndighet menar att om myndigheten hade fått uppdraget tidigare, hade myndigheten av olika skäl inte haft förutsättningar att ta sig an uppdraget på samma sätt som myndigheten i stället kunna göra nu.

9.6.3 Utvärderingar och uppföljningar som har genomförts

Delar av jämställdhetsatsningen har följts upp genom externa utvärderingar. I flera fall har också myndigheterna lämnat en mer omfattande åiterrapportering och redovisning till regeringen.

Större utvärderingar

I det följande återges de större utvärderingar som har gjorts under perioden 2007–2015 och som avser jämställdhetsatsningen.³⁴

- **Brå (2010).** *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.* Uppföljning och utvärdering av regeringens handlingsplan (*Handlingsplan för att bekämpa Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*, skr. 2007/08:39). På regeringens uppdrag följde och utvärderade Brå samtliga åtgärder som ingick i regeringens handlingsplan.
- **Apel forskning och utveckling (2013),** *Program för hållbar jämställdhet. Resultat och effekter av ett utvecklingsprogram* samt **Professionell Management (2014)** *Effektutvärdering av SKL:s program för hållbar jämställdhet 2008–2013.* Bägge utvärderingarna genomfördes inom ramen för satsningen på H&J (se vidare kapitel 11) och var en del i regeringens beslut i samband med fördelningen av medel till SKL.
- **Brå (2014).** På uppdrag av Utredningen om en strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) genomförde

³⁴ Utöver de uppföljningar och utvärderingar som återges, har också utvärderingar genomförts av enskilda konsultbyråer av olika satsningar, bl.a. Triolog (2011). Nämnas kan också Statskontorets studie av myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot anställda (2012) som bl.a. berör Arbetsmiljöverkets uppdrag om hot och våld i arbetslivet, Arbetsmarknadsdepartementet (2011a).

Brå en uppföljning och utvärdering av de insatser som genomfördes 2011–2014 för att motverka mäns våld mot kvinnor. Brå:s slutsatser återges i SOU 2014:71.

- **Myndigheten för kulturanalys (2014).** *Bland förebilder och föreställningar. Jämställdhetsarbete på kulturområdet.* På uppdrag av regeringen genomförde myndigheten en utvärdering av de olika insatser som genomfördes under 2011–2014.
- **Statskontoret (2014).** *Utvärdering av samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län.* Utvärderingen avsåg de uppdrag som länsstyrelsen fullgör i fråga om prostitution och människohandel och hur länsstyrelsen genomfört dessa.
- **Statskontoret (2015).** *Jämställdhet i skolan. Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014.* Statskontoret genomförde på regeringens uppdrag en utvärdering av de olika jämställdhetsatsningar som Skolverket ansvarade för.

Åtterrapporering från myndigheterna

I det följande återges några av de mer omfattande åtterrapporeringar som myndigheterna har lämnat som rör de uppdrag som de har genomfört.

- **Ungdomsstyrelsen (2010).** Så mycket bättre. Verksamheter med engagemangsguider 2010.
- **Arbetsmiljöverket (2011).** Våld och genus i arbetslivet. En kunskapsöversikt.
- **Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (2011).** Forskning om kvinnors hälsa – rapport från en särskild satsning.
- **Tillväxtverket (2011).** Att välja jämställdhet. Regeringsuppdrag att utreda och beskriva förekomsten av ett jämställdhetsperspektiv i det regionala tillväxtarbetet.
- **Boverket (2013).** Sammanställning och spridning av erfarenheter från uppdraget att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer – slutrapport (2013:8).

- **Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014).** Fått och gjort. Nationella minoriteters projekt för jämställdhet och mot diskriminering.
- **Statens musikverk (2014).** Statens musikverks jämställdhetsuppdrag – rapport rörande verksamhetsåret 2014.
- **Universitets- och högskolerådet (2014).** *Jämställdhet i högskolan – ska den nu ordnas en gång för alla?*
- **MUCF (2014).** Fyra år med engagemangsguider. Insatser, erfarenheter och resultat.
- **Arbetsmiljöverket (2015).** Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014 – slutrapport.
- **Socialstyrelsen (2015)** Att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. En slutredovisning om utvecklingsmedel och kompetensstöd 2012–2014.
- **Diskrimineringsombudsmannen (2015).** Utökade tillsyns- och främjandeinsatser om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.

Uppräkningen ska inte ses som en fullständig redovisning av all den återrapporering som myndigheter lämnat till regeringen inom ramen för den särskilda jämställdhetsatsningen. Ovanstående är exempel på mer omfattande redovisningar som har lämnats av myndigheterna. Därtill kommer de rapporter och underlag som tagits fram av de olika delegationer som varit en del i regeringens jämställdhetsatsning. Redovisningen till regeringen har därmed varit förhållandevis omfattande i fråga om separata uppföljningar från berörda myndigheter.

Frågan är dock vilka resultat som de genomförda aktiviteterna har lett till?

9.6.4 Redovisade effekter – ett urval av uppföljningar och utvärderingar

I detta avsnitt återger vi några av de redovisade effekter som framkommer i ett urval av uppföljningar och utvärderingar. När det gäller de utvärderingar som Brå har genomfört av regeringens handlingsplaner redovisas dessa i kapitel 9.9. Utvärderingar och uppföljningar

om programmet Hållbar jämställdhet (HåJ) redovisas mer utförligt i kapitel 11.

Jämställdhet i skolan. Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014

Enligt Statskontorets utvärdering har insatserna som bestod av utbildningar, utvecklingsprojekt och forskarledd handledning i första hand har vänt sig till personer som redan tidigare hade ett intresse för jämställdhetsfrågor. De olika insatserna har enligt Statskontoret lett till ökad kunskap hos deltagarna, men det är tveksamt i vilken utsträckning insatserna har lett till att kunskapen har använts och spritts på lokal nivå. Statskontoret finner att de lokala utvecklingsprojekten som Skolverket har beviljat medel till och forskarledd handledning tycks ha gett större avtryck i verksamheterna.³⁵

För att i större utsträckning få genomslag skulle det enligt Statskontoret ha varit bättre om jämställdhetsinsatserna tog sikte på organisationer i stället för personer. På så sätt kan insatserna få större genomslag i de ordinarie verksamheterna. Statskontoret för också fram att det är viktigt att finna en balans mellan riktade satsningar och permanenta uppdrag. En risk med riktade uppdrag är att de konkurrerar med andra insatser och att långsiktigheten i styrningen påverkas negativt. Statskontoret framhåller vidare vikten av aktiv uppföljning. Enligt Statskontorets utvärdering har Skolverkets brutit i sin uppföljning. En mer aktiv uppföljning hade enligt Statskontoret gett Skolverket bättre förutsättningar att anpassa och utveckla sina egna insatser. Det hade också gett ett bättre underlag för en mer strategisk dialog med regeringen.³⁶

Bland förebilder och föreställningar. Jämställdhetsarbete på kulturområdet

I sin utvärdering av insatser på kulturområdet har Myndigheten för kulturanalys följt upp och utvärderat de insatser som gjordes under 2011–2014 inom kulturområdet. Ett genomgående resultat är att

³⁵ Statskontoret (2015b).

³⁶ Ibid.

kunskapen om jämställdhet uppges ha ökat och satt fokus på ojämställda förhållanden. Exempelvis har unga kvinnors möjligheter till filmskapande påverkats positivt genom att de har fått fler kontakter och att kunskap om genus i filmbranschen har ökat. Ett annat exempel är Historiska museets uppdrag som har inneburit att frågor om jämställdhet och genus har blivit synligare i verksamheten. Samtidigt visar dessa exempel på att det krävs ett fortsatt arbete för att säkerställa mer långsiktiga effekter.³⁷

Enligt myndigheten är det viktigt att särskilda insatser utformas så att de ger förutsättningar för ett långsiktigt arbete. I sin utvärdering konstaterar myndigheten att särskilda satsningar på jämställdhet kan ha sina fördelar genom att de uppmärksammar behovet av att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Samtidigt menar myndigheten att särskilda insatser riskerar att bli för snäva i tid och omfattning för att kunna påverka på lång sikt. Jämställdhetspolitiken behöver enligt myndigheten nå längre. Det kan göras genom tydliga mål om mätbara effekter i verksamheten. Myndigheten efterlyser också ett tydligt kunskapsutbyte mellan den som genomför verksamheten och den som bestämmer om politiken.

Statens musikverks rapport – rapport rörande verksamhetsåret 2014

Statens musikverk fördelade under 2011–2014 bidrag till jämställdhetsprojekt i musiklivet. Enligt myndighetens redovisning som avser år 2014 har intresset för jämställdhetsfrågor ökat liksom tillgängligheten till kvinnliga tonsättares musik. Likaså tenderar arrangörer i högre grad än tidigare eftersträva jämställdhet i valet av artister och musik. Enligt Statens musikverk tyder projektbeskrivningarna på att det finns en stor önskan att arbeta med jämställdhet i musiksektorn.

Enligt myndigheten är det för tillfället för tidigt att kunna avläsa mer långsiktiga effekter. Statens musikverk uppger att en sådan planeras av myndigheten under hösten 2015. Myndigheten finner att det krävs mer stimulansmedel till sektorn och att regeringen styr med tydliga krav i regleringsbrev och instruktioner för myndigheterna.³⁸

³⁷ Myndigheten för kulturanalys (2015a).

³⁸ Statens musikverk (2015).

Jämställdhet i högskolan – ska den nu ordnas en gång för alla?

Uppföljningen avsåg de projekt som beviljades medel av Delegationen för jämställdhet i högskolan (SOU 2011:1). Delegationen fördelade sammanlagt 47 miljoner kronor till olika projekt inom högskolan. I uppdraget ingick också att ställa samman och analysera erfarenheter från de genomförda projekten.

Universitets- och högskolerådet (UHR) konstaterar i sin redovisning att de utvärderingar som har gjorts av de enskilda projekten i första hand har avsett hur projekten har genomförts och inte vilka eventuella effekter projekten har lett till. Det krävs därför enligt rådet att projekten följs upp fortlöpande under en längre period. Sammantaget finner UHR att projekten kan beskrivas som tidsbegränsade projekt som inte i tillräcklig grad integrerats i lärosätenas verksamhet. Enligt UHR har flera av projekten inte syns på lärosätena och de ser en risk i att projektens resultat inte tas tillvara i det fortsatta arbetet. UHR finner därför att universitet och högskolor bör sträva efter att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla beslut, processer och verksamheter vid lärosätena. Avslutningsvis framhåller myndigheten att jämställdhetsarbetet kräver tid och tålamod.³⁹

Sammanställning och spridning av erfarenheter från uppdraget att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer – slutrapport

Enligt Boverket har de särskilda medel som har fördelats till kommunerna möjliggjort ett arbete som annars inte skulle ha påbörjats eller genomförts. Projekten har lett till att kunskapen om trygghet och jämställdhet har ökat och i fler än hälften av de projekt som beviljades medel har nya metoder utvecklats som utgår från ett jämställdhetsperspektiv. I flera fall har också fysiska förändringar gjorts i det offentliga rummet som kan ses som bestående effekter av projekten.⁴⁰

Boverket konstaterar samtidigt att det finns behov av mer kunskap och att intresset från kommunerna är stort att lära mer om jämställdhet och hur andra perspektiv påverkar trygghet. Avslutningsvis

³⁹ Universitets- och högskolerådet (2014).

⁴⁰ Boverket (2013).

föreslår Boverket att en utvärdering genomförs under 2017 för att kunna slå fast mer långsiktiga effekter.

Forskning om kvinnors hälsa – rapport från en särskild satsning

Dåvarande Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) för i sin redovisning fram att intresset för att ansöka om forskningsmedlen var stort. Av 140 ansökningar beviljades medel till 17 forskningsprojekt. Enligt FAS uppföljning av projekten har dessa möjliggjort studier av könsskillnader i vårdutnyttjande. FAS kunde också i sin lägesrapport på ett övergripande plan redovisa vilken forskning i form av artiklar och samarbeten som projekten lett till. FAS gör bedömningen att forskningsprogrammet har stärkt forskningen om kvinnors hälsa, vilket kan komma att öka kontakterna mellan forskning och praktik. Enligt FAS visar satsningen på att det finns ett ökat behov av forskning av typiska ”kvinnosjukdomar”. FAS för därför fram frågan om att genomföra ytterligare en satsning.⁴¹

Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014 – slutrapport

Arbetsmiljöverkets uppdrag har bl.a. lett till att myndigheten har publicerat ny kunskap om arbetsmiljörelaterade problem som rör kvinnor i arbetslivet. Myndigheten har också tagit fram verktyg som ska kunna användas av både inspektörer och arbetsgivare för att kunna synliggöra och bedöma risker för belastningsskador för kvinnor. Vidare har myndigheten utbildat sina inspektörer i de nya verktygen och inspekterat över 4 000 arbetsställen och ställt krav på åtgärder för att minska risken för belastningsskador.⁴²

Det är dock enligt verket för tidigt att dra några slutsatser om huruvida den nya kunskapen och de nya verktygen har fått tillräckligt genomslag i både myndighetens verksamhet och hos arbetsgivare. Arbetsmiljöverket uppger därför att erfarenheterna av projektet ska tas tillvara i myndighetens föreskriftsarbete. Myndigheten ser också ett fortsatt behov av kompetensutveckling i frågor om jämställdhet och genus. Avslutningsvis menar Arbetsmiljöverket att

⁴¹ Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (2011).

⁴² Arbetsmiljöverket (2015).

det krävs fortsatta satsningar från såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter för att förebygga belastningsskador.⁴³

Så mycket bättre – rapporter om engagemangsguider

I sin rapport finner dåvarande Ungdomsstyrelsen att projekten har lett till ökad kunskap om det lokala föreningslivet och att medvetandet har ökat på kommunal nivå om betydelsen av att engagera fler i föreningslivet. Myndigheten konstaterar sammanfattningsvis att insatserna har fungerat bra för dem som har involverats i projekten, men att det är svårt att se några resultat i ett längre perspektiv.⁴⁴

Fyra år med engagemangsguider. Insatser, erfarenheter och resultat

I en uppföljande rapport om engagemangsguider finner MUCF att projekten har betytt mycket för de involverade i form av ökat engagemang och ökad förståelse. Förutom ökad kunskap finner MUCF att projekten har stärkt samverkan mellan offentlig förvaltning och det civila samhället och synliggjort behovet av att arbeta med jämställdhetsintegrering och ett normkritiskt förhållningssätt inom föreningslivet. Sammanfattningsvis har projekten bidragit till ett större engagemang i föreningslivet.⁴⁵

9.6.5 Inga dokumenterade resultat som avser samhällseffekter

Vår genomgång ovan visar att det finns få, om ens några, redovisade bestående effekter på samhällsnivå som följd av regeringens särskilda jämställdhetsstrategi. Med bestående effekter avses i detta fall effekter på samhällsnivå som innebär att ett visst tillstånd i samhället har påverkats till följd av den genomförda insatsen. Enligt vad utredningen har funnit har inga sådana utvärderingar gjorts. Insatserna har genomgående lett till ökad kunskap och ökat upplevt behov

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ungdomsstyrelsen (2010).

⁴⁵ MUCF (2014).

av ytterligare kunskap om förhållanden som påverkar jämställdhet. Av de utvärderingar och uppföljningar som genomförts är det få som har genomfört en mer omfattande effektutvärdering.⁴⁶

Detta framgår även av den rapport som Ramböll Management Consulting (Ramböll) har tagit fram på utredningens uppdrag. Ramböll har i sin analys av utvärderingar och rapporter gått igenom ett urval av insatser. Nästan samtliga insatser har uppföljningen och utvärderingen redovisat effekter på vad Ramböll väljer att benämna organisationsnivå, men inte på samhällsnivå. Enligt Rambölls analys redovisas effekter i form av nya rutiner och bättre struktur för jämställdhetsarbete, vilket i sig har bidragit till att verksamheterna i högre utsträckning har uppmärksammat jämställdhetsfrågor. Enligt Rambölls analys av genomförda uppföljningar och utvärderingar har insatserna bidragit till en ökad medvetenhet om jämställdhetsfrågor kopplade till rekrytering.

9.7 Regeringens uppföljning och resultatredovisning till riksdagen

I likhet med övriga utgiftsområden lämnar regeringen varje år en resultatredovisning för utgiftsområdet Jämställdhetspolitik (UO 13). I budgetpropositionen 2015 använder sig regeringen för första gången av de indikatorer som SCB har tagit fram för jämställdhetspolitiken. Sammanlagt rör det sig om 16 indikatorer som avser de fyra jämställdhetspolitiska målen. Utöver en årlig redovisning har regeringen under perioden 2007–2014 också lämnat två särskilda skrivelser för att redovisa den särskilda jämställdhetsatsningen.

Regeringen för fram att kunskapen har ökat om jämställdhet och att mer jämställda verksamheter har utvecklats. Regeringen redovisar dock inte några effekter på samhällsnivå som kan kopplas till de jämställdhetspolitiska målen.

⁴⁶ Utredningen vill framhålla i detta sammanhang att det är svårt att isolera enskilda insatserns betydelse från andra faktorer som påverkar hur jämställdheten utvecklas. För att kunna slå fast effekter på samhällsnivå krävs i regel mer omfattande studier. Några sådana studier har inte gjorts.

9.7.1 Redovisning av den särskilda jämställdhetsstrategin 2010

I skrivelsen 2009/10:234 redovisar regeringen vilka insatser som genomförts under åren 2007–2010 som enligt skrivelsen uppgick till 1,6 miljarder kronor. I skrivelsen lämnas en utförlig redogörelse fördelat på jämställdhetspolitikens olika delmål. I redovisningen framgår även den ekonomiska fördelningen av strategin fördelat på delmålen.⁴⁷

Regeringen konstaterade att det var för tidigt att i skrivelsen kunna göra en helhetsbedömning av vilka effekter som olika insatser har lett till. Dels för att flera av insatserna pågick fortfarande, dels för att det krävs längre tid för att kunna avläsa effekter. Regeringen menade dock att det var möjligt att konstatera att strategin har lett till bättre samverkan och samordning mellan olika verksamhetsområden, inte minst i fråga om insatser inom delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Strategin har också enligt regeringens redovisning lett till att jämställdhet har stärkts som kunskapsområde och att jämställdhetsarbetet har breddats genom att fler har involverats i arbetet. Detta har i sin tur lett till att förutsättningarna har ökat att se hur problem som rör bristande jämställdhet kan lösas.⁴⁸

Skrivelsen baseras på redovisningar från myndigheter och organisationer. Skrivelsen innehåller ingen redovisning av effekter på samhälls nivå/långsiktiga effekter, vilket kan förklaras av avsaknaden av effektutvärderingar.

9.7.2 Redovisning av den särskilda jämställdhetsstrategin 2012

I skrivelsen 2011/2012:174 lämnade regeringen ytterligare en redovisning av jämställdhetsstrategin för 2007–2010. Syftet med denna var att lämna en mer fördjupad redovisning av anslagens användning.⁴⁹

Regeringens samlade bedömning är att jämställdhetsstrategin har bidragit till att skynda på utvecklingen mot jämställdhet. Enligt regeringens redovisning har strategin ökat kunskapen om jäm-

⁴⁷ Skr. 2009/10:234.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Skr. 2011/12:174.

ställdhet, bidragit till verksamhetsutveckling och inneburit en kraftsamling inom viktiga områden som varit i behov av utveckling.

För delmålet *Makt och inflytande* redovisar regeringen exempel på positiva effekter. Ett sådant är Ungdomsstyrelsens insatser om engagemangsguider och bidrag till jämställdhetsarbete i nationella minoritetsorganisationer har påverkat i positiv riktning, exempelvis genom att attityder har förändrats hos de som har deltagit i projekten och att projekten stärkt de deltagande, främst romska kvinnor. I skrivelsen redogörs för ytterligare insatser. Gemensamt för dessa är att de, enligt skrivelsen, bidragit till ökad kunskap om jämställdhet samtidigt som de pekar på behovet av ytterligare insatser.

Inom delmålet *Ekonomisk jämställdhet* anger regeringen att insatserna i första hand har syftat till att öka kunskapen om jämställdhet. Ett exempel som förs fram är Arbetsmiljöverkets uppdrag att främja jämställdhet och motverka våld i arbetslivet lett till en mer enhetlig tillsyn när det gäller hot och våld i arbetslivet. I skrivelsen för regeringen också fram flera uppdrag som lämnats till bland annat till Konjunkturinstitutet, dåvarande Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Skolverket, Tillväxtverket, SCB, FAS samt Försäkringskassan. Några effektredovisningar av de särskilda insatserna redovisas inte.

Inom delmål 3 *Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet* hänvisas till uppdragen till SCB att sammanställa tidsanvändningsundersökningarna för att se vilka skillnader som finns mellan kvinnors och mäns tid för olika aktiviteter.

Inom delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* refererar regeringen till flera resultat. Enligt skrivelsen har insatserna sammantaget lett till ökad kunskap på området och att nya arbetsrutiner och metoder har tagits fram. Regeringen hänvisar till bl.a. Brå:s utvärdering som visar att nya metoder har tagits fram och att en bättre struktur för samarbetet mellan myndigheter har etablerats. Samtidigt visar utvärderingen att det inte har gått att fastställa några effekter för målgrupperna, i form av mindre utsatthet för våld, till följd av insatserna.⁵⁰ I skrivelsen redovisas också flera andra uppföljningar och utvärderingar som har gjorts eller initierats, bl.a. av Socialstyrelsen i fråga om kvinnojourers insatser och Folkhälsomyndighetens

⁵⁰ Brå (2010).

granskning av myndigheters bemötande av våldsutsatta kvinnor inom nationella minoriteter, samt dåvarande Ungdomsstyrelsens kartläggning av förekomsten av arrangerade äktenskap.

Enligt skrivelsen har också programmet HåJ bidragit till ett mer långsiktigt och hållbart förändringsarbete som rör jämställdhetsintegrering i kommuner och landsting.

9.8 Återkoppling och analys

9.8.1 Myndigheterna upplever att återkopplingen brister

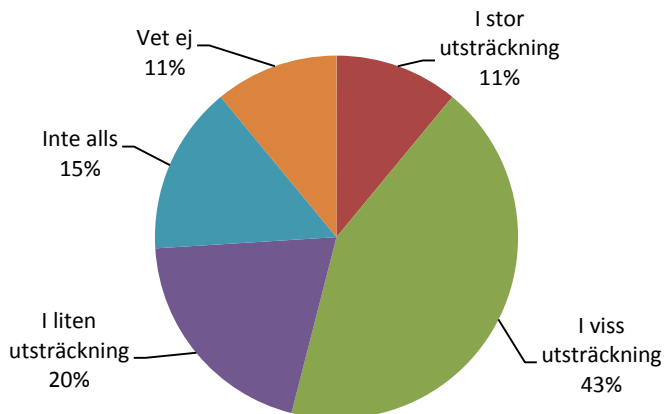
I utredningens intervjuundersökning bland myndigheter är det en återkommande uppfattning att regeringens återkoppling av resultat av uppdragen kan utvecklas. Med något undantag finner de myndigheter som har ingått i intervjuundersökningen att återkopplingen borde ha varit mer utförlig och tydlig. Den upplevda bristen på återkoppling gäller inte bara genomförda uppdrag, utan också vilka förväntningar regeringen har på vilka resultat som de olika uppdragen ska leda till.⁵¹

Uppfattningen att regeringens återkoppling inte har levt upp till myndigheternas förväntningar framgår också i utredningens enkätundersökning bland myndigheter. På frågan i vilken utsträckning myndigheten har fått tillräcklig återkoppling från regeringen på hur myndigheten genomfört sitt uppdrag, svarade en av tio myndigheter att de har fått det i stor utsträckning. Tre av tio myndigheter uppgav att de inte hade fått någon återkoppling alls eller i liten utsträckning. Fyra av tio myndigheter svarar att de hade fått återkoppling i viss utsträckning, se figur 9.5.

⁵¹ Utredningens intervjuundersökning.

Figur 9.5 Enkätresultat: återkoppling från regeringen

I vilken utsträckning har myndigheten fått tillräcklig återkoppling från regeringen på hur myndigheten har genomfört sitt uppdrag?



Källa: Utredningens enkätundersökning (2015).

Det finns inga större skillnader mellan myndigheter som ingick i JiM 1 och övriga myndigheter i dessa avseenden. Det är dock värt att notera att endast en av de myndigheter som ingått i JiM 1 och som svarade på enkätens fråga svarar att de har fått återkoppling i stor utsträckning. Övriga myndigheter i denna kategori svarar i viss eller liten utsträckning.

9.8.2 Förhållanden som är viktiga för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i myndigheternas verksamhet

I utredningens enkätundersökning ställdes frågan om vilka aspekter som fungerar bra i myndighetens jämställdhetsuppdrag och vilka som behöver utvecklas, se tabell 9.5. Av svaren framträder ett behov av utveckling inom flera områden. Det finns inga systematiska skillnader mellan myndigheter som ingick i JiM 1 eller övriga myndigheter.

Tabell 9.5 Enkätresultat: Vilka av följande aspekter rörande myndighetens jämställdhetsuppdrag fungerar bra och vilka behöver utvecklas för att myndigheten ska uppnå en hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet?

Andel i procent

	Fungerar bra som det är	Visst behov av utveckling	Stort behov av utveckling	Ej relevant	Vet ej
Tiden för genomförande av särskilda satsningar*	26	46	11	7	9
Uppföljningen av särskilda satsningar*	9	61	24	2	2
Tillgången till resurser (ekonomi och personal)	13	52	30	0	2
Kunskap inom verksamheten*	20	54	24	0	0
Kompetens om hur myndigheten bedriver förbättringsarbete	24	52	22	0	0
Samverkan mellan myndigheter*	15	61	15	2	4
Samverkan med andra aktörer*	13	67	7	2	9
Externt stöd för att hitta fungerande arbetsmetoder*	20	48	24	2	4
Tydligare mål för myndighetens uppdrag och uppgifter*	46	33	17	0	2
Tydligare återkoppling från regeringen*	28	35	24	0	11
Förankringen av arbetet hos chefer i myndigheten*	28	52	17	0	0
Förankringen av arbetet hos medarbetare*	22	54	22	0	0

Källa: utredningens enkätundersökning (2015).

*I frågor som rör jämställdhet.

Ett tydligare jämställdhetsperspektiv i uppföljning och styrningen

Åtta av tio myndigheter ser ett visst eller stort behov av att uppföljningen av särskilda satsningar utvecklas. Det framgår också av enkätundersökningen att en majoritet av dem som har svarat på enkätens frågor ser ett behov av utvecklad återkoppling och tydligare mål för myndighetens uppdrag och uppgifter i frågor som rör jämställdhet. I fråga om tydligare mål finns det inom gruppen JiM 1 myndigheter både de myndigheter som svarar att målen fungerar bra som de är i dag, och de som svarar att det finns behov av utveckling.

I utredningens intervjuundersökning är det en återkommande uppfattning att det krävs en ökad tydlighet i regeringens styrning både i fråga om generella uppdrag att arbeta med ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten och i de enskilda uppdrag som ges. I första hand är det ett tydligare jämställdhetsperspektiv och förväntningar på vad som ska uppnås som efterfrågas i de enskilda uppdrag som regeringen ger.⁵²

Stöd och förankring i myndigheten behövs för att lyckas med jämställdhetsarbetet

Andra aspekter som enligt enkätundersökningen indikerar ett behov av utveckling är kunskap om jämställdhetsarbete och stöd i arbetet med metoder och arbetssätt. Sju av tio myndigheter som har svarat på enkätens frågor uppger att de ser ett visst eller stort behov av utveckling av dessa aspekter, se tabell 8.5. Bland de myndigheter som svarar att det finns ett stort behov av externt stöd återfinns såväl stora som mindre myndigheter.

Även behovet av att förankra jämställdhetsarbetet hos chefer och medarbetare ses som aspekter som behöver utvecklas. Även här svarar nästan sju av tio myndigheter att de ser ett visst eller stort behov av utveckling.

I utredningens intervjuundersökning har också dessa aspekter belysts. Det är ingen entydig bild som framkommer, men en återkommande uppfattning som ges är att jämställdhetsarbetet behöver tid och utrymme i organisationen. Enskilda regeringsuppdrag har

⁵² Utredningens intervjuundersökning.

spelat en viktig roll i att uppmärksamma behovet av ett utvecklat arbete med jämställdhet. Hur arbetet bäst bör bedrivas och vad jämställdhet betyder för den egna verksamheten är något som behöver förankras i organisationen och synas i ledningen av verksamheten.⁵³

9.9 Insatser som rör mäns våld mot kvinnor

Med tanke på att drygt hälften av medlen i den särskilda jämställdhetsstrategin har avsett insatser för att förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor finns det skäl att mer ingående analysera hur dessa insatser har genomförts. Ytterligare ett skäl är att dessa insatser har omfattat flera olika utgiftsområden och berört flera departement i hög grad. På delmålsområdet mäns våld mot kvinnor finns det också flera utvärderingar gjorda.

Insatserna kan delas upp i tre områden: mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Organiseringen av myndigheternas arbete är delvis uppdelad utifrån de tre områdena, men i vissa fall samordnade. Förutom centrala myndigheter på området (Polisen, Socialstyrelsen, Brå, Åklagarmyndigheten m.fl.) har länsstyrelserna en regional samordnande roll i arbetet. Länsstyrelserna har haft flera uppdrag som under en längre tid utgjort en infrastruktur för arbetet med delmålet.⁵⁴ Det finns också två nationella myndighetsnätverk för kvinnofrid och mot hedersrelaterat våld. I dessa ingår företrädare för närmare 20 myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).⁵⁵ SKL har i sin tur ett kvinnofridsnätverk bestående av drygt 400 yrkesverksamma i kommuner, landsting och regioner. Därutöver träffas länsstyrelserna regelbundet i frågor som rör våld i nära relationer och arbetet mot hedersrelaterat våld.⁵⁶

⁵³ Utredningens intervjuundersökning.

⁵⁴ När det gäller länsstyrelsernas uppdrag och framtida roll har förslag lämnats av såväl SOU 2015:55 och SOU 2014:49 att permanenta/förtydliga länsstyrelsernas uppdrag i instruktion.

⁵⁵ Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting och Åklagarmyndigheten.

⁵⁶ SOU 2015:55.

9.9.1 En institutionalisering av arbetet har påbörjats

Enligt Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) har det offentliga i större utsträckning börjat ta ansvar för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Läget är enligt utredningens bedömning bättre jämfört med situationen för tio år sedan då flera utredningar konstaterade att arbetet med mäns våld mot kvinnor brast i institutionalisering på alla nivåer i samhället.⁵⁷ Utredningarna visade bl.a. att arbetet i allt för liten grad hade gjorts till en del av myndigheternas ordinarie arbete och det sågs inte heller som ett eget kompetens- och kunskapsområde.⁵⁸

I dag är läget delvis annorlunda. En mängd samhällsaktörer har yrkesverksamma som arbetar helt eller delvis med frågorna. Vid varje länsstyrelse finns utvecklingsledare och särskilt ansvariga för mäns våld mot kvinnor. Flera statliga myndigheter har ett antal anställda som arbetar med särskilda uppdrag på området, t.ex. Socialstyrelsen, Polisen och Åklagarmyndigheten. Fler specialiserade tjänster som arbetar strategiskt och samordnande för att driva frågorna framåt har inrättats. Utöver det offentliga finns även anställda och personer som arbetar ideellt vid landets kvinnojourer, tjejjourer och brottsofferjourer.⁵⁹ I Maria Erikssons underlagsrapport görs den sammantagna bedömningen att det finns tendenser till en utveckling i positiv riktning även om det inte handlar om några radikala förbättringar. Inom såväl politiken som i myndigheters och andra organisationers verksamhet har fokus förskjutits mot ett systematiskt och sammanhållet arbete och effektiva metoder, uppföljning och utvärdering betonas alltmer. Stödet till kunskapsutveckling på området har institutionaliserats. Jämfört med den föregående tioårsperioden går det också att se en förskjutning mot det sociala området, vilket Eriksson framhåller som angeläget.

I en enkät som Unizon (tidigare SKR, Sveriges kvinnojourers riksförbund) skickade ut till landets alla kommuner i november 2014 och som besvarades av 70 procent, framgår att drygt 83 procent har någon sorts funktion/anställd inom området mäns våld mot kvinnor/våld i nära relationer. 48 procent uppgav att de hade flera

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ SOU 2005:66, SOU 2004:117 och SOU 2004:121.

⁵⁹ SOU 2015:55.

personer som arbetade med frågan och 41 procent uppgav att de hade ett "kvinnofridsteam".⁶⁰ Socialstyrelsen kartlade skyddade boenden 2012 och av de 206 som identifierades drevs 21 procent i kommunal regi.⁶¹ Flera landsting har börjat ställa frågor om våldsutsatthet till sina patienter och påbörjat en utveckling av kunskapsstöd och riktlinjer.

Enligt Maria Erikssons underlagsrapport till vår utredning har det våldsförebyggande arbetet fått ett ökat fokus och det har skett en förskjutning av fokus mot arbete med våldsutövande män, även om utvecklingen har kommit längre inom kriminalvården, jämfört med socialtjänsten och andra verksamheter. Några problematiska tendenser som framhålls i rapporten handlar om att det inte går att se lika tydligt positiva tendenser när det gäller insatser riktade till riskgrupper av våldsutövande män och särskilt sårbara grupper av våldutsatta kvinnor. Vidare beskrivs det förebyggande arbetet och arbetet med tidig upptäckt som underutvecklat.⁶²

Sammantaget har en stor ökning av antalet yrkesverksamma på området skett den senaste tioårsperioden. Fler myndigheter och samhällsaktörer arbetar i större utsträckning med frågorna. Utredningen om en nationell strategi menar att det kan beskrivas som att en ökad institutionalisering har påbörjats och att ett professionellt fält och nya yrkesroller håller på att växa fram. Samtidigt bedömer utredningen att den institutionalisering som har påbörjats i huvudsak vilar på fleråriga och tillfälliga satsningar. Huruvida den framväxande institutionaliseringen kommer att integreras i ordinarie verksamhet hos ansvariga myndigheter är enligt utredningen delvis en öppen fråga.⁶³ Maria Eriksson framhåller också att när arbetet mot våld i vardagspraktiken sätts i relation till politiken framträder ett mönster av å ena sidan omfattande insatser och åtgärder från politiskt håll, och å andra sidan tydliga svårigheter att få uttalade ambitioner att omsättas i praktik såväl när det handlar om polis och rättsväsende som socialtjänst och hälso- och sjukvård.

⁶⁰ Unizon (2015).

⁶¹ Socialstyrelsen (2013b).

⁶² Eriksson, Maria (2015).

⁶³ SOU 2015:55.

9.9.2 Utvärderingar visar på brister

Arbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor har på regeringens uppdrag utvärderats av Brottsförebyggande rådet (Brå) och av Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) avseende perioden 2007–2010. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde en nationell tillsyn av socialtjänsten, hälso- och sjukvård och kvinnojourernas arbete 2012–2013. Utredningen om en nationell strategi lät Brå göra ytterligare en uppföljning avseende perioden 2011–2014. Brå har även utvärderat regeringens handlingsplan för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010. Statskontoret har utvärderat det nationella uppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län har på området.

Brå:s utvärdering av handlingsplanen mot mäns våld mot kvinnor 2007–2010

Brå:s första utvärdering avsåg den första handlingsplanen för åren 2007–2010. Under perioden satsades ungefär 250 miljoner kronor per år. Brå:s sammanfattande bedömning var att handlingsplanen hade bidragit till ökad kunskap i arbetet med målgrupperna inom de flesta berörda professioner. Utbildningsinsatser var den vanligaste typen av aktivitet och ingick i nästan hälften av åtgärderna, vilket innebar att en mängd nya lättillgängliga kunskapskällor togs fram. En nästan lika vanlig åtgärd var verksamhetsutveckling.

Enligt Brå hade handlingsplanen inom polisen lett till mer strukturerade hot- och riskbedömningar. Utvärderingen visade också att handlingsplanen lett till en bättre struktur för arbetet både inom och mellan myndigheter. Brå menade dock att det fanns en del frågetecken rörande långsiktigheten i en del av åtgärderna, då t.ex. många utbildningar var engångssatsningar.⁶⁴ Brå påpekade att de flesta projekt inte överlever när de statliga medlen upphör och att det var osäkert vilken generaliserbar kunskap som kan dras från projekten eftersom det har gjorts få utvärderingar. Brå menade dess-

⁶⁴ Som exempel på myndigheter där utbildningar integrerats i ordinarie struktur för fortbildning nämndes Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och de högskolekurser som NCK tagit fram uppgavs fortsätta. Bland de nationella aktörer som bedömde att de inte har möjlighet att fortsätta utbildningsinsatserna utan ett fortsatt regeringsuppdrag och särskilda medel nämndes Domstolsverket, Ungdomsstyrelsen och Skolverket.

utom att resultaten av regeringens handlingsplan var mycket osäkra när det gäller effekter för målgrupperna, i form av mindre utsatthet för våld.⁶⁵

Brå lyfte i slutrapporten fram ett antal utmaningar för framtiden, t.ex. att långsiktigheten i arbetet behöver säkerställas bl.a. genom långsiktig finansiering (både från statlig och från kommunal nivå). Det förebyggande arbetet med mäns våld, särskilt på en generell nivå riktat till män som grupp, behöver utökas. Vidare betonade Brå att det krävs en bättre struktur för samordning av nationella uppdrag. Flera nationella och regionala myndigheter hade fått likartade uppdrag eller gjort likartade tolkningar av sina uppdrag, vilket medfört förvirring både för dem och för deras målgrupper.⁶⁶

Att ge en myndighet en nationell samordnande roll var en modell som förespråkades för framtida uppdrag med flera olika aktörer. Brå framhöll att det finns behov av en regelbunden tillsyn av hur arbetet inom socialtjänsten utvecklas, dels för att kontrollera arbetets kvalitet, dels för att tillsynen tycks skapa incitament för förbättringar. Vidare pekade Brå på att det krävs en starkare vetenskaplig grund för arbetet och att det behöver satsas på utvärdering för att föra arbetet framåt. De få utvärderingar som hade gjorts var inte så omfattande/eller hade osäkra resultat. Brå menade därför att det fanns bristande kunskapsunderlag om vilka arbetssätt som fungerar, särskilt avseende hedersrelaterat våld.⁶⁷

Brå:s utvärdering av arbetet perioden 2011–2014

Brå har på uppdrag av utredningen om en nationell strategi (SOU 2015:55) utvärderat insatser som rör 2011–2014. Flera av slutsatserna från Brå:s första utvärdering återkommer i den andra utvärderingen.

Under perioden 2011–2014 satsades ungefär 220 miljoner kronor per år. Brå konstaterar att det är en imponerande mängd aktiviteter som har ägt rum och som i många fall fortfarande pågår på nationell,

⁶⁵ SOU 2014:71 och Brå (2010).

⁶⁶ Exempel på detta är att Ungdomsstyrelsen, Skolverket och NCK alla startade var sin utbildning på högskolenivå om hedersrelaterat våld, om än med delvis olika målgrupper och fokus. Ett annat exempel är att utvecklingsmedel med liknande syfte har fördelats från olika potter med en ökad administrativ börda som följd. Brå (2010).

⁶⁷ Brå (2010).

regional och lokal nivå. Utbildningsinsatserna är fortsatt många och det byggs upp nya verksamheter. Exempel finns på en mer långsiktig hållning. Sammantaget har arbetet utvecklats, men det finns fortfarande flera brister, t.ex. rörande samordning av uppdragen. Det finns en riklig mängd material och verktyg, som har tagits fram av olika aktörer och som många gånger vänder sig till samma målgrupper. Det rör sig om vägledningar, utbildningsmaterial, föreskrifter, handböcker m.m. Brå framhåller att budskapen inte alltid är desamma, och det kan vara svårt att hålla ihop materialen till ett samlat och effektivt metodstöd. I förlängningen kan detta innebära svårigheter för praktikerna – målgrupperna – att veta hur man ska förhålla sig till de olika materialen.

Problemet med kortsiktiga insatser och finansieringar nämndes i förra utvärderingen och återkommer i Brå:s andra utvärdering. Det finns en projektrötthet ute i kommunerna, en önskan om arbetsro och en mer långsiktig finansiering. När det gäller de utvecklingsmedel som fördelas till kommuner (tidigare av länsstyrelserna, sedan 2012 av Socialstyrelsen) tycks det finnas en risk för att dessa snarare befäster en redan bekymmersam ojämlikhet mellan större kommuner med en väl utvecklad verksamhet och mindre kommuner med knappa resurser. Brå lyfter fram riskerna med kortsiktiga utbildningsinsatser som inte integreras i ordinarie fortbildning, men visar att det också finns exempel på mer långsiktiga utbildningsinsatser under perioden.

Enligt utvärderingen integreras inte kvinnofridsarbetet tillräckligt i myndigheternas ordinarie verksamheter utan utgör fortsatt ett parallellt spår. Länsstyrelserna lyfts fram som ett undantag, där kvinnofridsarbetet i allt högre grad integreras med t.ex. social hållbarhet och övrigt jämställdhetsarbete. Rikspolisstyrelsen har också identifierat integrering som något viktigt. I utvärderingen framkommer att systemet med statsbidrag och utvecklingsmedel kan bidra till att en del kommuner inte anser sig behöva bidra med egen finansiering, vilket innebär att arbetet med våld i nära relation löper vid sidan av den ordinarie verksamheten. De kvinnofridsamordnare som finns i kommunerna saknar många gånger mandat och budget och ingår inte i ordinarie beslutsfattande strukturer, vilket också bidrar till att frågan fortsätter som ett spår vid sidan av kommunernas ordinarie verksamhet.

Brå framhåller att det finns ett fortsatt behov av att i större utsträckning utvärdera de insatser och det arbete som görs på om-

rådet. Ungdomsstyrelsen pekar exempelvis på att det saknas utvärderingar och uppföljningar av de metoder som används i det förebyggande arbetet kring tvångsgifte. Socialstyrelsen konstaterar att antalet utvärderade insatser bland dem som beviljats utvecklingsmedel ökar men att det fortfarande finns brister. I många fall saknas uppföljning av hur t.ex. utbildningsinsatser verkat på lite längre sikt. Brå anser också, i likhet med den nationella samordnaren för våld i nära relationer (SOU 2014:49), att det är viktigt att utvärdera funktionen som nationellt resurscentrum i frågor om hedersrelaterat våld vid Länsstyrelsen i Östergötland. I sammanhanget lyfts Statskontoret utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholm och dess nationella uppdrag om prostitution och människohandel fram. Brå betonar att de båda länsstyrelserna har ett stort antal uppdrag, ett omfattande ansvar och tunga uppgifter i dessa frågor. Dessa samordnade funktioner bedöms ha fört arbetet framåt. Brå menar dock att vissa problem kan uppstå när det gäller länsstyrelsernas mandat över varandra, i det fall uppdraget kräver detta.

Brå pekar på att implementering och förvaltning behöver stärkas, t.ex. när det gäller kommunikation av kunskap och metoder.

Enligt Brå visar även den andra utvärderingen att det ännu inte går att slå fast några effekter som rör kommunernas arbete och utsattheten hos de drabbade.

NCK:s utvärdering av utbildningsinsatserna

NCK har på regeringens uppdrag utvärderat utbildningsinsatserna inom ramen för handlingsplanen om mäns våld mot kvinnor (skr. 2007/08:39) samt Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (skr. 2009/10:229).

Enligt NCK har dessa insatser bidragit till ökad kompetens hos myndigheter och medarbetare. I utvärderingen framkom dock även brister som t.ex. bristande samordning, otydliga mål och uppdrag, kortsiktiga uppdrag och engångssatsningar. NCK konstaterar dock att det sällan fanns krav på utvärdering i regeringens uppdrag. Enligt NCK utvärderades få utbildningar och effektutvärderingar saknades nästan helt.

I likhet med Brå finner NCK att de uppdrag med liknande innehåll som gavs till flera myndigheter samtidigt under en tidsbegränsad

period resulterade i ett stort antal korta engångssatsningar. Enligt NCK skulle en bättre samordning av uppdragen utan överlappning mellan departement och myndigheter sannolikt ha gett ett bättre genomslag.⁶⁸

IVO:s tillsyn av arbetet med kvinnofrid bland kommuner, hälso- och sjukvård och kvinnojourer

Under åren 2012–2013 genomfördes en nationell tillsyn av Socialstyrelsen och i juni 2013 tog Inspektionen för vård och omsorg (IVO) över.⁶⁹ Tillsynen avsåg kommunernas, hälso- och sjukvårdens samt kvinnojourernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld. Tillsynen omfattade 60 kommuner/stadsdelsnämnder, 90 verksamheter i alla landsting/sjukvårdsregioner och 30 kvinnojourer.

Sammanfattningsvis konstaterade IVO att kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld inte förefaller ha förbättrats nämnvärt sedan den förra nationella tillsynen gjordes 2008–2009. Trots att lagstiftningen är tydlig om kommunernas ansvar för området och att det dessutom sedan den förra nationella tillsynen gjordes har utkommit allmänna råd, utbildningsmaterial och vägledning från Socialstyrelsen i syfte att ge stöd till personal som arbetar inom området brister många kommuner i att ta sitt ansvar. IVO framhöll att det är stora skillnader mellan kommunerna både avseende kompetens inom området och kvaliteten i arbetet. Enligt IVO finns det kommuner som lever upp till lagstiftningens krav och som bedriver verksamhet av god kvalitet men de är fortfarande få. I de kommunerna finns ofta särskilda verksamheter eller särskilt ansvariga personer som arbetar med målgruppen.

IVO framhåller att kommunernas kvalitetsarbete inom området måste förbättras. I många kommuner saknas handlingsplaner, mål och statistik för arbetet och kartläggning inom området har sällan gjorts. Den övergripande uppföljningen inom området är bristfällig. Det kan medföra att man inom kommunen inte vet hur många ärenden man har haft under ett år, vilka insatser som gjorts och vad dessa insatser har inneburit för enskilda. I många kommuner finns en

⁶⁸ NCK (2013a), SOU 2014:71.

⁶⁹ IVO (2014).

bristande styrning och ledning från ansvariga nämnder och chefer. Det är dessutom en stor omsättning av personal, särskilt inom socialtjänstens myndighetsutövning.

IVO pekade även på att utredning och dokumentation av våldsutsatta kvinnor saknas eller brister, att serviceinsatser sker i stället för utredning med beslut och bistånd, att rutiner saknas eller är bristfälliga och att riskbedömning eller strukturerade bedömningsmetoder sällan används. Kommunernas arbete med särskilt utsatta grupper måste utvecklas i flertalet kommuner.⁷⁰

Arbetet med våldsutövare har i många kommuner utvecklats och fler kommuner arbetar med mer riktade stödinsatser och särskilda metoder. I andra kommuner saknas det helt arbete med våldsutövare. IVO har noterat att det har skett vissa förbättringar inom familjerättens arbete med vårdnad, boende och umgänge sedan den förra nationella tillsynen.

Tillsynen av hälso- och sjukvården visar att landsting och sjukvårdsregioner har tagit fram olika riktlinjer, rutiner och planer inom området. Dessa är dock i olika omfattning kända eller används i olika grad i verksamheterna som granskats. Mål, statistik och kartläggning inom området saknas ofta.

Det finns skillnader mellan de granskade verksamheterna. Våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld är en viktig målgrupp för vissa verksamheter medan andra anser att detta inte berör dem eller inte är hälso- och sjukvårdens ansvarsområde.

Det systematiska kvalitetsarbetet behöver utvecklas. Vårdgivaren verkar i liten omfattning följa upp verksamheternas arbete inom området. Risken är stor att vården blir ojämlig. IVO har konstaterat brister i 28 av de granskade verksamheterna. Bristerna har i huvudsak rört anmälningsskyldigheten, det systematiska kvalitetsarbetet och samverkan. De verksamheter som överlag fungerar bättre inom hälso- och sjukvården är gynekologiska mottagningar och psykiatriska öppenvårdsmottagningar. Där finns det ofta kompetens inom området, särskilda barnansvariga, kunskap om anmälningsskyldigheten, rutiner m.m.

⁷⁰ Särskilt utsatta grupper kan t.ex. vara våldsutsatta äldre kvinnor, våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning, våldsutsatta kvinnor med missbruksberoende, våldsutsatta hbt-personer samt personer utsatta för hedersrelaterat våld.

I IVO:s granskning ingick kvinnojourer som har avtal eller överenskommelse med kommuner och arbetar med att ta emot kvinnor som har bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL). När kvinnojourer utför insatser enligt SoL gäller lagen i tillämpliga delar för verksamheten. Kvinnojourerna är i sitt arbete delvis beroende av att kommunerna fungerar bra och tar sitt ansvar. Det är stora skillnader mellan olika kommuner i hur samverkan fungerar med kvinnojourerna. I tillsynen konstaterades brister i 22 av de 30 granskade kvinnojourerna, bl.a. bristfälligt kvalitetsarbete och dokumentation och rutiner för rapportering enligt lex Sarah saknades.

Brå:s utvärdering av handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010

Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål omfattade 36 åtgärder och drygt 215 miljoner avsattes för att genomföra planen. Enligt Brå innebar handlingsplanen en omfattande utbildningsåtgärder. Poliser och åklagare utbildades för att förbättra utredningsarbete och bemötande. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har arbetat med att identifiera och erbjuda samtal med människor i riskzonen. Ungdomsstyrelsen och Skolverket har haft olika uppdrag som rör förebyggande arbete bland unga och i skolan och Länsstyrelserna har haft uppdrag som rör förbättrad samverkan på området.

Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel, som gällde åren 2008–2010, syftade till att förbättra arbetet inom berörda myndigheter och organisationer.

Insatser på området har framför allt bidragit till utveckling av ny kunskap, vilket ytterligare har förstärkts genom de forskningsinsatser som har gjorts på området. Brå lyfter också fram vikten av att öka kunskapen om de utsattas behov och om vilka metoder och insatser som fungerar bäst. Bilden av prostitutionens och människohandelns omfattning behöver också bli bättre.

Polisen fick utökade resurser för att arbeta med frågorna. Detta ledde till att anmälningarna om sexköp ökade från 200 anmälningar under 2009 till 1200 under 2010. Antalet anmälningar om människohandel för sexuella ändamål ökade från 15 fall 2008 till 31 fall 2009 och 32 stycken 2010. Men antalet personer som blir lagförda är fortfarande mycket litet; endast ett par fall per år.

Brå kunde inte bedöma om prostitution och människohandel i Sverige hade minskat till följd av handlingsplanen. Brå bedömer att skyddet och stödet till personer i prostitution eller med tidigare sådana erfarenheter, inte tycks ha förändrats märkbart under de tre år då handlingsplanen var i kraft. Däremot har initiativ tagits som på sikt kan leda till att insatserna för dem som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål blir bättre. Arbetet med att förebygga att unga dras in i sexhandel, som säljare eller som köpare, förstärktes tydligt under de år handlingsplanen var i kraft. Rättsväsendet ökade tydligt sina insatser mot prostitution och människohandel och fler brott har anmälts och lagförts. Om detta främst är en konsekvens av att Polisen fick utökade resurser för att arbeta med frågorna, eller om kvaliteten och effektiviteten i arbetet också har ökat, är dock en mer öppen fråga. En satsning på bättre bemötande har också gjorts. Brå konstaterade att huvudfokus har legat på människohandeln. Samverkan kring frågorna på nationell och internationell (främst europeisk) nivå har ökat tydligt när det gäller människohandel för sexuella ändamål. Däremot finns få initiativ på europeisk nivå när det gäller prostitution. En del ny kunskap i form av nya kartläggningar har producerats med medel från handlingsplanen.

Brå ansåg att det finns skäl att lägga en större del av de tillgängliga resurserna på insatser mot sexhandel generellt och på stödjande insatser för dem som säljer sex – och vid behov även köparna – och en mindre del på den särskilda del av prostitutionen som bygger på människohandel. Brå menade också att den växande marknaden på internet, som inte bara avser fysiska kontakter utan även ”virtuella” tjänster, och som många ungdomar kommer i kontakt med, bör stå i fokus för det fortsatta arbetet.

9.9.3 Ökad samordning och mer analys efterfrågas

En återkommande uppfattning hos de myndigheter som vår utredning har intervjuat i fråga om mäns våld mot kvinnor är att regeringens samordning av insatserna inom området behöver stärkas samt att det krävs mer analys och återkoppling till myndigheterna. Brå finner utifrån sina utvärderingar att arbetet hittills har spretat allt för mycket och att en del uppdrag har motverkat varandra. Det krävs därför en helhetssyn i styrningen. Brå för också fram att utvärde-

ringsperspektivet behöver förstärkas liksom den vetenskapliga grunden.⁷¹

NCK anser också att regeringens styrning behöver stärkas och samordnas i högre utsträckning för att bl.a. undvika onödig konkurrens mellan myndigheter. I likhet med Brå för NCK fram att de ser behov av mer uppföljning och utvärdering av genomförda insatser. NCK efterlyser också mer återkoppling från regeringens sida.⁷²

Även Polisen och Socialstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län ser behov av en ökad samordning. Enligt Polisen bör samordningen mellan departementen stärkas och regeringen borde i större utsträckning ge återkoppling på det arbete som görs och förslag som lämnas. Polisen ser en poäng i att det finns en extern uppföljning av de berörda myndigheternas arbete.⁷³ Socialstyrelsen för fram att det behövs någon aktör som kan se helheten för att se till att regeringens uppdrag är samordnade.⁷⁴ En liknande uppfattning förs fram av Länsstyrelsen i Stockholms län.⁷⁵

Utredningen om en nationell strategi (SOU 2015:55) och den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) drar båda slutsatsen att det behövs en bättre samordning, struktur och tydlighet när det gäller arbetet och insatserna mot mäns våld mot kvinnor på nationell nivå. Det krävs en välfungerande koordinering mellan olika statliga myndigheter och i relationen mellan Regeringskansliet och andra myndigheter.

9.9.4 Länsstyrelsernas samordning

Länsstyrelserna har haft flera uppdrag inom området. Utifrån regeringens handlingsplan som avsåg perioden 2007–2010 fick länsstyrelserna i uppdrag att stödja och samordna det lokala och regionala arbetet för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Även i regeringens handlingsplan för att motverka prostitution och människohandel gavs länsstyrelserna ett samordnande uppdrag rörande dessa insatser. Över tid har uppdragen förlängts och ut-

⁷¹ Intervju Brå 2015-04-24.

⁷² Intervju NCK 2015-05-12.

⁷³ Intervju Polisen 2015-05-12.

⁷⁴ Intervju Socialstyrelsen 2015-04-08.

⁷⁵ Intervju Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-06-12.

vecklats. För närvarande pågår ett antal uppdrag fram till utgången av 2015. Länsstyrelserna ska bl.a. inom sitt ansvarsområde stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, att barn bevittnar våld samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götalands län ska även lämna stöd till utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor. Länsstyrelserna ska samverka med relevanta myndigheter som t.ex. Socialstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid.⁷⁶

Länsstyrelserna ska också främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Stöd till insatser som syftar till att motverka att unga blir gifta mot sin vilja ingår i uppdraget. Länsstyrelserna ska göra en samlad redovisning av de insatser som vidtagits dels uppdelat för respektive län, dels samlat på nationell nivå för att möjliggöra en nationell bild av insatser och resultat.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att fördela utvecklingsmedel och att tillsammans med länsstyrelserna ge nationellt och regionalt kompetens- och metodstöd med syfte att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som har blivit utsatta för våld eller som har bevittnat våld samt med våldsutövare. Stödet har utvärderats av Umeå universitet (2015) och genomförandet av uppdraget lyfts fram som ett positivt exempel på samverkan och stöd från nationella och regionala myndigheter till kommuner på lokal nivå i utredningen om en nationell strategi (SOU 2015:55).

För att genomföra arbetet har varje länsstyrelse en utvecklingsledare för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Utvecklingsledarna och de särskilt sakkunniga för jämställdhet på länsstyrelserna samarbetar med varandra, dock i varierande grad beroende på vilka förutsättningar som råder. I SOU 2015:55 beskrivs hur arbetet som rör mäns våld mot kvinnor ofta sidordnas ordinarie verksamheter, och att det även finns en sidoordning av våldsfrågorna i relation till övrigt jämställdhetsarbetet. Det finns dock tendenser till att arbetet mot mäns våld mot kvinnor långsamt håller på att integreras med övrigt jämställdhetsarbete. Länsstyrelsernas arbete med uppdraget att samordna delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* framhålls som ett exempel på detta i SOU

⁷⁶ Skr. 2007/08:39.

