



JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN

ETT UPPDRAG – 21 STRATEGIER

Beskrivning och analys av länsstyrelsernas strategier
för jämställdhetsintegrering 2018–2020

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, april 2018
Rapport 2018:1
Dnr. 170

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Jennifer Bolin
Telefon 031-392 90 21

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

FÖRORD

Jämställdhetsmyndigheten fick i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att sammanställa och analysera länsstyrelsernas strategier för jämställdhetsintegrering. Resultatet redovisas i denna rapport.

Generaldirektör Lena Ag har beslutat i detta ärende. Jennifer Bolin har varit föredragande. Jämställdhetsmyndigheten överlämnar härmed rapporten *Ett uppdrag – 21 strategier; beskrivning och analys av länsstyrelsernas strategier för jämställdhetsintegrering 2018–2020* (2018:1)

Angered den 30 april 2018

Lena Ag

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
1. UPPDRAG	6
1.1. Rapportens syfte, metod och avgränsningar.....	6
1.2. Jämställdhetspolitiken	6
1.2.1. Jämställdhetsintegrering.....	7
1.3. Länsstyrelserna.....	7
1.3.1. Regeringens förlängda arm.....	7
1.3.2. Uppdrag att ta fram strategier.....	7
1.3.3. Tidigare analys av strategier	8
1.4. Jämställdhetsmyndigheten	9
2. EN SAMMANSTÄLLNING AV STRATEGIERNA	10
2.1. Former för strategiarbetet.....	10
2.1.1. Strategier med många syften.....	10
2.1.2. Angränsande uppdrag.....	10
2.1.3. Förankring.....	11
2.1.4. Ansvar och mandat.....	11
2.1.5. Genomförande.....	12
2.1.6. Uppföljning	12
2.2. Strategiernas innehåll.....	13
2.2.1. Nuläges- och problembeskrivningar	13
2.2.2. Jämställdhetsintegrering.....	14
2.2.3. Mål och indikatorer.....	15
2.2.4. Intersektionalitet	17
3. SLUTSATSER	18
3.1. Stora skillnader	18
3.2. Glapp mellan problem och mål	19
BILAGA 1 – ANALYSFRÅGOR	22

SAMMANFATTNING

Jämställdhetsmyndigheten har fått i uppdrag att beskriva och analysera länsstyrelsernas strategier för jämställdhetsintegrering.

Rubriken på denna rapport *Ett uppdrag – 21 strategier* sammanfattar den huvudsakliga observationen vid läsning av underlaget, där både syfte, definitioner, förankringsprocesser och innehåll skiljer sig mycket åt mellan länsstyrelserna trots samma uppdrag. Dessa skillnader bedöms inte fullt ut kunna motiveras av olika regionala förutsättningar kopplade till ojämställdhet i länen. Snarare kan skillnaderna påvisa en brist på – och ett behov av – en sammanhållen, stödjande och uppföljande struktur för länsstyrelsernas arbete med jämställdhet.

1. UPPDRAG

1.1. RAPPORTENS SYFTE, METOD OCH AVGRÄNSNINGAR

Av Jämställdhetsmyndighetens regleringsbrev för 2018¹ framgår att myndigheten ska lämna en sammanfattande rapport av länsstyrelsernas strategier för jämställdhetsintegrering för perioden 2018–2020.

I arbetet med uppdraget har endast länsstyrelsernas aktuella strategier för jämställdhetsintegrering använts som underlag, vilket begränsar denna analys till det som skrivs fram i dessa strategier. Arbetet har av tidsskäl inte innefattat insamlande av övrigt material, uppföljande frågor eller intervjuer – som skulle kunna nyansera och fördjupa analysen ytterligare – samt ge en mer rättvisande bild av det regionala jämställdhetsarbetet i sin helhet. Det har heller inte ingått i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att utvärdera resultat och effekter av länsstyrelsernas strategier.

I arbetet med analysen har analysfrågor tagits fram med utgångspunkt i bland annat uppdraget till länsstyrelserna och tidigare sammanställning av länsstyrelsernas strategiarbete utförd av Länsstyrelsen Gotland². Analysfrågorna återfinns i bilaga 1.

1.2. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN

Utgångspunkten för Sveriges jämställdhetspolitik är en feministisk analys av samhället där de strukturer och processer som skapar ojämlikhet mellan kvinnor och män står i fokus. Maktbegreppet är centralt och tar sikte på bland annat kvinnors och mäns inflytande, resurser och villkor, både kvantitativt och kvalitativt. Jämställdhetspolitiken strävar efter att förändra denna strukturella ojämställdhet och de processer som resulterar i att kvinnor generellt har en svagare social, ekonomisk och politisk position i samhället än vad män har.

Det övergripande jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv tar sikte på både samhälleliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt.³

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten, S2017/07218/RS (delvis)

² *21 strategier för jämställdhet*, Länsstyrelsen Gotland (2014).

³ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 65.

1.2.1. Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen och av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet. Enligt regeringen är jämställdhetsintegrering ett av de viktigaste verktygen för att kunna genomföra jämställdhetspolitiken.⁴

1.3. LÄNSSTYRELSENA

1.3.1. Regeringens förlängda arm

Länsstyrelsens grunduppdrag är att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.⁵

Länsstyrelsen ska arbeta för att de jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag i länen genom att samordna, stödja och följa upp arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen på regional nivå.⁶ Det här är det som vi fortsättningsvis i rapporten hänvisar till som det externa arbetet. Utöver det ska länsstyrelserna även integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin egen verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor, vilket refereras till som det interna arbetet. I det interna arbetet inkluderas även det lagstyrda arbetet utifrån diskrimineringslagen⁷.

1.3.2. Uppdrag att ta fram strategier

I regeringens uppdrag⁸ till länsstyrelserna om att ta fram strategier för jämställdhetsintegrering framgår att de ska

- ta utgångspunkt i regeringens jämställdhetspolitiska mål
- bygga på intersektionell analys vid genomförande för att synliggöra hur olika maktordningar samspelar med kön
- säkerställa att strategierna omfattar länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering såväl internt i den egna verksamheten som externt utåtriktat arbete

⁴ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 45.

⁵ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁶ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 49.

⁷ Diskrimineringslag (SFS 2008:567)

⁸ Uppdrag om länsstrategier för jämställdhetsintegrering, S2016/07873/JÄM (delvis).

- förankras bland strategiska aktörer i länet
- förankras med andra relevanta regionala strategier, till exempel regeringens uppdrag om handlingsplaner för jämställd regional tillväxt 2016–2018
- i möjligaste mån inkludera områden där länsstyrelsen har uppgifter eller uppdrag som har bäring på de jämställdhetspolitiska målen (till exempel samhällsplanering, barns rättigheter, mänskliga rättigheter, föräldraskapsstöd)
- inbegripa en uppföljning och analys av det arbete med jämställdhetsintegrering som har bedrivits under perioden 2014–2016.

Länsstyrelserna fick också i regleringsbrevet 2017 i uppdrag att arbeta i enlighet med målsättningarna i den tioåriga Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor⁹ och ta fram regionala strategier och handlingsplaner för det arbetet¹⁰.

1.3.3. Tidigare analys av strategier

Som en del av sitt uppdrag att stödja länsstyrelsernas arbete med strategier för jämställdhetsintegrering i länen under 2013 och 2014, tog Länsstyrelsen Gotland fram en rapport med några slutsatser av länsstyrelsernas arbete.¹¹ Många av dessa slutsatser är återkommande i Jämställdhetsmyndighetens analys av nuvarande strategier. Till exempel lyfts svårigheten att jämföra och analysera ett så differentierat material som de 21 strategierna utgör.

Länsstyrelsen Gotland beskriver i sin rapport att strategierna generellt tog utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, och att det främst lyftes utmaningar relaterade till ekonomisk ojämställdhet. Målen i strategierna var inte alltid mätbara eller realistiska, och de föregående analyserna var oftare av kvantitativ art snarare än kvalitativ. I Länsstyrelsen Gotlands analys framkommer också att det i några strategier talades om en omstart i arbetet med jämställdhetsintegrering. Samtidigt saknades beskrivningar i strategierna om hur tidigare resultat och erfarenheter hade tagits tillvara. Länsstyrelsen Gotland identifierar att störst fokus lades på det externa arbetet i länen, och att kopplingen mellan det interna och externa arbetet skiljde sig mycket åt.

⁹ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 109.

¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1, bet. 2016/17:KU1, rskr. 2016/17:74).

¹¹ *21 strategier för jämställdhet*, Länsstyrelsen Gotland (2014).

1.4. JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETEN

Jämställdhetsmyndigheten, som startade sin verksamhet i januari 2018, ska säkerställa att regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar får genomslag genom att bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Det övergripande uppdraget innebär att myndigheten arbetar med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd som ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning. I relation till länsstyrelserna innebär detta att myndigheten ska främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken regionalt och lokalt genom att stödja länsstyrelserna arbetet med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen.¹²

¹² Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

2. EN SAMMANSTÄLLNING AV STRATEGIERNA

2.1. FORMER FÖR STRATEGIARBETET

2.1.1. Strategier med många syften

Länsstyrelserna skriver ut syftet med strategierna i nästan samtliga fall. Ofta har strategierna flera syften och de kan vara både konkreta eller av mer generell karaktär. På en övergripande nivå beskrivs syftet vara att öka möjligheten för de jämställdhetspolitiska målen att få genomslag i länen och genom anpassning till regionala förutsättningar förtydliga länsstyrelsernas roll i jämställdhetspolitiken. Huvuddelen av länsstyrelserna framhåller att strategierna syftar till att synliggöra specifika regionala utmaningar och fungera vägledande för vilka frågor som bör prioriteras.

