

Yttrande över SOU 2015:68 Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken

Sammanfattning

Målen

Målen betydelse för förståelsen av jämställdhet och vilken roll de spelar för styrningen av området borde ha problematiserats i högre grad. Även om vi instämmer i utredningens förslag gällande tematisk inriktning för de jämställdhetspolitiska målen kvarstår flera problem efter de föreslagna förändringarna. Till det som behöver beaktas i den fortsatta beredningen hör följande – målen bör:

- bygga på en förståelse av jämställdhet där skillnader i förutsättningar, över- och underordning artikuleras snarare än som nu ta sin utgångspunkt i lika utfall för grupperna kvinnor och män.
- konkretiseras och kopplas till explicita samhällsproblem i syfte att
 - bättre kunna fungera som grund för styrningen av jämställdhetspolitiken, t.ex. vad gäller analyser, prioriteringar, insatser och åtgärder på alla nivåer.
 - spegla kunskapsläget som det ser ut idag genom att utgå från en mer komplex förståelse av den könande ojämlikhetens konkreta uttryck.

Styrningen

Bristerna i problemformuleringar, i kombination med en svag förankring av strategin jämställdhetsintegrering på den politiska nivån, medför att ansvaret för jämställdhetsintegrering förflyttas nedåt i styrkedjan. Detta i kombination med hur arbetet med jämställdhetsintegrering har utvecklats i praktiken har lett till en förståelse av strategin jämställdhetsintegrering som begränsar dess räckvidd. För stärkt styrning krävs:

- en politik som planerar, budgeterar, omfördelar, och lagstiftar med utgångspunkt i nationella jämställdhetspolitiska mål och strategin jämställdhetsintegrering.
- tydlighet gällande förväntningar och prioriteringar från respektive departement i syfte att
 - underlätta prioriteringsarbetet för aktörer längre ner i styrkedjan
 - möta problem som kräver samordnade insatser i form av politiska reformer och samverkande uppdrag till flera aktörer samtidigt på ett effektivt sätt.
- utveckling av strategin jämställdhetsintegrering så att den också inbegriper statens och andra organisationers roll som arbetsgivare.

Organiseringen

Vi delar slutsatsen om att det behövs en förstärkt förvaltningsorganisation för jämställdhetspolitiken. För att få till stånd en ändamålsenlig myndighetskonstruktion krävs följande:

- dimensionering som står i proportion till uppgiften.
- säkerställd förankring i forskning och kvalificerad kunskapsproduktion.
- fördjupad analys av hur överföringen av pågående uppdrag till den nya myndigheten ska gå till. Detta gäller så väl inriktning och utformning som hur upparbetad erfarenhet och kompetens tas tillvara.

Därutöver menar vi att det finns ytterligare alternativ till institutionalisering som utredningen inte har övervägt fullt ut.

Förståelsen av jämställdhet – de jämställdhetspolitiska målen

Det är beklagligt att utredningen inte tog chansen att göra en mer genomgripande analys av vad målstyrning, här i form av de jämställdhetspolitiska målen, gör med såväl förståelsen av vad jämställdhet är och kan vara, som för styrningen av jämställdhetspolitiken. Enligt vår bedömning är målstyrningen av jämställdhetspolitiken som sådan problematisk på flera nivåer vilket hade krävt en särskild analys.

Med detta sagt välkomnar vi ändå de föreslagna ändringarna vad gäller tematisk inriktning. Att områdena hälsa och utbildning lyfts fram och ges en tydligare inramning än tidigare är angeläget. Samtidigt menar vi dock att formuleringarna av samtliga mål kännetecknas av vissa problem som bör beaktas i den fortsatta beredningen, och som inte avhjälpas genom de föreslagna förändringarna.

Avsaknad av explicit problemformulering

En utgångspunkt för utredningen är att målet för jämställdhetspolitiken är ”samma utfall för kvinnor och män, inte enbart samma förutsättningar”. Betoningen på utfall leder till att utredningen brister i att problematisera och synliggöra i vilken utsträckning som kvinnor och män har olika förutsättningar och vad som måste göras för att förändra detta.