2014:71. I samband med vår intervjuundersökning har det också framhållits att uppdraget Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ), se kapitel 10, har bidragit till att utvecklingsledare och särskilt sakkunniga samarbetar i högre grad än tidigare och att frågorna om mäns våld mot kvinnor samordnas mer med övrigt jämställdhetsarbete.

Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län har samordningen i länen blivit bättre i jämförelse med 2010. I den enkät som länsstyrelsen genomfört svarar sju av tio kommuner att det blivit bättre, medan knappt två av tio anser att samordningen blivit delvis bättre. En av tio kommuner ser ingen skillnad i jämförelse med hur det var 2010.⁷⁷

9.9.5 De nationella kompetens- och samordningsuppdragen

Det finns ett antal nationella kompetens- och samordningsuppdrag som rör delmål 4 *mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Tre av dessa ligger inte på en sektorsmyndighet och är av mer omfattande karaktär. Länsstyrelserna i Östergötlands och Stockholms län har getts nationella uppdrag som rör kompetensstöd och samordning på området. Dessa uppdrag är temporära. Därtill har Uppsala universitet sedan tidigare ett permanent nationellt uppdrag på området.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Sedan 2005 har Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att fördela utvecklingsmedel till nationella och länsövergripande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck och att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. Länsstyrelsen i Östergötland har i uppdrag att utveckla ett nationellt kompetensteam mot tvångs- och barnäktenskap samt hedersrelaterat våld och förtryck. Inom ramen för uppdraget har länsstyrelsen upprättat ett särskilt stöd och en konsultationstelefon för myndigheter som startades 2014. Myndigheten har en särskild webbplats med information och stöd till myndigheter i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdragen har förlängts till utgången av 2015.⁷⁸

⁷⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (2015a).

⁷⁸ Justitiedepartementet (2005), och Utbildningsdepartementet (2014b). SOU 2015:55.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Sedan 2008 har Länsstyrelsen i Stockholms län ett nationellt samordnande uppdrag rörande prostitution och människohandel, där även medelsfördelning ingår. Uppdraget har sedan dess förlängts och utvecklats och det uppdrag som länsstyrelsen har i dag pågår till utgången av 2016. Uppdraget innefattar bl.a. nationell samordning, stärkt samverkan, operativt metodstöd, arbete med tryggt återvändande och stödprogram för rehabilitering för personer som har utsatts för prostitution och människohandel för sexuella och andra ändamål. Länsstyrelsen ska även fördela medel till utvecklingsprojekt som bedrivs av myndigheter eller frivilligorganisationer. Medlen ska stödja projekt som bidrar till att arbetet mot prostitution och människohandel på sikt ska ingå i ordinarie strukturer och processer bland de aktörer som medverkar i projektet.⁷⁹

Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK)

I uppdraget till Uppsala universitet ingår att med ett rikstäckande och samlat perspektiv utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld samt våld i samkönade relationer. Uppdraget omfattar vidare att sammanställa aktuell forskning inom området och att kontinuerligt analysera behovet av ny forskning. Universitetet ska också bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor.

Inom ramen för uppdraget ska universitetet bedriva utbildning och vara ett stöd för myndigheter och organisationer i frågor om mäns våld mot kvinnor. Universitetet ska stödja myndigheterna i deras metodutvecklingsarbete och verka för en effektiv samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer. I detta ingår att utveckla och sprida evidensbaserade metoder för bemötande och omhändertagande av personer som har misshandlats eller våldtagits.

Universitetet ska samverka med Akademiska sjukhuset i Uppsala i frågor som rör den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor. I detta ingår att stödja driften av en nationell stödtelefon.

⁷⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna och Statskontoret (2014b).

Till skillnad från de andra nationella uppdragen som Länsstyrelsen i Stockholms län respektive Östergötlands län, som finansieras inom utgiftsområdet Jämställdhetspolitik, är uppdraget till Uppsala universitet finansierat tills vidare med medel från utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning.⁸⁰

Rambölls belysning av kunskapsstödet vid två myndigheter

Utredningen om en nationell strategi (SOU 2015:55) har gett Ramböll Management Consulting i uppdrag att på ett oberoende sätt belysa, analysera och bedöma kunskapsstödet inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck vid NCK vid Uppsala universitet respektive vid länsstyrelsen i Östergötlands län.⁸¹

Undersökningen visar att NCK:s verksamhet och det kunskapsstöd som erbjuds är uppskattat av yrkesverksamma på nationell, regional och lokal nivå. Yrkesverksamma på berörda myndigheter bedömer att NCK gör produkter av mycket hög kvalitet. Det tycks dock finnas förväntningar om att NCK bör nå fler målgrupper än vad de gör i dagsläget, t.ex. gruppen yrkesverksamma praktiker. Verksamheten anses fortfarande ha sin bas inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, trots breddning under senare år. I Rambölls rapport beskrivs att huvudmannskapet för NCK uppfattas påverka verksamhetens inriktning och hur väl den når ut. Hemvisten vid universitetet upplevs i viss mån bidra till en tonvikt mot forskningsunderlag snarare än praktiskt tillämpbart material. Det kunskapsstöd som erbjuds upplevs inte täcka samtliga områden som det finns behov av och kunskap om, eller vara riktat till samtliga berörda yrkeskategorier. Personer som arbetar operativt på nationella, regionala och lokala myndigheter anges ha begränsad kunskap om NCK:s verksamhet.

Arbetet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län bedöms vara uppskattat av yrkesverksamma inom området. Kompetensteamet uppfattas som starkt drivet av engagemang och att teamet bedriver ett proaktivt arbete. Ramböll bedömer dock att verksamhetens räck-

⁸⁰ Utbildningsdepartementet (2011b).

⁸¹ Ramböll (2015b).

vidd inte är tillräcklig. Vidare framhålls att organisationen i dag är starkt personberoende och att den strukturella överbyggnaden inte är säkerställd för att möta risker förknippade med detta.

Ramböll belyser att det finns både geografiska och ämnesmässiga luckor i befintligt kunskapsstöd. Vidare finner Ramböll att oavsett om det nationella kunskapsstödet ska vara samlat eller fördelat mellan olika aktörer så behövs det en större tydlighet vad gäller olika aktörers ansvar för det kunskapsstödjande arbetet. Därefter, menar Ramböll, bör samordning och samverkan stärkas mellan de olika aktörerna för att förenkla arbetet för praktiker och utsatta.

Statskontorets utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholm

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Länsstyrelsen i Stockholms läns nationella kompetens- och samordningsuppdrag. Enligt Statskontorets bedömning har länsstyrelsen i stora delar uppfyllt målet med sitt samordningsuppdrag. Samverkan har framför allt utvecklats mellan aktörer som arbetar med frågor om prostitution och människohandel på operativ nivå. Länsstyrelsen har skapat samverkansforum, utvecklat metodstöd i form av nationella vägledningar och anordnat utbildningar för olika typer av aktörer. Länsstyrelsen har också etablerat en nationell länkningsfunktion dit personer som arbetar med konkreta fall kan vända sig för stöd eller vidareutslussning till relevanta aktörer. Funktionen riktar sig till statliga och kommunala myndigheter samt frivilligorganisationer. Användningen av den har ökat de senaste två åren.

Statskontoret uppmärksammar att en svårighet i arbetet är att kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen varierar i fråga om stöd till brottsdrabbade. Vidare för Statskontoret fram att Länsstyrelsen i Stockholms läns arbete hade vunnit på en djupare, mer formaliserad samverkan med SKL som företrädare för kommunerna, och med Socialstyrelsen, som normgivande myndighet för socialtjänsten.⁸²

Statskontoret ser både för- och nackdelar med att samordningsansvaret har lagts på en länsstyrelse. Till fördelarna hör att en länsstyrelse är en neutral aktör, utan ett ensidigt ansvar för vare sig brottsbekämpning eller stöd. Analysen visar att sociala aktörer uppfattar

⁸² Statskontoret (2014:14b).

att frågor om brottsbekämpning dominerar den nuvarande samverkan, men att länsstyrelsens neutrala uppdrag ändå stävjar den dominansen.

En nackdel med att en länsstyrelse har ett nationellt uppdrag är dock att den i övrig verksamhet endast har ett regionalt uppdrag och därför har etablerade kontakter främst inom det egna länet. En regional aktör kan också ha svårt att etablera samverkan på jämbördig nivå med nationella aktörer. En annan möjlig risk är att kommuner och myndighetsföreträdare på regional nivå utanför det aktuella länet uppfattar att samverkan inte berör deras verksamhet i samma grad som företrädare inom länet.

Statskontoret framhåller att Länsstyrelsen i Stockholms län trots sin ställning som regional aktör har etablerat sin status som nationell samordnare bland de operativt ansvariga hos berörda statliga myndigheter. Enligt länsstyrelsen har det visserligen tagit avsevärd tid att förankra ställningen som nationell samordnare, men myndigheten anser sig nu i stor utsträckning ha lyckats med detta även bland statliga myndighetsrepresentanter som verkar utanför Stockholms län.

Om regeringen anser att det även fortsättningsvis behövs en funktion som samordnar arbetet mot prostitution och människohandel, menar Statskontoret att den om möjligt bör ges mer långsiktiga förutsättningar för att planera arbetet än vad som gällt för Länsstyrelsen i Stockholms län. Utifrån att det för närvarande inte finns någon given myndighet pekar Statskontoret på tre möjliga alternativ för huvudmannaskapet för en fortsatt samordning: fortsatt uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län, uppdrag till Polisen eller till Socialstyrelsen.

Uppdragen överlappar varandra i betydande utsträckning

De nationella uppdragen sammanfaller i flera avseenden, vilket framgår av följande tabell.

Tabell 9.6 Likheter och skillnader mellan de nationella kompetens- och samordningsuppdragen

	Länsstyrelsen i Östergötlands län (hedersrelaterat våld)	Länsstyrelsen i Stockholms län (prostitution och människohandel)	Uppsala universitet, NCK (hela delmålet)
Typ av uppdrag	Tillfälligt	Tillfälligt	Permanent
Finansiering	Jäm-anslaget 3:1	Jäm-anslaget 3:1	Forskningsanslaget 2:4
Kompetensstöd	Ja	Ja	Ja
Forskning	Nej	Nej	Ja
Metodutveckling	Ja	Ja	Ja
Utbildning	Ja	Ja	Ja
Informations- och kunskapsspridning	Ja	Ja	Ja

Alla tre myndigheter har i uppdrag att tillhandahålla utbildning, kompetensstöd, metodutveckling och informations- och kunskapsspridning i frågor som rör delmålet mäns våld mot kvinnor. Uppdraget till Uppsala universitet skiljer sig på flera sätt från uppdragen till de andra. Dels omfattar universitetets uppdrag forskning och evidensbaserade metoder, dels avser uppdraget en större del av delmålet samt även våld i samkönade relationer. Dock omfattas inte hela delmålet om mäns våld mot kvinnor eftersom prostitution och människohandel inte ingår. Därtill är universitetets uppdrag permanent till skillnad från länsstyrelsernas.

Det framstår som att de nationella uppdragen till Uppsala universitet (NCK) respektive länsstyrelsen i Östergötland, överlappar varandra delvis avseende frågan om hedersrelaterat våld och förtryck. Att olika nationella myndigheter har ansvar för samma fråga, t.ex. hedersrelaterat våld och förtryck, behöver inte vara problematiskt. Det finns flera myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen, Polisen, Brottsoffermyndigheten, Brå och MUCF som i dag har ansvar för frågor inom delmål 4. Dessa myndigheter ansvarar dock för frågan inom sina respektive sektorer. Länsstyrelsen i Östergötland och

Uppsala universitet (NCK) har delvis liknande uppdrag och samma målgrupper när det gäller utbildningar, metodutveckling, kompetensstöd och informations- och kunskapsspridning. Uppdraget till Uppsala universitet (NCK) har dock en tydligare betoning av evidensbaserade metoder och kunskapsstöd jämfört med Länsstyrelsen i Östergötlands län.

9.10 Sammanfattning

Regeringen genomförde under 2007–2014 en särskild jämställdhetsatsning. Totalt 2,6 miljarder kronor avsattes, varav 2,1 miljarder kronor förbrukades. Drygt hälften av medlen fördelades till insatser för att nå jämställdhetspolitikens fjärde delmål *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*, vilket motsvarar ca 1,2 miljarder kronor. Minst medel, 32 miljoner kronor, har fördelats till insatser som har syftat till att nå det tredje delmålet *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*.

Nästan 70 myndigheter har fått ta del av insatserna. Ett tiotal myndigheter har genomfört flera insatser. Flest insatser har genomförts av Ungdomsstyrelsen/Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 32 insatser, och av Socialstyrelsen, 25 insatser. Även organisationer har tagit del av jämställdhetsatsningen, varav bidraget till SKL för programmet Hållbar Jämställdhet (HåJ) hör till den största satsningen på 245 miljoner kronor. Övriga organisationer har fått cirka 30 miljoner kronor i bidrag. Flera av insatserna och medlen som har gått till myndigheterna har utgjorts av bidrag till projekt som har fördelats till kommuner och landsting samt till organisationer.

Tyngdpunkten i de insatser som har genomförts har legat på att ta fram kunskap och utveckla nya metoder och arbetssätt.

När jämställdhetsatsningen inleddes fanns ingen tydlig plan för hur medlen skulle användas. En ambition fanns att stärka insatserna för att verka för delmålet *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Under den första perioden 2007–2010 tog regeringen fram tre handlingsplaner för insatser för delmålet *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*, som kom att ligga till grund för regeringens beslut om fördelning och inriktning av insatserna för hela perioden fram till 2014. Någon motsvarande handlingsplan togs inte fram för övriga delmål.

Regeringen har på olika sätt verkat för att stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Under 2005–2007 verkade en särskild delegation, JämStöd, med uppgift att sprida kunskap och information om jämställdhetsintegrering. Därefter fick 2008 det Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet i uppdrag att etablera ett stöd för myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering som kom att kallas Jämi. Såväl den externa utvärderingen av Jämi 2010 som företrädare för sekretariatet och Regeringskansliet fann brister i upplägget. Bristerna bestod främst i att det inte fanns något tydligt uppdrag för myndigheterna att samverka med varandra och med Jämi i frågor om jämställdhetsintegrering.

Nästa steg i arbetet att stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering blev att 2012 ge sammanlagt 18 myndigheter i uppdrag att ta fram en plan på hur myndigheterna skulle kunna verka för de jämställdhetspolitiska målen (JiM 1). Sammanlagt tilldelades myndigheterna cirka 25 miljoner kronor. Samtidigt fick det Nationella sekretariatet för genusforskning ett nytt uppdrag att stödja myndigheterna genom bl.a. erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel.

I slutet av 2014 gavs ytterligare 23 myndigheter ett motsvarande uppdrag som sträcker sig fram till 2018 (JiM 2). Enligt uppdraget ska myndigheterna redovisa hur deras jämställdhetsplaner och -arbete ska integreras i den ordinarie verksamheten. Några särskilda medel fördelades inte denna gång till myndigheterna. Uppdraget till sekretariatet förstärktes dock med ytterligare medel för att göra det möjligt att ge stöd till fler myndigheter.

Erfarenheterna av sekretariatets stöd till myndigheterna har i huvudsak varit positiva. Endast ett fåtal myndigheter har inte varit nöjda. Det som framhålls som mest positivt är möjligheterna till erfarenhetsutbyte med andra myndigheter och stöd i introduktionen av jämställdhetsarbetet. En del myndigheter efterlyser ett mer verksamhetsanpassat stöd. Några myndigheter finner att de själva måste bygga upp en egen kompetens i hur ett jämställdhetsperspektiv kan integreras. Ett par myndigheter har inte efterfrågat något stöd.

Nationella sekretariatet för genusforskning för fram ett liknande resultat i sin redovisning till regeringen. Stödfunktionen har varit uppskattad av myndigheterna och myndigheterna har satt särskilt

värde på erfarenhetsutbyten och löpande stöd. Sekretariatet för fram vikten av en kvalificerad uppföljning av myndigheternas arbete och att det finns en nära forskningsanknytning för det stöd som ges till myndigheterna.

Myndigheter som deltagit i JiM 1 uppger i högre grad att jämställdhetsarbetet är en del i den ordinarie styrningen. Flera myndigheter uppger att de håller på att finna formerna för hur arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv ska organiseras i myndigheten. För flera myndigheter är det naturligt att koppla samman det interna arbetet med jämställdhet som ligger i rollen som arbetsgivare och det externa arbetet som rör de utåtriktade uppgifterna. Flera myndigheter ser beröringspunkter mellan jämställdhet och andra tvärssektoriella områden såsom funktionshinder, mångfald och hbt-frågor.

Jämställdhetsatsningen har haft betydelse för myndigheternas arbete. Flera myndigheter uppger att de särskilda uppdragen tydliggjort arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheterna. En del myndigheter för samtidigt fram att de ännu inte funnit formerna för arbetet.

Återrapporteringen av den särskilda jämställdhetsatsningen har varit omfattande. Flera rapporter har lämnats av myndigheterna som redovisar vilka insatser som har gjorts och vilken bedömning myndigheterna gör av resultatet. Antalet externa utvärderingar är dock väsentligt färre. Endast i ett par fall utgörs dessa av mer utförliga analyser av effekter.

Det finns såvitt vi kunnat finna inga dokumenterade långsiktiga effekter av jämställdhetsatsningen i form av att jämställdheten har påverkats mellan kvinnor och män. Däremot finns det effekter i form av ökad kunskap och kompetens, ändrade arbetsformer och nya metoder för jämställdhetsarbetet. Flera myndigheter uppger att deras ordinarie rutiner och arbetsformer numera innehåller ett jämställdhetsperspektiv. Myndigheter som ingått i JiM 1 svarar i högre utsträckning än övriga myndigheter att de har ökat sin kunskap och ser ett fortsatt behov av att ta fram mer kunskap om jämställdhet för att kunna utveckla detta i verksamheten.

Myndigheterna efterfrågar mer återkoppling från regeringen i fråga om de uppdrag som har getts och i arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. En uppfattning som förs fram är att regeringen borde vara tydligare med vilka resultat som för-

väntas av de olika uppdragen. Myndigheterna efterfrågar ett fortsatt stöd i jämställdhetsarbetet. Enligt myndigheterna behöver jämställdhetsarbetet tid och utrymme för att förankras hos chefer och medarbetare för att på så sätt bli en del i den ordinarie styrningen.

Regeringen har lämnat redovisningar av den särskilda jämställdhetsstrategin i form av två skrivelser till riksdagen. I dessa redogörs för effekter som handlar om ökad kunskap, nya metoder och arbetsätt samt en förbättrad samverkan mellan områden och myndigheter. Resultat av strategin har också redovisats i en skrivelse från regeringen till riksdagen om jämställdhetspolitikens inriktning 2011-2014.

Arbetet som rör delmålet *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* har varit omfattande och rymt lagstiftning, utbildningsinsatser och medelstilleddning m.m. Utvärderingar pekar på att arbetet har lett till ökad kunskap i arbetet med målgrupperna inom de flesta berörda professioner och att en rad verksamheter och aktiviteter har utvecklats. Utredningen om en nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (SOU 2015:55) menar att det kan beskrivas som att en ökad institutionalisering har påbörjats och att ett professionellt fält och nya yrkesroller håller på att växa fram. Samtidigt vilar utvecklingen på en rad fleråriga men tillfälliga satsningar.

Enligt utvärderingar från Brå har kunskapen om våld ökat och ett mer strukturerat arbete med hot- och riskbedömningar har åstadkommit i Polisens verksamhet. Enligt de två utvärderingar som Brå genomfört är det inte möjligt att slå fast några effekter till följd av regeringens satsningar som rör kommunernas arbete och utsattheten hos de drabbade. Samtidigt visar utvärderingar från Brå och Socialstyrelsen samt IVO och NCK att arbetet ännu inte fullt ut har integrerats i myndigheternas verksamhet och att arbetet brister främst i kommunernas men även i landstingens arbete. Samordning mellan myndigheter brister och det finns en tendens till att arbetet sidordnas. Enligt Socialstyrelsens och IVO:s tillsyn av kommunernas och landstingens verksamhet har det skett förbättringar i verksamheterna, men det kvarstår fortfarande flera brister bl.a. i fråga om riskbedömningar. IVO framhåller att det finns stora skillnader mellan olika kommuner och landsting.

Länsstyrelserna har getts flera uppdrag som syftar till att samordna och stödja insatser på lokal nivå, bl.a. att stödja i arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld samt våldsutövare.

Länsstyrelserna i Östergötlands län och Stockholms län har fått nationella samordningsuppdrag som rör hedersrelaterat våld och förtryck respektive prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Enligt en extern utvärdering från Umeå universitet har länsstyrelserna lyckats väl i samverkan med Socialstyrelsen och kommunerna. Enligt Statskontorets utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms län har länsstyrelsen utfört sitt samordningsuppdrag väl framför allt när det gäller samarbetet med operativt ansvariga vid berörda myndigheter. Enligt Statskontorets utvärdering har samverkan på ledningsnivå inte etablerats lika väl. Statskontoret väcker frågan om huruvida ett fortsatt samordningsuppdrag ska ligga på en länsstyrelse, då det kan försvåra möjligheterna att säkerställa en roll som nationell samordnare. Någon motsvarande utvärdering av Länsstyrelsens i Östergötlands samordningsuppdrag har inte genomförts.

Det finns en överlappning i uppgifter som rör stöd, utbildning och kunskapsspridning mellan länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län samt NCK. Uppdraget till NCK utmärker sig genom att det är permanent och att universitetet har ett forskningsuppdrag inom området.

10 Länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag

10.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för länsstyrelsernas uppgifter enligt länsstyrelseinstruktionen och de särskilda uppdrag de har fått inom ramen för jämställdhetspolitiken. Framst fokuseras på den särskilda satsningen Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ). Kapitlet innehåller även en redogörelse för den enkätundersökning med efterföljande gruppintervju som utredningen har genomfört med länsstyrelsernas särskilt sakkunniga för jämställdhet.

De uppgifter och uppdrag som rör mäns våld mot kvinnor, prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck som har getts till länsstyrelserna under den senaste tioårsperioden redovisas separat i betänkandets kapitel 9.

10.2 Länsstyrelsernas uppdrag

Sverige består av 21 län. I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.¹ Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.² Länsstyrelsen har bl.a. uppgifter i fråga om regional tillväxt, energi och klimat, lantbruk och landsbygd, folkhälsa, integration – och jämställdhet.³

¹ SFS 2007:825, 1 §.

² SFS 2007:825, 2 §.

³ SFS 2007:825, 3 §.

I länsstyrelsens uppdrag ligger att samverka, samordna och samråda med andra relevanta aktörer i länet såsom kommuner, landsting och statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska ”inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser”.⁴ Länsstyrelsen ska också ”samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet”.⁵

10.2.1 Jämställdhetsuppdrag enligt instruktionen

I länsstyrelseinstruktionen anges att länsstyrelsen ska: ”integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkers villkor”.⁶ Länsstyrelsen ska även ”genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta”.⁷

1994 infördes ett krav på alla länsstyrelser att ha en jämställdhetsexpert, i enlighet med proposition 1993/94:147, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290 *Delad makt – delat ansvar* (länsstyrelserna hade dock även före införandet av länsexperter haft ansvar för jämställdhetsfrågor). I länsstyrelseinstruktionen från 1997 reglerades därefter att alla länsstyrelsens sakområden skulle ha en länsexpert⁸. I den därpå följande instruktionen kvarstod enbart regleringen för sakområdet jämställdhet, men då i termer av en särskild sakkunnig för jämställdhet.⁹ I nuvarande länsstyrelseinstruktion kvarstår denna reglering: ”Vid länsstyrelsen ska det finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet.”¹⁰

De särskilt sakkunniga för jämställdhet på länsstyrelserna (tidigare jämställdhets- respektive länsexperter) har varit en av få fasta punkter i jämställdhetspolitikens genomförande sedan funktionen som sakkunnig infördes på 1990-talet. De sakkunniga har ett nätverk för

⁴ SFS 2007:825, 2 §.

⁵ SFS 2007:825, 10 §.

⁶ SFS 2007:825, 5 §.

⁷ SFS 2007:825, 5 §.

⁸ SFS 1997:1258 43 §.

⁹ SFS 2002:864, 43 §.

¹⁰ SFS 2007:825 44 §.

samverkan nationellt, mellan de olika länsstyrelserna, som i dagsläget sammanträder fyra gånger per år. Syftet med nätverket är bl.a. att fungera som en plattform för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling, att vara en kontaktyta mot externa aktörer, och att verka som en strategisk resurs för jämställdhetsintegrering.¹¹

Vid länsstyrelserna finns även ett chefsforum för social hållbarhet, bestående av enhetschefer från samtliga länsstyrelser, som sammanträder 4–6 gånger per år. Forumet samverkar med nätverket för de särskilt sakkunniga, samt bl.a. med ett nätverk för mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i nära relationer och prostitution och människohandel.¹²

10.2.2 Jämställdhetsuppdrag enligt 2015 års regleringsbrev

Utöver de uppdrag som återges i kapitel 9 och som rör mäns våld mot kvinnor, prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck, har länsstyrelserna enligt 2015 års regleringsbrev i uppdrag att:

- Länsstyrelserna ska med utgångspunkt i det uppdrag som gavs i regleringsbrevet för 2013 redovisa hur de arbetar med genomförandet av strategier för jämställdhetsintegrering för perioden 2014–2016.¹³ (Samtliga länsstyrelser)
- Länsstyrelsen i Gotlands län ska under 2015 samordna och stödja länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering. Arbetet ska ske med utgångspunkt i den utvecklingsatsning som har pågått under 2013–2014 för att stärka länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering.¹⁴

¹¹ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015b).

¹² Länsstyrelsen i Gotlands län (2015c).

¹³ Regleringsbrev budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna (dnr Fi2015/1492).

¹⁴ Ibid.

10.3 Genomförande av länsstyrelsernas uppdrag avseende jämställdhet

10.3.1 Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ)

Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ) var en utvecklings-satsning som genomfördes av Gotlands Länsstyrelse under åren 2013–2014 för att stärka länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering. Syftet med satsningen var att skapa förutsättningar för länsstyrelserna att gemensamt och var för sig verka för att de jämställdhetspolitiska målen uppnås, samt att stödja aktörer i arbetet med jämställdhetsintegrering. Regeringen tilldelade uppdraget 4,5 miljoner kronor. I regleringsbrevet för 2015 förlängdes uppdraget ett år och tilldelades ytterligare 2,5 miljoner kronor för arbetet under 2015.¹⁵ Enligt information från Jämställdhetsenheten i Regeringskansliet, tillkom LUJ för att motverka den olikformighet som funnits mellan länsstyrelsernas jämställdhetsarbete.¹⁶

Genomförda aktiviteter

Utvecklings-satsningen har arbetat med tre områden: samordning, stöd och kompetensutveckling. Av de aktiviteter som har genomförts kan nämnas t.ex. framtagandet av ett introduktionspaket som beskriver historiken bakom och genomförandet av länsstyrelsernas uppdrag inom jämställdhet, i syfte att bidra till en gemensam bild av uppdraget och att upprätthålla en viss kunskapsnivå. Stöd och handledning har erbjudits både till enskilda länsstyrelser och t.ex. genom en gemensam elektronisk samarbetsyta för bl.a. diskussion och kunskapsspridning.¹⁷

Både intern och extern utvärdering visar på positiva resultat

I Gotlands Länsstyrelses interna utvärdering framkommer att satsningens huvudsakliga resultat är att samtliga länsstyrelser i dag har ett mer organiserat arbete med och strategier för jämställdhetsintegrering.

¹⁵ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

¹⁶ Intervju med S/JÄM och Fi/SFÖ, 2015-04-17.

¹⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

ring, att länsstyrelsernas arbete i dag är mer välkänt genom den gemensamma websidan www.jamstalldalan.se och att kunskapsnivån har höjts och den gemensamma bilden av uppdraget har stärkts, jämfört med innan satsningen. Bilden av uppdraget, och även ambitionsnivån för jämställdhetsarbete, skiljer sig dock åt såväl inom som mellan olika länsstyrelser. Den interna utvärderingen pekar på att en gemensam ambitionsnivå inte heller ses som eftersträvansvärd av länsstyrelserna, bl.a. för att detta inte tar hänsyn till de skilda regionala förutsättningarna. Farhågan som lyfts är att en gemensam ambitionsnivå kan innebära en ambitionssänkning för de länsstyrelser som har mer resurser och bättre förutsättningar för att bedriva ett inflytelserikt arbete.¹⁸

Enligt företrädare för LUJ har satsningen främst haft effekter för de särskilt sakkunniga. Chefsforumet för social hållbarhet har också påverkats i viss utsträckning. Utöver en ökad kunskapsnivå kring jämställdhet har även kunskapen om statens styrning av jämställdhetspolitiken ökat, enligt informanterna. Vidare menar företrädarna att en problematisk aspekt av uppdraget var den korta tidsperiod på vilket uppdraget gavs; först två år och sedan ytterligare ett års förlängning. Gotlands länsstyrelse hade sett positivt på om uppdraget redan inledningsvis hade getts på t.ex. fyra år, då detta hade kunnat innebära ett mer strategiskt och långsiktigt arbete.¹⁹

LUJ utvärderades även externt av Apel FoU, som hade i uppdrag att följa arbetet genom en lärande utvärdering. Enligt Apels utvärdering har LUJ varit uppskattat av berörda parter som har menat att satsningen har varit välorganiserad och till stor nytta. Apel pekar på att LUJ har gjort tydliga avtryck genom organisering av gemensamt lärande och erfarenhetsutbyte om jämställdhetsarbete, vilket bidragit till en kompetenshöjning. Trots den korta projektiden menar Apel att LUJ har satt igång och lagt grunden för ett mer samstämt jämställdhetsarbete i länen. De konstaterar att satsningen har inneburit en ny- eller omstart av jämställdhetsarbetet, såväl internt som länsstyrelsegemensamt.²⁰

¹⁸ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

¹⁹ Intervju Länsstyrelsen Gotland, 2015-04-28.

²⁰ Apel Forskning och Utveckling (2014).

Utvärderingarna föreslår en länsstyrelsegemensam stödfunktion

Den interna och den externa utvärderingen av LUJ föreslår båda en fortsatt länsstyrelsegemensam stöd- och samordningsfunktion. Apel menar att den bör ta sin utgångspunkt i implementering och utvärdering av länsstrategierna för jämställdhetsintegrering.²¹ Gotlands Länsstyrelse formulerar förslaget som att regeringen bör ”uppdra åt en länsstyrelse att efter 2015 driva ett länsstyrelsegemensamt utvecklingsarbete genom stöd och samordning”.²² Gotlands rapport pekar på att det i dag, utöver i länsstyrelsernas årsredovisningar, inte sker några samlade uppföljningar och analyser av arbetet med jämställdhetsintegrering och med de jämställdhetspolitiska målen.²³ Vid intervjun med Gotlands Länsstyrelse framkom att en sådan lösning kan bidra till en bättre samlad bild både av hur jämställdhetsarbete bedrivs och hur jämställdhetsutvecklingen ser ut i de olika länen, för såväl den länsstyrelseinterna utvecklingen som för att ge regeringen en samlad lägesbild. De ser ett behov av resurser och mandat att samordna alla länsstyrelser – och de olika nivåerna inom länsstyrelserna. En dylik funktion bör inte, enligt informanterna, rotera mellan olika länsstyrelser, utan bör för bästa effekt ligga fast på en länsstyrelse, då deras erfarenhet av LUJ-satsningen är att det tar tid att bygga upp och skapa förståelse för funktionen.²⁴

10.3.2 Länsstrategier

Samtliga 21 länsstyrelser gavs i 2013 års regleringsbrev i uppdrag att utveckla länsstrategier för jämställdhetsintegrering för perioden 2014–2016, både när det gäller utåtriktat arbete i länen och i den egna verksamheten.²⁵ Det har framkommit både i intervjuer och genom utredningens dokumentstudie att strategierna är av varierande karaktär och ambitionsnivå. Exempelvis har vissa länsstyrelser anpassat de nationella jämställdhetspolitiska målen efter regionala förutsättningar medan andra länsstyrelser har i princip samma mål som de nationella. De har även i varierande utsträckning utarbetat indika-

²¹ Apel Forskning och Utveckling (2014).

²² Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

²³ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

²⁴ Intervju Länsstyrelsen i Gotlands län, 2015-04-28.

²⁵ Regleringsbrev budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna (dnr S2013/8354/SFÖ).

torer och nämner specifika aktiviteter kopplade till respektive mål eller fokusområde.

Inom ramen för satsningen Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ), har Gotlands Länsstyrelse skrivit en rapport om de 21 strategiernas utformning. Rapporten nämner bl.a. att de policyfrågor som lyfts fram i nästan alla strategier är sådana som också har pekats ut som problematiska inom andra områden av jämställdhetspolitiken under många år, såsom könsstereotypa val till utbildningar och könssegregerad arbetsmarknad; flickors och pojkars olika deltagande i kultur-, fritid- och idrottsliv; löne- och pensionsskillnader med lägre löner/pensioner för kvinnor; kvinnors högre ohälsotal; att män utför mindre obetalt hem- och omsorgsarbete än kvinnor; pojkar och mäns utsatthet för våld i offentliga miljöer och flickor och kvinnors utsatthet för våld i hemmiljö, samt problematik kring att kvinnor flyttar från landsbygden. I de fall strategierna lyfter fram problematik kring maskulinitet och manlighetsnormer, nämns t.ex. mäns risktagande, alkoholmissbruk, brottsutövning, självmord, och män i vård, skola och omsorg.²⁶

Alla län tar tydlig utgångspunkt i de nationella jämställdhetspolitiska målen. Regionalisering av målen syns främst genom prioriteringar i form av fokusområden, teman och/eller delmål. Exempelvis har vissa länsstyrelser utvecklat separata mål för hälsa, andra har grupperat om delmålen så att det obetalda hem- och omsorgsarbetet relateras till makt och inflytande respektive ekonomisk jämställdhet. Vissa länsstyrelser har öppnat upp målen i en intersektionell riktning.²⁷

Varje länsstyrelse har enligt regleringsbrevet för 2014 och 2015 i uppdrag att redovisa hur den arbetar med genomförandet av strategierna för jämställdhetsintegrering. I Gotlands Länsstyrelses slutrapport av LUJ påpekas dock att det inte åligger någon aktör att göra en samlad utvärdering av alla länsstyrelsernas arbete utifrån strategierna, eller dra slutsatser kring vilken betydelse strategierna har haft för utvecklingen i länen.²⁸

²⁶ Länsstyrelsen i Gotlands län (2014).

²⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län (2014) samt utredningens dokumentstudie av strategierna.

²⁸ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

10.4 Övriga strategier och verktyg

10.4.1 Handlingsplaner och strategier

Utöver länsstrategierna har flera av länen även andra handlingsplaner och strategier som grund för sitt arbete, såsom handlingsplaner för jämställd regional tillväxt eller strategier för mäns våld mot kvinnor. Vissa län har integrerat jämställdhet i de regionala utvecklingsstrategierna och -planerna. Utredningens dokumentstudie visar att det finns relativt stor variation mellan länen i hur arbetet är organiserat.

10.4.2 Könsuppdelad regional statistik

De särskilt sakkunniga för jämställdhet poängterar att en viktig resurs i jämställdhetsarbetet i länen är könsuppdelad regional statistik, vilket de sakkunnigas kontakter i länen även efterfrågar. De sakkunniga menar också att den nationella statistik som finns upplevs som svår-tillgänglig och är dyr att ta fram och sammanställa för regionalt bruk. Kunskapen i länen beror således på prioriteringar och möjlighet att avsätta medel för ändamålet.²⁹

Vid utredningens genomlysning av länsstyrelsernas respektive hemsidor framkom att förekomsten av regional statistik varierar något mellan länen, både i omfattning och från vilket år den är framtagen. Merparten av länsstyrelserna (14) hade regional statistik för 2013–2014, ett fåtal (4) hade statistik för 2011–2012 och en länsstyrelse hade statistik för 2015.³⁰ I två län saknades statistik på den officiella hemsidan, även om det i ett fall fanns att tillgå genom interna dokument. Flera av länen med statistik för 2013 arbetade med att ta fram senare data, enligt uppgift från de särskilt sakkunniga. Sammanfattningsvis kan sägas att för en klar majoritet av länsstyrelserna finns regional könsuppdelad statistik lättillgängligt i digital form, även om den i förekommande fall är några år gammal. Utredningen har dock inte gjort någon djupare innehållsmässig granskning av statistiken, hur den används i länen eller hur den relaterar kön till andra

²⁹ Möte med länsstyrelsernas sakkunniga 4 februari 2015.

³⁰ Årtalen avser det år som rapporten publicerats; statistiken är från föregående år. Genomlysningen av hemsidorna genomfördes i maj 2015.

faktorer såsom socioekonomisk eller utbildningsmässig bakgrund, ålder m.m.

Länsstyrelsen i Gotlands län föreslår i slutrapporten för LUJ-satsningen att regeringen ska uppdra åt SCB att tillhandahålla länsstyrelserna ett basutbud av könsuppdelad regional statistik utifrån de jämställdhetspolitiska målen.³¹

10.5 Enkätundersökning bland de särskilt sakkunniga för jämställdhet

10.5.1 Syfte och bakgrund

En av de enkätundersökningar som har genomförts av utredningen riktades till de särskilt sakkunniga för jämställdhet. Svarefrekvensen var 100 procent. I två fall besvarades enkäten av enhetschefen i stället för särskild sakkunnig, då tjänsterna för särskilt sakkunniga vid dessa länsstyrelser vid enkätens genomförande var vakanta. Frågor ställdes om de sakkunnigas roll i jämställdhetspolitikens genomförande; bl.a. hur de upplever att deras behov av stöd från olika parter tillgodoses i dag och hur de ser på förutsättningar för långsiktighet och hållbarhet inom nuvarande struktur. Enkätens resultat följdes upp med de särskilt sakkunniga vid en gruppintervju, där de sakkunniga gavs möjlighet att kommentera resultaten.

10.5.2 Enkätresultat³²

Uppdraget som särskild sakkunnig varierar mellan länen

12 personer (57 procent) av de 21 särskilt sakkunniga har andra uppdrag vid sidan av det som sakkunnig. För dessa kan sakkunnigtjänsten variera i omfattning mellan 20–90 procent av en heltidstjänst. 9 personer (43 procent) har inga andra uppdrag.

66 procent av de sakkunniga instämmer helt och 24 procent instämmer delvis i påståendet att uppdraget avseende jämställdhet i

³¹ Länsstyrelsen i Gotlands län (2015a).

³² Hela detta avsnitt grundas på resultaten från enkätundersökningen, genomförd mars–april 2015, samt på gruppintervjun med de särskilt sakkunniga, genomförd 2015-04-22. För enkätens utformning, se bilaga 4.

länsstyrelseinstruktionen är tydligt. 10 procent instämmer inte alls. Uppdraget anses kunna förtydligas genom att t.ex. ställa krav på att länsstyrelserna årligen ska återrapportera utifrån fastställda indikatorer, och att rollen som särskild sakkunnig förtydligas, samt att den inte kan väljas bort.

Hinder som de sakkunniga upplever i sitt arbete har bl.a. att göra med att tid och resurser inte räcker till, att jämställdhet inte ses som ett prioriterat område (inom den egna länsstyrelsen och/eller i kontakten med aktörer i länet) och att det saknas långsiktighet. Ytterligare hinder som nämns är att det finns en brist på tydlig mottagare och/eller samarbetspartner och att det finns en otydlig struktur internt.

Samverkan och samordning inom och mellan länen

Samtliga länsstyrelser samverkar med andra aktörer i länet avseende jämställdhet. Det rör sig om myndigheter (t.ex. Kriminalvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Winnet, Polisen och Åklagarmyndigheten), kommuner, landsting, näringslivet, regionförbund, fackförbund, högskolor och universitet, kvinnojourer, civila samhället samt övriga specifika regionala samarbeten. En stor majoritet (81 procent) har även samverkat med nationella jämställdhetsinsatser som Program för Hållbar jämställdhet (HåJ) och Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM).

Alla respondenter instämmer i påståendet att samordningen av de särskilt sakkunniga i ett eget nätverk fungerar på ett tillfredsställande vis i dag; 57 procent instämmer helt och 43 procent instämmer delvis. Det anses av flera vara en förutsättning för att arbetet ska hålla hög kvalitet, och ger möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Svårigheter nämns i relation till att samordna de särskilt sakkunniga när de har så olika förutsättningar, t.ex. måste de som arbetar deltid prioritera bort annat arbete om de ska kunna delta.

Genomslag för jämställdhetspolitiken på den regionala nivån

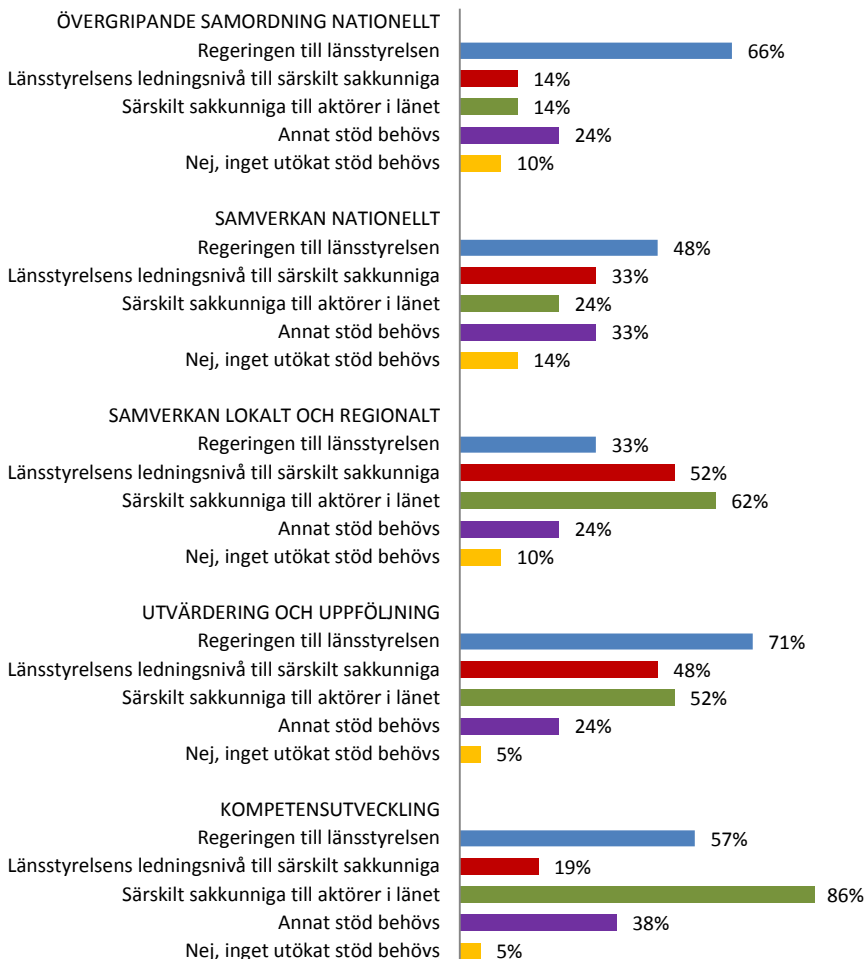
Samtliga respondenter instämmer i påståendet att länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering och att nå de jämställdhetspolitiska målen får ett bra genomslag i regionen³³, men bara 10 procent instämmer helt och 90 procent instämmer delvis. Många pekar på behovet av länsstyrelsernas arbete och att de fyller en viktig funktion i länet, men att det är lång väg kvar tills de respektive länen är jämställda. Flera nämner att mer resurser behövs för att nå hela vägen/längre än i dag. Det nämns dock att det är svårt att uttala sig om genomslaget när inte allt arbete (framför allt kommunernas) utvärderas eller följs upp tillräckligt väl.

Stöd till länsstyrelserna i jämställdhetsuppdraget upplevs som bristande

På frågan ”På vilka områden, om något, anser du att det finns ett behov av utökat stöd för att länsstyrelserna ska kunna genomföra uppdraget anseende jämställdhet?” svarade 71 procent att regeringen behöver erbjuda ett utökat stöd till länsstyrelserna vad gäller utvärdering och uppföljning, och 66 procent ansåg att regeringen behöver erbjuda ett utökat stöd vad gäller övergripande samordning på ett nationellt plan. Gällande kompetensutveckling ansåg 86 procent att de särskilt sakkunniga behöver erbjuda ett utökat stöd till aktörer i länet. Även vid svarsalternativet ”samverkan med andra aktörer regionalt och lokalt” ansåg en klar majoritet (62 procent) att de särskilt sakkunniga behöver erbjuda ett utökat stöd till aktörer i länet.

³³ Begreppet region/regionalt användes i enkätens utformning som synonymt med län/länets geografiska område, varför det också redovisas på det viset i denna text.

Diagram 10.1 Enkätresultat: stödfunktioner



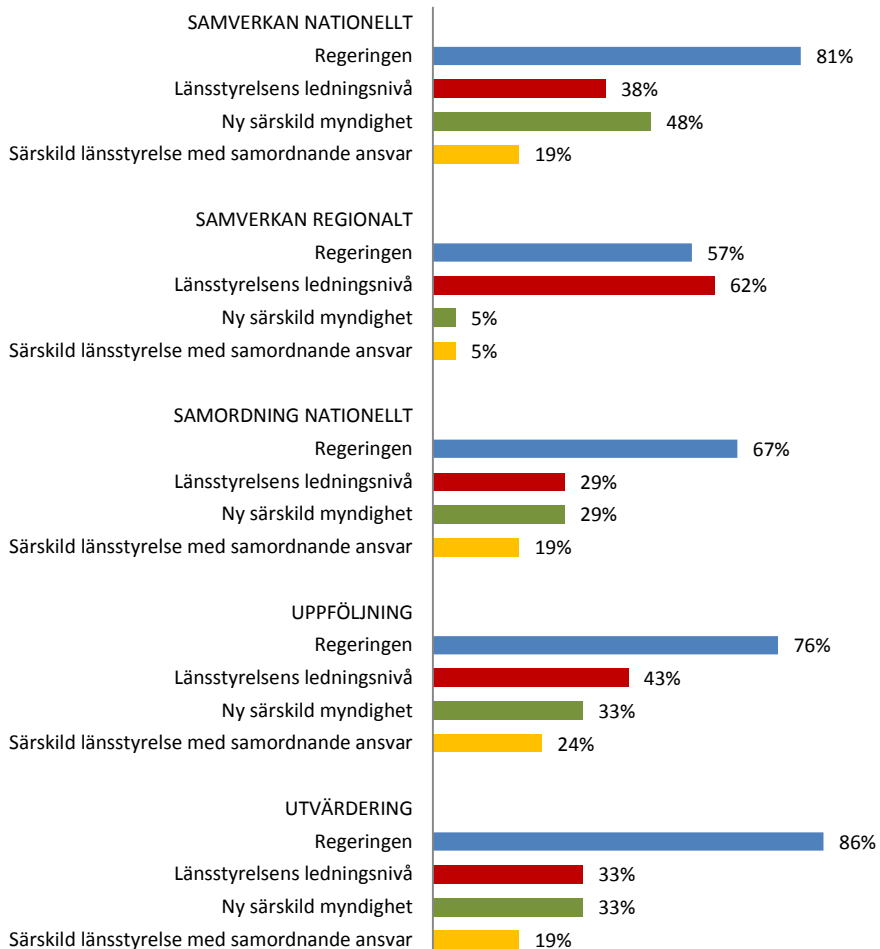
Källa: Utredningens enkätundersökning (2015).

Förutsättningar för långsiktighet och hållbarhet i det regionala jämställdhetsarbetet upplevs också delvis som bristande

Endast 24 procent instämmer helt i påståendet att det finns en långsiktighet och hållbarhet i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering i deras region. 62 procent instämmer delvis, och 14 procent instämmer inte alls.

På frågan ”Anser du att långsiktigheten och hållbarheten [i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering i din region] skulle kunna stärkas? I så fall hur?” ansåg 86 procent att regeringen kan ställa tydligare krav på utvärdering och 76 procent att regeringen bör erbjuda tydligare och mer samordnad uppföljning av länsstyrelsernas arbete i länen. 81 procent ansåg även att regeringen bör verka för bättre samverkan med andra aktörer nationellt, för att stärka långsiktighet och hållbarhet. Länsstyrelsens ledningsnivå ansågs även kunna spela en viktig roll vad gäller att stärka långsiktighet och hållbarhet, framför allt angående samverkan med andra aktörer i regionen (62 procent) och i viss mån angående en mer samordnad uppföljning av länsstyrelsernas arbete (43 procent).

Diagram 10.2 Enkätresultat: långsiktighet och hållbarhet



Källa: utredningens enkätundersökning (2015).

Vid uppföljningen av enkätresultaten med de särskilt sakkunniga nämndes bl.a., i relation till att "regeringen" hade valts mest frekvent på båda de frågor som redovisas ovan i diagram 10.1 och 10.2, att detta inte borde tolkas alltför kategoriskt. Styrningen "börjar" med regeringen och det är därför svårt att bortse från deras roll, menade de.

10.6 Sammanfattning

Sveriges 21 länsstyrelser har enligt länsstyrelseinstruktionen jämställdhet som ett av sina ansvarsområden. Sedan 1994 regleras att det ska finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet vid länsstyrelserna.

I kapitel 9 redogjordes för de särskilda uppdrag som länsstyrelserna har vad gäller mäns våld mot kvinnor, prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck. Aktuella särskilda uppdrag utöver dessa är Länsstyrelsen i Gotlands läns uppdrag att stödja länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering och samtliga länsstyrelsernas uppdrag att arbeta med regionala strategier för jämställdhetsintegrering.

Länsstyrelsen i Gotlands län har sedan 2013 i uppdrag att samordna och stödja länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering, den s.k. LUJ-satsningen. Satsningen har fokuserat på tre områden: samordning, stöd och kompetensutveckling. LUJ har tilldelats sammanlagt 7 miljoner kronor av regeringen.

I en intern utvärdering av satsningen framkommer att satsningens huvudsakliga resultat är att samtliga länsstyrelser i dag har ett mer organiserat arbete med och strategier för jämställdhetsintegrering och att länsstyrelsernas arbete har fått större spridning. Kunskapsnivån har höjts och den gemensamma bilden av jämställdhetsuppdraget har stärkts. Bilden av uppdraget, och även ambitionsnivån för jämställdhetsarbete, skiljer sig dock åt såväl inom som mellan olika länsstyrelser. I den externa utvärdering som har gjorts av Apel FoU konstateras att LUJ har varit uppskattat av berörda parter och att satsningen har inneburit en ny- eller omstart av jämställdhetsarbetet, såväl internt som länsstyrelsegemensamt. I både den interna och den externa utvärderingen av LUJ föreslås en fortsatt länsstyrelsegemensam stöd- och samordningsfunktion.

Könsuppdelad regional statistik är något som efterfrågas i länsstyrelsernas kontakter i länen. Den nationella statistik som finns upplevs av de sakkunniga som svårtillgänglig och dyr att ta fram och sammanställa för regionalt bruk. Förekomsten av regional statistik varierar något mellan länen. Länsstyrelsen i Gotlands län föreslår i slutrapporten för LUJ-satsningen att regeringen ska uppdraga åt SCB att tillhandahålla länsstyrelserna ett basutbud av könsuppdelad regional statistik utifrån de jämställdhetspolitiska målen.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland de särskilt sakkunniga för jämställdhet. Svarsfrekvensen var 100 procent. Frågor ställdes om de sakkunnigas roll i jämställdhetspolitikens genomförande, stödet till de sakkunniga och förutsättningar för långsiktighet och hållbarhet i arbetet.

En majoritet av de sakkunniga har andra uppdrag vid sidan av det som sakkunnig. För dessa kan sakkunnigtjänsten variera i omfattning mellan 20–90 procent av en heltidstjänst. 43 procent har inga andra uppdrag.

En klar majoritet anser att uppdraget avseende jämställdhet i länsstyrelseinstruktionen är tydligt. Hinder som de sakkunniga upplever i sitt arbete är t.ex. att tid och resurser inte räcker till, att jämställdhet inte ses som ett prioriterat område och att det saknas långsiktighet.

Alla respondenter instämmer i påståendet att samordningen av de särskilt sakkunniga i ett eget nätverk fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Samtliga respondenter instämmer också i påståendet att länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering och att nå de jämställdhetspolitiska målen får ett bra genomslag i regionen, men bara 10 procent instämmer helt och 90 procent instämmer delvis. Många pekar på behovet av länsstyrelsernas arbete och att de fyller en viktig funktion i länet, men att det är lång väg kvar tills de respektive länen är jämställda.

När det gäller stöd till länsstyrelserna i jämställdhetsuppdraget svarade 71 procent att regeringen behöver erbjuda ett utökat stöd till länsstyrelserna vad gäller utvärdering och uppföljning och 66 procent vad gäller övergripande samordning på ett nationellt plan. Gällande kompetensutveckling ansåg 86 procent att de särskilt sakkunniga behöver erbjuda ett utökat stöd till aktörer i länet.

Avseende förutsättningar för långsiktighet och hållbarhet i det regionala jämställdhetsarbetet svarade endast 24 procent att de instämmer helt i påståendet att det finns en långsiktighet och hållbarhet i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering i deras region. Angående hur långsiktigheten skulle kunna stärkas ansåg 86 procent att regeringen kan ställa tydligare krav på utvärdering och 76 procent att regeringen bör erbjuda tydligare och mer samordnad uppföljning av länsstyrelsernas arbete i länen. 81 procent ansåg även att regeringen bör verka för bättre samverkan med andra aktörer nationellt, för att stärka långsiktighet och hållbarhet.

11 Kommunerna, landstingen och regionerna

11.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi kortfattat för kommunernas, landstingens och regionernas ansvar för jämställdhet och vissa tidigare satsningar på lokalt jämställdhetsarbete. I särskilt fokus står den satsning på jämställdhet, Program för hållbar jämställdhet (HåJ), som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gjorde inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetsatsning 2007–2014 för att stödja utvecklingsarbete kring jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting och regioner. Kapitlet innehåller även en redogörelse för den enkätundersökning som utredningen har genomfört med kommundirektörer som målgrupp. Återkopplingar görs också till de intervjuer som utredningen har gjort med programansvariga för HåJ, följeforskare och externa utvärderare.

11.2 Kommunernas, landstingens och regionernas ansvar för jämställdhet

Möjligheterna att skapa ett jämställt samhälle är i stor utsträckning beroende av den lokala nivån förutsättningar och förändringskraft. En särskilt viktig roll har kommunerna, landstingen och regionerna.

Kommunernas verksamhet regleras främst i kommunallagen.¹ Enligt 2 kap. 2 § i denna lag ska kommuner och landsting behandla alla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det innebär att det inte är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat

¹ Kommunallag 1991:900.

än objektiv grund. Regeringsformens likhetsprincip (RF 1:9) om allas likhet inför lagen är utgångspunkten för denna likställighetsprincip.²

Kommunerna, landstingen och regionerna är ofta stora arbetsgivare och har enligt diskrimineringslagen ett ansvar att arbeta fram en jämställdhetsplan med aktiva åtgärder samt åtgärder för att upptäcka och utjämna osakliga löneskillnader.³ Diskrimineringslagen förbjuder vidare diskriminering på grund av bl.a. kön inom områden som utbildning och hälso- och sjukvård samt socialtjänst.⁴

Sveriges kommuner, landsting och regioner har dessutom ett stort ansvar för det praktiska genomförandet av FN:s kvinnokonvention (CEDAW) om avskaffandet av all slags diskriminering av kvinnor. Av SOU 2010:70 framgår att ”Ansvaret för att respektera de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har ratificerat åvilar det allmänna som helhet. Kommunerna och landstingen har en central roll för att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas för den enskilde.”⁵

Kommunernas, landstingens och regionernas verksamhet styrs också i hög grad av de s.k. speciallagarna som formellt kan styra kommunernas och landstingens jämställdhetsarbete. Inom speciallagstiftningen finns det områden som mer eller mindre explicit berörs av de nationella jämställdhetspolitiska målen. De områden som främst berörs är skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Som utförare av verksamhet och service till medborgare omfattas kommunerna, landstingen och regionerna också av regeringens uttalade intention om jämställdhetsintegrering som strategi.

