



JÄMSTÄLLDHETS  
MYNDIGHETEN

# JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING I UTVECKLING

Stärkt arbete med jämställdhetsintegrering genom  
Modellmyndigheter och samverkan

**Jämställdhetsmyndigheten**

Göteborg, november 2019

Rapport 2019:10

Dnr: 2019/30 1.1-5

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

Johanna Sjons/Sebastian Källstrand

Telefon 031-392 90 22

# FÖRORD

I arbetet med att nå de jämställdhetspolitiska målen har statliga myndigheter en viktig roll och ett stort ansvar. Genom regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2013–2018 gjorde myndigheterna tydliga framsteg och arbetet har bidragit till uppfyllelsen av de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt visar lärdomar av programmet att det finns utvecklingsmöjligheter i arbetet, bland annat när det gäller styrning, stöd och samverkan.

Ett sätt att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering ytterligare är att främja samverkan mellan aktörer från olika sektorer och på olika nivåer för att lösa jämställdhetsproblem på samhällsnivå. Stödet kan också utvecklas genom ett mer strukturerat erfarenhetsutbyte i form av Modellmyndigheter.

Förutsättningar för detta beskrivs i föreliggande rapport.

Lena Ag

Generaldirektör för Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg november 2019

# INNEHÅLL

<b>FÖRORD</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1. Bakgrund.....	6
1.1.1. Två sätt att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering .....	8
1.1.2. Tillvägagångssätt.....	8
<b>2. ERFARENHETSUTBYTE GENOM MODELLMYNDIGHETER</b> .....	<b>9</b>
2.1. Förutsättningar för systematiskt erfarenhetsutbyte.....	9
2.1.1. Bidra till de jämställdhetspolitiska målen.....	9
2.1.2. Fokus på konkreta erfarenheter och resultat .....	10
2.1.3. Systematiskt erfarenhetsutbyte i stället för benchmarking.....	11
2.1.4. Funktioner som deltar.....	12
2.1.5. Framtagande av modell.....	12
2.2. Möjliga erfarenhetsutbyten.....	12
<b>3. SAMHÄLLSOMRÅDEN FÖR UTÖKAD SAMVERKAN</b> .....	<b>14</b>
3.1. Jämställdhetsintegrering i samverkan.....	14
3.1.1. Könsssegregerad utbildning och arbetsmarknad.....	15
3.1.2. Hedersrelaterat våld och förtryck.....	16
3.1.3. Utrikes födda kvinnors sysselsättning .....	16
3.1.4. Stressrelaterad psykisk ohälsa.....	17
3.2. Exempel på styrning - samverkan för ökad upptäckt av våld.....	18
<b>4. SLUTSATSER OCH BEDÖMNINGAR</b> .....	<b>20</b>
4.1. Två sätt att stärka jämställdhetsintegrering.....	20
4.1.1. Modellmyndigheter.....	21
4.1.2. Utökad samverkan .....	22
4.2. Systematiskt erfarenhetsutbyte genom Modellmyndigheter .....	22
4.3. Utökad samverkan .....	24
4.4. Jämställdhetsmyndighetens roll.....	25

REFERENSER.....26

# 1. INLEDNING

I denna rapport redovisas regeringens uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att utreda förutsättningarna för en benchmarkingmodell, ”Modellmyndigheter”, för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter bland annat rörande jämställdhetsintegrerade styrprocesser eller jämställd resursfördelning, samt att ringa in centrala samhällsområden där relevanta myndigheter och andra aktörer genom erfarenhetsutbyte och samverkan ges bättre förutsättningar att uppnå resultat och samhällseffekt i relation till de jämställdhetspolitiska målen.<sup>1</sup>

## 1.1. BAKGRUND

Den tongivande satsningen för jämställdhetsintegrering i staten under de senaste sju åren har varit regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (JiM). Programmet startades 2013 och har omfattat 58 myndigheter, en organisation och en extern stödfunktion.<sup>2</sup> Utvärderingar och bedömningar av JiM-programmet visar att programmet varit förhållandevis framgångsrikt och gett resultat.<sup>3</sup>

Samtidigt ger den samlade uppföljningen av programmet en i många delar samstämmig bild av utvecklingsbehov för det fortsatta arbetet med jämställdhetsintegrering i staten. Det behövs fortsatt prioritering av jämställdhetsarbete och en ökad tydlighet från regeringen om vad statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering förväntas leda till. Det behövs även ett fortsatt externt expertstöd som är mer omfattande och verksamhetsanpassat än tidigare och resurser behöver koncentreras till de myndigheter som har störst möjlighet att bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.<sup>4</sup> Ytterligare en utmaning handlar om enskilda myndigheters begränsade

---

1 A2019/01026/JÄM

2 Jämställdhetsmyndigheten 2018:2.

3 Statskontoret 2019:14, Jämställdhetsmyndigheten 2019:1

4 Statskontoret 2019:14. s. 71-72

möjlighet att på egen hand möta strukturella utmaningar för jämställdhet och ökat genomslag för arbetet på lokal och regional nivå.<sup>5</sup>

Med stöd av regeringen har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) sedan 2014 bedrivit satsningen Modellkommuner. I Modellkommuner utvecklar kommuner sitt arbete med jämställdhetsintegrering av styrning och ledning genom att systematiskt jämföra arbetssätt med varandra. Syftet med satsningen är att säkerställa jämställda välfärdstjänster för olika grupper av kvinnor och män, flickor och pojkar, vilket på sikt ska bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Målet är att deltagande kommuner ska påbörja jämställdhetsintegrering av sina system för styrning och ledning. Arbetet ska också leda till minst ett nytt eller ändrat arbetssätt inom en kärnverksamhet.<sup>6</sup>

Arbetet tar sin utgångspunkt i en vägledning för att jämställdhetsintegrera ett styr- och ledningssystem. I genomförandet har kommuner grupperats utifrån geografisk närhet. Kommuner med mer erfarenhet av jämställdhetsintegrering har fungerat som mentorer för två till tre benchmarkingkommuner. Arbetet pågår under ett år med en gemensam uppstart hos SKL, tre benchmarkingträffar och en resultatkonferens. Mellan träffarna sker ett förbättringsarbete inom kommunen. SKL bedömer att måluppfyllelsen är nådd då samtliga deltagande kommuner påbörjat jämställdhetsintegrering av sina system för ledning och styrning. Det finns också konkreta resultat i verksamheter, exempelvis ändrade prioriteringar i Jönköpings kommuns cykelplan och ett mer jämnt deltagande i Malmö kommuns arbetsmarknadsinsatser.<sup>7</sup>

Regeringssatsningen Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet (JiHU) inleddes 2016 då samtliga statliga universitet och högskolor samt Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping fick i uppdrag av regeringen att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Lärosätenas JiHU-arbete omfattar bland annat insatser för att motverka könsbundna studieval, utveckla undervisningens form och innehåll, främja jämställda karriärvägar och jämställd resursfördelning samt utveckla utvärdering och uppföljning.<sup>8</sup>

I utredningsarbetet har Jämställdhetsmyndigheten använt sig av lärdomar från dessa utvecklingsarbeten.