Flertalet länsstyrelser skriver fram syften av konkret karaktär som att strategin ska vara en plattform för arbetet med jämställdhet i länet. Ett antal länsstyrelser beskriver att strategierna syftar till att fungera som en gemensam kunskapsgrund, en långsiktig metod, ett arbetssätt eller övergripande verktyg för systematisk jämställdhetsintegrering. Ett par länsstyrelser lyfter fram hur strategierna kan förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av jämställdhetspolitiken i länet.

I relation till externa aktörer förklarar länsstyrelserna att strategierna ska bidra till fördjupad samverkan mellan centrala aktörer och förtydligad roll- och ansvarsfördelning. Ett par länsstyrelser beskriver att strategierna kan vara ett stöd och en utgångspunkt för det praktiska jämställdhetsarbetet vid framtagandet av lokala handlingsplaner och styrdokument.

Hur länsstyrelserna benämner strategierna kan tänkas spegla deras olika syften. Några exempel på benämningar är: länsstrategi för arbetet med jämställdhet, jämställdhetsstrategi, regional strategi för jämställdhet, en länsstrategi för ett jämställt län och en regional strategi för att uppnå nationella jämställdhetsmål.

2.1.2. Angränsande uppdrag

I uppdraget till länsstyrelserna ingår att strategierna ska förankras med andra relevanta regionala strategier, till exempel regeringens uppdrag om handlingsplaner för jämställd regional tillväxt 2016–2018. I möjligaste mån ska strategierna även inkludera områden där länsstyrelsen har uppgifter eller uppdrag som har bäring på de jämställdhetspolitiska målen, till exempel samhällsplanering, barns rättigheter, mänskliga rättigheter och föräldraskapsstöd.

Färre än hälften av länsstyrelserna redogör i strategierna för andra uppgifter och uppdrag som har bäring på de jämställdhetspolitiska målen. På vilket sätt dessa uppdrag kan kopplas till länsstyrelsernas arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering framgår dock inte.

Länsstyrelserna har regionalt ansvar att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor utifrån regeringens nationella strategi på området. Färre än hälften av länsstyrelserna redogör för detta arbete i sina strategier för jämställdhetsintegrering.

2.1.3. Förankring

I uppdraget till länsstyrelserna ingår att strategierna ska förankras bland strategiska aktörer i länet. Hur denna process har gått tillväga framgår oftast inte av strategierna. Det är skillnader i länsstyrelsernas beskrivningar av hur strategierna tagits fram. I de fall förankringsprocessen framgår beskrivs att den skett i samverkan med för regionen strategiska aktörer såsom offentlig- och idéburen sektor samt i medborgardialoger. Ett mindre antal länsstyrelser beskriver att de själva tagit fram strategierna utan externa aktörer eller i en mindre krets med redan befintlig koppling till länsstyrelsens pågående jämställdhetsarbete.

2.1.4. Ansvar och mandat

I drygt hälften av strategierna saknas beskrivningar om ansvarsfördelning och mandat. Med ett par undantag saknas beskrivningar av vem som ansvarar för att utföra arbetet och när det ska göras. När ansvar och mandat beskrivs är det framförallt i relation till länsstyrelsernas interna arbete. Ansvar och mandat i relationen mellan länsstyrelserna och externa aktörer i länen skrivs inte ut i samma utsträckning, men i några fall förväntas externa aktörer bidra aktivt om de ansluter sig till ett regionalt anslutningssystem.

Länsstyrelsen internt		Länsstyrelsen externt
arbetsgivare	sakområden	samordning i länet
stort ansvar och mandat	stort ansvar och mandat	litet ansvar och mandat

Modellen beskriver förhållandet mellan länsstyrelsernas uppdelning av det interna och externa arbetet i strategierna och hur det relaterar till olika aspekter av form och innehåll. Modellen är återkommande i rapporten.

I länsstyrelsernas uppdrag ingår också att de ska säkerställa att strategierna omfattar det egna interna arbetet med jämställdhetsintegrering såväl som det

externa utåtriktade arbetet gentemot aktörer i länet. Länsstyrelserna har utifrån vad som beskrivs i strategierna förhållit sig på tre olika sätt i relation till uppdraget:

- Lagstyrt arbete i rollen som arbetsgivare (internt).
- Arbete med jämställdhetsintegrering i sina olika sakområden (internt som ska bli externt).
- Arbete gentemot aktörer i länet (externt).

Många länsstyrelser har delat upp sina strategier för arbete internt (på länsstyrelsen) och externt (för länet), antingen i ett och samma dokument eller i olika dokument. Några har valt att inte dela upp arbetet på detta sätt och samlar allt i en strategi.