Flera kommuner, landsting och regioner har fastställt övergripande jämställdhetsmål som överensstämmer med det nationella jämställdhetsmålet. De har också tagit fram program och strategier för det interna och externa jämställdhetsarbetet. Det interna jämställdhetsarbetet avser främst det personalinriktade arbetet med stöd i diskrimineringslagens krav om aktiva åtgärder och jämställdhetsplaner. Det externa arbetet fokuserar främst på verksamheten, dvs. den service och de tjänster och/eller varor som produceras.

² Det allmännas ansvar att motverka diskriminering framgår även av regeringsformen 2 kap. 12 §, se kap 3.4.1.

³ Diskrimineringslag (2008:567), 3 kap.

⁴ Ibid. 2 kap. 13-14 §.

⁵ SOU (2010:70).

Flera kommuner och landsting har också undertecknat den Europeiska deklARATIONEN för jämställdhet på lokal och regional nivå, CEMR-deklARATIONEN.⁶ DeklARATIONEN lanserades 2006 av de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation, Council of European Municipalities and Regions (CEMR) i syfte att främja jämställdhetsarbetet i kommuner och regioner i Europa. DeklARATIONEN är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner att jämställdhetsintegrera processerna avseende det politiska beslutsfattandet och den praktiska verksamheten. I deklARATIONEN finns jämställdhetspolitiska mål som är kopplade till specifika verksamhetsområden. I mars 2012 lanserades CEMR Observatory, som är en plattform för att främja och följa jämställdhetsarbetet på europeisk nivå.

Jämställdhet är en prioriterad fråga för kommunernas och landstingens intresseorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Enligt SKL:s inriktningsdokument är jämställdhet ett av tre perspektiv som ska genomsyra verksamheten.⁷

11.3 Tidigare satsningar på lokalt jämställdhetsarbete

I propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147) avsatte regeringen medel till lokalt jämställdhetsarbete, vilka satsades på det så kallade JämKom-projektet. Projektet drevs av Svenska Kommunförbundet i samarbete med ett antal kommuner. Inom ramen för projektet utvecklades metoder för jämställdhetsintegrering i den kommunala verksamheten. År 2007 genomfördes en sammanslagning av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bildades. Sedan dess bedriver SKL utbildning och olika former av utvecklingsarbete inom kommuner och landsting. SKL erbjuder expertkunskap, intressebevakning, stöd och särskilda åtgärder inom sakfrågor som rör jämställdhetsutveckling, jämställdhetsintegrering och kvinnofridsfrågor. I egenskap av att vara kommunernas och landstingens intresseorganisation är SKL en viktig aktör.

⁶ 114 kommuner hade undertecknat CEMR-deklARATIONEN per den 18 februari 2015.

⁷ De övriga två perspektiven är mångfald och EU.

11.4 Program för hållbar jämställdhet, HåJ

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beviljades under 2008–2013 sammanlagt 245 miljoner kronor av regeringen för att stödja utvecklingsarbete kring jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting och regioner genom Program för Hållbar Jämställdhet (HåJ).

Programmet var en satsning för att stödja jämställdhetsarbete i offentligt finansierade verksamheter. Det syftade till att kommuner, landsting och regioner skulle ge invånarna en likvärdig service oavsett kön och till en jämnare resursfördelning till flickor och pojkar, kvinnor och män. Ett delsyfte var att satsningen skulle bidra till att vidareutveckla befintliga ledningssystem och verktyg för verksamhets- och kvalitetsutveckling så att jämställdhetsperspektivet beaktades. SKL förväntades ingå i samverkan i ett nationellt utvecklingsarbete med myndigheter, länsstyrelser och högskolor.⁸

I sin egen precisering av uppdraget framhöll SKL att ett mål var att skapa bestående förändringar i de verksamheter som erhöll stöd för att genomföra jämställdhetsintegrering. Programmets långsiktiga mål var att: ”År 2020 har 60 procent av Sveriges kommuner och landsting säkerställt likvärdig service oavsett kön inom verksamheter som de finansierar”.⁹ Målet om likvärdig service definierades enligt följande: ”Medborgare som får ta del av resurser, service och bemötande utan osakliga skillnader som har samband med kön. Resursfördelning, service och bemötande utformas med hänsyn till kvinnor och mäns behov”.¹⁰

Programmet utgick till en början från fyra strategier:

1. Stöd till genomförande av jämställdhetsintegrering i form av såväl ekonomiskt stöd till utvecklingsarbeten och genom utbildningar och erfarenhetsutbyten mellan deltagarna.
2. Styrning i form av kontinuerlig uppföljning av utvecklingsarbeten och dialog med de deltagande organisationerna.
3. Strategisk påverkan för att stödja hållbarheten i de förbättringar som görs, både genom jämställdhetsintegrering av SKL:s eget kansli

⁸ IJ 2008/1467/JÄM.

⁹ SKL (2013).

¹⁰ Ibid.

och genom att påverka statliga myndigheter som sätter ramarna för verksamheten i kommuner och landsting.

4. Störning i form av lärande och kritiskt ifrågasättande från externa forskare och experter.¹¹

En central del i strategin var följeforskning. Följeforskningen syftade till att fortlöpande utvärdera programmet och skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande i de olika projekten. Följeforskarna deltog dels genom att löpande samspela med programledningen och de lokala utvecklingsarbetena och ge synpunkter och råd till dem som höll i genomförandet av projekten, dels genom att också producera egen forskning.¹²

Inom ramen för HåJ-programmet genomförde 71 organisationer (46 kommuner, 13 landsting, 9 regionala förbund och 3 privata företag) 87 utvecklingsarbeten under den första programperioden, 2007–2010.¹³ Under den andra programperioden, 2011–2013, fördelades medel till utvecklingsarbeten i 53 organisationer (34 kommuner, 14 landsting och regioner, fyra samordningsförbund samt ett privat företag). Utvecklingsarbetena bestod bl.a. av kartläggningar av verksamheter ur ett jämställdhetsperspektiv, utbildning i genus och jämställdhet för politiker, chefer och medarbetare, samt införande av ett jämställdhetsperspektiv i styr- och ledningssystem. Ett antal konkreta förändringar av verksamheter genomfördes även som en följd av initiativen.

11.5 Utvärderingar av HåJ

Flera interna och externa utvärderingar har gjorts av HåJ-programmet.¹⁴ Vissa av dessa utvärderingar har varit s.k. lärande utvärdering genom följeforskning av programmet, några har varit processutvär-

¹¹ Störning innebär att externa aktörer ges möjlighet att analysera och kritisera utvecklingsprocesserna. Syftet är att ge upphov till ett lärande. Genom att bidra till en kritisk reflektion kan förutsättningar förändras, processer styras om och kopplingar mellan resultat och effekter tydliggöras, se t.ex. Nilsson och Trollvik (2011).

¹² Se exempelvis Callerstig (2014), Lindholm red. (2011), Callerstig och Lindholm (2013) Sjöberg, red. (2013).

¹³ SKL (2014b).

¹⁴ Apel (2010); Kontigo (2010); Apel (2013); Kontigo (2013); Professional Management (2014); Ramböll (2015a).

deringar eller renodlade effektutvärderingar, och andra har varit så kallade metaanalyser. Följeforskningen har bl.a. haft som syfte att undersöka vilka resultat och effekter i lokala verksamheter som HåJ har lett till och vad som kan ligga bakom uppnådda resultat och effekter. Process- och effektutvärderingarna har bl.a. analyserat hur medlen har använts samt hur projektverksamheten har genomförts. De har syftat till att få ökad kunskap om förutsättningarna för att nå resultat och effekter i arbetet med jämställdhet. Metaanalyserna har sammanställt resultat från befintlig dokumentation, som exempelvis återrapporteringar, externa (och interna) utvärderingar och projektplaner, och har utifrån detta underlag redovisat en samlad bild av observerade fenomen och slutsatser.

Som vi diskuterar i kapitel 9.6.2 är det komplicerat att mäta effekter. Svårigheterna med att mäta effekter av insatser på jämställdhetsområdet är av generell metodologisk karaktär och gäller all samhällsvetenskap. De kvalitativa aspekterna inom jämställdhetsområdet är dessutom särskilt svåra att mäta.¹⁵

Givet dessa svårigheter framhåller såväl interna som externa utvärderingar att HåJ har varit en framgångsrik satsning i flera avseenden, givet förutsättningarna.¹⁶ Flera aktiviteter har genomförts som har lett till konkreta resultat och effekter. Som exempel på prestationer framhåller Ramböll i sitt underlag till utredningen att omkring 99 000 politiker, chefer, tjänstemän och medborgare/brukare har genomgått jämställdhetsutbildning inom ramen för HåJ.¹⁷ Prestationerna har därmed uppvisat effekter på individnivå i termer av en högre kunskapsnivå hos de primära målgrupperna. En annan prestation är portalen www.jamstall.nu där aktuellt material om jämställdhet har samlats. Portalen, som drivs av Nationella Sekretariatet för Genusforskning, Länsstyrelserna, SKL, Svenska ESF-rådet och VINNOVA, innehåller bl.a. praktiska exempel och verktyg som förklarar och kvalitetssäkrar arbetet med jämställdhet och fungerar därmed som en kunskapsbank för praktiker inom jämställdhetsområdet. Ytterligare en prestation är verktyget *makeQuality*, som används för att redovisa, följa upp och förbättra jämställdhetsarbete.

¹⁵ Lindholm red. (2011); Wittbom (2009).

¹⁶ Intervju med Marie Trollvik, SKL; Intervju med Lillemor Harnell och Magnus Jacobsson, SKL; Intervju med Anne-Charlott Callerstig, Örebro universitet; Intervju med Arne Svensson, Professional Management.

¹⁷ Ramböll (2015a). Kartläggning och metaanalys av jämställdhetsinsatser.

Det kan även användas för att jämföra jämställdhetsarbete i olika verksamheter. Verktøget bygger på den europeiska jämställdhetsdeklarationen CEMR. Dessa prestationer torde på sikt kunna bidra till effekter på organisations-/verksamhetsnivå.

Också följeforskarna framhåller att en viktig effekt av programmet är den omfattande kunskapsuppbyggnad som har åstadkommit bland projektledare, chefer, ledning och politiker.¹⁸ Enligt följeforskarna har arbetet med jämställdhetsintegrering också gett ett avtryck på verksamhetsnivå. Medvetenheten om jämställdhetsfrågor har ökat, nya frågor har väckts och arbetet har bidragit till verksamhetsutveckling och förändrade arbetssätt. Kartläggningar av jämställdhet sker i hög utsträckning, framför allt genom konsupplad statistik och genom granskning av arbetssätt och rutiner. Som exempel på arbetssätt och rutiner som har förändrats anges bl.a. anvisningar, checklistor och initiering av nya utbildningsinsatser inom området och i kvalitetsarbetet. Effekter på brukarnivå finns framför allt inom kultur- och fritid, socialtjänst, barnomsorg, omsorg om äldre och funktionshindrade, stadsplanering och utbildning. Effekterna avser bl.a. förändrat bemötande, nya arbetssätt och högre kvalitet i tjänsterna. Följeforskarna framhåller emellertid att ökad kunskap inte automatiskt leder till förändringar i en organisation eller i arbetssätt. Utbildningar ger många gånger resultat i form av rapporterad ökad medvetenhet. Det betyder att kommunerna företrädesvis har styrt mot att öka förutsättningarna, snarare än mot faktiska resultat.¹⁹

Den externa utvärderaren Professional Management drar i sin effektutvärdering slutsatsen att HåJ-programmet har haft viss effekt.²⁰ Huruvida dessa effekter skulle ha uppstått utan det ekonomiska stödet som kommuner fick ta del av inom ramen för HåJ-programmet är en kontrafaktisk fråga, menar utvärderaren, eftersom det inte finns någon kontrollgrupp som inte har deltagit i programmet att jämföra med. Utvärderaren framhåller dock att styrkan med HåJ har varit att programmet har haft strålkastarljuset riktat mot effekterna för brukarna. Genom programmet har SKL lyckats förändra förhållningssättet i många av de deltagande organisationerna till att

¹⁸ Apel (2013).

¹⁹ Se även Callerstig (2011).

²⁰ Professional Management (2014).

fokusera jämställdhetsintegrering i ett brukar- och medborgarperspektiv. I många fall har programmet också lett till att de ordinarie styrsystemen och uppföljningssystemen har jämställdhetsintegrerats och att rutiner som styr och stödjer lärandet om jämställdhetsintegrering i verksamheten har tagits fram. Enligt Professional Management är detta viktiga effekter som skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling av verksamheten. Förändringar i styr- och uppföljningssystemen är dock ingen garanti för jämställdhetsintegrering av verksamheterna i ett brukarperspektiv. En kraftfull politisk ledning och styrning, liksom uppföljning av resultat, är viktigt för att föra utvecklingsarbetet framåt. En fast förankring och ett brett stöd är andra förutsättningar som krävs för en långsiktigt hållbar utveckling.²¹

Ramböll konstaterar i sin metaanalys av flera jämställdhetsinsatser, inklusive HåJ-programmet, att en stor mängd aktiviteter har genomförts som har nått ett stort antal människor och verksamheter.²² Merparten av insatserna har lett till effekter på individnivå, i termer av bl.a. ökad kunskap, medvetenhet och motivation. Ett flertal insatser har också lett till effekter på organisationsnivå, bl.a. nya arbetssätt och rutiner, samverkan och ökad kompetens på jämställdhetsområdet. Metaanalysen visar dock att insatsernas effekter på samhällsnivå är osäkra. Denna osäkerhet beror till viss del på att effekterna har varit svåra att fånga, bl.a. på grund av de svårigheter som är förknippade med att fastslå huruvida det är genomförda insatser som har bidragit till de observerade effekterna, eller andra insatser som kan ha haft en större betydelse alternativt ha samverkat.

Utvärderingarna visar på olika hinder för att utvecklingsarbetet ska leda till långsiktiga effekter. Ett sådant hinder är att jämställdhetsintegrering ofta drunknar i annat pågående utvecklingsarbete. Andra hinder är konkurrens med andra perspektiv, bristande engagemang och aktivt ägarskap hos politiker och ledning på högsta nivå, svårigheter att mäta och följa upp jämställdhetsarbetet, samt tidsbrist. Som framgångsfaktorer lyfter såväl utvärderingarna som utredningens kompletterande intervjuer fram aspekter såsom en tydlig politisk uppbackning, en engagerad ledning och en tydlig styr-

²¹ Enligt Professional Management har dock den del av HåJ som gäller Startpaketet haft små eller inga effekter.

²² Ramböll (2015a).

ning av arbetet och uppföljning av resultaten.²³ En liknande analys gör SKL:s AU, som framhåller att en övergripande framgångsfaktor för ett hållbart jämställdhetsarbete är ”en aktiv, engagerad ledning på alla nivåer”.²⁴

Utvärderingarna visar att det finns ett behov av fortsatt utveckling och stöd till arbetet med jämställdhetsintegrering. Enligt utvärderarna har det funnits svårigheter hos deltagarna att göra analyser av kartläggningarna av jämställdhet, nå påverkan på poliska beslut och bidra till omfördelning av resurser. Verksamheternas kärnprocesser – välfärdstjänster, myndighetsutövning och långsiktig samhällsutveckling – har också varit svåra att påverka. Det finns även generella brister i uppföljningen av verksamheter i kommuner, landsting och regioner. Även om det goda exemplet makt är stor har goda resultat inte alltid dokumenterats, utvärderats eller aktivt spridits vidare, vilket innebär att lyckade lokala insatser blir avgränsade och inte leder till strategisk påverkan. Ibland har även kollisioner på lokal nivå uppstått när olika verksamheter inom ramen för HåJ-programmet ska integrera ett jämställdhetsperspektiv samtidigt som det har erbjudits utvecklingsmedel från centrala myndigheter utan krav på ett jämställdhetsperspektiv. SKL:s AU framhåller på motsvarande sätt att jämställdhetspolitik är ett horisontellt politikområde som omfattar frågor som hanteras inom en stor mängd myndigheter och departement.²⁵ Styrningen av jämställdhetspolitiken kan därför många gånger upplevas som otydlig och inkonsekvent. En bättre samverkan mellan olika statligt finansierade projekt och insatser behövs därför.

I utvärderingarna framhålls också att det saknas en nationell struktur som tar tillvara vunna erfarenheter, lärdomar och slutsatser inför framtiden. Enligt utvärderarnas mening torde behovet av en sammanhållande aktör med överblick och långsiktigt ansvar öka i takt med att jämställdhetsarbetet sprids på fler händer och ökar i volym.²⁶

²³ Intervjuer med Marie Trollvik, SKL; Lillemor Harnell, SKL; Magnus Jacobsson, SKL; Anne-Charlott Callerstig, Örebro universitet; Arne Svensson, Professional Management.

²⁴ SKL:s AU (2015).

²⁵ Ibid.

²⁶ Apel (2013).

11.6 Enkätundersökning om arbetet med jämställdhet i ett urval kommuner

11.6.1 Syfte och bakgrund

En av de enkätundersökningar som har genomförts inom ramen för Jämställdhetsutredningen riktades till kommundirektörer i ett urval kommuner. Enkäten skickades dels till de kommundirektörer som ingår i SKL:s nätverk av kommundirektörer (33 kommuner) dels till kommundirektörer i ett stratifierat urval av kommuner (69 kommuner). Enkäten skickades till sammanlagt 102 kommundirektörer och besvarades av totalt 68 personer. Svarsfrekvensen var därmed 67 procent.

I enkäten ställdes frågor om kommunens jämställdhetsarbete, bl.a. vilket stöd kommunen har fått från länsstyrelsen i arbetet med jämställdhet och vilka aspekter rörande kommunens jämställdhetsarbete som fungerar bra och vilka som behöver utvecklas för att kommunen ska uppnå en hållbar och jämställdhetsintegrerad verksamhet.²⁷

11.6.2 Enkätresultat²⁸

En tredjedel av de kommuner som besvarade enkäten ingick i HåJ-satsningen. I det följande kommer jämförelsen främst att fokusera på skillnaderna mellan de kommuner som deltog (35 procent) respektive inte deltog (65 procent) i HåJ. För läsbarhetens skull kallas de kommuner som deltog i Program för hållbar jämställdhet för HåJ-kommuner och de kommuner som inte deltog i programmet för Övriga kommuner.

De nationella jämställdhetspolitiska målen

En mycket stor majoritet (91 procent) av kommunerna har jämställdhetsmål. Knappt hälften (44 procent) av kommundirektörerna anger att kommunens jämställdhetsmål i viss utsträckning relaterar till de nationella målen, medan 37 procent svarar att kommunens mål i stor

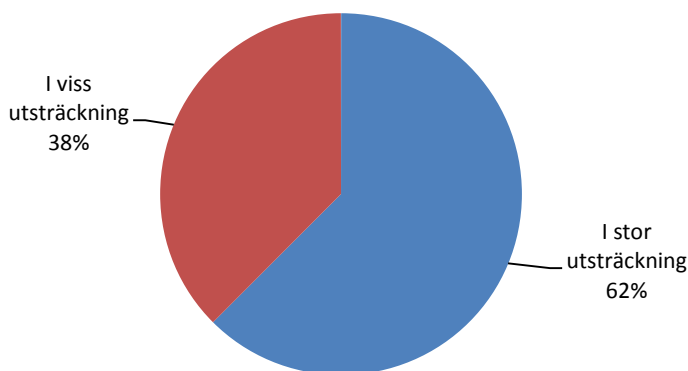
²⁷ För enkätens utformning, se bilaga 4.

²⁸ Avsnittet baseras på resultaten från utredningens enkätundersökning till kommundirektörer som genomfördes mars-april 2015. För enkätens utformning, se bilaga 4.

utsträckning relaterar till målen och 10 procent i liten utsträckning. Endast två kommuner (3 procent) svarar att de inte har några jämställdhetsmål. Övriga kommuner anger att de inte vet.

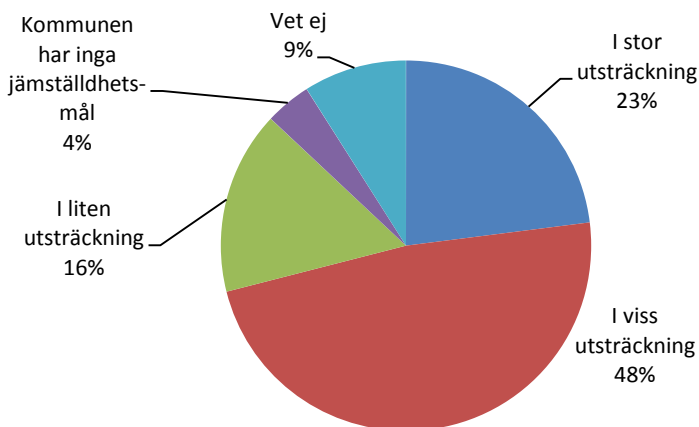
En stor skillnad föreligger mellan kommuner som har deltagit respektive inte deltagit i HåJ-programmet. En majoritet av HåJ-kommunerna (62 procent) har jämställdhetsmål som i stor utsträckning relaterar till de nationella målen, jämfört med endast en dryg femtedel av övriga kommuner (23 procent). Närmare en tredjedel (29 procent) av de övriga kommunerna svarar att de inte har några jämställdhetsmål, mål som endast i liten utsträckning relaterar till de nationella målen eller att det inte vet, se figurerna 11.1 och 11.2.

Figur 11.1 Hur kommunens jämställdhetsmål relaterar till de nationella jämställdhetsmålen. Kommuner som har deltagit i HåJ



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

Figur 11.2 Hur kommunens jämställdhetsmål relaterar till de nationella jämställdhetsmålen. Kommuner som inte har deltagit i HåJ



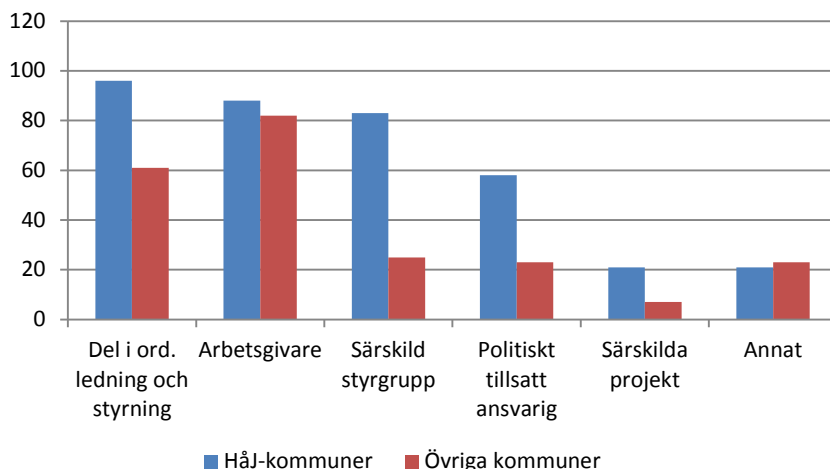
Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

Kommunernas arbete med jämställdhet

Kommunerna arbetar med jämställdhet på flera olika sätt. Merparten av kommunerna arbetar med jämställdhet genom sin roll som arbetsgivare gentemot sina anställda (84 procent) och som en del i den ordinarie ledningen och styrningen (74 procent). Ungefär hälften av kommunerna har en särskild organisation eller styrgrupp av tjänstemän som erbjuder stöd i jämställdhetsarbetet (46 procent) och en tredjedel (35 procent) har en politiskt tillsatt ansvarig för jämställdhet, t.ex. kommunalråd, nämnd, utskott eller motsvarande. Vissa kommuner (12 procent) arbetar med särskilda projekt som finansieras av regeringen inom avgränsade områden.

Enkätsvaren visar att HåJ-kommuner och övriga kommuner arbetar med jämställdhet på delvis olika sätt och i olika utsträckning, se figur 11.3 (observera, kommunerna kunde ange flera val).

Figur 11.3 Hur kommuner arbetar med jämställdhet. Kommuner som har respektive inte har deltagit i HåJ



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

En mycket stor majoritet av HåJ-kommunerna rapporterar att jämställdhet är en del i den ordinarie ledningen och styrningen (96 procent), att de arbetar med jämställdhet genom sin roll som arbetsgivare gentemot sina anställda (88 procent) och att de har en särskild organisation eller styrgrupp av tjänstemän (83 procent). En majoritet av dessa kommuner (58 procent) har också en politiskt tillsatt ansvarig för jämställdhet.

Övriga kommuner arbetar företrädesvis med jämställdhet inom ramen för sin roll som arbetsgivare gentemot de anställda (82 procent) eller som en del i den ordinarie ledningen och styrningen (61 procent). Endast en fjärdedel av de övriga kommunerna noterar att de har en särskild organisation eller styrgrupp av tjänstemän (25 procent), en politiskt tillsatt ansvarig för jämställdhet (23 procent) eller annat (23 procent).

Vad har kommunens satsningar på jämställdhet lett till?

En stor majoritet av kommunerna anser att kommunens satsningar på jämställdhet i stor eller i viss utsträckning har lett till ökad medvetenhet om vikten av ett jämställdhetsperspektiv (87 procent) och

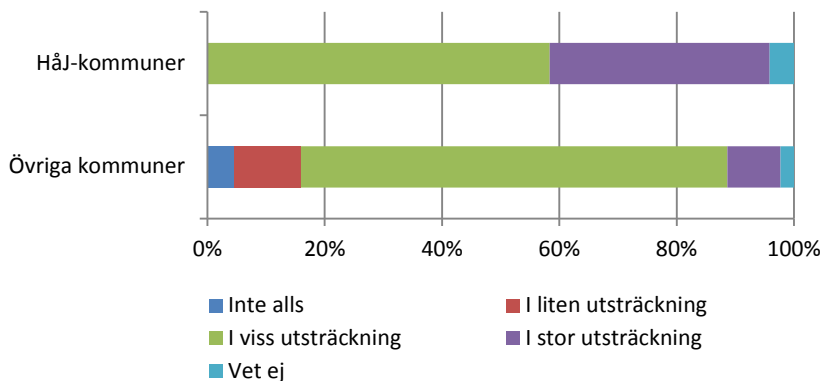
ökad kunskap om jämställdhet (81 procent). Merparten av kommunerna anser också att kommunen har identifierat behov av ytterligare insatser (76 procent). Många anser att jämställdhet har integrerats i de ordinarie processerna (71 procent). Ungefär hälften av kommunerna anger att satsningarna i stor eller i viss utsträckning har lett till ökat samarbete mellan kommuner (54 procent). En dryg tredjedel av kommunerna (37 procent) anser att satsningarna endast i liten utsträckning eller inte alls har lett till ökat samarbete, medan en dryg fjärdedel (26 procent) anser att satsningarna inte har lett till att de ordinarie processerna har påverkats. Dessa svar ligger i linje med de kompletterande intervjuer som utredningen har gjort med projektledare, följeforskare och externa utvärderare.²⁹

Även i denna fråga finns skillnader mellan kommuner som har deltagit respektive inte har deltagit i HåJ-programmet.

Medvetenhet om vikten av ett jämställdhetsperspektiv har ökat

Både HåJ-kommuner och övriga kommuner anser att medvetenheten om vikten av ett jämställdhetsperspektiv har ökat. Enkätsvaren visar dock på skillnader mellan de två kommungrupperna, se figur 11.4.

Figur 11.4 Medvetenheten om vikten av ett jämställdhetsperspektiv



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

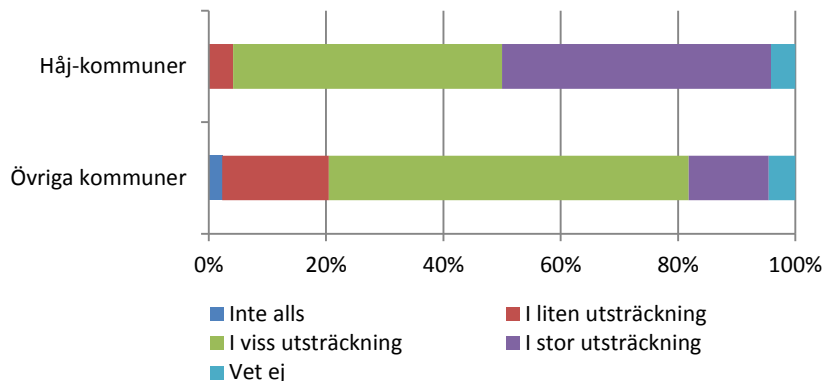
²⁹ Intervjuer med Marie Trollvik, Lillemor Harnell, Magnus Jacobsson, Anne-Charlott Callerstig och Arne Svensson.

HåJ-kommuner anser i högre grad än övriga kommuner att medvetenheten har ökat *i stor utsträckning*. På motsvarande sätt anser merparten av de övriga kommunerna i högre grad än HåJ-kommunerna att medvetenheten har ökat *i viss utsträckning*. Bland de övriga kommunerna finns det också kommuner som anser att medvetenheten har ökat *i liten utsträckning* eller *inte alls*. Dessa resultat ligger i linje med utredningens intervjuer och de utvärderingar som har gjorts av HåJ som visar att medvetenheten om vikten av ett jämställdhetsperspektiv och hur ett förbättringsarbete i verksamheten kan bedrivas har ökat bland de kommuner som har deltagit i satsningen.

Kunskapen om jämställdhet har ökat i kommunerna

Både HåJ-kommuner och övriga kommuner anser att kunskapen om jämställdhet har ökat inom verksamheten. Även i denna fråga kan en skillnad i grader noteras i kommunernas svar, se figur 11.5.

Figur 11.5 Kunskapen om jämställdhet



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

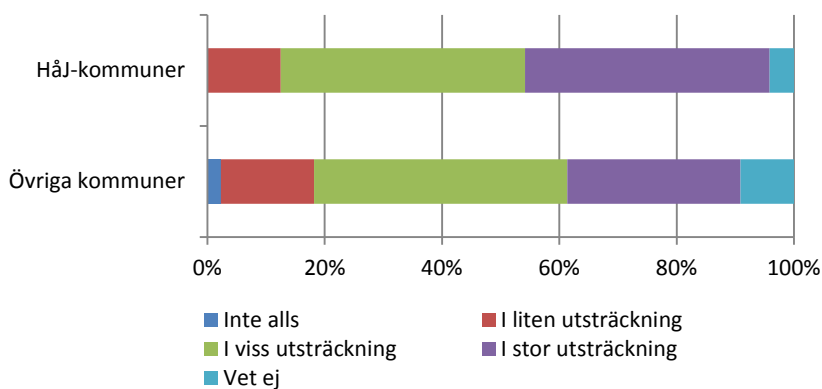
Som figur 11.5 visar anser HåJ-kommunerna i högre grad än övriga kommuner att kunskapen har ökat *i stor utsträckning*. På motsvarande sätt anser de övriga kommunerna i högre grad än HåJ-kommunerna att kunskapen har ökat *i viss utsträckning*. De övriga kommunerna svarar också i högre grad än HåJ-kommunerna att kunskapen har

ökat i *liten utsträckning*. Bland de övriga kommunerna finns det också kommuner som anser att kunskapen *inte alls* har ökat. Enligt de utvärderingar som har gjorts av HåJ-programmet liksom våra intervjuer framgår att den omfattande kunskapsuppbyggnaden som har skett bland projektledare, chefer, ledning och politiker på lokal nivå är en av de viktigaste effekterna av programmet.

Kommunerna har identifierat behov av att ta fram ytterligare insatser

Merparten av kommunerna anser att det finns ett behov av att ta fram ytterligare insatser för att främja jämställdhet. Även i denna fråga finns en skillnad mellan HåJ-kommuner och övriga kommuner, se figur 11.6.

Figur 11.6 Behov av att ta fram ytterligare insatser



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

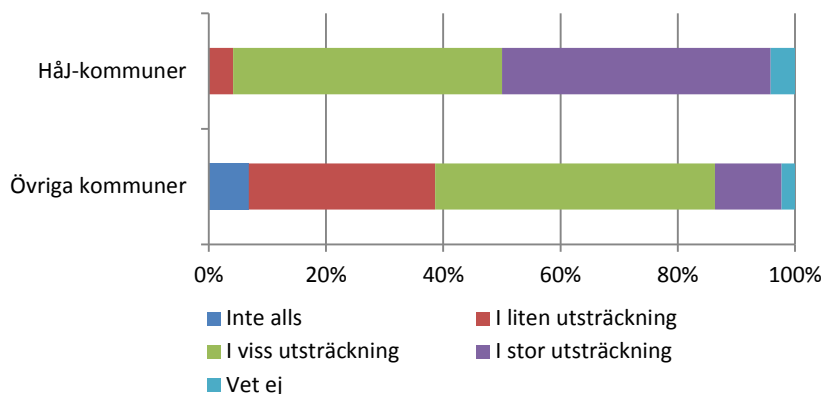
HåJ-kommuner anser i högre grad än övriga kommuner att det *i stor utsträckning* finns behov av att ta fram ytterligare insatser. På motsvarande sätt anser övriga kommuner i något högre grad än HåJ-kommuner att det *i viss utsträckning* finns ett behov av ytterligare insatser. Skillnaderna mellan kommungrupperna är emellertid mindre i denna fråga. De övriga kommunerna anger dock i något högre grad än HåJ-kommunerna att det *i liten utsträckning* finns behov av ytterligare insatser. Bland de övriga kommunerna finns det också

kommuner som anger att det *inte alls* finns behov att ta fram ytterligare insatser. Jämfört med övriga frågor på detta tema anger många övriga kommuner att de inte vet. En möjlig tolkning av detta resultat, och som också stöds av utvärderingarna och våra intervjuer, är att kommuner som har ingått i HåJ-satsningen har fått ökad medvetenhet om de problem och det motstånd som kan finnas när jämställdhet ska integreras i den ordinarie verksamheten och att de följaktligen inser att jämställdhetsintegrering är ett långsiktigt förbättringsarbete.

Jämställdhet har integrerats i de ordinarie processerna

Merparten av kommunerna, såväl HåJ-kommuner och övriga kommuner, anger att kommunens ordinarie processer för styrning, ledning eller uppföljning har påverkats genom att de i större utsträckning än tidigare inkluderar t.ex. könsuppdelad statistik. Även i denna fråga skiljer sig svaren från kommungrupperna, men på ett än mer påtagligt sätt än i svaren på de övriga frågorna på detta tema, se figur 11.7.

Figur 11.7 Jämställdhet har integrerats i de ordinarie processerna



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

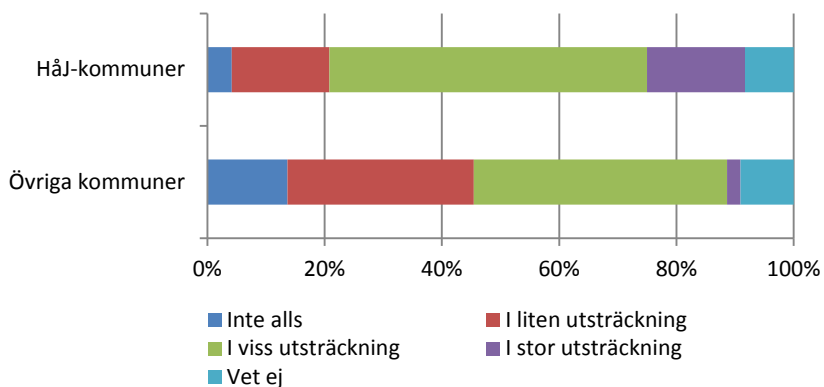
HåJ-kommuner anger i betydligt högre grad än övriga kommuner att jämställdhet har integrerats i de ordinarie processerna *i stor utsträckning*. De övriga kommunerna anger däremot i betydligt högre grad än HåJ-kommuner na att jämställdheten har integrerats *i liten*

utsträckning. Bland de övriga kommunerna finns det också kommuner som har angivit att jämställdheten *inte alls* har integrerats i de ordinarie processerna. Bilden är därmed mer splittrad bland de övriga kommunerna. En möjlig förklaring till dessa skillnader kan vara att HåJ-kommunerna genom sin medverkan i HåJ-programmet har fått ökade förutsättningar att jämställdhetsintegrera sin verksamhet genom tillgång till bl.a. metodstöd.

Kommunens samarbete med andra aktörer har ökat något

Ungefär hälften av kommunerna anger att kommunens jämställdhetsarbete i stor eller i viss utsträckning har lett till ökat samarbete med andra aktörer som andra kommuner, landsting och civilsamhällesorganisationer, se figur 11.8.

Figur 11.8 Kommunernas samarbete med andra aktörer



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

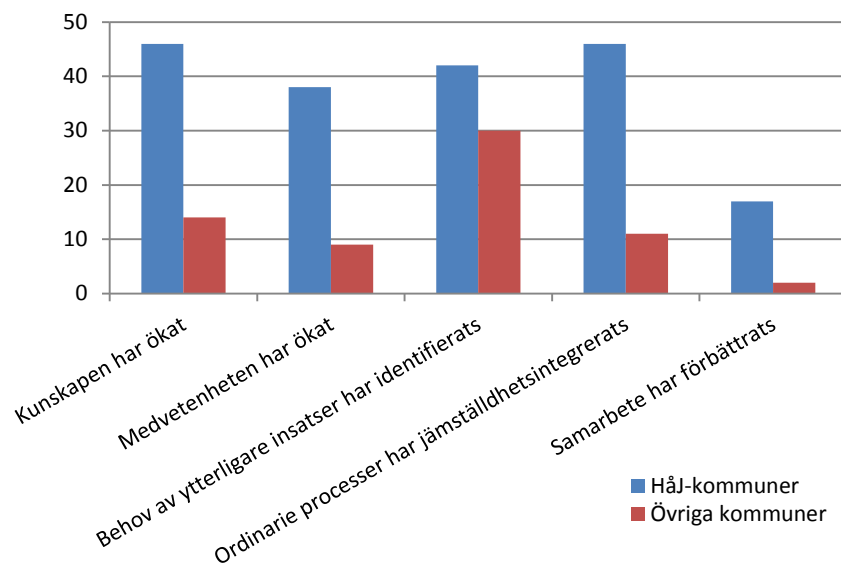
Svaren på denna fråga skiljer sig från svaren på de övriga frågorna på detta tema, så tillvida att en betydligt mindre andel kommuner anser att kommunens jämställdhetsarbete har lett till samarbete med andra aktörer *i stor utsträckning*. Merparten av såväl HåJ-kommuner som övriga kommuner svarar att samarbetet har ökat *i viss utsträckning*. Övriga kommuner svarar dock i högre grad än HåJ-kommunerna att samarbetet har ökat *i liten utsträckning* eller *inte alls*. Det finns även HåJ-kommuner som svarar att samarbetet har ökat *i liten*

utsträckning eller *inte alls*. Svaren tyder på att det finns en förbättringspotential hos kommunerna i detta avseende.

Stora skillnader mellan kommunerna i resultat av jämställdhetsinsatser

Av tabellerna ovan framgår att det finns vissa påtagliga skillnader mellan HåJ-kommunerna och övriga kommuner när det gäller vad satsningarna på jämställdhet har lett till. En noterbar skillnad är att HåJ-kommunerna i högre grad än övriga kommuner anger att satsningarna *i stor utsträckning* har lett till förändringar. I figuren nedan illustreras i vilken grad kommunerna anser att satsningarna på jämställdhet har lett till förändringar i stor utsträckning, se figur 11.9.

Figur 11.9 Satsningar på jämställdhet har i stor utsträckning lett till förändringar. Kommuner som har deltagit respektive inte deltagit i HåJ



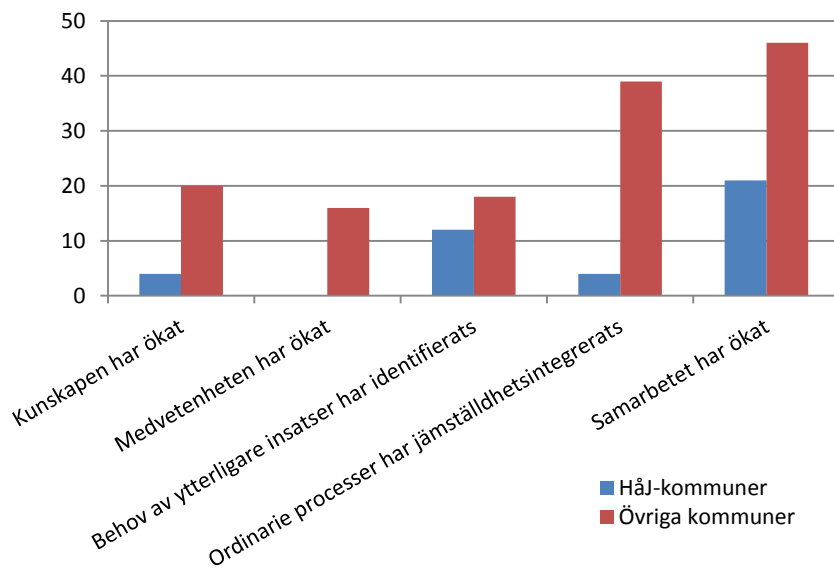
Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

Som figur 11.9 visar råder det stora skillnader mellan kommunerna i fråga om satsningarna på jämställdhet har lett till förändringar *i stor utsträckning*. Störst skillnader mellan kommunerna noteras vad det gäller frågan om de ordinarie processerna har jämställdhetsintegrerats.

rats (differens om 35 procentenheter), om kunskapen har ökat (differens om 32 procentenheter) och om medvetenheten har ökat (differens om 29 procentenheter).

På motsvarande sätt anger kommuner som inte har deltagit i HåJ-programmet i högre grad än HåJ-kommunerna att kommunens satsningar på jämställdhet inte alls eller i liten utsträckning har lett till några förändringar, se figur 11.10.

Figur 11.10 Kommunens satsningar på jämställdhet har i liten utsträckning eller inte alls lett till förändringar. Kommuner som har deltagit respektive inte deltagit i HåJ



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015).

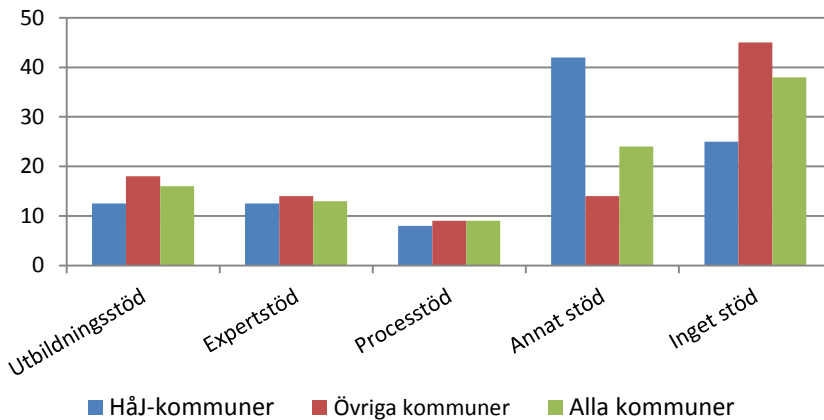
Som Figur 11.10 visar anser en betydligt större andel bland de övriga kommunerna än bland HåJ-kommunerna att kommunens satsningar på jämställdhet i viss utsträckning eller inte alls har lett till förändringar. De största skillnaderna avser påverkan på de ordinarie processerna (differens om 35 procentenheter) och samarbetet med andra kommuner (differens om 25 procentenheter). Av figurerna framkommer det med tydlighet att HåJ-kommuner och övriga kommuner gör olika bedömningar av frågan huruvida kommunens satsningar på jämställdhet har lett till några förändringar. En möjlig tolkning av

detta resultat kan vara att HåJ-kommunerna genom sin medverkan i HåJ-programmet har fått bättre förutsättningar att arbeta med jämställdhet genom att ha fått verktyg (i form av stöd, styrning, strategisk påverkan och störning) att jämställdhetsintegrera sina verksamheter.

Stödet från länsstyrelsen varierar

Kommunernas stöd från länsstyrelsen varierar. Majoriteten av kommundirektörerna (62 procent) svarar att kommunen får olika former av stöd från länsstyrelserna. Stöd ges i form av utbildningsstöd (16 procent), expertstöd (13 procent) och processtöd (9 procent). Annat stöd (24 procent) erbjuds också, såsom nätverk och dialoger samt ekonomiskt stöd. En relativt stor andel av enkätsvaren visar emellertid att vissa kommunerna inte anser sig få något stöd från länsstyrelsen (38 procent), se figur 11.11.

Figur 11.11 Stöd från länsstyrelsen till kommuner (procent)



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer (2015)

Figur 11.11 visar att det finns ganska små skillnader mellan HåJ-kommunerna och övriga kommuner när det gäller stödet från länsstyrelserna i fråga om utbildnings-, expert- och processtöd. Skillnaderna är däremot mycket stora i fråga om kommunerna har fått stöd eller inte. Närmare hälften (45 procent) av de kommuner som inte

har deltagit i HåJ anger att de inte har fått något stöd från länsstyrelserna. Motsvarande siffra för HåJ-kommunerna är 25 procent. Kommuner som inte har deltagit i HåJ har alltså inte heller fått annat stöd.

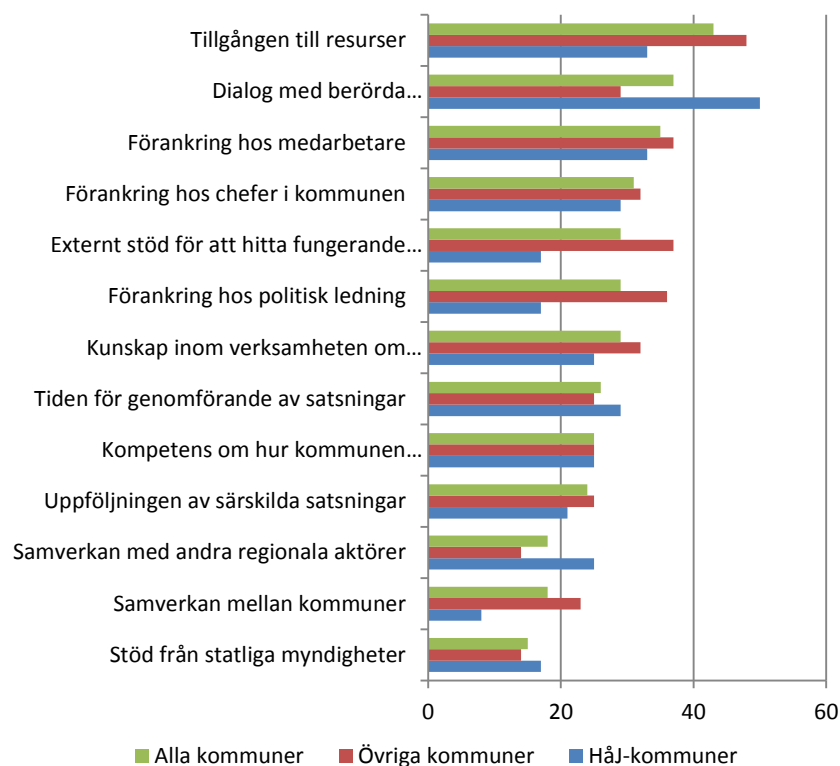
Av de kommuner som har fått stöd från länsstyrelsen är merparten nöjda. En tredjedel (31 procent) anger att de är nöjda med stödet medan hälften (50 procent) anger att de i viss mån är nöjda med stödet. Endast en handfull anger att det inte är nöjda (5 procent) medan 14 procent svarar att de inte vet. Inga större skillnader finns mellan kommuner som har deltagit respektive inte deltagit i HåJ-programmet.

Vad fungerar bra och vad behöver utvecklas för att kommunen ska uppnå en hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet?

I enkäten till kommundirektörerna ställdes frågan om vad som fungerar bra respektive vad som behöver utvecklas för att kommunen ska uppnå en hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet. Kommundirektörerna fick ta ställning till en rad aspekter såsom tiden för genomförandet och uppföljningen av satsningar, tillgången till resurser och stöd, och samarbetet mellan kommuner och med andra regionala aktörer. Överlag ansåg en mycket liten andel av kommundirektörerna att *det fungerar bra som det är*. De enda aspekterna som mer än 10 procent (men mindre än 20 procent) av kommundirektörerna tyckte fungerar bra var förankringen hos den politiska ledningen (19 procent), samverkan mellan kommuner (18 procent) och samverkan med andra regionala aktörer (16 procent).

Enligt många kommundirektörer finns det ett *stort* behov av utveckling på en rad områden. De aspekter som anses vara i *stort* behov av utveckling är särskilt tillgången till resurser (avseende ekonomi och personal, 43 procent), dialogen med berörda brukare/medborgare (37 procent) och förankringen av arbetet hos medarbetare (35 procent) och chefer (31 procent) i kommunen. I figur 11.12 är svaren rangordnade efter de områden som kommunerna anser är i störst behov av utveckling.

Figur 11.12 Aspekter som är i stort behov av utveckling (procent)



Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer 2015

Även i denna fråga finns skillnader mellan HåJ-kommuner och övriga kommuner, även om det i flera fall rör sig om små skillnader. Figur 11.12 visar att det främst är kommuner som *inte* har deltagit i HåJ som anser att det finns ett *stort* behov av utveckling på en rad områden. De aspekter som anses vara i stort behov av utveckling var särskilt tillgången till resurser (48 procent) och förankringen hos medarbetare (37 procent). Andra områden som framhålls är externt stöd för att hitta fungerande arbetsmetoder (37 procent), förankringen hos den politiska ledningen (36 procent), förankring hos chefer i kommunen (32 procent), samt kunskap inom verksamheten om jämställdhet (32 procent). HåJ-kommunerna anger framför allt att dialogen med brukare/medborgare (50 procent), tillgången till resur-

ser (33 procent) och förankringen hos medarbetare (33 procent) är i stort behov av utveckling.

I tabell 11.1 illustreras skillnaden mellan HåJ-kommunerna och övriga kommuner avseende vilka områden som anses vara i stort behov av utveckling.

Tabell 11.1 Aspekter som är i stort behov av utveckling.

	HåJ-kommuner	Övriga kommuner	Differens
Tiden för genomförande av särskilda satsningar	29	25	+4
Uppföljningen av särskilda satsningar	21	25	-4
Tillgången till resurser	33	48	-15
Kunskap inom verksamheten om jämställdhet	25	32	-7
Kompetens om hur kommunen bedriver förbättringsarbete	25	25	0
Samverkan mellan kommuner	8	23	-15
Samverkan med andra regionala aktörer	25	14	+11
Stöd från statliga myndigheter	17	14	-3
Externt stöd för att hitta fungerande arbetsmetoder	17	37	-20
Förankringen av arbetet hos chefer i kommunen	29	32	-3
Förankringen av arbetet hos den politiska ledningen	17	36	-19
Förankringen av arbetet hos medarbetare	33	37	-4
Dialog om satsningarna med berörda brukare/medborgare	50	29	+21

Källa: Utredningens enkätundersökning bland kommuner/kommundirektörer 2015

Tabell 11.1 visar att både å-kommuner och övriga kommuner anger att tillgång till resurser och förankringen hos medarbetare är i stort behov av utveckling. Kommunerna skiljer sig dock väsentligt åt på ett par punkter. HåJ-kommunerna anser i betydligt större utsträckning än övriga kommuner att dialogen med brukarna/medborgarna (differens om 21 procentenheter) och samverkan med andra regionala aktörer (differens om 11 procentenheter) är i stort behov av utveckling. Övriga kommuner anser däremot att det externa stödet för att hitta fungerande arbetsmetoder (differens om 20 procentenheter) och förankringen hos den politiska ledningen (differens om 19 procentenheter) är i stort behov av utveckling. En möjlig tolkning av dessa skillnader är att de kommuner som har deltagit i

HåJ har inom ramen för satsningen fått bättre förutsättningar att integrera jämställdhet i sin verksamhet. De har fått stöd både i form av ekonomiskt stöd till utvecklingsarbete och genom utbildningar och erfarenhetsutbyte mellan deltagare. Genom sin medverkan i programmet har de fått stöd att uppnå sina mål, förbättra sina rutiner, och jämställdhetsintegrera sina styr- och ledningssystem. Det är just dessa aspekter som många övriga kommuner efterlyser. Det bör dock understrykas att många HåJ-kommuner pekar på flera utvecklingsområden, exempelvis att förankringen av jämställdhetsarbetet hos såväl medarbetare som chefer är i stort behov av utveckling. Att HåJ-kommunerna anser att det finns stora utmaningar när det gäller dialogen med medborgarna kan sannolikt kopplas samman med att medborgaren finns i den andra änden av styrkedjan, och att det finns ett behov av fortsatt arbete med jämställdhetsintegrering för att konkreta effekter hos medborgaren ska kunna påvisas. Dialogen med medborgaren är en viktig del i denna process, en process som också behöver utvecklas. Dialogen med brukare var också något som diskuterades med kommunerna i samband med programmets genomförande, vilket sannolikt påverkade dem.

11.7 Sammanfattning

I detta kapitel har främst HåJ-programmet och utredningens enkät med kommundirektörer redogjorts för. HåJ-programmet var en av de största insatserna som gjordes inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetsatsning 2007–2014. Satsningen syftade till att stödja utvecklingsarbete kring jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting och regioner. Inom ramen för satsningen genomfördes över 100 utvecklingsarbeten i kommuner, landsting, regioner och ett par privata företag. Utvecklingsarbetena bestod bl.a. av kartläggningar av verksamheter ur ett jämställdhetsperspektiv och utbildning i genus och jämställdhet för politiker, chefer och medarbetare, samt införande av ett jämställdhetsperspektiv i styr- och ledningssystem. Ett antal konkreta förändringar av verksamheter genomfördes även som en följd av initiativen.

Såväl interna som externa utvärderingar av HåJ-programmet visar att programmet har varit en framgångsrik satsning, givet förutsättningarna. Flera aktiviteter har genomförts som har lett till konkreta

resultat och effekter, däribland ökad kunskap om jämställdhet, förändrade arbetssätt och verksamhetsutveckling. Utvärderingarna visar också att det finns ett behov av fortsatt utveckling och stöd till arbetet med jämställdhetsintegrering. I utvärderingarna framhålls vidare att det saknas en nationell struktur som tar tillvara vunna erfarenheter, lärdomar och slutsatser. Enligt deras mening torde behovet av en sammanhållande aktör med överblick och långsiktigt ansvar öka i takt med att jämställdhetsarbetet sprids på fler händer och ökar i volym.

Utredningens enkätundersökning med kommundirektörer som målgrupp visar att det finns påtagliga skillnader mellan de kommuner som har deltagit i HåJ-programmet och de kommuner som inte har deltagit. Det är företrädesvis HåJ-kommuner som har jämställdhetsmål som i stor utsträckning relaterar till de nationella målen. Närmare en tredjedel av de övriga kommunerna har inga jämställdhetsmål eller mål som endast i liten utsträckning relaterar till de nationella målen.

Enkätundersökningen visar också att kommunerna arbetar främst med jämställdhet som en del av den ordinarie styrningen och genom rollen som arbetsgivare. Det gäller både HåJ-kommuner och övriga kommuner. HåJ-kommuner har dock i större utsträckning än övriga kommuner etablerat en infrastruktur för arbetet med jämställdhet. En majoritet av dem har en särskild organisation eller styrgrupp av tjänstemän och en politiskt tillsatt ansvarig för jämställdhet.

Kommunerna anser att deras satsningar på jämställdhet har lett till ökad medvetenhet och ökad kunskap. Jämställdhet har också integrerats i de ordinarie processerna. HåJ-kommunerna anser i betydligt högre grad än de övriga kommunerna att satsningarna *i stor utsträckning* har lett till förändringar. På motsvarande sätt anser de övriga kommunerna i större utsträckning än HåJ-kommunerna att kommunens satsningar på jämställdhet *inte alls* eller *i liten utsträckning* har lett till några förändringar.

Stödet från länsstyrelserna kan sägas ha varit bristfälligt. 38 procent av kommunerna har inte fått något stöd alls, och av de som har fått stöd är hälften bara nöjda i viss mån. Närmare hälften (45 procent) av de kommuner som inte har deltagit i HåJ anger att de inte har fått något stöd från länsstyrelserna. Motsvarande siffra för HåJ-kommunerna är 25 procent.