---

<sup>5</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2019:1.

<sup>6</sup> SKL. s. 5, 30

<sup>7</sup> SKL. s. 7-10, 23

<sup>8</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2019:2

### **1.1.1. Två sätt att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering**

Föreliggande rapport består av två delar som följer av uppdraget. Båda delarna handlar om att utveckla myndigheternas verksamhet så att de bättre bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska målen genom jämställdhetsintegrering. Dels genom ett utökat och mer verksamhetsanpassat stöd till statliga myndigheter genom systematiskt erfarenhetsutbyte i ”Modellmyndigheter”, dels genom utökad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer kring utpekade ojämställdhetsproblem.

### **1.1.2. Tillvägagångssätt**

I enlighet med uppdraget grundar sig Jämställdhetsmyndighetens rapport på tidigare erfarenheter från JiM, Jämställdhetsintegrering i Högskolor och Universitet (JiHU) och SKL:s projekt Modellkommuner. Information om pågående och önskade erfarenhetsutbyten och samverkan har inhämtats från alla JiM-myndigheter via en enkät. För att fördjupa bilden har samordnare på JiM-myndigheter intervjuats liksom personer från Modellkommuner. Dialog har även förts med SKL, länsstyrelsernas nätverk för särskilt sakkunniga i jämställdhet samt med JiM-myndigheter i samband med en tematräff i Jämställdhetsmyndighetens regi. En intern referensgrupp har bidragit i arbetet.



## 2. ERFARENHETSUTBYTE GENOM MODELLMYNDIGHETER

I denna del utreds förutsättningarna för en benchmarkingmodell, ”Modellmyndigheter”, för erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter bland annat rörande jämställdhetsintegrerade styrprocesser eller jämställd resursfördelning. Avsnittet avslutas med förslag på möjliga områden för erfarenhetsutbyte.

### 2.1. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SYSTEMATISKT ERFARENHETSUTBYTE

Systematiskt erfarenhetsutbyte kan vara ett möjligt sätt att utveckla myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering genom att omsätta och förvalta, sprida och utveckla de erfarenheter och resultat som gjorts inom JiM.

Jämställdhetsmyndigheten har utrett under vilka förutsättningar erfarenhetsutbyte bäst kan svara mot behov som finns i myndigheterna och i förlängningen bidra effektivt till de jämställdhetspolitiska målen. Generella förutsättningar för arbete med jämställdhetsintegrering finns bland annat beskrivet i Jämställdhetsmyndighetens slutrapport för JiM-uppdraget 2013-2018.<sup>9</sup>

#### 2.1.1. Bidra till de jämställdhetspolitiska målen

Utvärderingar av JiM visar att många myndigheter hade svårt att hantera de öppna uppdrag som gavs inom satsningen 2013-2018. Många hade enligt Statskontoret också svårt att identifiera utvecklingsområden i sin verksamhet. Därför fokuserade de inte alltid på rätt saker i arbetet, det vill säga sådant som hade potential att bidra till de jämställdhetspolitiska målen.<sup>10</sup> Exempelvis fokuserade många myndigheter på att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin externa kommunikation, även i de fall där det inte bedöms bidra nämnvärt till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.<sup>11</sup> Myndigheter som deltar i ett systematiskt erfarenhetsutbyte behöver

---

<sup>9</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2019:1

<sup>10</sup> Statskontoret 2019:14 s. 69, Jämställdhetsmyndigheten 2018:2

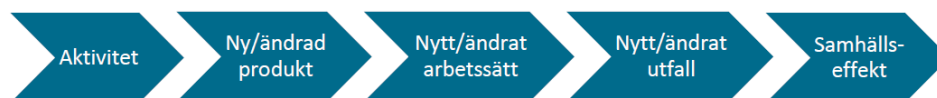
<sup>11</sup> Statskontoret 2019:14 s. 28

därför ha en klar uppfattning om vilket ansvar de har inom jämställdhetsområdet, vilket kan tydliggöras genom myndighetsstyrningen, och kopplingen de till jämställdhetspolitiska målen behöver vara tydliga. Arbete med jämställdhetsintegrering har större möjlighet att få effekt i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen om det bedrivs i centrala delar av myndigheters verksamhet än om det bedrivs i ”perifera” delar.<sup>12</sup>

### 2.1.2. Fokus på konkreta erfarenheter och resultat

I uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten nämns jämställdhetsintegrerade styrprocesser och resursfördelning som exempel på vad ett erfarenhetsutbyte kan handla om.<sup>13</sup> Målet för Modellkommunerna är att de ska påbörja jämställdhetsintegrering av sina system för styrning och ledning.<sup>14</sup> Många myndigheter har arbetat med jämställdhetsintegrering av de processer som styr verksamheten under JiM-satsningen hittills. Detta är en förutsättning för hållbara resultat, men det är först när arbetet med jämställdhetsintegrering leder till ett förändrat verksamhetsutfall som det kan bidra till de jämställdhetspolitiska målen.<sup>15</sup> Om jämställdhetsintegrering av styrprocesser ses som ett mål i sig, finns risk att myndigheterna ser sig som färdiga när exempelvis en rutin är förändrad eller en strategi är reviderad.<sup>16</sup>

Statskontoret använder sig av en resultatkedja för att kategorisera olika typer av resultat och konstaterar att en stor majoritet av de resultat som nåtts inom JiM 2013-2018 befinner sig på de två första stegen i kedjan: aktiviteter och produkter. Aktiviteter kan handla om att genomföra en utbildning eller kartlägga verksamheten. En ny produkt kan handla om ett styrdokument, till exempel en rutin för bedömningar av ansökningar som uppdateras för att bättre bidra till jämställdhet. 25 myndigheter redovisar dessutom minst ett resultat i form av nya eller ändrade arbetssätt eller ett förändrat verksamhetsutfall som når målgrupperna.<sup>17</sup>