När länsstyrelserna beskriver det interna arbetet omfattas både det lagstyrda arbetet i rollen som arbetsgivare och det arbete som bedrivs genom länsstyrelsernas olika sakområden. Gällande dessa interna delar har länsstyrelserna själva mandat för genomförande, till skillnad från det externa arbetet där det snarare handlar om stöd till, samverkan med och samordning av frivilligt anslutna regionala aktörer.

2.1.5. Genomförande

Det varierar hur länsstyrelserna beskriver att strategierna ska omsättas i handling för att bidra till att de jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag i länen. I huvuddelen av strategierna anges att handlingsplaner ska tas fram i ett nästa steg. Få länsstyrelser redogör för när det ska ske och av vem.

I knappt hälften av strategierna finns beskrivningar av avsiktsförklaringar eller anslutningssystem för externa aktörer som vill bidra till jämställdhetsarbetet i länet. I ett fåtal av dessa strategier beskriver länsstyrelserna att externa aktörer i länen, mot kravet att de ansluter sig, också kan få tillgång till stöd i jämställdhetsarbetet (till exempel utbildningsinsatser, nätverk och konferenser).

Jämställdhetsintegrering beskrivs både som strategi och verktyg för genomförande av strategierna. Det är främst i relation till det interna arbetet på länsstyrelserna som jämställdhetsintegrering lyfts fram.

2.1.6. Uppföljning

I uppdraget till länsstyrelserna ingår att strategierna ska inbegripa en uppföljning och analys av det arbete med jämställdhetsintegrering som har bedrivits under perioden 2014–2016.

Knappt hälften av strategierna innehåller en redovisning av arbetet med den förra strategin för jämställdhetsintegrering. I de strategier där det finns en uppföljning framgår att länsstyrelserna främst följt upp processer och inte effekter av arbetet.

För uppföljning av de nuvarande strategierna beskrivs hur det ska göras i de flesta, men inte alla fall. När det gäller det externa arbetet saknas ofta en tydlig beskrivning av hur strategierna ska följas upp. För det interna arbetet är beskrivningarna mer konkreta och hänvisas till sådant som verksamhetsplaneringar, tertiärrapporter och årsredovisningar.

2.2. STRATEGIERNAS INNEHÅLL

2.2.1. Nuläges- och problembeskrivningar

I uppdraget till länsstyrelserna ingår att dessa ska ta utgångspunkt i regeringens jämställdhetspolitiska mål. Majoriteten av strategierna har utförliga nulägesbeskrivningar av (o)jämställdhet som kopplas till de nationella jämställdhetspolitiska målen. Framförallt gäller detta de delar som fokuserar på den externa situationen i länet, och ofta då till områden som inte har koppling till länsstyrelsernas egna verksamheter. Det skiljer sig åt i vilken utsträckning nulägesbeskrivningarna kopplas samman med möjliga orsaker och de samhälleliga ojämställdhetsproblem som strategierna ska bidra till att lösa. I några få fall redogörs nuläget för med hjälp av könsuppdelad statistik där statistiken står okommenterad utan vidare problematisering. Två länsstyrelser saknar både nuläges- och problembeskrivning.

I flera fall beskrivs att det interna arbetet på länsstyrelserna ska ge effekt på det externa arbetet i länen, men ofta saknas koppling till ett uttalat internt (och externt) ojämställdhetsproblem som ska lösas i samband med detta.

Länsstyrelsen internt		Länsstyrelsen externt
arbetsgivare	sakområden	samordning i länet
få problembeskrivningar	få problembeskrivningar	utförliga problembeskrivningar
stort ansvar och mandat	stort ansvar och mandat	stort ansvar och mandat

Några länsstyrelser lyfter fram ett redan påbörjat arbete eller andra faktorer som kan bidra till att stärka arbetet i strategierna. Den kraft och det fokus på ojämställdhet i samhället som uppkommit efter #metoo-uppropet lyfts till exempel fram av flera som en möjlig förstärkning av det fortsatta arbetet och något att bygga vidare på.

Flera länsstyrelser belyser komplexiteten i hur de olika samhälleliga ojämsliddhetsproblemen kopplat till de jämställdhetspolitiska delmålen hänger ihop med varandra och varken kan förstås eller lösas på egen hand.

2.2.2. Jämställdhetsintegrering

Drygt hälften av länsstyrelserna beskriver med källhänvisning vad jämställdhetsintegrering är och hur det ska förstås. I huvudsak beskrivs arbetet med jämställdhetsintegrering som pågående, snarare än under omstart, som var fallet i tidigare strategier när Länsstyrelsen Gotland analyserade dessa.

För det externa arbetet saknas ofta konkreta beskrivningar av hur arbetet med jämställdhetsintegrering ska gå till. Det som lyfts fram är att många länsstyrelser erbjuder stöd i arbetet till andra aktörer i länet, i form av kunskapshöjande insatser, stöd och samordning. I några fall framgår det inte om stöd erbjuds.