Med formuleringar som att kvinnor och män ska ha *samma* rätt och möjlighet osynliggörs inte bara nuvarande under- och överordning. *Samma* säger heller inget om vilken nivå som bör eftersträvas. Om mäns sjukskrivningar ökar så att de hamnar på samma nivå som kvinnors har jämn fördelning uppnåtts. Det är sannolikt inte vad jämställdhetspolitiken eftersträvar.

Detta leder också till en otydlighet gällande vilka konkreta problem som målen förväntas lösa. Såväl nuvarande som föreslagna mål befinner sig på en abstraktionsnivå som lägger god grund för konsensus men som är så allmänt hållna att de inte heller blir utmanande, eller vägledande för aktörer längre ner i styrkedjan.

Binär syn på kön

Målen präglas av en förståelse av jämställdhet som bygger på lika utfall för två enhetliga grupper – kvinnor och män – som ställs i ett motsatsförhållande till varandra. Genom att fokusera på fysiska kvinnor och män, som ska ha samma och lika mycket av olika saker, istället för att låta normer om kön och makt stå i centrum för jämställdhetsbegreppet tenderar en sådan binär förståelse att i själva verket återskapa och förstärka genusrelationer snarare än förändra dem. Det får också till följd att t.ex. transpersoners erfarenheter av könad ojämlikhet exkluderas.

Bristande intersektionell ansats

Kunskapen om hur orättvisor baserade på kön samvarierar och förstärks av andra maktordningar är ett av genusforskningens stora bidrag under senare år. I forskningssammanhang används termen intersektionalitet för att beskriva och synliggöra situationer av förtryck som skapas i skärningspunkter för maktrelationer baserade på t.ex. kön, ras, klass, ålder och funktionsförmåga. Om jämställdhetspolitiken ska kunna göra skillnad på allvar krävs att både analyser, mål och insatser bygger på en komplex förståelse av den könande ojämlikhetens konkreta uttryck.

Bristerna kännetecknar såväl tidigare mål som de nu föreslagna. Trots att utredningen visar på förståelse för dessa aspekter i delar av betänkandet, har det

inte kommit till uttryck i de slutliga målformuleringarna. Att beakta ovanstående skulle ha inneburit ett kliv mot målformuleringar som bättre speglar kunskapsläget som det ser ut idag, och utgör en mer funktionell grund för styrningen av jämställdhetspolitiken, prioriteringar, insatser och åtgärder på alla nivåer. För att visa på detta tar vi delmål 4 som exempel.

Delmål 4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Formuleringen ”mäns våld mot kvinnor” understryker att våldet på ett strukturellt plan både är ett uttryck för en maktrelation mellan kvinnor och män som grupper, och ett medel för att upprätthålla den. Formuleringen pekar också på att män är överrepresenterade bland förövare och på att kvinnor i regel drabbas av det mer allvarliga, systematiska och upprepade våldet. Detta är markeringar som fyller en viktig funktion.

Baksidan är att formuleringen genom sin binära utformning dels etablerar en rigid bild av vem som kan vara förövare och vem som kan vara offer, och dels tar fokus ifrån informella normer och strukturer i samhället gällande kön, makt och våld genom att så starkt fokusera på fysiska kvinnor och män.

Jämställdhetspolitiken skulle istället vinna på att omfamna en vidare förståelse av våldet, där mäns våld mot kvinnor förstås mot bakgrund av mäns våldsutövande generellt – som ett kontinuum till det våld män utövar mot hbtq-personer, barn och andra män. Det finns klarlagda samband mellan exempelvis våld i nära relationer, barn som lever med våld, hedersrelaterat våld och förtryck, hatbrott, prostitution, människohandel för sexuella och andra ändamål, organiserad brottslighet, samt andra former av mäns våld mot andra män i det offentliga. Samtliga former av mäns våldsutövande kan betraktas som könsrelaterat i den meningen att det är ett sätt att konstruera maskuliniteter, att få status som man och uttrycka heteronormativa, maskulina identiteter. För att förstå och förhindra mäns våld krävs därför en analys av, och ett aktivt förändringsarbete kring, maskulinitetsnormer. Delmålet bör därför ges en inriktning på att förändra normer och strukturer i samhället gällande kön, makt och våld, samt att adressera kopplingen mellan våld och destruktiva maskuliniteter.