Kommunerna anser att det finns flera aspekter rörande deras jämställdhetsarbete som behöver utvecklas för att de ska uppnå en

hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet. Kunskapen inom verksamheten om jämställdhet och kompetensen om hur kommunen bedriver förbättringsarbete är i behov av utveckling. Samverkan mellan kommuner och med andra regionala aktörer kan förbättras, likaså stödet från statliga myndigheter. Det finns också ett behov av bättre uppföljning. Vad gäller förankringen av arbetet ansåg enbart 4 procent att det fungerar bra som det är vad gäller chefer, 19 procent vad gäller den politiska ledningen och 1 procent vad gäller medarbetare. Överlag ansåg en mycket liten andel av kommunerna att det fungerar bra som det är.

Kommunerna anser att tillgången till resurser och förankringen hos medarbetare är i *stort* behov av utveckling. De kommuner som inte har deltagit i HåJ anser dock i betydligt större utsträckning än HåJ-kommunerna att även andra aspekter är i stort behov av utveckling, såsom kunskap inom verksamheten om jämställdhet och externt stöd för att hitta fungerande arbetsmetoder, samt förankringen hos den politiska ledningen och chefer i kommunen. En möjlig tolkning av dessa skillnader är att HåJ-kommunerna inom ramen för satsningen har fått bättre förutsättningar att integrera jämställdhet i sin verksamhet. Genom sin medverkan i programmet har de fått stöd att uppnå sina mål, förbättra sina rutiner, och integrera jämställdhet i sina styr- och ledningssystem. Det är just dessa aspekter som många av de övriga kommunerna efterlyser.

Sammantaget pekar enkätsvaren på viktiga skillnader mellan HåJ-kommuner och övriga kommuner. Det faktum att endast en dryg femtedel av alla kommuner har deltagit i HåJ-programmet tyder på att satsningen rymmer en betydande utvecklingspotential. Enkätsvaren tyder också på att satsningarna på jämställdhet inte får stanna vid ett kunskapslyft, utan de behöver omsättas i praktiken så att de leder till en jämställd service och resursfördelning. För detta ändamål är ett fortsatt stöd till kommunernas utvecklingsarbete en viktig del. Enkätsvaren visar vidare att jämställdhetsintegrering är ett långsiktigt förbättringsarbete. Det är inte något som görs en gång för alla, för att sedan bockas av i checklistan. Det är inte heller något som bara sker.

IV Överväganden och förslag

12 Bedömningar och slutsatser

I de avslutande kapitlen 12–14 redogör vi för utredningens överväganden och förslag. I kapitel 12 summerar och redovisar vi våra sammanfattande slutsatser om utvecklingen rörande jämställdhet och jämställdhetspolitikens genomförande. I kapitel 13 lämnar vi förslag på hur jämställdhetspolitiken ska styras, vilket omfattar bl.a. förslag till mål för jämställdhetspolitiken. I det avslutande kapitlet 14 lämnar vi förslag till finansiering och redogör för konsekvenser som följer av våra förslag.

12.1 En samlad bild av utvecklingen rörande jämställdhet de senaste 10 åren

Sedan 1970-talet har Sverige drivit en aktiv politik för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män på en rad samhällsområden. Att jämställdhet formulerades som ett politiskt problem innebar att frågan erkändes som en gemensam samhällselig angelägenhet, som skulle lösas med gemensamma satsningar inom ramen för politiken. Det har resulterat i reformer som har bidragit till att minska skillnaderna mellan kvinnors och mäns makt och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Satsningar har gjorts av såväl staten som av kommuner och landsting, arbetsmarknadens parter, samt enskilda företag och civilsamhällesorganisationer.

Även om utvecklingen rörande jämställdhet mellan kvinnor och män de senaste tio åren har inneburit framsteg, står utvecklingen i vissa avseenden still eller har rent av gått bakåt. Sammantaget innebär det att kvinnor och män inte har samma makt och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. I de följande avsnitten sammanfattas några av de viktigaste tendenserna när det gäller utvecklingen i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män de senaste tio åren.

Vi redovisar också utredningens slutsatser om utvecklingen i relation till de jämställdhetspolitiska målen.

12.1.1 Jämn fördelning av makt och inflytande

Kvinnor och män ska ha samma tillgång till makt och inflytande på alla nivåer i samhället. Det är en grundläggande fråga om demokrati och rättvisa. Utvecklingen har på detta område sammantaget gått något framåt. Makten i och över samhälls- och arbetslivet har blivit jämnare fördelad mellan kvinnor och män under de senaste tio åren.

Vi kan notera följande positiva förändringar.

En jämnare könsfördelning inom politiken

Politiken är det samhällsområde som är mest könsbalanserat när det gäller ledande positioner. Sveriges riksdag och regering består sedan mitten av 1990-talet av ungefär lika många kvinnor och män. I EU-parlamentet har andelen kvinnor bland de svenska ledamöterna överstigit 50 procent vid de tre senaste valen. Även på regional och kommunal nivå har andelen kvinnor ökat över tid, och könsfördelningen ligger i de flesta fall inom intervallet 40–60 procent. Detta förhållande gäller inom landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse, liksom i kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Könsfördelningen i landstingen ligger nära 50/50. I kommunerna är den genomsnittliga könsfördelningen förhållandevis jämn, även om det finns stora skillnader mellan kommunerna. Generellt gäller att könsfördelningen är bättre i direktvalda politiska församlingar, där synlighet råder, än i icke direktvalda församlingar.

Även inom den statliga förvaltningen har en jämnare könsfördelning nåtts

Den statliga förvaltningen tillhör det samhällsområde där könsfördelningen på ledande positioner har blivit avsevärt jämnare de senaste tio åren. Mellan 2003 och 2014 ökade exempelvis andelen kvinnor som myndighetschefer för statliga myndigheter från 31 till 42 pro-

cent. Under samma period ökade andelen kvinnor bland landshövdingarna från 24 till 62 procent.

Det finns dock kvar flera stora skillnader mellan kvinnor och män. Utvecklingen har i vissa avseenden även gått bakåt.

Ökande skillnader under senare år och fortsatt dominans av män inom centrala områden

Även om könsfördelningen på ledande positioner i politiken och i den offentliga förvaltningen har blivit jämnare de senaste tio åren kvarstår stora skillnader. Mäns dominans på centrala maktpositioner i politiken, offentlig förvaltning och näringslivet består. Andelen kvinnor i riksdagen har exempelvis minskat två val i rad. Det finns dessutom stora skillnader mellan de politiska partierna. Andelen kvinnor har också minskat i riksdagsutskotten. Det betyder att utvecklingen när det gäller könsfördelningen på ledande positioner i politiken inte är linjär, och att det därmed inte går att räkna med att den går framåt med automatik. Trots att utvecklingen rörande en jämnare könsfördelning på toppositioner i kommuner och landsting har utvecklats positivt de senaste tio åren, finns det en tydlig övervikt av män på ordförandeposterna inom kommunstyrelserna. Devisen ”ju högre upp i den politiska hierarkin, desto färre kvinnor” gäller fortfarande. Det innebär att glastaket för kvinnor består, även om det har krossats på vissa områden.

Stora skillnader inom näringslivet

På de ledande positionerna i näringslivet finns stora skillnader mellan kvinnor och män. I det privata näringslivet består en ordning med en hög grad av mansdominans i styrelser och bland chefer. I näringslivet finns i likhet med politikens domäner ett tydligt mönster: ju högre befattningar, desto färre kvinnor. Kvinnors underrepresentation blir ännu tydligare på de högsta chefspositionerna, i ledningsgrupper och i bolagsstyrelser. Även om betydelsen av kompetens och mångfald i bolagsstyrelserna har lyfts fram och jämställdhetsåtgärder har gjorts, bl.a. mot bakgrund av svensk kod för bolagsstyrning, har andelen kvinnor endast ökat i begränsad omfattning.

Liknande mönster inom övriga områden – andelen kvinnor ökar men männen dominerar på de viktigaste posterna

Vi ser ett liknande mönster inom andra områden som högskola och forskning samt kultur och medier. Andelen kvinnor ökar men männen dominerar på de viktigaste posterna. Andelen kvinnor bland landets professorer har ökat, från 14 procent till 24 procent mellan 2004 och 2014, men det är bra bit kvar till en jämn könsfördelning. Könsfördelningen är dock jämn när det gäller doktorander. På kulturområdet är mönstret under den gångna tioårsperioden detsamma som i samhället i stort: kvinnor deltar på de flesta områden, men inte högt upp i hierarkierna. Vissa förbättringar har förvisso ägt rum, exempelvis på filmområdet. Inom teatern är dock män i högre grad representerade som teaterregissörer och dramatiker och inom dansen har en stor andel av de prestigefyllda institutionsuppdragen gått till manliga koreografer. Musiken utmärks också av en bristande jämställdhet. Villkoren på kulturområdet i stort har visat sig vara svår- föränderliga.

Den svenska journalistkåren består i dag till hälften av kvinnor och till hälften av män och så har det varit det senaste årtiondet. I likhet med andra delar av samhället är dock kvinnor underrepresenterade på ledande positioner. Andelen kvinnor är högre i styrelserna för public-serviceföretagen än i de privata medieföretagen. Svenska nyheter domineras dessutom av män som nyhetssubjekt.

Utredningens bedömning

Trots att makten har blivit mer jämnt fördelad mellan kvinnor och män på flera olika områden de senaste tio åren kan det sammanfattningsvis konstateras att stora skillnader mellan kvinnor och män kvarstår. Mäns dominans på maktpositioner i politiken, offentlig förvaltning och näringslivet har inte brutits.

Kvinnors närvaro på beslutsfattande positioner är en förutsättning för reellt inflytande. Vi vill betona att en jämn representation av kvinnor och män självfallet inte är en garanti för att den reella makten fördelas jämnt mellan kvinnor och män. En jämn representation är dock en avgörande förutsättning för att även kvalitativa aspekter av maktutövning ska kunna förändras i jämställd riktning.

Utredningen kan konstatera att målsättningar och regler om en jämn könsfördelning i beslutsfattande församlingar visar att frågan om samma tillgång till makt och inflytande för kvinnor och män tas på allvar. Ett tydligt och transparent regelverk bidrar till att en färdriktning stakas ut, och att jämställdhet inte är något som ska åstadkommas av frivilliga krafter när andan faller på. Detta framkommer inte minst på politikens område.

Regeringen och jämställdhetspolitiken spelar en viktig roll när det gäller att stärka kvinnors och mäns makt och inflytande inom alla samhällssektorer. Samtidigt finns det vissa begränsningar i vad staten kan göra på området. När det gäller exempelvis den politiska representationen spelar de politiska partierna en avgörande roll. Kommuner, landsting och regioner och även näringslivet och det civila samhällets organisationer har ett viktigt ansvar för att stärka kvinnors och mäns makt och inflytande.

Vi kan också slå fast att det finns ett behov av att systematiskt och strukturerat inkludera fler maktaspekter än kön och genus i arbetet för att åstadkomma en jämn fördelning av makt och inflytande. Ett exempel är underrepresentationen av utrikes födda i beslutande församlingar och på andra positioner med makt och inflytande, förhållanden som visar på ett betydande demokratiskt underskott.

12.1.2 Ekonomisk jämställdhet – arbetsmarknad och arbetsliv

Att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att försörja sig genom betalt arbete är en central komponent i svensk jämställdhetspolitik. Utvecklingen på området är komplex. Även om utvecklingen har gått framåt på några områden, har skillnaderna mellan kvinnor och män på andra områden ökat något, medan några skillnader är i de närmaste konstanta.

Vi kan notera följande positiva förändringar.

Kvinnors arbetstider har förlängts

Kvinnor lönearbetar fler timmar i dag än för tio år sedan. Kvinnors arbetstider har förlängts från 26,8 timmar 2001 till 27,4 timmar 2014. Mäns arbetstider har under samma period minskat, från 34,6 till

32,6 timmar. Andelen kvinnor som arbetar deltid har minskat, från 33 procent 2003 till 30 procent 2014.

Könssegregeringen har minskat på arbetsmarknaden

Könssegregeringen på arbetsmarknaden har minskat något över tid, både när det gäller sektorer och yrken. Allt fler kvinnor arbetar i privat sektor. Fler anställda kvinnor och män arbetar i ett yrke med könsbalans. Färre kvinnor och män arbetar i ett kvinnodominerat respektive mansdominerat yrke.

Det finns dock kvar flera stora skillnader mellan kvinnor och män. Utvecklingen har i vissa avseenden även gått bakåt.

Kvinnors deltidarbete ger lägre inkomst och pension

Kvinnor fortsätter att arbeta deltid i stor omfattning. Ungefär 30 procent av de förvärvsarbetande kvinnorna och tio procent av männen arbetar deltid. Den vanligaste orsaken till att kvinnor och män arbetar deltid är att lämpligt heltidsarbete saknas.

Det omfattande deltidarbetet bland kvinnor är ett problem för såväl kvinnorna själva som för samhället. Deltidsarbete påverkar framför allt inkomsten. Färre arbetade timmar ger en lägre inkomst, vilket i sin tur påverkar såväl ersättningen vid föräldraledighet, arbetslöshet och sjukdom som den framtida pensionen. Deltidsarbete kan också leda till en sämre löneutveckling och sämre karriärmöjligheter på sikt.

Arbetsmarknaden är fortfarande könsuppdelad

Kvinnor och män förvärvsarbetar fortfarande i olika sektorer och yrken. De har även ofta olika positioner även om de befinner sig i samma sektor och yrke. Det råder således en segregering på arbetsmarknaden som är både horisontell och vertikal.

Könssegregeringen efter yrke är fortsatt hög, även om den har minskat något under den senaste tioårsperioden. Kvinnor återfinns främst inom vård- och omsorg- samt serviceyrken, medan män är i majoritet inom tekniska och manuella yrken. Endast 14 procent av

alla anställda kvinnor och 13 procent av männen befinner sig i yrken med jämn könsfördelning, dvs. inom intervallet 40–60 procent av vardera könet. Könsegregeringen efter yrke har minskat under den senaste tioårsperioden, men fortfarande gäller att mer än varannan kvinna och man skulle behöva byta yrke för att yrkessegregeringen skulle försvinna. Att yrkessegregeringen har minskat något beror på att kvinnor i större utsträckning än tidigare har börjat arbeta i traditionellt mansdominerande yrken. Det är således kvinnor som har stått för förändringarna, inte män.

Arbetsrelaterade sjukdomar drabbar kvinnor i högre grad

En högre andel kvinnor än män har arbetsrelaterade sjukdomar. Drygt 27 procent av kvinnorna har besvär till följd av arbetet jämfört med 20 procent av männen. I jämförelse med hur det såg ut 2012 innebär detta en betydande ökning, framför allt bland kvinnor. Sett till enskilda orsaker är stress och psykiska påfrestningar den vanligaste orsaken till besvären. Det gäller såväl kvinnor som män.

Kvinnor drabbas i betydligt högre utsträckning av sjukfrånvaro än män. Kvinnor utgör cirka två tredjedelar av de sjukskrivna. Bland kvinnor är sjukfrånvaron störst i de mest kvinnodominerade yrkena. Det största gapet i sjukfrånvaron mellan könen, till kvinnors nackdel, finns i arbetaryrken och lägre tjänstemannayrken. Kvinnor drabbas i högre grad av arbetsrelaterade sjukdomar, vilket kan förklaras av att de har mer repetitiva och handintensiva arbetsuppgifter. Det är dock vanligare att män drabbas av arbetsplatsolyckor, som leder till sjukfrånvaro och dödsfall.

Kvinnors löner fortsätter att vara lägre än mäns

Kvinnor fortsätter att i genomsnitt ha lägre lön än män. Det gäller oavsett om jämförelsen görs mellan den genomsnittliga lönen för alla kvinnor och män som arbetar eller mellan olika sektorer och yrken. Den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män var 13,4 procent 2013. Om det i beräkningen tas med att utbildning, yrke, sektor, ålder och arbetstid spelar roll för vilken lön en person får, kvarstår en oförklarad löneskillnad mellan könen om 5,8 procent. Denna skillnad har minskat med en procentenhet sedan 1996.

Utredningens bedömning

Det råder en segregering på arbetsmarknaden som är både horisontell och vertikal. Att bryta dessa mönster är enligt vår bedömning en fråga som måste ges fortsatt uppmärksamhet i jämställdhetspolitiken och av arbetsmarknadens parter. Även utbildningspolitiken kan spela en viktig roll genom att arbeta mot könsstereotypa studieval och utbildningar.

För individen får bristen på jämställdhet på arbetsmarknaden och i arbetslivet stora ekonomiska konsekvenser. Skillnaden i total löneinkomst är inte minst en viktig förklaring till de stora skillnaderna mellan kvinnors och mäns pensioner.

De kvardröjande könsskillnaderna i lön och inkomst är ett tecken på att det könssegregerade arbetslivet värderar arbete som främst utförs av kvinnor och arbete som främst utförs av män olika.

När det gäller jämställdhetsbristerna i arbetslivet har staten och arbetsmarknadens parter viktiga uppgifter att hantera. Parterna spelar en avgörande roll för att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. De kan också bidra till att minska löneskillnaderna genom att möjliggöra för fler kvinnor att arbeta heltid. Om kvinnor och män ska vilja arbeta heltid, och kunna göra det utan att riskera sin hälsa, krävs också att arbetsvillkoren och arbetsmiljön är tillräckligt bra. Arbetsvillkoren måste vara sådana att det är möjligt för kvinnor (och män) att arbeta mer. Arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar även i denna fråga.

Det är också nödvändigt att staten använder sin normerande kraft till att främja jämställdheten i samhället och i arbetslivet.

Ett särskilt viktigt område i fråga om ekonomisk jämställdhet är utrikes födda kvinnors svaga arbetsmarknadsanknytning. Utrikes födda har en betydligt lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet än inrikes födda. Allra lägst sysselsättningsgrad har kvinnor födda utanför Europa.

12.1.3 Ekonomisk jämställdhet – utbildning

Dagens delmål om ekonomisk jämställdhet omfattar även området utbildning. I likhet med många andra områden är utvecklingen när det gäller jämställdhet och utbildning sammansatt. Flickor fortsätter prestera bättre än pojkar i grund- och gymnasieskolan, men upp-

lever mer stress än pojkar. Fler kvinnor än män läser vidare på högskolan och de könsbundna studievalen är fortsatt starka. Kvinnor, såväl inrikes födda som utrikes födda, har högre utbildning än män. Utvecklingen väcker frågor om vilka föreställningar och normer som präglar flickor och pojkar, kvinnor och män, i olika delar av utbildningen.

Vi kan notera följande positiva förändring.

Utbildningsnivån har ökat

Utbildningsnivån i åldersgruppen 25–44 år har höjts under den senaste tioårsperioden, särskilt bland kvinnor. Andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning har ökat från 36 till 51 procent från 2000 till 2012. Även männen har ökat sin utbildningsnivå, fast i lägre grad, från 31 till 39 procent under samma period. Bland utrikes födda har i dag 40 procent kvinnor och 36 procent män en eftergymnasial utbildning. En liknande utveckling finns när det gäller åldersgruppen 45–64 år. Kvinnor, såväl inrikes som utrikes födda, har nu i dessa grupper generellt en högre utbildningsnivå än männen, vilket tyder på att kvinnor generellt sett har skaffat sig mer utbildning än män.

Det finns dock kvar flera stora skillnader mellan flickor och pojkar, kvinnor och män.

Flickor presterar bättre men upplever mer stress än pojkar

Det finns betydande skillnader i prestationer mellan grupperna flickor och pojkar. Flickor fortsätter att prestera bättre i skolan och har i genomsnitt bättre betyg än pojkar i alla ämnen utom idrott. Pojkar presterar sämre än flickor, framför allt i ämnet svenska, vilket får konsekvenser för pojkars utbildning i ett längre perspektiv. Läs-kunnighet och förmåga till läsförståelse är grundläggande för att kunna tillgodogöra sig all typ av utbildning. God läsförståelse hör därför ihop med goda skolprestationer.

Flickor är mer stressade i skolan och mår generellt sämre i tonåren än pojkar. Flickor och kvinnor skaffar sig dessutom överlag mer utbildning, samtidigt som detta inte har fått några tydliga effekter i termer av en bättre ställning för kvinnor på arbetsmarknaden. Även

om kvinnor har en högre utbildning än män har den inte heller gett ekonomisk utdelning i form av högre löner i motsvarande grad.

I ett arbetsliv där livslånga karriärer inom samma yrke eller bransch blir allt ovanligare understryks vikten av att ha möjlighet till ett livslångt lärande. Utbildning senare i livet kan också vara en väg till att bryta könssegregationen på arbetsmarknaden.

Könsuppdelningen fortfarande ojämn i gymnasieskolan vilket hänger samman med föräldrarnas utbildningsbakgrund

Könsfördelningen i gymnasieskolans olika program och inriktningar fortsätter att vara ojämn. Endast var femte elev läser ett program med jämn könsfördelning. Könssegregationen är tydligare på de yrkesförberedande programmen än på de studieförberedande programmen. Andelen män som läser gymnasieprogram med en tydlig kvinnodominans (minst 60 procent kvinnor) har dock ökat, från 23 procent 2001 till 38 procent 2014. Fler unga män än unga kvinnor som läser yrkesutbildningar på gymnasiet går sedan direkt ut i arbetslivet.

De könsstereotypa valen till gymnasieskolan kan till stor del förklaras av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Barn till låg- respektive högutbildade föräldrar väljer i stor utsträckning olika gymnasieprogram. Barn till lågutbildade föräldrar återfinns ofta på yrkesförberedande program med en tydlig kvinno- respektive mansdominans medan barn till högutbildade föräldrar ofta väljer de studieförberedande programmen.

Fler kvinnor läser vidare på högskolan samtidigt som utbildningsvalen fortsätter att vara könsuppdelade

Fler kvinnor än män väljer att läsa vidare på högskolan. Könsfördelningen bland studerande vid landets lärosäten ligger på 60 procent kvinnor och 40 procent män och har varit konstant under den senaste tio åren. Kvinnor och män läser emellertid i stor utsträckning olika utbildningar på högskolan. Utbildningsvalen är därmed stadigt könssegrerade och följer med under hela utbildningskarriären. Också i högskolan kan de könsstereotypa utbildningsvalen kopplas samman med föräldrars utbildningsbakgrund.

Utredningens bedömning

Normer och föreställningar om maskulinitet, feminitet och sexualitet och andra aspekter som påverkar attityder till jämställdhet formas redan i unga år då flickor och pojkar tillbringar en stor del av sin tid i utbildningen. Dessa normer och föreställningar får i sin tur konsekvenser för val av utbildning och, i ett längre perspektiv, för det kommande yrkesvalet och arbetslivet. Den starkt könssegregerade arbetsmarknaden i Sverige hänger nära samman med könsstereotypa studieval.

Vi menar att dessa normer och föreställningar självklart också får konsekvenser för hur kvinnor och män fördelar ansvaret för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att det också påverkar kvinnors och mäns hälsa. Ytterst påverkar dessa föreställningar och normer förekomsten av och acceptansen för hot, trakasserier och våld och det våld som män utövar mot kvinnor.

De könsstereotypa valen till gymnasieskolan kan till stor del förklaras av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Den könssegregerade gymnasieskolan kan således i hög grad kopplas samman med klass, vilket även gäller de könsbundna studievalen i högskolan.

Sammantaget finner vi att utbildningens betydelse för att nå jämställdhetspolitikens övergripande målsättningar bör få en mer framträdande plats i jämställdhetspolitiken.

12.1.4 Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Kvinnor och män ska ta samma ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor. Möjligheterna att förena betalt arbete med att ha en familj och vårda relationer är en central komponent i svensk jämställdhetspolitik. Utvecklingen visar sammantaget att det obetalda hem- och omsorgsarbetet inte är jämt fördelat mellan kvinnor och män. Även om skillnaderna har minskat under den senaste tioårsperioden råder det fortsatt stora skillnader mellan kvinnor och män när det gäller bl.a. uttaget av föräldraledighet och fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Vi kan notera följande positiva förändringar.

Mäns uttag av föräldraledighet har ökat något

Mäns andel av föräldrapenningsuttaget har ökat från 17 procent 2003 till 25 procent 2013. Ökningstakten i mäns uttag har varit densamma som under 1993–2003. Fortfarande är det dock så att kvinnor tar ut betydligt mer föräldraledighet än män och de tar också ut mer ledighet för tillfällig vård av barn (VAB).

Män tar något större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet än tidigare

Skillnaderna mellan kvinnor och män när det gäller tid för obetalt hem- och omsorgsarbete har minskat mellan 2001 och 2011. Kvinnor minskade sin tid för obetalt arbete med 22 minuter på vardagar och 18 minuter på helger. Män ökade sin tid för obetalt arbete med 12 minuter under vardagar och 15 minuter under helger. Skillnaderna mellan könen i fördelningen av hushållssysslor har blivit mindre. Framför allt tar matlagning och städning mindre tid anspråk. Det går dock inte att säga att mäns ökade tid för obetalt arbete spiller över på ett ökat ansvarstagande i hemmet.

Det finns samtidigt flera stora skillnader mellan kvinnor och män.

Kvinnor tar betydligt större ansvar än män

Förutom att kvinnor fortfarande står för den absolut största andelen av uttaget av föräldraledighet, sprider kvinnor också ut föräldraledigheten på ett mer omfattande sätt än män. Kvinnor är föräldralediga i drygt 13 månader under barnets tidigare år, varav 9,5 med föräldrapenning. Motsvarande siffror för män är 3,5 månader, varav två månader med föräldrapenning. Både kvinnor och män tar följaktligen ut längre ledighet än vad uttaget av föräldrapenningsdagar ger sken av, men kvinnor mer så än män. Pappor tillbringar mindre tid än mammor med barnen, även under helger då kvinnor och män förvärvsarbetar ungefär lika mycket.

Kvinnor utför också i genomsnitt betydligt mer hushållsarbete än män. I det arbetet ingår framför allt städning, tvätt och sysslor relaterade till maten, dvs. inköp av mat, matlagning, dukning och

diskning. På en vecka utför kvinnor drygt fem timmar mer hushållsarbete än män.

Det faktum att kvinnor tar den största delen av föräldraledigheten bidrar också till att de tar det största ansvaret för hemarbetet. Det mönster som etableras när barnen är små när det gäller hushållssysslor tenderar att permanentas när barnen har blivit äldre. Kvinnor och män utför ungefär lika mycket hushållsarbete innan de flyttar ihop. När de blir föräldrar ökar den totala tiden för hushållsarbete för kvinnor betydligt.

Inkomst påverkar uttaget av föräldraledighet för män

Inkomsten har betydelse för såväl uttaget av föräldrapenning som föräldraledighetens längd. Medelinkomsttagare tar både flest föräldrapenningsdagar och längst föräldraledighet. Pappor med låg eller ingen inkomst, eller med svag anknytning till arbetsmarknaden, tenderar att ta ut minst, om alls någon, föräldrapenning. Ersättningen för dessa grupper blir låg, liksom därför också drivkraften att ta ut föräldraledighet. Detta mönster gäller inte för kvinnor med låga inkomster: kvinnor med låg inkomst avstår inte från föräldrapenning, men de tar ofta ut kortare ledighet än genomsnittet. Förutsättningarna att ta del av flexibiliteten i föräldraförsäkringen varierar mellan olika inkomstgrupper.

Utredningens bedömning

Den fortsatt ojämna fördelningen av uttaget av föräldraledighet är en av de viktigaste förklaringarna till att arbetslivet inte är jämställt. Det är i samband med att kvinnor och män blir föräldrar som ett mönster bildas både i privat- och arbetslivet som får negativa effekter för jämställdheten. Sammantaget innebär detta att kvinnor riskerar att vara borta från arbetet i större utsträckning än män, vilket i sin tur påverkar deras karriär, löneutveckling och framtida pension negativt. De riskerar även att drabbas av ohälsa. En ojämn fördelning av föräldraledigheten och ansvaret för det obetalda arbetet kan också få konsekvenser för män som inte får den nära relation till sina barn som de skulle kunna ha.

Även om män i dag i högre utsträckning tar ut föräldraledighet, är denna ökning förhållandevis långsam. Syftet med föräldraförsäkringen var att stärka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och främja jämställdhet. Vad vi nu ser är tendenser till att föräldraförsäkringen, så som den är utformad nu, inte bidrar i tillräcklig utsträckning till att bryta ojämställdheten mellan kvinnor och män. Det framstår som något av en paradox att ju mer omfattande föräldraledigheten har blivit över tid, desto mindre tycks den påverka jämställdheten positivt. Snarare väcks frågan om den befäster rådande skillnader mellan kvinnor och män i fråga om att ta ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Därtill kommer att familjer också kan se olika ut och ha olika behov. Mer än vart femte barn växer exempelvis upp i en annan familjekonstellation än den med båda sina biologiska föräldrar. Detta behöver uppmärksammas så att politiken att utvecklas i takt med olika familjekonstellationers behov.

12.1.5 Mäns våld mot kvinnor

Målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är en hörnsten i jämställdhetspolitiken. Mäns våld mot kvinnor bottnar i bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och får omfattande konsekvenser för våldsutsatta, våldsutövare och samhället. Sammantaget tyder underlagen till denna utredning på att nivån på kvinnors våldsutsatthet är konstant eller möjligen ökande.

Vi kan notera följande positiva förändringar.

Ökad anmälningsbenägenhet och minskad oro

Kvinnors benägenhet att anmäla misshandel, särskild i nära relation, har ökat. Oro och otrygghet bland kvinnor har minskat och likaså dess påverkan på kvinnors beteende och livskvalitet.

Sexköpslagen är fortsatt strategiskt viktig och antalet individer i prostitutionen har inte ökat

Förbudet mot köp av sexuella tjänster tycks ha en strategisk betydelse för att motverka utbredningen av prostitution och människohandel, både på gatan och på internet. Prostitutionen på gatan bedöms ha halverats sedan 1995, medan tillgängligheten via bl.a. annonser för sexuella tjänster på internet har ökat. Kartläggningar tyder dock på att antalet individer i prostitution inte har ökat utan endast tillgängligheten.

Flera problem återstår dock att lösa. Utvecklingen har i vissa avseenden även gått bakåt.

Konstant eller möjligen ökande våldsutsatthet

På vissa områden – misshandel i och utanför parrelationer ligger den självrapporterade utsattheten på ungefär samma nivå. På andra områden – sexualbrott och hot – ökar kvinnors utsatthet. Uppgången i den självrapporterade utsattheten avser främst det senaste året och enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) är det för tidigt att fastslå om uppgången är ett trendbrott eller en tillfällig avvikelse från en i övrigt stabil nivå. Utvecklingen väcker trots detta frågor, inte minst mot bakgrund av att mäns våldsutsatthet minskar.

Nya digitala kanalers påverkan på kvinnor och flickor våldsutsatthet

Utvecklingen i fråga om nya digitala kanaler har på senare tid inneburit stora förändringar och nya förutsättningar för sättet vi interagerar och kommunicerar. Detta påverkar av allt att döma även sättet på vilket våld utövas mot kvinnor och flickor, vilket har konsekvenser för både mäns våld mot kvinnor i nära relationer och för kvinnors och flickors våldsutsatthet på offentliga arenor, av bekanta och okända män.

Även när det gäller prostitution och människohandel har utvecklingen på området inneburit helt nya och ökade möjligheter för sexköpare och människohandlare. Dessa nya förutsättningar är viktiga att följa, få mer kunskap om och ta hänsyn till i det fortsatta arbetet.

Ökat antal utländska kvinnor i prostitution och människohandel

Den gradvisa ökningen av antalet utländska kvinnor i prostitution och människohandel för sexuella ändamål kan indikera en ökad utsatthet och ett större behov av sociala insatser och stöd för dessa grupper, som befinner sig i en särskilt utsatt position. Det är tydligt att anmälningarna rörande köp av sexuell tjänst och människohandel för sexuella ändamål påverkas tydligt av om Polisen har haft särskilda resurstillskott för att arbeta med frågan.

Utredningens bedömning

Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande och allvarligt samhällsproblem. Enligt Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har 29 procent av kvinnorna i Sverige utsatts för allvarligt våld som vuxna och inkluderar man utsatthet för allvarligt våld före 18 års ålder stiger andelen till 46 procent. Utifrån Brå:s studie Nationella trygghetsundersökningen (NTU) beräknas 201 000 händelser av försök till, eller fullbordat sexuellt tvång eller våldtäkt ha ägt rum under 2013.

Sveriges relativt höga siffror rörande våld mot kvinnor kan sättas i en internationell kontext. Det finns ett tydligt samband mellan länder med bättre jämställdhetsresultat och en högre förekomst/rapportering av våld mot kvinnor. Det beror troligen på att frågan har större synlighet, inte ses som en privat angelägenhet och uppmärksammas alltmer hos offentliga aktörer och samhället i stort. Detta påverkar vad som uppfattas som våld, både på samhälls- och individnivå, och kan därmed också påverka benägenheten att uppge våldsutsatthet i brottsofferundersökningar. En del av utvecklingen med kvinnors ökade våldsutsatthet har troligen koppling till förändrade normer kring vad som uppfattas som våld och en lägre tolerans för våld, vilket är en positiv utveckling. Det går dock inte att fastslå att ökningen i kvinnors självrapporterade våldsutsatthet i Sverige enbart beror på en sådan utveckling, den skulle även kunna vara resultatet av en reellt ökande våldsutsatthet.

Utvecklingen med den minskande trenden rörande anmälningar av grov kvinnofridskränkning behöver analyseras ytterligare, inte minst mot bakgrund av att rapporterad våldsutsatthet i NTU och att anmälningar om misshandel, hot och sexualbrott mot kvinnor i

övrigt ökar. Dessutom minskar antalet lagföringar avseende grov kvinnofridskränkning mer än anmälningarna. De ökande anmälningarna på området i övrigt och det ökande gapet mellan antal anmälningar och antal lagföringsbeslut väcker frågan om i vilken grad rättsväsendet förmår att hantera mäns våld mot kvinnor.

När det gäller i vilken omfattning ansvariga samhällsaktörer tar sitt ansvar i kampen mot mäns våld mot kvinnor finns tendenser till en utveckling i positiv riktning även om det inte handlar om några radikala förbättringar. Det är tydligt att politiska ansträngningar och ambitioner har svårt att få genomslag i arbetet mot våld i vardagspraktiken, inom t.ex. polis och rättsväsende, socialtjänst och hälso- och sjukvård. I Inspektionen får vård och omsorgs (IVO) tillsyn av kommunerna beskrevs t.ex. att arbetet inte förefaller ha förbättrats nämnvärt sedan den förra nationella tillsynen gjordes 2008–2009, trots skärpt lagstiftning och omfattande insatser på området.

Det förebyggande arbetet och arbetet med tidig upptäckt är underutvecklat och arbetet med särskilt utsatta grupper av våldsutsatta kvinnor är fortsatt eftersatt.

Våldsfrågan är också fortsatt sidoordnad både i den ordinarie verksamheten och i relation till övrigt jämställdhetsarbete.

Mäns våld mot kvinnor och närliggande våldsytringar

Vi har analyserat utvecklingen i fråga om mäns våld mot kvinnor med utgångspunkt i jämställdhetspolitikens delmål. Delmålet omfattar våldsytringar som primärt har sin grund i maktrelationen mellan kvinnor och män. Det våld som delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* omfattar drabbar även homosexuella, bisexuella och transpersoner. Våld utövas även i samkönade relationer och i andra nära relationer. De maktrelationer mellan kvinnor och män som på ett strukturellt plan ger förutsättningar för mäns våld mot kvinnor, påverkar också våld i samkönade relationer, t.ex. när det gäller samhällets förmåga att upptäcka sådan våldsutsatthet.¹ Det finns fler närliggande våldsytringar och vi menar att det är en lika angelägen uppgift för samhället att kraftfullt bekämpa även detta våld samt att tillräckliga resurser avsätts för dessa ändamål. Utifrån

¹ Holmberg & Stjernqvist (2005).

politikens organisering finns det övergripande samordningsansvaret för detta våld inom ramen för andra utgiftsområden med egna politiska mål och strategier. Det finns ett fortsatt behov av att samordna arbetet mot mäns våld mot kvinnor med dessa andra närliggande utgiftsområden i genomförandet av jämställdhetspolitiken.

12.1.6 Hälsa, vård och omsorg

En god hälsa är avgörande för flickors och pojkars, kvinnors och mäns makt och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Utvecklingen inom hälsa, vård och omsorg visar att det under den senaste tioårsperioden har blivit allt tydligare att situationen och villkoren skiljer sig åt i olika avseenden mellan kvinnor och män.

Flera skillnader mellan kvinnor och män

Kvinnor upplever överlag sin hälsa som sämre än vad män gör och kvinnor med endast förgymnasial utbildning uppvisar mycket sämre hälsa än kvinnor med eftergymnasial utbildning. Det är lågutbildade kvinnor i Sverige i åldern 35–64 år som har haft den sämsta hälso-utvecklingen de senaste tio åren. Dödligheten i cancer är 50 procent högre bland dem med grundskoleutbildning, jämfört med kvinnor med eftergymnasial utbildning.

Kvinnor anger i större utsträckning än män att de lider av ångslan, oro och ångest, och unga kvinnor är särskilt drabbade av psykisk ohälsa. Medellivslängden ökar, men mer så för män än för kvinnor.

Det finns könsskillnader i såväl hur sjukdomar tar sig uttryck som hur läkemedel förskrivs till kvinnor och män. Kvinnor anger i lägre grad än män att de får tillräckligt med information i mötet med vården, medan män i lägre utsträckning kommer till olika typer av screeningprogram.

Män söker överlag vård i mindre utsträckning och i ett senare skede än kvinnor. Mäns högre självmordsfrekvens och alkoholmissbruk kan vara relaterade till en underdiagnosticering av mäns psykiska ohälsa.

Normer kring maskulinitet och manlighet har en negativ inverkan på mäns psykiska, fysiska och sexuella hälsa, i den mån de påverkar män att söka vård i lägre utsträckning och ta större risker

jämfört med kvinnor. Som framgått tidigare är det vanligare att män drabbas av arbetsplatsolyckor, medan kvinnor i högre grad drabbas av arbetsrelaterade sjukdomar. Vi har också kunnat se att kvinnor arbetar deltid i betydligt högre utsträckning än män för att kunna vårda vuxna anhöriga eller släktingar. Kvinnor tar också ut betydligt mer föräldraledighet och ledighet för tillfällig vård av barn (VAB) än män. Ett större ansvar för och upplevd stress kring utförande av obetalt hem- och omsorgsarbete kan påverka hälsan negativt.

Vidare är kort utbildning, könsöverskridande identitet och -uttryck, sexuell läggning, utrikes födelseland, våldsutsatthet och funktionsnedsättning faktorer som tenderar att påverka hälsoläget negativt, men i olika grad och på olika sätt för kvinnor respektive män.

Utredningens bedömning

Jämställdhetspolitiken behöver i större utsträckning prioritera frågor som rör jämställd hälsa, vård och omsorg. Vi vill uppmärksamma att jämställd vård är en viktig del inom det som benämns som en jämlik vård.² Vi vill samtidigt betona att jämställdhet är en viktig faktor *i sig* för hälsosituationen i landet, oaktat de skillnader som kan bero på andra faktorer som t.ex. socioekonomi eller födelseland.

Således vill utredningen betona vikten av att jämställdhetspolitiken uppmärksammar och motverkar osakliga skillnader mellan kvinnor och män avseende hälsa, vård och omsorg. I de fall där biologiska könsskillnader finns och är relevanta för kvinnors och mäns hälsosituation, behöver dessa skillnader uppmärksammas, analyseras och tas om hand inom hälso- och sjukvården. I den forskarrapport som ligger till grund för vår utredning finns flera förslag och rekommendationer som vi menar bör övervägas. Hit hör bl.a. förslag om att redovisningen av vården ur ett jämställdhetsperspektiv bör göras mer samlat än vad som görs i dag och att ett jämställdhetsperspektiv utvecklas och förtydligas i pågående och nya nationella överens-

² Den 4 juni 2015 tillsatte regeringen en kommission för jämlik vård (dir. 2015:60), som ska lämna förslag på hur hälsoklyftorna i samhället kan minska. Kommissionens huvudsakliga fokus är hälsoskillnader mellan olika socioekonomiska grupper i samhället. Den ska även genomgående uppmärksamma hälsoskillnader mellan könen och de könsskillnader som inte kan förklaras av socioekonomiska faktorer ska kommenteras.

kommelser mellan staten och SKL samt att fler uppföljningar görs med särskilt fokus på utlandsfödda kvinnor och män.

Vi vill också föra fram att maskulinitetsnormer bör ses som en riskfaktor i hälsosammanhang.³ Ett sådant perspektiv kan bidra till att förändra mäns lägre benägenhet att söka vård. Det är också viktigt att uppmärksamma hur maskulinitetsnormer och genusnormer i stort kan påverka bemötandet av flickor och pojkar och kvinnor och män i vården och omsorgen.

Jämställdhet är också av stor vikt i det preventiva folkhälsoarbetet. Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det inbegriper en god hälsosituation för den enskilda, där samma möjligheter till fritid, rekreation, idrottsutövning, vila och återhämtning spelar en avgörande roll.

12.1.7 Sammanfattande slutsatser angående utvecklingen rörande jämställdhet de senaste 10 åren

Samhället är långt ifrån jämställt. Kvinnor och män har inte samma tillgång till makt och inflytande i politiken eller arbetslivet, de har inte samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ge ekonomisk självständighet livet ut och de delar inte jämnt på det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Mäns våld mot kvinnor har inte minskat. Utbildningen är fortsatt ojämförbar och det finns osakliga skillnader i hur kvinnor och män får tillgång till hälsa, vård och omsorg.

Enligt vår sammanvägda bedömning bör jämställdhetspolitiken hålla fast vid att i första hand vara en politik som avser kvinnor och män och maktrelationen dem emellan. På så sätt kan tydlighet och kontinuitet upprätthållas i politiken och fokus läggas på att de jämställdhetspolitiska målen ska kunna nås. Det finns flera nya utmaningar inom samtliga befintliga delmål som ligger till grund för jämställdhetspolitiken. Samtidigt vill vi framhålla vikten av att i ännu högre grad uppmärksamma utbildningens och hälsans betydelse för jämställdhetspolitiken. Vi vill också betona betydelsen av ett

³ Utredningen Män och jämställdhet (SOU 2014:6) föreslår att mäns psykiska ohälsa och obenägenhet att söka vård bör ses som ett jämställdhetsproblem och ur ett perspektiv som problematiserar manlighetsnormer.

livscykelperspektiv i arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Vi vill framhålla att fram tills i dag har kvinnor förändrat sina beteenden mer än män, både vad gäller betalt och obetalt arbete. Det är kvinnor som i större utsträckning än tidigare har börjat arbeta i traditionellt mansdominerande yrken och det är kvinnor som ägnar mer tid åt det betalda arbetet än det obetalda. För att utvecklingen gällande jämställdhet ska fortsätta behöver män ta ett större ansvar för att en sådan utveckling kommer till stånd. Vi har kunnat se att olika reformer och tydliga målsättningar har påverkat utvecklingen i positiv riktning, framför allt när det gäller makt och inflytande. Således krävs det ytterligare reformer och tydliga mål som inte bara ankommer på politiken, utan också i hög grad samhället i övrigt.

Till de mest angelägna utmaningarna hör enligt vår bedömning hur ett intersektionellt perspektiv ska fortsätta utvecklas i genomförandet av den framtida jämställdhetspolitiken.

Ett intersektionellt perspektiv omfattar bl.a. hur sociala och ekonomiska faktorer påverkar jämställdhet mellan kvinnor och män. Vår genomgång ovan pekar på flera exempel som visar på vikten av att systematiskt och strukturerat inkludera fler maktaspekter i jämställdhetsarbetet. Vi bedömer att detta är en viktig förutsättning för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Aspekter som kräver mer systematisk och fördjupad analys är exempelvis underrepresentationen av utrikes födda personer på beslutsfattande positioner, pojkers bristande prestationer i skolan, kopplingen mellan studieresultat och socioekonomiska faktorer såsom föräldrars utbildningsbakgrund och födelseland, utrikes födda kvinnors svaga arbetsmarknadsetablering och unga kvinnors psykiska ohälsa och våldsutsatthet.

Vi vill framför allt framhålla att det finns flera tendenser till en ökande jämställdhetsklyfta mellan kvinnor och män med olika inkomster och utbildningsbakgrund. Kvinnor och män i dessa grupper har olika makt och möjligheter att påverka både samhället och sina egna liv, vilket även gäller möjligheterna att leva jämställt. Detta gäller i ännu högre grad de grupper som av olika skäl helt står utanför arbetsmarknaden och samhället.

Genom ett ökat fokus på hur kön samvarierar med bl.a. etnisk tillhörighet, klass och ålder anser vi att kunskapen om de komplexa mekanismer som på olika sätt bidrar till att skapa ojämlika villkor, i

både arbetsliv, samhällsliv och privatliv, kan fördjupas och nyanseras. Med ett intersektionellt perspektiv kan jämställdhetspolitiken ges bättre förutsättningar att på ett mer konsekvent sätt än tidigare uppmärksamma de processer som skapar skillnad och upprätthåller ojämställdhet och ojämlikhet, för att sedan kunna inriktas på relevanta åtgärder.

Vi vill också framhålla att det krävs en ökad förståelse för hur föreställningar och normer om maskulinitet och manlighet påverkar samhället. Det framgår tydligt i vår analys av utvecklingen inom i stort sett alla områden att maskulinitetsnormer är en strategisk fråga att nå jämställdhet mellan kvinnor och män. Exempelvis är det uppenbart att det finns en stark koppling mellan maskulinitetsnormer och mäns våld mot kvinnor. För att förstå och förhindra mäns våld krävs därför en analys av, och ett aktivt förändringsarbete kring, maskulinitetsnormer.

12.2 En samlad bild av jämställdhetspolitikens effekter och genomförande

I det följande presenteras utredningens samlade bild av jämställdhetspolitikens effekter och genomförande under perioden 2007–2014 och utredningens bedömning av hur genomförandet av jämställdhetspolitiken kan förbättras.

12.2.1 Regeringens särskilda jämställdhetssatsning 2007–2014

Regeringens särskilda jämställdhetssatsning under perioden 2007–2014 har haft viss effekt. Kunskapen och insikten i jämställdhetsfrågor har ökat och i flera fall har också insatserna lett till att nya metoder, rutiner och arbetssätt har utvecklats. Det finns flera exempel på det, inte minst insatser som rör delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* där samordningen mellan myndigheter har förbättrats och rutiner och arbetssätt har förändrats vilket har gett bättre förutsättningar för arbetet. Vi kan också se att satsningen har lett till att myndigheter och kommuner samt landsting ser ett behov av ytterligare kunskap och även att de efterfrågar ett fortsatt stöd i hur ett jämställdhetsperspektiv kan säkras i verksamheterna.

Av de redovisningar och utvärderingar vi har tagit del av går det inte att slå fast några långsiktiga effekter om huruvida jämställdheten har ökat eller minskat mellan kvinnor och män inom de områden som insatserna har avsett. Att så få utvärderingar har gjorts kan delvis hänga samman med de generella svårigheter som finns med att slå fast effekter till följd av statliga insatser, men också att det har gått förhållandevis kort tid sedan de olika insatserna genomfördes. Det är också viktigt att framhålla att en stor del av insatserna har haft som syfte att öka kunskapen om olika förhållanden som grund för fortsatta överväganden och insatser.

Vi menar ändå att det måste ses som en stor brist att regeringen inte har kunnat få underlag om i vilken utsträckning de olika insatserna har bidragit till att de jämställdhetspolitiska målen har nåtts.

Vi konstaterar att vår utredning har varit en av flera utredningsinsatser som har genomförts under de senaste åren i syfte att belysa utvecklingen rörande jämställdhet och lämna förslag på hur jämställdheten kan stärkas. Nyligen lämnade delegationen för jämställdhet i arbetslivet (SOU 2015:50) och utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) sina respektive slutbetänkanden. Till dessa utredningar kan läggas en rik produktion av forskning och en stor mängd rapporter och översikter som har publicerats av myndigheter, arbetsmarknadens parter, andra organisationer och företag. En uppsjö av projekt har också bedrivits inom ramen för regeringens jämställdhetsinsats 2007–2014 av myndigheter, kommuner och landsting och andra aktörer för att främja jämställdhet på olika sätt. Det har därmed inte rått någon brist på kunskap eller initiativ på området. Vad vi däremot kan slå fast är att det finns ett behov av samlad analys, kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte.

12.2.2 Regeringens styrning av myndigheter och verksamheter

Utredningen konstaterar att långsiktigheten har saknats i styrningen av jämställdhetspolitiken.

Utredningen noterar att det är först när de jämställdhetspolitiska målen och uppdragen har preciserats i instruktion eller uppdrag till myndigheter som jämställdhetspolitiken också får genomslag i styrningen. Det är först under senare år som styrningen har blivit tydli-

gare i fråga om att integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndigheternas uppgifter.

Antalet myndigheter som har till uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet har ökat. Som vi har kunnat konstatera i utredningens genomgång av myndigheternas instruktioner regleras dock dessa uppgifter olika utan att det förefaller finnas en tydlig tanke bakom detta. Det är också uppenbart att flera myndigheter med betydelse för jämställdhetspolitiken fortfarande saknar reglerade uppgifter vad gäller jämställdhet.

Vi menar att detta förhållande inte är tillfredsställande med tanke på att regeringen har beslutat att jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att genomföra jämställdhetspolitiken.

En förklaring till att inte fler myndigheter omfattas av krav på jämställdhetsintegrering skulle kunna vara en intention att värna en verksamhetsanpassning av regeringens styrning, dvs. att sådana krav ska övervägas noga och utformas efter verksamhetens förutsättningar. Som framgår av vår genomgång av vilka myndigheter som omfattas av kravet och hur det är utformat, tyder det mesta dock på att styrningen i hög grad har varit fragmentiserad och har saknat en gemensam utgångspunkt för hur regeringens strategi om jämställdhetsintegrering ska omsättas i regeringens styrning av myndigheter.

Vi har kunnat se att det ofta inte räcker med ett generellt uppdrag att en myndighet ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet – det krävs ett tydliggörande i varje enskilt fall.

En omfattande del av den särskilda jämställdhetssatsningen 2007–2014 har gått till att stärka arbetet för att förhindra mäns våld mot kvinnor. Det är uppenbart att dessa insatser i vissa avseenden har förbättrat samhällets förutsättningar att förebygga, förhindra och beivra mäns våld mot kvinnor och även stärkt arbetet mot våld i nära relationer som helhet. Budgeten för jämställdhetspolitiken har finansierat även andra insatser som syftat till att förhindra våld i samhället mer generellt. Ofta har dessa insatser finansierats från andra utgiftsområden och genomförts parallellt för att nå avsedda effekter. Vi ser det som ytterst angeläget att alla kategorier av offer för alla typer av våld får stöd av samhället och att aktiva insatser görs för att stävja allt våld. Nya samarbetsformer har skapats och metoder utvecklats. Arbetet saknar dock en fast grund som kan ge mer långsiktiga förutsättningar för samordning av de olika insatser

som krävs för att uppnå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Regeringens återkoppling till myndigheterna vad gäller deras jämställdhetsarbete har brustit. Detta framkommer tydligt i våra intervjuer och vår enkätundersökning. I den svenska förvaltningsmodellen ingår att myndigheterna ska ha ett betydande utrymme att precisera regeringens politik i form av mål och konkreta insatser. Det förutsätter dock återkoppling på de insatser som genomförs. Enligt vad som framgår av vår utredning hade en mer återkommande återkoppling till myndigheterna varit värdefull för myndigheterna.

En återkommande bild är att jämställdhetsarbetet kräver kunskap och kompetens och att ett framgångsrikt jämställdhetsarbete bygger på att det ingår som en naturlig del i myndighetens ledning och styrning. Det krävs långsiktighet i arbetet och att styrningen av jämställdhetsarbetet är en naturlig del även i regeringens styrning.

Det krävs kunskap om både de jämställdhetspolitiska målen och det aktuella området som styrningen avser. Vi menar att styrningen av jämställdhetspolitiken bör i huvudsak utgå från de principer och metoder som tillämpas i styrningen av andra utgifts- och verksamhetsområden.

Vi vill uppmärksamma att jämställdhetspolitiken jämfört med andra liknande frågor skiljer sig på framför allt två sätt.

För det första skiljer sig jämställdhetspolitiken från flera andra tvärsektoriella frågor genom att den är ett politiskt åtagande som i princip berör all offentlig verksamhet. Kön är en övergripande indelningsgrund och det finns, som vi beskriver tidigare i detta betänkande, fortfarande stora skillnader mellan män och kvinnor, pojkar och flickor på en mängd områden. Enligt vårt synsätt är det alltid relevant att analysera utifrån kön, men inte enbart utifrån kön, vilket kan uttryckas som *alltid kön, aldrig bara kön*.

För det andra saknar jämställdhetspolitiken en sammanhållande fast struktur på central nivå för genomförandet av politiken i form av en myndighet som finns för andra tvärsektoriella frågor. Detta har påverkat genomförandet av jämställdhetspolitiken på ett negativt sätt när det gäller såväl måluppfyllelse, effekter som effektivitet. Liknande slutsatser har även dragits av andra utredningar som JA-delegationen och Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck samt av Riks-

revisionen i sin granskning av regeringens jämställdhetsatsning, 2007–2014.

12.2.3 Jämställdhetsarbetet på regional och lokal nivå

Länsstyrelserna har spelat och fortsätter att spela en viktig roll i jämställdhetspolitikens genomförande. Genom sin närvaro i och känedom om länen och mot bakgrund av lång erfarenhet av regionalt jämställdhetsarbete, utgör länsstyrelserna ett bra stöd gentemot kommuner och statliga myndigheter med regional organisation.

Den särskilda satsningen *Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet* (LUJ) tycks ha bidragit till att jämställdhetsarbetet har utvecklats positivt. Vi konstaterar dock att den korta tidsperioden för projektet har försvårat arbetet och inte varit till gagn för en långsiktig och hållbar utveckling av jämställdhetsarbetet på länsstyrelserna. På så vis skiljer sig denna satsning inte mot övriga satsningar som utredningen har tagit del av och analyserat; många förhållandevis lyckade och väl genomförda projekt har genomförts, men det samlade greppet och helhetssynen av vad som görs inom olika områden är alltför frånvarande, liksom det mer långsiktiga perspektivet.

Vår enkätundersökning bland länsstyrelserna visar att de särskilt sakkunniga för frågor om jämställdhet efterfrågar ett utökat stöd från regeringen på flera områden, såsom utvärdering, uppföljning och övergripande samordning på ett nationellt plan. De pekar också på att långsiktigheten och hållbarheten skulle kunna stärkas med hjälp av regeringen, främst inom ovan nämnda områden.

Av det underlag som utredningen har tagit del av, liksom vår egen enkät- och intervjuundersökning, framgår att kommunernas satsningar på jämställdhet har lett till ökad medvetenhet och kunskap och att jämställdhet har integrerats i de ordinarie processerna i de kommuner som deltagit i utvecklingsprogrammet för hållbar jämställdhet (HåJ). På motsvarande sätt framgår det av de interna och externa utvärderingar som har gjorts av HåJ att satsningen har bidragit till att många kommuner, landsting och regioner har utvecklat och förbättrat sina verksamheter.

Även om framsteg har gjorts på många områden finns det flera aspekter rörande jämställdhetsarbetet i kommunerna som behöver utvecklas för att en hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet ska

uppnås. Utmaningarna handlar bl.a. om att arbeta långsiktigt och att sprida kunskap och erfarenheter till andra verksamhetsområden och organisationer. De handlar också om att förbättra samverkan mellan olika insatser så att styrningen av jämställdhetspolitiken blir mindre otydlig och inkonsekvent. En hållbar jämställdhet, dvs. att förbättringarna ska finnas kvar, även efter det att projekt har avslutats, och utgöra en del av arbetet för en långsiktig utveckling, förutsätter bl.a. ett aktivt engagemang hos ansvariga politiker, ledning och chefer, kunskap och kompetens om både jämställdhets- och förändringsarbete, och ett utvecklat samspel mellan olika organisatoriska nivåer. För att bli en del av en långsiktig utveckling bör förändringsarbetet bedrivas integrerat i den ordinarie verksamheten, men i kombination med stöd för kritisk granskning och reflektion så att frågor om makt och rättvisa inte försvinner ur fokus. För att undvika att ett omfattande förändringsarbete som detta, som har bedrivits i projektform, återgår till hur det var tidigare krävs vidare att det politiska trycket upprätthålls, att tydliga mål sätts, att arbetet följs upp och utvärderas och att resultat efterfrågas.