Länsstyrelsen internt		Länsstyrelsen externt
arbetsgivare	sakområden	samordning i länet
jämställdhetsintegrering	jämställdhetsintegrering	stöd, anslutningssystem och handlingsplaner

I strategiernas beskrivningar av länsstyrelsernas interna arbete med jämställdhetsintegrering prioriterar ungefär hälften av länsstyrelserna utvalda processer som ska jämställdhetsintegreras. Det som lyfts fram är bland annat processer kring:

- styrning
- planering
- rekrytering
- kommunikation
- bemötande
- beslut
- tillsyn och kontroll
- utbetalning av stöd eller liknande
- uppföljning.

2.2.3. Mål och indikatorer

En majoritet av länsstyrelserna utgår från samtliga nationella jämställdhetspolitiska delmål och gör en regional analys av dem i sina problembeskrivningar för det externa arbetet. De flesta länsstyrelser bryter ner delmålen i underliggande regionala mål, men det skiljer sig åt både i vilka prioriteringar som görs och hur länsstyrelserna väljer att benämna dessa regionala mål. Några exempel på hur de benämns är:

- inriktningar
- särskilt prioriterade områden
- strävansmål
- strategiska vägval
- fokusområden
- strategiska insatsområden
- regionala mål
- samverkansområden.

Tre länsstyrelser har inte formulerat regionala mål i sina strategier.

I beskrivningarna av det interna arbetet saknas ofta konkretisering av de nationella delmålen till underliggande mål och det är vanligare med fokus på processer som ska jämställdhetsintegreras.

Länsstyrelsen internt		Länsstyrelsen externt
arbetsgivare	sakområden	samordning i länet
fokus på processer	fokus på processer	generella mål

Majoriteten av länsstyrelserna har som tidigare nämnts utförliga problembeskrivningar av ojämställdhet i länet. Formulerade målsättningar saknar dock ofta direkt koppling till det ojämställdhetsproblem som arbetet förväntas bidra till att lösa. Det är inte ovanligt med generella målformuleringar, till exempel att med koppling till delmålet ekonomisk jämställdhet *sträva efter* att

- minska könssegregeringen på arbetsmarknaden
- män och kvinnor ska ha lika lön för lika arbete

- jämställda förutsättningar för företagande
- minska ohälsotalen.

Länsstyrelsen Gotland lyfte redan i sin rapport¹³ frågan huruvida det är realistiskt att ha denna typ av övergripande och generella målformuleringar för en strategiperiod som endast omfattar tre år.

I de fall prioriteringar gjorts utifrån de nationella jämställdhetspolitiska målen skiljer dessa sig åt. Prioriteringar utifrån delmål kring jämställd hälsa och mäns våld mot kvinnor är vanligast förekommande, i jämförelse med tidigare strategier där ekonomisk jämställdhet var mest i fokus enligt Länsstyrelsen Gotlands rapport.

2.2.3.1. Process- och resultatmål

Resultatindikatorer avser indikatorer som påvisar utvecklingen av ett resultat i form av ett förändrat tillstånd, och är ett mått som kan användas för att bedöma framgång i förhållande till uppställda mål. Processindikatorer mäter hur processer fungerar och vad som faktiskt görs: det vill säga när, var och hur.¹⁴ Vad som är ett mål och vad som är en indikator går inte alltid att hålla isär och de flyter inte sällan ihop i praktiken. Detsamma gäller indikatorer och mål som mäter processer.

Strategierna har olika slags konkretiseringar som består av både *resultatmål* (till exempel att kvinnor och män ska ha samma makt, vara lika representerade, eller ha samma lön), samt *processinriktade mål* som handlar om former för arbetet, problem och processer som leder till ojämställdhet i samhället.

Inget län har, i likhet med Länsstyrelsen Gotlands slutsatser från länsstyrelsernas tidigare arbete, under denna strategiperiod satt siffror på målen i den mening att de konkretiserats till att bli mät- och uppföljningsbara för att kunna följa utvecklingen av jämställdhetsarbetet. Några län använder sig av begreppen *minska* eller *öka* för att visa på någon riktning för arbetet.

2.2.3.2. Indikatorer

En länsstyrelse har tagit fram indikatorer för arbete med uppföljning av strategin. De flesta av dessa indikatorer är av så kallad objektiv karaktär, där de mäter könsfördelning i form av andel kvinnor och män i exempelvis fullmäktige, sjukskrivningar, anmälda övergrepp och så vidare. Några så kallade subjektiva

¹³ 21 strategier för jämställdhet, Länsstyrelsen Gotland (2014).

¹⁴ Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken (Ds 2013:37).

indikatorer, som mäter upplevelser av något, förekommer också: då kopplat till upplevelser av fysisk och psykisk hälsa hos kvinnor och män, flickor och pojkar.