I forskningsunderlaget till utredningen uppmärksammas att det inte går att se någon tydlig positiv utveckling när det gäller insatser riktade till särskilt sårbara grupper. Att, som utredningen föreslår, reservera delmålet för vissa typer av våld och grupper, och låta ”närliggande yttringar av våld” falla utanför är problematiskt. Genom nuvarande avgränsning omfattas till exempel inte pojkar som utsätts för, eller lever med, sexualiserat och annat könsrelaterat våld. Inte heller det våld som förekommer i hbtq-personers relationer omfattas.

På detta sätt förbises hur könsmaktsstrukturer verkar på en samhällelig nivå, även om strukturerna tar sig olika uttryck genom det våld som utövas. Långsiktigt effektiva insatser mot maskuliniserat våld kräver djupare kunskap om dess mekanismer och konsekvenser, som även beaktar hur olika våldsuttryck samspelar. Att lämna stora delar av det könsrelaterade våldet utanför jämställdhetspolitiken hämmar därför kunskapsutvecklingen, undergräver möjligheterna till effektiva insatser och får direkta konsekvenser för de grupper och individer vars utsatthet osynliggörs.¹

I sammanhanget noterar vi en diskrepans mellan den jämställdhetspolitiska utredningen och Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck där den senare inkluderar hbtq-personer och alla barn, oavsett kön, inom ramen för arbetet – ett välkommet och viktigt ställningstagande.

Förståelsen av jämställdhetsintegrering - styrning av jämställdhetspolitiken

Vårt arbete med regeringsuppdraget Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM) har omfattat såväl stöd till statliga myndigheter som stöd till Regeringskansliet, vilket har gett oss en unik möjlighet att följa hur delar av styrkedjan arbetar med genomförandet av jämställdhetspolitiken, i synnerhet när det gäller hur arbetet med jämställdhetsintegrering på olika nivåer fungerar.

Flera av de utmaningar som myndigheterna möter inom ramen för JiM-satsningen har ett samband med en frånvaro av politisk styrning på området. Avsaknaden av en explicit problemformulering (se ovan) och en svag förankring av strategin jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet medför att ansvaret för genomdrivandet av jämställdhetspolitiken delvis hamnar på fel nivå. Detta i kombination med hur arbetet med jämställdhetsintegrering har utvecklats i praktiken har lett till en förståelse av strategin jämställdhetsintegrering som begränsar dess räckvidd.

Det politiska ansvaret

Redan i propositionen 1993/94:147 *Jämställdhetspolitiken: Delad makt, delat ansvar* underströks att jämställdhetsarbetet måste bedrivas inom varje politikområde och att insatser huvudsakligen måste göras inom ramen för berörda organs ordinarie verksamhet. Förslag och beslut skulle enligt propositionen analyseras för att

¹ För ytterligare diskussion gällande delmålet hänvisas till vårt remissvar på Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld (Dnr: VR 2015/115).

klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män.² Sedan dess har flera initiativ för att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet genomförts, inte minst i och med kommittén JämStöds arbete under åren 2005-07.³

Men utredningens kartläggning visar att endast få utgiftsområden (3 av 27 stycken) har explicita jämställdhetsmål, eller mål som kan knytas till de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt förekommer särskilda uppdrag med bäring på jämställdhet från flera olika departement, utan inbördes samordning och utan att motiveras i sitt jämställdhetspolitiska sammanhang. Detta har medfört en otydlighet gällande delmålenas ömsesidiga påverkan. Genom vårt arbete med JIM har vi också kunna se att myndigheters arbete med de olika uppdragen ofta bedrivs som skilda processer, i olika delar av organisationen, och med olika förståelse av problem och lösningar.

Vi noterar arbetet som inletts i Regeringskansliet med att bryta ner och konkretisera delmålen under det senaste året. Inte minst intressant är arbetet med att utveckla jämställdhetsbudgetering som verktyg. Arbetet är ännu inte utvärderat och ingick inte i utredningens uppdrag att undersöka. Men med tanke på att liknande insatser tidigare bedrivits i projektform vill vi påminna om vikten av att dessa åtgärder får ordentligt fäste, och om behovet av att återinskräpa en politik som planerar, budgeterar, omfördelar, och lagstiftar med utgångspunkt i nationella jämställdhetspolitiska mål och strategin jämställdhetsintegrering. Här vill vi särskilt understryka behovet av det som propositionen från 1994 uttalade nämligen att förslag och beslut måste analyseras för att klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män. Att denna del har brutit har fått konsekvenser för jämställdhetspolitikens tydlighet.

Strategins begränsade räckvidd

En konsekvens av att jämställdhetsintegrering inte praktiseras fullt ut på den politiska nivån är att ansvaret för genomförandet av jämställdhetspolitiken förflyttas nedåt i styrkedjan. Riskerna uppstår då att komplexa problem som kräver samordnade insatser i form av politiska reformer och samverkande uppdrag till flera aktörer samtidigt, inte adresseras på ett effektivt sätt.

Istället ska enskilda myndigheter tolka de övergripande målen mot den egna verksamheten. Den bristande vägledningen resulterar i att handlingsplaner och utvecklingsarbeten får mycket skilda inriktningar. Myndigheternas handlingsutrymme är också begränsat. Det vill säga, de kan säkerställa att den

² 1993/94:147 Jämställdhetspolitiken: Delad makt delat ansvar, s.17

³ Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering, SOU 2007:15

egna verksamheten inte reproducerar ojämställdhet, men bara i viss utsträckning påverka grunden till problemen.

Samtidigt har strategin jämställdhetsintegrering under senare år kommit att förstås som förknippad med organisationens externa verksamhet, till skillnad från det interna jämställdhetsarbetet som bedrivs inom organisationen som sådan. Denna tudelning har vuxit fram som ett sätt att skilja arbetet med jämställdhetintegrering från det personalpolitiska arbetet inom ramen för diskrimineringslagen.

Sammantaget reduceras jämställdhetsintegrering till att bli en fråga om det ”görbara snarare än det angelägna”, där strukturella problem ska hanteras av myndigheter som främst kan uppnå resultat på individnivå (bemötande, bedömningar, kommunikation och representation). Ansvaret för komplexa frågor som spänner över flera samhällsområden kommer inte till uttryck. Det gör inte heller statens roll som arbetsgivare.

Mot denna bakgrund blir det särskilt viktigt med en stärkt förankring av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. Tydlighet gällande förväntningar och prioriteringar från respektive departement underlättar prioriteringsarbetet för aktörer längre ner i styrkedjan, och utgör en bättre grund för stärkt samverkan och koordinerade insatser för att möta gemensamma utmaningar.

Förstärkt förvaltningsorganisation

Utöver ovan nämnda faktorer som försvårar styrningen av jämställdhetspolitiken har den bristande institutionaliseringen på området som utredningen beskriver, skapat stora problem. Vi delar utredningens beskrivning av vad den bristande förvaltningsstrukturen i kombination med den breda floran av kortsiktiga projekt fått för konsekvenser för jämställdhetspolitiken. Vi delar också slutsatsen om att det behövs en förstärkt förvaltningsorganisation på området.

Länsstyrelsernas ansvar

Den enda formella förvaltningsstruktur som funnits är de särskilt sakkunniga för jämställdhet vid länsstyrelserna. Utredningen föreslår att regleringen av dessa tjänster ska tas bort ur instruktionen. På så vis vill man betona att ansvaret för jämställdhet ska gälla hela myndigheten och dess ledning. Risken med att ta bort dessa tjänster föreslår utredningen ska mötas av en förbättrad uppföljning från regeringens sida.