12.2.4 Sammanfattande slutsatser om jämställdhetspolitikens genomförande

Förutsättningarna för regeringens styrning av jämställdhetspolitiken har varit bristfälliga. Det har saknats en tydlig strategi och struktur för att hålla samman genomförandet och för att jämställdhetsintegrering ska få genomslag inom olika områden. Flera insatser har inte varit föremål för externa utvärderingar eller större granskningar. Regeringen har därigenom inte fått ett tillräckligt underlag om vilka insatser som bör övervägas och vilka effekter olika satsningar har resulterat i. Det har i sin tur lett till att riksdagen inte har fått det underlag som krävs för att kunna bedöma resultat och ta ställning till nya förslag från regeringen.

Styrningen av jämställdhetspolitiken behöver göras mer strategisk och tydlig samt ge förutsättningar för resultat. Om strategin om jämställdhetsintegrering ska bli framgångsrik, så att myndigheter, kommuner och landsting och regioner utvecklar jämställda verksamheter, krävs en tydligare styrning och uppföljning. Så länge resultat inte efterfrågas riskerar jämställdhetsarbetet bli något som görs ad hoc och på frivillig basis.

Jämställdhetspolitiken behöver med andra ord bli mer långsiktig och hållbar. Med strategisk menar vi att de jämställdhetspolitiska prioriteringarna ska ta sikte på områden som behöver uppmärksammas över ett längre tidsperspektiv och att prioriteringarna utgår från vilka insatser som är effektiva. Med tydlighet avser vi att politiken från början bör vara tydlig i syfte, inriktning och vad den statliga förvaltningen och kommuner och landsting samt regioner förväntas göra i fråga om jämställdhetspolitiska insatser. Med inriktad på resultat menar vi att det måste ges bättre förutsättningar för regeringen att kunna följa upp och utvärdera insatser.

Den särskilda jämställdhetsinsatsningen 2007–2014 har i stor omfattning syftat till att öka kunskapen och utveckla nya metoder och arbetssätt. I det fortsatta arbetet blir det centralt att ta tillvara denna kunskap och dessa erfarenheter och verka för att dessa också får genomslag både när det gäller nya politiska insatser och hur myndigheternas, kommunernas och landstingens nuvarande uppgifter genomförs. Den samlade kunskapen behöver tas tillvara och erfarenheter spridas.

Vår viktigaste slutsats blir därför att det krävs en fast och permanent struktur på nationell nivå för att regeringen ska kunna säkerställa att politiska prioriteringar får genomslag i styrningen av myndigheter och verksamheter. Följande uppgifter behöver stärkas:

- En samlad analys av utvecklingen rörande jämställdhet och uppföljning av insatser som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Det handlar både om att analysera utvecklingen inom olika områden och svara för att regering och riksdag får en samlad bild av vilka resultat som olika insatser medför. En förstärkt uppföljning ska ligga till grund för regeringens prioriteringar inom jämställdhetspolitiken och en utvecklad styrning av jämställdhetspolitiken.
- Samordning av uppdrag och insatser som berör flera departement och myndigheter och insatser, särskilt i fråga om delmålet *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*.
- Stöd till myndigheter och kommuner, landsting och regioner i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Behovet är fortsatt stort att utveckla metoder och arbetssätt för jämställdhetsintegrering. Det kommer därför behövas stöd i form av erfarenhetsutbyte och informations- och kunskapsspridande insatser.

Vi vill framhålla att det också krävs insatser av kommuner, lands-
ting och regioner utifrån det ansvar och de uppgifter som dessa
svarar för. Att stärka jämställdheten i samhället är också självklart
en fråga för arbetsmarknadens parter, för näringslivet och för det
civila samhället. Utifrån de olika roller som dessa och andra aktörer
har i samhället behöver jämställdhetspolitiken ges större utrymme.
Att insatser och resultat skiljer sig mellan olika kommuner, lands-
ting och regioner och mellan olika sektorer i samhället är inte fören-
ligt med de jämställdhetspolitiska mål som bör ligga till grund för
regeringens insatser.

13 Överväganden och förslag

13.1 Inledning

I detta kapitel lämnar vi förslag som rör inriktningen av jämställdhetspolitiken och hur den bör styras. Fokus ligger på jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet sett mot bakgrund av utvecklingen gällande jämställdhet.

Vi lämnar först förslag på utgångspunkter som vi mot bakgrund av vår analys finner bör ligga till grund för hur jämställdhetspolitiken ska styras. Därefter lämnar vi förslag på mål för jämställdhetspolitiken och hur regeringen bör se till att dessa mål omsätts i styrningen av myndigheter och verksamheter. Vi lämnar avslutningsvis förslag på hur ansvar och uppgifter inom jämställdhetspolitiken bör organiseras.

13.2 Förslag till utgångspunkter för jämställdhetspolitiken

Förslag: Jämställdhetspolitiken ska verka för att förändra de strukturella och ojämlika maktförhållandena som råder mellan kvinnor och män. Jämställdhetspolitiken ska leda till att såväl formell som reell jämställdhet mellan kvinnor och män nås. Ett livscykelperspektiv ska vägleda jämställdhetspolitiken och ett intersektionellt perspektiv ska säkras i genomförande och uppföljning av jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsintegrering ska vara den huvudsakliga strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Riktade insatser ska komplettera och förstärka strategin.

Jämställdhetspolitiken riktar sig till hela samhället, där myndigheter som kommuner och landsting samt regioner har centrala roller för att de jämställdhetspolitiska målen ska nås.

Jämställdhetspolitiken ska styras på samma sätt som myndigheter och verksamheter styrs i övrigt. Styrningen ska vara strategisk, tydlig och inriktad på resultat som ska följas upp och utvärderas. Insatser inom jämställdhetspolitiken ska på så sätt verksamhetsanpassas till de förutsättningar och behov som finns inom varje enskilt område.

Jämställdhetspolitiken ska hållas samman och ligga till grund för mål, prioriteringar och uppföljningar som görs inom varje delmålområde inom jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitikens delmål ska preciseras i mål som i sin tur ska ligga till grund för prioriteringar och insatser inom relevanta utgiftsområden.

13.2.1 En feministisk politik som tar sikte på maktstrukturer genom hela livet

Regeringens jämställdhetspolitik ska även i fortsättningen verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhetspolitiken ska verka för att förändra de strukturella och ojämlika maktförhållandena som råder mellan kvinnor och män. En del i detta är att uppmärksamma hur maskulinitetsnormer påverkar förutsättningarna för ett jämställt samhälle.

Kön är sällan den enda förklaringsfaktorn bakom bristande jämställdhet mellan kvinnor och män. I regel behöver även andra förhållanden analyseras som rör socioekonomisk bakgrund, däribland försörjning, utbildningsnivå och bostadsort. Likaså kan faktorer som rör inrikes och utrikes bakgrund, ålder, funktionsnedsättning, sexuell läggning och könsidentitet eller könsuttryck spela en avgörande roll. En grundlig analys av dessa faktorer behöver ligga till grund för hur jämställdhetspolitiken genomförs och följs upp för att uppnå bästa resultat. På så sätt kan jämställdhetspolitiken inkludera viktiga perspektiv och uppmärksamma villkoren för olika grupper av kvinnor och män. Enligt vår uppfattning bör ett tydligt intersektionellt perspektiv eftersträvas i hur jämställdhetspolitiken genomförs och följs upp.

Jämställdhetspolitiken bör också ta sikte på en långsiktigt hållbar utveckling. Det innebär att ojämställdhet ska bekämpas liksom förhindras att bli bestående. Det innebär också att arbetet för jämställdhet ska verka för ett samhälle som inte enbart är formellt utan

även reellt jämställt. Det innebär såväl juridiskt lika individuella rättigheter för kvinnor och män som jämställdhet i resultat.

Jämställdhetspolitiken omfattar kvinnor och män, flickor och pojkar, i alla åldrar och skeden i livet. Livscykelperspektivet i jämställdhetspolitiken bör lyftas fram tydligare.

I likhet med dagens jämställdhetspolitik bör delmålen för jämställdhetspolitiken preciseras i mål som sedan behöver åtföljas av konkreta insatser inom relevanta utgiftsområden.

13.2.2 Jämställdhetsintegrering som strategi ligger fast

Jämställdhetsintegrering bör även i fortsättningen vara den huvudsakliga strategin för att genomföra jämställdhetspolitiken. Med rätt stöd och styrning kan jämställdhetsintegrering få genomslag i myndigheternas verksamheter. Det finns också positiva erfarenheter som rör jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting och regioner som behöver tas till vara.

Regeringen bör dock använda sig av denna strategi på ett mer strategiskt, tydligt och långsiktigt sätt. Detta utvecklar vi i våra förslag som rör reglering av jämställdhetspolitiken, se kapitel 13.4.

13.2.3 Särskilda åtgärder krävs också

En viktig del i jämställdhetspolitiken har varit särskilda åtgärder för att främja jämställdheten mellan kvinnor och män inom olika områden som har betydelse för jämställdhet.¹ Det har inte ingått i vårt uppdrag att lämna förslag på vilka uppdrag och insatser som regeringen bör överväga eller i vilken omfattning och inriktning som dessa i så fall borde ha. Utredningen har dock tidigare i detta betänkande visat på områden som bör uppmärksammas i jämställdhetspolitiken (se kapitel 12). Vi föreslår att regeringen även i fortsättningen använder sig av särskilda åtgärder som ett sätt för att få genomslag för de prioriteringar som de jämställdhetspolitiska målen ger uttryck för, även om omfattningen av dessa kan komma att variera över tid beroende på regeringens prioriteringar. Enligt vår

¹ Dessa uppdrag har i regel finansierats inom anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, utgiftsområde 13 men även fått finansiering från andra sakanslag.

bedömning förstärker särskilda åtgärder regeringens strategi om jämställdhetsintegrering. Särskilda åtgärder leder till att de jämställdhetspolitiska målen blir tydligare och att kännedomen om regeringens jämställdhetspolitik ökar.

Utöver särskilda åtgärder som finansieras av jämställdhetspolitikens sakanslag, genomför också riksdag och regering reformer inom olika utgiftsområden som syftar till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män. Det kan röra sig om förändringar i föräldraförsäkringen, diskrimineringslagen (2008:567) eller skattereglerna. Sådana reformer kan medföra betydande förändringar i fråga om jämställdhet. Vårt fokus är dock på de riktade insatser som initieras inom jämställdhetspolitiken.

13.2.4 Jämställdhetspolitiken riktar sig till hela samhället

Jämställdhetspolitiken vänder sig såväl till statliga myndigheter som till kommuner, landsting och enskilda huvudmän med offentlig finansiering, men också till samhället i stort. Det kan vara arbetsgivare, företag och organisationer i det civila samhället. Möjligheterna att skapa ett jämställt samhälle är i stor utsträckning beroende av den lokala nivåns förutsättningar och förändringskraft. Jämställdhetspolitiken ska självfallet ta sikte på att påverka jämställdheten i alla dessa olika sammanhang.

Detta innebär att jämställdhetspolitiken på olika sätt kan stödja och komplettera insatser som t.ex. görs av kommuner och landsting och även av det privata näringslivet och organisationer i det civila samhället. Detta görs genom de olika styrmedel som står riksdag och regering till buds, t.ex. lagstiftning, tillsyn och i förekommande fall även främjande åtgärder som exempelvis bidragsgivning.

13.2.5 Kommuner, landsting och regioner har ett särskilt ansvar för jämställdhetsarbetet

En särskilt viktig roll har kommunerna, landstingen och regionerna. Med utgångspunkt i sina roller som politiska organisationer i den lokala demokratin, som arbetsgivare och som utförare och beställare av verksamhet och service till medborgaren är dessa organ viktiga

aktörer i jämställdhetsarbetet med goda möjligheter att bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen.

I praktiken konkretiseras mycket av jämställdhetspolitiken i kommuner, landsting och regioner som ska förverkliga de mål som regeringen och riksdagen har fastställt för jämställdhetspolitiken. Det kan handla om ett normkritiskt arbete i skolan, en genusmedveten sjukvård och en jämställd biståndsbedömning inom hemtjänsten. Deras förmåga att analysera kvinnors och mäns villkor i alla skeden av livet i ett jämställdhetsperspektiv har stor betydelse för förverkligandet av jämställdhetspolitiken.

Kommuner, landsting och regioner är också arbetsgivare. Hur dessa lokala aktörer agerar som arbetsgivare har således även betydelse för kvinnors och mäns levnadsvillkor.

13.2.6 Jämställdhetspolitiken styrs utifrån hur myndigheter och verksamheter styrs i övrigt

Jämställdhetspolitiken bör styras utifrån de ordinarie principer som riksdag och regering tillämpar i styrningen av myndigheter och verksamheter. Dessa principer kommer till uttryck i regeringens förvaltningspolitik som bland annat anger att politiken ska genomföras av myndigheter, att den kommunala självstyrelsen ska respekteras och att regeringens styrning bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.² Det innebär att de mål som gäller för jämställdhetspolitiken behöver preciseras inom respektive utgiftsområde utifrån områdets specifika förutsättningar. Det betyder vidare att uppgifter i fråga om jämställdhet som ska gälla tills vidare bör regleras i myndigheternas instruktioner eller i förekommande fall i lagar och förordningar.³ Uppdrag och uppgifter som rör jämställdhet som regeringen beslutar om och som avser myndigheter, kommuner och landsting eller enskilda

² Prop. 2009/10:175.

³ Regeringen har uttalat att mål och uppgifter till myndigheterna bör utformas så att myndigheterna faktiskt kan påverka resultatet av dessa, dvs. de effekter som myndigheten förväntas uppnå ska också vara möjliga för myndigheten att påverka (prop. 2008/09:1). Styrningen ska utgå från myndigheternas instruktioner, vilket betyder att myndigheterna i första hand ska redovisa verksamhetens resultat i förhållande till myndigheternas instruktionsenliga uppgifter.

huvudmän ska utformas inom ramen för de styrsystem som finns för olika områden, t.ex. skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

En konsekvens av detta är att det krävs ett verksamhetsanpassat förhållningssätt till hur de jämställdhetspolitiska målen ska nås inom olika delar av samhället. Hur krav på att jämställdhet ska regleras, styras och följas upp kommer att behöva variera.

Vi vill i detta sammanhang också framhålla att det ofta finns särskilda utmaningar när det gäller att styra tvärssektoriella områden som jämställdhetspolitiken är ett exempel på. Dessa utmaningar behöver hanteras i regeringens styrning.

13.2.7 En mer sammanhållen styrning av politiken

Regeringens styrning bör bli mer sammanhållen utifrån i de jämställdhetspolitiska målen. De jämställdhetspolitiska delmålen är till sin karaktär övergripande och behöver preciseras genom mål, inriktning och uppdrag inom berörda utgiftsområden. Vi menar att regeringens styrning behöver bli betydligt mer strategisk, systematisk och tydlig. Vi finner också att jämställdhetspolitiken måste hållas samman i fråga om de mål och prioriteringar som görs. På så sätt kan regeringen få förutsättningar att styra och följa upp jämställdhetspolitiken på ett verksamhetsanpassat sätt.

Vi har kunnat se att det finns en risk att arbetet med jämställdhet sidoordnas i myndigheters och andra organisationers arbete, men också att det finns en tydlig tendens att arbetet som rör mäns våld mot kvinnor hanteras separat från övriga delmål som rör jämställdhetspolitiken. Vi berör dessa frågor särskilt i kapitel 13.6.4.

13.3 Förslag till mål för jämställdhetspolitiken

13.3.1 Inledning

Våra förslag till mål och målstruktur utgår från de nuvarande målen och hur dessa är utformade. Utöver ett övergripande mål, föreslår även vi delmål som i likhet med dagens delmål hänger samman och utgör en helhet. Delmålen bör även i fortsättningen vara utformade

i två led. I det första ledet anges själva delmålet och i det andra ledet preciseras inriktningen av hur målet ska nås.

De jämställdhetspolitiska delmålen ska ses som ett en prioritering av de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället.

Jämställdhetspolitiken fokuserar på jämställda villkor för kvinnor och män, vilket också är vår utgångspunkt för våra förslag till mål. Samtidigt behöver hänsyn tas till de personer som inte identifierar sig som kvinna eller man eller med sitt juridiska kön. En binär syn på kön är därmed inte oproblematiserad. Vidare skiljer sig villkoren inom gruppen kvinnor respektive gruppen män. En människas identitet och villkor påverkas inte enbart av hennes kön utan också av spelet mellan faktorer såsom ålder, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning, funktionsnedsättning och klass.

Detta innebär att ett intersektionellt perspektiv i högre utsträckning behöver få genomslag både i hur jämställdhetspolitiken genomförs och hur offentliga insatser följs upp utifrån de jämställdhetspolitiska målen.

Livscykelperspektivet i jämställdhetspolitiken behöver också bli tydligare. Könsnormer och maktstrukturer grundläggs redan i tidig ålder och vi lever allt längre. Villkoren för flickor och pojkar, kvinnor och män, ser olika ut i olika skeden i livet. Det gäller i hög grad inom områdena utbildning och hälsa, vård och omsorg. Vi föreslår bl.a. mot denna bakgrund att dessa områden ska omfattas av egna delmål inom jämställdhetspolitiken, se kapitel 13.3.5 och 13.3.7.

Med kvinnor och män avses i dagens jämställdhetspolitik även flickor och pojkar, dvs. barn upp till 18 år. Detta ligger även till grund för våra förslag. Utredningen menar dock att det finns skäl att särskilt framhäva flickor och pojkar i vissa delmål.

De jämställdhetspolitiska målen behöver preciseras inom varje utgiftsområde på lämpligt sätt. I denna del lämnar vi förslag på regeringens styrning i kapitel 13.4.3.

13.3.2 Övergripande mål för jämställdhetspolitiken

<p>Förslag: Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.</p>

Nuvarande mål: *Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.*

Förändring i förhållande till nuvarande mål

Utredningens förslag innebär ingen förändring i förhållande till det nuvarande delmålet.

Skälen för utredningens förslag

Vi bedömer att det övergripande mål som i dag styr jämställdhetspolitiken fortfarande är aktuellt, relevant och angeläget. Målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv är inte uppnått. Trots flera insatser återstår mycket att göra för att uppnå detta övergripande mål. Det nuvarande målet bör därför ligga fast.

Utvecklingen på jämställdhetspolitikens olika delmålområden går i vissa fall framåt, i vissa fall bakåt och på vissa områden står det still. I vissa fall är utvecklingen svår att bedöma, underlagen är inte heltäckande och verkligheten är komplex. Vi vill också framhålla att utvecklingen ser annorlunda ut för olika grupper av kvinnor och män. Vår övergripande bedömning är att utvecklingen avseende det övergripande målet har gått framåt något under den senaste tioårsperioden, men allt för lite och i allt för långsam takt.

Insatser krävs därför både för att befästa de landvinningar som har gjorts inom området och för att föra utvecklingen framåt i en snabbare takt. Erfarenheter talar för att inget sker per automatik. För att nå målet krävs därför strategiska satsningar och långsiktighet när det gäller såväl handlingsplaner som praktiskt arbete. Jämställdhetspolitiken bör därför även fortsatt ha som målsättning att både kvinnor och män ska ha samma makt och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Det har också under lång tid funnits en stor samsyn, även över partigränserna, kring det övergripande målet. Det bedömer vi som en styrka.

13.3.3 Delmål 1. Jämn fördelning av makt och inflytande

Förslag: 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.

Nuvarande delmål: *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.

Förändring i förhållande till nuvarande delmål

Utredningens förslag innebär ett förtydligande att makt och inflytande ska gälla alla samhällets sektorer, inom såväl den offentliga verksamheten som det civila samhället och i det privata näringslivet.

Vi föreslår också att de immateriella delarna av utbildning, som nu ingår i delmålet och som bl.a. handlar om utbildningens betydelse för möjlighet till inflytande och personlig utveckling, lyfts ut och bildar ett nytt delmål om utbildning, se vidare kapitel 13.3.5.

Skälen för utredningens förslag

En jämn fördelning av makt och inflytande utgör en viktig utgångspunkt i jämställdhetspolitiken och är en förutsättning för en hållbar demokratisk utveckling. Det innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att påverka vilka frågor som hamnar på dagordningen och innehållet i de beslut som fattas.

Bristande jämställdhet när det gäller jämn fördelning av makt och inflytande kan ses som ett uttryck för ett demokratiskt underskott.

En jämn fördelning av makt och inflytande innebär för samhällets del att få bättre beslutsunderlag genom att ta tillvara den bredd av kunskaper och erfarenheter som kvinnor och män har. Det innebär också att de beslut som fattas får större legitimitet och förankring.

Målkommentar

Möjligheten att påverka beslutens innehåll förutsätter deltagande i beslutsfattandet. För att kvinnor ska uppnå halva den reella makten krävs också inflytande över vilka frågor som tas upp respektive avvisas från dagordningen i beslutande församlingar på lokal, regional och nationell samt EU-nivå. Kvinnor och män måste också kunna delta på samma villkor i fråga om informella beslutsvägar. Mot denna bakgrund ingår även villkoren för beslutsfattandet i målformuleringen.

Målet tar sikte på såväl formella politiska rättigheter och det formella demokratiska systemet som det som ligger utanför det formella demokratiska systemet, t.ex. inom det civila samhället, företag och medier. Till det civila samhället räknas också idrotten och trossamfunden. Det handlar också om lika möjligheter för kvinnor och män att delta i och påverka de processer som formar våra föreställningar, tankar och idéer inom massmedia, kulturen, forskningen, folkbildningen och utbildningsväsendet.

Vi vill särskilt uppmärksamma att det under de senaste 10 åren har utvecklats nya arenor där ojämställdhet när det gäller makt och inflytande manifesteras. Kvinnor utsätts för hot om våld på ett annat sätt än män när de uttrycker sig på sociala medier eller publicerar artiklar/kommentarer i olika fora. Det gäller även när kvinnor uttrycker sig i traditionella medier och sedan utsätts för hot om våld via nätet. Detta är en fråga om demokrati, makt och inflytande, som inskränks när ens röst inte får höras.

Aspekter som rör trakasserier och hot om våld i sociala medier och andra nya digitala kanaler bör också ingå som en del i delmål 4 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, se vidare kapitel 13.3.6.

Flickor och pojkar har enligt FN:s barnkonvention rätt till inflytande efter ålder och mognad.⁴ Det aktuella delmålet rör såväl makt och inflytande i de formella demokratiska processerna som demokratiska processer i vidare bemärkelse. Eftersom barn under 18 år inte har rösträtt eller är valbara till folkvalda församlingar nämner vi inte flickor och pojkar explicit i formuleringen av delmålet. I arbetet med delmålet bör det dock framhållas att flickor och pojkar

⁴ Rätten till inflytande tas upp främst i Barnkonventionens art. 12, men berörs även i art. 13, 14, 15 och 17.

måste få samma möjligheter till inflytande i skolan, kulturen och i det civila samhället för att en grund ska kunna läggas för de ska ges förutsättningar att bli aktiva samhällsmedborgare med demokratiska värderingar. Skolan har ett viktigt demokratiskt uppdrag och delmålet om makt och inflytande har därmed en viktig koppling till det förslagna nya delmålet 3 *Jämställd utbildning*.

13.3.4 Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet

Förslag: *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och ska ha samma möjligheter att kombinera betalt arbete med privat- och familjeliv.

Nuvarande delmål: *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

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.

Förändring i förhållande till nuvarande delmål

Utredningens förslag innebär att utbildningens materiella delar, som i första hand berör utbildningens betydelse för kvinnors och mäns möjligheter på arbetsmarkanden, förs över till ett nytt delmål, se kapitel 13.3.5. Förslaget innebär också att det nuvarande delmålet 3 *Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet* i huvudsak förs samman med delmålet om ekonomisk jämställdhet. I det ingår att ge omsorg på lika villkor. Att få omsorg på lika villkor ingår i det nya delmålet om hälsa, se kapitel 13.3.7.

Skälen för utredningens förslag

Ekonomisk jämställdhet och självständighet är en viktig förutsättning för att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Delmålet förutsätter att kvinnor och män har samma möjligheter i fråga om tillgång till arbete och samma möjligheter och villkor i fråga om anställning, lön och andra arbetsvillkor, som exempelvis möjligheten att utvecklas i arbetet. Det betalda arbetet ska också ge förutsättningar för ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren.

I dagens delmål om ekonomisk jämställdhet ingår utbildning och behandlas främst som ett medel för att etablera sig på arbetsmarknaden och få försörjning. Detta är naturligtvis viktiga aspekter. Vi menar dock att vikten av utbildning i sig och dess betydelse för uppfyllandet av övriga mål och delmål i jämställdhetspolitiken bör synliggöras i ett eget nytt delmål. Skälen för detta utvecklas ytterligare i kapitel 13.3.5.

Hur mycket obetalt arbete som utförs påverkar det betalda arbetet och vice versa. För att kunna identifiera problem och besluta om rätt åtgärder behövs en medvetenhet om hur förvärvsarbete och hem- och omsorgsarbete förhåller sig till varandra. Vi menar därför att det finns starka skäl att föra samman huvuddelen av det nuvarande delmålet 3 med delmålet om *Ekonomisk jämställdhet*. Vi föreslår också ett tillägg i målformuleringen om att kvinnor och män ska ges lika möjligheter att kombinera betalt arbete med privat- och familjeliv, dels för att tydligare synliggöra varför samma ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet är viktigt, dels för att tydliggöra kopplingen till samarbetet i EU kring dessa frågor.

Målkommentar

Ekonomisk jämställdhet avser fördelningen av ekonomiska resurser. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter, villkor och förutsättningar i fråga om tillgång till arbete, anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor som rör arbetet. I målet ingår också arbetsmiljö, liksom lika möjligheter och villkor i fråga om företagande.

Det betalda arbetet ska inte bara ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också ge förutsättningar för ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren. Möjligheten att för-

ena betalt arbete med att ha en familj och att vårda relationer med närstående är ett centralt värde i jämställdhetspolitiken. Omsorgen om de äldre är också ett område som behöver större uppmärksamhet i takt med att antalet äldre kvinnor och män i samhället ökar, särskilt som människor blir allt äldre. Den del som handlar om att få omsorg bör föras över till ett nytt delmål om hälsa, se avsnitt 13.3.7.

Livscykelperspektivet är även centralt i den del av målet som handlar om hem- och omsorgsarbete. Många kvinnor riskerar en sämre pension på grund av att de har tagit huvudansvaret för barnen i många år, bl.a. genom att ta ut merparten av föräldraförsäkringen och att arbeta deltid, medan många män har förvärvsarbetat på heltid och sparat ihop till sin pension.

Delmålet om ekonomisk jämställdhet berör flickor och pojkar indirekt, men vår utgångspunkt är att de upp till åldern 18 år bör befinna sig i utbildning. Därmed nämns inte flickor och pojkar specifikt i formuleringen av delmålet.

Möjligheter och villkor i fråga om utbildning har en stark koppling till målet om ekonomisk jämställdhet, men bör som tidigare har nämnts utgöra ett nytt eget delmål.

13.3.5 Delmål 3. Jämställd utbildning

Förslag: Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller livslångt lärande och personlig utveckling.

Förändring i förhållande till nuvarande delmål

Delmålet är nytt i förhållande till nuvarande delmål. Utbildning har dock berörts i viss mån även tidigare. Vårt förslag innebär att delar av nuvarande delmål 1 *En jämn fördelning av makt och inflytande* och delmål 2 *Ekonomisk självständighet* förs över till det föreslagna nya delmålet *Jämställd utbildning*.

Skälen för utredningens förslag

Utbildningens betydelse för möjligheter till inflytande och för individens personliga utveckling och hälsa ingår i dagens delmål 1 om makt och inflytande.

Utbildning ingår också som en aspekt i delmål 2 *Ekonomisk jämställdhet*. Utbildningen beskrivs där främst som ett medel för att kunna ta plats på arbetsmarknaden och skapa sig en försörjning och berör i huvudsak könsbundna studieval och hur dessa ger effekter på högskoleutbildning och yrkesval.

Vi föreslår att jämställdhet i utbildningen ska utgöra ett eget delmål. Det främsta skälet är att utbildningens egenvärde bör betonas. Vi vill också tydliggöra utbildningens betydelse för uppfyllelse av alla övriga delmål och därigenom det övergripande målet. normer och föreställningar kring jämställdhet, maskulinitet, feminitet och sexualitet formas redan i unga år då flickor och pojkar tillbringar en stor del av sin tid i utbildningen. Dessa normer och föreställningar får i sin tur konsekvenser för val av utbildning och, i ett längre perspektiv, för kommande yrkesval och villkor i arbetslivet. Den starkt könssegregerade arbetsmarknaden i Sverige hänger nära samman med könssegregerade studieval.

Mot denna bakgrund anser vi att jämställdhet i utbildningen bör lyftas in som en målsättning i jämställdhetspolitiken. Rätten till utbildning är också enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna en mänsklig rättighet.

Målkommentarer

Målet omfattar alla utbildningsformer, från förskola till högskoleutbildning, samt även forskarutbildning. Målet omfattar även informellt lärande inom ramen för exempelvis folkbildningen, samt kompetensutveckling inom arbetslivet.

Delmålet ska synliggöra utbildningens egenvärde men också utbildningens betydelse vad gäller möjligheter till inflytande och makt, personlig utveckling, etablering på arbetsmarknaden och för kvinnors och mäns hälsa. Delmålet ska också synliggöra utbildningens roll i det livlånga lärandet.

Särskilt viktiga frågor att beröra i arbetet med målet jämställd utbildning är bl.a. skillnader i skolresultat mellan flickor och pojkar,

könsstereotypa studieval, bristen på kunskapsideal för pojkar, studie-sociala frågor inklusive frågor om elevers psykiska hälsa, skolans demokratiska uppdrag, inklusive frågor om normer och normkritik, samt jämställda möjligheter till livslångt lärande.

13.3.6 Delmål 4. Mäns våld mot kvinnor

Förslag: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Nuvarande delmål: *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Förändring i förhållande till nuvarande delmål

Utredningens förslag innebär ingen förändring i förhållande till det nuvarande delmålet.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande målformulering kvarstår för att belysa att mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av det ojämsställda samhället. I enskilda situationer finns även andra förklaringar till varför män utövar våld mot kvinnor, men på ett strukturellt plan har våldet grund i det ojämsställda samhället. Enligt FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor förhindrar våldet kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Den grundläggande analysen av våldet är att det både är ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla den. Målet understryker att män är överrepresenterade bland förövare och att kvinnor utsätts för grovt, upprepat, systematiskt och ibland dödligt våld.

Våldets konsekvenser är ett allvarligt folkhälsoproblem som drabbar kvinnor både fysiskt, psykiskt, sexuellt, materiellt, socialt och ekonomiskt. Det innebär också stora samhällsekonomiska kostnader

relaterade till ohälsa, rättsväsende, produktionsförluster och kostnader för det sociala välfärdssystemet.

Det våld som män utövar mot kvinnor sker framför allt i bostaden, men även utanför hemmet som i skolan, på arbetsplatser och på offentlig plats. Våldet utövas av närstående, bekanta och för kvinnan okända män. Det finns ett starkt samband mellan olika våldsytringar som misshandel, våldtäkt, hedersrelaterat våld och prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det finns också en stark koppling mellan acceptansen för en traditionell maskulinitet och mäns våldsutövande. Vi föreslår därför att delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska kvarstå som ett delmål för jämställdhetspolitiken.

Målkommentarer

Målet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Målet omfattar alla yttringar av fysiskt, psykiskt, sexuellt, socialt, materiellt och ekonomiskt våld och hot om våld som män riktar mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.

Det andra ledet i målet om kroppslig integritet handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Vidare omfattas exploatering av kvinnekroppen i reklam, medier och pornografi som syftar till att producera föreställningar om kvinnors underordning. I målet ingår också trakasserier, hot och annat våld som sker på internet och andra digitala kanaler. Målet är således mer omfattande än vad som ofta räknas in i begreppet ”våld i nära relationer”.

Målet omfattar inte andra närliggande yttringar av våld som rör t.ex. våld i samkönade relationer. Våld i samkönade relationer har nära koppling till mäns våld mot kvinnor, men kan inte sägas ha sin grund primärt i maktrelationen mellan kvinnor och män.

13.3.7 Delmål 5. Jämställd hälsa, vård och omsorg

Förslag: Jämställd hälsa, vård och omsorg. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller hälsa, vård och omsorg livet ut.

Förändring i förhållande till nuvarande delmål

Delmålet är nytt i förhållande till nuvarande delmål. Den del av nuvarande delmål 3 *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*, som handlar om att få omsorg på lika villkor, förs över till det föreslagna nya delmålet.

Skälen för utredningens förslag

Hälsa, vård och omsorg berörs i någon mån i nuvarande delmål 3 där det framhålls att kvinnor och män ska ha samma möjlighet att ge och få omsorg på samma villkor. Frågorna berörs också i delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* och innefattar också rätten till kroppslig integritet samt i delmål 2 *Ekonomisk jämställdhet* som rör arbetsvillkor och arbetsmiljö.

Hälsa, vård och omsorg lyfts dock inte fram i ett bredare perspektiv och inte heller i sin egen rätt i nuvarande jämställdhetspolitik. Att kunna ha makt att forma samhället och sitt eget liv är viktiga bestämningsfaktorer för en god hälsa. På motsvarande sätt kan en nedsatt hälsa leda till att kvinnors och mäns makt att forma samhället och sina egna liv försämras. En god hälsa är av avgörande betydelse för individen, men är också viktig för samhället. En god folkhälsa är en av de viktigaste faktorerna bakom tillväxt. I detta sammanhang bör därför också välfärdsfaktorer beaktas, som exempelvis att det finns ett samband mellan en låg inkomst och dålig hälsa. Som beskrivs i kapitel 8 finns det könsskillnader i såväl hur sjukdomar tar sig uttryck som hur läkemedel förskrivs till kvinnor och män, och i hur kvinnor och mäns söker och får vård.

Sammantaget finner vi att det finns starka kopplingar mellan hälsa och övriga delmål inom jämställdhetspolitiken. Mot denna bak-

grund anser utredningen att jämställd hälsa bör lyftas in som en målsättning i jämställdhetspolitiken.

Målkommentarer

Delmålet omfattar såväl fysisk som psykisk hälsa samt vård och omsorg i livets alla skeden. När det gäller omsorg tar målet sikte på såväl offentligt finansierad omsorg som det obetalda omsorgsarbetet i de delar som rör att få omsorg på lika villkor.

Delmålet avser inte bara aspekter som rör osakliga skillnader i behandling mellan kvinnor och män när det gäller sjukdomar, kontakt med vården, medicinsk behandling osv. utan även det förebyggande arbetet för att främja ett hälsosamt liv. Delmålet anknyter här till de folkhälsopolitiska målområdena, exempelvis hälsofrämjande hälso- och sjukvård, hälsa i arbetslivet, delaktighet och inflytande i samhället, fysisk aktivitet och sexuell och reproduktiv hälsa.

Delmålet ska synliggöra såväl egenvärdet i en jämställd hälsa, vård och omsorg för kvinnor och män, flickor och pojkar, som värdet av detta på ett samhälleligt plan. Delmålet har också stor betydelse för övriga delmål i jämställdhetspolitiken och därmed för det övergripande målet.

Särskilt viktiga frågor att beröra i delmålet jämställd hälsa är bl.a. kvinnors – i synnerhet unga kvinnors – psykiska ohälsa, sexuella och reproduktiva hälsa, könsstereotypa uppfattningar som kan leda till ett ojämnt bemötande i vården, samt hälsosituationen för grupper med sämre rapporterad hälsa som exempelvis kvinnor med kort utbildning eller utrikes födda kvinnor.

13.4 Hur ska myndigheternas ansvar att verka för de jämställdhetspolitiska målen säkras?

Förslag: Fler myndigheter ges i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter. Om det är fråga om uppgifter som gäller tills vidare ska detta regleras i myndighetens instruktion eller i förekommande fall annan förordning. Senast den 31 december 2017 ska samtliga berörda myndigheter ha fått i

uppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina respektive verksamheter.

Befintliga instruktioner som avser ett jämställdhetsperspektiv ses över.

Resultatskrivelser och strategier tas fram för varje delmål inom jämställdhetspolitiken.

SCB ges i uppdrag att genomföra en fördjupad uppföljning av hur förordningen (2001:100) om den officiella statistiken tillämpas. Myndigheter som i sin redovisning till regeringen redovisar individbaserad statistik och andra uppgifter ska genomgående redovisa och analysera denna med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta.

13.4.1 Uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv bör regleras i myndigheternas instruktioner

Fler myndigheter bör få i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv

Fler myndigheter bör omfattas av skyldigheten att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Av kapitel 3.6 framgår att 2014 hade 95 myndigheter (50 procent) skrivningar om att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina regleringsbrev medan 88 myndigheter (44 procent) hade sådana skrivningar i sin instruktion. Hur dessa uppgifter är utformade skiljer sig åt.

Att uppgifterna skiljer sig åt behöver inte vara ett problem i sig, givet att regeringens styrning är verksamhetsanpassad. Vår bedömning är dock att kraven på att integrera ett jämställdhetsperspektiv inte har ställts på ett strukturerat och verksamhetsanpassat sätt. Det finns också enligt vår bedömning områden som inte har omfattats av krav på att integrera ett jämställdhetsperspektiv men som borde ha varit det.

Myndigheternas ansvar bör regleras i varje enskilt fall

Vi föreslår att regeringen ska fortsätta att i varje enskilt fall pröva om och i så fall hur ett ansvar för att integrera ett jämställdhetsperspektiv ska regleras i myndigheternas instruktioner eller andra

förordningar. Regeringens nuvarande strategi att i enskilda fall reglera i instruktion och ge berörda myndigheter i uppdrag att inleda och genomföra ett arbete med jämställdhetsintegrering har visat sig vara effektiv, även om det finns brister i nuvarande tillämpning. Genom att i första hand styra genom myndigheternas instruktioner blir regeringens styrning tydlig för både myndigheter och regeringen samt berörda departement. Regeringens styrning kan därigenom verksamhetsanpassas genom att beakta verksamhetens särskilda behov och förutsättningar.

Regeringens styrning bör bli mer konsekvent och samstämmig. Regeringen bör också fortsätta att på lämpligt sätt ge myndigheterna i uppdrag att ta fram planer på hur ett jämställdhetsperspektiv kan integreras. Uppdrag som ges i myndigheternas regleringsbrev är temporära. Finner regeringen att myndigheten bör ha ett permanent uppdrag att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv ska därför detta regleras i myndighetens instruktion. Att reglera genom myndighetens instruktion stämmer överens med regeringens övergripande intention att myndighetens instruktion ska vara det huvudsakliga styrinstrumentet i regeringens styrning av myndigheter.

Alternativ

Det finns i huvudsak två alternativ till vårt förslag.

- Införa ett krav i lämpligtvis 3 § myndighetsförordningen (2007:515) som anger att myndigheternas ledningar ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter.
- Utfärda en separat förordning som anger att samtliga eller vissa myndigheter genom jämställdhetsintegrering ska integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Nedan redogör vi för motiv med och konsekvenser av dessa alternativ.

Ändring av myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen gäller alla myndigheter under regeringen. Genom att precisera att myndigheternas ledningar ska ha ett uttalat

ansvar att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet skulle det bli tydligare att regeringens strategi är att jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Ett generellt krav, lämpligtvis som ett tillägg i 3 §, skulle innebära att fler myndigheter omfattas av uppgiften att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter. Kravet skulle på samma sätt som nuvarande delar i 3 § utformas på ett generellt sätt genom att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i myndigheternas verksamhet. Ett krav i myndighetsförordningen skulle i så fall innebära att i princip samtliga myndigheter under regeringen, för närvarande totalt 349 myndigheter, ska integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Konsekvenser

I samband med att den tidigare verksförordningen (1995:1322) upphävdes och ersattes med den nuvarande myndighetsförordningen gjordes en åtskillnad mellan förvaltningspolitiska krav, t.ex. rätts-säkerhet och kvalitet, och sektorsövergripande krav, t.ex. integration och jämställdhet. Den nuvarande utgångspunkten är att de förvaltningspolitiska kraven ska ingå i myndighetsförordningen och de sektorsövergripande kraven i stället ska regleras i regelverk som avser det enskilda området, dvs. separata lagar eller instruktioner.

Att reglera ett uttalat ansvar för jämställdhet i myndighetsförordningen förutsätter att regeringen omprövar sin nuvarande utgångspunkt för hur myndighetsförordningen bör vara utformad. För att undvika dubbelreglering skulle regeringen behöva se över hur nuvarande regleringar är utformade för de myndigheter som redan har krav i sina respektive instruktioner att integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Ett sådant ställningstagande från regeringens sida skulle kunna innebära att andra sektorsövergripande krav också förs in i myndighetsförordningen. Vi noterar att det finns förslag från två andra utredningar i denna riktning, *Vägar till ett effektivare miljöarbete* (SOU 2015:43) och *Systematiska jämförelser – för lärande i staten* (SOU 2015:36).

En ändring av myndighetsförordningen skulle innebära att regeringen i mindre utsträckning än på det sätt som sker i dag gav myn-

digheterna särskilda uppdrag att ta fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering. I stället skulle fokus läggas på att följa upp att myndigheterna lever upp till myndighetsförordningens krav. Till följd av en sådan uppföljning kan regeringen ge förtydligade uppdrag till myndigheter som inte fullgör kravet på jämställdhetsintegrering eller återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Att kombinera ett generellt krav i myndighetsförordningen med att parallellt ge särskilda regeringsuppdrag kan bli svårt att motivera, då detta skulle innebära en dubbelreglering.

Särskild förordning

En särskild förordning om myndigheternas ansvar att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet skulle kunna tydliggöra att regeringens strategi om jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

En särskild förordning skulle i högre grad än en ändring av myndighetsförordningen kunna innebära att regeringen preciserar vad kravet om jämställdhetsintegrering innebär för myndigheterna. Kravet skulle kunna förtydligas genom att regeringen anger att myndigheterna ska använda sig av jämställdhetsintegrering som metod. I en förordning skulle det vara möjligt att ange att myndigheterna ska verka för att de jämställdhetspolitiska målen ska nås.

I en särskild förordning skulle det också vara möjligt att reglera att även icke-officiell statistik som rör individdata från myndigheterna ska redovisas uppdelad på kön (i stället för som i dag enbart i vissa myndigheters instruktioner).

En särskild förordning skulle också kunna kombineras med att regeringen reglerar särskilda verksamhetsanpassade krav om jämställdhet i enskilda myndigheters instruktioner. Det skulle också gälla i fallet med att reglera ett krav i myndighetsförordningen.

Det finns förordningar som skulle kunna tjäna som exempel på hur en särskild förordning skulle kunna utformas. Närmast till hands ligger förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. I denna förordning regleras att myndigheterna dels ska verka för de integrationspolitiska

målen, dels genom en serviceskyldighet ska tillhandahålla en likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Konsekvenser

En särskild förordning innebär att myndigheternas instruktioner behöver ses över. I de fall det inte finns behov av att särskilt reglera uppgifter som rör den enskilda myndigheten, dvs. verksamhetsanpassade krav, bör regeringens styrning ta sin utgångspunkt i den särskilda förordningen. En konsekvens blir därför att kravet på att integrera ett jämställdhetsperspektiv i vissa myndigheters instruktioner kommer att behöva utmönstras.

En särskild förordning ställer således krav på att den samspelar med övrig reglering som rör myndigheternas ansvar för jämställdhet. Det kan inte uteslutas att det uppstår dubbelreglering genom att enskilda myndigheters instruktioner reglerar samma krav som avses med den generella förordningen.

Den särskilda förordningen skulle avse samtliga myndigheter under regeringen. Om det finns skäl att undanta myndigheter (t.ex. nämndmyndigheter och mindre myndigheter med avgränsade uppgifter) behöver detta övervägas och anges.

En särskild förordning som innehåller detaljerade regler av kravet förutsätter också att det klart och tydligt framgår vad myndigheterna ska göra. En rättslig reglering är ett effektivt sätt att styra, vilket samtidigt ställer stora krav på den som anger normerna. Myndigheterna måste veta vad som förväntas av dem. En särskild förordning med mer detaljerade regler för vad myndigheterna ska göra, ställer också stora krav på regeringens uppföljning av förordningen.

Även i detta alternativ med en särskild förordning innebär ett generellt krav av detta slag att regeringen i mindre utsträckning än i dag gav myndigheterna särskilda uppdrag att ta fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering. I stället skulle fokus läggas på att följa upp att myndigheterna lever upp till den särskilda förordningens krav på jämställdhetsintegrering. Till följd av en sådan uppföljning kan regeringen ge förtydligade uppdrag till myndigheter som inte fullgör kravet på jämställdhetsintegrering eller återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Att kombinera ett generellt krav i

myndighetsförordningen med att parallellt ge särskilda regeringsuppdrag kan bli svårt att motivera.

Generella krav bör undvikas

Vår bedömning av dessa båda alternativ är att ett generellt krav inte kommer att uppmärksammas på samma sätt som specifika verksamhetsanpassade krav. Regeringens styrning skulle bli mer passiv jämfört med en aktiv styrning som krävs för att överväga i varje enskilt fall om det krävs en reglering eller ett uppdrag. Dessutom finns det risk för dubbelreglering, då liknande eller motsvarande krav kan finnas i enskilda lagar eller förordningar. Dessa överväganden låg till grund för regeringens beredning av den nu gällande myndighetsförordningen, se kapitel 3.4.4. Enligt vår uppfattning är dessa invändningar mot att föra in sektorsövergripande krav i myndighetsförordningen fortsatt giltiga.

Vi ser även andra problem med att i antingen myndighetsförordningen eller en generell förordning reglera att alla myndigheter ska arbeta med jämställdhetsintegrering samt att regeringen föreskriver en specifik metod för arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv.

För det första är det osäkert om alla myndigheter verkligen ska omfattas av ett krav på jämställdhetsintegrering. Antalet myndigheter som lyder under regeringen uppgår för närvarande till 348. Bland dessa finns nämndmyndigheter, mindre myndigheter med avgränsade uppgifter och myndigheter vars verksamhet i mindre eller knappast någon omfattning berörs av de jämställdhetspolitiska målen. En generell reglering skulle sannolikt behöva inrymma flera undantag, vilket i sig skulle urholka tanken med en generell förordning.

För det andra kan det ifrågasättas om det är lämpligt att i förordning föreskriva en viss metod för myndigheterna, som innebär mindre flexibilitet i myndigheternas interna styrning. I sådana fall måste det vara klart och tydligt för myndigheternas ledningar vad som ska göras, vilket ställer krav på att regleringen är tydligt utformad och att regeringen följer upp kraven.

För det tredje är det oklart vad som ska regleras i en särskild förordning. Att som i fallet med integrationspolitiken föreskriva i förordningstext att myndigheterna ska verka för de jämställdhetspolitiska

målen är inte självklart. En sådan reglering skulle innebära att regeringen blandar olika styrmedel, reglering och resultatstyrning. Enligt vad vi kunnat förstå är denna förordning om myndigheternas ansvar för integrationspolitiken föga känd bland myndigheterna.⁵

Ytterligare ett argument mot en generell reglering är dock att regeringens styrning riskerar att få sämre genomslag. Myndigheterna lystrar främst till sin egen instruktion. Den generella utgångspunkten för regeringens styrning är att just myndigheternas instruktioner ska vara det huvudsakliga styrinstrumentet för myndigheternas verksamheter, såvida det inte finns lagar eller andra förordningar som styr myndigheternas verksamheter.

13.4.2 Myndigheter som bör omfattas av uppgifter i fråga om jämställdhet

Enligt vår bedömning finns det flera myndigheter som bör ges i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Det kan antingen röra sig om en generell uppgift att myndigheten ska se till att ett jämställdhetsperspektiv integreras i hela myndighetens verksamhet eller en uppgift som preciserar hur myndigheten ska verka för att de jämställdhetspolitiska målen uppnås.

Uppgifter kan vara preciserade eller generella

Det finns fördelar med att precisera uppgifter som utgår från de jämställdhetspolitiska målen, t.ex. att Arbetsförmedlingen ska motverka en könsuppdelning på arbetsmarknaden.⁶ På så sätt blir det tydligt för både myndigheten och regeringen vad uppgiften syftar till, vilket underlättar regeringens styrning av myndigheten. Samtidigt kan det finnas skäl att myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv utan att det preciseras, se vidare tabell 3.4 i kapitel 3.6.

Regeringen kommer att behöva göra en bedömning i varje enskilt fall vilket innebär att hur uppgifter som rör jämställdhet regleras

⁵ Detta framgår bl.a. i en rapport till den dåvarande integrationspolitiska kommittén *Myndigheterna och integrationspolitiken* (2007) Erlandsson, Magnus.

⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 3 §.

kommer att variera beroende på verksamhetens förutsättningar och regeringens behov av att precisera uppgiften.

Förslag på myndigheter som bör få i uppgift att verka för jämställdhet

Vi konstaterar att regeringen under 2015 ändrat instruktionen för flera centrala myndigheter. Dessa myndigheter är Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Sida som alla har en stark koppling till jämställdhetspolitiken, se kapitel 3.6.3.

Enligt vår bedömning är detta ett steg i rätt riktning. Vi vill föra fram ytterligare ett antal myndigheter där vi ser det som angeläget att de får i uppgift i sin instruktion att verka för de jämställdhetspolitiska målen.

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Motiv: Med ansvaret för ekonomisk styrning av statlig verksamhet kan Ekonomistyrningsverket från grunden påverka arbetet gentemot de jämställdhetspolitiska målen. Regeringens uttalade ambition att införa jämställdhetsbudgetering understryker ytterligare behovet av att ESV får ett uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen. ESV har en viktig roll genom de utbildningar, exempelvis Statens controllerutbildning, och vägledningar som myndigheten tar fram i frågor som rör styrning och ekonomisk redovisning.

Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige (ESF-rådet)

Motiv: ESF-rådet ansvarar bl.a. för genomförandet i Sverige av det nationella socialfondsprogrammet. Socialfonden ska enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 bidra till lika villkor för kvinnor och män på arbetsmarknaden genom jämställdhetsintegrering och riktade insatser. Jämställdhet är också en av de övergripande principerna i det nationella socialfondsprogrammet. Socialfonden kan bidra på ett tydligt sätt till ekonomisk jämställdhet och jämställd utbildning. Mot denna bakgrund bör ESF-rådet

ges ett uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen även i sin instruktion.

Skatteverket

Motiv: Skatteverkets verksamhet berör på ett genomgripande sätt kvinnors och mäns ekonomi och därmed också förutsättningarna för ekonomisk jämställdhet. Myndighetens verksamhet är i stor utsträckning medborgarorienterad. Myndigheten bör därför ges ett uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Motiv: Trygghet och skydd mot olyckor och kriser är grundläggande för kvinnors och mäns makt att forma samhället och sina egna liv. MSB bedriver redan i dag arbete med exempelvis att främja jämställdhet i arbetet med internationella hjälpinsatser och för att göra det kommunala säkerhetsarbetet mer jämställt. Olyckor och kriser kan också drabba kvinnor och män på olika sätt. MSB:s instruktion bör bl.a. mot denna bakgrund innehålla ett uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen.

Myndigheter inom rättsväsendet – Polismyndigheten, Kriminalvården, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten

Motiv: Med rättsväsendets ansvar för rättssäkerhet och rättstrygghet kan dess myndigheter spela en viktig roll i uppfyllandet av det övergripande målet för jämställdhetspolitiken. Rättsväsendet har en särskilt viktig roll i förhållande till arbetet med delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Bland annat inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetsattsning 2007–2014 har ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivits inom delar av rättsväsendet. Ovan nämnda myndigheter bör mot denna bakgrund ges uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen i sina respektive instruktioner.

Vi lämnar inga konkreta förslag till hur dessa uppgifter bör formuleras i det enskilda fallet. Det är ytterst en fråga för regeringen att överväga. Skälet till att vi föreslår just dessa myndigheter är att

det finns uppenbara skäl att överväga någon form av uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen för dessa myndigheter.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning göra en tillräckligt omfattande analys av behovet av vilka ytterligare myndigheter under regeringen som bör ges motsvarande uppgifter. Vi föreslår dock att regeringen intensifierar arbetet och noga överväger att bestämma vilka myndigheter som ska ha i uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målen. En tidsgräns bör sättas för en sådan översyn och genomförande. Vi föreslår att regeringen senast vid utgången av 2017 inte bara har identifierat vilka myndigheter som ska omfattas utan också att respektive myndighets instruktion har ändrats.

Universitet och högskolor

För närvarande anger högskolelagen (1992:1434) att universitet och högskolor ska iaktta och främja jämställdhet mellan kvinnor och män.⁷ Enligt vår bedömning är det av stor vikt att denna del av lagen följs upp och att lärosätena arbetar strukturerat med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Vi noterar att regeringen har tillsatt en expertgrupp för ökad jämställdhet i högskolan. Vår bedömning är att regeringen också borde överväga att inledningsvis ge ett urval av universitet och högskolor i uppdrag att ta fram en plan för jämställdhetsintegrering på liknade sätt som skett för nuvarande JiM-myndigheter. På sikt bör alla universitet och högskolor ges ett sådant uppdrag.

Myndigheter vars nuvarande uppgifter rör jämställdhet

Enligt vår bedömning finns det också skäl att se över hur nuvarande uppgifter som avser jämställdhet är reglerade i vissa myndigheter. Vi menar att dessa uppgifter bör preciseras eller i högre grad avse hela myndighetens verksamhet på det sätt som anges nedan.

⁷ 1 kap, 5 §. I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Tabell 13.1 Myndigheter vars instruktioner bör ses över

Myndighet	Nuvarande formulering	Motiv att se över
Arbetsmiljöverket	"2 § punkt 8. ansvara för ett informationssystem om arbetsskador där skillnader i arbetsskador mellan kvinnor och män särskilt ska belysas"	I övrigt finns ingen reglering. Mot bakgrund av de fleråriga regeringsuppdrag som avsett jämställdhet bör ett krav som avser myndighetens verksamhet som helhet övervägas.
Diskrimineringsombudsmannen	1 §, Diskrimineringsombudsmannen ska, i relevanta delar, i sin årsredovisning redovisa resultatet av sin verksamhet fördelat på kvinnor och män.	Givet myndighetens uppgifter i övrigt bör ett krav som avser myndighetens verksamhet som helhet övervägas.
Migrationsverket	2 §:8. vid genomförandet av verksamheten belysa och beakta kvinnors och mäns villkor	Kravet bör tydligare avse att verksamheten ska bidra till de jämställdhetspolitiska målen, inte enbart "belysa och beakta".
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	5 § Myndigheten ska i sitt arbete beakta kvinnors och mäns villkor.	Kravet bör tydligare avse att verksamheten ska bidra till de jämställdhetspolitiska målen, inte enbart "beakta".
Tillväxtverket	5 § De insatser som Tillväxtverket utvecklar och genomför ska beakta kvinnors och mäns förutsättningar	Kravet bör tydligare avse att verksamheten ska bidra till de jämställdhetspolitiska målen, inte enbart "beakta".
Folkhälsomyndigheten	3 § Myndigheten ska särskilt analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur bestämningsfaktorerna fördelas efter kön, etnisk eller kulturell bakgrund, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder,	Kravet avser myndighetens uppföljning av hälsa. Även krav som avser myndighetens verksamhet som helhet övervägas
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Särskilda uppgifter som rör ungdomsfrågor: 6 § Myndigheten ska i sina insatser inkludera ett aktivt arbete med jämställdhetsintegrering.	Kravet avser enbart ungdomspolitik. Bör även avse civilsamhällespolitiken mot bakgrund av myndighetens insatser som avser jämställdhet och civilsamhällesfrågor

Vi vill betona att våra förslag att se över ovanstående instruktioner syftar till att uppmärksamma behovet av en översyn. Exakt hur respektive instruktion bör utformas ska ta sin utgångspunkt i verksamhetens specifika förutsättningar och regeringens behov av att styra myndigheten och verksamheten.