Där processindikatorer förekommer är det ofta med fokus på arbetet med jämställdhetsintegrering, som till exempel andelen offentliga aktörer som har jämställdhetsstrategi, jämställdhetspolicy, jämställdhetsplan eller motsvarande för sin verksamhet.

Flertalet länsstyrelser hänvisar till att indikatorer ska tas fram i samband med att länens strategier konkretiseras i handlingsplaner, att Jämställdhetsmyndigheten ska utveckla indikatorer för att följa upp jämställdhetsutvecklingen eller att deras eget arbete med indikatorer ska utvecklas. En länsstyrelse har som ett eget målområde att utveckla indikatorer för uppföljning.

2.2.3.3. Sammanhängande styrning

Det finns exempel på strategier där problemformulering, mål, insatser, indikatorer och ansvar hänger ihop på ett sätt som Jämställdhetsmyndigheten bedömer ökar möjligheten för en effektiv styrning.

Ett område där länsstyrelserna i högre utsträckning operationaliserat målen är de som är kopplade till nationella jämställdhetspolitiska delmålet mäns våld mot kvinnor ska upphöra eller i de fall de regionaliserat den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Överlag är det få strategier som har direkta insatser eller aktiviteter i relation till målen för det som avser det externa arbetet. Inte sällan hänvisas till handlingsplaner som ska tas fram eller revideras av berörda aktörer i länet.

2.2.4. Intersektionalitet

I uppdraget ingår att strategierna ska bygga på en intersektionell analys vid genomförandet för att synliggöra hur olika maktordningar samspelar med kön. De allra flesta strategier har med en beskrivning av vad det innebär att göra intersektionella analyser och varför det är viktigt att ha med ett intersektionellt perspektiv i jämställdhetsarbetet. En länsstyrelse har inte skrivit någonting om intersektionalitet. I nuläges- och problembeskrivningarna synliggörs i flera fall hur kön samspelar med andra maktordningar som förstärker ojämställda förhållanden mellan kvinnor och män. I regionaliserade mål, insatser, aktiviteter och indikatorer tenderar dock det intersektionella perspektivet ofta att försvinna i fallande ordning.

3. SLUTSATSER

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att länsstyrelserna har bedrivit ett ambitiöst arbete med att ta fram strategierna. Med utgångspunkt i länsstyrelsernas uppdrag att verka för att de nationella jämställdhetspolitiska målen får genomslag i länen innebär arbetet med strategierna stora möjligheter att påverka och att driva arbetet för jämställdhet framåt runt om i landet. Det framgår också att arbetet har pågått under många år och att det i flera fall är väl förankrat i länen.

Det saknas dock en övergripande och sammanhållen struktur för länsstyrelsernas strategier och en tydlighet i vad dessa strategier ska syfta till, vilket resulterar i en splittrad syn på funktionen de har för det regionala jämställdhetsarbetet. Detta både påverkar och blir ett uttryck för att formerna för arbetet och innehållet i strategierna beskrivs på olika sätt av länsstyrelserna.

Länsstyrelsens uppdrag och funktion samt långa erfarenhet av arbetet på regional nivå gör dem till en avgörande aktör för ökad jämställdhet i landet. Genom en tydlig nationell samordning och samverkan kan både arbetet med länsens strategier och jämställdhetsarbetet öka genomslaget för jämställdhetspolitiken. Genom samordning och samstämmighet ökar möjligheterna till uppföljning av resultat och effekter, men kan även bidra till att lokala och regionala aktörer vet vad som kan förväntas och efterfrågas av länsstyrelserna oavsett var i landet de befinner sig. En möjlighet skulle kunna vara att låta arbetet med att styra, stödja, samordna och följa upp arbetet med jämställdhet på länsstyrelserna utvecklas i likhet med vad som görs inom andra sak- och politikområden, till exempel miljö.

3.1. STORA SKILLNADER

Det är svårt att göra en komparativ analys av ett så differentierat underlag som dessa 21 strategier utgör, något som konstaterades redan i den uppföljning Länsstyrelsen Gotland¹⁵ gjorde av de tidigare strategierna. De stora skillnaderna gör det svårt att jämföra strategierna med varandra, och i förlängningen även svårt att göra en samlad analys eller uppföljning. Variationerna försvårar dessutom möjligheterna att både jämföra och bedöma på vilket sätt strategierna kan ha effekt för jämställdhetspolitikens genomslag i länen och för den nationella styrningen av jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att med dessa skillnader finns risk att även det stöd som erbjuds regionala och lokala aktörer skiljer sig mycket åt – i både

¹⁵ 21 strategier för jämställdhet, Länsstyrelsen Gotland (2014).

form, innehåll och utsträckning. Även med hänsyn till regionala förutsättningar kan dessa skillnader inte alltid motiveras. Tvärtom anser Jämställdhetsmyndigheten att det är motiverat att länsstyrelsernas arbete med strategier för jämställdhetsintegrering samordnas i större utsträckning. Bedömningen är också att det stöd i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering som erbjuds av länsstyrelserna regionalt stärks, för att säkerställa en minsta gemensam nivå i vad för stöd som erbjuds över landet.