Vi delar uppfattningen att reglering av specifika tjänster på detta sätt är en anomali. Dessutom visar utredningens genomgång att de olika länsstyrelserna valt högst varierande sätt att upprätthålla tjänsterna. Såväl tjänstgöringsgrad,

organisatorisk placering och ansvarsområde varierar stort, vilket är ett problem. Vi vill dock påpeka att de särskilt sakkunniga som funktion och som grupp varit avgörande för såväl kunskapsutveckling, som för stadga och skapandet av ett kollektivt minne för jämställdhetspolitikens organisering. Det finns upparbetade nätverk och en kontinuitet som behöver tas tillvara. För en ny myndighet är länsstyrelsernas roll avgörande. Att säkra att det finns personella och andra resurser som kan hantera länsstyrelsernas roll inom jämställdhetspolitiken är fortsatt högst väsentligt.

Ny myndighet

Utredningen för fram starka skäl till varför en jämställdhetsmyndighet skulle förbättra förutsättningarna för regeringens styrning av jämställdhetspolitiken. Vi välkomnar detta samtidigt som vi vill komplettera utredningens förslag.

Enligt förslaget bör den nya jämställdhetsmyndigheten svara för överblick över, och kunskap om såväl utvecklingen mot jämställdhet, som resultaten av jämställdhetspolitiska insatser. Myndigheten ska följa utvecklingen inom forskningen, och ha ett nära utbyte med akademien avseende områden som rör jämställdhetspolitiken. Den sammanhållna uppföljningen ska sedan ligga till grund för prioriteringar och resultatredovisningar.

Med tanke på de uppgifter vi idag utför inom ramen för JiM-uppdraget och de ytterligare uppgifter som myndigheterna ska utföra menar vi att föreslagen dimensionering av myndigheten inte står i proportion till uppgifterna.

Utredningen slår fast att den nya Jämställdhetsmyndigheten behöver ha en nära samverkan med Nationella sekretariatet för genusforskning i fråga om hur aktuella forskningsrön på bästa sätt kan tas till vara i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Vi tolkar detta som att utredningen ser ett behov av en fristående organisation som kan förse myndigheten med kvalificerade kunskapsunderlag.

Genom ett förstärkt kunskapsuppdrag till sekretariatet kan en sådan samverkan formaliseras, samtidigt som kapacitet frigörs för Jämställdhetsmyndigheten att i enlighet med utredningens förslag överblicka och analysera styrningen av jämställdhetspolitiken, uppmärksamma behov av ändringar i regelverk eller behov av förtydliganden som rör styrningen av myndigheter eller verksamheter, lägga en bättre grund för resultatredovisning i riksdagen och för Regeringskansliets arbete med att bereda resultatskrivningar, handlingsplaner och strategier.

Alternativ organisering

Samtidigt föreslår utredningen att sekretariatets nuvarande JiM-uppdrag ska överföras till den nya myndigheten. Vi förstår rimligheten i detta. Vi vill dock understryka att det inte bara går att överföra JiM-uppdraget till en ny myndighet i sin nuvarande form. JiM är utvecklat i en specifik kontext som har varit avgörande för inriktningen på stödet. Sekretariatets hemvist på Göteborgs universitet, och uppdrag att öka genomslaget för forskning och kunskap om genus och jämställdhet har gjort att stor tonvikt har lagts vid att stödet ska vara forskningsmässigt förankrat, bygga på ett intersektionellt förhållningssätt och andra kritiska perspektiv.

Ett alternativ, som utredningen inte beaktat, vore att ombilda hela Nationella sekretariatet för genusforskning till myndighet. Fördelarna med att använda sekretariatets befintliga organisation är att centrala delar av den blivande jämställdhetsmyndigheten redan är på plats. Ombildningen skulle därmed gå relativt snabbt och innebära en på många sätt kostnadseffektiv lösning där till exempel befintlig kompetens kan säkras.

Detta alternativ skulle innebära fördelen att sekretariatet kan fortsätta utveckla uppdragen gällande stöd i jämställdhetsintegrering till statliga myndigheter, lärosäten och Regeringskansliet. Om Nationella sekretariatet för genusforskning skulle ombildas till en myndighet behöver dock konsekvenserna för grunduppdraget rörande genusforskning hanteras, liksom konsekvenserna för andra externa uppdrag som NIKK – Nordisk information för kunskap om kön.

Slutligen vill vi peka på ytterligare en möjlighet att åstadkomma en långsiktig och hållbar myndighetslikande organisering för jämställdhetsområdet. Som ett alternativ till en Jämställdhetsmyndighet för utredningen bland annat fram möjligheten att permanenta sekretariatets och andras temporära uppdrag.

Alternativet avvisas dock med hänvisning till att styrningen av universitet och högskolor skulle kringskära förutsättningarna för regeringens styrning, med hänvisning till respekten för myndigheternas autonomi. Här menar vi att utredningen övertolkar autonomireformen, och att det skulle vara möjligt att överväga en särskild förordning av den typ som sekretariatet löd under fram till 2009. För att säkerställa koppling till jämställdhetsenheten kan ansvaret för sekretariatet flyttas inom Regeringskansliet. En särskild förordning bör eventuellt också övervägas för ett förstärkt kunskapsuppdrag enligt ovan.

Jämställ.nu

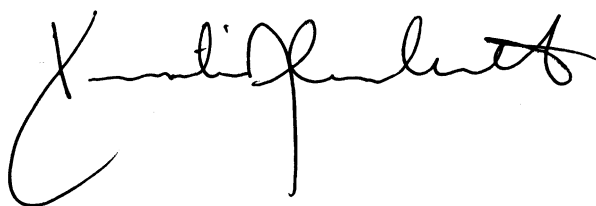
Utredningen föreslår att den nya Jämställdhetsmyndigheten ska ta över drift och utveckling av webbportalen Jämställ.nu (<http://jamstall.nu/>). Denna lanserades i december 2009 och drivs idag som en samverkanssatsning mellan Nationella sekretariatet för genusforskning, länsstyrelserna, Svenska ESF-rådet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Vinnova.

Sedan 2013 har den operativa driften av Jämställ.nu varit finansierad inom ramen för regeringsuppdraget Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), som löper till och med 2018. Därförinnan kom finansieringen genom medel inom ramen för SKL:s Program för hållbar jämställdhet (HåJ).

Portalen är ett initiativ av flera aktörer tillsammans, där ett aktivt deltagande och bidragande säkerställer bredden av verktyg, information och exempel som den presenterar. Ägandet och ansvaret är gemensamt aktörerna emellan, och sidan har utvecklats tekniskt under åren på enskilda samverkanspartners initiativ och resurser. Jämställ.nu har utvecklats till att bli en självklar och etablerad utgångspunkt för praktiskt arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering, med ett stort antal besökare varje månad.

Utan samverkansparternas aktiva ägande och samarbete krävs långt mer resurser och arbete än de som föreslås i utredningen för att hålla portalen heltäckande och aktuell. Därmed bör samverkan mellan dessa aktörer bevaras och upprätthålls i det framtida arbetet med Jämställ.nu, där en ny jämställdhetsmyndighet (och även fler aktörer) bör ingå. Den operativa driften i form av samordning och löpande uppdateringar kan med fördel placeras på den nya myndigheten.

Beslut i detta ärende har fattats av Kerstin Alnebratt. I handläggningen har också Boel Kristiansson, Jimmy Sand och Lillemor Dahlgren deltagit.



Kerstin Alnebratt
Föreståndare

Nationella sekretariatet för genusforskning arbetar med att öka genomslaget för forskning och kunskap om genus och jämställdhet inom akademien och i samhället som helhet. Sekretariatet är en nationell enhet inom Göteborgs universitet. Bland våra externa uppdragsgivare finns regeringen och Nordiska ministerrådet.