13.4.3 De jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag inom respektive utgiftsområde

De jämställdhetspolitiska målen bör i högre grad än i dag preciseras inom respektive utgiftsområde. Enligt vår bedömning bör regeringen överväga hur de jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag på i princip samtliga utgiftsområden. Som framgått av utredningens kartläggning av budgetpropositionen avseende 2015 finns flera områden där de jämställdhetspolitiska målen borde kunna uttryckas på ett tydligare sätt för att få genomslag. Enligt vår kartläggning är det enbart nio områden av sammanlagt 81 stycken som har uttalade jämställdhetsmål.⁸

Vi vill framhålla att mål som regeringen redovisar i budgetpropositionen till riksdagen inte är ett formellt styrmedel i regeringens styrning av myndigheterna. Budgetpropositionen har förvisso en stark styrande effekt på myndigheterna, men om regeringen vill försäkra sig om att myndigheterna också arbetar i enlighet med målen behöver dessa preciseras med hjälp av ordinarie styrmedel.

I regel bör regeringen vara återhållsam med att ange mål i myndigheternas regleringsbrev. Om regeringen gör bedömningen att det krävs en tydligare styrning, kan regeringen precisera inriktning och mål i myndighetens regleringsbrev. Behovet av att ange mål i myndigheternas regleringsbrev kommer därför att behöva variera från fall till fall.

⁸ Enligt vad utredningen erfar har ett intensifierat arbete bedrivits i Regeringskansliet under 2015 som syftar till att tydliggöra ett jämställdhetsperspektiv i regeringens styrning. Vi har inte i denna utredning kunnat ta del av regeringens budgetproposition för 2016, vilken kan rymma fler mål och åtgärder som tar sin utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen.

Resultatskrivelser och strategier

Ett sätt att precisera mål och även åtgärder som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen är att regeringen i form av resultatskrivelser till riksdagen redovisar dels resultat av jämställdhetspolitiken, dels vilka åtgärder som regeringen bedömer bör övervägas. För ett område som jämställdhetspolitiken är det av stort värde att ta fram sådana skrivelser där regeringen redogör för riksdagen hur politiken ska genomföras inom olika områden. Hittills är det främst inom området mäns våld mot kvinnor som regeringen har utarbetat särskilda skrivelser. Vår bedömning är att regeringen bör använda sig av denna möjlighet i fråga om samtliga delmål. På så sätt kan en bättre överblick och struktur nås i jämställdhetspolitiken. Utformningen av sådana resultatskrivelser bör kunna variera i ambitionsnivå och omfattning och tas fram löpande.

Stärkt samråd och samarbete med kommuner, landsting och regioner samt med det civila samhället och näringslivet

Vi menar att det finns behov av att bygga vidare på HÅJ-satsningen och av ett närmare och mer långsiktigt samarbete mellan regeringen och företrädare för kommuner, landsting och regioner. Samarbetet kan avse såväl övergripande policyfrågor som vissa sakfrågor som exempelvis könsuppdelad statistik och indikatorer. Vi lägger inget förslag om formen för samarbetet, som bör diskuteras mellan berörda parter, men menar att någon form av överenskommelse mellan regeringen och SKL, av liknande slag som finns på andra områden, är alternativ som bör övervägas.

Det civila samhällets organisationer är och bör enligt vår mening även fortsättningsvis vara en viktig dialog- och samarbetspartner för regeringen i jämställdhetsarbetet. Vi föreslår att regeringen initierar en dialog med företrädare för det civila samhällets organisationer om hur samarbetet dem emellan kan stärkas. En tänkbar utgångspunkt för denna dialog kan vara det Jämställdhetsråd som jämställdhetsministern sammankallar fyra gånger per år och som förefaller vara ett viktigt forum.

Regeringen för dialog och samarbetar på olika sätt med företrädare för arbetsgivare och de fackliga organisationerna. Arbetsmarknadens parter spelar en mycket viktig roll i arbetet med de jäm-

ställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och makt och inflytande. Med de föreslagna nya delmålen om jämställd utbildning och jämställd hälsa, vård och omsorg blir samarbetet med arbetsmarknadens parter ännu viktigare. På vilket sätt samverkan och bör utformas måste givetvis vara en fråga som regeringen och parterna på arbetsmarknaden behöver överväga närmare.

Indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken

SCB:s temasida med statistik för utvecklingen gällande jämställdhet bör utvecklas ytterligare. Dels bör indikatorerna kompletteras med indikatorer som avser de förslag till nya delmål som vi föreslår i denna utredning. Inom bägge dessa föreslagna delmål finns flera befintliga statistikkällor som bör kunna användas. Vilka indikatorer som bör väljas, bör övervägas ytterligare. Dels bör indikatorerna generellt ses över i fråga om att i större utsträckning spegla hur utvecklingen ser ut för olika grupper av kvinnor och män. Det gäller i första hand kvinnor och män med inrikes och utrikes bakgrund.

13.4.4 Säkerställ kravet på att redovisa officiell statistik fördelat på kön och ge berörda myndigheter i uppdrag att även redovisa annan statistik fördelat på kön

I några fall har myndigheterna enligt sina instruktioner i uppgift att redovisa sin verksamhet till regeringen fördelat på kön (se kapitel 3.6). Det gäller bland annat Statens jordbruksverk, Centrala studiestödsnämnden och Brottsförebyggande rådet (Brå). Vi menar att även andra myndigheter som i olika sammanhang, främst i samband med resultatredovisningen till regeringen, borde ha motsvarande i uppgift. Vår utgångspunkt är att alla myndigheter som på något sätt analyserar eller redovisar individbaserade uppgifter bör göra detta fördelat på kön. *not att det finns andra statistikkällor*

Vi ser framför allt två möjliga handlingsvägar som bör kombineras.

Förändringar i förordningen (2001:100) om officiell statistik

Statistikförordningen avser officiell statistik och har enligt Statistiska centralbyrån (SCB) effekt, dvs. myndigheterna lever upp till förordningens krav enligt 14 § att ”individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.”

Enligt vad vi kunnat inhämta från SCB finns det i vissa sammanhang oklarheter om tolkningen av denna förordning. Enligt vad som framgår av SCB:s årsrapport från 2011 kan kravet på könsuppdelad statistik tolkas som att statistiken inte alltid behöver redovisas könsuppdelat om statistiken redovisas könsuppdelat i andra sammanhang, t.ex. i en databas.⁹

Vi föreslår att regeringen bör ge SCB i uppdrag att, i anslutning till den löpande uppföljning som SCB redan svarar för, göra en fördjupad uppföljning av hur förordningen fungerar. Syftet med en sådan uppföljning ska vara att klarlägga eventuella problem i myndigheternas tillämpning av förordningen och lämna förslag på hur sådana kan åtgärdas.

Krav på könsuppdelad statistik

På samma sätt som att officiell individbaserad statistik ska vara uppdelad på kön bör enligt vår mening även annan redovisning som inte räknas som officiell statistik och som myndigheterna redovisar vara könsuppdelad. Det gäller såväl den redovisning som myndigheterna lämnar i anslutning till årsredovisning och budgetunderlag som annan redovisning som lämnas till följd av särskilda regeringsuppdrag.

För närvarande har tolv myndigheter ett sådant krav i sina instruktioner, se kapitel 3.6. Vi menar att det finns skäl att fler myndigheter bör omfattas av ett krav att redovisa även icke officiell statistik som används i myndigheternas uppgifter, t.ex. för Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen. Ett sådant krav bör övervägas och preciseras i varje enskilt fall på samma sätt som regeringen i myndigheternas instruktion bör överväga och precisera om myndigheten ska ha ett permanent uppdrag som rör jämställdhet, se kapitel 13.4.2. Att utgå från myndighetens instruktion stämmer överens med regeringens

⁹ SCB (2011b).

övergripande intention att myndighetens instruktion ska vara det huvudsakliga styrinstrumentet i regeringens styrning av myndigheter. Det kan i vissa fall vara motiverat att inledningsvis ge myndigheten ett uppdrag i myndighetens regleringsbrev för att på grundval av uppdraget genomförande överväga om uppdraget ska regleras som en uppgift i myndighetens instruktion.¹⁰

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) bör på sikt ändras

På sikt bör regeringen pröva och överväga att införa ett generellt krav i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag att myndigheterna ska redovisa och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund såvida det inte finns särskilda skäl mot detta. Det skulle lämpligtvis kunna göras som ett tillägg till 3 kap. Resultatredovisning.¹¹ Behovet och förutsättningarna för att införa ett sådant krav bör vägas mot den statistik som olika myndigheter publicerar i t.ex. databaser och andra statistik-källor.

En sådan ändring skulle avse den redovisning som myndigheterna lämnar i anslutning till årsredovisningen. Vår bedömning är att ett sådant krav skulle bidra till att myndigheterna också redovisade individbaserad statistik könsuppdelat även i annan redovisning som lämnas vid sidan av årsredovisningen.

¹⁰ Nämnas kan att Inspektionen för arbetslöshetsersättningen (IAF) har ett återrapporteringskrav avseende 2015 att i relevanta delar, i sin årsredovisning redovisa och analysera resultatet av sin verksamhet fördelat på kvinnor och män. Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

¹¹ 3 kap. 1 §. Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.

13.5 Arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet

Förslag: Arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet ges en starkare ställning i Regeringskansliets interna cirkulär om budgetarbetet, arbetet med regleringsbrev och myndighetsdialoger och en förstärkt uppföljning. Samordningen av jämställdhetspolitiken ges ökade förutsättningar att stödja och följa upp regeringens arbete med att nå de jämställdhetspolitiska målen. Varje statsråd ska fortsatt ansvara för och aktivt verka för ett jämställdhetsperspektiv inom hens ansvarsområden.

Regeringens strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet avser åren 2012–2015. Enligt vad utredningen har kunnat ta del av pågår ett arbete med att följa upp denna strategi och att bereda en ny strategi för kommande år. Det har inte ingått i vårt uppdrag att lämna förslag på hur Regeringskansliet bör genomföra sitt arbete, men vi vill ändå föra fram följande förhållanden som vi bedömer som väsentliga i Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering.

Det är av stor vikt att Regeringskansliets cirkulär som rör budgetarbetet, regleringsbrev och myndighetsdialog uppmärksammar hur Regeringskansliet kan integrera ett jämställdhetsperspektiv. Enligt vad vi kunnat förstå i samband med våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet finns det behov av att tydliggöra ett jämställdhetsperspektiv i de interna cirkulären.

Ansvar för att integrera ett jämställdhetsperspektiv bör även i fortsättningen tydligt vara ett ansvar för respektive statsråd och departement. Det kan dock finnas skäl att ge ökat utrymme för att samordna och stödja departementens arbete med jämställdhetsintegrering. Att anlägga ett jämställdhetsperspektiv i regeringens styrning kräver både kunskap om det enskilda verksamhetsområdet och medvetenhet om regeringens jämställdhetspolitiska mål. Det kräver också förmåga att omsätta regeringens mål och inriktning i en väl avvägd styrning av myndigheter och verksamheter. Att säkerställa förutsättningar för detta är ytterst ett ansvar för respektive statsråd. Samordningen av jämställdhetspolitiken bör ges tillräckligt stort utrymme i frågor som både rör stöd till de enskilda departementen som

uppföljning och analys av regeringens politik. Det gäller inte minst i fråga om arbetet med att bereda regeringens resultatredovisning till riksdagen och i övrigt analysera resultat som kan knytas till regeringens jämställdhetspolitik.

13.6 Förslag på uppgifter och organisation för jämställdhetspolitiken på nationell nivå

Förslag: En jämställdhetsmyndighet inrättas med ansvar för följande uppgifter:

- Analys av utvecklingen rörande jämställdhet i samhället samt uppföljning av insatser som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen,
- samordning av vissa uppdrag inom jämställdhetspolitiken, däribland uppdrag som rör delmål *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*,
- stöd till myndigheter och kommuner, landsting och regioner i genomförandet av jämställdhetspolitiken, och
- i övrigt bistå regeringen i övriga frågor som rör jämställdhetspolitiken

De nationella kompetens- och samordningsuppdrag som i dag är temporära och som rör delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* och stöd till myndigheter i jämställdhetsintegrering permanentas. Det nationella uppdrag som Länsstyrelsen i Östergötland har och som rör hedersrelaterat våld och förtryck och uppdrag att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja förs över till den nya myndigheten.

Regeringens uppdrag till Göteborgs universitet att stödja myndigheterna i jämställdhetsintegrering förs över till den nya myndigheten.

Uppdraget att fördela bidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt förs över från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor till den nya myndigheten.

Ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten för jämställdhet och myndigheter med uppdrag inom området mäns våld

mot kvinnor ses över i syfte att nå en effektiv samverkan. Översynen berör Länsstyrelsen i Stockholms län, Socialstyrelsen och Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid).
Myndigheten ska inrättas senast den 1 juli 2017.

13.6.1 En jämställdhetsmyndighet bör inrättas

Vi har i denna utredning kunnat konstatera att en stor del av problemen i regeringens styrning har varit att det har saknats en tydlig struktur för hur politiken ska genomföras och följas upp. I princip skulle det kunna vara möjligt att utifrån strategin om jämställdhetsintegrering fortsätta använda befintliga myndigheter för genomförande och uppföljning av jämställdhetspolitiken. Det skulle också kunna ses som en möjlighet att i högre grad använda sig av länsstyrelserna och vid behov ge tidsbegränsade uppdrag till olika myndigheter. Det skulle även kunna vara en möjlighet för regeringen att prioritera arbetet i Regeringskansliet genom att skapa större utrymme, analys och samordning av olika insatser.

Vår bedömning är dock att den nuvarande organisationen inte har varit tillräcklig. Risken är uppenbar att de nuvarande bristerna i organiseringen kommer att kvarstå. Redan i dag kan regeringen använda sig av befintliga myndigheter och länsstyrelserna i större utsträckning, men det som saknas är en samlad struktur för de uppgifter som vi ser som angelägna att förstärka – uppföljning, samordning och stöd.

Vi har kunnat konstatera att regeringens jämställdhetsinsatsning inte hållits samman tillräckligt och att regeringens styrning av jämställdhetspolitiken är fragmentiserad och utmärks av ad hoc insatser. Vi har också kunnat se att det alltjämt finns ett tydligt behov av samordning inom vissa områden och att det krävs ökad kompetens och kunskap i frågor om jämställdhet. Det krävs därför en långsiktighet i myndighetsutövningen.

Det är vidare osäkert om en prioritering av jämställdhetsarbetet i Regeringskansliet skulle inriktas på de uppgifter som vi beskrivit ovan. Risken är stor att andra mer operativa uppgifter såsom framtagande av regeringsbeslut och interpellationssvar liksom andra interna beredningsprocesser tar resurserna i anspråk. Det skulle i så fall krävas att uppgiften organiseras i en separat enhet skild från

den löpande operativa verksamheten, vilket ställer ytterligare krav på samordning inom Regeringskansliet.

En separat organisering av uppgiften inom Regeringskansliet – vilket i så fall skulle behöva övervägas – skulle inte vara i överensstämmelse med hur Regeringskansliet i övrigt är organiserat. Renodlade uppgifter som rör uppföljning och analys är att se som förvaltningsuppgifter som i regel bör utföras av fristående myndigheter. Därigenom kan också uppgiften utföras öppet och vara föremål för insyn från medborgare, andra myndigheter, kommuner och landsting och olika organisationer i samhället.

Enligt vår bedömning uppväger inte fördelarna med att organisera uppgifterna i Regeringskansliet de nackdelar som finns. Det talar för att en ny myndighet inrättas som kan ge bättre förutsättningar för regeringen att nå de jämställdhetspolitiska målen. En myndighet med en samlad bild över verksamheten och ett samlat ansvar för uppgifterna underlättar i hög grad regeringens styrning, vilket i sig bidrar till att regeringens styrning av andra myndigheter och verksamheter som verkar för de jämställdhetspolitiska målen blir effektiv. En ny myndighet med egen myndighetschef skänker också arbetet med jämställdhet större tyngd och auktoritet jämfört med andra alternativ.

En ny myndighet bör ges karaktären av en expertmyndighet. Förutsättningarna för långsiktighet och kontinuitet i jämställdhetspolitiken skulle förbättras avsevärt.

Vi vill i detta sammanhang uppmärksamma att jämställdhetspolitiken skiljer sig från de flesta andra tvärsektoriella områden genom att inte ha en myndighet som stöd för att genomföra politiken i sin helhet. Detta trots jämställdhetspolitikens bredd, politiska angelägenhet och betydelse för individer och samhälle, se även kapitel 3.7.

13.6.2 Alternativ till en jämställdhetsmyndighet

Vi har prövat alternativ till att inrätta en myndighet för jämställdhetspolitiken. Det finns i huvudsak två alternativ som kan övervägas.

1. Nya uppgifter för Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning) samt länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län. Detta alternativ innebär att nya uppgifter tillförs DO och att

nuvarande temporära uppdrag för Göteborgs universitet och länsstyrelserna permanentas.

2. Nya uppgifter till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att även svara för uppgifter som rör uppföljning, samordning och stöd i jämställdhetspolitiken. Det temporära uppdrag som Göteborgs universitet och länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län har skulle permanentas och föras över till MUCF.

I det följande belyser vi för- och nackdelar med de olika alternativen.

Alternativ 1 – förändrade uppdrag för DO och Göteborgs universitet

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i dag uppgifter som rör jämställdhet, att främja lika rättigheter och möjligheter och att motverka diskriminering i enlighet med Diskrimineringslagen (2008:567). Ett alternativ är därför att ge DO ytterligare uppgifter inom området som rör uppgifterna analys, uppföljning och utvärdering och i övrigt bistå med underlag till regeringen. De temporära uppgifter som i dag har delegerats till Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning) och som handlar om att ge stöd i myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering permanentas.

Sammantaget innebär alternativet att jämställdhetspolitiken utrustas med nya uppgifter som organiseras inom nuvarande myndighetsstruktur.

För- och nackdelar

En fördel med detta förslag är att kunskapen hos befintliga myndigheter kan tas tillvara. DO har en analysfunktion som kan användas och Göteborgs universitet har sedan flera år erfarenheter av att stödja myndigheterna i arbetet med jämställdhetsintegrering. Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län kan fortsätta utföra sina uppdrag fast på permanent basis.

Alternativet innebär ökade kostnader för att utföra de nya uppgifterna. De administrativa kostnaderna för att utföra de nya uppgifterna kan dock hållas nere jämfört med att inrätta en ny myndighet.

Att ansvaret för styrningen av DO, Göteborgs universitet och länsstyrelserna ligger på olika enheter och departement, ska i princip inte behöva innebära några problem. Regeringskansliet är en myndighet. Men för myndigheterna skulle de nya uppgifterna för jämställdhetspolitiken vara en av flera uppgifter. Det finns därmed risk att jämställdhetspolitiken inte prioriteras tillräckligt i regeringens styrning eller av myndigheterna själva. Framför allt skulle detta alternativ innebära att strukturen för jämställdhetspolitiken förblir splittrad.

Vidare organiseras arbetet inom Regeringskansliet i enskilda departement och enheter. Även om Regeringskansliet formellt är en myndighet, har enskilda departement och enheter betydande rådgivning över sitt ansvarsområde, vilket i vissa fall kan försvåra en samordning.

Enligt vår bedömning kan inte de behov av styrning som vi för fram tillgodoses inom ramen för de principer för styrning som gäller för DO och för universitet och högskolor.¹²

Regeringens styrning av DO och Göteborgs universitet omgärdas av ett särskilt hänsynstagande till myndigheternas autonomi. När det gäller DO är en viktig utgångspunkt att respektera de s.k. Parisprinciperna som påbjuder att de nationella organen som ska utöva tillsyn och arbeta med att motverka diskriminering ska ha en självständig ställning i förhållande till regeringen. Detta är också en uttalad ambition från regeringen, vilket framgår av prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering* där regeringen anför att den nya ombudsmannens uppgifter bör regleras i lag för att markera myndighetens självständighet och oberoende. Ett förändrat uppdrag för DO med uppgifter som vi lämnar förslag till, förutsätter att regeringens utgångspunkter för myndigheten ändras.

Styrningen av universitet och högskolor syftar till att i hög grad respektera myndigheternas autonomi, vilket bl.a. innebär att regeringen har anförut att restriktivitet ska iaktas när det gäller styrningen av särskilda inrättningar vid universitet och högskolor. I samband med riksdagens beslut med anledning av prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* gavs berörda läro-

¹² Vidare har det inte ingått utredningens direktiv att närmare pröva diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering på grund av kön och inte heller Diskrimineringsombudsmannens uppdrag som rör dessa bestämmelser.

säten möjlighet att på egen hand besluta om organisationen för de verksamheter som bedrevs som särskilda inrättningar med egen instruktion. Dessa utgångspunkter för styrningen av universitet och högskolor kringstår förutsättningarna för regeringens styrning av de uppgifter som vi föreslår.

Alternativ 2 – förändrat uppdrag för MUCF

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) ansvarar i dag för uppgifter inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället som i hög grad påminner om de som vi i denna utredning ser som angelägna. Det rör både uppföljning och analys och uppgiften att stödja myndigheter och andra aktörer i att utveckla metoder och arbetssätt. Dessutom svarar MUCF för bidragsgivning inom bl.a. jämställdhetspolitiken. Mot denna bakgrund skulle ett alternativ kunna vara att förändra uppdraget för MUCF och ge myndigheten permanenta uppgifter även avseende jämställdhetspolitiken.

För- och nackdelar

MUCF har erfarenhet av sektorsövergripande frågor och ytterligare ett område skulle ge bättre förutsättningar för ett intersektionellt perspektiv för såväl ungdoms- som jämställdhetspolitiken. MUCF har också haft flera jämställdhetspolitiska uppdrag inom skilda områden och har därigenom skaffat sig erfarenheter och insikter i frågor som rör flickor och pojkar, unga kvinnor respektive män. Ett ansvar för jämställdhetspolitiken skulle därmed inte vara en väsensskild uppgift för myndigheten i förhållande till övriga uppgifter.

Omfattningen av uppgifterna som rör jämställdhetspolitiken kan komma att variera över tid. Genom att samla uppgifterna på ett ställe kan regeringen både öka och minska omfattningen av insatser på ett flexibelt sätt.

Alternativet innebär ökade kostnader för att utföra de nya uppgifterna. De administrativa kostnaderna för de nya uppgifterna kan i likhet med alternativ 1 hållas nere jämfört med att inrätta en ny myndighet.

MUCF:s uppdrag inom ungdomspolitiken har under 2015 inriktats tydligare på ungas etablering i samhället och arbetslivet. Enligt

vad vi kunnat inhämta har regeringen valt detta fokus i ungdomspolitik mot bakgrund av sin mer övergripande målsättning att stärka sysselsättningen och minska arbetslösheten bland unga personer.¹³

MUCF skulle i detta alternativ svara för jämställdhetspolitik, ungdomspolitik och politiken för det civila samhället. En uppenbar risk med att ge MUCF i uppdrag att även svara för nationella uppgifter inom jämställdhetspolitiken är att regeringens strävan att stärka ungas etablering påverkas negativt, åtminstone på kort sikt.

Det finns därmed uppenbara risker att såväl jämställdhetspolitiken som ungdomspolitik och politiken för det civila samhället inte får tillräcklig uppmärksamhet och utrymme i förhållande till regeringens mål och ambitioner för de olika områdena.

En annan nackdel är att jämställdhetspolitiken har ett livscykelperspektiv som riskerar att inte få utrymme på grund av ett alltför starkt fokus på unga och ungdomspolitik.

Ytterligare en nackdel är att styrningen av jämställdhetspolitiken riskerar att påverkas negativt av alltför många verksamhetsområden. Alternativet innebär att tre departement i Regeringskansliet kommer att vara involverade i styrningen av MUCF. Huvudansvaret ligger för närvarande på Enheten för ungdomspolitik och folkbildning i Utbildningsdepartementet. Ansvar för politiken för det civila samhället ligger på Demokratienheten i Kulturdepartementet. Med jämställdhetspolitiken skulle en tredje enhet, Jämställdhetsenheten vid Socialdepartementet, också vara en del i styrningen av MUCF. En effektiv styrning av en myndighet gynnas inte av att styrningen av dess verksamhetsområden ligger i flera olika delar av Regeringskansliet. Mot denna bakgrund bedömer vi att ett delat ansvar för en myndighets verksamhet – det skulle ligga hos tre departement och tre enheter – i praktiken skulle ställa stora krav i styrningen av myndigheten.

Stora verksamhetsförändringar som att MUCF 2012 fick nya uppgifter när det gäller civilsamhällespolitiken, 2015 ett förändrat upp-

¹³ Intervju företrädare U/UC 2015-05-29. Uppdraget för MUCF är numera tydligare inriktat mot att bidra till ungas etablering, vilket tar sig i uttryck i myndighetens instruktion: "Myndigheten ska inom ramen för sina uppgifter utifrån ungdomars olika förutsättningar och levnadsvillkor bidra till ungdomars etablering i arbets- och samhällslivet", 3 §. I myndighetens regleringsbrev för 2015 har regeringen beslutat att "MUCF ska inom ramen för den ungdomspolitiska verksamheten prioritera insatser som rör ungdomars etablering i arbets- och samhällslivet, däribland ungdomars egen försörjning, ungdomars inflytande samt ungdomars psykiska hälsa".

drag inom ungdomspolitiken och – som ett möjligt tillägg till det – ansvar för ytterligare ett omfattande område i jämställdhetspolitiken, skulle innebära särskilda utmaningar för myndigheten.

13.6.3 Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – uppföljning och analys

Grund för prioriteringar och resultatredovisning

En grundläggande uppgift för myndigheten ska vara att svara för överblick över och kunskap om utvecklingen rörande jämställdhet och vilka resultat olika jämställdhetspolitiska uppdrag och insatser har lett till. Uppgiften för myndigheten bör vara att både ta del av andra myndigheters och aktörers underlag som rör jämställdhet och initiera och genomföra egna uppföljningar och analyser. Myndighetens uppföljning och analys bör i möjligaste mån utgå från ett intersektionellt perspektiv.

I myndighetens uppgifter ska också ingå att analysera styrningen av jämställdhetspolitiken. Det innebär att myndigheten ska kunna uppmärksamma behov av ändringar i regelverk eller behov av förtydliganden som rör regeringens styrning av myndigheter och verksamheter.

Myndigheten ska på samma sätt som myndigheter i övrigt på lämpligt sätt och i relevant utsträckning följa utvecklingen inom forskningen. Det faller sig naturligt att en expertmyndighet för jämställdhetspolitiken bör ha ett nära utbyte med akademien avseende områden som rör jämställdhetspolitiken.

Syftet med en mer sammanhållen uppföljning är att ge regeringen bättre underlag i fråga om vilka resultat som har nåtts och på så sätt lägga grunden för regeringens resultatredovisning till riksdagen. En mer sammanhållen uppföljning och analys ska också ge regeringen ett fördjupat underlag för vilka uppdrag som skulle kunna prioriteras.

Uppföljningen ska också ligga till grund för Regeringskansliets arbete med att bereda resultatskrivelser, handlingsplaner och strategier för jämställdhetspolitiken som regeringen väljer att utarbeta inom olika områden. På så sätt kan regeringens styrning bli mer strategisk och långsiktig och ta sin utgångspunkt i de resultat som har nåtts.

Uppföljningen ska komplettera och fördjupa

Myndighetens uppgifter väcker frågor om myndighetens ansvar för uppföljning i förhållande till de uppgifter som redan i dag finns på olika myndigheter inom olika områden. Enligt utredningens mening ska den jämställdhetspolitiska myndigheten inrikta sin uppföljning och analys på områden som inte blir tillräckligt belysta av andra och på frågor som berör flera departementsområden. Ansvariga myndigheter inom dessa områden ska givetvis fortsätta följa upp och analysera frågor som rör jämställdhet (t.ex. inom skolans eller socialtjänstens område). På samma sätt ska myndigheten inte heller genomföra de granskningar och utvärderingar som Statskontoret och ESV kan göra utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Dessa myndigheters kompetens i frågor om styrning och effektivitet ska givetvis även i fortsättningen tas tillvara i regeringens uppföljning.

Myndigheten ska dock kunna granska om det finns behov av insatser inom olika områden och om den uppföljning som görs inom dessa är tillräcklig för att regeringen ska kunna bedöma om de jämställdhetspolitiska målen nås. Ett konkret sådant behov av utveckling som denna utredning har identifierat är att förbättra möjligheterna för uppföljning och analys ur ett intersektionellt perspektiv.

Myndighetens uppgifter på detta område ska alltså inte ersätta den uppföljning och utvärdering som görs inom respektive verksamhetsområde, utan fungera som ett komplement till dessa. Myndigheten ska också väga samman de resultat som framkommer i den uppföljning och de utvärderingar som görs av andra myndigheter och aktörer. Syftet är att skapa en överblick och därigenom få en samlad bild utifrån jämställdhetspolitikens prioriteringar. Genom denna samlade bild kan erfarenheter och lärdomar från enskilda uppföljningar och utvärderingar tas tillvara samtidigt som systematiska brister följs upp och motverkas genom nya åtgärder eller utvecklade styrning.

Både den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) och utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) har visat på behovet av denna typ av uppföljningar som spänner över flera sektorer. Begränsningarna med att förlägga uppföljningsuppdrag på befintliga myndigheter är att det, av naturliga skäl, tenderar att bli en slagsida i analysen. Uppföljning över flera sektorer är svår att åstadkomma genom samverkan. Analysen av jämställdhetspolitiken riskerar att bli bristfällig.

Det säger sig självt att en myndighet inte kommer att kunna stå för en aktuell och samlad analys av allt som rör jämställdhet, utan det kommer att krävas att myndigheten på ett medvetet sätt väljer ut områden som den fördjupar sig i över tid. Inriktningen av myndighetens uppföljnings- och analysuppgifter bör utgå från de jämställdhetspolitiska delmålen och regeringens behov av information.

Myndigheten ska tillhandahålla en översikt över aktuella uppföljningar och utvärderingar som görs av andra myndigheter och organisationer, t.ex. på myndighetens hemsida, som kan komma att ta över ansvar för den nuvarande hemsidan www.jamstall.nu. Hur informationen i denna portal bör tas tillvara, bör övervägas i samband med inrättandet av myndigheten.

Inriktningen av myndighetens analysuppgifter bör preciseras i instruktion

Den svenska förvaltningsmodellen utgår ifrån att det är regeringen som styr myndigheterna. En myndighet kan inte styra en annan myndighet. Det innebär att den uppföljning och analys som en jämställdhetsmyndighet gör vänder sig till regeringen. Med utgångspunkt i det samlade underlaget som kommer från myndigheterna och från en jämställdhetsmyndighet ska regeringen göra sin egen bedömning av resultaten. Utifrån detta ska också regeringen kunna överväga nya förslag och behov av ändringar i sin styrning av myndigheterna och den offentliga verksamheten i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Inriktningen av myndighetens uppgifter i fråga om uppföljning och analys kommer att behöva preciseras i myndighetens instruktion. Till stor del kommer frågan om hur myndigheten utför sin uppföljningsuppgift vara något som behöver beaktas i regeringens löpande styrning av myndigheten.

Uppföljningen ska avlasta Regeringskansliet och underlätta regeringens styrning

Vi har kunnat konstatera att den ansvariga enheten, Jämställdhetsenheten, inom Regeringskansliet ägnar förhållandevis mycket tid åt myndighetsliknande uppgifter. Vi har också kunnat konstatera att

Regeringskansliet har haft begränsade förutsättningar att med framförhållning planera och följa upp jämställdhetspolitiska satsningar. Med rätt utformning ska en jämställdhetsmyndighet avlasta Regeringskansliet. En myndighet ska ge bättre förutsättningar för ett mer strategiskt arbete och svara upp mot de behov som regeringen har i fråga om att kunna göra rätt prioriteringar i jämställdhetspolitiken.

En myndighet kommer att ställa ökade krav på regeringens styrning av jämställdhetspolitiken. Arbetsbelastningen kommer även med en myndighet att vara hög i Regeringskansliet, men med en myndighet bör Regeringskansliet kunna lägga tid och energi på att utforma politiken och bedöma de uppföljningar och analyser som bl.a. en jämställdhetsmyndighet kommer att lämna. Även med en myndighet kommer det att vara Regeringskansliet som bereder beslut till regeringen.

13.6.4 Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – samordning av vissa uppdrag som rör flera departement och uppdrag som rör mäns våld mot kvinnor

I vissa fall samordna och genomföra uppdrag

En myndighet för jämställdhetspolitik ska samordna och genomföra uppdrag som rör flera departement och myndigheter. Den ska också genomföra andra uppdrag där en självklar uppdragstagare saknas. De uppdrag som rör enskilda verksamhetsområden ska dock samordnas och genomföras av de myndigheter som finns inom dessa områden. Ett uppdrag om jämställdhet som rör skolan ska t.ex. hanteras av skolmyndigheterna och inte av den nya myndigheten för jämställdhetspolitik.

Samordning av insatser som rör delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*

Utredningen om en nationell strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) har nyligen lämnat sina förslag på hur styrningen bör utformas avseende jämställdhetspolitikens delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma behovet av att inom befintlig myn-

dighetsstruktur sprida erfarenheter som stöd för berörda myndigheter och andra aktörer. Enligt utredningen skulle – om det fanns en jämställdhetsmyndighet – ett nationellt ansvar kunna läggas på en sådan.

Utredningen föreslår i stället att ett nationellt sekretariat och ett nationellt råd ska inrättas inom Regeringskansliet. Utredningen lämnar också flera förslag om hur delmålet bör brytas ned och genomföras av berörda myndigheter. Utredningens övergripande slutsats är att det krävs en bättre samordning, struktur och tydlighet när det gäller arbetet för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till att jämställdhetspolitiken bör hållas samman som en helhet, föreslår vi att en jämställdhetsmyndighet ska fullgöra de uppgifter som i SOU 2015:55 föreslås bli lagda ett nationellt sekretariat. Myndigheten kommer i denna del kunna avlasta Regeringskansliet.

Vi ser behov av att de tidsbegränsade nationella kompetens- och samordningsuppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län och länsstyrelsen i Östergötlands län har på området som helhet permanentas. Av bl.a. Brås utvärderingar och slutsatser i utredningen om en nationell strategi (SOU 2015:55) framgår att det finns ett behov av en bättre samordning mellan myndigheter som ansvarar för nationellt kunskapsstöd och en tydligare ansvarsfördelning på området.

Vår bedömning är också att det finns betydande fördelar med att hålla samman de nationella uppgifterna rörande *delmål 4 Mäns våld mot kvinnor* med de övriga uppgifter som rör uppföljning, analys, samordning och stöd inom jämställdhetspolitikens alla delmål. Jämställdhetspolitikens delmål hänger samman och påverkar varandra ömsesidigt. Flertalet uppdrag som rör *delmål 4 Mäns våld mot kvinnor* under de senaste två mandatperioderna har varit tillfälliga. Den nu påbörjade institutionaliseringen på området har till övervägande del utvecklats utifrån tillfälliga regeringsuppdrag. För att arbetet ska kunna fortsätta utvecklas och integreras i ordinarie verksamheter behövs långsiktiga förutsättningar. Med tanke på att några motsvarande större satsningar som genomfördes inom ramen för regeringens jämställdhetsåtgärder 2007–2014 sannolikt inte kommer att göras inom överskådlig tid, blir det enligt vår bedömning ännu viktigare med stöd och samordning i arbetet inom området. En fast och sammanhållen funktion för uppföljning, analys, samordning och stöd

som omfattar hela delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor* kopplat till övriga delmål skulle bidra till detta.

Mot denna bakgrund bör, enligt vår bedömning, de nationella uppgifter rörande hedersrelaterat våld och förtryck som i dag utförs av Länsstyrelsen i Östergötlands län föras över till den nya myndigheten.

När det gäller Länsstyrelsen i Stockholms län är deras samordningsuppdrag bredare än jämställdhetspolitiken och omfattar insatser som generellt rör människohandel även för andra ändamål än sexuella. Det är därför inte självklart att en jämställdhetsmyndighet ska ges ett permanent samordningsuppdrag inom alla delar av detta område.

Ansvarsfördelningen bör ses över ytterligare

Enligt vår bedömning finns det skäl att se över ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten som ges i uppdrag att samordna vissa insatser som rör delmål 4 och Länsstyrelsen i Stockholms län, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid) och Socialstyrelsen i syfte att säkerställa en effektiv samverkan mellan myndigheterna.

De uppgifter som Uppsala universitet (NCK) har överlappar till viss del de nationella uppgifter som Länsstyrelsen i Östergötland har på området hedersrelaterat våld och förtryck (se kap. 9.9.5). Det finns betydande likheter i de uppgifter som Uppsala universitet (NCK), Länsstyrelsen i Östergötland respektive Stockholm har i dag (t.ex. rörande kunskapsstöd, metodutveckling, information- och kunskapspridning). Det är därför troligt att betydande synergieffekter skulle kunna vinnas genom att samordna ansvaret för frågorna.

Vår bedömning är att ansvarsfördelning och organisering rörande de nationella kompetens- och samordningsuppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län och Uppsala universitet (NCK) har bör ses över närmare i relation till en ny jämställdhetsmyndighet och dess uppgifter. Mot bakgrund av Socialstyrelsens strategiska ansvar och uppdrag på området kan det också finnas anledning att belysa hur samverkan mellan den nya myndigheten och Socialstyrelsen bör regleras. En översyn bör göras i samband med att den nya myndigheten inrättas och bör även ges i uppdrag att pröva om det finns ytterligare uppgifter som bör föras över till och samordnas av den nya myndigheten.

13.6.5 Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – stöd i jämställdhetsarbetet till myndigheter, kommuner, landsting och regioner

Det krävs ett externt stöd även i fortsättningen till myndigheter som arbetar med jämställdhetsintegrering. Nya metoder utvecklas, erfarenheter behöver spridas och kompetensen i frågor som rör jämställdhetsintegrering behöver säkerställas i samband med förändringar i organisation och personal vid myndigheterna.

Mot bakgrund av de positiva erfarenheter som finns av att ge myndigheter i uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering parallellt med att de erbjuds stöd, föreslår vi att regeringen fortsätter med detta upplägg. Vi föreslår att detta stöd permanentas.

Omfattningen av stödet kommer sannolikt att behöva variera beroende på myndigheternas behov. Om fler myndigheter ges i uppdrag att arbeta med ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet kommer behovet av stöd att öka.

Vi ser det som angeläget att stödet till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering avser både det interna och externa jämställdhetsarbetet. För flera myndigheter med medborgarnära kontakter är det naturligt att koppla samman dessa delar.

Utredningen noterar att merparten av landets kommuner, landsting och regioner inte har deltagit i programmet HåJ. Det innebär sannolikt att behoven av att stödja kommuner och landsting är större än de som har observerats inom ramen för HåJ-satsningen. I takt med att jämställdhetsarbetet sprids på fler händer och ökar i volym ökar behovet av en sammanhållande aktör med överblick, samlat grepp och långsiktigt ansvar.

Enligt vår bedömning finns starka skäl att hålla samman ett externt stöd med en utvecklad samlad uppföljning för att säkerställa att kunskap som vinnns i uppföljningen också kan ligga till grund för stöd till myndigheterna. En del i det nuvarande stödet, som Nationella sekretariatet för genusforskning ansvarar för, har varit att också lämna underlag till regeringen om hur myndigheterna arbetar med jämställdhetsintegrering och vilka erfarenheter som vunnits. Vår bedömning är att denna uppföljning kommer att behövas även i det fortsatta arbetet. Det är därför angeläget att regeringen kan få en samlad bild av hur arbetet med jämställdhetsintegrering utvecklas

och att det ingår som en del i den samlade uppföljningen som myndigheten ska ansvara för.

Utifrån myndighetens huvudsakliga uppgifter att följa upp och analysera samt stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering kommer en jämställdhetsmyndighet att kunna bygga upp en generell kompetens i frågor som rör jämställdhet. Vi ser det som naturligt att denna kompetens ska kunna användas i olika sammanhang och att myndigheten t.ex. ska kunna svara för visst erfarenhetsutbyte.

I första hand bör myndighetens stödjande uppgifter avse den statliga sektorn, men också rikta sig till den kommunala sektorn och andra delar av samhället. SKL har framfört till Jämställdhetsutredningen att det finns behov av ”någon form av kompetensplattform där kunskap och erfarenheter av jämställdhetsarbete kan samlas, spridas och utvecklas”.¹⁴

Den uppföljning och de analyser som myndigheten gör kommer att kunna fungera som ett stöd för olika aktörers jämställdhetsarbete, t.ex. inom det civila samhället och privata näringslivet.

Myndigheten kommer i dessa delar att kunna avlasta Regeringskansliet som i dag avsätter resurser för detta.

13.6.6 Jämställdhetsmyndighetens uppgifter – statistik, fördelning av bidrag, och stöd i EU-samarbete m.m.

Fördelning av bidrag till jämställdhetsprojekt

För närvarande finns ett statsbidrag inom jämställdhetspolitiken som fördelas i enlighet med förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. Enligt MUCF egen utsago har det funnits fördelar med att arbeta med både främjande insatser och bidragsgivning. En effekt som framhålls är att de främjande insatserna satt avtryck i projektansökningar som avsett bidragsgivningen.¹⁵

Vi finner därför att uppgifter som rör bidragsgivning inom det jämställdhetspolitiska området bör hållas samman med övriga uppgifter. Det är en vanlig ordning att låta berörda myndigheter fördela

¹⁴ Skrivelse till Jämställdhetsutredningen från arbetsutskottet i Sveriges kommuner och landsting (SKL), 2015-02-18 dnr: 15/0722.

¹⁵ Se också MUCF (2015b).

de statsbidrag som riksdag och regering har valt att inrätta. Det är t.ex. fallet med Socialstyrelsen som fördelar ett stort antal statsbidrag som rör det sociala området och Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget som fördelar statsbidrag som rör nationella minoriteter.¹⁶ Det främsta skälet att MUCF har i uppdrag att fördela statsbidraget för jämställdhetsprojekt är att det har saknats en given myndighet för jämställdhetspolitiken. Vi föreslår därför att uppgiften att fördela bidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt förs över till en ny myndighet från MUCF i samband med att en ny myndighet för jämställdhetspolitik bildas.

Ansvar för statistik

SCB ansvarar för den nationella jämställdhetsstatistiken och de indikatorer som finns för att följa upp de jämställdhetspolitiska målen. Enligt vår bedömning bör detta ansvar ligga kvar på SCB, men en jämställdhetsmyndighet bör få i uppdrag att svara för att utveckla indikatorerna.

En myndighet kommer i denna del kunna avlasta Regeringskansliet.

Stöd i EU-arbetet och underlag till internationella övervakningsorgan

En ny myndighet ska också kunna bistå i EU-arbetet och det internationella samarbetet i stort, t.ex. genom att delta i arbetsgrupper, möten och internationella besök samt sammanställa underlag inför internationella granskningar. I detta sammanhang kommer en myndighet kunna avlasta Regeringskansliet i förhållandevis stor utsträckning. Regeringskansliet är i dag engagerat bl.a. i det nordiska samarbetet, Europarådet, EU och FN samt OECD.

¹⁶ Se bl.a. förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. och förordning (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter.

13.7 Länsstyrelsernas uppdrag och uppgifter

Förslag: Länsstyrelsernas uppgifter i fråga om jämställdhet ska kvarstå. Länsstyrelserna ska även i fortsättningen stödja och samordna det regionala arbetet med att genomföra insatser som syftar till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

För att understryka att länsstyrelsernas uppgifter i fråga om jämställdhet är en angelägenhet för hela länsstyrelsen, ska regeringen inte längre reglera att det vid varje länsstyrelse ska finnas en särskilt sakkunnig i frågor om jämställdhet.

Länsstyrelserna ska utifrån regeringens behov och de regionala förutsättningarna samordna och stödja arbetet på regional nivå. Följande tillägg görs i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion:

- Länsstyrelsen ska samordna, stödja och följa upp det regionala arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Länsstyrelsen ska lämna underlag till Jämställdhetsmyndigheten och samråda med myndigheten om vilken redovisning som behövs (tillägg till 5 § länsstyrelseinstruktionen).

Förändringarna i länsstyrelseinstruktionen ska träda i kraft den 1 juli 2017.

13.7.1 Ett fortsatt uppdrag

Länsstyrelsernas uppdrag inom jämställdhetspolitiken bör kvarstå. Länsstyrelserna fullgör flera viktiga uppgifter som rör mäns våld mot kvinnor. Genom sin närvaro i och kännedom om länen och mot bakgrund av lång erfarenhet av regionalt jämställdhetsarbete, svarar länsstyrelserna för värdefullt stöd gentemot kommuner och statliga myndigheter med regional organisation. Länsstyrelserna bör kunna användas i högre grad genom en mer aktiv uppföljning av jämställdhetsarbetet på regional nivå.

Den särskilda satsningen Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ) tycks ha bidragit till att jämställdhetsarbetet har fått en ny- eller omstart i länsstyrelsernas arbete. Detta bör länsstyrelserna självfallet ta tillvara. Vi har i sammanhanget kunnat notera att kommu-

nera i viss utsträckning uppskattar det arbete som länsstyrelserna utför, men att de också uttrycker viss kritik.

Utredningen om en nationell strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) m.fl. har föreslagit att länsstyrelsernas samordningsuppdrag inom området ska stärkas och permanentas. I enlighet med våra avgränsningar har vi på ett övergripande plan analyserat länsstyrelsernas uppgifter inom detta område. I slutbetänkandet (SOU 2015:55) lämnas flera konkreta förslag som rör mål, handlingsprogram och rapportering som vi inte tar ställning till i detta betänkande.¹⁷

Vår bedömning är att länsstyrelserna bör ges en permanent roll i frågor som rör insatser mot mäns våld mot kvinnor, men hur dessa bör utformas bör övervägas i samband med den fortsatta beredningen av SOU 2015:55. Länsstyrelsernas uppdrag bör utformas utifrån att en jämställdhetsmyndighet inrättas som även ges ett nationellt ansvar att samordna och stödja arbetet som rör mäns våld mot kvinnor.

13.7.2 Regeringens uppföljning bör bli tydligare

Regeringen bör i högre grad följa upp och ge återkoppling på länsstyrelsernas uppgifter. Utöver den uppföljning och återkoppling som regeringen ger i dag inom ramen för den ordinarie årliga styrningen av länsstyrelserna, bör regeringen även finna andra former för att uppmärksamma jämställdhetspolitiken och se till att uppföljningen vänder sig till samtliga länsstyrelser. Med en ny myndighet ges enligt vår bedömning förutsättningar för en sådan tydligare uppföljning.

13.7.3 Särskilt sakkunniga bör inte längre regleras i instruktionen

Sett ur ett övergripande styrningsperspektiv bör regeringen vara varsam med att föreskriva i detalj hur en myndighet ska organisera och utforma sin verksamhet. Som det har framgått av utredningens iakttagelser finns vissa oklarheter kring att det vid länsstyrelserna ska finnas en särskilt sakkunnig för frågor om jämställdhet. Dels varierar

¹⁷ Även (SOU 2014:49) och Länsstyrelsen i Stockholm (2015a) föreslår en permanentning av samordningsuppdraget.

omfattningen av den särskilde sakkunnigas tjänstgöringsgrad, dels bör det ankomma på respektive länsstyrelse att bestämma hur myndigheten genomför sina uppgifter.

Vi föreslår därför att denna reglering tas bort för att därigenom betona att ansvaret för uppgifter som rör jämställdhet är en angelägenhet för hela myndigheten och dess ledning.

Vi vill betona att vårt förslag inte grundas på någon negativ bedömning av det arbete som de särskilt sakkunniga har genomfört. I själva verket har de särskilt sakkunniga spelat en viktig roll i länsstyrelsernas arbete. Snarare handlar vår bedömning om att länsstyrelserna skulle kunna göra mer inom området.

Det finns dock en risk med att ompröva denna reglering. Att fullt ut överlåta till länsstyrelserna att bestämma om hur de ska arbeta med frågor om jämställdhet kan innebära att de framsteg som har uppnåtts genom bl.a. det särskilda projektet LUJ (länsstyrelserna utvecklar jämställdhet) går förlorade. Det finns också en risk att det utvecklingsarbete som kanaliseras i de regionala nätverk och det stöd som länsstyrelserna fullgör gentemot kommuner och myndigheter med en regional organisation påverkas negativt.

Vi menar dock att den nuvarande regleringen inte går att motivera utifrån ett styrningsperspektiv. Vi utesluter inte att denna reglering i själva verket kan ha hämmat i stället för att utveckla ett aktivt arbete med jämställdhet. De risker som finns med att ta bort denna reglering i form av minskade insatser och resurser från länsstyrelserna bör kunna vägas upp av en aktiv uppföljning från regeringens sida.

13.7.4 Länsstyrelsernas uppdrag att samordna och stödja det regionala jämställdhetsarbetet

För närvarande ska länsstyrelserna enligt sin instruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet och att länsstyrelserna har uppgifter i uppdrag i fråga om jämställdhet enligt 2 § och 4 § i länsstyrelseinstruktionen. Det föreskrivs vidare i instruktionen, 5 §, att länsstyrelsen ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet och ska genomgående analysera och presentera individbaserad

statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta.¹⁸

Behovet av länsstyrelserna i jämställdhetsarbetet på regional nivå kommer att variera över tid och mellan olika utgifts- och verksamhetsområden. Inom vissa områden kan det finnas större behov av länsstyrelsernas uppgifter, exempelvis insatser som mäns våld mot kvinnor. Inom andra områden finns det andra regionala aktörer som ska säkerställa ett jämställdhetsperspektiv på regional nivå, exempelvis i det regionala utvecklingsarbetet som i hög grad är ett ansvar för kommuner, landsting och regioner.¹⁹ Hur länsstyrelserna ska användas i olika sammanhang bör i första hand regleras i enskilda regeringsbeslut eller i länsstyrelsernas regleringsbrev.

Det är dock angeläget att länsstyrelserna används på rätt sätt i jämställdhetsarbetet på regional nivå. I kraft av sina uppgifter har länsstyrelserna överblick och kunskap om de regionala förhållandena i länen. Detta är en resurs som regeringen även i fortsättningen bör ta tillvara i jämställdhetsarbetet. En viktig fördel med att använda sig av länsstyrelserna är att jämställdhetspolitikens olika mål kan hållas samman, vilket enligt vår bedömning stärker förutsättningarna att nå de olika målen. Vi finner också att länsstyrelserna i större utsträckning bör användas för att följa upp jämställdhetsarbetet på regional nivå. Vi föreslår att följande tillägg görs till länsstyrelseinstruktionen (SFS 2007:825).

Tillägg till 5 §: Länsstyrelsen ska samordna, stödja och följa upp det regionala arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Länsstyrelsen ska lämna underlag till Jämställdhetsmyndigheten och samråda med myndigheten om vilken redovisning som behövs.

Med denna uppgift avses jämställdhetsarbetet på regional nivå. Ett sätt att även samordna och stödja arbetet på regional nivå är att fortsätta att ta fram regionala strategier som förankras hos berörda aktörer och som utgår från regeringens jämställdhetspolitiska mål och prioriteringar inom olika utgifts- och verksamhetsområden. Sådana uppdrag bör i likhet med nuvarande styrning regleras i läns-

¹⁸ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion 2 §, 3 § art. 13, samt 5 § art. 1 och 2.

¹⁹ Vi gör i detta sammanhang ingen bedömning av hur länsstyrelsernas uppgifter som rör delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* ska utformas. Förslag i dessa delar har lämnats i SOU 2015:55.

styrelsernas regleringsbrev. Länsstyrelsens uppföljning kommer att vara ett viktigt underlag för den föreslagna jämställdhetsmyndighetens arbete. Vi föreslår därför att det i instruktionen för länsstyrelserna framgår att länsstyrelserna ska lämna underlag till myndigheten.

Vilken redovisning som ska lämnas behöver länsstyrelserna och den nya myndigheten samråda om. Självklart ska länsstyrelserna i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa sin uppgift i årsredovisningarna.

13.7.5 Stöd i länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering

En jämställdhetsmyndighet bör även verka för att utveckla länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering. På kort sikt kan det finnas behov av att stödja länsstyrelsernas utvecklingsarbete och förlänga det pågående LUJ-projektet. I det ligger att det på kort sikt kan finnas behov av en länsstyrelsegemensam stöd- och samordningsfunktion. På längre sikt bör dock utgångspunkten vara att en ny jämställdhetsmyndighet ska kunna svara även för det stöd som länsstyrelserna är i behov av.

14 Kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser

14.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för utredningens kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser.

14.2 Förslag till finansiering

Förslag: Myndigheten ska finansieras av anslaget 3.1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder*. Myndighetens anslag ska uppgå till 41 miljoner kronor per år.

Av de förslag som utredningen lämnar är det förslaget om att inrätta en myndighet som kräver finansiering. Övriga förslag bedöms inte leda till kostnadsökningar för staten, utan ska enligt utredningens bedömning huvudsakligen genomföras inom nuvarande ekonomiska ramar. Utredningen vill samtidigt uppmärksamma att utredningen inte lämnar förslag på finansiering i fråga om länsstyrelsernas uppgifter som rör arbetet med delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*, men ändå bedömer att länsstyrelserna bör ges permanenta uppgifter inom detta område. Utredningen om en strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) har lämnat förslag som rör kostnader för dessa uppgifter.

Anslaget bör uppgå till en nivå motsvarande 41 miljoner kronor. Enligt utredningens bedömning krävs en finansiering som gör det möjligt att anställa minst 33 årsarbetskrafter. Utredningen har beräknat kostnaderna enligt följande.

Tabell 14.1 Myndighetens resursbehov

Årsarbetskrafter och kostnader

Uppgifter	Årsarbetskrafter	Kostnader (tkr)
Ledning och administration	5	5 000
Uppföljning och analys	10	8 000
Samordning och stöd	12	9 600
Internationellt arbete och bidragsgivning	3	2 400
Information och kommunikation	3	2 400
Lokaler		3 500
Övriga driftskostnader		10 000
Totalt	33	40 900

Nedan preciserar utredningen vilka kostnader som myndighetens uppgifter medför.

Ledning och administrativa kostnader

Utöver en myndighetschef behövs andra ledningsfunktioner för personalfrågor, administrativ ledning och administrativa tjänster såsom registratur, assistentstöd, IT. Sammanlagt krävs minst 5 årsarbetskrafter. Dessa kostnader beräknas till 5 miljoner kronor per år.

Analys och uppföljning

Myndigheten ska ta del av och analysera underlag och information som tas fram av andra myndigheter och organisationer. Myndigheten ska genomföra egna uppföljningar och utvärderingar som belyser utvecklingen rörande jämställdhet och vilka effekter som olika åtgärder har haft. Myndigheten ska analysera hur styrningen av jämställdhetspolitiken utvecklas. Myndigheten ska också göra kunskapen tillgänglig och peka på områden som behöver analyseras mer eller som bör bli föremål för insatser från samhällets sida. Myndigheten ska också tillhandahålla underlag till Regeringskansliet i samband med internationella granskningar och rapporter.

En del av uppföljningsuppgiften omfattar också att ansvara för att jämställdhetspolitikens indikatorer utvecklas.

Utredningens bedömning är att dessa delar av myndighetens verksamhet kommer att kräva tio helårsarbetskrafter vilket motsvarar en kostnad på ca 8 miljoner kronor per år.

Samordning och stöd

Myndighetens övriga två huvuduppgifter att samordna och stödja kommer att kunna utföras parallellt. I att samordna ingår att på regeringens uppdrag samordna insatser som regeringen beslutar om och som inte någon annan myndighet kan svara för. I att ge stöd ingår att stödja andra myndigheter och andra aktörers arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten.

Utredningen föreslår vidare att myndigheten ska ha en uttalad roll att stödja samordningen av insatser som görs inom delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. I ett första skede ska uppgifter som för närvarande är temporära och fullgörs av Länsstyrelsen i Östergötland föras till myndigheten. Enligt utredningens bedömning motsvarar detta cirka tre årsarbetskrafter. Utöver detta behövs också en förstärkning för att kunna fullgöra de samordningsuppgifter som behövs i övrigt rörande delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Utredningen om en strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) har uppskattat kostnaderna för det sekretariat för samordning som utredningen föreslår till 3 miljoner kronor.

Enligt utredningens bedömning krävs det sammanlagt 12 årsarbetskrafter för ovanstående uppgifter, vilket motsvarar 9,6 miljoner kronor.

I ett andra skede kan det – beroende på vilken bedömning som görs i den fortsatta utrednings- och beredningsprocess som vi föreslår i fråga om ansvarsfördelningen mellan myndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län och NCK – bli aktuellt med ytterligare resurser till myndigheten för dessa uppgifter.

Övriga uppgifter – bidragsgivning, EU-samarbetet och övrigt internationellt samarbete och kommunikation

Myndigheten ska fördela bidrag i enlighet med förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt och utifrån regeringens uppdrag delta i EU-samarbetet samt i övrigt biträda i de

internationella uppgifter som finns på jämställdhetsområdet. Det kan röra sig exempelvis om deltagande i olika arbetsgrupper eller andra samarbetsfora i EU, FN, Nordiska ministerrådet och OECD samt att bistå Regeringskansliet med underlag för deltagande i det internationella samarbetet. För dessa uppgifter krävs tre årsarbetskrafter.

I de utåtriktade stödjande uppgifterna ligger också att informera och kommunicera kunskap om jämställdhetspolitikens utveckling och fungera som metodstöd för jämställdhetsarbete. Myndighetens uppgifter riktar sig i hög grad till myndigheter, kommuner, landsting, regioner och andra aktörer i samhället. En del i myndighetens alla uppgifter blir att kommunicera och ge information. I myndighetens uppgifter att kommunicera och svara för information ligger ansvaret att tillhandahålla information och underlag från olika myndigheter (motsvarande dagens portal www.jamstall.nu) och bedriva ett aktivt informationsarbete. Dessa uppgifter beräknas kräva tre årsarbetskrafter. Sammanlagt motsvarar resursbehovet ca 5 miljoner kronor.

Lokaler

Utredningen utgår från att myndigheten lokaliseras så kostnadseffektivt som möjligt. Ett alternativ är att samlokalisera myndigheten tillsammans med andra myndigheter, vilket gör det möjligt att dela på administrativa kostnader för reception och telefoni. Utredningen har utgått från en schablonkostnad för lokaler.

Övriga driftskostnader

Myndigheten behöver resurser för att genomföra sina uppgifter. Myndigheten ska anslutas till Statens Servicecenter som tillhandahåller ekonomiadministrativa system. Myndigheten behöver också resurser för resor, kompetensutveckling deltagande i konferenser etc. Myndigheten behöver också resurser för att kunna ta över webbportalen www.jamstall.nu.

Utredningen har utgått från en schablonkostnad för driftskostnaderna samt beräknat kostnaderna för att kunna vidareutveckla www.jamstall.nu.

Nuvarande kostnader

För närvarande fullgörs en del av de uppgifter som myndigheten ska svara för av Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet. Dessa uppgifter har en temporär finansiering och uppgår till ca 10 miljoner kronor per år.

14.3 Konsekvenser för berörda myndigheter

14.3.1 Tillägg i länsstyrelsernas instruktion

Utredningen föreslår ett tillägg i länsstyrelsens instruktion. Förslaget medför inga förändringar i länsstyrelsernas uppgifter. Länsstyrelserna har i dag en instruktionsenlig uppgift att verka för att nationella mål får genomslag i det egna länet och till uppgift att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Utredningens förslag innebär ett förtydligande av länsstyrelsernas uppgifter och medför därför inga kostnader för staten.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska ges en permanent roll i frågor som rör insatser mot mäns våld mot kvinnor. Detta förutsätter dock att länsstyrelserna ges ekonomiska förutsättningar för det arbetet. Vi lämnar i denna del ingen kostnadsberäkning eller förslag till finansiering, utan hänvisar till de förslag och beräkningar som lämnats av Utredningen om strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55).¹

14.3.2 Konsekvenser för länsstyrelserna i Östergötland och Stockholms län samt Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor (MUCF)

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Utredningen föreslår att de temporära uppgifter som rör det nationella kompetens- och samordningsuppdraget rörande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck som Länsstyrelsen i Östergötlands

¹ I SOU 2015:55 lämnas förslag på att länsstyrelsernas anslag ska öka med sammanlagt 30 miljoner kronor för denna uppgift.

län ansvarar för ska permanentas och föras över till den nya myndigheten.

För Länsstyrelsen i Östergötlands del innebär förslaget att uppdraget om ett nationellt kompetensteam mot tvångs- och barnäkten-skap samt hedersrelaterat våld och förtryck (inklusive konsultations-telefonen för myndigheter) förs över till den nya myndigheten. Det-samma gäller uppdraget att fördela utvecklingsmedel till nationella och länsövergripande insatser på området, förutsatt att sådana medel anslås även i fortsättningen.²

Utredningen har inhämtat underlag från Länsstyrelsen i Östergötlands län om vilka konsekvenser ett överförande av upp-gifter skulle medföra och vad som skulle krävas för att föra upp-gifterna till en ny myndighet.³

Länsstyrelsen i Östergötland framhåller att det kräver omfattande resurser, sakkunskap och tillgång till extern expertis för att en ny myndighet ska kunna överta länsstyrelsens roll som operativ aktör på området (kompetensteam, stödtelefon, utbildningsinsatser, stöd m.m.) En farhåga som framförs är att en överföring av uppgifterna kan påverka utvecklingen inom sakområdet och innebära en tillbaka-gång avseende den utveckling som i dag sker i berörda verksamheter och myndigheter. Vidare framhålls att en ny myndighet måste ha mandat och trovärdighet i förhållande till myndigheter på regional och lokal nivå för att nå ut.

Vår bedömning är att de problem som länsstyrelsen för fram är överkomliga att hantera och uppvägs av att uppgifterna permanentas samt hålls samman med övriga uppgifter inom jämställdhetspolitiken.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Det nationella uppdraget till länsstyrelsen i Stockholm rör nationell samordning, stärkt samverkan, operativt metodstöd, arbete med tryggt återvändande och stödprogram för rehabilitering för personer som har utsatts för prostitution och människohandel för sexuella

² Utredningen har inte gjort någon bedömning av den närmare inriktningen på hur insatser rörande delmål 4 *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* bör utformas. Förslag inom detta område lämnas av Utredningen om en strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55).

³ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2015c).

och andra ändamål. Även länsstyrelsen i Stockholm har i uppgift att fördela medel till utvecklingsprojekt som bedrivs av myndigheter eller frivilligorganisationer.⁴

Utredningen föreslår också att den samordning som Länsstyrelsen i Stockholms län svarar för när det gäller arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella och andra ändamål också bör permanentas. Om och på vilket sätt dessa uppgifter bör föras över till den jämställdhetsmyndigheten, bör enligt utredningen ses över och utredas ytterligare.

Utredningen har inhämtat underlag från Länsstyrelsen i Stockholms län om vilka konsekvenser ett överförande av uppgifter skulle medföra och vad som skulle krävas för att föra uppgifterna till en ny myndighet.⁵

Länsstyrelsen i Stockholms län för fram att länsstyrelsens uppdrag om prostitution och människohandel är bredare än det som innefattas i jämställdhetspolitikens delmål om mäns våld mot kvinnor. I uppdraget ingår också att samordna insatser av alla former av utnyttjanden som rör människohandel, såsom tvångsarbete, krigstjänst, avlägsnande av organ eller annan verksamhet som innebär nödläge för den utsatte. Detta utvidgade uppdrag finansieras för närvarande med medel från sammanlagt fyra utgiftsområden.⁶

Enligt länsstyrelsen bör människohandelsuppdragen hållas ihop. Enligt länsstyrelsen skulle det vara till nackdel att dela på uppdragen och flytta över samordning och samverkan enbart i de delar som rör människohandel för sexuella ändamål och prostitution. En permanent funktion för samordning och samverkan, oavsett organisatorisk hemvist, måste av sakliga skäl omfatta prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt människohandel som syftar till avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, t.ex. tiggeri.

Om uppgifterna skulle flyttas över till en ny myndighet, för länsstyrelsen fram att en ny aktör skulle behöva bygga upp nätverk på nationell, regional och lokal nivå motsvarande de befintliga nätverk som Länsstyrelsen i Stockholms län byggt upp. En överföring

⁴ Även i detta konkreta fall har det inte ingått utredningens uppdrag att lämna konkreta förslag på insatser, se ovan.

⁵ Länsstyrelsen Stockholms län (2015b).

⁶ Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, utgiftsområde 8 Migration, utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

av dessa nätverk och kunskap skulle vara nödvändig. Enligt länsstyrelsen är det även viktigt att samordningsfunktionen geografiskt ligger i Stockholm då många andra aktörer inom sakområdet också finns i Stockholm. Länsstyrelsen menar att också närheten till regeringskansliet underlättar samordningen.

Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor (MUCF)

För närvarande ansvarar MUCF för att fördela bidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. Det är ett av flera bidrag som myndigheten ansvarar för och fördelar efter ansökningar. Bidraget uppgår till 7 miljoner kronor. MUCF fördelar bidrag till organisation och projekt till en summa av 328 miljoner kronor. Den sammanlagda redovisade kostnaden för detta uppgår till drygt 14 miljoner kronor per år. Vår bedömning är därför att föra över uppgiften från MUCF till den nya myndigheten för jämställdhet får mindre konsekvenser för MUCF.⁷

14.3.3 Konsekvenser för Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning)

En jämställdhetsmyndighet ska svara för det stöd som Göteborgs universitet för närvarande svarar för. Universitetets uppdrag är temporärt och sträcker sig t.o.m. 2018.

Utredningens förslag avser endast de temporära uppdrag som regeringen gett inom ramen för JiM-programmet och ansvar för webbportalen www.jamstall.nu. Utredningens förslag avser inte universitetets grundläggande uppdrag som Nationella sekretariatet för genusforskning har. Förslaget bedöms därför inte få någon större påverkan för universitetets uppgifter som rör sekretariatet.

En myndighet för jämställdhet kommer att behöva samverka nära med Göteborgs universitet och Nationella sekretariatet för genusforskning, inte minst i frågor om hur aktuella forskningsrön på bästa sätt kan tas tillvara i arbetet med att stödja myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer i arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv och att nå de jämställdhetspolitiska målen.

⁷ MUCF (2015a).

14.3.4 Konsekvenser för Uppsala universitet (NCK), Diskrimineringsombudsmannen och Socialstyrelsen

En jämställdhetsmyndighet kommer att behöva samverka nära med flera myndigheter. Förutom Göteborgs universitet och det Nationella sekretariatet för genusforskning, bör särskilt Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Socialstyrelsen nämnas.

När det gäller NCK föreslår utredningen att ansvarsfördelningen mellan en myndighet för jämställdhet, Länsstyrelsen i Stockholms län och NCK ska ses över i syfte att ge förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande. Vilka konsekvenser eventuella förändringar i NCK:s uppgifter kan medföra bör analyseras i samband i ett fortsatt utrednings- och beredningsarbete.

När det gäller DO och Socialstyrelsen är det viktigt att en myndighet för jämställdhet finner lämpliga former för sitt samarbete med DO och Socialstyrelsen som båda har uppgifter som är centrala för jämställdhetspolitiken. På så sätt kan förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande och tydlighet gentemot enskilda myndigheter, aktörer och medborgare säkerställas.

14.3.5 Konsekvenser för Regeringskansliet

En myndighet för jämställdhet innebär en avlastning för Regeringskansliet främst i frågor som rör analys, uppföljning och deltagande eller stöd i EU-samarbetet och det övriga internationella samarbetet. En myndighet innebär sammantaget bättre förutsättningar för Regeringskansliets arbete med att biträda regeringen i att bereda underlag för beslut och att Regeringskansliet både kan frigöra resurser samt använda sina resurser mer strategiskt.

14.4 Övriga konsekvenser

Förutom kostnadsberäkningar ska kommittéer även analysera samhällsekonomiska konsekvenser samt ange konsekvenser som har betydelse för den kommunala självstyrelsen och för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Likaså ska kommittéer redovisa eventuella konsekvenser som rör sysselsättning och offentlig service

i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Slutligen ska kommittéer redogöra för konsekvenser som påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.⁸

Utredningen bedömer att det kommunala självstyret inte kommer att påverkas av utredningens förslag. Utredningens förslag utgår från den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Utredningen bedömer att förslagen om en bättre samordning och uppföljning av jämställdhetspolitiken kommer att påverka arbetet mot brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet positivt. Utredningen om en strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) har i sitt slutbetänkande närmare belyst de socioekonomiska kostnaderna av mäns våld mot kvinnor. Vår bedömning är att våra förslag kommer att ge bättre förutsättningar för samhällets insatser för att minska och eliminera dessa kostnader.⁹

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de kommer att ge bättre förutsättningar för ett jämställt samhälle. Förslagen till mål och delmål och en ökad betoning på ett intersektionellt och livscykelperspektiv syftar till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män samt stärka förutsättningarna att nå de integrationspolitiska målen. Även utredningens förslag om en ökad tydlighet i regeringens styrning, vilket inkluderar stärkt uppföljning och analys av utvecklingen och insatser, bedöms påverka jämställdheten positivt och stärka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Likaså är det utredningens bedömning att utredningens förslag om en tydligare och mer resultatriktad styrning av jämställdhetspolitiken kommer att påverka sysselställning och offentlig service positivt. Detsamma gäller förutsättningarna för företagande.

Utredningen bedömer att utredningens förslag kommer att leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser, även om dessa inte är möjliga att skatta i absoluta tal. Ett tydligare och utvecklat jämställdhetsperspektiv i de offentliga verksamheterna innebär bättre möjligheter att fördela de offentligt finansierade medlen mer träffsäkert och rättvist. Utredningen föreslår att ett intersektionellt

⁸ Kommittéförordning (1998:1474).

⁹ SOU 2015:55, se bilaga 6. Det krävs, vilket framgår av de beräkningar som återges i SOU 2015:55, ytterligare beräkningar för att skatta de verkliga kostnader som mäns våld mot kvinnor innebär

perspektiv ska förstärkas i genomförandet och uppföljningen av jämställdhetspolitiken. Sammantaget är det utredningens bedömning att detta – ett ökat genomslag för jämställdhetspolitiken – kommer att bidra till att fler kan uppnå egen försörjning, en bättre hälsa, minskad sjukskrivning och att kvinnor och män får ökade möjligheter att använda sin fulla potential i samhället. De långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms därför som stora.

Referenser

- Abrahamsson, Lena (2009). *Att återställa ordningen*. Umeå: Borea.
- Abrahamsson, Lena och Gonäs, Lena (2014). "Jämställda organisationer – att bryta ny mark". Kapitel 1 i SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- Albrecht, James, Thoursie Skogman Peter och Vroman Susan (2015). *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*. Rapport 2015:1. Uppsala: IFAU.
- AllBright (2013). *Två steg framåt, ett steg tillbaka. AllBrightrapporten 2013*. <http://allbright.se/wp-content/uploads/2013/02/AllBrightrapporten-2013.pdf>
- Alnevall, Christina (2009). "Kön och politisk makt i Sverige." I Kirsti Niskanen och Anita Nyberg red. *Kön och makt i Norden*. Del 1. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Ambjörnsson, Fanny (2004). *I en klass för sig: genus, klass och sexualitet bland gymnasietjejer*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Andersson, Renée och Hedlund, Gun (2011). "Jämställdhetsintegrering och lokal demokrati." ss. 165–191. I Lindholm, Kristina (red.) (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Susanne och Amundsdotter, Eva (2014). "Att bygga genusmedvetna organisationer – en utmaning för parterna på arbetsmarknaden". Kapitel 5 i SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- Andrén, Thomas (2011). *Kvinnors och mäns arbetsutbudspreferenser: analys med en strukturell diskret arbetsutbudsmodell*. Konjunkturinstitutet, Specialstudier nr. 24.

- Angelov, Johansson, Lindahl & Lindström (2011), *Kvinnors och mäns sjukefrånvaro*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2011:2.
- Apel Forskning och Utveckling (2010). *Program för Hållbar Jämställdhet. Slutrapport*. December 2010.
- Apel Forskning och Utveckling (2013). *Program för Hållbar Jämställdhet: Resultat och effekter av ett utvecklingsprogram. Slutrapport från följeforskningen 2008–2013*.
- Apel Forskning och Utveckling (2014). *Slutrapport lärande utvärdering av Länsstyrelsen utvecklar jämställdhet (LUJ)*.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011a). Uppdrag till Arbetsmiljöverket om hot och våld i arbetslivet. (Dnr A2011/881/ARM).
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011b) Uppdrag till Arbetsmiljöverket om särskilda förebyggande insatser för kvinnors arbetsmiljö. (Dnr A2011/2209/ARM).
- Arbetsmiljöverket (2010). *Arbetsmiljön 2009*. Rapport 2010:3.
- Arbetsmiljöverket (2011). *Kunskapsöversikt. Våld och genus i arbetslivet*. Rapport 2011:3.
- Arbetsmiljöverket (2012). *Arbetsskador 2012. Arbetsmiljöstatistik*. Rapport 2013:1.
- Arbetsmiljöverket (2013). *Belastning, hälsa och genus i arbetslivet*. Rapport 2013:9.
- Arbetsmiljöverket (2014a). *Arbetsmiljön 2013*. Rapport 2014:3.
- Arbetsmiljöverket (2014b). *Arbetsorsakade besvär 2014. Arbetsmiljöstatistik*. Rapport 2014:4.
- Arbetsmiljöverket (2015). *Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014 – slutrapport*. Rapport 2015:6.
- Bacchi, Carol och Eveline, Joan (2010). *Mainstreaming politics, gendering practices and feminist theory*. Adelaide. University of Adelaide Press.
- Beckman, Linda (2013). *Traditional Bullying and Cyberbullying among Swedish Adolescents. Gender differences and associations with mental health*. Avhandling Karlstad universitet. 2013:3.
- Bekkengen, Lisbeth (2002). *Man får välja – om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och familjeliv*. Malmö: Liber.

- Benschop, Yvonne och Verloo, Mieke (2006), "Sisyphus' sisters. Can gender mainstreaming escape the genderedness of organizations?" *Journal of Gender studier* 5(1):19–34.
- Berg, Lars-Erik och Johansson, Thomas (1999). *Den andre föräldern: Om deltidspappor och deras barn*. Stockholm: Carlssons.
- Berglund, Ingrid (2009). *Byggarbetsplatsen som skola, eller skolan som byggarbetsplats: en studie av byggnadsarbetares yrkesutbildning*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Berglund, Tomas (2007). *Det goda faderskapet: i svenskt 1800-tal*. Avhandling. Härnösand: Mittuniversitetet.
- Bergqvist, Christina (1994). *Mäns makt och kvinnors intressen*. Avhandling. Uppsala: Uppsala universitet.
- Bergqvist Christina, Adman, Per och Jungar, Ann-Cathrine (2008). *Kön och politik*. Stockholm: SNS.
- Bergqvist, Christina (2015). *En jämn fördelning av makt och inflytande*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Bergström, Mia (2007). *Försök att bryta! Rapport om projekt för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden 1993–2005*. Gender School – jämställdhet i arbetslivet. Falun: Stiftelsen Minerva.
- Betänkande 2005/06: AU11, rskr. 2005/06:257.
- Betänkande 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46.
- Betänkande 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.
- Betänkande 2014/15:FiU21. Vårändringsbudget för 2015.
- Bihagen Erik, Nermo Magnus, och Stern Charlotta (2014). "Kvinnor och män i topplönepositioner i svenska privata företag, 1993–2007", 135–163. I Kunze, A. & Thorburn, K. (red) *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*, SOU 2014:81. Stockholm: Fritzes.
- Bjarnegård, Elin (2013). *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment*. Palgrave Macmillan.
- Blandy Olsson, Tanja (2010). *The Europeanisation of Gender Equality: The Unexpected Case of Sweden*. Avhandling. Uppsala: Uppsala universitet.
- Boman, Josefine och Berge, Agneta (2013). *Hit men inte längre?: en rapport om deltider, välfärdspolitik och målet om en jämlik arbetsmarknad*. Stockholm: Handelsanställdas förbund.

- Bondestam, Fredrik (2010). *Kartläggning och analys av högskolepedagogisk utveckling och jämställdhet vid svenska lärosäten*. Forskningsrapport inom Delegationen för Jämställdhet i Högskolan, dir: 2009:7.
- Bondestam, Fredrik och Grip, Louise (2015). *Fördelning eller förfördelning? Forskningsfinansiering, genus och jämställdhet. En forskningsöversikt*. Forskningens villkor 2015:1. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Boschini, Anne, Håkansson Christina, Rosén Åsa och Sjögren Anna (2011). *Måste man välja? Barn och inkomst mitt i karriären för kvinnor och män födda 1945-1962*. IFAU Rapport 2011:6.
- Boverket (2013). *Sammanställning och spridning av erfarenheter från uppdraget att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer – slutrapport*. Rapport 2013:8.
- Boye, Katarina (2014). ”Hushållsarbetets tid och fördelning”. I SOU 2014:28. *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.
- Bromander, Tobias (2012). *Politiska Skandaler! Behandlas kvinnor och män olika i massmedia?* Avhandling, Linneaus University Dissertations nr. 107/2012. Linnéuniversitetet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Våldtäkt mot personer 15 år eller äldre. Utvecklingen under åren 1995–2006*. Rapport 2008:13.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter*. Rapport 2007:2.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Rapport 2008:23.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2010:18.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Slutredovisning av regeringens handlingsplan*. Rapport 2011:18.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Polisens utredningar av hedersrelaterat våld*. Rapport 2012:1.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014a). *Utsatthet för brott 2013. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2014*.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014b). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*. Rapport 2014:08.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014c). *Brottsutvecklingen för vissa brott mot person fram till 2013*.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015a). *Polisanmälda hot och kränkningar mot enskilda personer via internet*. Rapport 2015:6.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015b). *Personer lagförda för brott. Slutlig statistik för 2014*.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015c). *Brottsutvecklingen för vissa brott mot person fram till 2014*.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015d). *Kontaktförbud. En utvärdering av ändringarna i lagen 2011*, (Brå rapport 2015:3).
- Bryson, Valerie (2009). *Feminist Political Theory: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Callerstig, Anne-Charlott (2011). "Utbildning för en jämställd verksamhet" i Lindholm, K. red. (2011) *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Callerstig, Anne-Charlott och Lindholm, Kristina (2013). "Effekter av jämställdhetsintegrering" i Svensson, Brulin, Jansson och Sjöberg (red.) (2013). *Att fånga effekter av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Callerstig, Anne-Charlott (2014). *Making equality work. Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*. Avhandling. Tema Genus. Linköping: Linköpings universitet.
- Carbin, Maria och Tornhill, Sofie (2004), "Intersektionalitet – ett oanvändbart begrepp?" *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 3:111–114.
- Cedstrand, Sofie (2011). *Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark*. Umeå: Boréa.
- Crenshaw, Kimberle (1991). "Mapping the Margins. Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color." *Stanford Law Review* 42:1241–99.
- Dahlerup, Drude och Freidenvall, Lenita (2005). "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Political Representation for Women. Why Scandinavia is No Longer the Model." *International Feminist Journal of Politics*, 7 (1): 26–48.

- Dahlerup, Drude (red.) (2006). *Gender, Quotas and Politics*. New York/London: Routledge.
- Dahlerup, Drude (2010). *Jämställdhet i akademien – en forskningsöversikt*. Forskningsrapport inom Delegationen för Jämställdhet i Högskolan, dir: 2009:7.
- Dahlerup, Drude och Freidenvall, Lenita (2008). *Kvotering. [Quotas]*. Stockholm: SNS.
- Dahlerup, Drude och Freidenvall, Lenita (2010). "Judging Gender Quotas: Predictions and Results." *Politics & Policy*, 38 (3):407–25.
- Dahlerup, Drude och Leyenaar, Monique (red.) (2013). *Breaking Male Democracy in Old Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, Kathy (2008). "Intersectionality as Buzzword: A Sociology of Science Perspective on What Makes a Feminist Theory Successful." *Feminist Theory* 9:67–85.
- De los Reyes, Paulina, Molina Irene och Mulinari Diana (2003). *Maktens olika förklädnader. Klass, kön och identitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- De los Reyes, Paulina och Mulinari, Diana (2005). *Intersektionalitet – kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- Dir. 2014:74. *Ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*.
- Djerf-Pierre, Monika (2012) "Journalisternas sociala bakgrund" s. 15–19. I Asp, Kent (red.) (2012) *Svenska journalister 1989–2011*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ds 2013:37. *Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken*. Stockholm: Fritzes.
- Ds 2013:40. *En samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området*. Stockholm: Fritzes.
- Duvander, Ann-Zofie och Johansson, Mats (2012). "What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use?" *European Social Policy*, 22: 319–330.
- Duvander, Ann-Zofie (2014). "Män, föräldraledigheten och föräldraförsäkringen". I SOU 2014:6. *Män och jämställdhet*. Stockholm: Fritzes.

- Duvander, Ann-Zofie och Viklund, Ida (2014) "Kvinnor och mäns föräldraledighet". I SOU 2014:28. *Lösamt arbete: Familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.
- Edström Maria, Jacobson Maria och Lindsten Simone (2010). *Räkna med kvinnor 2010*. Global Media Monitoring Project 2010, Nationell rapport.
- Edström, Maria och Mølster, Ragnhild (red.) (2014). *Making Change. Nordic Examples of Working Towards Gender Equality in the Media*. Göteborg: Nordicom.
- EIGE (2014). *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union*. Vilnius: European Institute for Gender Equality.
- EIGE (2015). *Gender Equality Index 2015 – Measuring gender equality in the European Union 2005–2012: Report*. European Institute for Gender Equality.
- Ekberg, John (2014). "Den svenska lönestrukturen ur ett könsperspektiv". Kapitel 2 i SOU 2014:81. *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: Fritzes.
- Ekonomistyrningsverket, ESV(2011). *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*. Rapport 2011:9.
- Ellingsaeter, Anne-Lise (2014). "Skandinavien: De mest könsindelade arbetsmarknaderna?" Kapitel 2 i SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- Elwin-Nowak, Ylva (2001). *I sällskap med skulden*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Elwin-Nowak, Ylva (2005). *Världens bästa pappa? Om mäns relationsarbete och strävan efter att göra rätt*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Eriksson, Maria (2015). *Mäns våld mot kvinnor och kroppslig integritet*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Erlandsson, Magnus (2006). *Myndigheterna och integrationspolitiken*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Europarådet (1998) *Gender mainstreaming conceptual framework, methodology and presentation of good practices*.

- Europarådets fördragsserie nr. 210 (2011). *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet*. Istanbul.
- Eurostat (2013). *Trafficking in human beings*. Luxembourg: European Union.
- Evertsson, Marie (2014). "Föräldraledighet och karriär. Kvinnors och mäns lön efter en föräldraledighet". I SOU 2014:28. *Lönsamt arbete: Familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.
- Finansdepartementet (2007). PM 2007-03-30, Underlag för gemensam beredning av en ny myndighetsförordning.
- Finanspolitiska rådet (2014). *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2014:3.
- Findahl, Olle (2013). *Svenskarna och internet 2013*. Stiftelsen för internetinfrastruktur.
- Florin, Christina och Nilsson, Bengt (2000). "Något som liknar en oblodig revolution..." *Jämställdhetens politisering under 1960- och 70 talen*. Umeå: Umeå universitet.
- Folke, Olle och Rickne, Johanna (2015). *Vertikal ojämlikhet i kommunpolitiken*. Forskningsrapport inom Demokratiutredningen, dir. 2014:111.
- Folkesson, Per (2000). *Nordisk mansforskning – en kartläggning* (Arbetsrapport nr 10). Karlstad: Karlstads universitet.
- Folkhälsomyndigheten (2014a). *Folkhälsan i Sverige, Årsrapport 2014*.
- Folkhälsomyndigheten (2014b). *Utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer bland hbt-personer. Återrapportering av regeringsuppdrag*.
- Folkhälsomyndigheten (2015). *Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner*.
- Folkhälsoinstitutet (2010). *Hur mår Sveriges nationella minoriteter? Kartläggning av hälsosituationen bland de nationella minoriteterna samt förslag till förebyggande och hälsofrämjande åtgärder*.
- Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (2011). *Forskning om kvinnors hälsa – rapport från särskild satsning*.

- Forum – Kvinnor och Funktionshinder (2011). *Jämställdhet är en förutsättning för jämställdhet. En studie bland kvinnor i medlemsorganisationerna till Forum – Kvinnor och Funktionshinder.*
- Freidenvall, Lenita (2006). *Vägen till Varannan Damernas: om kvinnorepresentation, kvotering och kandidaturval i svensk politik 1970–2002.* Avhandling. Stockholm: Stockholm Universitet.
- Freidenvall, Lenita och Jansson, Maria (2011). *Politik och kritik. En feministisk guide till statsvetenskap.* Lund: Studentlitteratur.
- Freidenvall, Lenita och Hallonsten, Hanna (2013). *Why not Corporate Gender Quotas in Sweden? Representation*, 49 (4):467–85.
- Fundamental Rights Agency, FRA (2014). *Violence against women: an EU-wide survey.* Luxemburg: European Union.
- Försäkringskassan (2013a). *Ojämställd arbetsbörda. Föräldraledighetens betydelse för fördelningen av betalt och obetalt arbete.* Socialförsäkringsrapport 2013:9.
- Försäkringskassan (2013b). *De jämställda föräldrarna. Vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?* Socialförsäkringsrapport 2013:8.
- Försäkringskassan (2013c). *Föräldrar som inte vabbar.* Socialförsäkringsrapport 2013:6.
- Försäkringskassan (2014a). *Socialförsäkringen i siffror 2014.*
- Försäkringskassan (2014b). *Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser – En studie av Sveriges befolkning 16–64 år.* Socialförsäkringsrapport 2014:4.
- Försäkringskassan (2015). *Socialförsäkringen i siffror 2015.*
- Ganetz, Hillevi (2008). *Talangfabriken. Iscensättningar av genus och sexualitet i svensk talang-reality.* Uppsala: Uppsala universitet.
- Ganetz, Hillevi (2015). ”Musik, maskulinitet och rädslan för flickor: om talang-realities i svensk television”. I Hirdman, Anja och Kleberg, Madeleine (red.) *Mediers känsla för kön.* Göteborg: Nordicom.
- Garsten Christina, Rothstein Bo och Svallfors Stefan, (2015). *De policyprofessionella och demokratins framtid.* Forskningsrapport inom Demokratiutredningen, dir. 2014:111.
- Gemzöe, Lena (2002). *Feminism.* Umeå: Boréa.

- Gothlin, Eva (1999). *Kön eller genus?* Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet.
- Granqvist, Lena (red.) (2013). *Lönespridning*. 1 uppl. Stockholm: SNS.
- Göteborgs universitet (2015). Förnyat uppdrag för Nationella sekretariatet för genusforskning. (Dnr V2015/357).
- Göteborgs universitet (2010). Slutrapport Program Jämi 2008–2010.
- Hagström, Charlotte (1999). *Man blir pappa. Föräldraskap och maskulinitet i förändring*, Lund: Nordic Academic Press.
- Halldén, Karin (2014). ”Könssegregering efter yrke på den svenska arbetsmarknaden år 2000–2010”. Kapitel 3 i SOU 2014:81. *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: Fritzes.
- Halldén, Karin och Stenberg, Anders (2014). ”Rengöring, Underhåll och Tvätt: Betydelsen av RUT-avdrag för kvinnors arbetsmarknadsutbud.” Kapitel 6 i SOU 2014:28. *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.
- Hedlin, Maria (2011). ”How the girl choosing technology became the symbol of the non-traditional popular choice”. *Gender and Education*, 23(4):447–459.
- Hedlin, Maria och Åberg, Magnus (2013). ”Vara med i gänget?” – *Yrkessocialisering och genus i två gymnasieprogram*. IFAU Rapport 2013:23.
- Heikkilä, Mia och Häyrén Weinestål, Anneli, (2009). *Kartläggning och analys av jämställdhetsinsatser vid svenska universitet och högskolor 2000–2009*. Forskningsrapport inom Delegationen för jämställdhet i högskolan, dir. 2009:7.
- Heikkilä, Mia (2015). *Utbildning*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Hermele, Vanja (2015). *Kultur*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Hirdman, Yvonne (2001). *Genus – Om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Yvonne (2014). *Vad bör göras? Jämställdhet och politik under femtio år*. Stockholm: Ordfront.

- Holgersson, Charlotte (2003). *Rekrytering av företagsledare: en studie i homosocialitet*. Avhandling. Stockholm EFI vid Handelshögskolan, Stockholm.
- Hollander, Anna-Clara (2013). *Social ojämlikhet i psykisk ohälsa och dödlighet bland flyktingar och andra utrikesfödda i Sverige*. Avhandling. Karolinska Institutet.
- Holmberg, Carin och Stjernqvist, Ulrica (2005). *Våldsamt lika och olika: om våld i samkönade parrelationer*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Holmström, Charlotta och Skillbrei, May-Len (red.) (2008). *Prostitution i Norden. Forskningsrapport*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Holmquist, Carin och Sundin, Elisabeth (2014). "Företagandets villkor för kvinnor och män". Kapitel 8 i SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- Högskoleverket (2006). *Forskarutbildning och forskarkarriär – betydelsen av kön och socialt ursprung*. Rapport 2006:2R.
- Högskoleverket (2011). *Forskararriär för både kvinnor och män? Statistisk uppföljning och kunskapsöversikt*. Rapportserie 2011:6R.
- Ikonen, Anne-Maria (2015). *Perspectives on the introduction program, health and well-being. Voices from newly arrived migrants*. Delrapport projekt MILSA, Stödplattform för migration och hälsa, Malmö Högskola/Länsstyrelsen Skånes län.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2012). *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*. Rapport 2012:4.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013). *Effekter på jämställdhet av reformer i föräldrapenningen*. Rapport 2013:7.
- Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2014). *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2012) Edmark, Karin, Liang Che-Yuan, Mörk Eva och Selin Håkan. *Jobbskatteavdraget*. IFAU Rapport 2012:2.

- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008a). Uppdrag till Göteborgs universitet om stöd till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. (Dnr IJ2008/1467/JÄM).
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008b). Uppdrag till Statistiska Centralbyrån om en förstudie för att vidareutveckla produktionen av jämställdhetsstatistik. (Dnr IJ2008/2171/JÄM).
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008c). Medel till Sveriges Kommuner och Landsting för att stödja jämställdhetsintegrering. (Dnr IJ 2007/3277/JÄM).
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Beijing Platform for Action and the European Union, Report from the Swedish Presidency of the Council of the European Union*.
- Inter-Parliamentary Union, IPU (2015). *Women in National Parliaments*. <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- Justitiedepartementet (2005). Uppdrag om nationella och regionala insatser mot s.k. hedersrelaterat våld. (Dnr Ju2005/11057/IM).
- Justitiedepartementet (2015). Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att fortsätta utvecklingen av samordning och samverkan mot människohandel. (Dnr Ju2015/3891/PO).
- Kenny, Meryl (2013). *Gender and Political Recruitment. Theorising Institutional Change*. Palgrave Macmillan.
- Kjellsson, Sara, Magnusson Charlotta och Tåhlin Michael (2014). "Arbete, hälsa och genus: betydelsen av yrkets könssammansättning för kvinnors och mäns villkor i arbetslivet." Kapitel 7 i SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- Kleberg, Madeleine (2015). *Media inklusive sociala medier*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Klinth, Roger (2002). *Göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1960–1995*. Umeå: Boréa.
- Klinth, Roger och Johansson, Thomas (2010). *Nya svenska fäder*. Umeå: Boréa.
- Kollegiet för svensk bolagstyrning. Gällande kod för svensk bolagstyrning (2004). <http://www.bolagsstyrning.se/koden/gallande-kod>

- Konjunkturinstitutet (2011). *Kvinnors och mäns arbetsutbudspreferenser: analys med en strukturell diskret arbetsutbudsmodell*. André, Thomas. Specialstudier Nr 24.
- Kontigo (2010). *Utvärdering av Program Jämi och Program för hållbar jämställdhet*.
- Korp, Helena (2011). "What counts as being smart around here? The performance of smartness and masculinity in vocational upper secondary education". *Education, Citizenship and Social Justice*, 6(1):21–37.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- Kulturdepartementet (2011) Uppdrag att främja jämställdhet inom musiklivet 2011–2014. (Ku2011/1026/KV).
- KVAST (2014). Kvinnlig anhopning av svenska tonsättare 2014. www.kvast.org.
- Kvinnotryck nr 2, 2013. Stockholm: Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige.
- Landsorganisationen i Sverige, LO (2015). *Sveriges jämställdhetsbarometer 2015. Tid, makt och pengar*.
- Larsson, Håkan, Fagrell Birgitta, Johansson Susanne, Lundvall Suzanne, Meckbach Jane och Redelius Karin (2009). *Jämställda villkor i idrott och hälsa – med fokus på flickors och pojkers måloppfyllelse*. Stockholm: Gymnastik- och idrottshögskolan.
- Lidegran Ida, Börjesson Mikael, Olsson Caroline och Broady Donald (2014). *Utbildningssociologiska analyser av könsskillnader i utbildningssystemet och arbetslivet*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lindholm, Kristina (red.) (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, Jessica (2004). *Feminism som politik: Sverige och Australien 1960–1990*. Umeå: Boréa.
- Lombardo, Emanuela, Meier Petra och Verloo Mieke (2009). *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policymaking*. London: Routledge.

- Lovenduski, Joni och Norris, Pippa (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lundgren, Eva, Heimer Gun, Westerstrand Jenny och Kalliokoski Anne-Marie (2001). *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Lundqvist, Åsa (2011). *Family policy paradoxes: Gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930–2010*. Bristol: Policy Press.
- Lundqvist, Åsa (2014). ”Ersättning vid arbetslöshet för kvinnor och män.” I SOU 2014:74. *Jämställdhet i socialförsäkringen*. Stockholm: Fritzes.
- Lykke, Nina (2005). ”Nya perspektiv på intersektionalitet. Problem och möjligheter.” *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, Nr 2–3: 7–15.
- Länsstyrelsen Gotlands län (2014). *21 strategier för jämställdhet*. Visby: Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Länsstyrelsen Gotlands län (2015a). *Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet. Slutredovisning från en utvecklingsatsning*. Visby: Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Länsstyrelsen Gotlands län (2015b). Beskrivning och utvecklingsplan för SSJ nätverket 2015-03-12. (Dnr U2014:06/2015/1).
- Länsstyrelsen Gotlands län (2015c). Skiss över länsstyrelsens organisation 2015-06-02. (Dnr U2014:06/2015/2).
- Länsstyrelsen Jämtlands län (2014). *Jämställdhetsstrategi. Jämtlands län 2014–2016*. Rapport 800-1409-2014. Östersund: Länsstyrelsen i Jämtlands län.
- Länsstyrelsen Stockholms län (2015a). *Fjärde jämställdhetsdelmålet: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra – länsstyrelsernas samordning av insatser* (rapport 2015:8). Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen Stockholms län (2015b). Underlag till Jämställdhetsutredningen om nationella uppdrag 2015-06-12. (Dnr U2014:06/2015/5).

- Länsstyrelsen Stockholms län (2015c). *Prostitutionen i Sverige 2014. En omfattningskartläggning*. Rapport 2015:10. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen Östergötlands län (2015a). *Våga se. En vägledning för stöd, vård och skydd av flickor och kvinnor som är eller riskerar att bli könsstympade*. Rapport 2015:16. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.
- Länsstyrelsen Östergötlands län (2015b). Underlag till Jämställdhetsutredningen om länsstyrelsens nationella kompetensteam och den nationella stödtelefonen 2015-08-24. (Dnr U2014:06/2015/8).
- Länsstyrelsen Östergötlands län (2015c). Underlag till Jämställdhetsutredningen om nationella uppdrag 2015-06-12. (Dnr U2014:06/2015/5).
- Löfström, Åsa red. (2004). *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. SOU 2004:43. Stockholm: Fritzes.
- Löfström, Åsa (2012). *Betygsgapet mellan flickor och pojkar: konsekvenser för framtidens arbetsmarknad*. Framtidskommissionens rapport nr. 11. Stockholm: Elanders.
- Magnusson, Charlotta och Neramo, Mangus (2014). "Familjeansvar och könslöneskillnader." Kapitel 8 i SOU 2015:48. *Lösamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.
- McCall, Leslie (2005). "The Complexity of Intersectionality." *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 30:1771–1800.
- Mediebarometern (2013). Göteborg: Nordicom.
- Medlingsinstitutet (2012). *Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2011?*
- Medlingsinstitutet (2014). *Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2013?*
- Mellström, Ulf (2006). "Nytt faderskap i skärningspunkten mellan produktion och reproduktion? Män och fäder i högteknologiska yrken." *Socialvetenskaplig tidskrift* 13 (2): 114–129.
- Mellström, Ulf, Hearn Jeff och Pringle Keith (2014). "Översikt kring svensk, nordisk och internationell maskulinitetsforskning". Bilaga 21 i SOU 2014:6, *Män och jämställdhet*. Stockholm: Fritzes.

- Myndigheten för Kulturanalys (2014a). *Bland förebilder och föreställningar. Jämställdhetsarbete på kulturområdet.*
- Myndigheten för Kulturanalys (2014b). *Museer 2011. Kulturfakta 2012:2.*
- Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, MUCF (2014). *Fyra år med engagemangsguider. Insatser, erfarenheter och resultat.*
- Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, MUCF (2015a). *Årsredovisning för 2014.*
- Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, MUCF (2015b) *Resultat och effekter. Återrapporering av statsbidrag till ideella organisationer.*
- Möller, Peter (red) (2011). *Vem bygger landet? Om unga och vuxna i den regionala utvecklingen.* Möklinta: Gidlunds förlag.
- Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet (2015). *Återrapporering av JiM 2013–2014, stöd till 18 myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering.* Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet.
- Nationellt Centrum för Kvinnofrid, Uppsala universitet, NCK (2013a). *Redovisning av regeringsuppdraget "Utvärdering av utbildningar"* (Dnr U2011/5671/JÄM). Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet.
- Nationellt Centrum för Kvinnofrid, Uppsala universitet, NCK (2013b). *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt.* Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet.
- Nationellt Centrum för Kvinnofrid, Uppsala universitet NCK (2014). *Våld och hälsa – En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa.* NCK-rapport 2014:1. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet.
- Nigård, Pernilla (2012). *Pornografi och sexuell exponering bland unga män och kvinnor.* FOU-rapport 2012:4, Malmö högskola: Hälsa och Samhälle.
- Nilsson, Lina och Trollvik, Marie (2011). "Projektformens paradoxer" i Lindholm, K. (2011), *Jämställdhet i verksamhetsutveckling.* Lund: Studentlitteratur.

- Nordberg, Marie (2004). "Kvinnlig maskulinitet" och "manlig femininitet". En möjlighet att överskrida könsdikotomin? *Kvinnovetenskaplig tidskrift* (1/2): 47–65.
- Nordberg, Marie (2005). *Jämställdhetens spjutspets? Manliga arbetstagare i kvinnoyrken, jämställdhet, maskulinitet, femininitet och heteronormativitet*. Göteborg: Bokförlaget Arkipelag.
- Nordiska ministerrådet (2008). *Prostitution i Norden. Forskningsrapport*. TemaNord 2008:604. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Nyberg, Anita (2005). Har den ekonomiska jämställdheten ökat sedan början av 1990-talet? *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*, SOU 2005:66. Stockholm: Fritzes.
- Nyberg, Anita (2014). "Sysselsättningspolitik och jämställdhet 2006–2012". I *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*, SOU 2014:30. Stockholm: Fritzes.
- Nyberg, Anita (2015). *Ekonomisk jämställdhet*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Plantin, Lars (2001). *Män, familjeliv och föräldraskap*. Umeå: Boréa.
- Polisen (2015). Underlag från Polisen (e-postväxling med Kajsa Wahlberg). 2015-08-10, dnr. U2014:06/2015/7.
- Proposition 1987/88:105. Jämställdhetspolitiken inför 90-talet.
- Proposition 1990/91:113. Om en ny jämställdhetslag m.m.
- Proposition 1993/94:107. Sekretess m.m. hos Barnombudsmannen.
- Proposition 1990/91:113. Olika på lika villkor, om en ny jämställdhetslag m.m.
- Proposition 1993/94:147. Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.
- Proposition 1994/95:100. Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.
- Proposition 1997/98:55. Kvinnofrid.
- Proposition 2003/04:111. Ett utvidgat straffansvar för människohandel.
- Proposition 2005/06:155. Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.
- Proposition 2006/07:1. Regeringens budgetproposition för 2007.

- Proposition 2006/07:38 Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.
- Proposition 2007/08:95. Ett starkare skydd mot diskriminering.
- Proposition 2008/09:1. Regeringens budgetproposition för 2009.
- Proposition 2009/10:152. Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.
- Proposition 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
- Proposition 2009/10:232. Strategi för att stärka barnets rättigheter.
- Proposition 2011/12:1 Regeringens budgetproposition för 2012.
- Proposition 2012/13:1. Regeringens budgetproposition för 2013.
- Proposition 2012/13:107. Upphävande av kravet på sterilisering för ändrad könstillhörighet.
- Proposition 2012/13:111. En skärpt sexualbrottslagstiftning.
- Proposition 2013/14:1. Regeringens budgetproposition för 2014.
- Proposition 2013/14:191. Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.
- Proposition 2013/14:208. Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.
- Proposition 2014/15:1. Regeringens budgetproposition för 2015.
- Ramböll Management Consulting (2015a). *Kartläggning och meta-analys av jämställdhetsinsatser*. (Dnr U2014:06/2014/2).
- Ramböll Management Consulting (2015b). *Belysning av det nationella kunskapsstödjande arbetet vid NCK och länsstyrelsen Östergötland*. Underlagsrapport till SOU 2015:55 2015-06-09. (U 214:06/2015/6).
- Regeringens skrivelse 1999/2000:24. Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet.
- Regeringens skrivelse 2007/08:39. Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.
- Regeringens skrivelse 2007/08:167. Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

- Regeringens skrivelse 2008/09:198. En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet.
- Regeringens skrivelse 2009/10:229. Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.
- Regeringens skrivelse 2009/10:234. Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen.
- Regeringens skrivelse 2011/12:3. Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.
- Regeringens skrivelse 2011/12:174. Slutredovisning av regeringens särskilda jämställdhetssatsning 2007–2010.
- Regeringskansliet (2014). *Den svenska regeringens åttonde och nionde periodiska rapporter om åtgärder för genomförande av Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*.
- Regleringsbrev budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna. (Dnr Fi2010/5567 m.fl.).
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna. (Dnr S2011/11086/SFÖ).
- Regleringsbrev budgetåret 2013 avseende Pensionsmyndigheten. (DnrS2013/7283/SF, S2013/8853/SF)
- Regleringsbrev budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna. (Dnr S2013/8354/SFÖ).
- Regleringsbrev budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen. (Dnr A2015/1892/A, A2015/1848/SV (delvis)).
- Regleringsbrev budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna. (Dnr Fi2015/1492).
- Regleringsbrev budgetåret 2015 avseende Diskrimineringsombudsmannen. (Dnr A2014/4436/DISK, A2014/4407/SV).
- Regleringsbrev budgetåret 2015 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. (Dnr A2014/4476/A, A2014/403/A, A2014/4486/SV (delvis)).
- Regleringsbrev budgetåret 2015 avseende Myndigheten för Ungdoms- och CIVILSAMHÄLLESFRÅGOR. (Dnr U2015/03640/UF).
- Riksdagsförvaltningens utredningar (2005). *Jämställt? Röster från riksdagen 2005: En rapport baserad på intervjuer med ledamöter i Sveriges riksdag*. 2005/06:URF2.

- Riksdagsförvaltningens utredningar (2012). *Jämställt? Röster från riksdagen 2010 – En uppföljningsrapport*. 2011/12:URF1.
- Rikspolisstyrelsen (2014). *Människohandel för sexuella och andra ändamål*. Lägesrapport 14.
- Riksrevisionen (2015). *Regeringens jämställdhetsatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?* RiR 2015:13.
- Roman, Christine (2014). ”Vem ska vara hemma, när och varför? Förhandlingar om föräldraledighetens fördelning” i SOU 2014:28. *Lösamt arbete: Familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.
- Rosenberg, Tina (2002). *Queerfeministisk agenda*. Stockholm: Atlas.
- Rönblom, Malin, Magnusson Eva och Silius Harriet (2008). *Critical Studies of Gender Equalities. Nordic dislocations, dilemmas and contradictions*. Stockholm: Makadam.
- Rönblom, Malin (2009). ”Bending towards growth: discursive constructions of gender equality in an era of governance and neoliberalism.” I Emanuela Lombardo, Petra Meier, Mieke Verloo. *The discursive politics of gender equality: stretching, bending and policymaking*. London: Routledge, sid. 105–120.
- Sanchez, Laura och Thomson, Elizabeth (1997). ”Becoming mothers and fathers. Parenthood, gender, and the division of labor.” *Gender & Society*, 11: 747–772.
- SCB (2011a). Demokratistatistik rapport 12, Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011.
- SCB (2011b). *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.
- SCB (2012a). *Uppföljning av indikatorer för jämställdhetsintegrering år 2011*.
- SCB (2012b). *Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*. Levnadsförhållanden rapport 123.
- SCB (2013a). *Kvantitativ uppföljning av strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, 2012*.
- SCB (2013b). *Integration – en beskrivning av läget i Sverige*.
- SCB (2013c). *Kvinnor och män i näringslivet 2013*.
- SCB (2014a). *På tal om kvinnor och män*.

- SCB (2014b). *Kvantitativ uppföljning av strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, 2013.*
- SCB (2014c). *Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2015.*
- SCB (2015a). *Kvantitativ uppföljning av strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, 2014.*
- SCB (2015b). Var åttonde person flyttade 2013. http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Var-attonde-person-flyttade-under-2013/ Access 30 augusti 2015.
- SCB samt Pensionsmyndigheten (2014). Antal pensionstagare med ålderspension/äldreförsörjningsstöd i december med fördelning efter ålder och omfattning 2014. Elektronisk resurs.
- Schenck-Gustafsson, Karin och Dahlin, Sara (2015). *Hälsa. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.*
- Singley, Susan G. och Hynes, Kathryn (2005). "Transitions to parenthood. Work-family policies, gender and the couple context." *Gender & Society*, 19: 376–397.
- Skolverket (2010). *På pojkmarnas planhalva? Ämnet idrott och hälsa ur ett jämställdhets- och likvärdighetsperspektiv.* Rapport 355.
- Socialdepartementet (2011a). *En strategi för genomförande av funktionshinderspolicen 2011–2016.* (Dnr S2012:028).
- Socialdepartementet (2011b). Regeringsbeslut 2011-12-22. Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och skapa nationellt och regionalt kunskaps- och metodstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare. (Dnr S2011/11337/FST).
- Socialdepartementet (2014a). *Sveriges uppföljningsrapport utifrån Pekingplattformen som antogs på FN:s fjärde kvinnokonferens (1995).* (Dnr U2014/240/JÄM).
- Socialdepartementet (2014b). Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som har blivit utsatta för våld eller som har bevittnat våld samt våldsutövare. (Dnr S2014/8440/FST).
- Socialstyrelsen (2005). *Handledning om Kvinnlig könstympling för polis och åklagare.* Lägesbeskrivning.

- Socialstyrelsen (2006). *Kostnader för våld mot kvinnor – En samhällsekonomisk analys.*
- Socialstyrelsen (2013a). *Graviditeter, förlossningar och nyfödda barn.*
- Socialstyrelsen (2013b). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.*
- Socialstyrelsen (2014). *Att vilja se, att vilka veta och att våga fråga – vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet.*
- Socialstyrelsen (2015a). *Kompetenshöjande åtgärder till hälso- och sjukvården om kvinnlig könsstympning. Rapport.*
- Socialstyrelsen (2015b). *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning - en uppskattning av antalet.*
- SOU 1987:19. *Varannan damernas.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1998:6. *Ty makten är din... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1995:15. *Könshandeln.* Stockholm : Fritzes.
- SOU 2003:16, *Mansdominans i förändring.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:43. *Den könsuppdelade arbetsmarknaden.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:117. *Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKS.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:121. *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:73. *Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek, omvårdnad, trygghet.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:42. *Plats på scen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:65. *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:67. *Regeringsformen ur ett könsperspektiv – en övergripande genomgång. Grundlagsutredningens rapport nr. IV.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:84. *Värdet av valdeltagande.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:108. *Kön, makt och statistik.* Stockholm: Fritzes.

- SOU 2009:64. *Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:49. *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:53. *Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om ”pojkkrisen”.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:99. *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:1. *Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:69. *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:6. *Män och jämställdhet.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:28. *Lönsamt arbete: Familjeansvarets fördelning och konsekvenser.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:34. *Inte bara jämställdhet. Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:49. *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:74. *Jämställdhet i socialförsäkringen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:80. *Ökad medvetenhet men långsam förändring – om kvinnor och män på ledande positioner i svenskt näringsliv.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:81. *Yrke, karriär och lön – kvinnor och mäns villkor på den svenska arbetsmarknaden.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:50. *Hela lönen, hela tiden – utmaningar för ett jämställt arbetsliv.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.* Stockholm: Fritzes.

- Squires, Judith (2005). "Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation." *Social Politics* 12(3):366–388.
- Squires, Judith (2007). *The new politics of gender equality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Standing, Guy (2011). *Prekariatet. Den nya farliga klassen*. Göteborg: Daidalos. Lägesbeskrivning. Bohus Ale Tryckteam AB.
- Stanfors, Maria (2015). *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*. Underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen U2014:06.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2014a). *Arbetsmiljöns betydelse för symptom på depression och utmattningssyndrom: en systematisk litteraturöversikt*. Rapport 223.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2014b). *Arbetsmiljöns betydelse för ryggproblem; en systematisk litteraturöversikt*. Rapport 227.
- Statens kulturråd (2009). *På väg mot jämställd scenkonst*.
- Statens kulturråd (2011). *Regionalitet och representation. Genusstrukturer i fyra svenska konstmuseisamlingar*. Kulturpolitisk forskning, nr. 3.
- Statens kulturråd och Konstnärsnämnden (2015). *Översyn över statens nuvarande insatser inom dansen*.
- Statens medieråd (2013). *Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet*.
- Statens musikverk (2015). *Statens musikverks jämställdhetsuppdrag – rapport rörande verksamhetsåret 2014*.
- Statskontoret (2012). *Om offentlig sektor. För säkerhets skull. Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda*.
- Statskontoret (2014a). *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport 2014:7.
- Statskontoret (2014b). *Utvärdering av samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län*. Rapport 2014:14.
- Statskontoret (2015a). *Den offentliga sektorn i korthet 2015*.
- Statskontoret (2015b). *Jämställdhet i skolan. Utvärdering av Skolverkets särskilda jämställdhetsåtgärder*.

- Safeguarding Teenage Intimate Relationships, STIR (2015). *Connecting online and offline contexts and risks*. Research Report. stiritup.eu/app-and-resources/
- Stockholms stad (2009). *Hedersrelaterat förtryck och våld i Stockholms stad. Oskuld och heder. En undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad – omfattning och karaktär*. Rapport 2009, del 2.
- Strömbäck, Jesper (2015). *Demokrati och det förändrade medielandskapet*. Forskningsrapport inom Demokratiutredningen, dir 2014:111.
- Svenska Filminstitutet (2004). *Hur svårt kan det vara? Filmbranschen, jämställdheten och demokratin*.
- Svenska Filminstitutet (2014a). *Långa filmer med biopremiär 2000–2012*.
- Svenska Filminstitutet (2014b). *Årsredovisning 2013*.
- Svenskt Näringsliv (2014). *Mönster som bryts – Fler kvinnor tar chefsjobb i mansdominerade branscher*.
- Svensson, Lennart, Aronsson Gunnar, Eklund Jörgen och Randle Hanne (2007). *Hållbart arbetsliv – Projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Malmö: Gleerups.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2013). *Program för hållbar jämställdhet. Styrkort 2011–2014*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2014a). *(O)jämställdhet i hälsa och vård*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2014b). *Håll i och håll ut. Erfarenheter av jämställdhetsintegrering i kommuner och landsting*.
- Sveriges Kommuner och Landstings Arbetsutskott, SKL:s AU (2015). Brev till Jämställdhetsutredningen 18 februari 2015. dnr: 15/0722.
- Szehebely, Marta och Ulmanen, Petra (2012). *Äldreomsorgens utveckling och betydelse för medelålders barns förvärvsarbete*. Stockholm: Kommunal.
- Szehebely, Marta (2014). "Anhörigomsorg, förvärvsarbete och försörjning" i SOU 2014:28. *Lösamt arbete: Familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Stockholm: Fritzes.