<sup>12</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2019:1 s 20, Statskontoret 2019:14

<sup>13</sup> A2019/01026/JÄM

<sup>14</sup> SKL. s. 5

<sup>15</sup> Statskontoret 2019:14 s. 21, Jämställdhetsmyndigheten 2019:1 s. 19

<sup>16</sup> Statskontoret 2019:14. s. 23, Jämställdhetsmyndigheten 2019:1

<sup>17</sup> Statskontoret 2019:14 s. 21

För många myndigheter återstår nu utvecklingsarbetet att gå från steg ett och två till steg tre och fyra i resultatkedjan, så att myndighetens prestationer och utfall i högre grad är jämställda och bättre kan bidra till de jämställdhetspolitiska målen.<sup>18</sup> Ett systematiskt erfarenhetsutbyte, som fokuserar på de konkreta förändringar och resultat i form av nya arbetssätt och utfall som hittills uppnåtts i myndigheters kärnverksamhet, kan vara ett stöd för detta.<sup>19</sup>

### 2.1.3. Systematiskt erfarenhetsutbyte i stället för benchmarking

Uppdraget är att utreda förutsättningar för en ”Benchmarkingmodell” för erfarenhetsutbyte. Många myndigheter är positiva till erfarenhetsutbyte men under uppdragstiden har flera myndigheter uttryckt farhågor kring begreppet benchmarking.<sup>20</sup> Det kan bland annat leda tankarna till ett förenklat arbetssätt där en myndighet överför metoder som fungerat på en annan myndighet, utan att först göra en analys av vad som behövs i den egna kontexten. Processen som leder fram till ett visst resultat är ofta viktig för förankring och förståelse bland chefer och medarbetare. Om benchmarking förstås som att arbetssätt överförs från andra myndigheter till den egna så finns farhågor att denna förståelse går förlorad. En annan invändning är att ordet är krångligt och otydligt. Utifrån ovanstående resonemang förordar Jämställdhetsmyndigheten begreppet *systematiskt erfarenhetsutbyte* snarare än benchmarking.

Inom ramen för Modellkommuner beskrivs benchmarking av SKL som ”ett koncept för ömsesidigt lärande och utbyte av erfarenheter”.<sup>21</sup> Ett syfte är att göra erfarenhetsutbytet konkret och resultatriktat. Erfarenheter från Modellkommuner visar också att arbetet har varit som mest givande då deltagande kommuner har varit jämbördiga snarare än att en kommun har kommit längre och förväntas ”ge” till övriga.<sup>22</sup> Jämställdhetsmyndigheten förslår att erfarenhetsutbyte inom ramen för Modellmyndigheter bygger på ett ömsesidigt lärande mellan de deltagande myndigheterna med fokus både på resultat och på processen som ledde fram till dem.

---

<sup>18</sup> Statskontoret 2019:14. s. 23

<sup>19</sup> I Jämställdhetsmyndigheten 2019:1 finns exempel på resultat och lärande exempel från elva JiM-myndigheter.

<sup>20</sup> Enkät till JiM-myndigheter 17-18/9 2019

<sup>21</sup> SKL. s. 7

<sup>22</sup> Intervju med person från Modellkommuner

## 2.1.4. Funktioner som deltar

I modellkommunerna har en kombination av funktioner deltagit högsta politiska ledning, chefer och nyckelpersoner – och det har varit avgörande för att nå resultat.<sup>23</sup> Vikten av att ledningen driver arbetet har synliggjorts i uppföljningar av JiM men flera JiM-samordnare uttrycker att myndighetsledningen i högre grad behöver ökad kompetens att driva jämställdhetsarbetet.<sup>24</sup>

Jämställdhetsmyndigheten bedömer därför att erfarenhetsutbytet har bäst förutsättningar att bidra effektivt till de jämställdhetspolitiska målen när en kombination av funktioner från varje myndighet deltar i erfarenhetsutbytet. Representanter för verksamheten kan bidra med ett verksamhetsnära perspektiv och representanter för högsta ledning med att etablera ledningsförankring och skapa förutsättningar för förändringsarbetet. Därtill behövs funktioner med uppdrag att samordna arbetet med jämställdhetsintegrering.

## 2.1.5. Framtagande av modell

SKL:s satsning på Modellkommuner startade genom att sex kommuner gemensamt och med stöd av SKL tog fram en benchmarkingmodell. På liknande sätt bör en modell för strukturerat erfarenhetsutbyte mellan myndigheter tas fram tillsammans med pilotmyndigheter.

## 2.2. MÖJLIGA ERFARENHETSUTBYTEN

I dialog med JiM-myndigheter har det framkommit att erfarenhetsutbyte med fördel kan vara konkret och beröra ett avgränsat område av myndighetens verksamhet.<sup>25</sup> Liknande erfarenheter finns från Modellkommunerna.<sup>26</sup>

Mot bakgrund av ovanstående och de förutsättningar som beskrivs ovan kan Modellmyndigheter vara ett stöd för myndigheter i arbetet med att utveckla centrala delar av verksamheten, genom erfarenhetsutbyte mellan myndigheter med liknande verksamhet. Eftersom Modellmyndigheter är ett stöd för myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering behöver områden för erfarenhetsutbyte motsvara de behov som finns hos myndigheter för att göra detta. Exempel kan vara:

*Modellmyndigheter för kunskapsproduktion.* Kunskapsmyndigheter har påverkan på andra aktörer med betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande, så som

---

<sup>23</sup> SKL, s. 31

<sup>24</sup> Enkät till JiM-myndigheter 17-18/9 2019

<sup>25</sup> Tematräff på Jämställdhetsmyndigheten 17-18/9 2019

<sup>26</sup> Intervjuer med Modellkommuner

regioner, kommuner och andra myndigheter. I modellmyndigheter för kunskapsproduktion kan kunskapsmyndigheter utveckla sina arbetssätt så att stöd och kunskapsproduktion i högre grad synliggör villkor för kvinnor och män.

*Modellmyndigheter för handläggning och bemötande* skulle på samma sätt kunna vara en möjlighet för myndigheter vars huvuduppdrag är handläggning av individärenden att utveckla sina processer utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

*Modellmyndigheter för uppföljning* kan vara ett stöd för de myndigheter som följer upp andra myndigheter eller andra offentliga verksamheter. Ett konkret behov som tidigare identifierats är utbyte mellan de myndigheter som följer upp arbetet med jämställdhetsintegrering inom universitet och högskolor.

Ändrad resursfördelning kan vara ett exempel på ett ändrat verksamhetsutfall, till följd av erfarenhetsutbyte kring myndigheters verksamhetsprocesser inom alla områden. Resursfördelning utgör därför, liksom styrprocesser, inget eget område utan ingår i alla områden.

För störst genomslag bedömer Jämställdhetsmyndigheten att en tydlig prioritering av stödresurser till de myndigheter som har störst möjlighet att bidra till de jämställdhetspolitiska målen är nödvändig.

### 3. SAMHÄLLSOMRÅDEN FÖR UTÖKAD SAMVERKAN

I denna del presenteras i enlighet med uppdraget samhällsområden där relevanta myndigheter och andra aktörer genom samverkan och erfarenhetsutbyte bedöms kunna ges bättre förutsättningar att uppnå resultat och samhällseffekt i relation till de jämställdhetspolitiska målen. Dessutom ges ett exempel på hur samverkan kan organiseras och styras.

#### 3.1. JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING I SAMVERKAN

Fyra samhällsområden inom vilka utökad samverkan kan leda till ökad måluppfyllelse i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen har identifierats: Könnssegregerad utbildning och arbetsmarknad, hedersrelaterat våld och förtryck, sysselsättningen bland utrikesfödda kvinnor samt stressrelaterad psykisk ohälsa. De tre första områdena har sitt ursprung i uppdragstexten. Den fjärde är tillagd mot bakgrund av det som framkommit under utredningen.

Områdena innehåller strukturella utmaningar som skär genom olika samhällssektorer och som ingen enskild aktör kan lösa på egen hand. Istället behöver flera aktörer bidra med sin del. Genom samverkan kan också nya utvecklingsbehov synliggöras, vilka inte upptäcks när varje aktör fokuserar på sin egen verksamhet.

Inom de identifierade områdena ger Jämställdhetsmyndigheten förslag på ojämsställdhetsproblem som samverkansarbetet skulle kunna ha sin utgångspunkt i. Tydliga målsättningar för samverkan kan tillgodose det identifierade behovet av vägledning för arbetet med jämställdhetsintegrering, så att det riktas in på rätt saker.<sup>27</sup> Konkreta målsättningar underlättar även att identifiera vilka delar av statsförvaltningen som bör få uppdrag att samverka, och vilka andra samhällsaktörer som bör involveras. Samverkan blir en del av aktörernas arbete med att identifiera vilka förändringar som behövs för att deras verksamheter i

---

<sup>27</sup> Statskontoret 2019:14, Jämställdhetsmyndigheten 2019:1, Jämställdhetsmyndigheten 2019:2, Nationella Sekretariatet för genusforskning 2018

högre grad ska bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Därigenom blir samverkan en del av aktörernas arbete med jämställdhetsintegrering.

I utredningsarbetet med detta uppdrag har ytterligare samhällsområden identifierats som har potential att utgöra grund för utökad samverkan framöver.

### 3.1.1. Könnssegregerad utbildning och arbetsmarknad

Att motverka en könsssegregerad arbetsmarknad är ett samhällsområde för samverkan som exemplifieras i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag och som under utredningsarbetet lyfts av flera aktörer. Även könsssegregering i utbildning har identifierats som ett viktigt problem att samverka kring. Eftersom dessa hänger tätt ihop har samhällsområdet utbildning lagts till arbetsmarknad i detta förslag.

Individens studie- och yrkesval påverkas av normer kring kön och föreställningar om vad som uppfattas som kvinnligt respektive manligt, men även av socioekonomiska faktorer, arbetsmarknadsfaktorer, familjeförhållanden, tillgång till information och studieförhållanden.<sup>28</sup>

Då kvinnodominerat arbete generellt värderas lägre än mansdominerat arbete med motsvarande kvalifikationskrav<sup>29</sup> så bidrar könsssegregeringen till inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Att motverka segregering på arbetsmarknaden är därför ett sätt att minska ekonomisk ojämställdhet som drabbar kvinnor.

Mot bakgrund av att utvecklingen på området går långsamt<sup>30</sup> och att flera förklaringsfaktorer samverkar, så behövs troligtvis flera sätt att möta utmaningarna. Utökad samverkan mellan flera aktörer kan vara ett sätt att identifiera och pröva möjliga vägar framåt och gemensamma angreppssätt. Samverkansarbetet kan exempelvis riktas in på att belysa och förändra de villkor och förutsättningar kopplat till studier och arbete som kan förklara könsstereotypa studie- och yrkesval. Det kan också handla om förutsättningar att stanna kvar och verka i olika utbildningar och yrken för det underrepresenterade könet, exempelvis kopplade till arbets- och studiemiljö.

Aktörer som kan delta är de som tillsammans kan påverka sådana villkor och förutsättningar. Exempelvis myndigheter med anknytning till arbetsmarknaden, skolnära och högskolenära myndigheter, utbildningsanordnare så som lärosäten och folkbildningen, arbetsmarknadens parter och branschorganisationer samt regionala och lokala aktörer.

---

<sup>28</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2018:5 s. 18

<sup>29</sup> Ibid s. 20

<sup>30</sup> Regeringens proposition 2018/19:1. Budgetpropositionen för 2019

## 3.1.2. Hedersrelaterat våld och förtryck

Utmärkande för hedersrelaterat våld och förtryck är att det uppstår och sanktioneras inom kollektivistiska strukturer.<sup>31</sup> Familjens anseende är särskilt beroende av flickor och kvinnors beteende, där normer kring oskuld och sexualitet är centrala, och där eventuell ryktesspridning kan leda till begräsningar och repressalier i form av våld och förtryck mot flickor och kvinnor. Föreställningar om heder samspelar med maskulinitetsnormer där pojkar och unga män kan bli både förövare och offer. De kan hota eller utöva våld för att kontrollera flickor och kvinnors beteende, inte sällan under stark social press. De pojkar och unga män som bryter mot kollektivets normer riskerar att själva utsättas för våld och förtryck.<sup>32</sup> I hedersrelaterat våld och förtryck ingår också barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor.

De senare årens satsningar på förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck har visat på utmaningar i att nå målgruppen genom universella våldsförebyggande ansatser.<sup>33</sup> Utökad samverkan mellan olika aktörer, där varje aktör bidrar med sin del, kan vara ett sätt att bygga vidare på och utveckla redan gjorda erfarenheter och arbete.

Områden att samverka kring kan exempelvis vara informations- och kunskapsspridning eller dialogbaserad verksamhet med syfte att förändra de attityder och normer som ligger till grund för våldet. Föräldrar och andra vuxna inom hederskontexten, både utövare och de som vill bryta och arbeta mot hedersförtryck, är centrala målgrupper. En annan del av det våldsförebyggande arbetet kan vara att stärka de utsatta målgruppernas egenmakt. Exempelvis genom stärkta kunskaper om kroppen och rättigheter till kroppslig integritet, vilket krävs för att uppfatta det förtryck de riskerar att utsättas alternativt har utsatts för.

Aktörer som kan delta i samverkan kan dels vara myndigheter med ansvar inom området, så som Länsstyrelsen, offentliga verksamheter på nationell, regional och lokal nivå med koppling till barn och unga eller som möter föräldrar och andra vuxna i hederskontext. Kunskapsproducerande myndigheter och lärosäten kan också ingå. För att nå ut till målgruppen kan även aktörer inom civilsamhället såsom idrottsrörelsen och religiösa samfund samt regionala och lokala aktörer inkluderas i samverkan.

## 3.1.3. Utrikes födda kvinnors sysselsättning

För såväl hög- som lågutbildade utrikes födda kvinnor tar det längre tid än för utrikes födda män att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Det får

---

<sup>31</sup> Skrivelse 2016/17:10

<sup>32</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2019

<sup>33</sup> Länsstyrelsen Östergötland 2019:6



konsekvenser för kvinnors ekonomiska makt och möjlighet till deltagande i samhällslivet.

Arbetsförmedlingens insats *jämställd etablering*<sup>34</sup> är ett exempel på en pågående satsning för att underlätta för utrikes födda kvinnor att komma i sysselsättning. Det bör finnas möjligheter till ytterligare genomslag för detta arbete genom en utvidgad samverkan där helhetssituationen och villkoren för utrikes födda kvinnor kan adresseras. Det kan exempelvis handla om förbättrade möjligheter till språkkunskaper och att motverka diskriminering på arbetsmarknaden utifrån de dubbla diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och kön.<sup>35</sup> Kvinnor med låg eller ingen utbildningsbakgrund behöver förutsättningar att fullfölja arbetsmarknadspolitiska program eller kompletterande grund- och gymnasieutbildning.<sup>36</sup> Integrationsinsatser behöver också fortsätta för kvinnor som är borta från arbetsmarknaden för att ta hand om barn då etablering på arbetsmarknaden tenderar att särskilt försenas för denna grupp.<sup>37</sup>

Myndigheter och andra aktörer som möter målgruppen inom exempelvis civilsamhället kan ingå i samverkan tillsammans med arbetsmarknadens parter och branschorganisationer. Utbildningsanordnare så som lärosäten och folkbildning, kunskapsproducerande myndigheter samt regionala och lokala aktörer kan också vara relevanta.

### 3.1.4. Stressrelaterad psykisk ohälsa

Stressrelaterad psykisk ohälsa är ett område för samverkan som inte fanns exemplifierat i uppdraget. Samverkan mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå kan vara ett medel för att bidra till att målet om en jämställd hälsa uppnås. Hälsa har också lyfts som ett område för samverkan av flera aktörer i utredningsarbetet.

En utmärkande skillnad mellan kvinnor och män på hälsoområdet är att kvinnor i högre grad än män drabbas av stressrelaterad psykisk ohälsa. Skillnaderna syns tidigt, redan i skolåren. Unga kvinnor, kvinnor med utlandsfödda föräldrar samt HBTQ-personer är särskilt drabbade.<sup>38</sup> Sjukskrivningarna för stressrelaterad psykisk ohälsa har ökat markant bland unga kvinnor men är högst i ålderskategorin 30-39 år.<sup>39</sup> Utöver lidandet som ohälsan orsakar leder det till inkomstbortfall och utebliven karriär- och löneutveckling vilket påverkar den livslånga ekonomin och egenmakten.

---

<sup>34</sup> Arbetsförmedlingen, *Jämställd etablering*, <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/internationellt/eu-fonder/jamstalld-etablering>, hämtad 21 november 2019

<sup>35</sup> Arbetsförmedlingen 2018

<sup>36</sup> Arbetsförmedlingen 2018

<sup>37</sup> Regeringens proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 13 s. 33

<sup>38</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:10

<sup>39</sup> Försäkringskassan 2019a

Det vill säga målet om jämställd hälsa är inte bara ett mål i sig utan något som påverkar flera av de andra jämställdhetspolitiska målen.

För att förebygga kvinnors stressrelaterade psykiska ohälsa kan samverkan behövas kring bland annat förbättrade arbetsvillkor i kvinnodominerade yrken och ökade möjligheter att kombinera arbete och föräldraskap. Det sistnämnda gäller inte minst inom mansdominerade yrken, för att möjliggöra en jämnare fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Här kan relevanta statliga myndigheter bidra tillsammans med fack- och arbetsgivarorganisationer. Det offentliga har ett särskilt ansvar som arbetsgivare eftersom många kvinnodominerade yrken finns inom den offentliga sektorn, inte minst på kommunal nivå inom skola och omsorg. Eftersom den stressrelaterade ohälsan uppkommer redan hos barn och unga är aktörer kring skola och högre utbildning också viktiga. Kunskapsproducerande myndigheter kopplade till hälsa och arbetsmarknad bör också inkluderas i samverkan.

Ytterligare en ingång till samverkan kan vara som ett medel för att förbättra situationen för enskilda som drabbas av stressrelaterad psykisk ohälsa. De diagnoser som det handlar om är komplexa ur ett rehabiliterings- och sjukskrivningsperspektiv. Enskilda som drabbas är därför särskilt beroende av att samspelet mellan sjukvård, myndigheter, arbetsgivare och andra aktörer fungerar för att möjliggöra en god rehabilitering.<sup>40</sup>

### **3.2. EXEMPEL PÅ STYRNING - SAMVERKAN FÖR ÖKAD UPPTÄCKT AV VÅLD**

Ett pågående regeringsuppdrag om samverkan för ökad upptäckt av våld kan tjäna som exempel på hur samverkan kan styras och organiseras. Under 2018 gav regeringen Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att samverka kring upptäckt av våld. Dessa myndigheter har först fått uppdraget att ta fram en plan för utökad samverkan för att förbättra upptäckt av våld i nära relationer.<sup>41</sup> Därefter har de fått ytterligare ett uppdrag att verka för upptäckt av våld med utgångspunkt i den framtagna planen.<sup>42</sup> Planen gäller för tre år och beskriver övergripande hur det fortsatta arbetet ska organiseras, med en styrgrupp/chefssamordningsgrupp för det operativa samverkansarbetet och med arbetsgrupper kring myndighetsgemensamma utvecklingsområden.<sup>43</sup> Jämställdhetsmyndigheten har ett samordnande ansvar i det fortsatta arbetet med att genomföra planen. Denna struktur, med en tydlig inledande analysfas och en genomförandefas bör kunna gynna arbetet. På så vis ges utrymme åt att gemensamt

---

<sup>40</sup> Försäkringskassan 2019b

<sup>41</sup> S2018/03696/JÄM (delvis)

<sup>42</sup> S2019/01517/JÄM

<sup>43</sup> Socialstyrelsen 2019 s. 7-8

identifiera åtgärder som de olika aktörerna behöver bidra med för att målen med samverkan ska nås. En tydlig plan kan också bidra till att arbetet blir lättare att följa upp.

Det utvecklingsarbete som sker på respektive myndighet med utgångspunkt i samverkansplaner bör inte sidordnas utan bli en del av myndigheternas ordinarie arbete med jämställdhetsintegrering av verksamheten, vilket bör tydliggöras i samband med att uppdraget ges.

Jämställdhetsmyndigheten kan bidra med stöd i arbetet i att ta fram planer för samverkan, liksom i genomförandet av planerna. För att arbetet ska kunna bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken nationellt, regionalt och lokalt kan också Länsstyrelserna ha en stödjande och samordnande roll inom samtliga samhällsområden, såväl med att ta fram samverkansplaner som i genomförandet.<sup>44</sup>

Arbetet i de respektive myndigheterna följs upp genom ordinarie uppföljning av departementen. Jämställdhetsmyndigheten kan bidra i övergripande uppföljning av samverkan.

Samverkansarbetet kan komma att synliggöra problem som ligger utanför aktörernas samlade handlingsutrymme. Dessa bör lyftas till och omhändertas av regeringen. Det finns goda erfarenheter från JiM-satsningen av möten mellan myndighetshandläggare på departementen och JiM-samordnare. Vikten av departementens roll som aktörer har också lyfts av flera JiM-myndigheter i utredningsarbetet.<sup>45</sup> Att finna former för hur berörda departement kan bidra i samverkansarbetet för att öka genomslaget för jämställdhetspolitiken är en fråga för regeringen. En välfungerande samordning mellan departement inom Regeringskansliet är också viktig för styrningen och uppföljningen, när myndigheter som ligger under olika departement samverkar mot gemensamma mål.

---

<sup>44</sup> Nationella sekretariatet för genusforskning 2019 s. 20

<sup>45</sup> Statskontoret 2019:14 s. 48

## 4. SLUTSATSER OCH BEDÖMNINGAR

I detta avsnitt dras slutsatser och bedömningar kring hur och under vilka förutsättningar Modellmyndigheter och utökad samverkan bäst kan bidra till jämställdhetspolitikens genomslag.

### 4.1. TVÅ SÄTT ATT STÄRKA JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING

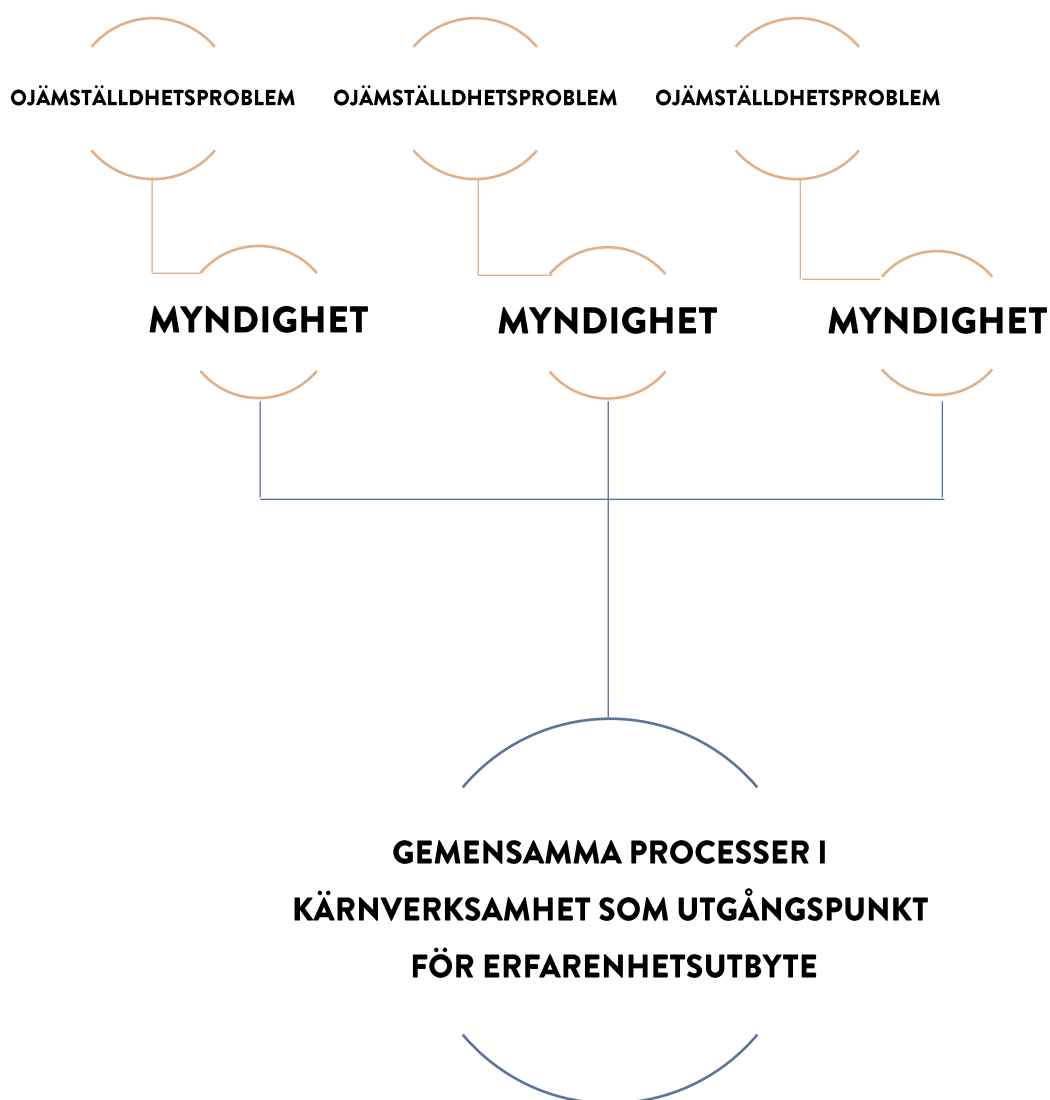
Tidigare utvärderingar av utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter har identifierat utvecklingsbehov, bland annat rörande styrning, stöd och samverkan. Arbetet med jämställdhetsintegrering kan och behöver bedrivas på många olika sätt.

I föreliggande rapport ger Jämställdhetsmyndigheten två förslag till hur arbetet med jämställdhetsintegrering i staten kan utvecklas: Modellmyndigheter och Utökad samverkan.

Gemensamt för de båda delarna är att arbetet med jämställdhetsintegrering behöver ta sin utgångspunkt i ojämställdhetsproblem som knyter an arbetet till de jämställdhetspolitiska målen och att arbetet behöver bedrivas genom förändringar i myndigheters kärnverksamhet.

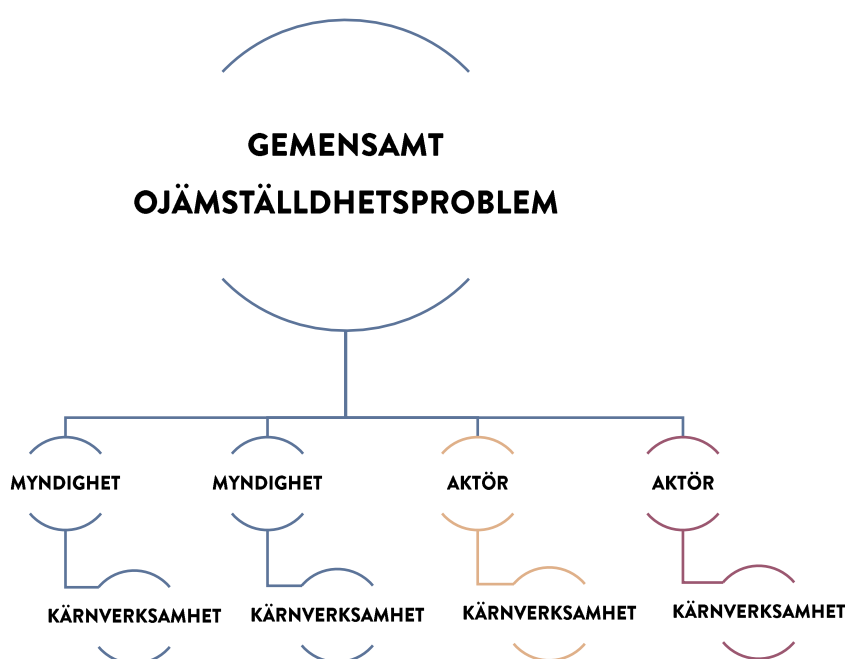
## 4.1.1. Modellmyndigheter

Modellmyndigheter kan vara ett utökat stöd till statliga myndigheter med liknande verksamhet. Den förenande faktorn i Modellmyndigheter är gemensamma processer i kärnverksamheten. Det är med utgångspunkt i liknande processer och arbetssätt som myndigheterna samlas och delar erfarenheter i syfte att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering och bättre bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheterna kan däremot ha olika jämställdhetsproblem och ha koppling till olika jämställdhetsmål.



## 4.1.2. Utökad samverkan

I den andra delen möts utvecklingsbehov genom utökad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer kring utpekade ojämställdhetsproblem och med tydliga målsättningar. Den förenande faktorn är ett ojämställdhetsproblem som är gemensamt för ett antal aktörer, både myndigheter och andra, men som inte kan lösas av någon enskild aktör på egen hand. Aktörerna bedriver olika slags verksamheter och har olika möjligheter att bidra till att lösa problemet. Samverkan blir därigenom en del av myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering.



Utöver de förslag som ges i denna rapport bedömer Jämställdhetsmyndigheten att också andra former för styrning och stöd till arbetet med jämställdhetsintegrering i staten behövs.

## 4.2. SYSTEMATISKT ERFARENHETSUTBYTE GENOM MODELLMYNDIGHETER

Jämställdhetsmyndigheten ser att systematiskt erfarenhetsutbyte är ett möjligt sätt att utveckla myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering, genom att omsätta och förvalta, sprida och utveckla erfarenheter som gjorts under utvecklingsprogrammet JiM.

Uppdraget har varit att utreda förutsättningar för *en* modell för erfarenhetsutbyte, Modellmyndigheter. Tidigare erfarenheter från arbete med jämställdhetsintegrering visar att det är viktigt att identifiera problem, undersöka förutsättningar, kartlägga och analysera verksamheten för att de åtgärder som sedan vidtas ska vara träffsäkra.<sup>46</sup> Det är därför viktigt att behovs- och problemanalyser kommer innan val av metod. Dialogen med myndigheter<sup>47</sup> visar att det finns behov av olika typer av erfarenhetsutbyten och stöd, för olika myndigheter och olika sammanhang. Därmed finns utmaningar med att ta fram *en* modell, Modellmyndigheter, som ska möta många myndigheters olika behov av stöd. Jämställdhetsmyndigheten ser samtidigt att det finns fördelar med en modell som kan möta behov som är gemensamma hos flera myndigheter.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att systematiskt erfarenhetsutbyte genom Modellmyndigheter har bäst förutsättningar att effektivt bidra till de jämställdhetspolitiska målen om:

- Myndigheter som deltar har en klar uppfattning om vilket ansvar de har inom jämställdhetsområdet och ser att systematiskt erfarenhetsutbyte är ett stöd för detta.
- Deltagande myndigheter förenas av att de har liknande typ av kärnverksamhet och därmed liknande sätt på vilket de bidrar till de jämställdhetspolitiska målen. De kan däremot ha olika jämställdhetsproblem och ha koppling till olika jämställdhetsmål.
- Upplägget för erfarenhetsutbytet bygger på ett ömsesidigt utbyte och lärande som fokuserar på de resultat som uppnåtts inom JiM hittills såväl som arbetet som ledde dit.
- En kombination av funktioner från myndigheterna deltar.
- Formerna främjar att lärande och resultat sprids vidare, inom de deltagande myndigheterna liksom till andra.

För att Modellmyndigheter ska vara ett stöd för myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering behöver områden för erfarenhetsutbyte möta de behov som finns hos myndigheter. Exempel på möjliga områden kan vara:

- *Modellmyndigheter för kunskapsproduktion och stöd* för att utveckla stöd och kunskapsproduktion till att i högre grad synliggöra villkor för kvinnor och män.

---

<sup>46</sup> Statskontoret 2019:14 s. 37

<sup>47</sup> Enkät till JiM-myndigheter 17-18/9 2019

- *Modellmyndigheter för handläggning och bemötande* för att säkerställa jämställd handläggning av individärenden.
- *Modellmyndigheter för uppföljning* för att sprida och utveckla sätt att synliggöra kön i uppföljning.

I ett första steg kan Jämställdhetsmyndigheten tillsammans med utpekade myndigheter utveckla och testa en pilotmodell för Modellmyndigheter. Först därefter kan den spridas ytterligare.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att en modell inte kan möta alla behov av stöd och systematiskt erfarenhetsutbyte för jämställdhetsintegrering. Ett exempel på ett utvecklingsområde som framkommit under JiM är att stora myndigheter har svårt att sprida arbetet internt inom myndigheten. Anpassade varianter av Modellmyndigheter skulle kunna vara en metod för detta.

Det finns myndigheter som är strategiska för jämställdhetspolitikens genomförande men som har en särpräglad kärnverksamhet, som i låg grad har gemensamma drag med andra myndigheter. För dessa behövs andra lämpliga metoder för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.

### 4.3. UTÖKAD SAMVERKAN

Många strukturella jämställdhetsproblem skär genom olika samhällssektorer och är inte möjliga för enskilda aktörer att lösa. Ökad samverkan är därför ett sätt att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i staten.

Jämställdhetsmyndigheten har identifierat fyra centrala samhällsområden för utökad samverkan:

- Könsssegregerad utbildning och arbetsmarknad
- Hedersrelaterat våld och förtryck
- Utrikes födda kvinnors sysselsättning
- Stressrelaterad psykisk ohälsa

Genom samverkan kan också nya utvecklingsbehov synliggöras, vilka inte identifieras då varje aktör fokuserar på sin egen verksamhet.

På liknande sätt som i det redan pågående samverkansuppdraget kring att upptäcka våld som getts till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen, kan regeringen ge statliga myndigheter i uppdrag att ta fram en plan för samverkan i ett första skede. Därefter ges uppdrag att i samverkan genomföra planen. Andra relevanta samhällsaktörer kan bjudas in att medverka.



Tydliga målsättningar för samverkan kan tillgodose det identifierade behovet av vägledning för arbetet med jämställdhetsintegrering, så att det riktas in på rätt saker.<sup>48</sup>

Länsstyrelsernas stödjande och samordnande roll är viktig inom samtliga samhällsområden för att samverkan ska bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken nationellt, regionalt och lokalt.<sup>49</sup> Det gäller både i arbetet med att ta fram och att genomföra samverkansplaner.

En viktig fråga för regeringen är att finna former för hur berörda departement kan bidra och styra samverkansarbetet på ett effektivt sätt. Det handlar till exempel om att omhänderta utmaningar eller hinder som identifieras i samverkan, men som ligger utanför handlingsutrymmet hos deltagande aktörer, och därmed öka möjligheterna till genomslag av jämställdhetspolitiken.

#### 4.4. JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS ROLL

I ett fortsatt arbete skulle Jämställdhetsmyndigheten kunna ha en stödjande och samordnande roll genom att:

- Hålla samman arbetet med att ta fram en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte tillsammans med myndigheter.
- Bidra med stöd i arbetet med att ta fram planer för samverkan.
- Stödja myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering, både inom när det gäller systematiskt erfarenhetsutbyte och utifrån planerna för utökad samverkan.
- Följa upp arbetet i syfte att undersöka om arbetssätten är framgångsrika för att stärka jämställdhetsintegrering i staten.
- Sprida resultat, erfarenheter och lärande till andra myndigheter och aktörer.

---

<sup>48</sup> Statskontoret 2019:14, Jämställdhetsmyndigheten 2019:1, Jämställdhetsmyndigheten 2019:2, Nationella Sekretariatet för genusforskning 2018

<sup>49</sup> Nationella sekretariatet för genusforskning 2018 s. 20

## REFERENSER

Ahmed, A. *Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?* Ekonomisk debatt, 2015 Vol. 43, s 18-28

Arbetsförmedlingens, *Jämställd etablering*, <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/internationellt/eu-fonder/jamstalld-etablering>

Arbetsförmedlingen Analys 2018:10 *Att utbilda sig eller låta bli - En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikesfödda kvinnor*

Enkät till JiM-myndigheter

Delegationen för migrationsstudier 2015:3 *Kunskapsöversikt*.

Försäkringskassan 2019a. *Social insurance in figures*

Försäkringskassan 2019b. *Kunskapsunderlag: Bättre dialog mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården*

Jämställdhetsmyndigheten 2019. *Samtal pågår: Om hedersrelaterat våld och förtryck*

Jämställdhetsmyndigheten 2018:5 *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken*

Jämställdhetsmyndigheten 2018:2. *Jämställdhetsintegrering i myndigheter. Jämställdhetsperspektiv och resultat av myndigheternas arbete 2013–2017*

Jämställdhetsmyndigheten 2019:1. *Jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutredovisning av utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter 2013–2108*

Jämställdhetsmyndigheten 2019:2. *Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet*

Länsstyrelsen Östergötland 2019:6. *Utveckling av program för våldsförebyggande arbete med föräldrar Delrapport – Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck 2018*

Nationella sekretariatet för Genusforskning 2018. *Jämställdhetsintegrering i Myndigheter - Slutrapportering av stöduppdrag 2013–2017*

A2019/01026/JÄM. Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten

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

Sveriges kommuner och landsting. *Modellkommuner 2017-2018*.

Regeringens proposition 2018/19:1. Budgetpropositionen för 2019

Regeringens proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020

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

S2018/03696/JÄM (delvis) *Uppdrag att planera för utökad samverkan i frågor om förbättrad upptäckt av våld i nära relationer m. m.*

S2019/01517/JÄM *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2019-2021*

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



**JÄMSTÄLLDHETS  
MYNDIGHETEN**