Jämställdhetsintegrering som strategi ges olika mening och innebörd av länsstyrelserna. Enligt regeringen innebär jämställdhetsintegrering att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen och av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet, samt att jämställdhetsintegrering är ett av de viktigaste verktygen för att kunna genomföra jämställdhetspolitiken¹⁶. Jämställdhetsmyndigheten anser att det är viktigt att hålla isär begreppen strategi och verktyg då detta påverkar förståelsen av jämställdhetsintegrering. Begreppet verktyg för tankarna till metoder och arbetssätt av vilka det finns en mängd olika för i arbetet med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att definitionen av jämställdhetsintegrering bör ses över och förtydligas för att möjliggöra en effektivare styrning mot jämställdhet.

3.2. GLAPP MELLAN PROBLEM OCH MÅL

Majoriteten av strategierna har utförliga regionaliserade nuläges- och problembeskrivningar som tar utgångspunkt i samtliga jämställdhetspolitiska delmål. Detta synliggörande är en förutsättning för att komma tillrätta med ojämställdheten, och stämmer väl med länsstyrelsernas uppdrag om att strategierna ska ta utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen. Målformuleringarna i strategierna för det externa arbetet ofta är av generell karaktär.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att nuläges- och problembeskrivningar bör kopplas samman med mätbara och realistiska mål för det externt utåtriktade arbetet. Målformuleringarnas generella karaktär speglar också länsstyrelsernas roll i länen, där fokus ligger på information, spridning, stöd och samordning av jämställdhet och jämställdhetsintegrering. Länsstyrelserna saknar mandat att ta fram en strategi för jämställdhetsintegrering för andra aktörer.

Jämställdhetsmyndigheten anser att fokus bör förstärkas på stöd, samordning och uppföljning av jämställdhet på regional nivå, där jämställdhetsintegreringsarbetet kan vara en del. Särskilt bör detta förstärkas inom de områden som länsstyrelserna själva har mandat över: de egna sakområdena internt som genom arbetet med

¹⁶ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 45.

jämställdhetsintegrering får bäring och påverkan externt. Bedömningen är att länsstyrelserna kan bidra till den nationella uppföljningen genom att i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten följa upp den regionala utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen i länen.

Länsstyrelserna har redan idag ett tydligt samverkans- och samordningsuppdrag. Genom att vidareutveckla det kan det externa jämställdhetsintegreringsarbetet stärkas. Även här anser Jämställdhetsmyndigheten att arbetet skulle gynnas av en nationell samordning av länsstyrelsernas jämställdhetsuppdrag.

För det interna arbetet är Jämställdhetsmyndighetens bedömning att länsstyrelserna både har ansvar och mandat att arbeta med jämställdhet och jämställdhetsintegrering utifrån sitt uppdrag i sin instruktion och utifrån diskrimineringslagstiftningen. Däremot har de inget mandat för genomförandet av arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering externt – trots sitt uppdrag och därmed ansvar, att ta fram regionala strategier.

Även tidigare strategiarbete har enligt Länsstyrelsen Gotland skilt sig åt vad gäller kopplingen mellan det interna och det externa arbetet i länen, trots att syftet sades vara att ”det interna arbetet skulle bli externt”. Resonemanget innebär att arbetet med jämställdhetsintegrering internt inom länsstyrelsernas sakområden (till exempel landsbygd, miljö, samhällsbyggnad) på sikt ska påverka och förändra den externa verksamheten kopplad till dessa områden. För dessa områden saknas dock ofta koppling till ojämställdhetsproblem som arbetet ska bidra till att lösa i strategierna. Fokus ligger istället på specifika processer som ska jämställdhetsintegreras där jämställdhetsintegrering riskerar att bli ett eget mål i sig istället för en strategi att uppnå mål. Det blir otydligt vad den jämställdhetsintegrerade processen förväntas bidra till. Detta glapp mellan (avsaknaden av) problem och mål får som konsekvens att maktperspektivet går förlorat i arbetet i och med att fokus hamnar på ”neutrala” processer. Det blir också svårt att både följa den interna utvecklingen mot jämställdhet i respektive län och samlat över landet. Jämställdhetsmyndigheten anser att det interna arbetet med jämställdhetsintegrering kan stärks i strategierna, både i rollen som arbetsgivare och genom sakområdena, genom att komplettera med nuläges- och problembeskrivningar som synliggör den ojämställdhet som arbetet ska lösa.

Ett område som skiljer sig från andra i strategierna är arbetet som beskrivs utifrån det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Detta arbete hanteras ibland dubbelt eller skilt från resten av jämställdhetsarbetet, vilket kan ha flera förklaringar. Från regeringen finns en särskild strategi¹⁷ framtagen, och arbetet organiseras därefter. Däremot är mäns våld mot kvinnor ett

¹⁷ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 109.

ojämställdhetsproblem som inte bör frångöras det övergripande jämställdhetsarbetet, och inte heller strategier för jämställdhetsintegrering.