- Szebehely, Marta, Ulmanen Petra och Sand Ann-Britt (2014). *Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning?* Arbetsrapport 2014:1. Stockholm: Stockholms universitet.
- TCO (2013). *TCO granskar: fler kvinnor leder men få når toppen #3/13*. Stockholm: TCO.
- Tollin, Katharina (2011). *Sida vid sida. En studie av jämställdhetspolitikens genealogi 1971–2006*. Stockholm: Atlas.
- Thörnquist, Anette (2013). ”Mångfaldens marknad och arbetets villkor. Om följderna av kundval (LOV) i hemtjänsten.” *Arbetsliv i Omvandling*, nr. 2, 2013. Lund: Lunds universitet.
- Tillväxtverket (2015a). *Slutrapport: Främja kvinnors företagande 2011–2014*. (Dnr 012-2011-1068).
- Tillväxtverket (2015b). *Under ytan – hur går snacket och vem får pengarna?*
- Tillväxtverket (2015c). *Öppna upp! Nationell strategi för ett företagsfrämjande på lika villkor*.
- Triolog (2011). *Utvärdering SPIRA Stockholm, slutrapport*.
- Ungdomsstyrelsen (2009). *Se mig – unga om sex och internet*.
- Ungdomsstyrelsen (2010). *Så mycket bättre*.
- Universitetskanslerämbetet (2015). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2015*. Rapport 2015:8.
- Universitets- och högskolerådet (2014). *Jämställdhet i högskolan – ska den ordnas en gång för alla?* Redovisning av regeringsuppdrag till Universitets- och högskolerådet.
- Unizon (2015). *Kvinnofridsbarometern 2015. En undersökning av kommunernas arbete mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer*. Stockholm: Unizon.
- Utbildningsdepartementet (2011a) Redovisning av uppdraget att utveckla indikatorer för jämställdhetspolitiken. (Dnr IJ2010/715/JÄM och IJ2010/962/JÄM).
- Utbildningsdepartementet (2011b). Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer. (Dnr U2011/3826/UH).

- Utbildningsdepartementet (2012). Regeringens strategi för jämställdhetsintegrering. Bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1. (Dnr U2012/1388/JÄM).
- Utbildningsdepartementet (2013a). Uppdrag att genomföra en utvecklingsatsning för att stärka länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering. (Dnr U2013/2724/JÄM).
- Utbildningsdepartementet (2013b). Uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter. (Dnr U2013/377/JÄM).
- Utbildningsdepartementet (2014a). Uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter. (Dnr U2014/7490/JÄM).
- Utbildningsdepartementet (2014b). Uppdrag att genomföra insatser för att motverka tvångsäktenskap och barnäktenskap liksom hedersrelaterat våld och förtryck. (Dnr U2014/2666/UC).
- Verloo, Mieke (2001). *Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation*. IWM Working Paper no 5/2001. Wien: IWM.
- Verloo, Mieke (2007). *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. CPS Books, Budapest: Central University Press.
- Vetenskapsrådet (2013). *Jämställdhetsobservationer i ett urval av Vetenskapsrådets beredningsgrupper 2012*.
- Walby, Sylvia (2005). "Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice." *Social Politics* 21(3):321–343.
- Wallström, Margot och Bah Kuhnke, Alice (2015). *Ny institution ska skydda de mänskliga rättigheterna*. Dagens Nyheter Debatt, 2015-07-04.
- Wendt, Maria (2002). *Rädslans politik: Våld och sexualitet i den svenska demokratin*. Avhandling. Malmö: Liber ekonomi.
- Wendt, Maria (2011) "Landsfäder och småbarnsmammor: mediala gestaltningar av kön och politik" i Lenita Freidenvall och Maria Jansson red. (2011). *Politik och kritik: en feministisk guide till statsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

- Wide, Jessika (2006). *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv – nationell och lokal nivå*. Avhandling. Umeå: Umeå universitet.
- Widegren, Daniel (2014). ”Yrke viktigt för utrikes föddas lön”. *Välfärd 3/2014, SCB*.
- Wittbom, Eva (2009). *Att spränga normer – om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wängnerud, Lena (1998). *Politikens andra sida – om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Wängnerud, Lena (2001). ”Kvinnors röst: En kamp mellan partier”. I Jönsson, Christer (red.) *Rösträtten 80 år. Forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Yuval-Davis, Nira (2005). ”Gender mainstreaming och intersektionalitet.” *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2–3:18–29.
- Öhman, Berndt (2011). *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50 år. Fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden*. Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2011:3. Stockholm: SCB.

Webbplatser:

- Brottsförebyggande rådet, Brås statistikdatabas, utsatthet för brott: <http://bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/utsatthet-for-brott.html>. Hämtad: 2015-08-04.
- Brottsförebyggande rådet, Brås statistikdatabas, anmälda brott: <http://bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/anmalda-brott.html>. Hämtad: 2015-04-13 respektive 2015-05-26.
- Dagens juridik, Sveriges juridiska dagstidning, Hämndporr: <http://www.dagensjuridik.se/taggar/hamndporr>. Hämtad: 2015-08-14.
- Europaportalen.se, Fler kvinnor i bolagsstyrelser: <http://www.europaportalen.se/2013/01/fler-kvinnor-i-bolagsstyrelser/#sthash.2zK94WYj.dpuf>).
- Inter-Parliamentary union: www.ipu.org
- Jämställ.nu, Lagar och rättigheter: <http://www.jamstall.nu/lagar-och-rattigheter/kvinnokonventionen/>. Hämtad: 2015-02-23.

Länsstyrelserna, Länsstyrelsernas kartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck:

<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/hedersfortryck/Sv/om-hedersfortryck/Pages/lansstyrelsernas-kartlaggningar.aspx>.

Hämtad: 2015-08-24.

Länsstyrelsen i Skånes län: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/plattform-for-migration-och-halsa/Pages/plattform-for-migration-och-halsa.aspx>. Hämtad: 2015-07-07.

Ministry of justice, UK government, press release: "New Law to Tackle Revenge Porn", publicerad 12 oktober 2014:

<https://www.gov.uk/government/news/new-law-to-tackle-revenge-porn>. Hämtad: 2015-08-20.

Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, Om oss:

<http://www.mucf.se/om-oss>. Hämtad: 2015-02-23.

Politism, hämndporr: <http://www.politism.se/tag/hamndporr/>.

Hämtad: 2015-08-14.

Quota project, Global database of quotas for women:

www.quotaproject.org

SCB, jämställdhet: <http://www.scb.se/jamstallldhet/>.

SCB statistikdatabas: http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Tema-omraden/Jamstallldhet/Indikatorer/Jamn-fordelning-av-det-obetalda-hem--och-omsorgsarbetet/Obetalt-arbete/Sysselsatta-20-64-ar-som-arbetar-deltid-av-orsak-som-vard-av-barn-och-vard-av-vuxen-anhorigslakting-2014/. Hämtad: 2015-07-29.

The Times of Israel, Yaakov, Yifa: "Israeli law makes revenge porn a sex crime", publicerad 6 januari 2014.

<http://www.timesofisrael.com/israeli-law-labels-revenge-porn-a-sex-crime/>. Hämtad: 2015-08-20.

UN Women, FN:s Kvinnokonvention: <http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/fns-kvinnokonvention/>. Hämtad: 2015-02-25.

UN Women, Pekingplattformen: <http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/pekingplattformen/>. Hämtad: 2015-02-25.

Kommittédirektiv 2014:55

Uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska följa upp och analysera utvecklingen mot jämställdhet och jämställdhetspolitikens genomförande samt bedöma politiska insatsers effektivitet i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva utvecklingen mot jämställdhet i samhället under de senaste tio åren,
- följa upp och bedöma effektivitet och måluppfyllelse i jämställdhetspolitiken, samt
- bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2015.

Jämställdhetspolitiska mål vägleder politiken

Jämställdhet har sedan länge varit en angelägen fråga i den svenska samhällsdebatten, men det var först under 1970-talet som jämställdhetspolitik kom att behandlas inom ramen för den etablerade politiken. Till en början uppmärksammades jämställdhetsfrågan främst inom arbetsmarknadspolitik. Kraven på jämställdhet gick hand i

hand med den ökade efterfrågan på arbetskraft och utvecklingen av välfärden. När jämställdhet formulerades som ett politiskt problem erkändes frågan som en gemensam samhällelig angelägenhet som borde lösas med gemensamma politiska ansträngningar. Efter hand breddades jämställdhetspolitiken till flera områden, t.ex. utbildnings-, socialförsäkrings-, demokrati- och familjepolitiken. Vissa frågor som i dag är centrala inom jämställdhetspolitiken, såsom mäns våld mot kvinnor, fick särskilt fokus under 1990-talet. I dag uppmärksammas jämställdhetsaspekter inom i stort sett alla politikområden. Internationellt har främjandet av jämställdhet och kvinnors egenmakt varit ett centralt inslag i Sveriges utrikes-, säkerhets- och utvecklingspolitik sedan 1980-talet.

Med anledning av propositionen Delad makt – delat ansvar slogs det övergripande målet fast att kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden (prop. 1993/94:147, bet.1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290). I samma proposition presenterades också förändringar när det gäller genomförandet av jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsintegrering kombinerat med särskilda åtgärder slogs fast som strategi för genomförandet.

Efter 18 år med oförändrat mål inom jämställdhetspolitiken beslutade riksdagen 2006 om nya mål i enlighet med förslagen i propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06: AU11, rskr. 2005/06:257). Beslutet innebar ett nytt mål, som gäller än i dag, om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Till det nya målet fastställdes fyra delmål som ska vägleda regeringens politik att uppnå det övergripande målet. De fyra delmålen är

1. en jämn fördelning av makt och inflytande,
2. ekonomisk jämställdhet,
3. en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, och
4. att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) inrättades 1980 med uppgift att utöva tillsyn över lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagen ersattes i januari 1992 av jämställd-

hetslagen (1991:433). JämO:s tillsyn utökades till fler samhällsområden än arbetslivet genom lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Dessa lagar samt jämställdhetslagen upphörde att gälla när diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009. Samtidigt inordnades JämO:s verksamhet i den då nybildade myndigheten Diskrimineringsombudsmannen.

Anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder under utgiftsområde 13 används för att stödja projekt och insatser som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män. Anslaget används främst till insatser för att stärka jämställdhetsintegrering och påskynda utvecklingen inom prioriterade och eftersatta områden. Under 2007–2010 satsades 1,6 miljarder kronor och för perioden 2011–2014 nästan 1 miljard kronor på insatser inom jämställdhetsområdet.

Årlig uppföljning i budgetpropositionen

Regeringen har genom åren följt upp jämställdhetspolitiken på olika sätt. En reguljär uppföljning sker årligen i budgetpropositionen där jämställdhetspolitikens resultat redovisas på en övergripande nivå. Sedan 2002 redovisas den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män också i en bilaga till finansplanen i budgetpropositionen. Från och med 2013 har bilagan fått en mer analytisk riktning än tidigare. I en särskild bilaga redogörs för könsfördelningen i statliga myndigheters styrelser och insynsråd m.m. Mer omfattande uppföljningar av insatser på jämställdhetspolitikens område har bl.a. gjorts i olika skrivelser. Parallellt med uppföljningen av sakpolitiken utifrån jämställdhetsmålen görs även uppföljningar av arbetet med jämställdhetsintegrering. Uppföljningar som har bäring på jämställdhetspolitikens utfall görs också i statliga myndigheter samt på regional eller landstings- och kommunal nivå. En av de mer kända produkterna där jämställdhetens utveckling följs upp brett och översiktligt vartannat år är Statistiska centralbyråns (SCB:s) fickbok På tal om kvinnor och män – Lathund om jämställdhet.

Uppdraget att följa upp utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet

Såsom redovisats ovan görs redan i dag en rad uppföljningar när det gäller olika delar av jämställdhetspolitiken. Mer omfattande, systematiska och analytiska uppföljningar saknas emellertid. Till det kommer att tyngdpunkten i de uppföljningar som gjorts främst har legat på uppföljning av åtgärder snarare än på effekter. Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07) konstaterade i sitt betänkande Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66) att uppföljningen av jämställdhetspolitiken är bristfällig, vilket gör det svårt att bedöma i vilken mån de jämställdhetspolitiska insatserna har någon verkan och om målen uppnås. Utredningen är den första och hittills enda samlade uppföljningen av jämställdhetspolitiken mot bakgrund av samhälls- och omvärldsförändringar i stort och med avseende på måluppfyllelse.

I propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155) bedömde regeringen att en utvärdering av måluppfyllelsen borde göras vart fjärde år. Vidare bedömdes i propositionen att etappmål och indikatorer borde utarbetas i syfte att systematisera och förbättra uppföljning och utvärdering. Mot bl.a. denna bakgrund uppdrog regeringen i september 2008 åt SCB att utveckla jämställdhetsstatistiken och föreslå indikatorer för jämställdhetspolitiken. Uppdraget redovisades i den del som avser indikatorerna i december 2010 och i sin helhet den 31 januari 2012 (U2012/424/JÄM). SCB har tagit fram 88 indikatorer. Den utvecklade statistiken och indikatorerna finns på SCB:s webbplats. I departementspromemorian Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken (Ds 2013:37) föreslås en struktur för en sammanhållen uppföljning av jämställdhetspolitiken med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen och de indikatorer som SCB har utarbetat. Den innebär i korthet att årliga uppföljningar ska göras i regeringens budgetproposition utifrån ett antal huvudindikatorer och återkommande tematiska uppföljningar utifrån jämställdhetsmålen och med givna indikatorer.

En årligt återkommande bedömning av politikens resultat och återkommande tematiska uppföljningar behövs som underlag för en kontinuerlig utveckling av åtgärder och insatser. Den fyller dock inte behovet av en genomgripande uppföljning, utvärdering och

analys av jämställdhetens utveckling i stort mot bakgrund av mer långsiktiga och djupgående samhällsförändringar och politiska trender, såväl nationellt som internationellt. Som tidigare framgått är det snart tio år sedan en grundlig genomgång senast gjordes av Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07).

Hur har jämställdheten påverkats av samhällsutvecklingen de senaste tio åren?

Samhället har genomgått väsentliga förändringar sedan Jämställdhetspolitiska utredningen såg över jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet 2004–2005 och redovisade resultaten i betänkandet Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66). Samhällsförändringarna inbegriper bl.a. en fortgående ekonomisk kris som skakat västvärlden i form av en finanskris, följd av en europeisk skuldcrisis. Det har också påverkat Sveriges ekonomiska och politiska förutsättningar.

Inom välfärdssektorn har det skett ett paradigmskifte med större valfrihet för den enskilda konsumenten och flera privata utförare av vård, skola och omsorg. Den demografiska utvecklingen innebär i hela västvärlden en åldrande befolkning med färre födda och allt fler som lever längre, vilket på olika sätt påverkar både människors liv och välfärdssystemens förutsättningar.

En mycket snabb och genomgripande it-utveckling, inte minst när det gäller sociala medier, har inneburit tillgång till snabb information och breda kontaktytor som på många sätt revolutionerat arbetslivet och personliga relationer. Anonymiteten på nätet har emellertid också öppnat för nedsättande och kränkande omdömen om och reella hot mot framför allt kvinnor. Kunskapen om vad det innebär att ständigt vara tillgänglig och de alltmer flytande gränserna mellan arbete och fritid är utvecklad, men det finns skäl att misstänka att det kan bidra till en ökad stress för den enskilda individen.

Bland annat på grund av oron i världen ökade utrikes födda kvinnor och män kraftigt sin andel av Sveriges befolkning mellan 2006 och 2011. Eftersom sysselsättningen i Sverige bland utrikes födda personer generellt sett är väsentligt lägre än bland inrikes födda, löper många en påtaglig risk att drabbas av ekonomiskt och socialt utanförskap. Det gäller i särskilt hög grad kvinnor.

Pojkarna har i genomsnitt sämre betyg än flickorna i grundskolan och detsamma gäller män och kvinnor i gymnasieskolan. Medan en betydligt större andel kvinnor än män examineras från högskolan tar en större andel män ut licentiatexamen. Lika många kvinnor som män har de senaste åren avlagt doktorsexamen. Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor och män har varit relativt stabilt med undantag för en liten nedgång under den finansiella krisen 2008 och 2009. Oförändrat är också att kvinnor och män arbetar i olika yrken, sektorer och befattningar, att kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män, att kvinnor har fler och längre perioder av frånvaro från arbetet och att de, trots en utjämning sedan 2000, fortfarande utför mer av hemarbetet än männen. Löneskillnaderna har minskat marginellt men består i stort. Föreställningar och normer som omger kön och sexuell läggning kan också innebära olika förutsättningar på arbetsmarknaden för heterosexuella kvinnor och män jämfört med homo- och bisexuella kvinnor och män samt transpersoner.

Antalet anmälda fall av misshandel av kvinnor har under en lång tid ökat, vilket enligt Brottsförebyggande rådet till en viss del förklaras med att fler fall anmäls. Ensamtstående mammor som främst utsätts för våld av närstående och kvinnor som blir utsatta för våld i yrkeslivet är två särskilt utsatta grupper (Brå 2013). En annan utsatt grupp är homo- och bisexuella kvinnor och män samt transpersoner.

- Utredaren ska mot bakgrund av samhällsutvecklingen de senaste tio åren och med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats såväl nationellt som regionalt. En särskild analys ska avse utvecklingen för utrikesfödda kvinnor och män.

Hur effektivt genomförs jämställdhetspolitiken?

Jämställdhetsintegrering, som är en internationellt etablerad strategi för att bedriva jämställdhetsarbete, är sedan 1990-talet regeringens övergripande strategi för jämställdhetspolitiken såväl nationellt som internationellt. Det innebär att all verksamhet ska bedrivas med utgångspunkt i kvinnors och mäns respektive villkor och behov. Ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i alla delar av beslutsprocessen

och de aktörer som normalt sett deltar i beslutsprocessen har ansvar för att så sker. I regeringen innebär det att varje statsråd ansvarar för jämställdhet inom sitt politikområde och att jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna jämställdhetspolitiken. För att stimulera, utveckla och skynda på förändringsarbetet kompletteras strategin med särskilda, tillfälliga insatser. Detta är en väl beprövad och fungerande ordning. På uppdrag av jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:7) lämnade Statskontoret 2004 underlag för hur den framtida styrningen och organisationen för jämställdhetspolitikens borde utformas. Statskontoret, som fann starka skäl att förbättra styrningen på flera områden, ansåg inte att någon myndighet för jämställdhetspolitiken borde bildas. Regeringen har sedan 2007 genomfört en satsning på totalt 2,6 miljarder kronor för att utveckla och förstärka jämställdheten, vilket är den ojämförligt största satsning någonsin. Mot den bakgrunden finns det anledning att på nytt analysera förutsättningarna för jämställdhetspolitikens genomförande.

- Utredaren ska med utgångspunkt i sin analys av utvecklingen mot jämställdheten bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande. Om utredaren, mot bakgrund av sin analys, bedömer att dels stödet till aktörerna som ansvarar för politikens genomförande, dels uppföljning och utvärdering av politikens genomförande kan effektiviseras med organisatoriska eller andra strukturella förändringar får utredaren lämna förslag till en sådan struktur. Om förslaget innebär kostnadsökningar, för staten ska utredaren lämna förslag till finansiering.

En översyn av målen och indikatorerna

Som framgår inledningsvis beslutade riksdagen 2006 om ett nytt övergripande mål för jämställdhetspolitiken och fyra delmål. Regeringens förslag i 2009 års budgetproposition (prop. 2008/09:1, 13, avsnitt 5.3) om att den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå ledde till att målen för jämställdhetspolitiken upphörde och ersattes av *ett* mål, identiskt med det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det beslutades av riksdagen hösten 2008 (bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Delmålen kvarstår dock på så sätt att de huvud-

sakligen anger den inriktning som styr regeringens politik. SCB har, som redan nämnts, på regeringens uppdrag utarbetat indikatorer kopplade till de olika delmålen för att göra det möjligt att mäta måluppfyllelsen.

De jämställdhetspolitiska målen har påverkat styrningen av regeringens politik. I dag finns det också flera tidsangivna eller övergripande uppdrag som rör jämställdhet och förutsättningar för jämställdhet integrerade i flera olika politikområden. Dessa finns exempelvis i de årliga regleringsbrev och budgetpropositionerna.

Det har nu gått åtta år sedan Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07) lämnade förslag till de jämställdhetspolitiska mål som riksdagen beslutade om 2006 och som fortfarande gäller. Mot bakgrund av bl.a. samhällsutvecklingen kan det emellertid finnas behov att justera eller förtydliga såväl det övergripande målet och delmålen som indikatorerna.

- Utredaren ska mot bakgrund av sin analys se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter från myndigheter, organisationer, arbetsmarknadens parter och andra aktörer som arbetar med jämställdhetsfrågor. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt ta del av relevant forskning.

Utredaren ska utgå ifrån Sveriges internationella åtaganden, bl.a. FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor från 1980 (CEDAW) och samarbetet om jämställdhet inom ramen för EU och FN, och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. Uppdraget omfattar inte diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering på grund av kön och inte heller Diskrimineringsombudsmannens uppdrag som rör dessa bestämmelser.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:52

Tilläggsdirektiv till Jämställdhetsutredningen (U 2014:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 april 2014 kommittédirektiv om uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet (dir. 2014:55). Utredningen har antagit namnet Jämställdhetsutredningen. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 augusti 2015.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas den 30 september 2015.

(Socialdepartementet)

Intervjuer och sammanträden

Jämställdhetsutredningen tillsattes den 3 april 2014 och uppdraget redovisas den 30 september 2015. Inom ramen för utredningens arbete har en rad aktörer konsulterats, intervjuats och samrått med. I denna bilaga redovisas de formella intervjuer som har hållits med myndigheter, kommuner och länsstyrelser samt med företrädare för Regeringskansliet. Vi redovisar även de sammanträden som har hållits med andra berörda aktörer.

Myndigheter, kommuner, länsstyrelser

Under våren 2015 genomförde utredningen en intervjustudie med nedanstående aktörer, i syfte att få underlag för analysen av jämställdhetspolitikens genomförande, från myndigheter, kommuner och länsstyrelsers perspektiv.

Tabell 2 Genomförda intervjuer, mars–juni 2015

Datum, organisation, informant (namn och titel)

Datum	Organisation	Informant
24 mars	Svenska ESF-rådet	Grupptervju, (Cüneyt Karabulut, Västsverige Inger Nilsson Östra Mellansverige Ann-Marie Heikkilä Övre Norrland Camilla Aronsson Mellersta Norrland Marie-Louise Norrgård Stockholm Karl Selleby Småland och öarna Anders Mathiasson Sydsverige Bengt Nilsson Programenheten Marie Trollvik Programenheten Marianne Öberg-Håkansson Programenheten)
25 mars	Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet	Kerstin Alnebratt, föreståndare Lillemor Dahlgren, verksamhetsledare
8 april	Socialstyrelsen	Sara Dahlin, utredare Sara Holsbrink, utredare
10 april	Myndigheten för Yrkeshögskolan	Linda Mildner, omvärldsanalytiker
10 april	Sveriges Kommuner och Landsting	Magnus Jacobson, kommunikatör Lillemor Harnell, samordnare
14 april	Musikverket	Stina Westerberg, generaldirektör Anna Hedar, jämställdhetskoordinator
15 april	Länsstyrelsen i Östergötlands län	Tomas Wetterberg, särskild sakkunnig för jämställdhet
16 april	Tillväxtverket	Sara Jonasson, analytiker Johanna Giorgi, analytiker
20 april	Tillväxtanalys	Tina Bylander, avdelningschef
21 april	Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor	Helena Lundgren, handläggare Oscar Svensson, utredare Maria Nyman, handläggare
21 april	Diskrimineringsombudsmannen	Fredrik Körner, kanslichef Lovisa Strömberg, enhetschef Mattias Falk, internationell sekreterare Christine Gilljam, utvecklingsstrateg
22 april	Åklagarmyndigheten	Eva Lundström, överåklagare
22 april	Länsstyrelsernas särskilt sakkunniga för jämställdhet	Grupptervju
23 april	Arbetsförmedlingen	Elin Bergkvist, biträdande chef Fredrik Bodin, handläggare

24 april	Brottsförebyggande rådet	Annika Eriksson, enhetschef Stina Holmberg, enhetschef
28 april	Länsstyrelsen i Gotlands län	Kicki Scheller, enhetschef Karolin Kalle Röcklinger, kommunikatör
28 april	Skolverket	Helena Barrett, Undervisningsråd Tommy Eriksson, Undervisningsråd Paula Hallberg, undervisningsråd
28 april	Svenska ESF-rådet	Marie Trollvik, programchef
29 april	Kulturrådet	Bongi MacDermott, handläggare Maria Telenius, handläggare
29 april	Försäkringskassan	Kerstin Twengström, ledningsstöd Karina Solax Stridh, verksamhetsutvecklare
6 maj	Länsstyrelsen i Östergötlands län	Maha Eiuchoue, utvecklingsledare våld i nära relationer
6 maj	Örebro universitet	Anne-Charlott Callerstig, forskare
12 maj	Polisen	Martin Permen, kommissarie/ handläggare för Brott i nära relationer Kajsa Wahlberg, nationell rapportör för prostitution och människohandel Maria Agge, handläggare Brottsofferfrågor
12 maj	Nationellt center för Kvinnofrid, Uppsala universitet	Gun Heimer, föreståndare NCK Anna Berglund, enhetschef NCK Karin Sandell, informationschef NCK Åsa Witkowski, verksamhetschef Kvinnofridsenheten Akademiska sjukhuset Petra Dahlgren, redaktör Kunskapsbanken
26 maj	Göteborgs universitet	Jörgen Tholin, universitetsdirektör
27 maj	Arbetsmiljöverket	Anna Fogelberg Wik, avdelningschef
28 maj	Professional Management	Arne Svensson
2 juni	Skolinspektionen	Ann-Marie Begler, generaldirektör
12 juni	Länsstyrelsen i Stockholms län	Ann-Marie Algemo, särskild sakkunnig för jämställdhet Maria-Pilar Reyes, utvecklingsledare mot våld i nära relation Katarina Edlund, utvecklingsledare mot våld i nära relation Petra Tammert Seidefors, utvecklingsledare mot prostitution och människohandel Amanda Netscher, utvecklingsledare mot prostitution och människohandel
16 juni	Svenskt Näringsliv	Carina Lindfeldt, avdelningschef Edel Karlsson Håäl, lönebildningsexpert

Företrädare för Regeringskansliet

Under våren 2015 genomförde utredningen även intervjuer med företrädare för olika departement inom Regeringskansliet, i syfte att få underlag för analysen av jämställdhetspolitikens genomförande, från Regeringskansliets perspektiv.

Tabell 3 Genomförda intervjuer, april–juni 2015

Datum, departement/enhet, informant (namn och titel)

Datum	Departement/enhet	Informant
23 mars	Socialdepartementet/ Jämställdhetsenheten	Helen Lundkvist, enhetschef Annika Mansnérus, ämnesråd
7 april	Socialdepartementet/ Jämställdhetsenheten	Lina Nilsson, departementssekreterare
17 april	Utbildningsdepartementet/ Universitet- och högskoleenheten	Sara Bringle, kansliråd Helen Biller, departementssekreterare Lovisa Hellberg, departementssekreterare
17 april	Socialdepartementet/ Jämställdhetsenheten, Finansdepartementet/ Enheten för statlig förvaltning	Josefine Emanuel Brattberg, departementssekreterare Helena Hagelberg, departementssekreterare Hans Mildenerger, kansliråd Lotta Ganeteg, departementssekreterare
20 maj	Finansdepartementet/ Enheten för statlig förvaltning	Lena Westin, ämnesråd
29 maj	Utbildningsdepartementet/ Enheten för ungdomspolitik och folkbildning	Katarina Arvidsson, departementssekreterare
3 juni	Regeringskansliet	Myndighetshandläggare för JiM- myndigheter: Skatteverket, Domstolsverket, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen
4 juni	Regeringskansliet	Myndighetshandläggare för JiM- myndigheter: Arbetsförmedlingen, Statens kulturråd, Skolverket, samt jämställdhetssamordnare för Socialdepartementet
9 juni	Finansdepartementet/ Budgetavdelningen	Kristina Padrón, ämnesråd Karin Moberg, departementssekreterare
25 juni	Socialdepartementet/ Jämställdhetsenheten	Annika Mansnérus, ämnesråd

Övriga sammanträden med berörda aktörer

Jämställdhetsutredningens har även, utöver ovanstående redovisade intervjuer, samrått med en rad aktörer som berörs av och på olika sätt genomför regeringens jämställdhetspolitik.

Tabell 4 Sammanträden 2014–2015

Datum, organisation/funktion, informant

Datum	Organisation/Funktion, Informant
25 juni 2014	SCB Carolina Nordström, utredare inom jämställdhetsstatistik. Lena Bernhardt, utredare inom jämställdhetsstatistik.
26 juni 2014	Utredningen om en nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra Mikael Thörn, huvudsekreterare
26 juni 2014	Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, huvudsekreterare Malin Wreder
7 augusti 2014	Riksrevisionen Frida Widmalm, revisionsdirektör Maria Bond, revisor Peter Eide-Jensen, revisor
26 augusti 2014	Sveriges Kommuner och Landsting projektledare Lillemor Harnell handläggare Magnus Jacobson
28 augusti 2014	Jämställdhetsminister 2006–2013 Nyamko Sabuni
3 september 2014	Statssekreterare för Nyamko Sabuni Christer Hallerby
5 september 2014	Länsstyrelsen i Gotlands län Kicki Scheller, enhetschef, Samhällsbyggnadsenheten Elin Turesson, samordnare Länsstyrelserna utvecklaar jämställdhet
19 september 2014	Utredare Jämställdhetsutredningen, SOU2005:66, Gertrud Åström
24 september 2014	Marja Lemne, fil. dr, universitetslektor, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
2 december 2014	Utredningen om en nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra Mikael Thörn, huvudsekreterare Jenny Norén, utredningssekreterare
28 januari 2015	Sveriges Kommuner och Landsting Arbetsutskottet

4 februari 2015	Länsstyrelserna särskilt sakkunniga för jämställdhet
9 april 2015	Sveriges Kvinnolobby Clara Berglund, ordförande Johanna Dahlin, organisationssekreterare
9 april 2015	Länsstyrelserna Landshövdingar
16 juni 2015	Länsstyrelserna Länsråden
16 juni 2015	LO, TCO och Saco Joa Bergold, utredare LO Ulrika Hagström, utredare TCO Karin Karlström, utredare Saco Lena Granqvist, ekonom lönebildning Saco
24 juni 2015	Svenskt Näringsliv Carola Lemne, verkställande direktör Christer Ågren, vice verkställande direktör
14 augusti 2015	Ekonomistyrningsverket Kenneth Eliasson, utredare Ann-Marie Ögren, expert
14 augusti 2015	Statistiska centralbyrån Carolina Nordström, utredare inom jämställdhetsstatistik. Lena Bernhardt, utredare, inom jämställdhetsstatistik. Fredrik Rahm, enhetschef, enheten för Befolkningsstatistik
19 augusti 2015	Sveriges Kommuner och Landsting Arbetsutskottet

Enkätundersökningar

Jämställdhetsutredningen genomförde under perioden februari–maj 2015 tre enkätundersökningar. Enkäterna riktades till statliga myndigheter, kommuner och länsstyrelserna. Konsultfirman Ramböll Management har administrerat enkäterna, men utredningen svarar för frågornas innehåll och analys av svaren.

Myndigheter

Enkäten skickades till statliga myndigheter som under perioden 2011–2014 har haft särskilda uppdrag inom jämställdhetsanslaget, och/eller uppdrag om jämställdhetsintegrering (s.k. JiM-uppdrag), totalt 57 myndigheter. 46 myndigheter besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens om 81 procent.

Enkätens utformning

Enkät till ledningen för myndigheter med jämställdhetsuppdrag för Jämställdhetsutredningen U 2014:06

År 2006 antog riksdagen ett mål för den nationella jämställdhetspolitiken: att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Till detta mål finns fyra delmål: en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Jämställdhetsutredningen har enligt direktivet (dir. 2014:55) i uppdrag att bland annat bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande och att se över stödet till de aktörer som ansvarar

för jämställdhetspolitikens genomförande. Er myndighet är en av de myndigheter som inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder har fått uppdrag att arbeta med jämställdhet.

Mot bakgrund av detta önskar utredningen ta del av myndighetsledningens erfarenheter av dessa uppdrag och av jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att beslut inom alla politikområden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Vi skulle vara mycket tacksamma om ni kunde ta er tid att besvara denna enkät så utförligt som möjligt.

1. *Vilket/vilka uppdrag som rör jämställdhet har er myndighet haft under 2011–2015?*

- Enskilda uppdrag som rört del/delar av myndighetens verksamhet
- Särskilt uppdrag om jämställdhetsintegrering (JiM – jämställdhetsintegrering i myndigheter)

2. *I vilken utsträckning relaterar din myndighets jämställdhetsmål för verksamheten till de nationella jämställdhetspolitiska målen?*

I stor utsträckning/ I viss utsträckning/ I liten utsträckning/
Myndigheten har inga jämställdhetsmål/ Vet ej

3. *Hur arbetar din myndighet med jämställdhet? (flera val är möjliga)*

- Vi har en särskild organisation/styrgrupp som erbjuder stöd i jämställdhetsarbetet
- Som en del i ordinarie ledning och styrning, t.ex. genom särskilda mål eller indikatorer för jämställdhet
- Särskilda projekt med finansiering av regeringen inom avgränsade verksamhetsområden
- Genom vår roll som arbetsgivare gentemot våra anställda
- Annat, nämligen...
- Vi genomför inget arbete med jämställdhet

4. *Fråga till JiM-myndigheterna: I vilken utsträckning anser Du att stödet från Nationella sekretariatet för genusforskning i myndighetens genomförande har varit tillräckligt?*

Inte alls/ I viss utsträckning/ I stor utsträckning

5. *I vilken utsträckning bedömer du att syfte och mål med myndighetens jämställdhetspolitiska uppdrag har varit tillräckligt tydliga?*

Inte alls/ I viss utsträckning/ I stor utsträckning

6. *I vilken utsträckning har myndighetens satsningar på jämställdhet lett till följande?*

(Inte alls/ I liten utsträckning/ I viss utsträckning/ I stor utsträckning/ Vet ej)

- Kunskapen inom verksamheten om jämställdhet har ökat
- Medvetandet om vikten av ett jämställdhetsperspektiv i den egna verksamheten har ökat
- Myndigheten har identifierat behov av att ta fram ytterligare kunskap om jämställdhet för att kunna utveckla verksamheten
- Myndighetens ordinarie processer för styrning, ledning eller uppföljning har påverkats genom att de i större utsträckning än tidigare inkluderar t.ex. könsuppdelad statistik eller jämställdhetsanalyser
- Myndighetens samarbete med andra aktörer såsom andra myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällesorganisationer har ökat i jämställdhetsfrågor

7. *Har din myndighets satsningar på jämställdhet lett till något annat? Ge exempel.*

8. *I vilken utsträckning har myndigheten fått tillräcklig återkoppling från regeringen på hur myndigheten har genomfört sitt uppdrag?*

Inte alls/ I viss utsträckning/ I stor utsträckning

9. *Vilka av följande aspekter rörande myndighetens jämställdhetsarbete fungerar bra och vilka behöver utvecklas för att myndigheten ska uppnå en hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet?*

(Fungerar bra som det är/ Det finns ett visst behov av utveckling/ Det finns ett stort behov av utveckling/ Ej relevant/ Vet ej)

- Tiden för genomförande av särskilda satsningar
- Uppföljningen av särskilda satsningar
- Tillgången till resurser (avseende ekonomi och personal)
- Kunskap inom verksamheten om jämställdhet
- Kompetens om hur myndigheten bedriver förbättringsarbete
- Samverkan mellan myndigheter
- Samverkan med andra aktörer
- Externt stöd för att hitta fungerande arbetsmetoder
- Tydligare mål för myndighetens uppdrag och uppgifter som rör jämställdhet
- Tydligare återkoppling från regeringen i frågor som rör jämställdhet
- Förankringen av arbetet hos chefer i myndigheten
- Förankringen av arbetet hos medarbetare

10. *Avslutningsvis, finns det något annat som Du skulle vilja föra fram angående arbetet med jämställdhetsintegrering i er myndighet?*

Kommuner

Enkäten skickades till ett stratifierat urval av kommuner samt till ett särskilt nätverk av kommuner, totalt till 102 kommuner. 68 kommuner besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens om 67 procent. I det stratifierade urvalet ingick totalt 69 kommuner, varav 44 kommuner besvarade enkäten (svarsfrekvens 64 procent). I nätverket ingick totalt 33 kommuner, varav 24 kommuner besvarade enkäten (svarsfrekvens 73 procent).

Enkätens utformning

Enkät till Kommundirektörer för Jämställdhetsutredningen U2014:06

År 2006 antog riksdagen ett mål för den nationella jämställdhetspolitiken: att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Till detta mål finns fyra delmål: en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Jämställdhetsutredningen har enligt direktivet (dir. 2014:55) i uppdrag att bland annat bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande, och att se över stödet till de aktörer som ansvarar för jämställdhetspolitikens genomförande. Mot bakgrund av detta önskar utredningen ta del av era erfarenheter av jämställdhetsarbetet i din kommun och av jämställdhetsintegrering som är regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Vi är mycket tacksamma om ni tar er tid att besvara denna enkät så utförligt som möjligt, utifrån era specifika erfarenheter. Notera att denna enkät inte är anonym.

Samråd har skett med SKL enligt förordning SFS (1982:668), vilken reglerar hur uppgifter kan samlas in från kommuner, landsting eller regioner.

1. *Har din kommun deltagit i satsningen Program för Hållbar jämställdhet (Håj)?*

Ja/ Nej

2. *I vilken utsträckning relaterar din kommuns jämställdhetsmål för verksamheten till de nationella jämställdhetspolitiska målen?*

I stor utsträckning/ I viss utsträckning/ I liten utsträckning/
Kommunen har inga jämställdhetsmål/ Vet ej

3. *Hur arbetar din kommun med jämställdhet? (flera val är möjliga)*
- Vi har en särskild organisation/styrgrupp av tjänstemän som erbjuder stöd i jämställdhetsarbetet
 - Vi har en politiskt tillsatt ansvarig för jämställdhet, t.ex. kommunalråd, nämnd, utskott eller motsvarande
 - Som en del i ordinarie ledning och styrning, t.ex. genom särskilda mål eller indikatorer för jämställdhet
 - Särskilda projekt med finansiering av regeringen inom avgränsade verksamhetsområden
 - Genom vår roll som arbetsgivare gentemot våra anställda
 - Annat, nämligen...
 - Vi genomför inget arbete med jämställdhet
4. *I vilken utsträckning har din kommuns satsningar på jämställdhet lett till följande?*
- (Inte alls/ I liten utsträckning/ I viss utsträckning/ I stor utsträckning/ Vet ej)
- Kunskapen inom verksamheten om jämställdhet har ökat
 - Medvetandet om vikten av ett jämställdhetsperspektiv i den egna verksamheten har ökat
 - Kommunen har identifierat behov av att ta fram ytterligare kunskap om jämställdhet för att kunna utveckla verksamheten
 - Kommunens ordinarie processer för styrning, ledning eller uppföljning har påverkats genom att de i större utsträckning än tidigare inkluderar t.ex. könsuppdelad statistik eller jämställdhetsanalyser
 - Kommunens samarbete med andra aktörer såsom andra kommuner, landsting och civilsamhälleorganisationer har ökat
5. *Har din kommuns satsningar på jämställdhet lett till något annat? Ge exempel.*

6. *Vilket stöd har din kommun fått från länsstyrelsen i arbetet med jämställdhet?*

- Utbildningsstöd
- Expertstöd
- Processtöd
- Annat, nämligen:
- Inget stöd

Om ja:

7. *Är din kommun nöjd med det stöd den har fått från länsstyrelsen i arbetet med jämställdhet?*

Ja/ Nej/ I viss mån/ Vet ej

8. *Vilka av följande aspekter rörande ert jämställdhetsarbete fungerar bra och vilka behöver utvecklas för att kommunen ska uppnå en hållbar jämställdhetsintegrerad verksamhet?*

(Fungerar bra som det är/ Det finns ett visst behov av utveckling/ Det finns ett stort behov av utveckling/ Ej relevant/ Vet ej)

- Tiden för genomförande av särskilda satsningar
- Uppföljningen av särskilda satsningar
- Tillgången till resurser (avseende ekonomi och personal)
- Kunskap inom verksamheten om jämställdhet
- Kompetens om hur kommunen bedriver förbättringsarbete
- Samverkan mellan kommuner
- Samverkan med andra regionala aktörer
- Stöd från statliga myndigheter
- Externt stöd för att hitta fungerande arbetsmetoder
- Förankringen av arbetet hos chefer i kommunen
- Förankringen av arbetet hos den politiska ledningen
- Förankringen av arbetet hos medarbetare

- Dialog om satsningarna hos berörda brukare/medborgare
9. *Avslutningsvis, finns det något annat som du skulle vilja förmedla till Jämställdhetsutredningen angående arbetet med jämställdhet i din kommun?*

Länsstyrelser

Enkäten skickades till de särskilt sakkunniga för jämställdhet på länsstyrelserna, totalt 21 länsstyrelser. Samtliga länsstyrelser besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens om 100 procent. I två fall besvarades enkäten av enhetschefen istället för särskild sakkunnig, då tjänsterna för särskilt sakkunniga vid dessa länsstyrelser vid enkätens genomförande var vakanta.

Enkätens utformning

Enkät till Länsstyrelsernas särskilt sakkunniga för jämställdhet

Jämställdhetsutredningen U 2014:06 har i uppdrag att bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande, och att se över stödet till de aktörer som ansvarar för jämställdhetspolitikens genomförande (dir.2014:55). Mot bakgrund av detta önskar utredningen ta del av länsstyrelsernas erfarenheter i sitt arbete med jämställdhet. Vi är mycket tacksamma om ni tar er tid att besvara denna enkät så utförligt som möjligt, utifrån era specifika erfarenheter.

Ramböll administrerar enkäten i samarbete med Jämställdhetsutredningen. Enkäten är inte anonym.

Bakgrund och regionala förutsättningar

1. *Har du något annat ansvarsområde vid Länsstyrelsen än det som särskilt sakkunnig för jämställdhet? Om ja, i hur stor omfattning (precisera gärna i procent av en heltidstjänst)?*
2. *Vilka huvudsakliga utmaningar stöter du på i ditt arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering? Vad upplever du att utmaningarna främst beror på?*

3. *Upplever du att dessa utmaningar är specifika för din region? På vilket sätt? Ge gärna konkreta exempel.*

Samverkan och samordning

1. *Samverkar du med andra aktörer i länet för att genomföra länsstyrelsens uppdrag avseende jämställdhet? Med vilka? Ge gärna konkreta exempel.*
2. *Har du samverkat med några av de nationella jämställdhetsstrategier, exempelvis Program för Hållbar jämställdhet (HåJ) eller Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM), som har genomförts på senare år? På vilket sätt? Ge gärna konkreta exempel.*
3. *I vilken utsträckning instämmer du med att samordningen av de särskilt sakkunniga i ett eget nätverk fungerar på ett tillfredsställande vis i dag?*

Instämmer helt/ Instämmer delvis/ Instämmer inte

Effekter och genomförande

1. *I vilken utsträckning instämmer du med att länsstyrelsens arbete med jämställdhetsintegrering och med att nå de jämställdhetspolitiska målen får ett bra genomslag i din region?*

Instämmer helt/Instämmer delvis/Instämmer inte

På vilket sätt? Ge gärna konkreta exempel!

Styrning och stödfunktioner

1. *På vilka områden, om något, anser du att det finns ett behov av utökad stöd för att länsstyrelserna ska kunna genomföra uppdraget avseende jämställdhet?*

Du kan fylla i mer än ett alternativ – utveckla dock gärna dina svar och ge konkreta exempel, samt ge även gärna förslag till förbättringsmöjligheter.

(Utökat stöd behövs från: Regeringsnivå till Länsstyrelsen/ Länsstyrelsens ledningsnivå till de särskilt sakkunniga/ De särskilt sakkunniga till aktörer i länet/ Annat stöd behövs)

- Kompetensutveckling
 - Utvärdering och uppföljning
 - Samverkan med andra aktörer lokalt och regionalt
 - Samverkan med andra aktörer nationellt
 - Övergripande samordning på ett nationellt plan
 - Övrigt:
2. *I vilken utsträckning instämmer du med att uppdraget avseende jämställdhet i länsstyrelseinstruktionen är tydligt?*
Instämmer helt/ Instämmer delvis/ Instämmer inte
3. *På vilket sätt, om något, anser du att det skulle kunna förtydligas? Ge gärna konkreta exempel!*
4. *I vilken utsträckning instämmer du med att länsstrategierna utgör ett värdefullt verktyg i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering i din region och internt i din länsstyrelse?*
Instämmer helt/ Instämmer delvis/ Instämmer inte
På vilket sätt? Ge gärna konkreta exempel!

Långsiktighet och hållbarhet

1. *I vilken utsträckning instämmer du med att det finns en långsiktighet och en hållbarhet i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering i din region?*
Instämmer helt/Instämmer delvis/Instämmer inte
2. *Anser du att långsiktigheten och hållbarheten skulle kunna stärkas? I så fall hur?*

Du kan fylla i mer än ett alternativ – utveckla dock gärna dina svar och ge konkreta exempel, samt ge även gärna förslag till förbättringsmöjligheter.

(Med stöd från: Regeringskansliet/ Länsstyrelsens ledningsnivå/
En ny särskild myndighet/ En särskild länsstyrelse med ett samordnande uppdrag)

- Tydligare krav på utvärdering av länsstyrelsernas arbete i länen
- Tydligare och mer samordnad uppföljning av länsstyrelsernas arbete i länen
- Bättre samordning på ett nationellt plan av länsstyrelsernas arbete i länen
- Bättre samverkan med andra aktörer i regionen
- Bättre samverkan med andra aktörer nationellt
- Övrigt

Övrigt

1. *Finns det något som du skulle vilja förmedla till Jämställdhetsutredningen som inte har framkommit i denna enkät?*

Referensgrupp

Jämställdhetsutredningens referensgrupp har sammanträtt vid tre tillfällen:

2. den 18 december 2014, Utbildningsdepartementet, Stockholm
3. den 5 mars 2015, Stockholms universitet, Stockholm
4. den 19 augusti 2015, Garnisonen, Stockholm

Referensgruppen bestod av följande organisationer:

- Crossing Borders
- Folkbildningsrådet
- Fredrika Bremer-Förbundet
- Handikappförbunden
- Hela Sverige ska leva
- Ideell kulturallians
- Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer
- Miljöpartiets jämställdhetskommitté
- Moderatkvinnorna
- Män för Jämställdhet
- Pensionärernas riksorganisation
- Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter
- Riksförbundet för sexuell upplysning
- Riksförbundet Internationella romska och resande Kvinnocenter

- Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige
- Rädda Barnen
- Röda Korset
- Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige – Kvinno-kommittén
- Svenska samernas riksförbund
- Sveriges Förenade Studentkårer
- Sveriges Kvinnolobby
- Sveriges Riksidrottsförbund
- Synskadades Riksförbund
- Unizon (tidigare Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund)
- UN Women Sverige
- Winnet Sverige

Myndigheter med jämslällldhetsperspektiv i instruktionen

Tabell **Statliga förvaltningsmyndigheter med jämställdhetsperspektiv i instruktionen år 2014/2015¹**

Departement/myndighet	Skrivningar om jämställdhet
Arbetsmarknadsdepartementet	
Arbetsförmedlingen	3§ Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att: punkt 8: den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.
Arbetsmiljöverket	2§ 8. ansvara för ett informationssystem om arbetsskador där skillnader i arbetsskador mellan kvinnor och män särskilt ska belysas
Diskrimineringsombudsmannen (Kulturdepartementet)	1§ Diskrimineringsombudsmannen ska, i relevanta delar, i sin årsredovisning redovisa resultatet av sin verksamhet fördelat på kvinnor och män.
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	1§ 5. I uppföljnings- och utvärderingsarbetet ska effekterna för kvinnor och män särskilt belysas.
Medlingsinstitutet	4§ Medlingsinstitutet ska analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön. Medlingsinstitutet ska vidare vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. Institutet ska i detta arbete samråda med Diskrimineringsombudsmannen.

¹ Tabellen utgår från SCB:s rapport *Kvantitativ uppföljning av strategin för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*, 2015. Inom parantes i tabellen anges det departement som myndigheten lyder under år 2015, i de fall detta skiljer sig åt från SCB:s underlag för 2014. Tabellen innehåller även uppdaterade instruktioner för de myndigheter som har fått förnyade instruktioner år 2015 med ett jämställdhetsperspektiv: Arbetsförmedlingen, MUCF, Sida, Socialstyrelsen och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.

Finansdepartementet

Finanspolitiska rådet 11§ Jämn könsfördelning ska eftersträvas [inom rådet].

Konjunkturinstitutet 4a§ Jämn könsfördelning ska eftersträvas [inom rådet].

Försvarsdepartementet

Försvarsmakten 5c§ Försvarsmakten ska i sin verksamhet verka i enlighet med Förenta nationernas säkerhetsråd resolutioner 1325 (2000) och 1820 (2008) om kvinnor, fred och säkerhet. Resolutionerna ska särskilt beaktas vid utbildning samt vid planering, genomförande och utvärdering av insatser. Förordning (2010:650).

Jordbruksdepartementet

Livsmedelsverket (Näringsdepartementet) 5§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Myndigheten ska i sitt informations- och utredningsarbete utgå från kvinnors respektive mäns villkor och behov. Individbaserad statistik ska genomgående presenteras och analyseras med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Sametinget (Kulturdepartementet) 3§ Sametinget ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens verksamhet. Myndigheten ska i beslut som rör individen utgå från kvinnors respektive mäns villkor och behov samt aktivt analysera konsekvenserna för kvinnor respektive män av de beslut som fattas. Individbaserad statistik ska genomgående presenteras och analyseras med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Skogsstyrelsen (Näringsdepartementet) 4§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Individbaserad statistik ska genomgående presenteras och analyseras med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Statens jordbruksverk (Näringsdepartementet) 6§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Individbaserad statistik ska genomgående presenteras och analyseras med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Justitiedepartementet

Allmänna reklamationsnämnden (Finansdepartementet)	7§ Statistiken ska vara uppdelad avdelningsvis på anmälarnas kön, ålder och bostadsort.
Brottsförebyggande rådet	2§ 9. integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet genom att i sitt utvärderings-, forsknings- och utvecklingsarbete belysa och beakta förhållandena utifrån ålder och kön. Om det inte finns särskilda skäl mot det ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund.
Brottsoffermyndigheten	2§ Brottsoffermyndigheten ska 7. integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv genom att i sin verksamhet belysa och beakta förhållandena utifrån ålder och kön. Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund.
Konsumentverket (Finansdepartementet)	7§ 4. Om det inte finns särskilda skäl mot det, redovisa sin statistik, sina uppföljningar och sina analyser med kön som övergripande indelningsgrund och uppdelade på ålder, inrikes respektive utrikes födda samt bostadsort.
Migrationsverket	2§ 8. vid genomförandet av verksamheten belysa och beakta kvinnors och mäns villkor

Kulturdepartementet

Forum för levande historia	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Institutet för språk och folkminnen	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete
Konstnärdsnämnden	2§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska palatset	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Moderna museet	5§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Myndigheten för kulturanalys	3§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Myndigheten för radio och tv	4§ Myndigheten ska ha ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i sin verksamhet.
Myndigheten för tillgängliga medier	4§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet.
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	4§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete
Naturhistoriska riksmuseet	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Nämnden för hemslöjdsfrågor	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Riksantikvarieämbetet	2§ Myndigheten ska särskilt 8. integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Riksarkivet	12§ Riksarkivet ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete
Riksställningar	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Statens centrum för arkitektur och design	4§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt även främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet.
Statens försvarshistoriska museer	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Statens historiska museer	5§ Myndigheten ska särskilt: 6. integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Statens konstråd	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Statens kulturråd	3§ Myndigheten ska också: 2. integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt även främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet,
Statens maritima museer	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Statens medieråd	3§ Myndigheten ska ha ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i verksamheten.
Statens museer för världskultur	3a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.
Statens musikverk	3§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Miljödepartementet (Miljö- och energidepartementet)

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad	2§ 9. verka för att ett genusperspektiv får genomslag i forskningen, punkt 10. främja jämställdhet mellan kvinnor och män. 5§ Formas ska sträva efter en jämn könsfördelning i beredningsorganisationen.
---	---

Näringsdepartementet

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	5§ Myndigheten ska i sitt arbete beakta kvinnors och mäns villkor.
Post- och telestyrelsen	12§ Post- och telestyrelsen ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i all sin verksamhet och där det bedöms lämpligt särskilt belysa och beakta kvinnors och mäns villkor.

Statens väg- och transportforskningsinstitut	9§ Vid anställning av en professor ska styrelsen hämta in yttrande från minst tre personer som är särskilt förtrodda med anställningens ämnesområde. Högst en av dessa får vara anställd vid institutet. Både män och kvinnor ska vara representerade, om inte synnerliga skäl talar emot det.
Tillväxtverket	5§ De insatser som Tillväxtverket utvecklar och genomför ska: 3. beakta kvinnors och mäns förutsättningar
Verket för innovationssystem	2§ Verket för innovationssystem ska 6. beakta forskningsetiska frågor, främja jämställdhet inom sitt verksamhetsområde och främja forskning om jämställdhet med fokus på vad som hindrar eller möjliggör innovation.
Socialdepartementet	
Boverket (Näringsdepartementet)	3§ 2. beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar och äldre samt för integration, boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet,
Folkhälsomyndigheten	3§ Myndigheten ska särskilt: 1. analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur bestämningsfaktorerna fördelas efter kön, etnisk eller kulturell bakgrund, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder,
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	2§ 10. främja jämställdhet mellan kvinnor och män. 7§: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd ska eftersträva en jämn könsfördelning i beredningsorganisationen.
Försäkringskassan	2§ 11. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,
Länsstyrelserna, samtliga 21	3§ Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om 13. jämställdhet. 5§ Länsstyrelsen ska 1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor, 2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. 44§ Vid länsstyrelsen ska det finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet.
Nämnden för statligt stöd till trossamfund (Kulturdepartementet)	2a§ Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Pensionsmyndigheten	2§ 7. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,
Socialstyrelsen	2§ Socialstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.
Statens institutionsstyrelse	4§ Myndigheten ska - utforma sin verksamhet så att den utgår från flickors och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov,
Statskontoret (Finansdepartementet)	3§ Myndigheten ska, där så är relevant, beakta kvinnors och mäns villkor i sitt utvärderings- och analysarbete.

Statsrådsberedningen

Regeringskansliet	Beslut om jämställdhetsintegrering
-------------------	------------------------------------

Utbildningsdepartementet

Centrala studiestödsnämnden	3§ CSN ska beakta kvinnors och mäns villkor i sitt utvärderings- och analysarbete. Individbaserad statistik ska genomgående presenteras och analyseras med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.
Myndigheten för yrkeshögskolan	10§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.
Polarforskningssekreteriatet	1§ 8. främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom forskning,
Sameskolstyrelsen	4§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.
Specialpedagogiska skolmyndigheten	16§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.
Statens skolinspektion	7§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.
Statens skolverk	13§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor	Särskilda uppgifter som rör ungdomsfrågor: 6§ Myndigheten ska i sina insatser inkludera ett aktivt arbete med jämställdhetsintegrering. 7§ Myndigheten ska inom ramen för sina insatser arbeta för att motverka diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. 13§ Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta.
Universitets- och högskolerådet	13§ Myndigheten ska inom högskolan motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. 14§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.
Universitetskanslersämbetet	6§ Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.
Vetenskapsrådet	1§ 14. främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom sitt verksamhetsområde, 15. rapportera i vilken utsträckning hänsyn tagits till könsspecifika förhållanden inom Vetenskapsrådets ämnesområden
Utrikesdepartementet	
Folke Bernadotteakademien	4§ Myndighetens uppdrag omfattar insatser på följande områden: 5 genomförande av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet. 5 § 3. förvalta och besluta om statligt stöd inom området kvinnor, fred och säkerhet.
Kommerskollegium	10§ Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde: 4. integrera ett jämställdhetsperspektiv
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	2§ För att uppfylla det biståndspolitiska målet ska myndighetens verksamhet utgå från och genomsyras av: 3. ett integrerat jämställdhetsperspektiv som inkluderar en analys av kvinnors och flickors respektive mäns och pojks situation

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]

Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]

Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 1 + 2, bilagor. [72]