Länsstyrelsen internt		Länsstyrelsen externt
arbetsgivare	sakområden	samordning i länet
få problembeskrivningar	få problembeskrivningar	utförliga problembeskrivningar
fokus på processer	fokus på processer	generella mål
stort ansvar och mandat	stort ansvar och mandat	litet ansvar och mandat
jämställdhetsintegrering	jämställdhetsintegrering	stöd, anslutningssystem och handlingsplaner

BILAGA 1 – ANALYSFRÅGOR

Län

Titel på strategin

Tidsperiod för strategin

Inbegriper strategin en regionalisering av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor?

JÄMSTÄLLDHETSARBETETS FORM

1. Framtagandeprocess

- 1.1. Hur har strategin arbetats fram? (Metod? Arbetsgrupper osv?)
- 1.2. Vilka aktörer har varit involverade eller står bakom strategin?
- 1.3. Är strategin uppdelad i en strategi för det interna (jämställdhetsintegrering av länsstyrelsens arbete) och det externa (arbetet i länet)?
- 1.4. Övrigt om framtagande

2. Organisation och genomförande

- 2.1. Beskrivs ansvarsfördelning och mandat?
- 2.2. Om och hur beskrivs syftet med strategin?
- 2.3. Är andra områden med i strategin där länsstyrelsen har uppgifter eller uppdrag som har bäring på de jämställdhetspolitiska målen?
Om Ja, vilka (t.ex. samhällsplanering, barns rättigheter, MR, föräldraskapsstöd, brottsförebyggande arbete)?
- 2.4. Beskrivs det hur strategin ska implementeras? Sker det exempelvis genom att aktörer ansluter sig, handlingsplaner, överenskommelser etc.?
- 2.5. Övrigt om organisation och genomförande av strategierna

3. Uppföljning

- 3.1. Redovisas en uppföljning av arbetet med strategin för jämställdhetsintegrering under perioden 2014–2016? Om ja, vad är den huvudsakliga slutsatsen? Vad tar länsstyrelserna med sig in i det fortsatta arbetet?
- 3.2. Har länsstyrelsen främst följt upp effekter eller processer?

- 3.3. Framgår om en uppföljning kommer att ske av strategin 2018–2020? Om Ja, beskrivs vad som ska följas upp? Vem ska ansvara för uppföljningen?
- 3.4. Övrigt om uppföljning

JÄMSTÄLLDHETSARBETETS INNEHÅLL

4. Problembeskrivning

- 4.1. Hur beskrivs inledningsvis det övergripande problemet som strategin ska hantera?
- 4.2. Beskrivs problemen utifrån en internationell, nationell och/eller regional/lokal kontext?
- 4.3. Finns det beskrivet hur strategin förhåller sig till intersektionalitet?
- 4.4. Beskrivs utmaningar för och/eller möjligheter att ta vara på i jämställdhetsarbetet (Vilket behov av stöd kan finnas och vilka möjligheter att ta tillvara och bygga vidare på?)
- 4.5. Beskrivs problem i relation till Länsstyrelsens egen verksamhet eller i relation till andra organisationer? Kopplas det interna arbetet (som myndighet) samman med det externa?
- 4.6. Övrigt om problembeskrivning

5. Mål

- 5.1 Har det gjorts några prioriteringar i arbetet med de jämställdhetspolitiska delmålen? Vad har i så fall prioriterats eller satts i fokus?
- 5.2 Har delmålen konkretiserats i underliggande mål? Om ja, vilka?
- 5.3 Finns exempel på att ett intersektionellt perspektiv genomsyrar olika delar av strategin? Exempelvis mål, insatser, analyser.
- 5.4 Operationaliseras de jämställdhetspolitiska delmålen eller de underliggande målen?
- 5.5 Övrigt om mål och insatser

6. Jämställdhetsintegrering som strategi

- 6.1. Beskrivs vad jämställdhetsintegrering är, eller hur det förstås i strategin? I så fall, hur? Hänvisas till någon källa?
- 6.2. Beskrivs arbetet med jämställdhetsintegrering som pågående, i behov av omstart, förnyelse eller att det saknas?

- 6.3. Beskrivs ett systematiskt, konkret arbetssätt för jämställdhetsintegrering?
Finns insatser?
- 6.4. I det interna arbetet, görs en prioritering av processer som ska jämställdhetsintegreras? I så fall vilka processer?
- 6.5. Erbjuds stöd i jämställdhetsintegrering till andra aktörer i länet?
- 6.6. Länkas jämställdhetsintegrering (ett medel) till jämställdhetspolitikens mål?
- 6.7. Övrigt om jämställdhetsintegrering som strategi

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



**JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN**