

# Makt, mål och myndighet

– feministisk politik  
för en jämställd framtid

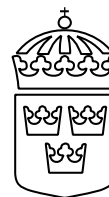
Regeringens skrivelse 2016/17:10



Regeringen

# Regeringens skrivelse

## 2016/17:10



### Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid

Skr.  
2016/17:10

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 november 2016

*Stefan Löfven*

*Åsa Regnér*  
(Socialdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen översiktligt för den jämställdhetspolitiska utvecklingen de senaste tio åren. Erfarenheter och effekter av genomförandet av den särskilda jämställdhetsstrategin 2007–2014 redovisas.

Regeringen presenterar inriktning och en ny delmålsstruktur för jämställdhetspolitiken. Det övergripande målet och de tidigare fyra delmålen kvarstår samtidigt som nya delmål om jämställd utbildning och jämställd hälsa införs.

Vidare redogör regeringen för sin avsikt och sina skäl för att inrätta en jämställdhetsmyndighet. En myndighet på jämställdhetspolitikens område bör ha i uppgift att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten bör ansvara för uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Regeringen avser även att inom ramen för myndigheten permanenta och samordna flera uppdrag på jämställdhetspolitikens område. Det bedöms bidra till ett mindre fragmentiserat arbete, förbättrad samordning, effektivitet och ett starkare genomslag för regeringens jämställdhetspolitik.

Skrivelsen omfattar vidare en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Strategin inbegriper mål och insatsområden, en struktur för stöd och uppföljning och ett åtgärdsprogram med insatser för perioden 2017–2020.

I skrivelsen aviseras också åtgärder för en strategisk, sammanhållen och långsiktig styrning på jämställdhetspolitikens område. Regeringen avser att under mandatperioden analysera, utifrån de jämställdhetspolitiska målen, i vilka myndigheters instruktioner det finns ett behov av att stärka kraven på och styrningen av jämställdhetsintegrering. Syftet är

Skr. 2016/17:10

att myndigheternas verksamhet effektivt ska bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås.

I skrivelsen redogörs också för de viktigaste insatserna på övriga delmålsområden i regeringens feministiska politik för ett jämställt samhälle under mandatperioden.

# Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	7
1.1	Mål och myndighet (SOU 2015:86) .....	7
1.2	Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55).....	7
2	Samhällsutvecklingen och tidigare insatser på jämställdhetsområdet .....	8
2.1	Makt och inflytande.....	8
2.1.1	En jämnare fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män .....	9
2.1.2	En jämnare könsfördelning kan främst noteras inom politiken .....	9
2.1.3	Även inom den statliga förvaltningen har en jämnare könsfördelning nåtts.....	9
2.1.4	Ju högre upp i hierarkin, desto fler män .....	10
2.1.5	Avhopp, våld och trakasserier .....	10
2.1.6	Stora skillnader på ledande positioner inom näringslivet .....	11
2.1.7	Skillnader på ledande positioner inom högskolan.....	12
2.1.8	Behov av ökad jämställdhet inom kultur och medier .....	13
2.1.9	Ökat valdeltagande och högt medborgerligt engagemang .....	15
2.1.10	Tidigare insatser .....	16
2.2	Ekonomisk jämställdhet .....	16
2.2.1	Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten på arbetsmarknaden .....	16
2.2.2	Utvecklingen när det gäller utbildning .....	25
2.2.3	Tidigare insatser .....	27
2.3	Obetalt hem- och omsorgsarbete .....	29
2.3.1	Kvinnor tar ut mer föräldrapenning än män .....	29
2.3.2	Skev fördelning av föräldraledighet .....	29
2.3.3	Inkomst har betydelse för uttaget av föräldraledighet och uttaget av föräldraledighet påverkar löneutvecklingen.....	30
2.3.4	Det obetalda hem- och omsorgsarbetet är fortsatt ojämnt fördelat mellan kvinnor och män .....	30
2.3.5	Omsorgen om de äldre.....	31
2.3.6	Tidigare insatser .....	32
2.4	Mäns våld mot kvinnor.....	33
2.4.1	Omfattningen av mäns våld mot kvinnor .....	34
2.4.2	Det polisanmälda våldet .....	36

	2.4.3	En fjärdedel av kvinnorna känner sig otrygga.....	36
	2.4.4	Särskild utsatthet .....	37
	2.4.5	Män står för större delen av våldet .....	38
	2.4.6	Nya digitala kanaler.....	38
	2.4.7	Våldet orsakar omfattande kostnader .....	39
	2.4.8	Tidigare insatser .....	39
	2.4.9	Arbetsmetoder har utvecklats, kunskapen ökat men samordningen brister .....	41
2.5		Jämställdhet och hälsa .....	42
	2.5.1	Skillnader i hälsa mellan kvinnor och män.....	42
	2.5.2	Kön och könsstereotypa normers påverkan på hälsan och sjukvården .....	43
	2.5.3	Arbete och hälsa .....	44
	2.5.4	Tidigare insatser .....	45
2.6		Jämställdhetsintegrering.....	45
	2.6.1	Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet .....	46
	2.6.2	Jämställdhetsintegrering i myndigheter.....	47
	2.6.3	Jämställdhetsintegrering regionalt och lokalt .....	49
2.7		Genomförandet av jämställdhetspolitiken – erfarenheter och effekter .....	52
	2.7.1	Bristande förutsättningar i genomförandet .....	53
	2.7.2	Effekter och resultat av den särskilda jämställdhetsinsatsen .....	53
	2.7.3	Lärdomar inför det fortsatta arbetet.....	54
2.8		Internationellt arbete på jämställdhetsområdet.....	55
	2.8.1	Jämställdhetsmålen vägledande också i EU-samarbetet.....	56
	2.8.2	Sveriges arbete inom ramen för FN- samarbetet.....	58
	2.8.3	Kvinnokonventionen och Pekingplattformen .....	59
	2.8.4	Europarådet .....	60
	2.8.5	Övrigt internationellt och nordiskt samarbete.....	61
2.9		Jämställdhetsindikatorer.....	62
2.10		Män och jämställdhet .....	63
2.11		Jämställdhet i arbetet för minskad segregation.....	64
2.12		Jämställdhet, miljö och klimat.....	64
3		Inriktning och mål för jämställdhetspolitiken .....	65
	3.1	Utgångspunkter .....	65
	3.2	Behovet av en uppdaterad målstruktur .....	66
	3.3	Det övergripande målet kvarstår .....	70
	3.4	En jämn fördelning av makt och inflytande .....	71
	3.5	Ekonomisk jämställdhet .....	73
	3.6	Jämställd utbildning .....	75
	3.7	Obetalt hem- och omsorgsarbete.....	78
	3.8	Jämställd hälsa.....	80

3.9	Mäns våld mot kvinnor ska upphöra .....	82	Skr. 2016/17:10
4	Stärkt styrning och en effektiv jämställdhetspolitisk organisation .....	84	
4.1	Stärkt styrning för genomslag för regeringens jämställdhetspolitik .....	85	
4.1.1	Jämställdhetsintegrering är en grundläggande förutsättning för genomförandet av en feministisk politik .....	86	
4.1.2	Styrningen på regional nivå – länsstyrelserna som strategisk aktör .....	88	
4.1.3	Systematiserad styrning mot jämställdhet i myndighetsinstruktioner .....	90	
4.1.4	Könsuppdelad statistik .....	92	
4.2	Jämställdhetspolitikens organisation .....	93	
4.2.1	Befintlig organisation .....	93	
4.2.2	Behovet av en ny organisation .....	94	
4.2.3	En jämställdhetsmyndighet bör inrättas .....	97	
4.3	Ett ändamålsenligt jämställdhetsråd .....	108	
5	En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor .....	109	
5.1	En tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor .....	110	
5.2	Strategins inriktning .....	111	
5.2.1	Målstruktur .....	111	
5.2.2	Strategins syfte och tillämpningsområde .....	113	
5.2.3	Strategins utgångspunkter .....	115	
5.2.4	Fyra politiska målsättningar .....	118	
5.3	Organisation för genomförande och uppföljning .....	121	
5.4	Regeringens åtgärdsprogram för perioden 2017–2020 .....	126	
5.5	Förteckning över pågående samt nyligen avslutade insatser med anknytning till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor .....	149	
6	Regeringens insatser och prioriteringar under mandatperioden 2014–2018 .....	155	
6.1	En jämn fördelning av makt och inflytande .....	157	
6.2	Ekonomisk jämställdhet .....	161	
6.3	Jämställd utbildning .....	167	
6.4	Obetalt hem- och omsorgsarbete .....	170	
6.5	Jämställd hälsa .....	172	
6.6	Delmålsövergripande prioriteringar .....	176	
6.6.1	Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) .....	176	
6.6.2	Män och jämställdhet .....	177	
6.6.3	Jämställdhetsinsatser för nyanlända unga .....	178	
6.6.4	Jämställdhet i arbetet för minskad segregation .....	179	
6.6.5	Genomförandet av Agenda 2030 .....	180	

Skr. 2016/17:10	6.6.6	Internationellt jämställdhetsarbete.....	180
7		Konsekvensbeskrivning .....	184
	7.1	Verksamhetsmässiga, organisatoriska och personella konsekvenser .....	184
	7.2	Ekonomiska konsekvenser .....	187
	7.3	Konsekvenser för möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen .....	187
	7.4	Övriga konsekvenser .....	188
Bilaga 1		Sammanfattning av betänkandet Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86) .....	189
Bilaga 2		Förteckning över remissinstanser (SOU 2015:86) .....	204
Bilaga 3		Sammanfattning av betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55).....	206
Bilaga 4		Förteckning över remissinstanser (SOU 2015:55) .....	215
Utdrag ur		protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 2016 .....	216

## 1.1 Mål och myndighet (SOU 2015:86)

Regeringen tillkallade i april 2014 en särskild utredare med uppdrag att följa upp och analysera utvecklingen mot jämställdhet i samhället de senaste tio åren. Utredaren skulle också följa upp och bedöma effektiviteten och målpuppfyllelsen i jämställdhetspolitiken, samt bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande. Uppdraget omfattade även att se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna. Utredaren fick vidare lämna förslag på hur jämställdhetspolitikens genomförande skulle kunna effektiviseras med organisatoriska eller andra strukturella förändringar.

Utredningen, som antog namnet Jämställdhetsutredningen, lämnade sitt betänkande Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86) till regeringen den 7 oktober 2015. En sammanfattning av utredningens betänkande finns i bilaga 1. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2015/06451/JÄM).

Regeringens ställningstagande till utredningens förslag avseende mål och organisation för jämställdhetspolitiken redovisas i denna skrivelse (avsnitt 3 och 4).

## 1.2 Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55)

I februari 2014 tillkallade regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I uppdraget ingick att utvärdera i vilken utsträckning de insatser som genomfördes under mandatperioden 2010–2014 mot mäns våld mot kvinnor har lett till att ny kunskap och om nya metoder och förhållningssätt har införlivats i myndigheters ordinarie verksamhet. Vidare skulle utredningen utarbeta mål på både lång och kort sikt samt lämna förslag till hur målen ska följas upp. Slutligen skulle utredningen analysera och bedöma behovet av att inom befintlig myndighetsstruktur samla och sprida kunskap och erfarenheter av arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor samt utvärdera insatser och ge konsultativt stöd till myndigheter och andra relevanta aktörer på området.

Utredningen lämnade den 15 oktober 2014 delbetänkandet Ett samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014 (SOU 2014:71). I juni 2015 lämnades slutbetänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55). En sammanfattning av utredningens slutbetänkande finns i bilaga 3.



Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 4. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2015/04279/JÄM). Regeringens ställningstagande till utredningens förslag avseende en nationell strategi för delmålet mäns våld mot kvinnor redovisas i denna skrivelse (avsnitt 5).

## 2 Samhällsutvecklingen och tidigare insatser på jämställdhetsområdet

Regeringen bedömer att det har gjorts framsteg i utvecklingen mot jämställdhet samtidigt som utvecklingen i vissa avseenden står still eller till och med har gått bakåt. De jämställdhetspolitiska målen är långt ifrån uppnådda – kvinnor och män har ännu inte samma makt att forma samhället och sina egna liv.

För tio år sedan överlämnades den jämställdhetspolitiska propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2005/06:155) till riksdagen. I propositionen föreslogs en ny målstruktur och de jämställdhetspolitiska mål som nu har varit gällande i tio år.

I det här avsnittet ges en övergripande beskrivning av samhällsutvecklingen och regeringens insatser inom jämställdhetsområdet de senaste cirka tio åren (främst 2004–2014). Beskrivningen utgår ifrån de fyra jämställdhetspolitiska delmålsområdena makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, obetalt hem- och omsorgsarbete och mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vidare beskrivs området jämställdhet och hälsa, arbetet med jämställdhetsintegrering, genomförandet av jämställdhetspolitiken, internationellt arbete, jämställdhetsindikatorerna och området män och jämställdhet. Regeringens insatser under innevarande mandatperiod presenteras i avsnitt 4, 5 och 6.

Avsnittet baseras bl.a. på Jämställdhetsutredningens betänkande (SOU 2015:86) och dess forskarrapporter, betänkandena från utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2014:71 och 2015:55) och Riksrevisionens rapport om jämställdhetssatsningen 2007–2014 (RiR 2015:13).

### 2.1 Makt och inflytande

Delmålet handlar om att kvinnor och män ska ha samma tillgång till makt och inflytande genom en jämn representation i beslutsfattande församlingar och på ledande positioner. Det är i grunden en fråga om demokrati och rättvisa. En jämn representation av kvinnor och män är i sig inte någon garanti för att den reella makten fördelas jämnt mellan könen, men det är en avgörande förutsättning för att även kvalitativa aspekter av maktutövning ska kunna förändras i jämställd riktning. Möjligheterna att påverka beslutens innehåll förutsätter deltagande i beslutsfattandet.

### **2.1.1 En jämnare fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män**

Tillgången till makt och inflytande har sammantaget blivit mer jämnt fördelad mellan kvinnor och män under de senaste tio åren, även om det också finns exempel på såväl stagnation som en negativ utveckling i vissa avseenden. Som exempel på det senare kan nämnas att andelen kvinnor bland riksdagsledamöterna har sjunkit vid de två senaste riksdagsvalen och att det råder stora skillnader mellan kommuner vad gäller andel kvinnor bland fullmäktigeledamöterna. Det ska dock tilläggas att i de flesta fall ligger könsfördelningen i politiska församlingar inom intervallet 40–60 procent.

### **2.1.2 En jämnare könsfördelning kan främst noteras inom politiken**

Sveriges riksdag och regering består sedan mitten av 1990-talet av ungefär lika många kvinnor som män. I riksdagen passerades den så kallade fyrtioprocenttröskeln 1994, och efter valet 2014 var andelen kvinnor i riksdagen 44 procent och andelen män 56 procent. I samband med valet 1994 utnämndes Sveriges första regering med en jämn könsfördelning, elva kvinnor och elva män.

Även i politiska församlingar på regional och kommunal nivå har andelen kvinnor ökat över tid, med en könsfördelning som i dag i de flesta fall ligger inom intervallet 40–60 procent, ett intervall som brukar användas som ett mått på en acceptabel, om än inte optimal könsfördelning. Detta förhållande speglar såväl landstingsfullmäktige (48 procent kvinnor och 52 procent män) som kommunfullmäktige (44 procent kvinnor och 56 procent män) efter valet till dessa församlingar 2014.

I Europaparlamentet har andelen kvinnor bland de svenska ledamöterna överstigit 40 procent alltsedan Sverige blev medlem i EU 1995. Efter valet 2014 bestod den svenska parlamentsgruppen av 55 procent kvinnor och 45 procent män.

### **2.1.3 Även inom den statliga förvaltningen har en jämnare könsfördelning nåtts**

Inom den statliga förvaltningen har könsfördelningen på ledande positioner blivit avsevärt jämnare de senaste tio åren. Andelen kvinnor i statliga myndigheters styrelser och insynsråd har överstigit 40 procent sedan 1995, med en fördelning om 51 procent kvinnor och 49 procent män 2015. Bland styrelseordförandena var andelen kvinnor 49 procent och andelen män 51 procent 2015. Av totalt 239 redovisade styrelser och insynsråd hade 187 eller 78 procent en könsfördelning inom intervallet 40–60 procent. Mellan 2003 och 2015 ökade andelen kvinnor bland cheferna för statliga myndigheter från 31 till 49 procent. I september 2016 var andelen kvinnor bland myndighetschefer som regeringen har utnämnt den hittills högsta, 49,7 procent.

### **2.1.4 Ju högre upp i hierarkin, desto fler män**

Även om könsfördelningen på ledande positioner i politiken och i den statliga förvaltningen generellt har blivit jämnare de senaste tio åren kvarstår stora skillnader. Ett exempel på att utvecklingen inte alltid går framåt är riksdagen, där andelen kvinnor har sjunkit två val i rad, från 47 procent 2006 till 44 procent 2014. Det är relativt stora skillnader mellan partierna i fråga om könsfördelning, från en andel om 22 procent kvinnor i Sverigedemokraternas riksdagsgrupp till 57 procent i Vänsterpartiets. Andelen kvinnor har också minskat i riksdagsutskotten, från 48 procent 2010 till 44 procent 2014. Det betyder att utvecklingen mot en jämnare könsfördelning på ledande positioner inte är linjär. Utvecklingen mot en jämnare könsfördelning på toppositioner i kommuner och landsting har utvecklats i positiv riktning de senaste tio åren, men det finns stora skillnader mellan kommunerna, från ca 29 procent kvinnor i Örskelljungas kommunfullmäktige till ca 59 procent kvinnor i Nordanstigs kommunfullmäktige.

Det är också viktigt att studera vilka positioner kvinnor och män har i politiken och i den statliga förvaltningen. I riksdagen har det traditionellt sett funnits en könsuppdelning mellan utskotten. Kvinnor har haft en lägre representation i vad som ofta betraktas som tyngre utskott, såsom konstitutions-, justitie- respektive finansutskottet, medan de har varit överrepresenterade i kultur- respektive socialutskottet. Under de två senaste mandatperioderna har könsfördelningen i riksdagsutskotten varit mera jämn. I riksdagen är kvinnorna i majoritet som utskottsordförande (55 procent, 2015).

Andelen kvinnor bland ledamöterna i kommunfullmäktige, nämnder och kommunstyrelser är omkring 40 procent, medan andelen kvinnor bland ordförandena är cirka 30 procent. På landstingsnivå är 47 procent av ledamöterna i styrelserna och 48 procent av ordförandena kvinnor. Av Sveriges heltidsarvoderade politiker är 37 procent kvinnor. Även om det i dag är något fler kvinnor som innehar högre positioner, såsom kommun- och landstingsstyrelsens ordförande, än vad det var vid ingången av millennieskiftet, är kvinnor fortfarande i minoritet. Totalt sett är kvinnor underrepresenterade på inflytelserika positioner i kommunal- och landstingspolitiken.

Det representativa politiska systemet kan därför i hög grad fortfarande karaktäriseras som ett system där färre kvinnor än män finns på de politiska toppositionerna. Samtidigt som könsfördelningen har jämnats ut över tid, består den vertikala segregeringen av kvinnor och män.

### **2.1.5 Avhopp, våld och trakasserier**

På kommunal nivå är det något fler kvinnor än män som hoppar av sina uppdrag under pågående mandatperiod. Enligt en studie som Statistiska centralbyrån (SCB) har gjort på uppdrag av regeringen har sammanlagt 22 procent av de folkvalda kvinnorna och 18 procent av männen lämnat fullmäktige i förtid under innevarande mandatperiod 2014–2018 (SCB 2015, Folkvaldas villkor i fullmäktige). Högst andel avhopp bland kvinnor sker i åldersgruppen 30–49 år. En trolig förklaring är svårigheter att

kombinera det politiska uppdraget med familjelivet. För folkvalda med barn under sex år är avhoppet, enligt SCB, tio procentenheter vanligare bland kvinnor än bland män i samma situation. Likaså är det betydligt fler kvinnor än män som lämnar sina politiska förtroendeuppdrag om de får barn under mandatperioden. Detta förhållande pekar på att kvinnor har svårare än män att kombinera det politiska uppdraget med ett familjeliv. I SCB:s studie av de folkvaldas villkor uppgav 32 procent av de kvinnor som hade lämnat sina uppdrag i förtid att familjeskäl hade betydelse för avhoppet. Motsvarande andel bland män var 24 procent.

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) kartläggning Politikernas trygghetsundersökning 2015 uppger nästan tre av tio förtroendevalda att de har utsatts för hot, våld eller trakasserier i samband med sitt politiska uppdrag under valåret 2014. Mellanvalsåret 2012 var motsvarande andel två av tio. Förtroendevaldas utsatthet utgörs främst av hot och trakasserier. Kartläggningen visar ingen skillnad i andelen utsatta kvinnor och män. Däremot är förtroendevalda kvinnor som innehar ordförandeposter och kvinnor som är exponerade, exempelvis genom att vara aktiva på internet och i sociala medier eller kända hos allmänheten, i högre grad utsatta än män i samma position.

Forskning visar därutöver att medierna granskar och dömer politiker olika utifrån kön (SOU 2015:86). Män får överlag mer medieutrymme än kvinnor i den vardagliga nyhetsrapporteringen. Kvinnor som är politiker får däremot mer uppmärksamhet vid politiska skandaler och dessa skandaler tenderar att stanna längre på den mediala dagordningen än då män berörs. I medierapporteringen blir kvinnors privatliv oftare föremål för granskning än mäns. I de fall då kvinnor råkar ut för skandaler riktas också mer fokus mot huvudpersonen och avgångskraven är mer ihärdiga. Skillnaderna är små men genomgående.

### **2.1.6 Stora skillnader på ledande positioner inom näringslivet**

På de ledande positionerna i näringslivet finns stora skillnader mellan kvinnor och män. Även om andelen kvinnor bland styrelseledamöterna i börsnoterade företag har ökat, från 6 procent 2002 till knappt 32 procent 2016, är det långt kvar till jämn könsfördelning. Under samma period minskade andelen styrelser med mer än 60 procent män från 87 procent till 72 procent. I näringslivet finns dessutom, i likhet med det representativa politiska systemet, ett tydligt mönster: ju högre befattningar, desto färre kvinnor. Till exempel har andelen kvinnor bland verkställande direktörer i börsnoterade företag ökat från 1 till drygt 5 procent. Andelen kvinnor bland styrelseordförandena i de börsnoterade företagen 2016 var 6 procent. Utvecklingen tyder på att det finns mekanismer som gynnar män när det gäller att få betydelsefulla positioner inom näringslivet.

Inom statligt hel- och delägda bolag har däremot andelen kvinnor bland styrelseledamöterna, de verkställande direktörerna och styrelseordförandena ökat avsevärt under den senaste tioårsperioden. År 2002–2016 ökade andelen kvinnor bland styrelseledamöterna från 37 till 48 procent. Andelen kvinnor bland verkställande direktörer och styrelseordförande ökade under samma period från 12 till 30 procent respektive

från 13 till 46 procent. Den positiva utvecklingen kan betraktas som ett resultat av ett målmedvetet arbete. Målet om en jämn könsfördelning i statligt ägda bolagsstyrelser fastställdes 1990. Som ett delmål angavs att andelen kvinnor bland styrelseledamöterna senast 2003 skulle uppgå till minst 40 procent.

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

### **2.1.7 Skillnader på ledande positioner inom högskolan**

Liknande tendenser kan noteras när det gäller könsfördelningen på ledande positioner inom högre utbildning och forskning. Bland den forskande och undervisande personalen har könsfördelningen blivit allt jämnare totalt sett, men det förekommer skillnader mellan olika anställningskategorier.

Könsfördelningen bland doktoranderna är jämn, och bland lektorerna har andelen kvinnor ökat från 34 till 46 procent 2004–2015. Andelen kvinnor bland professorerna har ökat, från 14 till 26 procent under samma period, men könsfördelningen inom denna anställningskategori är fortsatt mycket ojämn. Högst andel kvinnor bland professorerna finns inom humaniora – andelen uppgick till 37 procent 2015 efter att ha ökat med 9 procentenheter sedan 2005. Allra lägst är andelen kvinnor bland professorerna inom naturvetenskap (16 procent) och teknik (15 procent) och ökningen har varit långsammare i dessa ämnesområden än i de övriga (Universitetskanslersämbetet, UKÄ 2016).

Flera studier, exempelvis Högskoleverkets rapport Forskarkarriär för både kvinnor och män? statistisk uppföljning och kunskapsöversikt (2011:6R), visar att kvinnor avancerar i lägre grad än män vid universitet och högskolor och att det tar längre tid för kvinnor att avancera från doktorsgrad till professor. UKÄ:s (2016) rapport visar att doktorsexaminerade män i större utsträckning än doktorsexaminerade kvinnor har blivit anställda som professor senast tolv år efter sin doktorsexamen. Även när det gäller övergången till anställning för meritering (forskarassistent eller biträdande lektor) högst sex år efter en doktorsexamen finns en skillnad – män har tagit detta första karriärkliv i högre grad än vad kvinnor har gjort i de allra senaste kullarna av doktorsexaminerade (examinerade 2007–2009). Flera samverkande faktorer bidrar till detta. Enligt Delegationen för jämställdhet i högskolan (SOU 2011:1) finns brister i arbetet för jämställdhet i högskolan när det gäller planmässighet, långsiktighet, samverkan samt teoretisk och praktisk kunskapsförankring. Lärosätenas ökade självständighet samt förändringar i systemen för forskningsfinansiering och kvalitetsutvärdering av utbildning lyftes också fram som nya utmaningar för jämställdheten i akademien. Delegationen visade att det finns ett behov av att ur ett jämställdhetsperspektiv problematisera akademins meritokratiska självbild och för akademien centrala processer såsom meritering, rekrytering och resurstilldelning. Statskontoret visar i sin rapport Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv (2015) att kvinnor tilldelas mindre forsknings-

medel än män och därför har sämre ekonomiska förutsättningar än män att bedriva forskning och därmed kunna meritera sig för befordran till professor. Vidare har Vetenskapsrådet (2015) i rapporten En Jämställd process – en kvalitativ undersökning av bedömningen av forskningsbidragsansökningar 2014 visat att det finns ett behov av att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv konsekvent tillämpas i beredningsprocessen av forskningsanslag. En övergripande slutsats från de observationer som Vetenskapsrådet har gjort visar att när olika informella strukturer och uttalade bedömningskriterier får inverkan på bedömningsprocessen påverkas jämställdheten negativt. För att minimera en sådan behövs en ökad formalisering av processen.

## **2.1.8 Behov av ökad jämställdhet inom kultur och medier**

Målet om jämn fördelning av makt och inflytande handlar också om att kvinnor ska ha samma möjligheter som män att delta i och påverka det som formar våra föreställningar, normer och idéer om oss själva och vårt samhälle. Det gäller bl.a. kultur och medier, inklusive sociala medier. Även de nationella kulturpolitiska målen anger att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet.

Kulturområdet präglas av samma mönster som andra samhällsområden: kvinnor deltar på de flesta områden, men oftast inte högst upp i hierarkierna (SOU 2015:86). Myndigheten för Kulturanalys undersökning om Kulturvanor 2016 slår fast att kvinnor i högre grad än män ägnar sig åt kulturella aktiviteter. Kulturrådet och Konstnärsnämnden har en i huvudsak statistiskt jämn könsfördelning i sin bidragsgivning i och med att de flesta bidrag som myndigheterna fördelar direkt har en fördelning där inget kön är representerat med mer än 60 procent bland bidragsmottagarna. Det skiljer sig dock åt mellan konstområdena.

Inom teatern är det vanligare att de teaterregissörer och dramatiker som arbetar med produktioner för vuxna och på stora scener är män. Bland regissörerna har män en större benägenhet att regissera verk av dramatiker som är män och endast i sällsynta fall regissera dramatik som skriven av kvinnor. Däremot är det vanligt att kvinnor regisserar dramatik skriven av män.

Inom teatern är män i högre grad än kvinnor representerade som teaterregissörer och dramatiker i produktioner för vuxna och på stora scener. Bland regissörerna har män under perioden visat sig vara benägna att i stor utsträckning regissera dramatiker som är män och endast i sällsynta fall regissera dramatiker som är kvinnor, medan det hör till vanligheterna att kvinnor regisserar dramatiker som är män. Inom dansen har en stor andel av de prestigefyllda institutionsuppdragen gått till koreografer som är män. Också inom musikområdet behöver jämställdheten utvecklas. Till exempel utgjorde verk av kvinnor som tonsättare endast 7 procent av alla musikaliska verk som ingick i orkestrarnas generalprogram 2013–2014. Män är överrepresenterade vad gäller flera bidragsformer på musikområdet, även om en svag positiv trend kan skönjas där kvinnors andel som stödmottagare ökar. En rapport från

Myndigheten för kulturanalys (2014) – Bland förebilder och föreställningar – visar också att förekomsten av kvinnliga dirigenter bland statligt stödda orkestrar är mycket låg,

På bild- och formområdet har kvinnor sedan 1970-talet utgjort en majoritet på utbildningarna, men de finns trots det inte representerade på landets konstmuseer i samma utsträckning som män. De statliga museerna arbetar för att integrera ett jämställdhetsperspektiv, i synnerhet beträffande nyförvärv till samlingarna. Bidragsgivningen till området från Konstnärsnämnden och Kulturråden har en jämn könsfördelning.

Av Konstnärsnämndens inkomstundersökningar framgår att könsfördelningen bland dansare är 30 procent män och 70 procent kvinnor, och bland koreograferna är 29 procent män och 71 procent kvinnor. Där framgår också många av de mest prestigefyllda och största uppdragen vid institutionerna har gått till manliga koreografer under 2013. Rapporten bedömer att det finns en diskriminering av kvinnliga danskonstnärer, framför allt koreografer, som måste uppmärksammas. Kulturrådet konstaterar att kvinnor är överrepresenterade i myndighetens bidragsgivning till det fria danslivet. Det är också fler kvinnor som söker bidrag. Detta bedöms till viss del väga upp överrepresentationen av män vid de större institutioner som anlitar koreografer och dansare. Andelen kvinnliga upphovspersoner vid institutionerna var under 2012–2014 en fjärdedel.

Inom filmområdet har Svenska Filminstitutet, i enlighet med det mål som satts upp i statens avtal med branschen (det s.k. filmavtalet), sedan början av 2000-talet fört statistik över andelen kvinnor bland producenter, regissörer och manusförfattare som har fått produktionsstöd. Andelen kvinnor har ökat successivt och för perioden 2013–2015 ligger den på mellan 44 och 60 procent. Ur ett bredare perspektiv finns det dock tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns deltagande i filmbranschen. Kvinnorna är färre i de filmprojekt som har genomförts utan stöd från Filminstitutet. Det finns fortfarande könsskillnader när det gäller t.ex. karriärvägar och attityder. Filminstitutet har, bl. a. med särskilda statliga medel, genomfört olika satsningar för att stärka kvinnliga filmare genom talangutvecklings- och nätverksskapande insatser.

Myndigheten för kulturanalys utvärderade 2014 de särskilda medel för jämställdhetsåtgärder som dåvarande regering genomförde. Utvärderingen visade bl.a. behov av fortsatt långsiktighet och mätbara effekter. Ett led i en ökad långsiktighet är att en grupp av statliga myndigheter har regeringens uppdrag att särskilt arbeta med jämställdhetsintegrering inom sina respektive ansvarsområden. I gruppen har under 2016 Statens kulturråd, Statens musikverk, Konstnärsnämnden och Riksutställningar ingått.

Den svenska journalistkåren består i dag av hälften kvinnor och hälften män. Så har det varit det senaste årtiondet, men också här är kvinnor underrepresenterade på ledande positioner. Andelen kvinnor är högre i styrelserna för public service-företagen än i de privata medie-företagen. I svenska nyheter förekommer män i större utsträckning än kvinnor som nyhetssubjekt. Att reportage företrädesvis handlar om män eller att de som intervjuas företrädesvis är män, får konsekvenser för vilka som kommer till tals och vems bild som hörs eller får tolknings-företräde.

I en undersökning av Journalistpanelen vid Göteborgs universitet uppgav en tredjedel av journalisterna att de har utsatts för hot de senaste tolv månaderna (JMG, Maj 2016). Skillnader i utsatthet hos kvinnor och män är små. Däremot utsätts långt fler kvinnliga journalister för hot om sexuellt våld och sexistiska kommentarer.

### **2.1.9 Ökat valdeltagande och högt medborgerligt engagemang**

Även om de traditionella folkrörelseorganisationerna engagerar färre individer än tidigare är det medborgerliga engagemanget i samhällsfrågor alltså högt. Engagemanget tar sig nya uttryck genom nätverksbaserade och mer informellt organiserade rörelser. Partierna är inte som förr masspartier med stora medlemskåror, men antalet partiaktiva sjunker inte längre. Förtroendet för de politiska partierna är lågt, men har stärkts. Attitydundersökningar visar att förtroendet för regeringen och riksdagen har ökat under de senaste femton åren. Intresset för politik bland unga är starkt.

Demokratiutredningen konstaterar i sitt betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) att demokratin i dag står stark. Däremot är det politiska inflytandet inte jämnt fördelat. Klyftan mellan dem som deltar och dem som inte deltar har vidgats. Dessa deltagandeklyftor märks tydligt både i engagemanget i civilsamhällets organisationer och i de politiska partierna. De som är aktiva inom civilsamhällsorganisationer och politiska partier är i huvudsak välutbildade och socioekonomiskt resursstarka personer. Män är i större utsträckning än kvinnor engagerade i civilsamhällesorganisationer, något som troligen kan förklaras av att idrottsrörelsen fortfarande domineras av män. Liknande tendenser finns inom partierna. De partiaktiva har generellt en högre utbildning än befolkningen. Partierna har svårare att locka unga och utrikes födda, och personer från socioekonomiskt utsatta bostadsområden är underrepresenterade bland företrädarna. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) rapport Ung idag (2013) är något fler unga män och pojkar än unga kvinnor och flickor partimedlemmar.

I de tre senaste valen till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige har valdeltagandet ökat. I riksdagsvalet 2014 deltog 85,8 procent och i landstings- och kommunfullmäktigevalen var valdeltagandet 82,4 respektive 82,8 procent. Valdeltagandet har också stigit i de två senaste Europaparlamentsvalen. Historiskt sett har män röstat i högre grad än kvinnor, men sedan några årtionden röstar kvinnor i något högre grad än män. I riksdagsvalet 2014 var andelen röstande bland kvinnor en procentenhet högre än bland män. Skillnaden var marginellt större i valen till landstings- och kommunfullmäktige 2014. När det gäller Europaparlamentsval är däremot skillnaderna mindre. I 2014 års Europaparlamentsval fanns inte någon skillnad mellan kvinnor och män (SCB 2015, Demokratistatistik, rapport 19).



## **2.1.10 Tidigare insatser**

Under perioden 2007–2014 genomfördes en satsning på jämställdhet, i vilken det första jämställdhetspolitiska delmålet – en jämn fördelning av makt och inflytande – var ett prioriterat område. Insatser gjordes bl.a. för att öka andelen kvinnor bland nyrekryterade professorer. Regeringen beslutade 2012 om nya rekryteringsmål för könsfördelningen bland professorer vid universitet och högskolor (se t.ex. U2012/2067/UH). Lärosätena gavs specifika mål för en minsta andel kvinnor bland nyrekryterade professorer under perioden 2012–2015. Högskoleverket fick i uppdrag att lämna förslag på hur rekryteringsmålen skulle kunna utvecklas och bli mer effektiva och ändamålsenliga (U2011/7204/UH). Under åren 2008–2010 pågick ett program för kvinnors karriärutveckling i staten som syftade till att öka andelen kvinnor på chefs- och expertfunktioner i staten och därigenom bidra till minskade löneskillnader mellan kvinnor och män (Fi2008/2097/OFA/ESA). Regeringen beslutade om ett fortsatt program under 2011 med syftet att ta till vara och utveckla det tidigare arbetet (S2011/2825/ESA). Vidare gjordes en satsning för ökad delaktighet. Dåvarande Ungdomsstyrelsen fördelade bl.a. medel till stöd för engagemangsguider i syfte att genom uppsökande verksamhet stimulera ungdomar och kvinnor i bostadsområden med lägre organisationsgrad till kontakter med det civila samhällets organisationer (U2011/07064/JÅM). Regeringen beslutade även om fleråriga jämställdhetsinsatser som syftade till att dels stärka kvinnor som tillhörde nationella minoriteter, dels stimulera samarbetet mellan de nationella minoriteterna i jämställdhets- och diskrimineringsfrågor (A2011/02968/DISK). Statens musikverk fick i uppdrag att stödja projekt för att främja ökad jämställdhet inom musiklivet (Ku2011/02026/KV), stiftelsen Svenska Filminstitutet fick i uppdrag att utveckla satsningen på unga kvinnors filmskapande (Ku2011/00558/MFI) och Statens kulturråd fick i uppdrag att genomföra en läsfrämjande satsning där idrottsföreningar och bibliotek samverkar för att främja läsandet hos flickor och pojkar (Ku2013/01293/KO).

## **2.2 Ekonomisk jämställdhet**

Delmålet om ekonomisk jämställdhet handlar om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter att vara ekonomiskt självständiga och kunna försörja sig själva och eventuella barn. Jämställdhet bidrar också till ekonomisk tillväxt genom att både kvinnors och mäns fulla potential tillvaratas och främjas.

### **2.2.1 Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten på arbetsmarknaden**

Arbete och utbildning är grunden för kvinnors och mäns möjligheter att utvecklas och försörja sig. Trots ett mångårigt arbete för att stärka

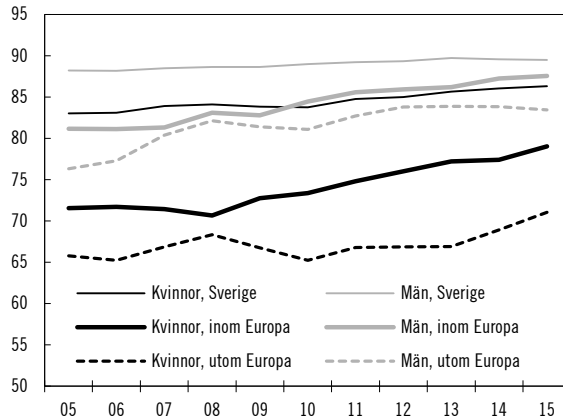
förutsättningarna för jämställdhet råder det fortfarande olika förutsättningar för kvinnor och män att komma ut, stanna kvar och utvecklas i arbetslivet och som företagare samt att förena arbete och familj. Tillgång till arbete och utbildning är centrala utgångspunkter för kvinnors och mäns möjligheter att utvecklas och försörja sig. När kvinnor och män deltar i arbetslivet på samma villkor och med samma förutsättningar kan ekonomisk jämställdhet uppnås. Utvecklingen på området är komplex. Kvinnors arbetstid har ökat, löneskillnaderna mellan kvinnor och män har minskat något och arbetsmarknaden är något mindre könssegregerad än tidigare. Samtidigt har kvinnor en högre sjukfrånvaro och skillnader bl.a. i sysselsättning och löner kvarstår.

### **Män har högre arbetskraftsdeltagande än kvinnor**

Kvinnors arbetskraftsdeltagande har sedan 1990-talet varit omkring 5 procentenheter lägre än mäns. År 2015 var arbetskraftstalet för kvinnor i åldern 20–64 år 84 procent jämfört med 89 procent för män. Det lägre arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor förklaras främst av att kvinnor på grund av sjukdom står utanför arbetskraften samt är heltidsstuderande i större omfattning än män. Det förklaras även av att kvinnor i betydligt större utsträckning än män är hemarbetande. Sjukdom och studier förklarar omkring 40 respektive 16 procent av skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande.

Skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande varierar med åldern. Män har högre arbetskraftsdeltagande än kvinnor i samtliga åldersgrupper, med den största skillnaden i åldersgruppen 25–34 år. Bland de äldsta kvinnorna, 55–64 år, steg arbetskraftsdeltagandet under 1990-talet och i början av 2000-talet.

En viktig förklaring till den totala skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män är ett lågt arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda kvinnor, särskilt utomeuropeiskt födda kvinnor. År 2015 stod nästan 30 procent av de utomeuropeiskt födda kvinnorna i åldern 20–64 år utanför arbetskraften. Skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan utomeuropeiskt födda kvinnor och män var 12 procentenheter, medan motsvarande skillnad var 3 procentenheter för inrikes födda kvinnor och män (Se figur nedan).

**Figur 2.1 Arbetskraftsdeltagande 2005-2015, efter födelseregion**

Anm.: Statistiken avser åldersgruppen 20-64 år. Arbetskraftsdeltagandet uttryckt i procent mäter arbetskraftsdeltagandet i en viss grupp i förhållande till gruppens totala storlek. Gruppen inom Europa avser kvinnor och män födda inom Europa men utanför Sverige.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Förutom sjukdom och studier, som är viktiga förklaringar till kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande, utgör hemarbete en betydande orsak till varför utrikes födda kvinnor, och i synnerhet utomeuropeiskt födda kvinnor, står utanför arbetskraften. Av utomeuropeiskt födda kvinnor utanför arbetskraften uppger 20 procent att de står utanför arbetsmarknaden på grund av hemarbete. Endast 5 procent av inrikes födda kvinnor utanför arbetskraften uppger detsamma. En annan förklaring till utomeuropeiskt födda kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande kan vara att kvinnor som nyligen har invandrat till Sverige inte tar del av arbetsförberedande insatser och eller arbetsmarknadspolitiska program i lika stor utsträckning som män.

Skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män varierar också med utbildningsnivå. Bland kvinnor med endast förgymnasial utbildning står cirka 40 procent utanför arbetskraften. Skillnaden mellan kvinnor och män är i denna grupp omkring 19 procentenheter, medan skillnaden endast är 2 procentenheter mellan eftergymnasialt utbildade kvinnor och män. I den senare gruppen är arbetskraftsdeltagandet 89 respektive 91 procent.

### **Män har högre sysselsättningsgrad men arbetslösheten bland kvinnor och män är ungefär lika stor**

Arbetskraften utgörs av sysselsatta och arbetslösa. Män i alla åldersgrupper har sedan 1990-talet haft omkring fem procentenheters högre sysselsättningsgrad än kvinnor. År 2015 var sysselsättningsgraden för kvinnor och män 20-64 år 78 respektive 83 procent. Utrikes födda har en lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda kvinnor och män är dessutom större än den mellan inrikes födda kvinnor och män.

År 2015 var det relativa arbetslöshetsstalet 6,4 procent för kvinnor, jämfört med 6,9 procent för män. Arbetslösheten bland utrikes födda

kvinnor och män är generellt högre än bland kvinnor och män som är födda i Sverige. Arbetslösheten för inrikes födda var omkring 4,5 procent 2015 medan arbetslösheten för inomeuropeiskt respektive utomeuropeiskt födda var 7 respektive 22 procent. Både för utrikes och inrikes födda är skillnaderna i arbetslöshet mellan kvinnor och män förhållandevis små. Skillnader i arbetslöshet har följaktligen ett tydligare samband med härkomst än med kön.

### **Kvinnor har kortare arbetstid än män men allt fler kvinnor arbetar heltid**

Kvinnor och män arbetar i genomsnitt lika många timmar per dygn. Män ägnar dock mer tid åt förvärvsarbete medan kvinnor ägnar mer tid åt hemarbete. Även om kvinnors arbetstider utanför hemmet har förlängts från 26,8 timmar till 27,4 timmar per vecka under perioden 2001–2014, och mäns arbetstider utanför hemmet har förkortats från 34,6 timmar till 32,6 timmar under samma period, är mäns arbetstider fortfarande längre än kvinnors, oavsett ålder och om de är utrikes eller inrikes födda. År 2015 arbetade kvinnor 5,2 timmar mindre per vecka än män, vilket motsvarar 16 procent kortare arbetstid. Sammantaget har skillnaden i arbetstid mellan kvinnor och män minskat med nästan 2 timmar jämfört med 2005, främst till följd av att kvinnors arbetstid har ökat.

Män arbetar heltid i högre grad än kvinnor. Skillnaden mellan kvinnor och män, såväl inrikes som utrikes födda, har dock minskat över tid, bl.a. eftersom andelen kvinnor som arbetar heltid har ökat. År 2015 arbetade 71 procent av kvinnorna heltid, vilket var högre än någonsin tidigare. Andelen heltidsarbetande män minskade något 2005–2015.

Kvinnor deltidsarbetar oftare än män i samtliga näringsgrenar. Särskilt vanligt är det i kvinnodominerade branscher som offentliga välfärdstjänster och inom hotell- och restaurangnäringen. Deltidsarbete är vanligast bland kvinnor i arbetaryrken. Varannan kvinna med arbetaryrke arbetar deltid, att jämföras med drygt 25 procent av kvinnorna med tjänstemannaryrken. En stor andel föräldrar, främst mammor, arbetar deltid då yngsta barnet är 1–2 år. När det yngsta barnet är mellan 3 och 5 år, den ålder då många barn går i förskolan, ökar andelen deltidsarbetande mammor med antalet barn. När det yngsta barnet är 11–16 år arbetar fortfarande en stor andel av mammorna deltid.

Att ha små barn är dock inte den vanligaste orsaken till kvinnors deltid. Den vanligaste orsaken för både kvinnor och män är att ett lämpligt heltidsarbete saknas. Detta är vanligare bland kvinnor än bland män, omkring 200 000 kvinnor och 85 000 män arbetade deltid 2015 på grund av avsaknad av heltidstjänst. Den näst vanligaste orsaken till kvinnors deltidarbete är att de tar hand om barn eller vuxen anhörig. Den näst vanligaste orsaken för män är studier. Anledningen till att kvinnor arbetar deltid varierar mellan sektorer. I den kommunala och privata sektorn är den vanligaste orsaken att heltidsarbete saknas. För kvinnor som är anställda i landstinget eller statlig sektor är den vanligaste orsaken vård av barn eller anhörig.

Förutom att kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män är de även mer frånvarande från arbetet, vilket leder till ännu större skillnad mellan kvinnors och mäns faktiska arbetstid. År 2014 var den genom-

snittliga överenskomna arbetstiden för män 39,9 timmar i veckan och för kvinnor 36,0 timmar i veckan. Den faktiska veckoarbetstiden var samma år 33,6 timmar för män och 28,3 timmar för kvinnor. Det betyder en genomsnittlig frånvaro med 7,7 timmar i veckan för kvinnor och 6,3 timmar för män. De främsta frånvaroorledningarna för kvinnor är föräldraledighet och sjukskrivning. Kvinnor med barn har kortare faktisk arbetstid än kvinnor utan barn, medan mäns arbetstid inte påverkas av förekomsten av barn i samma utsträckning. Män med barn under 19 år har i stället längre arbetstid än män utan barn.

### **Kvinnor och män arbetar i olika sektorer och yrken, men könssegregeringen har minskat något**

Det svenska arbetslivet utmärks av både horisontell och vertikal segregering. Den horisontella segregeringen innebär att kvinnor och män i hög grad arbetar i olika sektorer och yrken.

För män är den privata sektorn den överlägset största arbetsgivaren (81 procent), följt av kommunal sektor (9 procent), statlig sektor (6 procent) och landstingskommunal sektor (3 procent). Liknande mönster finns bland kvinnor, men fördelningen skiljer sig åt: den privata sektorn är den största arbetsgivaren (52 procent), följt av kommunal sektor (30 procent), landstingskommunal sektor (10 procent) och statlig sektor (6 procent). Betydligt fler män än kvinnor är egenföretagare. År 2014 var 37 procent av egenföretagarna kvinnor och 63 procent män.

Andelen kvinnor och män som arbetar i den privata sektorn har ökat över tid. Cirka 2,7 miljoner personer arbetar i privat sektor, varav 39 procent är kvinnor och 61 procent är män. Kommunal och landstingskommunal sektor sysselsätter cirka 1 miljon personer i dag, varav cirka 80 procent är kvinnor och 20 procent är män. I staten uppgår andelen kvinnor till 52 procent och andelen män till 48 procent.

Kvinnor och män har olika yrken. De vanligaste yrkena bland kvinnor finns inom vård och omsorg samt utbildning, medan lastbilsförare, mjukvaruutvecklare och företagssäljare är vanligast bland män. Trots att uppdelningen på arbetsmarknaden har minskat sedan slutet av 1990-talet är den fortfarande stor. År 2001 arbetade 12 procent av alla sysselsatta kvinnor och män i ett yrke med jämn könsfördelning (inom intervallet 40–60 procent). År 2014 arbetade 16 procent av de sysselsatta kvinnorna och 15 procent av alla sysselsatta män i yrken med jämn könsfördelning. År 2001 arbetade 74 procent av alla anställda kvinnor i ett kvinnodominerat yrke (60–100 procent kvinnor) jämfört med 70 procent 2014. Bland de anställda männen arbetade 73 procent i ett mansdominerat yrke 2001 jämfört med 67 procent 2014. Under perioden 2001–2014 har således en förändring i positiv riktning ägt rum, även om arbetsmarknaden fortfarande är könsuppdelad.

En metod för att analysera den ojämna könsammansättningen på arbetsmarknaden är att beräkna graden av yrkessegregering med ett segregeringsindex. Mellan åren 2008 och 2013 minskade värdet för segregeringsindexet från 57,3 till 55,1. Det innebär att arbetsmarknaden mellan dessa år har blivit mindre könssegregerad, men att 55,1 procent av kvinnorna, alternativt männen, fortfarande skulle behöva byta yrke för

att fördelningen på de olika yrkena skulle vara densamma som för det andra könet. Skr. 2016/17:10

Förutom att kvinnor och män arbetar i olika sektorer och yrken finns män fortfarande i större utsträckning än kvinnor på högre befattningar och chefspositioner. Också i fråga om vertikal könssegregering går utvecklingen långsamt.

De högsta positionerna på arbetsmarknaden, som kännetecknas av ledningsarbete och höga löner, är mansdominerade och en mycket liten förändring i det avseendet har ägt rum under 2000-talet. Enligt Statistiska centralbyrån ökade andelen kvinnor bland alla chefer från 31 procent till 37 procent mellan 2000 och 2014. Könsfördelningen skiljer sig samtidigt åt mellan olika sektorer. Endast den statliga sektorn låg inom jämställdhetsintervallet (40–60 procent) 2014. Andelen chefer som är kvinnor är högst i landstinget (72 procent) och i kommunerna (68 procent) och lägst i privat sektor (30 procent).

En förklaring till den könsuppdelade arbetsmarknaden är bl.a. det internationellt sett höga arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. I takt med att kvinnors arbetskraftutbud ökade under 1980- och 1990-talen byggdes välfärden ut. Den utbyggda välfärden var en förutsättning för kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande och innebar en ökad efterfrågan på arbetskraft inom områden som ditintills i stor utsträckning hade utförts av kvinnor obetalt. En annan, och relaterad, förklaring till den könsuppdelade arbetsmarknaden är de utbildningsval som kvinnor respektive män gör (se avsnitt 2.2.2). Utbildningsvalen påverkar i stor utsträckning de yrken som kvinnor och män har, samt deras möjlighet till högre befattningar.

### **Kvinnor har mer osäkra anställningar än män**

Att kvinnor och män kan delta på arbetsmarknaden på lika villkor är en viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämställdhet. Under perioden 2005–2015 hade fler kvinnor än män en tidsbegränsad anställning, både i offentlig och privat sektor. Unga kvinnor och män är tydligt överrepresenterade bland personer med tidsbegränsad anställning. En högre andel kvinnor än män är dock tidsbegränsat anställda oavsett åldersgrupp.

### **Kvinnor har högre sjukfrånvaro än män**

Kvinnor har sedan 1980-talet haft en högre sjukfrånvaro än män, både med sjukpenning och med sjuk- och aktivitetsersättning. Sjukfrånvaron har emellertid varierat över tid. På senare år har sjukpenningtalet ökat för både kvinnor och män. Uppgången har varit större för kvinnor och den relativa skillnaden i kvinnors och mäns sjukpenningtal har aldrig varit större än i dag.

Skillnaden i sjukfrånvaro mellan könen förklaras bl.a. av den könsuppdelade arbetsmarknaden. Kvinnor arbetar oftare än män i yrken och sektorer med upplevd sämre psykosocial arbetsmiljö. Kvinnor är överrepresenterade i vård- och omsorgsyirken där sjukfrånvaron är hög för både kvinnor och män. En annan förklaring till den höga sjukfrånvaron för kvinnor är att de tar ett större ansvar som föräldrar.

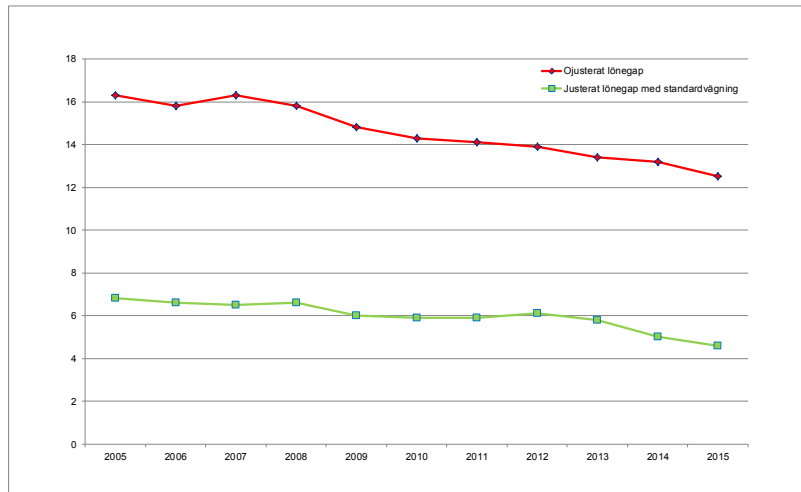
Ersättningssystemens utformning kan också påverka skillnader i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män. Mäns generellt högre inkomst innebär att de förlorar mer inkomst vid sjukfrånvaro vilka ger starkare ekonomiska drivkrafter för dem att återgå i arbete.

### Kvinnor tjänar mindre än män och löneskillnaderna minskar sakta

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har minskat något de senaste tio åren (se figur 2.2). År 2005 tjänade kvinnor 83,7 procent av vad män tjänade och 2015 var andelen 87,5 procent. Det innebär att den ovägda löneskillnaden mellan kvinnor och män minskade med 3,8 procentenheter mellan 2005 och 2015. Den ovägda skillnaden visar skillnaden i genomsnittslön på hela arbetsmarknaden, men den säger inget om löneskillnader inom och mellan yrken.

Vid standardvägning jämförs löner för kvinnor och män som har samma yrke, arbetar i samma sektor, har lika lång utbildning, är ungefär lika gamla och har samma arbetstid. Syftet med standardvägning är att med hjälp av de variabler som är tillgängliga jämföra grupper av kvinnor och män som är så lika varandra som möjligt i dessa avseenden. Under perioden 2005–2015 minskade löneskillnaden mellan kvinnor och män efter standardvägning från 6,8 procent till 4,6 procent. Detta oförklarade lönegap, som är större vid högre lönenivåer, kan bero på diskriminering mellan kvinnor och män, men behöver inte vara det.

**Figur 2.2 Löneskillnader mellan kvinnor och män 2005-2015**



Källa: Medlingsinstitutet 2016

Variationen mellan olika sektorer är stor när det gäller kvinnors och mäns löner. Tabell 2.1 visar att kvinnors genomsnittliga månadslön 2015 uppgick till cirka 29 900 kronor och mäns månadslön till 34 100 kronor i

samtliga sektorer, vilket innebär att kvinnors lön var omkring 88 procent av männens eller att lönegapet var 12 procent. Skr. 2016/17:10

**Tabell 2.1 Genomsnittliga månadslöner efter sektor 2015**

	Månadslön 2015		Kvinnors lön i procent av mäns lön	
	Kvinnor	Män	Ej standardvägd	Standardvägd
Offentlig sektor	29 500	33 500	88,0	97,9
1 Kommuner	27 700	29 000	95,4	99,6
2 Landsting	32 800	42 200	77,6	96,1
3 Stat	33 900	36 600	92,7	95,8
Privat sektor	30 200	34 300	88,1	94,3
4 Arbetare	24 800	27 700	89,7	96,9
5 Tjänstemän	35 400	43 300	81,7	92,3
<b>Samtliga sektorer</b>	<b>29 900</b>	<b>34 100</b>	<b>87,5</b>	<b>95,4</b>

Källa: Medlingsinstitutet 2015

Arbetarkvinnor i privat sektor har den lägsta genomsnittliga månadslönen och män med tjänstemannayrken i privat sektor den högsta. Tabellen visar också att kvinnor i genomsnitt har lägre lön än män i alla sektorer. Den största löneskillnaden finns inom landstingen, där löneskillnaden var 22 procent. Inom landstingen är kvinnors och mäns fördelning över yrken ojämn. Av män i landstingskommunal sektor 2015 var 29 procent läkare, av kvinnorna var 10 procent läkare.

Om hänsyn tas till att kvinnor och män arbetar i olika yrken, sektorer och andra tillgängliga variabler (standardvägning) finns den största skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga löner i stället bland tjänstemän i privat sektor (se kolumn längst till höger). Den viktigaste förklaringen till lönegapet i respektive sektor är generellt att kvinnor är överrepresenterade i yrken där den genomsnittliga lönen är lägre. När det gäller löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten redovisas dessa årligen till riksdagen, senast i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, utg.omr. 2, avsnitt 5).

Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (A 2011:05, JA-delegationen), som har jämfört löneskillnader i krav- och kompetensmässigt likvärdiga kvinnodominerade respektive mansdominerade yrken i offentlig och privat sektor, uppskattade att den sammantagna strukturella löneskillnaden uppgick till cirka 65 miljarder kronor under 2014 (SOU 2015:50). Enligt JA-delegationen kan en förklaring till den strukturella skillnaden i lön vara att många kvinnor arbetar i kommuner och landsting. En annan förklaring, enligt JA-delegationen, till att genomsnittslönen är lägre i kvinnodominerade yrken än i mansdominerade yrken med motsvarande kvalifikationskrav är att det finns en värdediskriminering på arbetsmarknaden – att kvinnors arbete helt enkelt värderas lägre än mäns.



Den könsuppdelade arbetsmarknaden är en av de viktigaste orsakerna till att män i genomsnitt har högre löner än kvinnor. Kvinnor och män arbetar till stor del i olika yrken och sektorer och har ofta olika befattningar. Kvinnor är överrepresenterade i yrken och sektorer med lägre löner. Medlingsinstitutets (MI) analyser av perioden 2008–2013 visar att andelen kvinnor minskar i kvinnligt dominerade yrken och ökar i manligt dominerade yrken. Den minskade löneskillnaden mellan kvinnor och män under dessa år beror enligt MI framför allt på att sammansättningen på arbetsmarknaden har förändrats, men även på att lönerna har ökat mer för kvinnor än för män. Löneeffekten har varit viktigast i den privata sektorn, medan strukturella förändringar har varit den viktigaste förklaringen i den offentliga sektorn.

Löneskillnader mellan kvinnor och män mäts för det mesta med månadslöner omräknat till heltidsmånadslöner. Det innebär att betydelsen av deltidarbete inte fångas upp. För detta krävs analyser baserade på lönen för den överenskomna arbetstiden. Ett sätt är att analysera löneskillnader för månadslöner baserade på överenskommen tjänstgöringsgrad som andel av heltid, dvs. faktisk månadslön. Av LO:s (2016) rapport Tid, makt och pengar framgår stora skillnader mellan kvinnor och män och mellan arbetaryrken och tjänstemannayrken. I arbetaryrken motsvarar kvinnors genomsnittliga faktiska månadslön 73 procent av mäns faktiska månadslön, medan deras genomsnittliga heltidsmånadslön motsvarade 87 procent av mäns heltidsmånadslön. I tjänstemannayrken har förekomsten av deltidarbete inte lika stor betydelse. Där motsvarar kvinnors genomsnittliga faktiska månadslön 76 procent av mäns faktiska månadslön, medan den genomsnittliga heltidsmånadslönen motsvarar ungefär 80 procent av mäns heltidsmånadslön. Om det därtill läggs att kvinnor i arbetaryrken i stor utsträckning har hög arbetsbelastning och otrygga anställningsformer framstår de ekonomiska villkoren för kvinnor i arbetaryrken som särskilt dåliga.

### **Kvinnor har lägre arbetsinkomster än män, men de ökar snabbare**

Ett sätt att mäta i vilken utsträckning målet om ekonomisk jämställdhet har uppnåtts är att studera skillnaderna i disponibla inkomster mellan könen. Det berör inkomster i form av lön och företagarinkomst samt avkastning på kapital. Vidare berör det ersättningar och bidrag från transfereringssystemen samt effekter av skatter och avgifter.

År 2014 hade kvinnor i förvärsaktiv ålder omkring 76 procent av mäns medianarbetsinkomst, en skillnad som motsvarar ungefär 74 000 kronor på ett år. Kvinnors lägre inkomster kan förklaras bl.a. av att kvinnor har lägre tim- eller månadslöner än män, vilket till stor del beror på den könsuppdelade arbetsmarknaden. Som tidigare har framgått, arbetar kvinnor och män i stor utsträckning i olika yrken och befattningar, där kvinnor är överrepresenterade i yrken med lägre löner. Kvinnors lägre arbetsinkomster kan också förklaras av att de har kortare arbetstid än män, de arbetar deltid i större utsträckning än män och de har mer frånvaro på grund av föräldraledighet och ohälsa. Kvinnors arbetsvillkor är också osäkrare än män, med fler tidsbegränsade anställningar. Många kvinnor arbetar mindre än vad de skulle vilja.

De könsbetingade skillnaderna i arbetsinkomster utjämnas i viss mån av skatter och transfereringar. År 2014 var den sammantagna skillnaden mellan kvinnor och män i individuell disponibel årsinkomst, efter skatter och transfereringar, cirka 43 000 kronor bland dem i förvärsaktiv ålder.

Sedan mitten av 1990-talet har kvinnors arbetsinkomster ökat snabbare än mäns. Det är en följd av att skillnaden i arbetstid mellan könen har minskat och att kvinnors arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad har ökat. Dessutom har arbetsmarknaden blivit mindre uppdelad. Även om skillnaden i arbetstid har minskat är det färre kvinnor än män som kan försörja sig och sina barn genom betalt arbete. Dessutom är det vanligare att kvinnor är beroende av sin partner för sin försörjning än vad det är bland män.

### **Inkomster av kapital**

Inkomster av kapital (räntor, utdelningar och realiserade kapitalvinster) är ungefär lika vanligt förekommande bland kvinnor och män. Drygt 60 procent av både kvinnor och män hade kapitalinkomster under 2014. Kvinnors genomsnittliga kapitalinkomst (21 600 kr) är dock endast hälften så stor som mäns genomsnittliga kapitalinkomst (42 200 kr).

Förmögenhetsstatistik finns för åren 1999–2007 och omfattar reala tillgångar (fastigheter och bostadsrätter), finansiella tillgångar och skulder. Fördelningen mellan kvinnor och män varierar mellan olika typer av tillgångar. Bostadsrätter och räntefonder var tillgångar som kvinnor ägde något mer än män, medan kvinnor ägde mindre än en tredjedel av värdet av de börsnoterade aktierna. Kvinnor och män hade ungefär lika stora förmögenheter i fonder.

### **Ojämsställt arbetsliv leder till ojämsställd pension**

Lägre arbetskraftsdeltagande, deltidstjänstgöring och lägre löner leder i förlängningen till lägre pensioner. Äldre kvinnors låga disponibla inkomst i förhållande till mäns förklaras till stor del av att de har förvärsarbetat i mindre omfattning och till lägre lön än män. Många av kvinnorna bland dagens pensionärer var i förvärsaktiv ålder under en tid då kvinnor arbetade utanför hemmet i betydligt mindre utsträckning än i dag. Förvärsdeltagandet bland kvinnor har ökat sedan 1970-talet vilket har inneburit ökade arbetsinkomster. Detta kommer på sikt att leda till att kvinnors pensioner ökar i förhållande till männens för varje generation.

Samtidigt visar Pensionsgruppens rapport (Ds 2016:19) att inkomstgapet mellan kvinnor och män bland pensionärer i princip har varit oförändrat sedan 1995. Att gapet inte har minskat beror bl.a. på att minskningen av gapet i den allmänna pensionen har motverkas av tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster har ökat sin andel av de totala inkomsterna för pensionärer.

## **2.2.2 Utvecklingen när det gäller utbildning**

Lika möjligheter och villkor i fråga om utbildning är centralt för att kvinnor och män ska kunna nå en ökad ekonomisk självständighet. Det är också ett viktigt medel för individens möjligheter till försörjning och

inflytande i samhället. Skolan och utbildningsystemet utgör också en arena för identitetsskapande. Under skoltiden påverkas både flickors och pojkars uppfattningar och föreställningar om kön och därför har skolan en viktig uppgift när det gäller att motverka traditionella könsmonster och att aktivt främja jämställdhet.

### **Utbildningsnivån har höjts, särskilt bland kvinnor**

Totalt har kvinnor en högre utbildningsnivå än män. Det är särskilt tydligt bland unga kvinnor. Utbildningsnivån i åldersgruppen 25–44 år har höjts under den senaste tioårsperioden, särskilt bland kvinnor. År 2015 hade 54 procent av kvinnorna en eftergymnasial utbildning, jämfört med 36 procent år 2000. Bland män hade 40 procent en eftergymnasial utbildning 2015, jämfört med 31 procent 2000.

### **Könsfördelningen i gymnasieskolans olika program och inriktningar fortsätter att vara ojämn**

Endast var femte elev läser ett program med jämn könsfördelning. De högskoleförberedande programmen som antalsmässigt är störst har en jämnare könsfördelning än de yrkesprogrammen, med undantag för humanistiska programmet och teknikprogrammet. Naturvetenskaps- och ekonomiprogrammen befinner sig inom jämställdhetsintervallet 40–60 procent och det samhällsvetenskapliga programmet, som är gymnasieskolans största, ligger nära gränsen till jämn könsfördelning. Yrkesprogrammen är däremot i stor utsträckning antingen kvinno- eller mansdominerade (minst 60 procent kvinnor eller män).

Andelen män som läser gymnasieprogram med en tydlig kvinno-dominans har dock ökat, från 23 procent 2001 till 29 procent 2015. Andelen kvinnor på mansdominerade program har också ökat, men från en lägre nivå, från 1 till 6 procent.

De könssegregerade valen av nationellt program i gymnasieskolan kan till övervägande del förklaras av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Barn till lågutbildade föräldrar återfinns ofta på yrkesprogram med en tydlig kvinno- respektive mansdominans medan barn till högutbildade föräldrar ofta väljer högskoleförberedande program med jämnare könsfördelning.

### **Pojkar presterar sämre i skolan än flickor**

Pojkar presterar generellt sämre i skolan än flickor och svenska är ett av ämnena där skillnaden i betygsresultat är som störst (Skolverket 2014). Det får negativa konsekvenser för pojkars utbildning i ett längre perspektiv eftersom läskunnighet och förmåga till läsförståelse är grundläggande för att tillgodogöra sig all typ av utbildning. Flickor presterar bättre och får bättre betyg än pojkar i alla ämnen i grundskolan, utom idrott och hälsa. Även i gymnasieskolan presterar flickor bättre än pojkar, samtidigt är de mer stressade och mår generellt sämre.

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

Fler kvinnor än män studerar vid landets lärosäten. Könsfördelningen, som har varit relativt konstant de senaste tio åren, innebär att omkring 60 procent av studenterna är kvinnor och 40 procent är män. Kvinnor är också i majoritet bland de utexaminerade. Läsåret 2014/15 var könsfördelningen bland de utexaminerade på grund- och avancerad nivå 63 procent kvinnor och 37 procent män. Också denna fördelning har varit relativt konstant de senaste tio åren. Kvinnors högre examensfrekvens förklaras bl.a. av att många kvinnor läser utbildningar som leder fram till legitimationsyrken och kan därför inte börja arbeta utan examenbevis. Män lämnar däremot oftare högskolan utan att ansöka om examenbevis, även om de i princip är klara med sina utbildningar.

Liksom inom gymnasieskolan råder könssegregerade studieval. Det enskilt största utbildningsprogrammet för kvinnor 2013/14 var lärarutbildningen där kvinnor var i majoritet. Den vanligaste utbildningsinriktningen för kvinnor var dock hälso- och sjukvård samt social omsorg, med drygt 80 procent kvinnor och knappt 20 procent män. Denna könsfördelning har varit relativt konstant de senaste trettio åren. De vanligaste utbildningsinriktningarna för män var teknik och tillverkning, med 69 procent män och 31 procent kvinnor.

Kvinnor har i allt större utsträckning börjat göra bruk av sina höga gymnasiebetyg och söka sig till traditionellt mansdominerade prestigeutbildningar, såsom läkar-, jurist-, ekonom- och civilingenjörsutbildningarna. Med undantag för delar av civilingenjörsutbildningen har dessa utbildningar gått från att ha varit kraftigt mansdominerade till att ha en relativt jämn könsfördelning, och i vissa fall en dominans av kvinnor.

Också högskolan präglas av det komplexa sambandet mellan kön och social bakgrund. Föräldrarnas bakgrund styr till stor del valet att studera vidare. Könsstereotypa val är dessutom mindre vanliga bland studenter som har högutbildade föräldrar. Att unga kvinnor och män i stor utsträckning väljer olika utbildningar både i gymnasieskolan och i högskolan är en förklaring till den könsuppdelade arbetsmarknaden. De val som en ung människa gör förhållandevis tidigt i livet får därmed konsekvenser under lång tid, på såväl individnivå som samhällsnivå.

Även om kvinnor har en högre utbildningsnivå än män har den inte gett ekonomisk utdelning i form av högre lön i motsvarande grad. Kvinnor får därmed sämre avkastning på sitt humankapital än vad män får.

### **2.2.3 Tidigare insatser**

Insatser för att ge kvinnor och män lika förutsättningar att komma ut, stanna kvar och utvecklas i arbetslivet och som företagare, samt att förena arbete och familj, har varit en prioriterad fråga under den senaste tioårsperioden. Under mandatperioden 2006–2010 genomfördes en strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet (rskr. 2008/09:198). Fyra strategiska inriktningar angavs:

1. 1. att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden och i näringslivet,
2. 2. att främja jämställda villkor för entreprenörskap,
3. 3. ett jämställt deltagande i arbetslivet, och
4. 4. jämställda arbetsvillkor.

Inom ramen för dessa prioriteringar genomfördes en serie strategiska insatser. Inom ramen för första inriktningen – att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden och i näringslivet – tillsattes bl.a. Delegation för jämställdhet i skolan (U 2008:08), Delegationen för jämställdhet i högskolan (U 2009:01), samt Teknikdelegationen för att öka flickor och kvinnors intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och informations- och kommunikationsteknik (U 2008:07). Med utgångspunkt i de erfarenheter som delegationen för jämställdhet i skolan redovisade (SOU 2010:99) gav regeringen Statens skolverk i uppdrag att under perioden 2011–2014 genomföra insatser i syfte att främja jämställdhet i skolväsendet (U2011/07067/S och U2012/03983/S). Den andra inriktningen – att främja jämställda villkor för entreprenörskap – omfattade en satsning om 100 miljoner kronor per år 2008–2010 för att främja kvinnors företagande och forskningen om kvinnors företagande. Huvuddelen av medlen kanaliserades via Tillväxtverket för att genomföra och samordna ett treårigt program för att bl.a. främja nyföretagandet hos kvinnor. Den tredje inriktningen – ett jämställt deltagande i arbetslivet – innebar att regeringen genomförde ett antal insatser för att stimulera och underlätta arbetskraftsdeltagande. Jobbskatteavdraget, förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och insatser för att stödja arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda kvinnor är exempel på insatser som den dåvarande regeringen införde i syfte att stärka arbetslinjen. Jämställdhetsbonusen och, till viss del, skattereduktion för hushållsarbete (s.k. RUT-avdrag) tillkom för att jämna ut fördelningen mellan betalt och obetalt arbete. Den nya diskrimineringslagen (2008:567) som trädde i kraft den 1 januari 2009 och inrättandet av Diskrimineringsombudsmannen ansågs bl.a. bidra till genomförandet av den fjärde inriktningen, jämställda arbetsvillkor. Andra åtgärder var uppdrag till Arbetsmiljöverket, både att genomföra en särskild satsning om bl.a. våldsutsatthet i arbetslivet och att utveckla och genomföra särskilda insatser för att förhindra att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem (A2011/02209/ARM). Uppdraget till Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) 2010 att systematiskt sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom med fokus på kvinnors arbetsmiljöer (se avsnitt 2.5.5) var en del av den fjärde inriktningen. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, JA-delegationen (A 2011:5), hade i uppdrag att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om kvinnors och mäns olika villkor och möjligheter i arbetslivet samt lämna förslag på insatser för att främja jämställdhet i arbetslivet och minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Möjligheten att förena betalt arbete med att ha en familj och att vårda relationer med närstående är en central del i svensk jämställdhetspolitik. Det obetalda hemarbetet och omsorgen om barn och äldre bärs till en större del av kvinnor, medan män ägnar en större del av sin tid åt betalt arbete.

Föräldraförsäkringen, förskolan och äldreomsorgen är därför strategiskt viktiga områden för jämställdhetspolitiken. Utvecklingen 2000–2010 visar att kvinnor och män har närmat sig något när det gäller fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

### 2.3.1 Kvinnor tar ut mer föräldrapenning än män

Kvinnor är föräldralediga mer än män både i samband med barns födelse och för tillfällig vård av barn, s.k. VAB. År 2015 tog kvinnor ut 74 procent av det totala antalet dagar som ersattes med föräldrapenning och män 26 procent. Kvinnor tar alltså ut nära tre gånger så många föräldrapenningdagar som män. Samma år tog kvinnor ut 62 procent och män 38 procent av VAB-dagarna.

Mäns andel av föräldrapenninguttaget har dock ökat över tid. Under perioden 2003–2015 ökade mäns uttag från 17 till 26 procent, medan kvinnors andel av föräldrapenninguttaget minskade från 83 procent till 74 procent. Ökningstakten i mäns uttag har varit densamma som under 1993–2003. Reformerna 1995 och 2002, med månader reserverade för ena föräldern i föräldraförsäkringen, påverkade fädernas uttag positivt. När den första reserverade månaden infördes minskade andelen män som inte tog ut några dagar alls kraftigt. När den andra reserverade månaden infördes ökades samtidigt antalet föräldrapenningdagar.

Trots att allt fler män tar ut föräldrapenning har ökningen den senaste tioårsperioden varit långsam. De flesta män tar ut mellan noll och tjuo procent av föräldrapenningen innan barnet har fyllt två år. En fjärdedel av papporna tar inte ut någon föräldrapenning alls under barnets första två år. Andelen föräldrar som delar lika på uttaget av föräldrapenningdagar har nästan tredubblats på tio år, men utgör fortfarande enbart 13 procent. Kvinnor fortsätter således att ta ut en högre andel av föräldrapenningen än vad män gör.

### 2.3.2 Skev fördelning av föräldraledighet

Föräldrapenninguttag är inte samma sak som föräldraledighet. Föräldraledigheten kan bl.a. sträckas ut över en längre period genom möjligheten att sprida ut ersättningsdagarna över ledighetsperioder. Möjligheten att sprida ut dagarna med föräldrapenning leder i praktiken till att föräldraledigheten är längre än antalet uttagna dagar med föräldrapenning.

Kvinnor som fick sitt första barn 2009 var i genomsnitt föräldralediga i drygt 13 månader under barnets första två år, varav 9,5 med föräldrapenning. Motsvarande siffror för män var 3,5 månader, varav två månader med föräldrapenning. Både kvinnor och män tar följaktligen ut

längre ledighet än vad uttaget av föräldrapenning ger sken av, men kvinnor tar en längre period utan ersättning än män. Omkring 30 procent av männen var föräldralediga mindre än 20 dagar under barnets första två år.

### **2.3.3 Inkomst har betydelse för uttaget av föräldraledighet och uttaget av föräldraledighet påverkar löneutvecklingen**

Inkomsten har betydelse för såväl uttaget av föräldrapenning som föräldraledighetens längd. Medelinkomsttagare tar både flest föräldrapenningdagar och har längst föräldraledighet. Pappor med låg eller ingen inkomst, eller med svag anknytning till arbetsmarknaden, tenderar att ta ut minst, om alls någon, föräldrapenning. Ersättningen för dessa grupper blir låg, liksom drivkraften att ta ut föräldraledighet. Detta mönster gäller dock inte för kvinnor med låga inkomster: kvinnor med låg inkomst avstår inte från föräldrapenning, men de tar ofta ut kortare ledighet än genomsnittet. Förutsättningarna att ta del av flexibiliteten i föräldraförsäkringen varierar mellan olika inkomstgrupper.

Även i de fall där kvinnan har en högre inkomst (i ett heterosexuellt par) än mannen är det betydligt vanligare att kvinnan tar ut en längre föräldraledighet än mannen (i 72 procent av fallen). Detta utmanar bilden av att det är mäns höga inkomster i sig och deras stora andel av hushållsinkomsten som är anledningen till det ojämförbara föräldrapenninguttaget. Att vara mamma eller pappa har större betydelse för föräldrapenninguttaget än vilken inkomst och andel av hushållets inkomst den enskilda föräldern har. Slutsatsen som kan dras från detta är att kön är den enskilt viktigaste förklaringen till hur föräldrar fördelar föräldrapenningdagarna mellan sig.

Både kvinnor och män får en försämrad löneutveckling efter föräldraledigheten. I genomsnitt innebär ett halvårs uttag av föräldrapenning en försämrad löneutveckling på omkring en halv procent (SOU 2014:28). Det gäller för båda föräldrarna givet att de tar ut en lika lång ledighet. Eftersom kvinnor tar ut fler föräldrapenningdagar än män, blir det sammantagna lönetappet större för kvinnor än för män. Lönegapet ökar dessutom när barnet är cirka två år. En förklaring kan vara att kvinnor får en sämre löneutveckling än män när de kommer tillbaka till arbetet efter föräldraledigheten. Kvinnor kommer sedan inte i kapp och lönegapet ökar över tid. Ökningen kan bero på att främst mammor tar ut ytterligare föräldraledighet och ökar sitt deltidsarbete när familjen får fler barn. Kvinnor tar dessutom ut mer ledighet för vård av sjukt barn vilket gör att deras närvaro på jobbet kan uppfattas som osäker.

### **2.3.4 Det obetalda hem- och omsorgsarbetet är fortsatt ojämnt fördelat mellan kvinnor och män**

Föräldraledighet och föräldrapenninguttag är bara ett par av flera indikatorer för att mäta jämställdhet mellan könen. En annan indikator är

hur kvinnor och män använder sin tid. Den så kallade tidsanvändningsstudien, som har gjorts vart tionde år med början 1990/91, ger information om bl.a. hur mycket tid kvinnor och män lägger ned på olika aktiviteter och en bild av hur vardagslivet organiseras bland befolkningen. Det obetalda arbetet omfattar hushållsarbete, underhållsarbete, omsorg om egna barn, omsorg om andra, inköp av varor och tjänster, annat hemarbete och resor i samband med hemarbete. Den senaste tidsanvändningsstudien, som genomfördes under 2010 och 2011, visar att det obetalda arbetet upptar mer av kvinnors än mäns tid.

Kvinnor och män utför olika mycket och olika slags obetalt arbete. Kvinnor utför i genomsnitt betydligt mer hushållsarbete än män, framför allt städning, tvätt och sysslor relaterade till maten, dvs. inköp av mat, matlagning, dukning och diskning. På en vecka utför kvinnor drygt fem timmar mer hushållsarbete än män. Kvinnor utför i genomsnitt mest av de flesta hushållssysslorna, men de största skillnaderna mellan könen avser tid för matlagning och städning. Kvinnor ägnar sig också mer åt barnomsorg och lägger mer tid på inköp. Män utför mer underhållsarbete, som att klippa gräset, tvätta bilen och laga saker, men också att skjutsa familjemedlemmar till aktiviteter, betala räkningar, m.m.

Jämfört med 1990/91 och 2000/01 har hushållsarbetet blivit jämnare fördelat mellan könen, som ett resultat av att kvinnor har minskat tiden för hushållsarbete. Framför allt tar matlagning och städning mindre tid i anspråk. Det finns flera förklaringar till minskningen av tiden för hushållsarbete, bl.a. effektivare matlagningstekniker och förändrade normer och uppfattningar om standard.

Kvinnor och män, både ensamstående och sammanboende utan barn, utför ungefär lika mycket hushållsarbete innan de får barn. I de fall där kvinnor och män flyttar ihop ägnar män mindre tid åt tvätten och mer tid åt underhållsarbetet. Mäns hushållsarbete blir således mer traditionellt när de blir sambor. Om dessa sedan blir föräldrar ökar den totala tiden för hushållsarbetet för kvinnor markant, såväl vad avser den totala hushållsarbetstiden som hur tiden fördelas mellan olika sysslor.

### **2.3.5 Omsorgen om de äldre**

Befolkningen i Sverige blir allt äldre och Sverige har i dag en av världens äldsta befolkningar. År 2014 var medellivslängden för kvinnor drygt 84 år och för män drygt 80 år. Att kvinnor har en högre förväntad medellivslängd medför att kvinnor har större risk än män att leva som ensamstående under en följd av år i hög ålder. Det innebär att en större andel kvinnor än män har äldreomsorg i åldersgruppen 80 år och äldre. Det betyder även att kvinnor i högre grad än män har behov av hjälp från någon anhörig utanför hushållet. En allt större andel av vård och omsorg om äldre ges i form av hemtjänstinsatser i ordinarie boende, i förhållande till vård och omsorg på ett särskilt boende. Totalt sett har andelen äldre över 65 år som får en insats minskat mellan 2007 och 2015. Enligt Socialstyrelsens bedömning beror detta troligvis på ett minskat behov av äldreomsorg i denna grupp.



Att satsa på ökad bemanning, kompetens och trygghet i äldreomsorgen berör kvinnor i stor utsträckning, både för att de i högre grad än män har behov av äldreomsorg och för att en stor del av personalen är kvinnor. Ett förtydligande av kommunernas ansvar när det gäller tillgång till personal i särskilda boenden har betydelse för att öka tryggheten, för de äldre som bor där, men även för deras anhöriga och för personalen som arbetar där. Allt fler äldre får dessutom hjälp av en närstående, framför allt från medelålders barn och särskilt döttrarna.

Statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden (ULF-undersökningarna) visar bl.a. att något fler kvinnor än män som är 65 år och äldre får hjälp av anhörig utanför hushållet. Bland personer i åldern 75–84 år får 36 procent av kvinnorna och 30 procent av männen hjälp varje dag eller någon gång varje vecka. Drygt hälften av de kvinnor och män i åldern 75–84 år som får hjälp av någon anhörig utanför hushållet får hjälpen av sin dotter, 42 procent av kvinnorna och 32 procent av männen får hjälp av en son.

Av en nationell enkätstudie, Omsorgsansvar och förvärvsarbete i medelåldern, framgår att ungefär lika många kvinnor som män ger anhörigomsorg, men att kvinnor ger mer omfattande hjälp än män. Av studien framgår även att mellan 15 och 24 procent av dem som hjälper en närstående minst en gång i veckan uppger att deras omsorgsansvar har medfört svårigheter i yrkesarbetet: att hinna med arbetsuppgifterna, hålla arbetstider, delta i möten och ta på sig uppdrag.

Detta är lika vanligt för kvinnor som män som ger omsorg, men kvinnor påverkas mer än män i fråga om möjligheterna att fokusera på arbetet. Kvinnor upplever i högre grad än män psykiska och fysiska påfrestningar och brist på tid för andra egna aktiviteter. Kvinnor använder dessutom i högre grad än män komplement och semesterdagar för att hjälpa närstående.

Enligt avhandlingen Omsorgens pris i åtstramningstid (2015) av Petra Ulmanen har äldreomsorgen minskat kraftigt och anhörigomsorgen ökat sedan 1980-talet. Omsorgsgivandet påverkar välbefinnande, vardagsliv, arbetsliv och ekonomi för den som ger omsorg. Den största gruppen av dem som ger anhörigomsorg är döttrar till lågutbildade äldre. Denna grupps möjligheter till ekonomisk självständighet genom betalt arbete är sämre än övriga grupper och har dessutom försämrats under de senaste 20 åren. Omsorgsgivandet påverkar också den som mottar omsorgen och i denna grupp är kvinnor i klar majoritet. I avhandlingen framhålls att de flesta äldre kvinnor föredrar offentlig omsorg framför anhörigomsorg och privat köpta tjänster, men får det mesta av omsorgen av en dotter. Även äldre män föredrar offentlig omsorg framför anhörigomsorg, men får i större utsträckning anhörigomsorg av en maka. Ulmanen menar att frågan om jämställdhet och äldreomsorgens räckvidd bör förstås även med utgångspunkt i äldre kvinnors och mäns livssituation och självbestämmanderätt.

### 2.3.6 Tidigare insatser

I syfte att förbättra förutsättningarna för ett jämställt föräldraskap och ett jämställt deltagande i arbetslivet införde den dåvarande regeringen 2008

en jämställdhetsbonus. Avsikten var att ge föräldrar bättre ekonomiska möjligheter och incitament att fördela föräldraledigheten mer jämställt. Utvärderingar från bl.a. Inspektionen för socialförsäkringen har dock visat att bonusen inte hade avsedd effekt. Mot den bakgrunden har regeringen lämnat förslag i budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 12) om att jämställdhetsbonusen ska avskaffas för föräldrapenningdagar som tas ut från och med den 1 januari 2017. Lagstiftningen om skattereduktion för utgifter för hushållsarbete (RUT-avdrag), som trädde i kraft den 1 juli 2007, syftade bl.a. till att underlätta för kvinnor och män att förena arbetsliv och familjeliv.

För att kunna utforma riktade insatser som bidrar till en jämnare fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet gav regeringen SCB i uppdrag att genomföra en tidsanvändningsstudie (IJ2008/02170/JÄM). Undersökningen beskriver likheter och skillnader i kvinnors och mäns levnadsvillkor vad gäller vardagslivet och dess organisering. Som exempel på övriga insatser kan nämnas att Försäkringskassan gavs i uppdrag att genomföra en undersökning riktad till föräldrar om deras överväganden kring föräldraledighet och föräldrapenning (S2012/07630/FST, delvis). Försäkringskassan gavs också i uppdrag att utveckla en webbaserad tjänst där föräldrar kan planera och beräkna de ekonomiska effekterna av hur de fördelar sin föräldraledighet (S2012/06305/FST, delvis). Socialstyrelsen fick i uppdrag 2011 att genomföra en undersökning om anhörigomsorgens omfattning och konsekvenser. Undersökningen visade att drygt 1,3 miljoner personer, närmare var femte person i vuxen ålder, vårdar, hjälper eller stödjer en närstående. Minst 900 000 av dessa är i förvärvsaktiv ålder.

## 2.4 Mäns våld mot kvinnor

Mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande. Det är den yttersta konsekvensen av den maktobalans som råder mellan kvinnor och män. Föreställningar om kön, makt och sexualitet har en grundläggande betydelse för alla former av mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck såväl som prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Våldet innebär stora samhällskostnader för bl.a. hälso- och sjukvården, rättsväsendet, socialförsäkringar och det sociala välfärdsystemet.

Med mäns våld mot kvinnor avses alla former av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, hot och våld som riktas mot kvinnor och flickor. Regeringens delmål om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål (se avsnitt 3.9).

Utvecklingen rörande omfattningen av mäns våld mot kvinnor ser olika ut beroende på vilken typ av våld som studeras. Kunskap, metoder och samordningen på området har utvecklats mot bakgrund av de satsningar som genomförts, men utvecklingen av arbetet bygger fortsatt i stor utsträckning på tillfälliga satsningar.

## 2.4.1 Omfattningen av mäns våld mot kvinnor

Andelen kvinnor som uppger att de utsatts för misshandel, olaga hot och sexualbrott har legat på ungefär samma nivåer eller ökat något under de senaste tio åren, enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) nationella trygghetsundersökning (NTU) som har genomförts årligen sedan 2005. Det ska dock betonas att det finns svårigheter när det gäller att mäta förekomsten av våldet i samhället. Förekomsten av våld och våldsutsatthet kan mätas på många olika sätt och olika studier bidrar som pusselbitar till helhetsbilden. Studierna har gjorts med olika syfte, granskat olika former av våld och genomförts med olika metoder, vilket förklarar varför de siffror som beskriver våldets omfattning skiljer sig så stort från varandra.

Kvinnors utsatthet för misshandel har varierat något mellan åren, men låg på ungefär samma nivå 2005 (1,8 procent) som 2014 (1,6 procent). Mest utsatta är flickor och unga kvinnor mellan 16 och 24 år. Under samma tidsperiod minskade andelen män som uppger att de har utsatts för misshandel från 3,7 procent 2005 till 2,5 procent 2014.

Andelen kvinnor som uppger att de blivit hotade under det senaste året ligger på samma nivå 2014 som 2005, 4,6 procent. I slutet av perioden kom en högre andel av hoten från en närstående person. Motsvarande utveckling för män är att utsattheten för hot har minskat från 4,6 procent till 3,6 procent.

Kvinnors utsatthet för sexualbrott under perioden 2005–2011 låg på en relativt stabil nivå, men de nästföljande två årens resultat visar på en högre nivå. Nedgången i den senaste NTU 2015 gör dock att utvecklingen är svårtolkad. År 2013 och 2014 uppgav 2,4 respektive, 1,8 procent av kvinnorna att de utsatts för sexualbrott, vilket kan jämföras med 1,1 procent 2011. Kvinnor är betydligt mer utsatta för sexualbrott än män. Under den senaste tioårsperioden uppgav 0,2–0,3 procent av männen att de har utsatts för sexualbrott.

Det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer har minskat sedan mitten av 00-talet, från i genomsnitt 17 kvinnor per år till i snitt 13 kvinnor per år under 2008–2013.

Under perioden 2005–2014 har även antalet kvinnor som registrerats för sluten vård på grund av övergrepp av annan person minskat. Sluten vård innebär att en patient skrivs in på en sjukhusavdelning och får en sängplats. Som framgår av avsnitt 5 har denna statistik emellertid brister.

Kvinnor utsätts oftare än män för våld av närstående eller bekanta personer och i bostaden, medan män oftare utsätts för våld av helt obekanta personer.

Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning 2015 visade att 19 procent av kvinnorna och 10 procent av männen hade varit utsatta för våld eller hot på arbetet det senaste året. Andelen utsatta kvinnor har legat på ungefär samma nivå under de senaste tio åren och skillnaden mellan kvinnor och män har varit ungefär densamma. Kvinnor blir i större utsträckning än män utsatta för sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Utsattheten är störst inom vården och socialtjänsten, där andelen anställda kvinnor är högst. Enligt LO:s rapport Jämställdhetsbarometern 2015 är utsattheten för våld och hot om

våld vanligast bland kvinnor i arbetaryrken och minst förekommande bland män i tjänstemannaryrken. Skr. 2016/17:10

Omfattningen av våldet mot kvinnor bekräftas av befolkningsundersökningen Våld och Hälsa (Nationellt centrum för kvinnofrid 2014), som visar att 46 procent av kvinnorna och 38 procent av männen någon gång har utsatts för allvarligt våld. Om utsattheten för allvarligt våld begränsas till vuxenlivet uppgår 29 procent av kvinnorna och 22 procent av männen att de har utsatts för allvarligt våld. 14 procent av kvinnorna och fem procent av männen har utsatts för våld av sin partner eller före detta partner efter sin 18-årsdag.

### *Hedersrelaterat våld och förtryck*

Det saknas årligt återkommande undersökningar om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns dock ett antal underlag som ger en bild av våldets omfattning. Enligt en kartläggning från dåvarande Ungdomsstyrelsen (2009) hade omkring 70 000 unga kvinnor och män mellan 16 och 25 år i Sverige begränsningar i förhållande till äktenskap eller av familjen bestämda villkor för val av partner. Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) uppskattade att minst 250–300 personer under 2011 upplevde en akut eller ganska akut risk att bli gifta mot sin vilja. När det gäller könsstympning uppskattade Socialstyrelsen år 2015 att 38 000 flickor och kvinnor i Sverige är könsstympade. Cirka 7 000 av dem var under 18 år.

Hedersrelaterat våld och förtryck utmärks bl.a. av att flera, främst närstående, personer kan utöva och sanktionera kontroll och våld mot en eller flera kvinnor och flickor. Föreställningen om heder bygger på starkt patriarkala och heteronormativa ideal och kan även motivera våld och förtryck av unga män och pojkar, särskilt hbtq-personer.

### *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål*

Det saknas årligt återkommande undersökningar om omfattningen av prostitution och människohandel. Länsstyrelsen i Stockholms län fick 2014 i uppdrag att lämna en lägesrapport om utsatta EU-medborgare i Sverige ur ett människohandelsperspektiv. Rapporten bygger på uppgifter som lämnats från kommuner, polis och frivilligorganisationer och avser år 2013. I rapporten uppskattas att mellan 540 och 850 personer utnyttjas i arbetskraftsexploatering, mellan 300 och 550 personer i tiggeri, mellan 200 och 350 personer för att begå brott och mellan 160 och 400 för sexuella ändamål.

I rapporten Prostitutionen i Sverige 2014. En omfattningskartläggning visar Länsstyrelsen i Stockholm att ett 20-tal kartläggningar av förekomst och omfattning av prostitution har genomförts sedan 1996. Andelen män som uppgav att de någon gång under sin livstid köpt sex uppmättes till 12,7 procent 1996 och 7,5 procent 2014. Länsstyrelsen konstaterade, liksom i de tidigare studierna, att det var knappt hälften av dem som köpt sex som uppgav att de hade köpt sex efter det att sexköpslagen införts. Andelen män som uppgav att de köpt sex det senaste året varierade mellan 1,3 procent 1996, 1,8 procent 2008 och 0,8 procent 2014.

Stockholms läns länsstyrelse uppskattar att gatuprostitutionen i Stockholm omfattade 200–250 kvinnor 2014. Det innebär mer än en halvering sedan 1995 då den uppskattades till 650 kvinnor. Antalet eskortannonser om sexuella tjänster på internet har däremot ökat markant 2006–2013, från 304 till 6 965 annonser. De kartläggningar som har genomförts tyder dock på att det är tillgängligheten som har ökat, inte antalet individer i prostitution. Länsstyrelsen uppskattar att de flesta som säljer sex är mellan 18 och 30 år. Köparnas ålder varierar. En större del av de som säljer sex är kvinnor med annan nationalitet än svensk och deras andel har ökat över tid.

### **2.4.2 Det polisanmälda våldet**

En stor del av våldet mot kvinnor anmäls aldrig. Brå bedömer att 80 procent av våldet mot kvinnor i nära relationer aldrig anmäls. Mörkertalet vad gäller sexuellt våld bedöms vara så stort som 88–95 procent. Det är därför vanskligt att endast se till antalet polisanmälningar när det gäller utvecklingen av utsatthet för våld.

Antalet anmälda fall av våld mot kvinnor har ökat successivt under lång tid. Antalet anmälda fall av misshandel mot kvinnor har t.ex. ökat med drygt 25 procent, från drygt 22 700 fall 2004 till drygt 28 500 fall 2014. Antalet anmälda våldtäkter ökade under samma period från drygt 2 600 fall 2004 till nästan 6 700 fall 2014, varav nästan samtliga avsåg kvinnor och flickor. Brå förklarar ökningen av antalet anmälningar med bl.a. ökad anmälningsbenägenhet och förändringar i sexualbrottslagstiftningen.

Antalet lagföringsbeslut har inte ökat i motsvarande takt som polisanmälningarna. Antalet lagföringsbeslut gällande misshandel som huvudbrott har minskat med 20 procent sedan 2004. Antalet lagföringsbeslut gällande våldtäkt har ökat, men inte så mycket som antalet anmälningar. År 2014 var andelen uppklarade brott med våldtäkt som huvudbrott 20 procent och andelen uppklarade brott med misshandel som huvudbrott 13 procent.

Anmälningar och lagföringar gällande köp av sexuell tjänst har ökat den senaste tioårsperioden, och på senare tid gäller detta även människohandel för sexuella ändamål. Antalet anmälningar när det gäller köp av sexuell tjänst och människohandel för sexuella ändamål varierar mellan åren och påverkas enligt en rapport från dåvarande Rikspolisstyrelsen bl.a. av särskilda satsningar från regeringen samt de resurser som polisen avsätter till spaningsinsatser. År 2006 tog polisen emot 27 anmälningar avseende brott i fråga om människohandel för sexuella ändamål och 2015 uppgick antalet till 58 anmälningar. Antalet anmälda brott avseende köp av sexuell tjänst var 156 år 2006 och 523 år 2015.

### **2.4.3 En fjärdedel av kvinnorna känner sig otrygga**

Andelen kvinnor som känner sig otrygga i sitt bostadsområde har minskat den senaste tioårsperioden. År 2014 uppgav 25 procent av kvinnorna att de kände sig ganska eller mycket otrygga om de går ut i sitt

bostadsområde en sen kväll eller att de låter bli att gå ut. Det var en minskning med 5 procentenheter sedan 2006. Kvinnor känner sig dock betydligt mer otrygga än männen där motsvarande andel otrygga var 7 procent år 2014.

Skr. 2016/17:10

#### 2.4.4 Särskild utsatthet

Många kvinnor lever under villkor som gör dem särskilt utsatta för våld. Det kan röra sig om funktionsnedsättning eller missbruks- och beroendeproblem. Även omständigheter kopplade till utländsk bakgrund och ålder påverkar våldutsattheten. Dessa faktorer kan innebära en förhöjd risk att utsättas för våld eller för att våldet får särskilt allvarliga konsekvenser. För att alla kvinnor ska få sina rättigheter tillgodosedda krävs insatser som är särskilt anpassade till de behov som kan finnas hos kvinnor i särskilt utsatta situationer. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) konstaterar dock i sin tillsyn av kommunernas arbete 2012–2014 att stöd och skydd till särskilt utsatta grupper av kvinnor är eftersatt. Många kommuner saknar skyddat boende som är anpassat till behoven hos kvinnor med t.ex. funktionsnedsättning eller missbruksproblem. Äldre våldutsatta kvinnor uppmärksammas sällan och det är brist på såväl kunskap bland personalen som tydliga handlingsplaner för stöd i arbetet. Det kan delvis bero på stereotypa föreställningar om äldre kvinnor och män som gör det svårt att föreställa sig att någon kan slå en äldre person, eller att äldre själva utövar våld. För att våld mot äldre ska kunna upptäckas så tidigt som möjligt har Socialstyrelsen tagit fram informationsmaterial och en utbildning som riktar sig till dem som arbetar inom äldreomsorgen eller på annat sätt kommer i kontakt med äldre i sitt arbete.

Vissa riskgrupper inom prostitution har uppmärksammats genom ökad kunskap på området. En riskgrupp som har uppmärksammats under de senaste åren är barn och unga som har ett självskadebeteende, liksom gruppen ensamkommande barn. Unga hbtq-personer har större erfarenhet av att sälja sex än andra unga. Andra specifika riskgrupper i prostitution är personer med missbruksproblematik, unga kvinnor och män i institutionsvård och kvinnor på anstalt. Personer med funktionsnedsättning är en specifik riskgrupp som har lyfts fram på senare år.

Enligt Brå bor ungefär 150 000 barn i Sverige i hushåll där en av föräldrarna, oftast pappan, utövar någon form av våld mot den andra. Runt 65 000 barn upplever återkommande våld i hemmet. Det finns ett starkt samband mellan att barn som bevittnar våld mot en förälder i hemmet också själva blir utsatta för våld. Överlappningen är mellan 40–60 procent enligt olika undersökningar. Dessa barn har en ökad risk att utveckla posttraumatisk stress. De kan också få kamratproblem, bli oroliga, bråkiga, håglösa och få svårt att klara skolan. De finns också en förhöjd risk att barn som upplevt våld i hemmet blir utsatta för våld även i vuxenlivet eller själva utövar våld.

## 2.4.5 Män står för större delen av våldet

Mönstret av män som förövare av våld är mycket framträdande. De flesta män utövar inte våld, men bland våldsutövare är den absoluta majoriteten män. Enligt Brå utgjorde män 98 procent av alla misstänkta för våldtäkter och 86 procent av alla misstänkta för misshandel 2005–2012. Samtliga personer som dömts för sexköp är män.

Män som utövar våld mot kvinnor finns i alla grupper i samhället, men det finns vissa faktorer som ökar risken för att män ska utöva våld. En riskfaktor är ung ålder. Unga män är överrepresenterade både som utövare av och offer för våld generellt. En annan riskfaktor är stereotypa normer kring maskulinitet och negativ inställning till jämställdhet. Enligt dåvarande Ungdomsstyrelsen är risken att utöva våld dubbelt eller tre gånger så stor för unga män som instämmer i stereotypa uppfattningar om könsroller och negativ inställning till jämställdhet, jämfört med dem som inte gör det.

Därutöver finns andra riskfaktorer som gäller inte minst för dödligt våld mot kvinnor. En sådan är enligt Brå att kvinnans nuvarande eller tidigare partner har en psykisk sjukdom, tidigare kriminalitet eller problem att hantera en separation som kvinnan har tagit initiativ till.

## 2.4.6 Nya digitala kanaler

Utvecklingen av digitala medier har under senare år medfört nya sätt att på ett mer omfattande sätt kontrollera, hota och förfölja flickor och kvinnor. Utvecklingen har också skapat nya kanaler för att köpa och sälja sexuella tjänster. Det har konsekvenser både vad gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer och för kvinnors och flickors utsatthet för våld av både bekanta och okända män på offentliga arenor. På senare år har näthatet mot kvinnor och flickor kommit att uppmärksammas i allt större utsträckning. Det är ett jämställdhetsproblem att kvinnor som arbetar som journalister eller är politiskt aktiva utsätts på grund av att de är kvinnor. Det är också ett hot mot demokratin när röster tystas i den offentliga debatten. Det finns en särskild utsatthet för kvinnor med utländsk bakgrund och icke-vita kvinnor som kan drabbas både av sexistiska och rasistiska hot och nedsättande kommentarer.

Enligt en rapport från Brå om polisanmälda hot och kränkningar på internet utsätts flickor och pojkar, kvinnor och män för olika typer av nätkränkningar. Bland flickor är den enskilt vanligaste typen av nätkränkning att flickan hängs ut med bilder på internet. Bilderna har ofta en sexuell karaktär och åtföljs av nedsättande formuleringar om flickans påstådda sexuella vanor. Bland kvinnor utgör ofredande den enskilt vanligaste typen av polisanmälan. Ofta har ofredandet skett både på internet, via sms och telefonsamtal och ansikte mot ansikte.

Unga flickor och pojkar är särskilt drabbade av hot och kränkningar på internet. I en jämförande studie mellan fem europeiska länder undersöktes i vilken omfattning flickor och pojkar i åldrarna 13–17 år utsätts för våld i nära relationer genom hot och kränkningar på internet. Studien visar att våldsutsattheten på internet var mellan 38 och 48 procent bland flickorna och mellan 20–46 procent bland pojkarna. Flickor uppgav i

större utsträckning än pojkarna att utsattheten hade en negativ påverkan på dem, medan det var vanligare att pojkarna uppgav att våldsutsattheten inte påverkade dem.

Nya digitala kanaler innebär också nya arenor för att sprida pornografi och sexualiserade bilder i det offentliga rummet av främst flickors och kvinnors, men också mäns och pojkars, kroppar. Bilderna som finns lätt tillgängliga och befäster könsstereotypa normer begränsar främst flickor och kvinnors handlings- och livsutrymme.

#### **2.4.7 Våldet orsakar omfattande kostnader**

Under senare år har flera studier genomförts om våldets konsekvenser och kostnader för individer och samhället. I utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) redogörs för flera av dessa studier som visar att mäns våld mot kvinnor, förutom det personliga lidande det orsakar, innebär enorma kostnader för samhället. De uppskattningar som har gjorts indikerar att samhällskostnaderna uppgår till belopp i storleksordningen 5-45 miljarder kronor per år, beroende på vilka faktorer som inkluderas och hur beräkningarna har genomförts. Skillnaderna hänger bl.a. samman med om beräkningarna inkluderar enbart direkta kostnader, såsom sjukvård och rättsväsendets kostnader, eller också indirekta kostnader såsom utebliven arbetsinkomst. Utredningen drar slutsatsen att förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor är kostnadseffektivt såväl ur ett individuellt som samhällsekonomiskt perspektiv. Även om det medför kostnader att utveckla våldsförebyggande och brottsofferstödande verksamheter så blir kostnaderna på sikt om sådana insatser inte utvecklas, ”passivitetens prislapp”, betydligt högre.

#### **2.4.8 Tidigare insatser**

Insatser för att motverka mäns våld mot kvinnor har varit en högt prioriterad fråga under den senaste tioårsperioden. Under mandatperioden 2006–2010 togs tre handlingsplaner fram för att motverka mäns våld mot kvinnor. Dessa var:

- Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39),
- Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167),
- Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (skr. 2009/10:229).

Sammantaget fördelade regeringen 704 miljoner kronor från jämställdhetsanslaget under mandatperioden till olika åtgärder för att uppnå målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Handlingsplanerna omfattade totalt 107 olika insatser som spände över ett brett fält och engagerade en rad myndigheter och organisationer inom det civila samhället.



Under perioden 2010–2014 genomfördes nya insatser för att ta tillvara och vidareutveckla erfarenheterna från de åtgärder som tidigare hade genomförts. Målet var att integrera nya arbetssätt och metoder i myndigheters ordinarie verksamhet. Regeringen fördelade under perioden 501 miljoner kronor till cirka 40 insatser inom följande sex fokusområden:

- Nationell mobilisering och samordning av arbetet.
- Åtgärder mot sexuellt våld.
- Stärkt förebyggande arbete samt skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.
- Förebyggande och bekämpande av hedersrelaterat våld och förtryck inklusive äktenskap mot en parts vilja.
- Förebyggande insatser riktade till män.
- Insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

I april 2012 beslutade regeringen om en nationell samordnare mot våld i nära relationer, med uppdrag att åstadkomma en kraftsamling för att motverka våld i nära relationer. Den nationella samordnaren slutredovisade sitt uppdrag i juni 2014 (SOU 2014:49). Betänkandet innehöll 52 förslag till hur arbetet skulle kunna utvecklas. Förslagen handlade bl. a om att stärka rättsväsendets insatser för att bättre bemöta och utreda brott i nära relation, insatser riktade mot våldsutövaren, förebyggande arbete och bättre samordning av arbetet m.m.

Regeringen tillsatte 2012 en utredning om Män och jämställdhet som lämnade sitt betänkande i februari 2014 (se vidare avsnitt 2.10). Utredningen kartlade en rad aspekter av frågor om män och jämställdhet inklusive frågor om män och våld och påpekade bl.a. behovet av ett ökat universellt förebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Ambitionen att motverka mäns våld mot kvinnor har fortsatt hög prioritet. Uppdragen som gavs till länsstyrelserna 2007 för att bl.a. stödja samordningen av insatser inom området mäns våld mot kvinnor har förlängts och fördjupats. Regeringen har även genomfört insatser för att stärka det tidigt förebyggande arbetet och främja mäns delaktighet i arbetet mot mäns våld mot kvinnor (se närmare om regeringens insatser på området i avsnitt 5).

Insatser för att skydda barn utifrån flickors och pojkars särskilda behov och villkor har också genomförts inom ramen för regeringens arbete med att skydda barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp. Den första nationella handlingsplanen mot kommersiell sexuell exploatering tillkom år 1998. Handlingsplanen har uppdaterats 2001 och 2007. År 2008 beslutades en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167) som omfattade insatser riktade mot barn. År 2014 beslutades skrivelsen Åtgärder för att stärka barnets rättigheter i Sverige (skr. 2013/14:91), där regeringens handlingsplan till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp ingick. Regeringen beslutade i juni 2016 om en uppdaterad handlingsplan till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp för 2016–2018 (skr.2015/16:192).

Sedan 2007 har regeringen årligen fördelat 109 000 000 kronor till kommuner och ideella organisationer för att kvalitetsutveckla arbetet mot

våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor. Under perioden 2012–2015 har Socialstyrelsen haft i uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kunskaps- och metodstöd, s.k. kompetensstöd, för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld och våldsutövare (S2011/11337/FST) och (S2014/8440/FST). Kompetensstödet har bidragit till en övergripande och långsiktig kunskapsutveckling inom området och stimulerat till införlivandet av befintlig kunskap på lokal nivå. Genom kompetensstödet har Socialstyrelsen och länsstyrelserna tillsammans skapat en struktur för att nå ut med kunskapsstöd till yrkesverksamma inom området. Sedan 2016 omfattas även hälso- och sjukvården av utvecklingsmedlen och kompetensstödet. Genom vårdens stora och breda hälsoförebyggande arenor, som mödra- och barnhälsovården, ungdomsmottagningarna, vårdcentralerna och tandvården, kan vården också spela en central roll när det gäller förebyggande arbete och tidig upptäckt.

#### **2.4.9 Arbetsmetoder har utvecklats, kunskapen ökat men samordningen brister**

Brå har utvärderat regeringens insatser 2011–2014 samt 2007–2010. Socialstyrelsen och Umeå universitet har också genomfört utvärderingar av utvecklingsmedlen för åren 2011–2014. De båda utvärderingarna av insatserna 2011–2014 visar sammantaget att arbetet har utvecklats men att det brustit i samordningen av uppdragen. Olika aktörer har tagit fram metodmaterial och verktyg som vänder sig till samma målgrupp, ibland med olika budskap. Brå har också pekat på problem med kortsiktiga insatser och projekt som genomförs som parallella spår vid sidan av ordinarie arbete. Brå framhåller att det finns fortsatt behov av att utvärdera de insatser som görs inom området. Det råder fortfarande brist på konkret kunskapsbaserad vägledning om vilka metoder som fungerar bäst för yrkesverksamma inom området. Brå lyfter också fram behov av att åtgärda brister i genomförande och förvaltning så att ny kunskap används och kontinuerligt uppdateras.

Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck lyfte i sitt betänkande (SOU 2015:55) fram bristen på kunskap om mäns våld mot kvinnor bland yrkesverksamma som möter våldsutsatta flickor och kvinnor i sitt arbete. Obligatoriska kurser om mäns våld mot kvinnor saknas för t.ex. blivande förskollärare, grundskole- och gymnasielärare, läkare, sjuksköterskor, tandläkare och socionomer. Vidare lyfte utredningen fram stora lokala och regionala skillnader i de olika myndigheternas arbete mot mäns våld mot kvinnor, t.ex. i hälso- och sjukvårdens, polisens och socialtjänstens arbete. Det skydd och stöd en våldsutsatt kvinna får, om Åklagarmyndigheten beslutar om kontaktförbud, om riskbedömning görs eller om en misstänkt förövare lagförs kan ytterst bero på var hon är bosatt.

Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010 innebar enligt Brå en omfattande utbildningssatsning och att ny kunskap har utvecklats. Samverkan kring frågor om människohandel för sexuella ändamål ökade tydligt och arbetet med att förebygga att unga dras in i sexhandeln förstärktes under

perioden för handlingsplanen. Brå konstaterade att det behöver utvecklas mer kunskap om behoven hos personer i utsatta situationer samt om vilka metoder och insatser som fungerar bäst. Information om prostitutionens och människohandelns omfattning behöver också utvecklas.

Riksrevisionen bedömer att den omfattande satsningen på åtgärder för att motverka mäns våld mot kvinnor också bidrog till mer svårsmåttade effekter såsom större medvetenhet och ökat engagemang.

## 2.5 Jämställdhet och hälsa

I en av Jämställdhetsutredningens forskarrapporter om jämställdhet och hälsa beskrivs hur ojämställdhet inom områdena hälsa, vård och omsorg kan få allvarliga konsekvenser för enskilda kvinnor och män, flickor och pojkar och även för samhället. Strukturella jämställdhetsproblem är viktiga att fånga upp, bl.a. inom områden som sjukskrivningar, äldreomsorgens räckvidd, bemötande och diagnosticering inom hälso- och sjukvården.

Området relaterar i stor utsträckning till såväl det övergripande målet för jämställdhetspolitiken som samtliga av de fyra delmålen. En ojämställd tillgång till vård och omsorg, och olikheter i hälsotillståndet beroende på kön, påverkar kvinnors och mäns möjligheter till makt och inflytande, arbete, utbildning och försörjning. Omvänt bidrar också en ojämställd fördelning av makt och inflytande, av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, ekonomisk ojämställdhet och mäns våld mot kvinnor, till ojämställd hälsa. Frågan om hälsa kan således ses både som en konsekvens av graden av jämställdhet och som en förutsättning för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

I det här avsnittet beskrivs några centrala exempel på ojämställdhet inom området hälsa.

### 2.5.1 Skillnader i hälsa mellan kvinnor och män

Överlag upplever kvinnor sin hälsa som sämre än vad män gör och det finns många hälsoskillnader kopplade till kön. Flera faktorer samspelar med kön när det gäller hälsosituationen t.ex. har utbildningsbakgrund, socioekonomisk situation, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck och huruvida en person är utrikes eller inrikes född stor påverkan.

Skillnaderna i livslängd mellan grupper med olika utbildningsbakgrund har ökat under de senaste decennierna. Kvinnor i åldern 35–64 år med endast förgymnasial utbildning har haft den minst gynnsamma hälsoutvecklingen de senaste tio åren. Dödligheten, dvs. dödsfrekvensen i gruppen, minskade under perioden 1991–2012 med 6 procent för kvinnor med förgymnasial utbildning, men med 33 procent för de med eftergymnasial utbildning. Enligt Kommissionen för jämlik hälsa finns en tendens till ökade hälsoklyftor mellan människor i olika yrken, med olika lång utbildning och med olika stor inkomst.

Gruppen med förgymnasial utbildning är betydligt mindre i dag än den var i början av 1990-talet, vilket kan antas bidra till att den kvarstående

gruppen är mer socialt utsatt än tidigare. Könsskillnaderna kvarstår alltså i gruppen. Människor med låg inkomst har generellt sämre hälsa än de med hög inkomst. Låg inkomst är förknippat med en rad sociala förhållanden som gör individen mer sårbar och utsatt för hälsorisker. Kvinnor har genomgående lägre inkomster än män och många äldre kvinnor har haft en så låg inkomst att pensionen helt eller delvis består av garantipension. Av alla kvinnor hade 54 procent garantipension till någon del. För män var denna siffra 16 procent 2015.

Det finns även skillnader mellan inrikes- och utrikes födda kvinnor och män. Inrikes födda kvinnor bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som gott i större utsträckning än utrikes födda kvinnor, medan det bland männen inte finns någon skillnad. Utrikes födda kvinnor och män har i större utsträckning än inrikes födda besvär med svår värk.

Kvinnor anger i större utsträckning än män att de lider av ängslan, oro och ångest. Unga kvinnor är särskilt drabbade av psykisk ohälsa. De självrapporterade psykiska och somatiska besvären ökar, framför allt bland 13- till 15-åriga flickor. Skillnaden mellan flickors och pojkars upplevda hälsa ökar med stigande ålder. Dubbelt så många kvinnor som män i åldern 16–24 år rapporterar om besvär av ängslan, oro eller ångest. Andelen kvinnor med dessa besvär fortsätter dessutom att öka. Kvinnor med utlandsfödda föräldrar och ensamstående kvinnor med barn har också betydligt sämre psykiskt välbefinnande än andra grupper.

Det finns områden som tyder på att också pojkar är drabbade i större utsträckning än vad som framgår. Exempelvis är neuropsykiatriska diagnoser vanliga hos pojkar och medför kraftigt förhöjd sårbarhet för andra typer av psykiska symptom. Som framgick av avsnittet 2.2.2 om utvecklingen när det gäller utbildning presterar pojkar sämre i både grund- och gymnasieskolan och låga skolresultat kan bidra till psykisk ohälsa hos barn.

Själv mord är vanligare bland män än bland kvinnor i alla ålderskategorier och det är vanligare bland äldre än bland yngre. Skillnaden mellan könen ökar i de äldsta åldersgrupperna. För gruppen över 80 år är det fyra gånger vanligare att män tar sina liv än kvinnor. Totalt sett begår män självmord ungefär dubbelt så ofta som kvinnor och det är dubbelt så vanligt bland män med förgymnasial utbildning som bland män med eftergymnasial utbildning. Däremot är självskadebeteende vanligare bland kvinnor och det är tre gånger högre risk att unga kvinnor försöker ta sitt liv än att unga män försöker ta sitt liv. Utsatthet för våld är störst bland unga kvinnor upp till 25 års ålder.

## **2.5.2 Kön och könsstereotypa normers påverkan på hälsan och sjukvården**

I bl.a. Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86) och utredningen Män och jämställdhet (SOU 2014:6) beskrivs hur normer kring maskulinitet och manlighet påverkar både mäns och kvinnors psykiska, fysiska och sexuella hälsa och är en riskfaktor i hälsosammanhang. Män söker överlag vård i mindre utsträckning och i ett senare skede än kvinnor. Det kan ses som ett uttryck för att förväntningarna på män att bete sig ”manligt” inte går ihop med att söka hjälp. Flera av de dödsorsaker som

är vanligare bland män än bland kvinnor kan relateras till beteenden som är mer socialt accepterade hos män, såsom risktagande (framför allt i trafiken), våldshandlingar och hög alkoholkonsumtion. På så vis kan kulturella föreställningar om manlighet påverka mäns högre dödlighet. Maskulinitetsnormer som en riskfaktor måste dock ställas i relation till sociala skillnader mellan olika grupper av män. Maskulinitet är en större riskfaktor i kombination med social utsatthet, marginalisering och i lägre åldersgrupper.

De vanligaste dödsorsakerna är i dag hjärt- och kärlsjukdomar och cancer. Kvinnor lever fortfarande längre än män – 2014 var medellivslängden för kvinnor 84 år och för män 80 år – men skillnaderna mellan könen har minskat betydligt de senaste decennierna. Mäns medellivslängd har ökat, till stor del beroende på att mäns dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar minskar. Minskad dödlighet i alkoholrelaterad sjukdom, självmord och olycksfall är andra förklaringar.

Förekomsten av vissa sjukdomar skiljer sig åt mellan kvinnor och män och samma sjukdom kan ge olika symptom beroende på kön. Män och kvinnor kan också reagera olika på läkemedel och dosering av och biverkningar från läkemedel kan skilja sig åt. I vissa fall kan det således vara adekvat att göra könsspecifika bedömningar och rekommendationer, medan det i andra fall kan bidra till ett ojämnt bemötande inom hälso- och sjukvården. Jämfört med 1990-talet deltar kvinnor i kliniska prövningar av läkemedel i ökad utsträckning. Könsfördelningen i den kliniska prövningen motsvarar i regel sjukdomens förekomst hos de båda könen men även kunskapen om hur sjukdomen yttrar sig hos män och kvinnor kan ha betydelse. Äldre patienter inkluderas i allmänhet i mindre utsträckning i kliniska prövningar, samtidigt som äldre kvinnor är den grupp som ordinerar flest läkemedel. Det är också fortfarande ovanligt med specifika dosrekommendationer för kvinnor respektive män. Det har även visats att vissa förbättringar skett gällande medvetenhet kring könsspecifik klinisk kunskap, t.ex. vad gäller hjärt- och kärlsjukdomar. Trots ökad kunskap finns dock fortfarande områden som inte är tillräckligt belysta. Kvinnor rapporterar oftare biverkningar och drabbas oftare av läkemedelsrelaterad sjuklighet än män. Ett annat område som behöver utvecklas rör kunskapen om konsekvenserna av våld i ett livstidsperspektiv. Ytterligare ett område med utvecklingsbehov är förlossningsvården och den hälso- och sjukvård som har särskild betydelse för kvinnors hälsa i övrigt.

Undersökningar visar att homo- och bisexuella personer har ett sämre allmänt tillstånd än den övriga befolkningen. Särskilt påtagligt är detta bland bisexuella kvinnor. Unga bisexuella kvinnor har minst tillit till andra människor, uppvisar mest ohälsa, upplever mest våld och har mest självdestruktiva beteenden, självmordstankar och självmordsförsök av de grupper som jämförts. Transpersoner har i många studier visat sig ha den sämsta hälsan av alla.

### **2.5.3 Arbete och hälsa**

Det finns tydliga skillnader mellan kvinnor och män när det gäller arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro. Det är vanligare att män drabbas

av arbetsplatsolyckor och män dör i arbetsplatsolyckor i väsentligt större utsträckning än kvinnor. Kvinnor drabbas i högre grad av arbetsrelaterade sjukdomar och är sjukskrivna i högre grad än män. Två av tre sjukskrivna är kvinnor. Det är ett mönster som hållit i sig sedan slutet av 1980-talet. Det finns också kopplingar mellan kvinnors sjukfrånvaro och deras större ansvar för hem- och omsorgsarbete.

De psykiatriska diagnoserna är i dag den vanligaste orsaken till sjukskrivning och ökar hos både kvinnor och män, men ökningstakten är större hos kvinnor.

## 2.5.4 Tidigare insatser

Dåvarande Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS, numera Forte) genomförde på regeringens uppdrag ett forskningsprogram om kvinnors hälsa under 2008–2010. Programmet omfattade 90 miljoner kronor och fördelades bl.a. på områdena medicin, folkhälsa och samhällsvetenskap. I redovisningen av uppdraget beskrivs att intresset för att ansöka om forskningsmedlen var stort. Av 140 ansökningar beviljades medel till 17 forskningsprojekt. Enligt FAS uppföljning av projekten har dessa möjliggjort studier av könsskillnader i vårdutnyttjande. FAS redovisade i sin lägesrapport på ett övergripande plan vilken forskning som projekten lett till. FAS gör bedömningen att forskningsprogrammet har stärkt forskningen om kvinnors hälsa, vilket kan komma att öka kontakterna mellan forskning och praktik. Enligt FAS finns ett behov av mer forskning om kvinnors hälsa.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har sedan 2011 haft i uppdrag att göra kunskapsöversikter vad avser arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom och särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. Hittills har SBU lämnat kunskapsöversikter vad avser ryggbesvär, sömnstörningar, symtom på depression och utmattning samt hjärt- kärlsjukdomar. Syftet med kunskapsöversikterna är att öka kvaliteten och rättssäkerheten vid beslut om arbetsskada. Kvinnors arbetsmiljöer lyfts fram därför att kvinnor beviljas arbetsskadeersättning i mindre utsträckning än män och för att en förklaring kan vara att kunskapen om arbetsmiljöproblem i yrken där många kvinnor arbetar är mindre än i traditionellt manliga sektorer av arbetsmarknaden.

## 2.6 Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering har sedan 1990-talet (prop. 1993/94:147) varit regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen, kombinerat med särskilda åtgärder. Jämställdhetsintegrering utgår från insikten om att jämställdhet skapas där resurser fördelas, beslut fattas och normer skapas. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet. Jämställdhetsintegrering är en grundläggande förutsättning och ett av regeringens viktigaste verktyg för att kunna genomföra en feministisk politik. Regeringens höga ambitioner för jämställdhet innebär

att jämställdhetsperspektivet ska finnas med i politikens utformning på bred front, så att politiken på alla områden bidrar till att hämmande könsnormer och strukturer bekämpas.

### **2.6.1 Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet**

Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering har under lång tid bedrivits systematiskt med utgångspunkt i särskilda regeringsbeslut som styr hur arbetet ska bedrivas, organiseras, samordnas och följas upp. Under perioden 2004–2010 styrdes arbetet av regeringens plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (N2004/03108/JÄM). År 2012 beslutade regeringen om en strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (U2012/01388/JÄM), vilken gällde till och med juni 2016. För perioden 2016–2020 har regeringen beslutat om ett nytt styrande dokument för hur arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet ska bedrivas (se vidare avsnitt 4).

I enlighet med principen om jämställdhetsintegrering har varje statsråd ansvar för att ett jämställdhetsperspektiv beaktas i beslut och styrning av myndigheter och verksamheter inom det egna ansvarsområdet. Jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna regeringens jämställdhetspolitik. I varje departement finns det en jämställdhetssamordnare, som ingår i en interdepartemental arbetsgrupp för jämställdhetsintegrering. Arbetet stöds, samordnas och följs upp av Jämställdhetsenheten.

Arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet har sedan 2004 årligen följts upp utifrån de effektmål och sedermera riktlinjer för arbetet som beslutats av regeringen. Sedan 2008 har SCB haft i uppdrag att genomföra kvantitativa uppföljningar av Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering. SCB:s uppföljningar visar sammantaget på en positiv utveckling över tid. Den senaste uppföljningen av arbetet i Regeringskansliet, som presenterades i april 2016, visar att arbetet med jämställdhetsintegrering har utvecklats i en positiv riktning (S2016/02919/JÄM). Exempelvis visar uppföljningen av 2015 års arbete att det finns en jämställdhetsanalys i 95 procent av alla relevanta propositioner. Motsvarande resultat för 2010 års arbete med jämställdhetsintegrering var 71 procent.

Sedan regeringen tillträdde 2014 har arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet stärkts och utvecklats, bl.a. genom förtydligade skrivningar om jämställdhetsintegrering i interna styrdokument för budgetprocessen. Likaså har kraven förtydligats och skärpts ytterligare avseende jämställdhetsperspektivet i myndighetsstyrningen. Regeringens prioritering av jämställdhet innebär ett mer genomgripande och strategiskt arbete med jämställdhetsintegrering med fokus på resultat. Departementen har fått tydliga uppdrag att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i beslutsprocesser och i beredning av underlag. Som en del av regeringens ambitionshöjning har även ett arbete påbörjats med jämställdhetsbudgetering inom ramen för budgetprocessen. En mer utförlig beskrivning av arbetet med jämställdhetsbudgetering finns i avsnitt 4 i denna skrivelse.

Under den senaste tioårsperioden har regeringen på olika sätt verkat för att myndigheterna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter. Regeringens stöd till myndigheterna kan delas in i tre perioder, 2005-2007, 2008-2010 respektive 2013-2018.

### 2005–2007 – JämStöd

År 2005 tillsattes utredningen Jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten (dir. 2005:7), med uppgift att vara ett stöd för de statliga myndigheternas, inklusive Regeringskansliets, arbete med jämställdhetsintegrering. Utredningen, som tog namnet JämStöd, hade bl.a. i uppdrag att informera om och ta fram metoder och utbildningar i jämställdhetsintegrering. Utredningen samlade sammanlagt 1 600 personer från den statliga förvaltningen till olika aktiviteter. I sitt slutbetänkande (SOU 2007:15) pekade utredningen på behovet av fortsatt stöd och stimulans av jämställdhetsintegrering i offentlig verksamhet.

### Stöd till myndigheterna 2008–2010 – Program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi)

Mot bakgrund av det stödbehov som JämStöd identifierade fick Göteborgs universitet, Nationella sekretariatet för genusforskning, (i fortsättningen benämnt Genussekretariatet), i uppdrag att bygga upp ett tillfälligt stöd för statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. Stödet bedömdes på sikt kunna tillgodoses på en fristående konsultmarknad, varför en permanent stödstruktur inte ansågs nödvändig. I uppdraget, som kom att benämnas program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi), ingick bl.a. att vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering, etablera ett forum för erfarenhetsutbyte och informera om jämställdhetsintegrering, samt skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering. I uppdraget ingick också att överväga möjligheterna att utveckla och tillhandahålla en vägledning, eller annat lämpligt stöd, för upphandling av konsulttjänster på området. I uppdraget ingick även att bidra till en ökad kunskap och bättre kommunikation mellan leverantörer och kunder inom området. Universitetet skulle samråda med berörda parter, såsom universitet och högskolor, länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting.

I den utvärdering av Jämi som genomfördes av en oberoende konsult 2010 identifierades ett antal faktorer som försvårat genomförandet av uppdraget och som medfört att programmet inte hade lyckats verka som den brygga mellan teori och praktik som var intentionen. Regeringens styrning av programmet bedömdes som otydlig och gav inte sekretariatet tillräckliga förutsättningar för framgång. Uppdraget att stimulera konsultmarknaden att tillhandahålla stödet till myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering var inte realistiskt, då det saknades tydliga styrmedel riktat mot myndigheterna. De myndigheter som sekretariatet skulle stödja saknade egna, motsvarande uppdrag att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. Behovet av att stödstrukturen består av både



teoretiker och praktiker inom jämställdhetsområdet lyftes fram, varför valet av ett universitet som huvudman för uppdraget ifrågasattes.

### **2013–2018 Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM)**

Mot bakgrund av JämStöds slutbetänkande, lärdomarna från utvärderingen av Jämi och satsningen Hållbar jämställdhet (HåJ), (se avsnitt 2.6.3.), initierade regeringen utvecklingsprogrammet för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). Programmet utformades utifrån ett identifierat behov av regeringens åtgärder i fråga om styrning, stöd, uppföljning och samordning.

Syftet med JiM är att stärka och vidareutveckla statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. Målet med programmet är att deltagande myndigheters verksamhet ska utvecklas så att den ännu bättre bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Utgångspunkten är en tydlig styrning med uppdrag till myndigheterna att jämställdhetsintegrera sin kärnverksamhet. Myndigheterna erbjöds, på samma sätt som i Jämi, stöd från Genussekretariatet, men genomförandet av uppdraget att jämställdhetsintegrera verksamheten lades på myndigheterna. Respektive ansvarigt statsråd svarar för uppföljningen av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsministern har kontinuerligt träffat berörda myndighetschefer för att få en samlad bild av myndigheternas arbete samt för att främja erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna. Utvecklingen av JiM sedan starten 2013, kan delas in i tre faser (JiM 1, JiM 2 och JiM 3).

#### *2013–2014 (JiM 1)*

År 2013 uppdrog regeringen till 18 utvalda myndigheter att ta fram en plan för hur respektive myndighet skulle nå de jämställdhetspolitiska målen genom att identifiera utvecklingsbehov, mål och aktiviteter. Planen skulle redovisas september 2013 och genomföras under 2014. Tanken var att lärdomarna från programmet skulle spridas till andra relevanta myndigheter och bidra till utveckling av deras verksamheter. Sammanlagt avsattes 24,6 miljoner kronor för stöd till myndigheterna att genomföra uppdraget.

Göteborgs universitet fick samtidigt i uppdrag att ge stöd till myndigheterna under perioden. Arbetet utfördes av Genussekretariatet. I uppdraget ingick bl.a. att ge stöd i planering och genomförande av myndigheternas uppdrag och att anordna forum för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter. I uppdraget ingick också att identifiera och sprida lärande exempel samt sammanställa resultatet av myndigheternas arbete. I beslutet betonade regeringen att det är varje myndighet som ansvarar för jämställdhetsintegrering inom sitt verksamhetsområde.

Regeringen bedömde att satsningen, som pågick under 2013 och 2014, hade varit framgångsrik men att den hade varit för kortsiktig. Utvecklingsprogrammet kom därför att utökas i två steg och förlängas till och med 2018.

År 2014 utökades programmet med 23 nya myndigheter i en fyraårig satsning som kom att omfatta totalt 41 myndigheter. En skillnad mot tidigare uppdrag var att uppdraget avsåg en längre tidsperiod (2015–2018) och att myndigheternas planer skulle redovisa hur arbetet med jämställdhet långsiktigt skulle integreras i myndighetens ordinarie verksamhet. Redovisningen av uppdraget skulle ske årligen i myndighetens årsredovisning.

Göteborgs universitet (Genussekretariatet) fick fortsatt uppdrag att stödja arbetet, samt att löpande utvärdera det.

I sina planer, som redovisades till regeringen hösten 2015, redogjorde myndigheterna för utvecklingsbehov och hur brister i verksamheten skulle åtgärdas. Planerna innehåller aktiviteter som exempelvis utveckling av jämställdhetsintegrering av styrprocesser och styrdokument, kompetensutveckling för personal, samt utveckling av rutiner för resursfördelning, bemötande och myndighetsutövning.

### 2016–2018 (JiM 3)

År 2015 beslutade regeringen att utvidga JiM till att omfatta totalt 59 myndigheter och en organisation med förvaltningsuppgifter, Folkbildningsrådet. De ytterligare 18 myndigheterna och organisationen gavs liknande JiM-uppdrag som i tidigare omgångar. En skillnad var att uppdraget avsåg en något kortare tidsperiod (2016–2018).

Göteborgs universitet (Genussekretariatet) gavs i uppdrag att stödja arbetet i de tillkommande myndigheterna. Det nya uppdraget omfattade också stöd till jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och utveckling av webbplatsen jämställ.nu.

## 2.6.3 Jämställdhetsintegrering regionalt och lokalt

Länsstyrelserna har under lång tid varit viktiga aktörer inom jämställdhetspolitiken genom sitt uppdrag att verka för de jämställdhetspolitiska målens genomslag i länen. De särskilt sakkunniga i jämställdhet vid länsstyrelserna har inneburit ett långsiktigt stöd för regionala och lokala aktörers arbete med jämställdhetsintegrering. Av länsstyrelsernas rapportering till regeringen framgår att de regionala jämställdhetspolitiska utmaningarna följer de nationella utmaningarna på området, t.ex. könsstereotypa val av utbildningar, könssegregerad arbetsmarknad och kvinnors högre ohälsotal. Samtidigt finns det stora regionala skillnader, t.ex. har flera län utmaningar kopplade till landsbygdsutveckling när kvinnor lämnar länet för att utbilda sig, medan männen stannar kvar.

### Det regionala arbetet med jämställdhetsintegrering och regeringens insatser på området

I syfte att stärka förutsättningarna för länsstyrelserna att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet infördes 1994 ett krav på alla länsstyrelser att ha en särskilt utpekad jämställdhetsexpert. Länsexpertens uppgift var att främja jämställdhetsarbetet i länet genom att

följa upp de övergripande målen, utveckla metoder, samordna statlig och kommunal verksamhet genom att initiera, stödja och följa upp jämställdhetsarbetet, utgöra ett stöd för länets företag och arbetsplatser samt samverka med JämO i frågor som rörde jämställdhet i arbetslivet.

I länsstyrelseinstruktionen 1997 reglerades att alla länsstyrelsens sakområden skulle ha en länsexpert. Efter en senare översyn och förändring av länsstyrelsens instruktion, kvarstår i dag enbart regleringen för sakområdet jämställdhet. Av instruktionen framgår att länsstyrelserna ska verka för att de jämställdhetspolitiska målen får genomslag i länet, samt att de ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkers villkor. Länsstyrelsen ska även ”genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta”.

I syfte att stärka länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering gav regeringen Länsstyrelsen i Gotlands län i uppdrag att under 2013–2014 genomföra en utvecklingssatsning. Syftet med utvecklingssatsningen, som fick namnet Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ), var att skapa förutsättningar för länsstyrelserna att gemensamt och var för sig verka för att de jämställdhetspolitiska målen uppnås, samt att stödja aktörer i arbetet med jämställdhetsintegrering. Genom regleringsbrevet för 2015 förlängdes uppdraget ett år. I uppdraget ingick att lämna förslag på hur länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering skulle kunna utvecklas i framtiden. Länsstyrelsen i Gotlands län lämnade slutrapport för uppdraget den 31 januari 2016.

Samtliga 21 länsstyrelser gavs 2013 i uppdrag att utveckla länsstrategier för jämställdhetsintegrering för perioden 2014–2016, både i det utåtriktade arbetet i länet och i den interna verksamheten. De strategier som länsstyrelserna har utarbetat med anledning av uppdraget fokuserar bl.a. på könsstereotypa utbildningsval, den könssegregerade arbetsmarknaden, löne- och pensionsskillnader och kvinnors högre ohälsotal. Flera av länen har också andra handlingsplaner och strategier som grund för sitt arbete, såsom handlingsplaner för jämställd regional tillväxt eller strategier för mäns våld mot kvinnor.

Flera länsstyrelser bedrev ett aktivt arbete med jämställdhetsintegrering även innan LUJ, men efter utvecklingssatsningen har samtliga länsstyrelser ett mer organiserat arbete med jämställdhetsintegrering och arbetet har fått större spridning. Kunskapsnivån har höjts och den gemensamma bilden av länsstyrelsernas jämställdhetsuppdrag har stärkts.

Aktörer med regionalt utvecklingsansvar har haft i uppdrag att ta fram och genomföra handlingsplaner för jämställd regional tillväxt för perioden 2012–2014. Detta har inneburit ett ökat fokus på jämställdhet i planering och genomförande av program och projekt inom det regionala tillväxtarbetet och att allt fler regioner i dag använder sig av jämställdhet som ett medel för att uppnå hållbar regional tillväxt.

### **Det lokala arbetet med jämställdhetsintegrering och regeringens insatser på området**

Möjligheterna att skapa ett jämställt samhälle är i stor utsträckning beroende av den lokala nivåns förutsättningar och förändringskraft. I

egenskap av arbetsgivare har kommuner, landsting och regioner ett ansvar att främja jämställdhet i enlighet med diskrimineringslagen. Kommunernas, landstingens och regionernas verksamhet styrs i hög grad av s.k. speciallagar såsom skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Inom dessa lagar finns det områden som mer eller mindre explicit berörs av de nationella jämställdhetspolitiska målen.

Flera kommuner, landsting och regioner har fastställt övergripande jämställdhetsmål som överensstämmer med det nationella jämställdhetsmålet och tagit fram program och strategier för det interna och externa jämställdhetsarbetet. Det interna arbetet avser främst det personalinriktade arbetet och det externa arbetet fokuserar främst på verksamheten, dvs. den service och de tjänster och varor som produceras. Över 100 kommuner och landsting har undertecknat den Europeiska deklarationen för jämställdhet på lokal och regional nivå, CEMR-deklarationen. En majoritet av Sveriges befolkning omfattas av deklarationen, som lanserades 2006 av de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation, Council of European Municipalities and Regions (CEMR) i syfte att främja jämställdhetsarbetet i kommuner och regioner i Europa.

Genom propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147) avsatte regeringen medel till lokalt jämställdhetsarbete, det s.k. JämKom-projektet. Projektet drevs av Svenska Kommunförbundet i samarbete med ett antal kommuner. Inom ramen för projektet utvecklades metoder för jämställdhetsintegrering i den kommunala verksamheten. Sedan sammanslagningen av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2007 bedriver Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utbildning och olika former av utvecklingsarbete inom sina verksamheter. SKL erbjuder expertkunskap, intressebevakning, stöd och särskilda åtgärder inom sakfrågor som rör jämställdhetsutveckling, jämställdhetsintegrering och kvinnofridsfrågor.

SKL beviljades under 2008–2013 sammanlagt 245 miljoner kronor i bidrag av regeringen för att stödja utvecklingsarbete om jämställdhetsintegrering i kommuner och landsting/regioner genom programmet Hållbar Jämställdhet (HåJ). Programmet syftade till en likvärdig medborgarservice oavsett kön och till en jämnare resursfördelning till flickor och pojkar, kvinnor och män. 2014 beviljades SKL 5 miljoner kronor för att sprida erfarenheter och resultat av HåJ samt genomföra en effektutvärdering.

Inom ramen för HåJ genomförde 71 organisationer (46 kommuner, 13 landsting, 9 regionala förbund och 3 privata företag) 87 utvecklingsarbeten under den första programperioden, 2007–2010. Under den andra programperioden, 2011–2013, fördelades medel till utvecklingsarbeten i 53 organisationer (34 kommuner, 14 landsting och regioner, fyra samordningsförbund samt ett privat företag). Utvecklingsarbetena bestod bl.a. av kartläggningar av verksamheter ur ett jämställdhetsperspektiv, utbildning i genus och jämställdhet för politiker, chefer och medarbetare, samt införande av ett jämställdhetsperspektiv i styr- och ledningssystem. Ett antal konkreta förändringar av verksamheter genomfördes även som en följd av initiativen.

Utvärderingar visar att HåJ har varit en framgångsrik satsning i flera avseenden. Flera aktiviteter har genomförts som har lett till konkreta

resultat och effekter, bl.a. en högre kunskapsnivå om jämställdhet hos de primära målgrupperna. Ett annat resultat är portalen [www.jamstall.nu](http://www.jamstall.nu) med aktuellt material om jämställdhet. Portalen, som drivs av Göteborgs universitet (Genussekretariatet), länsstyrelserna, SKL, Svenska ESF-rådet och Verket för innovationssystem (Vinnova), innehåller bl.a. praktiska exempel och verktyg som förenklar och kvalitetssäkrar arbetet med jämställdhet och fungerar därmed som en kunskapsbank för praktiker inom jämställdhetsområdet. Enligt en utvärdering har arbetet med jämställdhetsintegrering också gett avtryck på verksamhetsnivå. Kartläggningar av jämställdhet sker, framför allt genom könsuppdelad statistik och granskning av arbetssätt och rutiner, t.ex. anvisningar, checklistor och initiering av nya utbildningsinsatser inom området och i kvalitetsarbetet. Effekter på brukarnivå märks framför allt inom kultur- och fritid, socialtjänst, barnomsorg, omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, stadsplanering och utbildning. Effekterna avser bl.a. förändrat bemötande, nya arbetssätt och högre kvalitet i tjänsterna.

Utvärderingarna av HåJ visar att det finns behov av fortsatt utveckling och stöd till arbetet med jämställdhetsintegrering på lokal nivå. Enligt utvärderarna har deltagarna haft svårt att göra analyser av kartläggningarna av jämställdhet, att påverka politiska beslut och att bidra till omfördelning av resurser. Verksamheternas kärnprocesser – välfärds-tjänster, myndighetsutövning och långsiktig samhällsutveckling – har också varit svåra att påverka. Det finns även generella brister i uppföljningen av verksamheter i kommuner och landsting/regioner. Även om det goda exemplet i makt är stor har positiva resultat inte alltid dokumenterats, utvärderats eller aktivt spridits vidare, vilket innebär att framgångsrika lokala insatser blir avgränsade och inte leder till strategisk påverkan. SKL har i sitt arbete med Öppna Jämförelser Jämställdhet sett att kommuner som deltagit i HåJ rankas högre än de som inte deltagit i HåJ när det gäller jämställd service till invånarna.

Enligt en enkätundersökning som Jämställdhetsutredningen genomförde på lokal nivå finns det påtagliga skillnader mellan kommuner som har deltagit i HåJ-programmet och kommuner som inte har deltagit. Det är företrädesvis HåJ-kommuner som har jämställdhetsmål som relaterar till de nationella målen. Närmare en tredjedel av övriga kommuner har inga jämställdhetsmål eller mål som endast i liten utsträckning relaterar till de nationella målen. Därtill har HåJ-kommunerna i större utsträckning än övriga kommuner etablerat en infrastruktur för arbetet med jämställdhet, som t.ex. en särskild organisation eller styrgrupp av tjänstemän och en politiskt tillsatt ansvarig för jämställdhet.

## 2.7 Genomförandet av jämställdhetspolitiken – erfarenheter och effekter

Under 2007–2014 genomfördes en särskild jämställdhetssatsning om totalt 2,6 miljarder kronor, varav 2,1 miljarder kronor förbrukades. Drygt hälften av medlen, omkring 1,2 miljarder kronor, fördelades till insatser rörande mäns våld mot kvinnor. Minst medel, 32 miljoner kronor, fördelades till insatser för att nå delmålet om en jämn fördelning av det

obetalda hem- och omsorgsarbetet. Syftet med satsningen, var att genom tidsbegränsade åtgärder skynda på utvecklingen mot jämställdhet och att komplettera och stärka arbetet med jämställdhetsintegrering.

Nästan 70 myndigheter tog del i satsningen, varav ett tiotal myndigheter genomförde flera insatser. Dåvarande Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) genomförde 32 insatser och Socialstyrelsen, 25 insatser. Även organisationer tog del av jämställdhetsinsatsningen, varav bidraget till SKL om 245 miljoner kronor för programmet Hållbar Jämställdhet (HåJ) tillhörde den största satsningen. Flera av myndigheternas insatser utgjordes av bidrag till projekt i kommuner, landsting och organisationer. Tyngdpunkten låg på att utveckla kunskap och nya metoder och arbetssätt.

### **2.7.1 Bristande förutsättningar i genomförandet**

När jämställdhetsinsatsningen inleddes fanns det få uttryckta intentioner med satsningen, vilket innebar svårigheter att förbruka medel under satsningens första år. Riksrevisionen visar i sin uppföljning av satsningen (RiR 2015:13) att det inte fanns tillräcklig beredskap eller kapacitet inom Regeringskansliet för att ta hand om den stora och plötsliga anslagsökning som regeringens särskilda jämställdhetsinsatsning innebar. En plötslig och betydande ökning av anslaget i kombination med en i stort sett oförberedd tjänstemannaorganisation, angavs som en förklaring till att alla medel som avsatts för satsningen inte förbrukades. Satsningen medförde en viss förskjutning av regeringens jämställdhetsarbete, från fokus på jämställdhetsintegrering till hantering av den särskilda satsningen och på särskilda åtgärder. En tydlig ambition var dock att stärka arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Under den första perioden 2007–2010 beslutade regeringen om tre handlingsplaner på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor, som kom att ligga till grund för beslut om fördelning och inriktning för hela perioden fram till 2014. Motsvarande handlingsplaner fanns inte för övriga delmål. Däremot beslutade regeringen om en strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet (skr. 2008/09:198). I strategin angavs övergripande och långsiktiga inriktningar för politiken, bl.a. insatser för att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden och i näringslivet och insatser för att främja jämställda villkor för entreprenörskap samt att uppnå ett jämställt deltagande i arbetslivet och jämställda arbetslivsvillkor.

### **2.7.2 Effekter och resultat av den särskilda jämställdhetsinsatsningen**

Jämställdhetsutredningen har visat att jämställdhetsinsatsningen har haft betydelse för myndigheternas arbete. Flera myndigheter har uppgett att de särskilda uppdragen tydliggjort arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheterna. Sett till satsningen som helhet har förhållandevis lite medel gått till insatser för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering inom statliga myndigheter. Åtterrapporeringen av den särskilda jämställdhetsinsatsningen har varit omfattande. Flera rapporter har lämnats av myndigheterna som redovisar insatserna och

myndigheternas bedömning av resultatet. Antalet externa utvärderingar är väsentligt färre och endast i ett par fall utgörs dessa av mer utförliga analyser av effekter. Dock visar följeforskning av Program för Hållbar Jämställdhet (HåJ) att programmet var framgångsrikt i många avseenden. I en lärande utvärdering av programperioden 2008–2013, gjord av utvecklingsföretaget Apel, framkommer att goda kortsiktiga, konkreta, resultat uppnåddes inom HåJ och att också långsiktiga effekter kunde skönjas i flera verksamheter. Sammanfattningsvis konstateras i Apels slutrapport att HåJ lett till ökad medvetenhet om jämställdhetsfrågor bland deltagande organisationer och att arbetet bidragit till verksamhetsutveckling och förändrade arbetssätt. Vidare visar den lärande utvärderingen av Apel att HåJ-programmet lett till en rad initiativ för att åstadkomma en strategisk och långsiktig påverkan på nationell nivå.

Jämställdhetsutredningen konstaterade att det saknas dokumenterade långsiktiga effekter av jämställdhetsatsningen som visar att jämställdheten mellan kvinnor och män har påverkats. Däremot finns det effekter i form av ökad kunskap och kompetens om jämställdhetsarbete i stort. En ökad specialisering har lett till ändrade arbetsformer, nya metoder för jämställdhetsarbetet och en förbättrad samverkan mellan områden och myndigheter. Vidare visade Riksrevisionens rapport att satsningen också har inneburit att nya problem har blivit synliggjorda och att medvetenheten om jämställdhetsfrågorna har ökat. Flera myndigheter uppger att deras ordinarie rutiner och arbetsformer numera omfattar ett jämställdhetsperspektiv. Både Riksrevisionen och Jämställdhetsutredningen framhåller dock att det är oklart hur varaktig effekten blir, men satsningens längd och storlek har lyfts fram som framgångsfaktorer.

### **2.7.3 Lärdomar inför det fortsatta arbetet**

Jämställdhetsutredningen genomförde både en enkätundersökning riktad till de myndigheter som deltog i den särskilda jämställdhetsatsningen och en intervjustudie med ett antal myndigheter med särskilda jämställdhetsuppdrag. Undersökningarna visar samstämmigt att myndigheterna efterfrågar mer återkoppling, både från regeringen i genomförandet av särskilda uppdrag och i arbetet med jämställdhetsintegrering av verksamheten. En majoritet av myndigheterna ser behov av tydligare mål för myndigheternas uppdrag och uppgifter i frågor som rör jämställdhet. Även i uppföljning av verksamheterna behöver jämställdhetsperspektivet bli tydligare. Myndigheterna efterfrågar också ett fortsatt stöd i jämställdhetsarbetet, bl.a. när det gäller kunskap om jämställdhetsarbete och stöd i arbetet med utveckling av metoder och arbetssätt. Enligt myndigheterna behöver jämställdhetsarbetet tid och utrymme för att förankras hos chefer och medarbetare för att bli en del i den ordinarie styrningen. Vad jämställdhet betyder för den egna verksamheten och hur arbetet bäst bedrivs är frågor som behöver förankras i organisationen och bli tydligt i ledningen av verksamheten.

Trots att jämställdhetsintegrering var den huvudsakliga strategin för jämställdhetspolitiken var det få åtgärder som hade sin utgångspunkt i strategin för jämställdhetsintegrering. Det finns dock inget motsatsförhållande mellan jämställdhetsintegrering och särskilda åtgärder,

snarare tvärtom. Enskilda regeringsuppdrag har spelat en viktig roll i att uppmärksamma behovet av ett utvecklat arbete med jämställdhet. Erfarenheter från satsningen indikerar att satsningar på integrering fungerar relativt effektivt, men att förutsättningarna att arbeta långsiktigt i stort är begränsade.

För att dra nytta av lärdomar från satsningen behöver arbetet följas upp. Myndigheterna efterfrågar uppföljning också på lite längre sikt, för att få bättre kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Utmaningarna förstärks av att området är tvärsektoriellt, vilket innebär att det är allas ansvar samtidigt som det också riskerar att bli ingens ansvar om uppföljningen brister. Enligt både Riksrevisionens rapport (RiR 2015:13) och Jämställdhetsutredningens betänkande (SOU 2015:86) förstärks detta problem av att det saknas en förvaltningsmyndighet eller annan struktur för att samla, samordna och ta hand om resultaten. Riksrevisionen framhåller att förvaltningsstrukturen på jämställdhetsområdet med delat ansvar mellan olika departement, avsaknad av en förvaltningsmyndighet och en varierad reglering av jämställdhet innebär att det saknas en struktur för att ta hand om resultaten av särskilda satsningar. Vidare anføres att det i dag saknas en samlad bild av vilka insatser som fungerar vilket innebär ett bristfälligt kunskapsunderlag i utformandet av framtida insatser. Riksrevisionen kommer fram till att det behövs ett bättre underlag, ett större utrymme för analys och strategiskt tänkande utifrån de jämställdhetspolitiska målen i genomförandet av jämställdhetspolitiken för att målen ska kunna nås. Riksrevisionens bedömning är att det behövs en institutionell struktur som stärker strategin om jämställdhetsintegrering.

## 2.8 Internationellt arbete på jämställdhetsområdet

Sverige ses ofta som ett föregångsland på jämställdhetsområdet, inte minst när det gäller välfärdsfrågor, kvinnors arbetskraftsdeltagande och politisk representation. Det finns en stor efterfrågan på att Sverige ska samarbeta med andra länder och internationella organisationer kring jämställdhet. Regeringen ser det som en prioriterad fråga att både driva på utvecklingen och bistå med kunskap om arbete för ökad jämställdhet på internationell nivå. Det internationella arbetet bidrar också till Sveriges nationella arbete genom lärande exempel på hur jämställdhetspolitisk förändring bedrivs i andra länder.

De senaste tio åren har utvecklingen, både inom FN och till viss del inom EU, huvudsakligen gått mot ett hårdnande motstånd mot frågor som rör sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Samtidigt har vissa märkbara framsteg gjorts genom ökad uppmärksamhet på barnäktenskap och kvinnlig könsstympning. Även förhandlingar om åtgärder mot våld mot kvinnor och flickor väcker motstånd hos vissa ländergrupper i FN, men då främst kopplat till skrivningar om SRHR. Utvecklingen gör att det internationella arbetet fortsatt behöver prioriteras och bli än mer strategiskt för att kunna slå vakt om uppnådda feministiska framgångar och ytterligare flytta fram positionerna. Se även avsnitt 6.6.6 om Sveriges feministiska utrikespolitik.



## 2.8.1 Jämställdhetsmålen vägledande också i EU-samarbetet

Målen för den svenska jämställdhetspolitiken utgör också mål för vad regeringen vill uppnå inom ramen för EU-samarbetet. Regeringen driver sedan många år aktivt att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i alla relevanta EU-processer. Det gäller såväl i beredning, förankring och förhandling av svenska ståndpunkter som i det proaktiva arbetet gentemot kommissionen och Europaparlamentet samt, när det bedöms strategiskt, andra medlemsstater. Främjande av jämställdhet ska enligt regeringen vara en central del av EU:s arbete.

Den formella utgångspunkten för kommissionens och medlemsländernas åtaganden när det gäller jämställdhetsintegrering sker inom ramen för ministerrådets årliga uppföljning av FN:s handlingsplan för jämställdhet, Pekingplattformen (se avsnitt 2.8.3). Uppföljningen sker genom att ministerrådet antar slutsatser inom något av plattformens strategiska områden.

Under det svenska ordförandeskapet i rådet 2009 lyfte Sverige på olika sätt jämställdhet som en central faktor för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Syftet var att stärka jämställdhetsperspektivet i EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020 (EU 2020) som 2010 kom att ersätta Lissabonprocessen. Sverige medverkade aktivt till att sysselsättningsmålet i EU 2020 kom att både omfatta och gälla lika för kvinnor och män. Sverige har arbetat metodiskt och strategiskt inom ramen för EU 2020-strategin för att stärka jämställdhetsdimensionen i kommissionens årliga tillväxtöversikt. Sverige har även lyft fram den tillväxtpotential som ett ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor innebär, men Sverige har också aktivt och framgångsrikt drivit frågor om tillgång till kvalitativ barnomsorg och möjligheter att förena arbetsliv med familjeliv. Sverige bedriver också ett kontinuerligt påverkansarbete för att jämställdhet ska genomsyra samarbetet om forskning och högre utbildning. Det gäller bl.a. annat mål för jämnare könsfördelning bland professorer och en jämställd fördelning av forskningsanslag.

Samarbetet för att bekämpa mäns våld mot kvinnor sker främst genom erfarenhetsutbyte och kunskapshöjande insatser, eftersom åtgärderna framför allt baseras på nationell kompetens. Europaparlamentet och rådet har under senare år drivit på kommissionen att arbeta mer strategiskt med frågan. Sverige anordnade under sitt ordförandeskap i rådet 2009 en expertkonferens om mäns våld mot kvinnor. Sverige lyfte också frågan om människohandel och tog initiativ till att inrätta en EU-samordnare för frågorna. Sverige har också bidragit till EU:s policy när det gäller människohandel, bl.a. genom att sprida information om de svenska erfarenheterna av förbud mot köp av sexuella tjänster som ett sätt att motverka efterfrågan av sexuella tjänster.

Sverige var en starkt pådrivande aktör inför inrättandet av Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) 2007. Institutet, som har sitt säte i Vilnius, har i uppdrag att stödja såväl medlemsländerna som kommissionen i jämställdhetsarbetet. En annan viktig roll är att följa upp utvecklingen mot jämställdhet i EU genom ett index som är sammanställt utifrån nationell könsuppdelad statistik. Indexet visar stora skillnader mellan EU-länderna, med Sverige och övriga nordiska länder på topplaceringar i

de senaste mätningarna 2012 och 2015. Sverige var representerat i styrelsen under de första två mandatperioderna och återinträder i styrelsen 2016. Skr. 2016/17:10

### **Färdplan, strategi eller åtagande: framåt eller på stället marsch?**

Vägledande för kommissionens insatser på jämställdhetsområdet 2010–2015 var en strategi, antagen som ett politiskt åtagande av hela kommissionen. Strategin, som ersatte den färdplan som styrde kommissionens insatser mellan 2005–2010, innehöll fem prioriteringar: ekonomisk självständighet, lika lön för lika arbete och arbete av lika värde, jämställdhet i beslutsfattandet, stopp för könsrelaterat våld samt främjande av jämställdhet utanför EU. Inför att strategin löpte ut 2015, var Sverige initiativtagare till, och starkt drivande i, att försöka förmå kommissionen att anta en ny och för hela kommissionen bindande jämställdhetsstrategi, gällande från 2016. EU-parlamentet har i två resolutioner riktat samma krav på kommissionen. Trots att kommissionen 2014 för första gången utnämnde en särskilt ansvarig kommissionär för jämställdhet har kommissionen inte hörsammat de upprepade kraven på att anta en ny jämställdhetsstrategi. Det visar på en del av svårigheterna med att prioritera och synliggöra jämställdhetsfrågorna i EU och ställer än högre krav på arbetet med jämställdhetsintegrering i pågående processer. Som ett sätt att delvis tillgodose de krafter som önskat se en ny jämställdhetsstrategi har jämställdhetskommissionären och dennes generaldirektorat beslutat om ett s.k. strategiskt åtagande för jämställdhet, med i princip samma prioriterade områden som i den nyligen utgångna strategin. Det strategiska åtagandet saknar dock strategins formella status och är därmed inte heller bindande för hela kommissionen. Det har på många håll uppfattats som en nedprioritering av kommissionens ambitioner på jämställdhetsområdet. EIGE konstaterade i studien *Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States. Area H: Institutional Mechanisms for the Advancement of Women* (2013) en trend, inom såväl kommissionen som i medlemsländerna, att integrera jämställdhetsfrågorna i arbetet med anti-diskriminering eller mänskliga rättigheter. EIGE kallar detta för en ”juridifiering” av jämställdhetsfrågorna, där fokus på lagstiftning riskerar att försvaga det aktiva arbetet med att utveckla och främja jämställdhet i vid mening. I EU manifesterades utvecklingen 2010 i och med att ansvaret för jämställdhets- och diskrimineringsfrågorna flyttade från Generaldirektoratet för sysselsättning till Generaldirektoratet för rättsliga frågor. EIGE menar att detta har lett till att jämställdhetsarbetet i dag på EU-nivå ofta sker utifrån ett mänskliga rättigheter-perspektiv, som huvudsakligen flyttar fokus från struktur- till individnivån. Enligt EIGE är risken att jämställdhetspolitiken därmed får sämre förutsättningar att angripa strukturella orsaker och diskriminering på samhällsnivå.

## 2.8.2 Sveriges arbete inom ramen för FN-samarbetet

Sverige har ett brett engagemang i FN och verkar aktivt för att stärka dess kapacitet på olika områden. Jämställdhet är ett av de prioriterade områdena inom svensk FN-politik. Sverige tillsammans med likasinnade länder och det civila samhället, är aktivt pådrivande för dessa frågor inom ramen för multilaterala förhandlingar och inom multilateralt bistånd, inklusive i FN:s normativa och operativa verksamhet.

UN Women är ett prioriterat samarbetsorgan och Sverige var pådrivande i UN Womens tillblivelse, vilket skedde genom ett beslut i FN:s generalförsamling 2010. Det finns dessutom ett aktivt bilateralt utbyte mellan Sverige och UN Women. Sverige har under flera år varit den största givaren totalt sett till organisationen.

Kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter, SRHR, är en central fråga. FN:s befolkningsfond, UNFPA, är här en prioriterad samarbetspartner och Sverige har under flera år varit en av de största givarna till organisationen. Sverige har haft olika strategier för dessa frågor i utvecklingspolitiken och utvecklingsarbetet sedan 90-talet. Utgångspunkten för strategierna är deklarationen och handlingsplanen, den s.k. Pekingplattformen, från FN:s kvinnokonferens i Peking 1995 och den s.k. Kairo-agendan, från konferensen om befolkning och utveckling (International Conference on Population and Development) från 1994 (se vidare avsnitt 2.8.3). En rad internationella möten från 2010-talet och framåt har inneburit komplicerade förhandlingar om SRHR och jämställdhet i frågor som rör rätten att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion, tillgång till sex- och samlevnadsundervisning och preventivmedel, kvinnor och flickors rätt och tillgång till säker och laglig abort, samt motverkande av barn- och tvångsäktenskap och kvinnlig könsstympning. Det är fortsatt tydligt att det med rådande förhandlingsklimat i FN är svårt att nå enighet i flera jämställdhetsfrågor, särskilt SRHR-frågor.

År 2000 antog FN en särskild säkerhetsrådsresolution, resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Resolution 1325 och dess efterföljande resolutioner syftar till att synliggöra hur kvinnor drabbas av väpnade konflikter, stärka skyddet av kvinnor i dessa sammanhang och öka kvinnors deltagande och inflytande i konfliktförebyggande, krishantering och fredsbyggande. Sverige är drivande i frågor som rör resolution 1325, både i bilaterala relationer, i regionala organisationer och inom FN. Sedan 2006 har Sverige haft en nationell handlingsplan för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet. Den tredje nationella handlingsplanen antogs 2016.

Sverige verkar även för att flickors och kvinnors perspektiv framkommer i det internationella arbetet för nedrustning och vapenkontroll. Sverige var en av de pådrivande krafterna för att säkerställa att FN:s vapenhandelsfördrag blev det första globala legalt bindande instrumentet som uttryckligen lyfter fram könsrelaterat våld.

Regeringens insatser för att förverkliga de jämställdhetspolitiska målen vägleds av internationella instrument och skyldigheter som Sverige åtagit sig. År 1979 antog FN:s generalförsamling konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, även kallad Kvinnokonventionen eller CEDAW (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women). Sverige var första land att ratificera konventionen 1980. Länder som ratificerat konventionen rapporterar med jämna mellanrum om hur konventionen efterlevs. År 2014 lämnade Sverige sin kombinerade 8:e och 9:e rapport till FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén). I rapporten beskriver regeringen vilka åtgärder som Sverige har vidtagit sedan föregående rapport lämnades 2006, och till följd av de rekommendationer Sverige fick 2008 av CEDAW-kommittén.

Sverige kallades till en dialog med CEDAW-kommittén den 18 februari 2016 i Genève. Efter dialogen lämnade CEDAW-kommittén rekommendationer till Sverige. Kommittén välkomnade bl.a. att den nuvarande regeringen har förklarat sig vara en feministisk regering. Kommittén välkomnade också ett antal framsteg som gjorts sedan Sveriges senaste rapport, bl.a. de grundlagsändringar som infördes år 2011 för ett könsneutralt språkbruk, förstärkningen av diskrimineringslagen 2009 samt handlingsplanen för en feministisk utrikespolitik 2015–2018. Kommittén kritiserade bristande styrning av jämställdhetspolitiken och påpekade att regeringen bör överväga att inrätta en jämställdhetsmyndighet. Kommittén lämnade ett flertal rekommendationer som rör flyktingfrågor. Bl.a. uppmanades Sverige att ha ett jämställdhetsperspektiv i mottagandet och i prövningen av asylansökningar. CEDAW-kommittén framförde även att Sveriges bör avsätta mer medel för spridningen av information om konventionen och stödja utbildningsinsatser för domare, åklagare och advokater om konventionen, dess fakultativa protokoll, kommitténs allmänna rekommendationer och kommitténs syn på enskilda meddelanden om och resultat av utredningar i syfte att göra det möjligt för dem att återropa dessa instrument i nationella domstolar. Då det gäller insatser för att förhindra våld mot kvinnor uppmanades Sverige att anta en nationell strategi på området, undanröja hinder som gör att kvinnor inte polisanmäler våldsbrott och utvärdera Polismyndighetens och rättsväsendets hantering av sexualbrott. Kommittén rekommenderade även Sverige att förbättra kapaciteten vid skyddade boenden och kriscentrum samt att stödet till kvinnor och flickor som vill lämna prostitution stärks. Kommittén uppmanade Sverige att intensivt satsa sina ansträngningar för att säkerställa att män och kvinnor ges lika möjligheter på arbetsmarknaden samt skapa fler möjligheter för kvinnor att arbeta heltid, öka incitamenten för män att utnyttja föräldraledighet och vidta särskilda åtgärder för att avskaffa yrkesmässig segregering och minska löneklyftan. Sverige ombads därtill att analysera grundorsakerna till ökningen av arbetsrelaterade sjukdomar och sjukskrivningar bland kvinnor i syfte att anta strukturella lösningar. Utöver CEDAW arbetar Sverige med jämställdhet och kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna även inom ramen för andra konventionsåtaganden.

Vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 antogs Pekingplattformen (Beijing Declaration and Platform for Action). Pekingplattformen, som är FN:s handlingsplan för Kvinnokonventionen, har antagits av 189 länder. Plattformen innehåller 12 centrala områden som rör kvinnors livssituation; fattigdom, utbildning, hälsa, våld, väpnade konflikter, ekonomisk makt, beslutsfattande, institutionella mekanismer för jämställdhetsarbetet, unga flickors situation, media och miljö. Sverige deltar aktivt i uppföljningen av Pekingplattformen vid FN:s Kvinno-kommission (Commission on the Status of Women, CSW). Kvinno-kommissionen träffas en gång om året för att utvärdera utvecklingen inom området, identifiera nya utmaningar samt formulera nya policy-initiativ.

Kvinnokommissionens 60:e möte 2016 behandlade temat kvinnors egenmakt och kopplingen till hållbar utveckling och mötet antog överenskomna slutsatser som bl.a. uppmanade till att integrera jämställdhet i genomförandet av Agenda 2030. Merparten av Sveriges och EU:s prioriteringar i förhandlingarna under CSW förändras inte nämnvärt över tid, vilket beror på att det är ett par frågor som årligen möter samma motstånd i förhandlingarna – oavsett huvudtema – och som därför måste bevakas och försvaras. Till dessa hör bl.a. frågor om SRHR, vissa former av våld mot kvinnor och flickor samt synen på familjers roll i samhället och kvinnans roll i familjer. Stående utgångspunkter för Sverige är att återbekräfta tidigare åtaganden och understryka vikten av implementering av Pekingplattformen, att driva ett starkt rättighetsperspektiv för kvinnor och flickor och att bekräfta de mänskliga rättigheternas universalitet, att inte acceptera referenser som sanktionerar våld mot eller diskriminering av kvinnor och flickor genom återopandet av tradition eller sedvänja, samt betydelsen av jämställdhetsintegrering och användandet av könsuppdelad statistik.

## **2.8.4 Europarådet**

Europarådet bedriver sedan 1980-talet ett aktivt jämställdhetsarbete. År 2012 lanserades ett jämställdhetsprogram i syfte att systematiskt jämställdhetsintegrera alla Europarådets politikområden. I Europarådets jämställdhetsstrategi 2014–2017 anges fem strategiska områden, nämligen att bekämpa könsstereotyper och sexism, att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor, att garantera jämställd tillgång till rättvisa, ett jämställt deltagande i politiskt och offentligt beslutsfattande samt att tillämpa jämställdhetsintegrering i alla policys och åtgärder. Strategin följs upp årligen i en rapport.

Bekämpandet av våld mot kvinnor har varit ett av Europarådets prioriterade områden sedan 1993. Europarådets konvention om bekämpandet av människohandel antogs 2005 och trädde i kraft 2008. Konventionen har tre syften. För det första att förebygga och bekämpa människohandel. För det andra att skydda brottsoffrens mänskliga rättigheter samt utforma skydd och hjälp till brottsoffer och vittnen för att säkerställa att utredning och åtal genomförs effektivt. För det tredje syftar den till att främja internationellt samarbete i insatser. Genom

konventionen inrättades en särskild övervakningsmekanism för att säkerställa tillämpningen.

År 2011 antogs Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, även kallad Istanbulkonventionen. Sverige signerade konventionen samma år och ratificerade konventionen 2014. I Istanbulkonventionen konstateras bl.a. att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning. Detta utgör både en kränkning av individen och ett hinder för kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna samt för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

### 2.8.5 Övrigt internationellt och nordiskt samarbete

Sverige deltar i samarbetet inom ramen för Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic States (CBSS)) när det gäller frågor om människohandel för sexuella och andra ändamål. Regeringen har bl.a. finansierat utbildningar och informationskampanjer samt en tjänst inom ramen för CBSS Aktionsgrupp mot människohandel. Två utbildningar har anordnats för diplomatisk och konsulär personal i CBSS medlemsländer för att öka förmågan att upptäcka och hantera fall av misstänkt människohandel. Utbildningsprogrammet resulterade i en handbok som stöd för handläggning av människohandelsärenden. Vidare finansieras projekt för att samla in data kring människohandel i regionen samt riktlinjer för kommuner kring hantering av människohandelsoffer.

Det nordiska samarbetet på jämställdhetsområdet följer femåriga samarbetsprogram kring prioriterade teman. Arbetet samordnas kring årliga roterande ordförandeskap mellan de nordiska länderna. Utredningar, kartläggningar, konferenser syftar till att stärka ländernas nationella arbete på jämställdhetsområdet. De nordiska ländernas och självstyrande områdenas jämställdhetsarbete väcker stort intresse internationellt vilket förpliktigar att medverka och sprida erfarenheter i olika internationella fora. Samarbete har också skett i Nordens närområden såsom med de baltiska staterna, Nordvästra Ryssland och Arktis. De nordiska länderna medverkar och genomför aktiviteter årligen vid CSW. Teman som samarbetet har lyft är t.ex. kön och makt, kön och ungdom, jämställdhet på arbetsmarknaden, i utbildning, kön, etnicitet och jämställdhet, könsrelaterat våld, människohandel för sexuella ändamål och prostitution.

Inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) introducerades år 2010 ett jämställdhetsinitiativ som en integrerad del av en bredare agenda för att utveckla en politik för en starkare, mer inkluderande och hållbar tillväxt. Som en följd av detta initiativ antog det årliga ministermötet (MCM) 2013 en rekommendation om jämställdhet inom utbildning, arbetsliv och företagande. Rekommendationen var ett led i att uppdatera, bredda och stärka OECD:s rekommendationer på jämställdhetsområdet som togs fram 1980. Rekommendationen, som för första gången följdes upp 2016, fokuserar på att underlätta för kvinnor och män att förena arbete och föräldraskap,

främja kvinnors arbetskraftsdeltagande, ojämsställda löner, motverka sexuella trakasserier på arbetsplatser samt de olika former av diskriminering och utsatthet som särskilt drabbar kvinnor från missgynnade minoritetsgrupper och invandrade kvinnor.

## 2.9 Jämställdhetsindikatorer

I syfte att förbättra uppföljningen av de jämställdhetspolitiska målen gav regeringen Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utveckla jämställdhetsstatistiken och indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken. Det första uppdraget gavs 2008 och en ny portal för jämställdhetsstatistiken och indikatorerna var på plats 2012. Det finns närmare 90 indikatorer, i huvudsak redovisade i form av tabeller, som beskriver centrala aspekter av de jämställdhetspolitiska målen. Portalen rymmer även jämställdhetsstatistik inom olika temaområden. Indikatorerna avser nationell nivå och är i huvudsak resultatindikatorer. Statistiken uppdateras vid två tillfällen varje år.

Regeringen har 25 jämställdhetsindikatorer som presenterades för första gången i budgetpropositionen för 2013 och som följs upp årligen. Indikatorerna tillsammans med den utvecklade jämställdhetsstatistiken utgör en viktig grund för jämställdhetspolitikens uppföljning och en viktig del i SCB:s samlade jämställdhetsstatistik.

SCB redovisar och följer upp jämställdhetens utveckling vartannat år i skriften På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet (lathunden utkom senast 2016). Även på regional och lokal nivå har liknande produkter tagits fram.

Det finns även indikatorer som regeringen använder för att följa det interna arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. Arbetet har följts upp sedan 2004 då en systematisk och strukturerad styrning av arbetet inom Regeringskansliet påbörjades genom att regeringen beslutade om en plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (N2004/03108/JÅM). Uppföljningen av arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet har utgått från ett antal indikatorer som fastställdes i planen 2004. Indikatorerna har modifierats några gånger och sedan 2008 genomför SCB årliga kvantitativa uppföljningar av arbetet i Regeringskansliet utifrån en uppsättning indikatorer som har utvecklats vidare utifrån det regeringsbeslut som styrte arbetet inom Regeringskansliet under 2012–2015.

Indikatorer som har bäring på jämställdhetspolitikens utfall används också av andra statliga myndigheter samt av kommuner och landsting. Det finns således redan både resultat- och processindikatorer som är relevanta att följa för olika delar av jämställdhetspolitiken. I avsnitt 5.3 redogörs även för regeringens bedömning i fråga om indikatorer på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. En tydlig struktur och en mer sammanhållen uppföljning av jämställdhetspolitiken på nationell nivå med en underbyggd analys saknas dock.

Regeringen fastslog redan på 1960-talet att det är nödvändigt att involvera män i arbetet för jämställdhet i Sverige och detta har därefter återkommande betonats. Förändrade handlingsmönster hos män och pojkar är en grundläggande förutsättning för att förverkliga samtliga jämställdhetspolitiska delmål liksom det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Den utsträckning i vilken män på olika sätt handlar jämställdhetsinriktat varierar med bl.a. utbildnings- och inkomstnivåer. Utredningen Män och jämställdhet (2014:6) påtalar ett samband mellan handlingar och attityder till jämställdhet som man bedömer har blivit alltmer positiva hos flertalet män i Sverige. Samtidigt konstaterar utredningen att okunskap och likgiltighet ännu är en utmaning i sammanhanget liksom att grupper av män ger uttryck för sexism och anti-feminism och utsätter kvinnor för hot och trakasserier, inte minst på nätet.

Forskning om män, genus och maskulinitet är i dag ett internationellt sett väletablerat forskningsfält inom vilket Sverige och Norden har en stark ställning. Flera organisationer arbetar i dag med frågor om män och jämställdhet. I internationella sammanhang (FN, EU m.fl.) har dessa frågor alltmer kommit att uppmärksammas som centrala från såväl jämställdhetspolitisk som utvecklingspolitisk synpunkt.

Regeringen har genomfört en mängd insatser med fokus på män, inte minst i syfte att motverka mäns våld mot kvinnor. Både Socialstyrelsen och Kriminalvården har sedan 2007 haft flera uppdrag rörande insatser för män som begått våldsbrott mot närstående samt sexualbrott. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har sedan 2011 haft uppdrag om jämställdhet, maskulinitet och våld som innefattat en studie av unga mäns attityder och värderingar i dessa frågor, utbildningsinsatser och framtagande av metoder för universell våldsprevention med ett genusperspektiv. Som en fortsättning på detta arbete har regeringen uppdragit åt myndigheten att aktivt främja användningen av våldsförebyggande program bland unga män i kommuner och det civila samhället 2015–2017. Statens skolverk har fått i uppdrag att under samma period utvärdera genomförandet av ett sådant program i ett antal skolor.

Skolverket hade 2012–2014 även regeringens uppdrag att kartlägga och analysera åtgärder i syfte att öka andelen män i förskolan liksom att genomföra en samlad insats för detta ändamål. Regeringen gav i september 2012 en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera frågor som rör män och jämställdhet samt sprida kunskap och uppmuntra till dialog om frågor som berördes av uppdraget. (dir. 2012:97). Utredaren överlämnade sitt betänkande Män och jämställdhet (SOU 2014:6) i januari 2014. Utredningen lyfte fram behovet av mångsidiga analyser av män, som tar fasta på mäns makt, samt hur maskulinitet kan relatera till sårbarhet och att olika grupper av män har skilda villkor och erfarenheter i samhället. Utredningen underströk att män behöver ta ett ökat ansvar för jämställdhet och att jämställdhetspolitiken i större utsträckning bör inkludera frågor om män och maskulinitet. Utredningens betänkande var en viktig utgångspunkt för den överenskommelse om att under 2016 stärka jämställdhetsarbetets inriktning mot män,



pojkar och maskulinitetsfrågor som regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) träffade 2015. En mer utförlig beskrivning av överenskommelsen finns i avsnitt 6.6.2.

## 2.11 Jämställdhet i arbetet för minskad segregation

En grundsten i den svenska modellen är ett hållbart samhälle som håller ihop. Klyftor och segregation har dock vuxit under lång tid. Aktuella jämställdhetsfrågor som rör socialt utsatta områden är t.ex. kvinnors upplevelser av inte kunna röra sig fritt, unga kvinnors och flickors tillgång till exempelvis fritidsaktiviteter samt SRHR-frågor. MUCF visar i sin FOKUS-rapport 2015, om ungas sexuella och reproduktiva rättigheter, att unga tjejer i socioekonomiskt utsatta områden är den mest begränsade gruppen vad gäller dessa rättigheter. Dessa problem har ofta en koppling till hedersnormer och hedersrelaterat förtryck.

## 2.12 Jämställdhet, miljö och klimat

På samma sätt som fattigare länder har ett mindre ekologiskt fotavtryck och lägre växthusgasutsläpp än rikare länder, så skiljer sig olika inkomstgruppers ekologiska fotavtryck och utsläpp åt inom länder.

Män har i genomsnitt högre inkomst än kvinnor vilket är en förklaring till att män generellt sett har en högre klimat- och miljöpåverkan. Människors klimatpåverkan kommer till stor del från vår energi-konsumtion. Kvinnor och män har liknande konsumtionsmönster vad gäller energi med ett viktigt undantag, transporter. Män åker mer bil medan kvinnor åker mer kollektivt. Styrmedel som stärker kollektivtrafik förbättrar generellt sett tillgänglighet för kvinnor mer än för män medan det omvända gäller för styrmedel som underlättar och gör det förmånligt att köra bil. Biltrafiken står för en stor del av transporternas klimatpåverkan varför synergieffekter finns mellan strävan efter minskad klimatpåverkan och ökad jämställdhet.

Män har också ofta ett annat konsumtionsmönster vad gäller föda och har en större köttkonsumtion än kvinnor. Det är också framför allt kvinnor som varit intresserade av att handla begagnade varor, vilket delvis hänger samman med kvinnors lägre inkomster. De nya koncepten, delningsekonomi och kollaborativ konsumtion, intresserar dock också män.

Dagens pressade situation för både kvinnor och män att få livspusslet att gå ihop med jobb, barn, fritid, gamla föräldrar etc. kan leda till en mer ohållbar konsumtion beroende på bristen på av tid. Genom att studera och ta hänsyn till olika konsumtionsmönster och livssituationer bland kvinnor och män kan mer träffsäkra styrmedel och arbetsmodeller utvecklas för att uppnå mer hållbara konsumtionsmönster och förbättrad livskvalitet för alla.

## 3 Inriktning och mål för jämställdhetspolitiken

Skr. 2016/17:10

Sverige har en feministisk regering. Regeringens jämställdhetspolitik bygger på det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhet är en fråga om rättvisa och en viktig del av samhällsbygget. Jämställdhet bidrar också till ekonomisk utveckling genom att både kvinnor och mäns potential tas tillvara. Regeringens jämställdhetspolitik tar sin utgångspunkt i en kunskap och förståelse om att kön och makt skapas och upprätthålls strukturellt i alla delar av samhället. Kön har en grundläggande betydelse för en människas möjligheter och villkor, på individ-, organisations- och samhällsnivå, i livets alla skeden. Sverige präglas fortfarande av stora skillnader i livsförutsättningar mellan kvinnor och män. Det finns systematiska skillnader mellan kvinnor och män när det gäller makt och inflytande, utbildning, yrke, position, inkomster, lön och karriär, obetalt hem- och omsorgsarbete, våldsutsatthet och hälsa. Därför tar regeringens jämställdhetspolitik sikte på att skapa rättvisa mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Jämställdhetspolitiken är också en central del i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Sverige ska vara ett föregångsland för jämställdhet, både nationellt och internationellt.

I det här avsnittet presenteras regeringens övergripande mål och delmålen för jämställdhetspolitiken samt en beskrivning av hur regeringen ser på de områden som omfattas av målen.

De överväganden som redovisas i detta avsnitt har huvudsakligen sin grund i förslagen från Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86) och remissinstansernas synpunkter.

### 3.1 Utgångspunkter

Jämställdhetspolitiken utgår från en feministisk analys av samhället där de strukturer och processer som skapar ojämlikhet mellan kvinnor och män står i fokus. Maktbegreppet är centralt i jämställdhetspolitiken och tar sikte på bl.a. kvinnors och mäns inflytande, resurser och villkor, både kvantitativt och kvalitativt. De grundläggande särdragen i ett könsmaktssystem eller genussystem handlar om en uppdelning i två kön samt en isärhållning och segregering av dessa. Isärhållandet innebär att män och kvinnor, och det som ses som manligt respektive kvinnligt, hålls isär och ses som varandras motsatser. Denna segregering tar sig uttryck både horisontellt, bl.a. genom att kvinnor och män finns inom olika yrken och sektorer, och vertikalt, som ett hierarkiskt isärhållande där mannen/det manliga utgör normen och värderas högre. Jämställdhetspolitiken strävar efter att förändra denna strukturella ordning och de processer som resulterar i att kvinnor generellt har en svagare social, ekonomisk och politisk position i samhället än vad män har. De jämställdhetspolitiska målen formuleras därför utifrån grupperna kvinnor respektive män.

Utvecklingen mot jämställdhet har i hög grad drivits av kvinnor och till stor del bestått av kvinnors avancemang på traditionellt manliga arenor. Motsvarande rörelse av män mot kvinnodominerade fält är förhållandevis blygsam. Följden är en snedfördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete och ett könsuppdelat arbetsliv till främst kvinnors nackdel. De könsnormer och handlingsmönster som begränsar kvinnors livschanser kan också påverka mäns livschanser negativt vad gäller exempelvis pojkars möjligheter i skolan, mäns bristande relation till sina barn, mäns hälsa och ohälsa, social utsatthet och riskbeteenden samt mäns våldsutövande och våldsutsatthet. Mäns delaktighet är en förutsättning för förverkligandet av ett jämställt samhälle.

Kunskapen om hur olika maktordningar som baseras på kategorier som till exempel socioekonomisk bakgrund, etnicitet, funktionsförmåga, ålder, sexuell läggning och könsidentitet och könsuttryck påverkar kvinnors och mäns villkor och möjligheter har på senare tid ökat och tagit plats i det offentliga samtalet i större utsträckning. Regeringen anser att analyser av olika maktordningar i relation till kön kan ha stor betydelse för jämställdhetspolitikens genomslag och träffsäkerhet. Det finns ett behov av en större systematik när det gäller att arbeta med sådana intersektionella analyser i genomförande och uppföljning av jämställdhetspolitiken. Det bidrar till bättre prioriteringar och en större träffsäkerhet i utformningen av insatser och genomförandet.

Det är också viktigt med t.ex. ett barnrättsperspektiv, ett livscykelperspektiv och ett funktionshindersperspektiv i jämställdhetspolitiken.

Regeringen delar Jämställdhetsutredningens bedömning att en binär syn på kön kan vara problematisk, både ur ett jämställdhets- och ett transperspektiv, exempelvis för personer som inte identifierar sig enligt könsuppdelningen kvinna/man. Kön ska inte ha någon betydelse för åtnjutandet av mänskliga rättigheter. Inte heller ska kön ha betydelse för enskildas möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Regeringen strävar efter att alla människor ska ges samma förutsättningar i samhället.

I det praktiska arbetet med jämställdhet inom olika delar av offentlig sektor, näringsliv och övriga samhället utgör t.ex. könsuppdelad statistik, kartläggningar och jämställdhetsanalyser med utgångspunkt i grupperna kvinnor och män dock en författningsstyrd grundförutsättning för att kunna synliggöra ojämställdheten i samhället och bedriva ett effektivt förändringsarbete för jämställdhet. Regeringen anser att arbetet för att förändra föreställningar om kön och könsnormer, såsom normer kring femininitet och maskulinitet, är fortsatt en viktig del av arbetet för jämställdhet och också en central fråga för att främja transpersoners rättigheter och möjligheter i samhället.

### 3.2 Behovet av en uppdaterad målstruktur

**Regeringens bedömning:** Målstrukturen för jämställdhetspolitiken behöver kompletteras. Jämställd utbildning och jämställd hälsa bör bilda två nya fristående delmål.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Utredningen föreslog ett övergripande mål och

fem delmål. Regeringen delar utredningens bedömning i stort, men anser att förslaget om att slå samman delmål 2, ekonomisk jämställdhet och delmål 3, obetalt hem- och omsorgsarbete inte bör genomföras. Det innebär att det kommer att finnas sex jämställdhetspolitiska delmål.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser tillstyrker förslagen eller invänder inte mot dem. Övergripande anser remissinstanserna att målen är väl formulerade och att det är positivt att områdena utbildning och hälsa blir egna jämställdhetspolitiska delmål.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anför att målen har relevans för jämställdhetsarbetet på lokal och regional nivå, att de är ett stöd för prioritering och att de bidrar till att ge begreppet jämställdhet analytisk stadga. SKL framhåller att förslaget om ny målstruktur innebär att flera kärnverksamheter i kommuner och landsting – utbildning, hälso- och sjukvård samt omsorg – får egna jämställdhetspolitiska mål och att detta förtydligar den lokala och regionala nivåns betydelse för att förverkliga det övergripande jämställdhetspolitiska mål som riksdagen har lagt fast.

*Diskrimineringsombudsmannen (DO), Länsstyrelsen i Jönköpings län, Göteborgs universitet, Nationella sekretariatet för genusforskning (Genussekretariatet), Högskolan i Gävle, RFSL, Saco* m.fl. anser att en intersektionell jämställdhetspolitik behöver integrera fler perspektiv i målformuleringar eller målkommentarer i större utsträckning. Det framförs även att samtliga delmål befäster en förståelse av kön, kvinnor och män, som binära och enhetliga kategorier och att detta återskapar och förstärker genusrelationer snarare än förändrar och upplöser dem (se vidare avsnitt 3.3).

*Länsstyrelsen i Gotlands, Skåne och Västernorrlands län* m.fl. framför att det vore värdefullt att tydliggöra hur delmålen påverkar och interagerar med varandra.

*Genussekretariatet* anför att målstyrningen som sådan är problematisk och att de jämställdhetspolitiska målen är så allmänt hållna att de varken blir utmanande eller vägledande för aktörer längre ner i styrkedjan.

*Brottsofferjouren* anser att varje målområde bör brytas ned till konkreta åtgärder där det blir tydligt vad som ska göras och vem som ansvarar för genomförandet.

**Skälen för regeringens bedömning:** I regeringens proposition Makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257) från 2006 slogs det fast att det övergripande målet och delmålen syftade till att uppnå jämställda förutsättningar, men också ett jämställt resultat eller tillstånd. Denna ambition står regeringen fast vid. Jämställdhet kan inte mätas endast i kvantitativa termer utan även kvalitativa aspekter på makt och kön är avgörande för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

De nuvarande jämställdhetspolitiska delmålen fastställdes också i den jämställdhetspolitiska propositionen 2006. Utifrån det övergripande målet, kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv, finns fyra delmål som vägleder regeringens arbete med jämställdhetspolitiken:

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

2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

En förändring av delmålen gjordes i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2) då den dåvarande regeringen föreslog att den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå, vilket bl.a. innebär att målen för jämställdhetspolitiken upphörde och ersattes av ett mål, identiskt med det övergripande målet, vilket beslutades av riksdagen hösten 2008 (bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Delmålen är således inte längre riksdagsbundna, men de kvarstår genom att de anger den inriktning som styr regeringens politik.

De jämställdhetspolitiska delmålen ger uttryck för regeringens prioritering av de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället. Liksom tidigare är delmålen konstruerade i två led, där de olika leden ska ses som olika aspekter av samma mål. De olika leden förutsätter också varandra. När det gäller t.ex. det jämställdhetspolitiska delmålet om våld innebär det att *samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet för kvinnor och män, flickor och pojkar* (det andra ledet) är en förutsättning för att *mäns våld mot kvinnor ska upphöra* (det första ledet). På samma sätt är det nödvändigt att *kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor* (andra ledet) för att *en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet* (första ledet) ska kunna nås. Under respektive jämställdhetspolitiskt mål finns målkommentarer, vars funktion är att förtydliga vad målet omfattar.

Sedan 1990-talets början har många åtgärder genomförts i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. En inriktning på mål- och resultatstyrning har varit en viktig del i denna utveckling. Regeringen anser att den statliga styrningen behöver utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande än vad som gäller i dag. Vidare behöver detaljstyrningen minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Inriktningen är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt samt upprätthålla grundläggande värden som rätts säkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet.

Regeringen anser att det har gynnat utvecklingen att de jämställdhetspolitiska målen har hållits på en övergripande nivå, utformade med sikte inställt på ett måltillstånd. Denna utformning gör målen stabila över tid och regeringsskiftet. Att enas om slutmålen för jämställdhetspolitiken är av naturliga skäl enklare än att enas om en gemensam problembild och önskvärda politiska åtgärder. De mål som presenterades i propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2005/06:155) har

därmed kunnat behållas under flera mandatperioder trots att maktskiften ägt rum. Målen är därför också relativt väletablerade och kända.

Den nuvarande utformningen av målen ger alltså större stadga och effektivitet åt jämställdhetspolitiken än om mer specifika mål skulle fastställas. Tid och resurser behöver inte ägnas åt att arbeta fram och etablera nya mål vid varje regeringsskifte. Den primära anledningen till att behålla den huvudsakliga målkonstruktionen är dock att regeringen bedömer att de jämställdhetspolitiska målen inte är uppnådda och att de är fortsatt relevanta och angelägna. Regeringen har därför valt att prioritera att utforma strategier, handlingsplaner och åtgärder som baseras på regeringens problembild och politik för att uppnå målen, och att enbart göra mindre justeringar och kompletteringar av de jämställdhetspolitiska målen. I avsnitt 5 redogör regeringen för en Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och i avsnitt 6 redovisas regeringens insatser och prioriteringar för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

I likhet med Jämställdhetsutredningen anser regeringen att utbildningsfrågorna bör ges större utrymme, både för att betona utbildningens egenvärde och utbildningens centrala betydelse för möjligheter till inflytande och makt, etablering på arbetsmarknaden och för kvinnors och mäns hälsa (mer om det nya delmålet jämställd utbildning i avsnitt 3.6). Utbildningsfrågorna har tidigare återfunnits i delmål 1, en jämn fördelning av makt och inflytande och i delmål 2, ekonomisk jämställdhet, men de har över tid fått en undanskymd roll inom jämställdhetspolitiken. Utvecklingen på utbildningsområdet med fortsatt sämre betyg för pojkar jämfört med flickor och fortsatt stora könsskillnader avseende studieval och andelen som läser vidare på yrkeshögskola, universitet och högskola är också viktiga bevekelsegrunder till att tydligare lyfta fram utbildningsfrågorna inom jämställdhetspolitiken. Sedan slutet av 1990-talet har andelen kvinnor och män som lämnat gymnasieskolan med ofullständiga betyg ökat. Ökningen var störst bland elever med utländsk bakgrund och särskilt bland män.

När det gäller utredningens förslag om ett nytt delmål om jämställd hälsa anser regeringen att det föreslagna målet sätter fokus på centrala välfärdsfrågor som är strategiskt viktiga för att kunna nå ett jämställt samhälle. Delar av de frågor som ingår i det föreslagna målet om hälsa omfattas visserligen redan av befintliga delmål, t.ex. frågor om ohälsa i arbetslivet, ohälsa på grund av mäns våld mot kvinnor, och ohälsa som beror på det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Det finns dock delar som rör hälsa som i stor utsträckning är frånvarande inom ramen för befintliga delmål, t.ex. delar som rör jämställdhet inom folkhälsopolitiken, hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om jämställd hälsa kan bekräfta och förstärka regeringens prioritering av frågorna inom ramen för exempelvis hälso- och sjukvårdspolitik. Det finns jämställdhetsutmaningar inom detta område, exempelvis förlossningsvården och den hälso- och sjukvård som har särskild betydelse för kvinnors hälsa i övrigt och som behöver belysas i sin egen rätt. Därför bedömer regeringen att ett nytt delmål om jämställd hälsa bör komplettera befintliga delmålsområden. Även inom socialförsäkringspolitiken har regeringen presenterat ett åtgärdsprogram i sju punkter för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro med ett tydligt fokus på

jämställdhet (se avsnitt 6 för närmare beskrivning av regeringens insatser).

Eftersom de jämställdhetspolitiska delmålen fungerar som en precisering av det övergripande riksdagsbundna jämställdhetspolitiska målet innebär de två nya delmålen ett större politiskt fokus och ett förtydligande av regeringens prioriteringar inom ramen för jämställdhetspolitiken.

Regeringens skäl för att delmålet om obetalt hem- och omsorgsarbete ska behållas redovisas i avsnitt 3.5 och 3.7.

Med en ny målstruktur bör även aktuella indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken ses över.

### 3.3 Det övergripande målet kvarstår

**Regeringens bedömning:** Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är fortsatt att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. Flera instanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Uppsala, Värmland, och Västmanlands län*, instämmer i att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken fortfarande är aktuellt, relevant och angeläget. *Umeå kommun* ser positivt på att det övergripande målet kvarstår då det synliggör förståelsen av makt som det centrala i jämställdhetspolitiken.

Bland de sex instanser som avstyrker förslaget, bl.a. *RFSL, TCO och landstinget i Skåne län (Region Skåne)*, framförs att ett intersektionellt perspektiv, ett barnperspektiv och en icke binär syn på kön behöver formuleras i målet. Dessa invändningar återkommer i remissvaren rörande förslagen till delmål, men bemöts samlat här och i avsnitt 3.1.

#### Skälen för regeringens bedömning

Regeringens bedömning är att den övergripande utvecklingen på jämställdhetsområdet har rört sig i rätt riktning, om än i allt för långsam takt. Utvecklingen mot jämställdhet sker inte per automatik. På flera områden (se avsnitt 2) har utvecklingen avstannat eller till och med gått i fel riktning, t.ex. när det gäller kvinnors utsatthet för våld och när det gäller könsfördelningen i riksdagen. Trots att mer än ett halvt sekel har gått sedan principen om lika lön för samma tjänst infördes har kvinnor i genomsnitt lägre lön än män. Flickor presterar bättre och får bättre betyg än pojkar i både grund- och gymnasieskolan; samtidigt är de mer stressade och mår generellt sämre. Könsfördelningen i gymnasieskolans olika program och inriktningar fortsätter att vara ojämn. Att kvinnor och män har olika makt och möjligheter att påverka både samhället och sina egna liv, vilket även omfattar möjligheterna att leva jämställt, är en central utmaning för jämställdhetspolitiken. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är således långt ifrån uppnått och därför fortsatt relevant och angeläget. Målet är handlingsinriktat och tar sikte på att

kvinnor och män inte har samma makt idag, varken på individ- eller på samhälls nivå. Skr. 2016/17:10

Regeringen bedömer att förslagen om att inkludera alla de maktordningar som är relevanta för jämställdhetspolitiken i formuleringen av det övergripande målet för jämställdhetspolitiken och i formuleringen av delmålen inte bidrar till tydlighet och genomförbarhet. Däremot ser regeringen ett behov av att i större utsträckning ta hänsyn till fler maktordningar än kön i genomförande och uppföljning av hela jämställdhetspolitiken (se avsnitt 3.1 utgångspunkter, avsnitt 5 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor samt avsnitt 6 Regeringens insatser och prioriteringar under mandatperioden).

#### *Målkommentar*

Det övergripande målet tar sikte på både samhällsliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt. Maktbegreppet är centralt i jämställdhetspolitiken och målet uttrycker regeringens uppfattning om vad som utmärker ett jämställt samhälle – ett samhälle där kvinnor och män har samma makt på kollektiv nivå att forma samhället och att på individuell nivå forma sina liv. Vidare beskriver målet vilket resultat som ska nås genom att kvinnor har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter som män.

### 3.4 En jämn fördelning av makt och inflytande

**Regeringens bedömning:** Ett delmål är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *LO* anser att det är positivt att det förtydligas att målet om makt och inflytande innefattar samhällets alla sektorer.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

Den demokratiska idén bygger på att medborgarna tillerkänns lika värde och kapacitet att fatta beslut om sin egen och samhällets utveckling. En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män är därför en förutsättning för demokratin. Bristande jämställdhet när det gäller fördelningen av makt och inflytande kan följaktligen ses som ett uttryck för ett demokratiskt underskott. En jämn fördelning av makt och inflytande innebär för samhällets del att få bättre beslutsunderlag genom att ta till vara den bredd av kunskaper och erfarenheter som kvinnor och män har. Det innebär också att de beslut som fattas får större legitimitet och förankring.

Regeringen delar Jämställdhetsutredningens bedömning om att målet bör förtydligas så att delmålet om en jämn fördelning av makt och



inflytande explicit ska gälla samhällets alla sektorer. Makt och inflytande utövas på flera arenor och inom flera sektorer, i såväl offentlig som privat sektor, samt i civilsamhället. Det är viktigt att en jämställd tillgång till makt och inflytande säkerställs inom såväl det formella demokratiska systemet som andra arenor, t.ex. näringslivet, högskolan, det civila samhället och medierna.

En jämn fördelning av makt och inflytande innebär att alla kvinnor och män, inklusive flickor och pojkar ska kunna vara aktiva medborgare och forma villkoren för beslutsfattandet. Målet omfattar möjligheterna att påverka vilka frågor som hamnar på dagordningen och innehållet i de beslut som fattas, möjligheterna att delta i och påverka de processer som formar våra föreställningar, tankar och idéer om oss själva och om samhället, inte minst inom exempelvis kulturen, medierna, folkbildningen och utbildningsväsendet. Barn och ungdomar påverkas i dag i hög grad av både den bild som förmedlas via medier och de normer och värderingar som förmedlas genom bl.a. idrottens organisationer och andra delar av det civila samhället.

Flickor och pojkar har enligt FN:s barnkonvention rätt till inflytande efter ålder och mognad. Flickor och pojkar måste därför få samma möjligheter till inflytande i förskolan och skolan, i kulturen och det civila samhället. På så sätt läggs en grund för att de ska kunna ges förutsättningar att bli aktiva samhällsmedborgare med demokratiska värderingar. Skolan har ett viktigt demokratiskt uppdrag och delmålet om makt och inflytande har därmed en viktig koppling till det föreslagna nya delmålet jämställd utbildning (för regeringens åtgärder på området makt och inflytande, se avsnitt 6).

Utvecklingen mot detta mål har i flera avseenden gått framåt under de senaste tio åren, men det finns fortfarande mycket att göra och på vissa områden finns det oroande tendenser som tyder på att utvecklingen har avstannat eller går bakåt. Ett tydligt exempel på detta är riksdagens sammansättning där andelen kvinnor bland ledamöterna har sjunkit vid de två senaste valen, 2010 och 2014. Utrikes födda kvinnor och män, liksom andelen unga, bland förtroendevalda på alla nivåer är fortfarande underrepresenterade i relation till sin andel av befolkningen.

Under de senaste tio åren har det utvecklats ny teknik och nya arenor där bristande jämställdhet manifesteras. Kvinnor och flickor utsätts för trakasserier och hot om våld på ett annat sätt än män och pojkar när de uttrycker sig på sociala medier eller publicerar artiklar och kommentarer i olika forum. Det gäller även när journalister, politiker eller andra offentliga personer som är kvinnor uttrycker sig i det offentliga samtalet och sedan utsätts för hot om våld via nätet. Det är ett allvarligt ingrepp i kvinnors möjligheter till makt och inflytande och i förlängningen ett hot mot demokratin när röster tystas i den offentliga debatten. Trakasserier och hot om våld i sociala medier ingår också som en del i delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (se avsnitt 3.9). Regeringens bedömning innebär att de immateriella delarna av utbildningens betydelse för möjligheten till inflytande och personlig utveckling lyfts ur delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande och bildar ett nytt delmål om jämställd utbildning tillsammans med de materiella delarna, som tidigare rymdes i delmål 2, ekonomisk jämställdhet (se avsnitt 3.5).

Delmålet är en jämn fördelning av makt och inflytande i samhället. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer. Delmålet anknyter i första hand till det övergripande jämställdhetspolitiska målets första led – att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället.

Formella hinder liksom ekonomiska och sociala aspekter ska inte hindra kvinnor från att ha samma möjligheter som män att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Målet tar sikte på formella politiska rättigheter – möjligheten att delta i demokratiska processer både som väljare och som vald. Möjligheten att påverka beslutens innehåll förutsätter deltagande i beslutsfattandet. För att kvinnor ska kunna uppnå halva den reella makten, oavsett sektor, krävs också inflytande över vilka frågor som tas upp på respektive avvisas från dagordningen. Det gäller beslutsprocessen på såväl alla politiska nivåer i samhället inklusive EU-nivån, som arenor som ligger utanför det formellt demokratiska systemet. Kvinnor och män måste också kunna delta på samma villkor i fråga om informella beslutsvägar. Mot denna bakgrund ingår även villkoren för beslutsfattandet i målformuleringen.

Målet tar även sikte på fördelningen av den makt som ligger utanför det formella demokratiska systemet, t.ex. inom det civila samhället, företag och medier. Till det civila samhället räknas också idrotten och trossamfundet. Det handlar också om lika möjligheter för kvinnor och män att delta i och påverka de processer som formar våra föreställningar, tankar och idéer inom medier, kulturen, forskningen, folkbildningen och utbildningsväsendet. En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom samhällets alla sektorer är självfallet inte någon garanti för att den reella makten fördelas jämnt mellan könen, men det är en avgörande förutsättning för att även kvalitativa aspekter av maktutövning ska kunna förändras i jämställd riktning.

### 3.5 Ekonomisk jämställdhet

**Regeringens bedömning:** Ett delmål är ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslog att delmål 2, ekonomisk jämställdhet, skulle slås samman med delmål 3, en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Regeringen har valt att behålla delmålet om obetalt hem- och omsorgsarbete som ett eget delmål och lyfter samtidigt ut utbildningsfrågorna till ett separat delmål.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget om en sammanslagning av delmålet om ekonomisk jämställdhet och delmålet om en jämn fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete. Bland de instanser som tillstyrker förslaget, bl.a. *Sveriges Kommuner och*

*Landsting (SKL), Landsorganisationen (LO), Sveriges ingenjörer och Svenskt näringsliv*, betonas värdet av att sambandet mellan betalt och obetalt arbete blir tydligare.

*Brottsoffermyndigheten, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Sveriges kvinnolobby* m.fl. framhåller att en sammanslagning innebär en nedprioritering av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att de delar av delmålet som inte är kopplade till ekonomisk jämställdhet osynliggörs. Flera länsstyrelser och *Malmö kommun* anser att delmålet har betydelse för normer kring kön, maskulinitet och feminitet i minst lika hög grad som utbildningsmålet.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Sedan jämställdhetspolitiken formades som ett eget politikområde har kvinnors och mäns möjligheter och villkor när det gäller försörjning och betalt arbete varit i centrum. Reformerna med föräldraförsäkring, utbyggd barn- och äldreomsorg och särbeskattning utgör fortfarande grundpelare i arbetet för ekonomisk jämställdhet. En jämn fördelning av det obetalda arbetet och av föräldraledigheten samt en väl fungerande barn- och äldreomsorg är också viktiga förändringsområden för att ekonomisk jämställdhet ska kunna nås. Delmålet om ekonomisk jämställdhet och delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet hänger därför särskilt nära samman. Delmålet om ekonomisk jämställdhet är dock väldigt omfattande och en sammanslagning av delmålen riskerar att minska fokus på betydelsen av det obetalda arbetet. Regeringen bedömer därför att det finns skäl att behålla ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet som separata mål.

Enligt betänkandet från Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (JA-delegationen) Hela lönen – hela tiden (SOU 2015:50) uppgår de strukturella löneskillnaderna mellan kvinnodominerade, offentligt finansierade yrken och ungefär likvärdiga mansdominerade yrken i privat sektor till 65 miljarder kronor om året. När genomsnittskvinnan går i pension har hon tjänat ungefär 3,6 miljoner kronor mindre än genomsnittsmannen, beräknat på faktiska löner och arbetstider 2013. Detta får också stora negativa konsekvenser för kvinnors inkomster senare i livet. Av alla kvinnor som gick i pension 2014 fick 56 procent helt eller delvis garantipension eftersom deras inkomstgrundade pension var så låg. Motsvarande andel bland männen var 16 procent.

Regeringen anser att en viktig del i att nå målet om ekonomisk jämställdhet är att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande och minska det ofrivilliga deltidarbetet. Heltid ska vara norm på hela arbetsmarknaden, deltid en möjlighet. För att detta ska vara möjligt i praktiken behövs ett modernt arbetsliv med en god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor. En utbyggd och väl fungerande välfärdssektor är en grundförutsättning för kvinnors arbetskraftsdeltagande. Ett aktivt arbete och ansvarstagande från arbetsmarknadens parter inom ramen för den svenska modellen behövs för att öka förändringstakten mot minskade löne- och inkomstskillnader och för att nå målet om ekonomisk jämställdhet. Utvecklingen är särskilt oroande när det gäller kvinnors sjukskrivningar. Framtidsinriktade åtgärder som rör löner och villkor, såsom arbetstider,

osäkra anställningar, arbetsbelastning och psykosocial miljö är centrala för att vända trenden och skapa förutsättningar för ett jämställt arbetsliv som ger kvinnor och män ekonomisk självständighet under hela livet.

Skr. 2016/17:10

### *Målkommentar*

Delmålet är ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Tyngdpunkten ligger på de ekonomiska villkor kvinnor och män har som individer. Delmålet tar sikte på fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män och omfattar inkomster i form av lön och näringsverksamhet samt avkastning på kapital. Vidare omfattas ersättningar och bidrag från transfereringssystemen samt effekter av skatter och avgifter.

Begreppet ekonomisk självständighet innebär att kvinnor och män har samma möjligheter och villkor att försörja sig själva och sina eventuella barn. En utgångspunkt är att kvinnor och män ses som individuellt ansvariga för sin försörjning. Att skatter och socialförsäkringar är knutna till individen främjar en jämn fördelning av både betalt och obetalt arbete.

Delmålet omfattar att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar när det gäller tillgången till arbete och att de ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Delmålet omfattar även företagande, att kvinnor ska ha samma möjligheter som män att starta och driva företag som kan växa och generera en inkomst.

Det avlönade arbetet ska inte bara ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren.

## 3.6 Jämställd utbildning

**Regeringens bedömning:** Ett delmål är jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslog målet Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller livslångt lärande och personlig utveckling. Regeringen bedömer att utbildning och studieval tillsammans med personlig utveckling behöver lyftas fram inom ramen för det jämställdhetspolitiska utbildningsmålet.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

*Högskolan i Halmstad* anser att det är viktigt att ansvaret för förändringsarbetet inom området inte förläggs uteslutande till utbildningsväsendet eftersom utbildningssektorn inte ensam kan förändra könssegregeringen och den könsuppdelade arbetsmarknaden, eller de normer och värderingar som råder kring utbildning.

LO varnar för en tolkning av delmålet som innebär att ojämställdhet ska ”utbildas bort”, dvs. att jämställdhet främst ska uppnås genom att kvinnor inom yrken och branscher där korta utbildningar är normen, utbildar sig bort från sina yrken, livs- och arbetsvillkor. LO anser att jämställdhet ska vara möjligt oavsett klasstillhörighet och utbildningsbakgrund.

### Skälen för regeringens bedömning

Målet om en jämställd utbildning handlar om att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning. Målet är centralt för att kvinnor och män ska kunna nå en ökad ekonomisk självständighet, men också för individens möjligheter till makt och inflytande i samhället samt för den personliga utvecklingen.

Bristen på jämställdhet när det gäller utbildning handlar i dag inte om den formella tillgången till utbildning utan om ojämställda förutsättningar, möjligheter och villkor i samband med utbildning. Under förra seklets första hälft fick kvinnor och flickor formellt tillträde till hela utbildningssystemet, men fortfarande råder en påtaglig könssegregering på de flesta utbildningsinriktningar, såväl i nationella program i gymnasieskolan och yrkeshögskolan som i högskolan. När det gäller resultaten i skolan har flickor länge presterat bättre än pojkar, samtidigt som de är mer stressade och mår sämre. Sedan slutet av 1990-talet har andelen kvinnor och män som lämnat gymnasieskolan med ofullständiga betyg ökat. Ökningen är störst bland elever med utländsk bakgrund och särskilt bland män. Könsbundna studieval har i stor utsträckning samband med social bakgrund. En effekt av detta är att unga män från studieovana hem studerar vidare efter gymnasieskolan i långt mindre utsträckning än unga kvinnor med motsvarande bakgrund. De könsbundna studievalen hänger också tätt samman med den könsuppdelade arbetsmarknaden och yrkesidentitet och kön, vilket också återspeglas på olika utbildningsinriktningar, t.ex. i gymnasieskolan och i högskolan (se t.ex. SOU 2010:99 och SOU 2011:1).

*Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet (UKÄ)*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (*IFAU*) och *Lärarnas Riksförbund* anser att det behöver förtydligas vad som avses med begreppen livslångt lärande och personlig utveckling. *UKÄ* menar att begreppet har en tydlig koppling till fortbildning eller vidareutbildning för vuxna, medan utredningens intention är att delmålet ska omfatta alla utbildningsformer, även förskola, grundskola och gymnasieskola. Vidare menar *UKÄ* att formuleringen om personlig utveckling är problematisk då den inte går att följa upp. Regeringen anser att begreppet livslångt lärande omfattar lärande ”från vaggan till graven” och därmed bör anses omfatta alla utbildningsformer. Regeringen bedömer dock att begreppet kan tolkas på olika sätt och anser därför att utbildning är ett bättre begrepp då det ännu tydligare omfattar alla utbildningsformer, från förskola till högskola och även kan innefatta mer icke-formella utbildningsformer som fortbildning och vidareutbildning i t.ex. folkhögskolornas och studieförbundens regi.

Begreppet personlig utveckling omfattar bl.a. skolväsendets uppdrag att främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva,

kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare (1 kap. 4 § skollagen [2010:800]). En viktig del av detta uppdrag handlar om att elever och studenter inte ska begränsas av snäva könsnormer i sin personliga utveckling. I bl.a. läroplanen för förskolan (Lpfö98) och i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr11) anges att verksamheten ska motverka traditionella könsroller och könsroller samt att flickor och pojkar ska ha samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsroller. I läroplanen för gymnasieskolan (2011 (Lgr11)) anges att eleverna ska uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som anses vara kvinnligt och manligt. Att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma villkor och möjligheter i fråga om personlig utveckling inbegriper också möjligheten att utveckla sina intressen och ambitioner även inom ramen för icke-formell bildnings- och utbildningsverksamhet, men också i andra samhälleliga sammanhang såsom i föreningslivet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Statens skolverk*, *Universitets- och högskolerådet* och *Lärarnas Riksförbund*, lyfter fram betydelsen av att de könsbundna utbildningsvalen motverkas, inte minst mot bakgrund av den ojämförbara arbetsmarknaden. *Skolverket* framhåller att det är avgörande att utbildningen redan från förskolan behandlar normer och värderingar för att traditionella könsroller och de stereotypa val och handlingsätt de leder till ska brytas. Även *Barnombudsmannen* betonar vikten av att förskolans roll i jämställdhetsarbetet lyfts fram i delmålet. Regeringen delar dessa bedömningar och anser att arbetet för att bryta könssegregeringen inom utbildningen är en strategisk jämställdhetsfråga som behöver förtydligas i målformuleringen.

En stor del av en människas identitet och självbild grundläggs tidigt i livet och det är därför särskilt viktigt att ett aktivt jämställdhetsarbete och normkritiskt arbete bedrivs i förskolan men även i grundskolan och i gymnasieskolan för att ge elever möjligheter att välja utbildning och yrke utan begränsande könsnormer. En viktig del av arbetet för att bryta de könsbundna studievalen handlar om att få normbrytare att också stanna kvar på utbildningen och senare också att arbeta inom ett yrke där de befinner sig i minoritet. Arbetet mot könsbundna studieval och för en jämställd utbildning behöver därför omfatta alla delar av utbildningen, från utbildningsinnehåll till pedagogik och frågor som rör kultur och jargong. Ett annat arbetsområde rör de föreställningar som finns om olika gymnasieprogram och högskoleutbildningar och även den självbild som finns där och som kan verka utestängande utifrån bl.a. kön. I syfte att uppnå målet om en jämställd utbildning, inte minst när det gäller studievalen, behövs dessutom ett brett förändringsarbete på fler områden utanför utbildningssektorn, t.ex. på arbetsmarknaden och i föreningslivet. På så sätt hänger delmålet om utbildning tätt samman med både delmålet om ekonomisk jämställdhet och om en jämn fördelning av makt och inflytande.

#### *Målkommentar*

Delmålet är en jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval

och personlig utveckling. Delmålet är nytt som självständigt mål. Målet omfattar hela det formella utbildningssystemet från förskola till universitet och högskola, inklusive vuxenutbildning och yrkeshögskolan. Även bildning och utbildning utanför det formella utbildningssystemet omfattas, t.ex. folkhögskolor och studieförbundens utbildningsverksamhet.

Arbetet mot de könsbundna studievalen omfattar alla delar av utbildningen och ger ett strategiskt fokus till arbetet för en jämställd utbildning.

Att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller personlig utveckling handlar om jämställda förutsättningar att utveckla intressen, ambitioner och att nå sin fulla potential utan att hindras av strukturer, fördomar och stereotypa föreställningar utifrån kön. Det finns ett särskilt ansvar inom skolväsendet att främja personlig utveckling. Målsättningen om en jämställd personlig utveckling omfattar även andra arenor utanför den formella och icke-formella utbildningssektorn, t.ex. föreningslivet, och har bäring på flera av de jämställdhetspolitiska delmålen.

### 3.7 Obetalt hem- och omsorgsarbete

**Regeringens bedömning:** Ett delmål är en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Regeringen bedömer att delmålet om obetalt hem- och omsorgsarbete bör behållas.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna vill behålla delmålet om en jämn fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete (se avsnitt 3.5). Flera remissinstanser framhåller att en sammanslagning med delmålet om ekonomisk jämställdhet, i enlighet med utredningens förslag, skulle innebära en nedprioritering och ett osynliggörande av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, särskilt i de delar som inte har direkt koppling till delmålet om ekonomisk jämställdhet.

*Jönköpings kommun* påpekar att det oavlönade hemarbetet påverkar möjligheten till ett samhälleligt engagemang i politiska frågor, föreningar eller andra delar av det civila samhället, vilket har en tydlig bäring på delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande.

*LO* anser att det är viktigt att mäns rättighet att ge omsorg fortsatt bör betonas i de jämställdhetspolitiska målen. *LO* framhåller att män som tar ut längre perioder av föräldraledighet eller VAB-dagar kan bestraffas löne- och karriärmässigt, framför allt inom mansdominerade arbetsplatser i och med att de bryter mot normer om vad som anses vara ett rimligt manligt föräldraskap.

Regeringen delar remissinstansernas bedömning om att det är viktigt att det obetalda hem- och omsorgsarbetet fortsatt finns kvar som ett eget delmål. En viktig målsättning i regeringens politik för välfärd och jämställdhet är att det ska vara möjligt att förena betalt arbete med att ha en familj och att vårda relationerna med närstående. Historiskt har jämställdhetspolitiken huvudsakligen haft fokus på omsorgen om barn och ett jämställt föräldraskap när det gäller det obetalda arbetet. Dagens brist på ett jämställt omsorgsansvar för barn har stora konsekvenser för kvinnors och mäns hälsa, livskvalitet, arbetskraftsdeltagande och inkomster. Att sträva efter ett jämställt föräldraskap är också viktigt ur ett barnperspektiv.

Kvinnor och män arbetar i genomsnitt lika många timmar per dygn, men män ägnar mer tid åt förvärvsarbete och kvinnor ägnar mer tid åt hemarbete. Män har också mer tid än kvinnor för återhämtning och vila. Utvecklingen när det gäller obetalt arbete har gått åt rätt håll, men utjämnningen består till största del av att kvinnor arbetar mindre obetalt, medan ökningen av mäns obetalda arbetstid har ökat marginellt sedan 1990 enligt SCB:s tidsanvändningsundersökning. Dessutom påverkas endast kvinnors, inte mäns, totala hushållsarbetstid av föräldraskapet.

En hög arbetsbelastning av obetalt och betalt arbete hänger samman med en ökad risk för sjukfrånvaro. Allra störst risk för sjukskrivning löper de kvinnor vars partner inte använder föräldraförsäkringen. En förutsättning för att nå delmålen om både obetalt arbete och ekonomisk jämställdhet är således att män tar ett ökat ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Sedan 1980 har äldreomsorgen minskat kraftigt och anhörigomsorgen har ökat. Den största gruppen av dem som ger anhörigomsorg är döttrar till lågutbildade äldre. Denna grupps möjligheter till ekonomisk självständighet genom betalt arbete är sämre än övriga gruppers och har dessutom försämrats under de senaste 20 åren. Omsorgsgivandet påverkar också livssituation och självbestämmanderätt för den som tar emot omsorgen och här är kvinnor i klar majoritet. De flesta äldre kvinnor och män föredrar offentlig omsorg framför anhörigomsorg och privat köpta tjänster. En god offentligt finansierad omsorg ökar därför livskvalitet och självbestämmande för äldre kvinnor och män och ger även ökad möjlighet till ekonomisk självständighet för kvinnor i förvärvsaktiv ålder (se avsnitt 2.3.5).

### *Målkommentar*

Målet är en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor. Målet omfattar inte endast fördelningen av obetalt arbete inom ett heterosexuellt par i ett hushåll, utan avser fördelningen mellan kvinnor och män av obetalt arbete på samhällsnivå. Målet omfattar även obetalt hemarbete, omsorgen om barn, äldre och andra närstående. Målet inbegriper både den som ger omsorg och den som tar emot den. Med hemarbete åsyftas det hushålls- och underhållsarbete som utförs i hemmet. Den äldreomsorg och barnomsorg som inte är obetald omfattas av delmål 6, jämställd hälsa (se avsnitt 3.9).



**Regeringens bedömning:** Ett delmål är jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslog delmålet jämställd hälsa, vård och omsorg. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller hälsa, vård och omsorg livet ut. Regeringen bedömer att målsättningen om en jämställd hälsa är kopplad till hälsans bestämningsfaktorer inom folkhälsopolitiken. Att vård och omsorg ska erbjudas på lika villkor för kvinnor och män, flickor och pojkar är en viktig faktor, av flera, för att uppnå en jämställd hälsa.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det, däribland *Socialstyrelsen*, *Folkhälsomyndigheten*, *SKL* och flera kommuner.

*Skåne läns landsting (Region Skåne)* anför att hälsa, vård och omsorg är tre komponenter med olika storheter, där hälsa påverkas av allt som berör en individ medan vård och omsorg är mer avgränsade områden. Det finns en risk att delmålet tillskrivs landsting och kommuner eftersom de ansvarar för den offentligt finansierade vården och omsorgen.

*Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen)* framhåller att det är viktigt att synliggöra att jämställdhet i hälsa både kan handla om att servicen inom vård och omsorg är ojämsälld, och att den kan vara en konsekvens av andra ojämsällda strukturer i samhället såsom makt, ekonomi och obetalt hem- och omsorgsarbete.

*Sveriges kvinnobby och Unizon* framför att de gärna hade sett att delmålet, genom en formulering om jämställd medborgarservice, skulle ha omfattat all gemensamt finansierad service och inte bara vård och omsorg.

*DO* anför att ett omfattande arbete på hälsoområdet bedrivs redan i dag inom ramen för det som benämns jämlik vård, där skillnader utifrån kön ingår. *DO* saknar en närmare analys i betänkandet till stöd för att det därutöver i särskild ordning bör genomföras åtgärder specifikt i syfte att uppnå en jämställd vård.

### Skälen för regeringens bedömning

Folkhälsan har i flera hänseenden utvecklats positivt, men en god hälsa är inte jämlikt fördelad i befolkningen. Hälsoskillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper fortsätter att öka. Mellan människor i olika yrken, med olika lång utbildning eller med olika stor inkomst finns påtagliga skillnader i hälsa, sjukdomsrisk och förväntad livslängd. Detta är den ojämlika ohälsan. Redan tidigt i livet och under de första levnadsåren finns och uppstår skillnader i förhållanden och villkor som påverkar kvinnors och mäns hälsa och livschanser. Flickor och pojkar med olika familjebakgrund får därför olika förutsättningar, liksom deras föräldrar och andra vuxna har olika villkor och möjligheter till god hälsa. Mycket av detta borde gå att motverka, men verkligheten i dagens

Sverige är att vi trots en god levnadsstandard och utbyggda trygghetssystem har påtagliga skillnader i hälsa och dödlighet.

Utvecklingen inom hälsa, men även villkoren inom vård och omsorg, visar att situationen skiljer sig åt mellan kvinnor och män. Strukturella könsskillnader och jämställdhetsproblem finns t.ex. när det gäller kvinnors och mäns upplevda hälsa. Sämst hälsoutveckling har kvinnor med kort utbildning och kvinnor med funktionsnedsättning. Kvinnor, särskilt unga kvinnor, upplever oftare psykisk ohälsa än män. Självmod är mer än dubbelt så vanligt bland unga män (15–24 år) i jämförelse med unga kvinnor. Strukturella könsskillnader finns även inom hälso- och sjukvården, exempelvis när det gäller förskrivning av läkemedel, liksom bemötande, diagnostisering och behandling. Inom socialtjänstens område ska bemötande, behovsbedömning, innehåll och omfattning avseende socialtjänstinsatserna vara jämställda. Utvecklingen när det gäller äldreomsorgens räckvidd, kvalitet och arbetsvillkor är ett jämställdhetsproblem som har växt över tid, både sett till trygghet och livskvalitet för äldre kvinnor och män. När det gäller stöd och omsorg till personer med funktionsnedsättning är det bl.a. en större andel män än kvinnor som har insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, trots att andelen kvinnor som uppger att de har en funktionsnedsättning är högre än andelen män. Också inom andra stöd så som vårdbidrag och handikappersättning har könsskillnader identifierats.

Normer om kön och maskulinitet har också en negativ inverkan på mäns hälsa bl.a. genom att män söker vård i mindre utsträckning och i ett senare skede än kvinnor. Flera av de dödsorsaker som är vanligare bland män än bland kvinnor kan relateras till beteenden som risktagande, framför allt inom trafiken, våldsanvändning och hög alkoholkonsumtion.

Rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa slås fast bl.a. i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Regeringen anser att strävandena mot en jämlik och jämställd hälsa är en självklar del i arbetet för rätten till hälsa. Regeringens långsiktiga mål är att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Arbetet för en god hälsa i befolkningen ska ske utifrån regeringens ambition vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män respektive flickor och pojkar.

Delmålet jämställd hälsa harmoniserar väl med det övergripande målet för folkhälsopolitiken om att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145), liksom med mål för hälso- och sjukvårdspolitiken, politiken för sociala tjänster och funktionshinderspolitiken. Delmålet jämställd hälsa harmoniserar även väl med rådande lagstiftning, det vill säga hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Delmålet jämställd hälsa är också tydligt kopplat till de övriga jämställdhetspolitiska delmålen. Till exempel har kvinnors högre sjukskrivningstal betydelse för den ekonomiska ojämställdheten, det finns starkt stöd i forskningen om sambandet mellan våldsutsatthet och ohälsa och det finns en koppling mellan ohälsa och den ojämna fördelningen av det obetalda arbetet. Den del av delmålet som avser

äldreomsorgens räckvidd är tydligt kopplad till målet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

En jämställd hälsa är ett mål i sig, men en god hälsa för kvinnor och män respektive flickor och pojkar bidrar även till ett jämställt och aktivt deltagande i samhället.

#### *Målkommentar*

Det nya delmålet är jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa och erbjudas vård och omsorg på lika villkor. En god folkhälsa handlar inte endast om att hälsan bör vara så god som möjligt, den bör också vara så jämlikt och jämställt fördelad som möjligt. Delmålet jämställd hälsa avser fysisk, psykisk och sexuell/reproduktiv hälsa, och omfattar såväl förebyggande folkhälsoarbete som åtgärder och insatser till enskilda personer gällande socialtjänst, stöd och service till personer med funktionsnedsättning samt hälso- och sjukvård. När det gäller omsorg tar målet sikte på offentligt finansierad omsorg. Det obetalda omsorgsarbetet omfattas av delmålet en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Barnomsorgen omfattas av delmålet jämställd utbildning.

### 3.9 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

**Regeringens bedömning:** Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Sveriges kommuner och landsting (SKL)*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (*MUCF*), *Uppsala universitet*, *Unizon* och *Rikskriscentrum*.

Många remissinstanser, t.ex. *MUCF*, *Uppsala universitet*, *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Unizon*, är kritiska till att utredningen i målkommentaren gör en avgränsning av delmålet omfattning gentemot våld i samkönade relationer. Kritiken framförs både av instanser som tillstyrker utredningens målformuleringsförslag och av dem som avstyrker detsamma. Både *MUCF* och *Unizon* anser att det finns en tydlig koppling mellan kön, maskulinitetsnormer och utövande av våld, och att dessa normer även påverkar de relationer som hbtq-personer lever i. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* anför att det från ett samhälleligt och holistiskt perspektiv inte är ändamålsenligt att hantera olika typer av våld i skilda ”stuprör”. *Socialstyrelsen* framhåller att delmålet om mäns våld mot kvinnor är det enda delmålet där utredningen undantar fler maktaspekter än kön och att det intersektionella perspektivet och pojkars och mäns rättigheter bör synliggöras även i detta delmål. *Unizon* m.fl. anser vidare att terminologin kring mäns våld mot kvinnor är ett viktigt verktyg för att synliggöra vem som

är förövare av våld i nära relationer i de allra flesta fall och att det finns en stor risk för osynliggörande av vem som är offer och förövare när termer som ”våld i nära relationer” eller ”partnervåld” används för att beskriva arbetet i kommuner, regioner och landsting. Unizon poängterar att viljan att inkludera fler typer av våld i nära relationer i arbetet inte får innebära att maktrelationen mellan kvinnor och män som grupper osynliggörs. Unizon lyfter även fram att delmålet innefattar mer än våld i nära relationer, t.ex. mäns handel med andra människors, främst kvinnors, kroppar inom prostitutionsindustrin, sexistisk reklam och pornografi.

*Folkhälsomyndigheten, Rikskriscentrum, Jönköpings och Stockholms kommun* m.fl. framhåller att våldsförebyggande insatser och arbetet med män och pojkar behöver förtydligas i delmålet.

*Länsstyrelsen i Gotlands län och Roks* ser det som angeläget att uppdraget gällande prostitution och människohandel för sexuella ändamål hålls samman med övrigt arbete mot mäns våld mot kvinnor.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Regeringen anser att mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av ett ojämnt samhälle. Enligt FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor förhindrar våldet kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och våldet ses också som ett medel för att upprätthålla en ojämnt maktstruktur.

Det våld som kvinnor generellt utsätts för skiljer sig på flera sätt från det våld som män generellt utsätts för, t.ex. när det gäller typ av våld, plats, relation till förövare och sett ur ett livscykelperspektiv. Kvinnor utsätts i större omfattning för sexuellt våld och grovt våld i nära relation jämfört med män. Män utsätts i större utsträckning än kvinnor för våld i offentliga miljöer av personer de inte har en nära relation till.

Sverige är ett av få länder i världen som har en särskild straffbestämmelse om bl.a. våld mot kvinnor i nära relationer. Bestämmelsen tar sikte på upprepade kränkningar i form av exempelvis vålds-, frids- eller sexualbrott som begås mot en närstående kvinna (grov kvinnofridskränkning) eller mot barn och andra närstående personer (grov fridskränkning).

Mäns våld mot kvinnor innebär ökad risk för olika former av fysisk och psykisk ohälsa, på kort och lång sikt, och en begränsning av kvinnors liv, självständighet och möjligheter till försörjning. Våldet innebär också stora samhällsekonomiska kostnader relaterade till ohälsa, rättsväsende, produktionsförluster och kostnader för det sociala välfärdssystemet.

Regeringen anser att det är viktigt att synliggöra att det oftast finns en förövare som är en man bakom det våld som kvinnor utsätts för. Män står också till största delen för det våld som andra män utsätts för. Regeringen anser, i likhet med många remissinstanser, att det finns en tydlig koppling mellan kön, maskulinitetsnormer och våld. Därför är det viktigt att det förebyggande arbetet omfattar breda, allmänna insatser som når alla, särskilt pojkar och män. Det finns också samband mellan olika våldsytttringar som misshandel, våldtäkt, hedersrelaterat våld, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Därför anser regeringen att det är viktigt att arbetet med delmålet hålls samman och också samordnas

med närliggande frågor. Den maktanalys som ligger till grund för begreppet mäns våld mot kvinnor går i stor utsträckning att tillämpa när det gäller våld i samkönade relationer. Arbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor hänger också tätt samman med arbetet för att bekämpa våld mot barn.

Den digitala utvecklingen ger nya förutsättningar för hur människor interagerar och kommunicerar med varandra. Utvecklingen påverkar även förutsättningarna för hur våld kan utövas mot kvinnor och flickor. Den nya tekniken innebär effektivare och mer omfattande möjligheter att kontrollera, hota och förfölja personer. Detta får konsekvenser både för mäns våld mot kvinnor i nära relationer och för kvinnors och flickors utsatthet för våld på offentliga arenor, av bekanta och okända. Regeringen anser att det är viktigt att det finns effektiva redskap att hantera dessa problem från samhällets sida, både när det gäller lagstiftning, utbildning och sociala insatser.

#### *Målkommentar*

Delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.

Det andra ledet i delmålet om kroppslig integritet handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Delmålet omfattar också mäns och pojkars våldsutsatthet och kroppsliga integritet. Delmålet har även ett särskilt fokus på kopplingen mellan maskulinitet och våld. Vidare omfattas, liksom tidigare, att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen, i medier, pornografi och reklam som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning. I delmålet ingår också trakasserier, hot och annat våld som sker på internet och andra digitala kanaler. Delmålet är således mer omfattande än vad som räknas till begreppet våld i nära relationer, dvs. mellan närstående (prop.2006/07:38).

Delmålet om mäns våld mot kvinnor har även en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.

## 4 Stärkt styrning och en effektiv jämställdhetspolitisk organisation

Sakpolitiska frågor såsom jämställda löner, föräldraförsäkringen och mäns våld mot kvinnor hamnar ofta i förgrunden i samhällsdiskussionen om jämställdhet. Betydelsen av institutionella förutsättningar för att nå de jämställdhetspolitiska målen som principer för styrning och organisatoriska förutsättningar, debatteras mer sällan som politiskt avgörande trots att de har en stor betydelse för politikens genomslag och

resultat. Regeringen bedömer att det är mycket betydelsefullt att skapa bättre förutsättningar för politikens genomförande i form av en strategisk och stärkt styrning och en långsiktig organisering på jämställdhetspolitikens område. Detta avsnitt behandlar dessa frågor.

De överväganden som redovisas i detta avsnitt har huvudsakligen sin grund i förslag från Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86) och till viss del i Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) och Riksrevisionens uppföljning av regeringens särskilda jämställdhetssatsning (RiR 2015:13).

#### 4.1 Stärkt styrning för genomslag för regeringens jämställdhetspolitik

Att eftersträva jämställdhet i den offentliga förvaltningen är en strategisk fråga. För att nå de jämställdhetspolitiska målen är dock en tydlig styrning av offentlig förvaltning endast en av flera pusselbitar som måste vara på plats. Flera samhällsaktörer – t.ex. företag och ideella organisationer på alla nivåer samt arbetsmarknadens parter – behöver arbeta strategiskt och systematiskt inom sina områden för att nå ett jämställt samhälle.

Det är framför allt vissa aspekter av jämställdhet som är väl reglerade, såsom förbudet mot diskriminering på grund av kön enligt diskrimineringslagen (2008:567). Dessa regleringar omfattar främst organisationers interna jämställdhetsarbete, utifrån arbetsgivaransvaret, medan arbetet med till exempel jämställdhetsanalyser av myndighetens verksamhet inte är lika väl reglerat. Jämfört med för tio år sedan är styrningen av myndigheternas jämställdhetsarbete i själva verket mindre formaliserad i dag. När den tidigare verksförordningen, som reglerade statliga myndigheters verksamhet, ersattes av en ny förordning, myndighetsförordningen (2007:515), renodlades de förvaltningspolitiska kraven medan sektorsövergripande krav, såsom jämställdhet, i stället skulle regleras i författningar som avser det enskilda området, t.ex. separata lagar eller instruktioner. Den tidigare regleringen innebar att myndighetschefen skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män. Sedan myndighetsförordningen infördes har denna reglering inte ersatts av någon annan reglering som tar sikte på jämställdhet i myndigheternas verksamhet på ett systematiskt sätt. Detta har haft betydelse för möjligheterna att få genomslag för jämställdhetspolitiken.

Under senare år har myndighetsstyrningen också utvecklats mot mer renodlade instruktioner och regleringsbrev. Vidare har instruktionens grundläggande styrningsfunktion blivit tydligare. Det har inneburit att instruktionerna genomgående har blivit något mer omfattande medan regleringsbreven har blivit kortare och mindre detaljerade. Samtidigt tar den informella dialogen mellan myndigheter och departement större plats och myndighetsstyrningen har blivit mer verksamhetsanpassad än tidigare. Enligt en rapport från Statskontoret (2013) finns det en risk för att traditionellt stuprörs- och sektorstänkande kan förstärkas med den nya mer verksamhetsanpassade styrningen och informella dialogen mellan

myndigheter och departement. Riksrevisionen (2015) bedömer också att utrymmet för att i myndighetsdialogen skicka signaler om tvärsektoriella frågor är begränsat. Risker för att jämställdhet inte uppmärksammas i myndighetsstyrningen förstärks av att det saknas en förvaltningsmyndighet på området och att kunskap om jämställdhet ofta ligger utanför myndigheternas ordinarie sakkunskap. Det finns följaktligen behov av att uppdatera och systematisera styrningen av jämställdhetspolitiken för att öka förutsättningarna för dess genomslag.

#### 4.1.1 Jämställdhetsintegrering är en grundläggande förutsättning för genomförandet av en feministisk politik

**Regeringens bedömning:** Jämställdhetsintegrering är en grundläggande förutsättning för genomförandet av en feministisk politik. Arbetet med jämställdhetsintegrering behöver kombineras med särskilda åtgärder för att stimulera, utveckla och skynda på förändringsarbetet på jämställdhetsområdet.

Det påbörjade arbetet med att stärka jämställdhetsintegrering fortsätter, i syfte att jämställdhet ska få ett större genomslag i regeringens samlade politik. Utvecklingsarbetet med jämställdhetsbudgetering, det vill säga tillämpning av jämställdhetsintegrering i budgetarbetet, fortsätter inom Regeringskansliet. Varje statsråd bör fortsatt ansvara för och aktivt verka för ett jämställdhetsperspektiv inom sina ansvarsområden.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser tillstyrker förslagen eller invänder inte mot dem. Flera länsstyrelser menar att det är viktigt att arbeta systematiskt och strategiskt med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet för att säkerställa kvaliteten i myndighetsstyrningen på området.

#### Skälen för regeringens bedömning

Jämställdhetsintegrering är ett strategiskt verktyg för att förverkliga feministisk politik och för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering som strategi syftar till att främja jämställdhet genom att synliggöra och motverka ojämställda villkor. När ett jämställdhetsperspektiv integreras där politiken utformas och genomförs skapas förutsättningar för samhällsförändring.

Jämställdhetsintegrering får inte reduceras till att bli endast en administrativ åtgärd (process). Jämställdhetsanalyser måste konsekvent genomföras och resultatet ska användas för att åstadkomma omfördelning av makt och resurser i syfte att skapa ett jämställt samhälle.

För en feministisk regering är jämställdhet en del av problemlösningen för många av de utmaningar som samhället står inför. I detta arbete måste olika maktordningar i relation till kön också inkluderas för att jämställdhetspolitiken ska få genomslag och träffsäkerhet. Med jämställ-

dhet inkluderat i analyser synliggörs hela befolkningens situation och behov ur detta perspektiv, och politiken kan utformas så att den ger såväl kvinnor som män, flickor som pojkar jämställda villkor. Jämställdhetsintegrering är därför en av regeringens viktigaste prioriteringar. Jämställdhetsperspektivet ska finnas med i det dagliga arbetet i Regeringskansliet för att nå regeringens politiska målsättningar, och flytta fram positionerna på jämställdhetsområdet. Stärkt styrning av arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, i uppdraget att stödja regeringen i dess arbete, ger högre kvalitet och effektivitet i politikens genomförande genom att en jämställdhetsanalys finns med från början i beslutsprocesserna. Det påbörjade arbetet med att stärka jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet och berörda myndigheter ska fortsätta.

Inom ramen för Regeringskansliets kärnprocesser, bl.a. budgetprocessen och myndighetstyrningen, är tillämpning av jämställdhetsintegrering som strategi avgörande för att nå resultat. Regeringens tidigare strategi för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet har utvärderats (U2012/01388/JÄM). Utvärderingen visar bl.a. att uppföljningen av arbetet med jämställdhetsintegrering behöver stärkas ytterligare, och att kopplingen till de jämställdhetspolitiska målen måste förtydligas i arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet. Utvärderingen pekar också på vikten av att arbetet med jämställdhetsintegrering bedrivs inom Regeringskansliets ordinarie strukturer och verksamhet för att arbetet och dess resultat ska vara långsiktigt hållbart. Regeringen har fattat ett nytt beslut om arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, i syfte att ytterligare stärka jämställdhetsperspektivets genomslag i regeringens politik inom samtliga utgiftsområden och för att förverkliga regeringens ambitioner på jämställdhetsområdet (S2016/04472/JÄM).

Jämställdhetsperspektivet har även förtydligats i flera centrala arbetsprocesser och interna riktlinjer i Regeringskansliet, bl.a. avseende budgetarbetet och myndighetsstyrningen. Insatser har också genomförts inom Regeringskansliet för att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering, bl.a. metodstöd och kompetensutveckling.

De särskilda åtgärder som regeringen vidtar i syfte att stimulera, utveckla och skynda på förändringsarbetet beskrivs övergripande i avsnitt 6.

### *Jämställdhetsbudgetering*

Jämställdhet i budgetarbetet är avgörande för att förverkliga feministisk politik. Budgetarbetet ska bedrivas så att effekter och konsekvenser för jämställdheten beaktas vid beslut om inriktning på politiken och fördelning av resurser. Det är en fråga om rättvisa, att ta till vara varje människas potential, men det är också en viktig förutsättning för hållbar ekonomisk tillväxt och för utvecklingen av arbetsmarknaden, välfärden och den svenska modellen.

Regeringen har tagit viktiga steg för att säkerställa att budgetpolitikens jämställdhetseffekter synliggörs i underlag inför budgetbeslut. I Regeringskansliet har ett arbete med att stärka tillämpningen av jämställdhetsbudgetering pågått sedan hösten 2014. Jämställdhetsbudgetering



innebär en utvärdering av budgetpolitikens jämställdhetseffekter, integrering av jämställdhetsperspektivet på alla nivåer i budgetförfarandet, samt en omfördelning av inkomster och utgifter, i syfte att främja jämställdheten. En budget som främjar jämställdhet behöver utgå från jämställdhetsanalyser av förslag och reformer, så att vägval, prioriteringar och resurstilldelning återspeglar regeringens ambitioner för jämställdhet. Jämställdhetsbudgetering ska bidra till att göra konkret skillnad i människors vardag.

Utvecklingsarbetet med jämställdhetsbudgetering fortsätter inom Regeringskansliet. Ett mer systematiskt arbetssätt ger förutsättningar för ett tydligare jämställdhetsperspektiv i regeringens politik.

Regeringen har också tagit fram nya mål för hur jämställdheten ska utvecklas inom en rad centrala utgiftsområden och indikatorer för att följa upp utvecklingen.

#### 4.1.2 Styrningen på regional nivå – länsstyrelserna som strategisk aktör

**Regeringens bedömning:** Länsstyrelserna bedriver överlag ett ambitiöst och strategiskt arbete med jämställdhetsintegrering. Regeringen avser att besluta i särskild ordning om länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering, i syfte att ytterligare främja regionalt och lokalt arbete med jämställdhet.

De särskilda sakkunnigas kompetens i jämställdhet utgör en viktig resurs för länsstyrelsernas uppgifter i fråga om jämställdhetsintegrering. Ansvaret för myndigheternas inre organisation är dock delegerat till myndigheterna själva. Regeringen kommer därför i kommande länsstyrelseinstruktion inte längre att reglera att det vid varje länsstyrelse ska finnas en särskild sakkunnig i jämställdhet.

**Utredningens förslag:** Utredningen har föreslagit att länsstyrelsernas uppgifter när det gäller samordning, stöd och uppföljning av det regionala arbetet med att nå de jämställdhetspolitiska målen ska förtydligas genom att ett tillägg görs i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Utredningen har också föreslagit att regeringen inte längre ska reglera att det vid varje länsstyrelse ska finnas en särskild sakkunnig i frågor om jämställdhet, för att understryka att länsstyrelsernas uppgifter i fråga om jämställdhet är en angelägenhet för hela länsstyrelsen.

**Remissinstanserna:** En betydande majoritet av de remissinstanser som tar ställning till förslaget om förtydligande i länsstyrelseinstruktionen när det gäller länsstyrelsernas uppgifter i fråga om jämställdhet är positiva till förslaget.

En majoritet av de remissinstanser som tar ställning till utredningens förslag om att regeringen inte längre ska reglera att det vid varje länsstyrelse ska finnas en särskild sakkunnig i frågor om jämställdhet, avstyrker förslaget. Bland dem som avstyrker förslaget finns bland annat *LO*, *Sveriges Kvinnolobby* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län*. De huvudsakliga argument som framförs av de negativa remissinstanserna är att regleringen om en särskild sakkunnig i jämställdhet bidrar till att

tydliggöra länsstyrelsernas specifika roll för jämställdhetsarbetet i länet och att de särskilda sakkunniga behövs för att driva på länsstyrelsernas arbete.

Bland de instanser som är positiva till utredningens förslag om att inte längre reglera funktionen särskild sakkunnig i jämställdhet i instruktionen återfinns bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting och Länsstyrelsen i Västra Götalands län*. De positiva remissinstanserna menar bl.a. att en ny jämställdhetsmyndighet kommer att kompensera för den risk det kan innebära att inte längre reglera funktionen särskild sakkunnig i jämställdhet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Länsstyrelserna ska verka för de jämställdhetspolitiska målens genomslag i länen. Inom ramen för den uppgiften ligger att länsstyrelserna, utifrån regeringens behov och de regionala förutsättningarna, ska samordna, stödja och följa upp arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen på regional nivå (se avsnitt 2.6.3 för en bakgrund till länsstyrelsernas uppdrag på området). Regeringen anser att ytterligare reglering inte krävs. Regeringens avsikt är att länsstyrelserna ska omsätta hela jämställdhetspolitiken i länen, dvs. arbeta med samtliga delmål inom jämställdhetspolitiken. Länsstyrelserna avgör dock själva fokus och prioriteringar i sitt arbete med jämställdhetsintegrering utifrån regionala förutsättningar.

I Jämställdhetsutredningens betänkande framkommer att omfattningen och ambitionsnivån vad gäller länsstyrelsernas arbete med jämställdhet skiljer sig åt. Regeringen bedömer att den verksamhet som länsstyrelserna har bedrivit inom ramen för utvecklingssatsningen Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet (LUJ) har bidragit till att länsstyrelserna bedriver ett ambitiöst och strategiskt arbete med jämställdhetsintegrering utifrån de regionala strategier som har tagits fram för perioden 2014–2016. Länsstyrelsen i Gotlands län har inom ramen för LUJ lämnat förslag till regeringen avseende samordning, stöd och uppföljning av länsstyrelsernas jämställdhetsarbete på nationell nivå (S2015/01469/JÅM). Regeringen bedömer att dessa uppgifter bör tas om hand av den föreslagna Jämställdhetsmyndigheten. Regeringen anser vidare att de förslag som Länsstyrelsen i Gotlands län har lämnat till länsstyrelserna ger förutsättningar för att arbetet med jämställdhetsintegrering ska utvecklas och vara hållbart över tid. Regeringen ser positivt på att flera länsstyrelser tar fram regional könsuppdelad statistik för att följa utvecklingen av jämställdhetspolitiken i länen. Regeringen avser att återkomma i ett regeringsbeslut om länsstyrelsernas arbete med jämställdhetsintegrering, för att ytterligare bygga vidare på och stödja den positiva utvecklingen. I samband med detta avser regeringen att lämna uppdrag till länsstyrelserna om att ta fram nya regionala strategier för sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Regionala strategier som omfattar länsstyrelsernas externa och interna arbete med jämställdhetsintegrering möjliggör ett strategiskt och långsiktigt arbete. Uppdraget ligger inom ramen för länsstyrelsernas åligganden och innebär därför inte några nya uppgifter för länsstyrelserna.

Jämställdhetsutredningen framför att om funktionen särskild sakkunnig i jämställdhet inte längre regleras i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion skulle det synliggöra att jämställdhet är ett ansvar för hela myndigheten. Statskontoret har argumenterat på ett liknande sätt

i en tidigare rapport, *En effektivare jämställdhetspolitik* (2005:1), där myndigheten framför att en funktion som särskilt pekats ut i förordningen innebär att jämställdhetsarbetet förknippas med en person vid länsstyrelsen. Regeringen har tidigare reglerat expertkompetens vid länsstyrelserna inom ett flertal områden, t.ex. kommunikationer, djurskydd och miljöskydd. I samband med propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) avskaffades den generella rättsliga regleringen av länsexpertfunktionerna vid länsstyrelserna. Regeringen fann det då befogat att även fortsättningsvis reglera länsstyrelsernas organisation med avseende på jämställdhet.

Länsstyrelserna har en betydelsefull roll i jämställdhetsarbetet på regional nivå, och de särskilda sakkunnigas kompetens och det arbete de bedriver utgör en viktig resurs för länsstyrelsernas uppgifter i fråga om jämställdhetsintegrering. Regeringen anser att jämställdhet är ett särskilt kompetensområde, som ska hanteras av personer med för uppdraget rätt kompetens, för att säkerställa att arbetet bedrivs strategiskt och professionellt. Flera remissinstanser anser att den nuvarande regleringen bidrar till att tydliggöra länsstyrelsernas specifika roll för jämställdhetsarbetet i länet och att den ger mandat att arbeta regionalt med jämställdhet. Det kan medföra risker att inte längre reglera funktionen särskild sakkunnig i länsstyrelseinstruktionen, vilket också poängteras av flera remissinstanser. En sådan risk är att arbetet med jämställdhetsintegrering prioriteras ned.

Regeringen har förståelse för dessa farhågor, men ansvaret för myndigheternas inre organisation är sedan länge delegerat till myndigheterna. Därtill syftar regeringens tillitsreform bl.a. till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning. Mot denna bakgrund avser regeringen att inte längre reglera i länsstyrelseinstruktionen att det vid varje länsstyrelse ska finnas en särskild sakkunnig i jämställdhet. Regeringen understryker dock att den kompetens som de särskilda sakkunniga i jämställdhet har fortsatt behövs på myndigheten.

### 4.1.3 Systematiserad styrning mot jämställdhet i myndighetsinstruktioner

**Regeringens bedömning:** Tydliga och verksamhetsanpassade skrivningar om jämställdhetsintegrering bör vid behov finnas i myndigheters instruktioner. Syftet är att myndigheternas verksamhet effektivt ska bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås. Regeringen avser att under mandatperioden analysera, utifrån de jämställdhetspolitiska målen, i vilka myndigheters instruktioner det finns ett behov av att stärka kraven på och styrningen av jämställdhetsintegrering.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ställer sig positiva till utredningens förslag. Av de instanser som uttalat sig om att fler statliga myndigheter ska ges i uppgift att arbeta med jämställdhetsintegrering

tillstyrker majoriteten förslaget att det ska regleras i myndigheternas instruktion. Övriga instanser tillstyrker att fler myndigheter ges uppgiften, men uttalar sig inte explicit om formen. Ingen instans avstyrker att myndigheterna får ett tydligare ansvar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Hur myndigheterna i sin kärnverksamhet beaktar och främjar jämställdhet har stor betydelse för jämställdheten i samhället och för möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen. Både Jämställdhetsutredningen och Riksrevisionen har konstaterat att den långsiktiga styrningen gällande jämställdhetsintegrering av myndigheters kärnverksamhet brister. De menar att det saknas logik kring vilka myndigheter som har skrivningar om jämställdhet i sin instruktion samt att kraven på att integrera ett jämställdhetsperspektiv inte har ställts på ett strukturerat och verksamhetsanpassat sätt. Både Jämställdhetsutredningen och Riksrevisionen föreslår därför att regeringen tydliggör vilka myndigheter som är relevanta för genomförandet av jämställdhetspolitiken och att fler myndigheter får i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin instruktion.

Regeringen anser att jämställdhetsintegrering är en grundläggande förutsättning för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Detta gäller såväl arbetet inom Regeringskansliet som inom de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Regeringen delar Jämställdhetsutredningens och Riksrevisionens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra och systematisera styrningen av de statliga myndigheter vars verksamhet har relevans för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Att dessa myndigheter ska arbeta med jämställdhetsintegrering bör vid behov förtydligas.

År 2015 hade 111 myndigheter (57 procent av alla myndigheter) skrivningar om jämställdhet (mål, uppdrag eller återrapporteringskrav) i sina regleringsbrev medan 97 myndigheter (48 procent) hade skrivningar i sin instruktion. Regeringen anser att de myndigheter som är strategiska för jämställdhetspolitikens genomförande ska ha en tydlig och långsiktig styrning avseende jämställdhetsintegrering av kärnverksamheten.

Styrningen av de statliga myndigheterna bör vara verksamhetsanpassad för att vara så effektiv som möjligt. Myndigheternas instruktioner är därmed en lämplig form för den långsiktiga styrningen avseende jämställdhetsintegrering. Regeringens styrning kan då beakta verksamhetens särskilda behov och förutsättningar, vilket ökar möjligheten att myndigheternas verksamhet bidrar till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås. Att uppgifter om jämställdhetsintegrering finns i myndigheternas egna instruktioner följer även principen om att jämställdhetsfrågorna ska styras i ordinarie kanaler i enlighet med regeringens strategi om jämställdhetsintegrering.

Regeringen avser därför att, utifrån de jämställdhetspolitiska målen, analysera i vilka myndigheters instruktioner det finns ett behov av att stärka kraven på jämställdhetsintegrering. Det kan röra sig om att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv integreras i hela myndighetens verksamhet eller att ange en uppgift som preciserar hur myndigheten ska verka för att de jämställdhetspolitiska målen uppnås.

Regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) har bidragit, och bidrar fortsatt, till att deltagande myndig-

heter har vidareutvecklat sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Satsningen tar sikte på verksamhetsutveckling och sträcker sig till och med 2018. JiM-programmet ersätter således inte den mer långsiktiga styrning som ska ske genom myndigheternas instruktioner. Erfarenheter från JiM kommer att kunna vara vägledande i arbetet med att analysera och utforma verksamhetsanpassade uppgifter om jämställdhet i myndigheternas instruktioner.

Under mandatperioden bör det genomföras en översyn av myndigheters instruktioner i syfte att åstadkomma en tydligare strategisk och verksamhetsanpassad styrning för att förverkliga de jämställdhetspolitiska målen.

Regeringen avser att påbörja arbetet under hösten 2016.

#### 4.1.4 Könsuppdelad statistik

Jämställdhetsutredningen har föreslagit att myndigheter som i sin redovisning till regeringen redovisar individbaserad statistik genomgående ska redovisa och analysera denna med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. Utredningen har föreslagit att regeringen prövar och i varje enskilt fall överväger att ställa krav på könsuppdelad statistik i myndigheters regleringsbrev eller instruktioner för att på sikt pröva och överväga att införa ett generellt krav i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag om att myndigheterna ska redovisa och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta.

De flesta remissinstanser har inte uttalat sig specifikt om denna del av betänkandet. Nio instanser har dock tillstyrkt förslaget, bl.a. *Statens skolinspektion* och *Myndigheten för delaktighet*. Några av dem som tillstyrkt har haft synpunkter, till exempel *Arbetsförmedlingen*, som pekar på att kravet inte kan anpassas och därmed kan påverka myndigheternas handlingsutrymme. Några remissinstanser, bl.a. *Västra Götalandsregionen* och *Svenska institutet*, anser att insamlandet av statistik bör bygga på ett icke-binärt system där självidentifierad könsidentifikation är det väsentliga.

Tre instanser motsätter sig förslaget. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* ifrågasätter nyttan och om just kön är den viktigaste variabeln. *ESV* hänvisar här till utredningens slutsatser om att ett intersektionellt perspektiv bör säkras i genomförande och uppföljning av jämställdhetspolitiken. *Försäkringskassan* och *Statistiska centralbyrån* anser att kravet på könsuppdelad statistik hör hemma i verksamhetsspecifik styrning, t.ex. regleringsbrev.

Regeringen anser att könsuppdelad statistik är ett viktigt verktyg i arbetet för ett jämställt samhälle. För att regeringen ska ha förutsättningar att fatta väl avvägda beslut som bidrar till en feministisk politik är underlag och information från myndigheter av stor betydelse. Kunskap om rådande förutsättningar krävs för att kunna göra jämställdhetsanalyser och bedriva en politik för jämställdhet inom alla utgiftsområden. Det är därför av största vikt att myndigheternas information till regeringen innehåller könsuppdelad statistik. Att statistik genomgående

presenteras med kön som övergripande indelningsgrund möjliggör även att kunna bryta ned statistiken utifrån fler perspektiv och genomföra en intersektionell analys.

I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken regleras att den officiella statistiken ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Den officiella statistiken omfattar dock endast en delmängd av den statistik som produceras vid statliga myndigheter.

För närvarande har flera myndigheter krav på könsuppdelad statistik i instruktioner eller regleringsbrev. Dessa krav omfattar även den icke-officiella statistiken. Jämställdhetsutredningen konstaterade dock att det inte finns någon systematik i styrningen i fråga om vilka myndigheter som omfattas av sådana krav och på vilket sätt styrningen sker.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Mot denna bakgrund bereder regeringen ett förslag om att införa krav på att samtliga myndigheter som presenterar individbaserad statistik i sin årsredovisning ska göra detta uppdelat efter kön.

## 4.2 Jämställdhetspolitikens organisation

### 4.2.1 Befintlig organisation

Det statliga jämställdhetsarbetets fasta organisation omfattar i dag Diskrimineringsombudsmannen (DO), Nämnden mot diskriminering, de särskilda sakkunniga i jämställdhet på länsstyrelserna, Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet och Nationella sekretariatet för genusforskning (Genussekretariatet) vid Göteborgs universitet. DO:s uppdrag avser att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering utifrån diskrimineringslagen. Nämnden mot diskriminering prövar frågor om vitesföreläggande och överklagande utifrån diskrimineringslagen. Länsstyrelsernas uppgifter omfattar stöd, samordning och uppföljning av det regionala arbetet med att nå de jämställdhetspolitiska målen och beskrivs närmare i avsnitt 4.1.2. Uppsala universitet (NCK) har i uppdrag att med ett rikstäckande och samlat perspektiv utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, bedriva forskning med anknytning till klinisk verksamhet, bedriva utbildning, stödja och verka för en effektiv samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer inom området samt att stödja driften av en nationell stödtelefon. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) fördelar statsbidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. MUCF fördelar även statsbidrag enligt förordningen (2005:1089) om statsbidrag till kvinnors organisering, i syfte att främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav. Göteborgs universitet har ett uppdrag att med ett rikstäckande perspektiv främja genusforskningen i Sverige. Detta ska bl.a. ske genom utredningsarbete och informationsspridning samt på andra sätt universitetet finner lämpliga. Universitetet ska genomföra uppdraget inom ramen för ett sekretariat för genusforskning. Jämställdhets-

enheten på Socialdepartementet bereder och samordnar de jämställdhetspolitiska frågorna i Regeringskansliet.

Utöver den fasta organisationen på jämställdhetspolitikens område finns Göteborgs universitets uppdrag att stödja arbetet med jämställdhet i myndigheter (JiM) sedan 2013. JiM-uppdraget har därefter förlängts och utvidgats till att omfatta stöd till allt fler myndigheter (se avsnitt 2.6.2). Göteborgs universitet har också i uppdrag att stödja arbete med jämställdhetsintegrering vid universitet och högskolor (JiHU), vilket påbörjades 2016. Det finns också två tillfälliga uppdrag som är särskilt strategiska för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och som har pågått över en lång tid. Sedan 2005 har Länsstyrelsen i Östergötlands län ett nationellt uppdrag att arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck och sedan 2013 omfattar uppdraget ett nationellt kompetensteam med tillhörande stödtelefon. Länsstyrelsen i Stockholms län har sedan 2008 haft ett nationellt uppdrag att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Uppdraget omfattar bl.a. samverkan, metodstöd och kompetensutvecklingsinsatser samt tryggt återvändande och rehabilitering för personer som har utsatts för människohandel. Sedan 2013 omfattar länsstyrelsens uppdrag att även motverka människohandel för andra ändamål än sexuella.

#### **4.2.2 Behovet av en ny organisation**

Bristerna och behoven när det gäller den jämställdhetspolitiska organisationen har på senare år uppmärksammats i flera olika utredningar och rapporter. I Jämställdhetsutredningens betänkande Mål och myndighet (SOU 2015:86) och Riksrevisionens rapport Regeringens jämställdhetsåtgärder (RiR 2015:13) beskrivs hur frånvaron av en permanent förvaltningsstruktur på jämställdhetspolitikens område hindrar ett strategiskt och långsiktigt jämställdhetsarbete. Riksrevisionen konstaterar att det innebär svårigheter för genomförandet av jämställdhetspolitiken i allmänhet och för tillfälliga jämställdhetsåtgärder i synnerhet. Vidare framhålls att det inte har skett någon större förändring i förvaltningsstrukturen på jämställdhetsområdet de senaste tio åren.

Jämställdhetsutredningens viktigaste slutsats var att det krävs en fast och permanent struktur på nationell nivå för att regeringen ska kunna säkerställa att politiska prioriteringar får genomslag i styrningen av myndigheter och verksamheter. Utredningen visade att det finns ett stort behov av en samlad bild och analys av utvecklingen i förhållande till de insatser som genomförs. Den bild som finns är fragmentiserad över en rad sektorer och att det därför till stor del saknas kunskap om huruvida de insatser som genomförs är verkningsfulla, vilket gör att regeringen har ett bristfälligt kunskapsunderlag i utformandet av framtida insatser. Vidare visar utredningen att behovet och efterfrågan på stöd och uppföljning i arbetet med jämställdhet i ordinarie verksamhet från myndigheter, landsting, regioner och kommuner m.fl. är stort och ökar över tid.

Jämställdhetsutredningens myndighetsförslag avser en relativt smal expertmyndighet med huvudfokus på uppföljning, analys, samordning och stöd. Utredningen föreslog att det nationella uppdraget om heders-

relaterat våld vid Länsstyrelsen i Östergötlands län ska permanentas och överföras till jämställdhetsmyndigheten. Jämställdhetsutredningen föreslog även att det nationella sekretariatet som utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55, se nedan) lämnat förslag om skulle inlemmas i myndigheten. Jämställdhetsutredningens myndighetsförslag innebär samtidigt att strategiska delar av jämställdhetspolitikens organisering lämnas kvar vid olika myndigheter, NCK vid Uppsala universitet, Genussekretariatet vid Göteborgs universitet, uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål vid Länsstyrelsen i Stockholms län och bidragsfördelningen till kvinnors organisering vid MUCF.

Utredningen framhöll dock att det finns betydande fördelar med att hålla samman de nationella uppgifterna som rör delmålet om mäns våld mot kvinnor med de övriga uppgifter som rör uppföljning, analys, samordning och stöd inom jämställdhetspolitikens alla delmål, inte minst för att främja ett långsiktigt arbete i ordinarie strukturer. Utredningen bedömde att det finns skäl att se över ansvarsfördelningen mellan den nya jämställdhetsmyndigheten som ges i uppdrag att samordna vissa insatser som rör delmålet om mäns våld mot kvinnor och Länsstyrelsen i Stockholms län, Uppsala universitet (NCK) och Socialstyrelsen i syfte att säkerställa en effektiv samverkan mellan myndigheterna. Utredningen öppnade för att fler uppdrag på området skulle kunna föras över till en jämställdhetsmyndighet, men menade att det inte är självklart att en sådan myndighet ska ges ett permanent samordningsuppdrag inom alla delar av detta område.

Jämställdhetsutredningen undersökte två huvudsakliga alternativ till att inrätta en myndighet: 1) att tillföra DO nya uppgifter och att nuvarande temporära uppdrag vid Göteborgs universitet och länsstyrelserna i Stockholms respektive Östergötlands län permanentas, respektive 2) att ge MUCF nya uppgifter som rör uppföljning, samordning och stöd i jämställdhetspolitiken. De temporära uppdrag som Göteborgs universitet och länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län har skulle vid detta alternativ permanentas och föras över till MUCF. När det gäller alternativen till en jämställdhetsmyndighet hade utredningen invändningar som rör styrningen och en farhåga att arbetet inte prioriteras tillräckligt, men framför allt att strukturen för jämställdhetspolitiken förblir splittrad. Utredningen menade att denna splittring av jämställdhetspolitikens fasta organisation över olika politikområden och departement innebär stora utmaningar för en sammanhållen och effektiv styrning. Trots att Regeringskansliet formellt är en samlad myndighet, har enskilda departement och enheter betydande rådgivning över sitt ansvarsområde, vilket enligt utredningen kan försvåra samordning. Utredningens bedömning var vidare att det behov av styrning som identifierats inte kan tillgodoses inom ramen för de principer för styrning som gäller för DO och för universitet och högskolor.

Utifrån Jämställdhetsutredningens myndighetsförslag och underlag i fråga om delmålsområdet mäns våld mot kvinnor fick Statskontoret i uppdrag att utvärdera och lämna förslag på hur en strategisk och hållbar styrning respektive organisering och ansvarsfördelning kan uppnås avseende de nationella kompetens- och samordningsuppdrag som Socialstyrelsen, Uppsala universitet (NCK), Länsstyrelsen i Öster-



götlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län har på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor (S2016/00635/JÄM). I rapporten Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor – En analys av regeringens styrning (2016) föreslås bl.a. att regeringen bör ge respektive myndighet ett samlat och tidsbegränsat grunduppdrag. Statskontoret anser att ingen förändring i regeringens styrning behövs vad gäller organisation och ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna. Statskontorets förslag utgår i enlighet med uppdraget dock från befintlig myndighetsstruktur.

I betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) föreslås att ett nationellt sekretariat som bl.a. ska samordna, utvärdera och följa upp politiken ska inrättas vid Regeringskansliet. Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor konstaterar att det för närvarande inte finns någon särskild nationell sektorsmyndighet som kan genomföra och förvalta uppdraget om en nationell strategi, men att det på sikt kan finnas en jämställdhetsmyndighet med ansvar inom området. Utredningen föreslog att ett sekretariat inrättas med uppgifter som omfattar både uppgifter som vanligtvis genomförs av Regeringskansliet, t.ex. samordning av regeringens styrning och att ta fram åtgärdsprogram på området, och rena myndighetsuppgifter såsom uppföljning, utvärdering och samordning av åtgärder i den nationella strategin. Utredningens övergripande slutsats är att det krävs en bättre samordning, struktur och tydlighet när det gäller arbetet för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

I delegationen för jämställdhet i arbetslivets betänkande Hela lönen hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv (SOU 2015:50) föreslås att ett särskilt organ ges ett permanent uppdrag att ansvara för kunskapspridning, kontinuitet, samordnade och tydliga krav samt konsekvent uppföljning av jämställdheten i arbetslivet. Delegationen betonade att ett tydligt intersektionellt perspektiv, som tar hänsyn till individers olika arbets- och livsvillkor, bör genomsyra arbetet.

I den jämställdhetspolitiska utredningens betänkande Makt att forma samhället och sitt eget liv (SOU 2005:66) var en slutsats att ett ”strukturellt annorlundaskap” präglar jämställdhetspolitiken genom att det inte finns en naturlig aktör för de uppgifter som bedöms vara angelägna. Utredningen menade att det inom andra politikområden normalt finns en eller flera myndigheter som är ansvariga för genomförandet och att avsaknaden av en myndighet har skadat jämställdhetspolitiken och hämmat dess effektivitet och genomförande. Vidare framhölls att jämställdhetspolitiken präglats av ad hoc-insatser utan organisatorisk förankring, brist på uppföljning, samordning och kunskapsstöd, vilket medfört en brist på kontinuitet och systematisk kunskapsuppbyggnad. Utredningen menade även att jämställdhetspolitiken har särorganiserats, vilket innebär att ansvarigt departement i Regeringskansliet i hög utsträckning utför uppgifter som en förvaltningsmyndighet normalt skulle utföra.

Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten framhöll i sitt betänkande Stöd för framtiden (SOU 2007:15) att för att uppnå en jämställd medborgarservice är arbetet beroende av centrala och regionala stödstrukturer, kontinuerlig utvärdering samt bättre styrning. Den centrala stödstrukturen föreslogs i form av ett råd med uppgift att stödja

myndigheternas, inklusive Regeringskansliets, arbete med jämställdhetsintegrering. På regional nivå föreslog utredningen att länsstyrelserna skulle få en strategisk roll för att stödja offentliga aktörers arbete med jämställdhetsintegrering lokalt och regionalt.

Utredningen om statligt stöd till kvinnors organisering (SOU 2004:59) föreslog att handläggningen av det nya statsbidraget för kvinnors organisering ska utföras av en särskild jämställdhetsmyndighet ”när en sådan inrättas”. Utredaren ansåg att myndighetsformen var nödvändig utifrån behovet av att kunna följa jämställdhetsperspektivet mer kontinuerligt och för att kunna göra strategiska uppföljningar.

Även internationellt har behovet av organisatorisk förankring när det gäller jämställdhetsfrågorna uppmärksammats. Efter den senaste dialogen med FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor uppmanades Sverige att stärka samordningen och säkerställa en tydlig och sammanhållen förvaltning av de nationella verktygen för att främja kvinnors ställning på alla nivåer, bland annat genom att överväga att inrätta en statlig jämställdhetsmyndighet i enlighet med Jämställdhetsutredningens förslag.

### 4.2.3 En jämställdhetsmyndighet bör inrättas

**Regeringens bedömning:** En myndighet bör inrättas med uppgift att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten bör ansvara för uppföljning, analys, samordning och stöd utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Vidare bör myndigheten fördela bidrag till jämställdhetsprojekt och kvinnors organisering samt i övrigt bistå regeringen i t.ex. det internationella arbetet på området.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningens förslag omfattar dock inte uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål vid Länsstyrelsen i Stockholms län och inte heller MUCF:s bidragsgivning till kvinnors organisering. Regeringen bedömer att även dessa uppdrag och uppgifter bör föras över till en jämställdhetsmyndighet. Regeringen bedömer att delar av Uppsala universitets uppdrag om mäns våld mot kvinnor och uppdraget om att främja genusforskning och jämställdhetsintegrering vid Göteborgs universitet bör föras över till en jämställdhetsmyndighet.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Två tredjedelar av dem som tar ställning till förslaget är positiva, bl.a. *Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Arbetsmiljöverket, Statistiska centralbyrån, Nationella sekretariatet för genusforskning, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sveriges kvinnolobby.*

Bland dem som avstyrker finns bl.a. *Justitiekanslern, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvården, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötland, Uppsala universitet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Statskontoret m.fl. anser att*

förslaget om att inrätta en jämställdhetsmyndighet inte är tillräckligt väl underbyggt och framhåller att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har undersökt alternativ till en myndighet eller belyst de nackdelar som är förenade med förslaget.

Bland dem som väljer att inte tydligt ta ställning till myndighetsförslaget finns bl.a. *Arbetsförmedlingen*, *Pensionsmyndigheten*, *Riksrevisionen*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Svenska ESF-rådet*, *Folkhälsomyndigheten*, *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Myndigheten för delaktighet*, *Barnombudsmannen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*.

### **Skälen för regeringens bedömning**

I den senaste propositionen om jämställdhetspolitiken, *Makt att forma samhället och sitt eget liv* (prop. 2005/06:155), konstaterades att det jämställdhetspolitiska arbetet hade utvecklats avsevärt de senaste tio åren. Ytterligare tio år senare kan det fastställas att den utvecklingen har fortsatt, delvis genom att jämställdhetspolitiken har tillförts mer resurser och på så sätt breddats och fördjupats, delvis genom att den i vissa begränsade delar har fått fastare former. Jämställdhetspolitikens nuvarande utformning vittnar om ett expansivt politikområde med höga politiska ambitioner. Samtidigt saknas en av de mest centrala förutsättningarna i form av en sammanhållen förvaltningsstruktur. Den jämställdhetspolitiska organisationen är fragmentarisk med bristande förutsättningar för uppföljning, progression och långsiktig förändring. I stora delar består jämställdhetspolitikens organisation av tillfälliga, men långvariga uppdrag på centrala områden. Bilden av resultat och effekter är ofullständig och regeringen har inte kunnat få underlag om i vilken utsträckning olika insatser har bidragit till ett närmande av de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetspolitikens utformning och de politiska ambitionerna på området ställer krav på att även organiseringen av verksamheten utvecklas, samordnas och får fastare former.

#### *Förutsättningarna för jämställdhetspolitikens genomslag*

Bland de instanser som tillstyrker myndighetsförslaget, bland dem som inte tar ställning och även bland dem som avstyrker framhålls behovet av en permanent hemvist för de uppgifter som Jämställdhetsutredningen identifierat ett strategiskt och långsiktigt behov av. Det råder således relativt bred konsensus bland remissinstanserna om problembilden för jämställdhetspolitikens förutsättningar.

*Skåne läns landsting (Region Skåne)* ställer sig positiv till en myndighet och menar att genomslag och genomförande av jämställdhetspolitiken, eller frånvaron av effekt, bör ses som det enskilt viktigaste utvecklingsområdet, framför allt mot bakgrund av den långsamma utveckling av jämställdheten som Jämställdhetsutredningen har påvisat. *Sveriges Kvinnolobby* menar att en del av förklaringen till att de senaste årens jämställdhetspolitik inte har haft större genomslagskraft är att det har saknats en operativ myndighet för jämställdhetspolitikens genomförande.

LO tillstyrker myndighetsförslaget men understryker samtidigt att den potentiella vinsten med att inrätta en särskild myndighet helt kan gå förlorad om inte samverkan och styrning inom Regeringskansliet fungerar ändamålsenligt. Eftersom en jämställdhetsmyndighet delvis föreslås genomföra analyser och uppföljningar av frågor som rör andra myndigheters uppdrag och områden, utan att ha mandat att styra eller utveckla andra myndigheters uppdrag, framhåller LO att det är avgörande att den interna styrningen i Regeringskansliet fungerar effektivt. LO pekar i sammanhanget på att ansvaret för jämställdhet inom olika sakområden ligger på varje ansvarigt statsråd på respektive departement.

*Eskilstuna kommun* anför att en myndighet för jämställdhetspolitiken är helt i linje med övriga tvärssektoriella områden där exempelvis *Barnombudsmannen (BO)*, *Myndigheten för delaktighet (MFD)* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* finns. Vidare menar *Eskilstuna kommun* att möjligheterna att skapa ett reellt jämställt samhälle i stor utsträckning är beroende av kommunernas förutsättningar och handlingskraft, utifrån närheten till invånarna, och att kommunerna behöver stöd i det arbetet.

Regeringen delar dessa remissinstansers syn på behovet av en jämställdhetsmyndighet med avseende på styrning, uppföljning och förutsättningar för genomslag för jämställdhetspolitiken.

#### *Behovet av kontinuitet och en sammanhållen organisation*

Regeringen delar Jämställdhetsutredningens bedömning om att det finns ett kontinuerligt och växande behov av uppföljning, analys, samordning och stöd på jämställdhetspolitikens område med utgångspunkt i jämställdhetspolitikens prioriteringar. Mot bakgrund av regeringens ambitioner när det gäller styrning på jämställdhetspolitikens område (se avsnitt 4.1) är det tydligt att detta behov kommer att växa ytterligare. Regeringen bedömer att en myndighet på jämställdhetspolitikens område svarar mot dessa behov och ger bättre förutsättningar för det nationella arbetet med att nå jämställdhetsmålen, men också för aktörer på regional och lokal nivå. Det finns också en ökad efterfrågan på att Sverige ska samarbeta med andra länder och internationella organisationer och både driva på utvecklingen och bistå med kunskap om arbete för ökad jämställdhet på internationell nivå.

*Ekonomistyrningsverket* bedömer att en ny myndighet för jämställdhet skulle vara mindre kostnadseffektiv jämfört med de alternativ som redogörs för i utredningen, där utökade uppgifter till DO och Göteborgs universitet (Genussekretariatet) respektive till MUCF pekas ut som möjliga alternativ till en myndighet (se nedan för en mer utförlig jämförelse mellan olika alternativ till en myndighet).

Regeringen anser att Jämställdhetsutredningens förslag om en mindre och smalare expertmyndighet inte är tillfredsställande utifrån det omfattande behov av bl.a. stöd, samordning och uppföljning som finns på jämställdhetspolitikens område. Utredningens förslag löser inte heller de problem som orsakas av den nuvarande splittrade och otillräckliga jämställdhetspolitiska organisationen. Regeringen bedömer att avsevärda synergieffekter skulle kunna uppnås om centrala jämställdhetspolitiska

uppgifter som i dag är tillfälliga och splittrade över en rad olika myndigheter (se avsnitt 4.2.1) hölls samman i en myndighet. Genom att samla dessa jämställdhetspolitiska uppgifter i en myndighet skapas en mer kraftfull och långsiktigt hållbar organisation som är bättre anpassad till politikens inriktning och med bättre förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande.

Ur ett effektivitets- och styrningsperspektiv innebär en sammanhållen jämställdhetspolitisk organisation också betydligt bättre förutsättningar och mindre sårbarhet jämfört med en organisation som är splittrad över en rad politikområden med olika statsråd. Förutsättningarna för jämställdhetspolitiken att ta befintlig organisation i bruk när det gäller NCK vid Uppsala universitet och Genussekretariatet vid Göteborgs universitet begränsas också av att verksamheten bedrivs vid universitet, vars huvudsakliga uppgift är att bedriva högskoleutbildning och forskning. Därför är det motiverat att överväga om delar av dessa uppdrag och uppgifter bör överföras till en jämställdhetsmyndighet.

Inriktningen för regeringens styrning har varierat över tid och mellan olika områden, bl.a. utifrån behovet av verksamhetsanpassning. Sannolikt kommer styrningen även fortsatt att göra det. Det innebär att förutsättningarna för en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken vid en fortsatt splittrad organisering kommer att vara växlande och därmed instabila, vilket understryker behovet av en sammanhållen och fristående jämställdhetsmyndighet.

Regeringen bedömer också att det finns stora fördelar med en sammanhållen organisering av dessa centrala jämställdhetspolitiska uppgifter (se avsnitt 4.2.1) eftersom de både överlappar och påverkar varandra ömsesidigt. I dag finns det t.ex. tre nationella stödtelefoner med olika inriktningar på områdena mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Här finns goda möjligheter till samordnings- och effektivitetsvinster. Det finns även flera aktörer (se avsnitt 4.2.1) vars webbplatser samlar och tillgängliggör forskning och kunskap och som täcker delvis olika och delvis samma områden inom ramen för jämställdhetspolitikens olika delmål. Att samorganisera och hålla samman dessa myndighetsuppgifter är effektivt och ändamålsenligt utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Dessutom skulle tillgängligheten sannolikt förbättras för medborgare, liksom för berörda aktörer såsom myndigheter, kommuner, landsting, praktiker och organisationer, om uppgifterna samordnades.

Genom att länka samman vetenskapligt förankrad kunskap om jämställdhet och genus med samordning, uppföljning och analys och med mer operativa uppgifter såsom stödverksamhet och bidragsfördelning skapas ett samlat grepp och möjligheter till en helhetssyn i arbetet. Detta ger bättre förutsättningar för en effektiv jämställdhetspolitik med större genomslag.

En myndighet svarar också mot behovet av ett centralt myndighetsstöd och ger bättre förutsättningar för regeringen att styra och följa upp det regionala jämställdhetsarbete som länsstyrelsernas bedriver. Utifrån detta ska myndigheten kunna vara en nationell resurs och samla kunskaper om goda exempel, arbetssätt och metoder samt tillhandhålla verktyg för regionala och kommunala aktörer i deras arbete med de jämställdhetspolitiska målen. Det har tidigare konstaterats att de särskilt sakkunniga i

jämställdhet vid länsstyrelserna saknar ett centralt myndighetsstöd i sin verksamhet och att det finns en brist på stöd till det regionala jämställdhetsarbetet (SOU 2005:66).

*Organisation och samordning av arbetet med mäns våld mot kvinnor*

När det gäller utredningens förslag om att permanenta och föra över det nationella uppdraget som rör hedersrelaterat våld och förtryck från Länsstyrelsen i Östergötlands län till en jämställdhetsmyndighet har *Brottsoffermyndigheten*, *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* invändningar som rör riskerna med att flytta över en fungerande nationell verksamhet till en ny myndighet. *Socialstyrelsen* framhåller att verksamheten också innehåller operativt arbete, bl.a. en stödtelefon, vilket kan komma att bli ett udda inslag i en myndighet som i övrigt arbetar med utredning och analys. *Socialstyrelsen* anser att om regeringen väljer att gå vidare med myndighetsförslaget måste det bli tydligare hur en jämställdhetsmyndighet ska kunna samordna den nationella politiken vad gäller delmålet om mäns våld mot kvinnor.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* är positiv till den del av förslaget som innebär att uppdraget permanentas, men menar att en överflyttning av uppdraget till en jämställdhetsmyndighet skulle innebära en tillbakagång för arbetet och att det skulle krävas lång tid för uppbyggnad av samma kompetens, kapacitet och styrfart i arbetet. *Uppsala universitet* menar att en ny jämställdhetsmyndighet inte får tillkomma på bekostnad av etablerade och väl fungerande verksamheter som NCK och att det är av stort värde att denna verksamhet bedrivs i en akademisk miljö. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* avstyrker utredningens förslag bl.a. mot bakgrund av att de nationella uppgifterna inom jämställdhetsområdet även fortsättningsvis skulle fördelas på flera olika myndigheter och att en tydlig koppling dem emellan skulle saknas. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Roks* framför att det skulle stärka både långsiktigheten i arbetet och kopplingen till de övriga jämställdhetspolitiska målen om de nationella kompetens- och samordningsuppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har när det gäller mäns våld mot kvinnor förs över till en myndighet med ansvar för jämställdhetspolitiken. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* m.fl. anser att det är av yttersta vikt att samtliga delmål hålls samman och att delmålet om mäns våld mot kvinnor inte särorganiserar. Många länsstyrelser framhåller också vikten av att en eventuell jämställdhetsmyndighet omfattar de uppgifter som i Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) föreslås bli ålagda ett nationellt sekretariat.

Regeringen bedömer att behovet av samordning är särskilt stort när det gäller arbetet inom ramen för delmålet om mäns våld mot kvinnor eftersom frågan spänner över flera breda samhällssektorer såsom socialtjänst, hälso- och sjukvård, rättsväsendet och utbildningsväsendet. Arbetet på området har präglats av många tillfälliga uppdrag som svar på långsiktiga behov av bl.a. samordning, stöd och aktuell kunskap. Det finns också ett stort behov av att det förebyggande arbetet utvecklas och systematiseras.

Det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld vid Länsstyrelsen i Östergötlands län och det nationella uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål vid Länsstyrelsen i Stockholms län har lämnats som särskilda, tillfälliga regeringsbeslut som har löpt över längre tidsperioder. Att uppdragen är tillfälliga medför sårbarhet och andra utmaningar, inte minst när det gäller planeringen av verksamheten och kompetensförsörjning. Regeringen bedömer att dessa uppdrag förbättrar de strategiska förutsättningarna för jämställdhetspolitikens genomförande avsevärt och att det finns ett långsiktigt behov av att de blir gjorda. Därför avser regeringen att permanenta och samorganisera dessa uppdrag med övriga jämställdhetspolitiska uppgifter inom ramen för en jämställdhetsmyndighet.

Uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål vid Länsstyrelsen i Stockholms län omfattar sedan 2013 även att motverka människohandel för andra ändamål än sexuella. Det innebär att exploatering för avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte ingår i länsstyrelsens uppdrag. Frågor som rör människohandel är komplexa och gränsöverskridande i flera avseenden och regeringen anser därför att arbetet med frågorna även fortsatt bör bedrivas samordnat och sammanhållet.

Regeringen bedömer att eventuella problem som kan uppstå i samband med att uppdrag flyttas från en myndighet till en annan är tillfälliga till sin karaktär och att de går att begränsa genom att säkerställa att kunskap, kompetens och samverkansstrukturer som byggts upp inom ramen för uppdragen tas till vara och förs över till myndigheten. Dessutom uppvägs sådana tillfälliga problem av de långsiktiga fördelar som ges av att uppgifterna permanentas och hålls samman med övriga uppgifter inom jämställdhetspolitiken.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att även delar av det uppdrag som Uppsala universitet har om mäns våld mot kvinnor (NCK) bör föras över och hållas samman med övriga nationella uppgifter inom ramen för en jämställdhetsmyndighet. Uppsala universitets uppdrag om mäns våld mot kvinnor är ett av få fasta uppdrag inom området som är sektorsöverskridande och som bedrivs samordnande och kunskapsstödjande gentemot övriga sektorer med ansvar för frågor om mäns våld mot kvinnor. Det är dock angeläget att i samband med en överföring av uppdrag säkerställa att kunskap tas till vara och att verksamhet, så långt som möjligt, kan bedrivas utan avbrott.

Förslaget från Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) om ett nationellt sekretariat innehöll i stor utsträckning myndighetsuppgifter som rör bl.a. genomförande och förvaltning av en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor. Regeringen anser att jämställdhetspolitiken bör hållas samman som en helhet och att också dessa uppgifter bör samordnas av en jämställdhetsmyndighet. Myndigheten kommer i denna del att kunna ansvara för uppgifter som enligt utredningens förslag skulle ligga på Regeringskansliet, men som regeringen bedömer lämpligen bör förläggas till en förvaltningsmyndighet. Dessa uppgifter omfattade bl.a. att stärka samordningen mellan myndigheter på nationell och regional nivå och att analysera myndigheternas arbete utifrån strategin.

Med det ovan anförda anser regeringen att riksdagens tillkännagivande om att regeringen bör komma med konkreta förslag till långsiktiga och hållbara strukturer för det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är slutbehandlat (Rskr. 2013/14:166).

#### *En myndighet stärker jämställdhetsarbetet i ordinarie struktur*

*Universitetskanslersämbetet och Länsstyrelsen i Västerbottens län* m.fl., anför att inrättandet av en jämställdhetsmyndighet riskerar att undergräva och sidoordna det jämställdhetsarbete som pågår i ordinarie strukturer i myndigheter och hos andra relevanta aktörer, t.ex. landsting och kommuner. Samma farhåga framförs också av t.ex. *Linköpings universitet, Länsstyrelsen i Gotlands län, Jönköpings kommun* och *RFSU*, men dessa instanser framhåller betydelsen av att en jämställdhetsmyndighet mot denna bakgrund behöver arbeta långsiktigt, strategiskt och stödjande gentemot övriga myndigheter, som fortsatt ansvarar för jämställdhetsarbetet inom sina respektive områden.

*Statskontoret* delar utredningens bedömning att det är ett problem att så få utvärderingar görs av de jämställdhetspolitiska satsningarnas effekter på samhällsnivå, men menar att dessa utvärderingar kan göras av andra myndigheter med kompetens inom jämställdhetsområdet, t.ex. IFAU eller Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

*Statens skolverk (Skolverket)* framför att den nya myndighetens uppgifter bör utgöra komplement till andra myndigheters och aktörers arbete och bidra till ökad samordning på området. Vidare framförs att Skolverket, som förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet, fortsatt bör ha ansvar för att följa upp och analysera frågor som rör jämställdhet inom förskola och skola.

Regeringen vill understryka att en myndighet på jämställdhetspolitikens område inte övertar andra myndigheters ansvar för att arbeta med jämställdhet inom sina respektive ansvarsområden. Befintligt ansvar inom relevanta sektorer för att nå de jämställdhetspolitiska målen bör tvärtom breddas, systematiseras och förtydligas, bl.a. genom den översyn av myndighetsinstruktioner som beskrivs ovan (se 4.1.3). På så vis stärks styrningen när det gäller jämställdhet i myndigheternas kärnuppdrag. En viktig del av uppdraget för en jämställdhetsmyndighet är därför att stödja myndigheter och andra centrala aktörer i deras arbete med att jämställdhetsintegrera sina verksamheter. Göteborgs universitet har två tillfälliga uppdrag att fungera som en sådan stödfunktion (jämställdhetsintegrering i myndigheter och jämställdhetsintegrering av universitet och högskolor). Dessa uppdrag bör permanentas och organiseras som uppgifter för en jämställdhetsmyndighet. Det är viktigt att betona att det stöd som en jämställdhetsmyndighet kommer att erbjuda aldrig kan ersätta det arbete som respektive berörd myndighet själv måste genomföra inom ramen för sin kärnverksamhet. För att jämställdhetsintegrering ska kunna fungera i praktiken krävs dock ett organiserat och kontinuerligt stöd för t.ex. metoder, kunskapsspridning och uppföljning. Myndigheten bör arbeta strategiskt med stöd, samordning och uppföljning utifrån de jämställdhetspolitiska målen. På så sätt förbättras möjligheterna att tillvarata resultat och effekter samt möjligheterna att



arbeta systematiskt och långsiktigt för en jämställd samhällsförändring avsevärt.

Regeringen bedömer att en bred och sammanhållen uppföljning och analys av utvecklingen inom jämställdhetspolitikens område utifrån de jämställdhetspolitiska målen skulle innebära att regeringen får ett bättre underlag och stöd för styrningen på jämställdhetspolitikens område och flera andra politikområden. Detta bidrar till att regeringens styrning av myndigheter och verksamheter som verkar för de jämställdhetspolitiska målen blir mer effektiv och träffsäker. I detta syfte behöver en myndighet både ta del av, bygga vidare på och komplettera andra myndigheters och aktörers underlag som rör jämställdhet samt initiera och genomföra egna uppföljningar och analyser.

En myndighet med egen myndighetschef skänker också arbetet med jämställdhet större tyngd och auktoritet jämfört med andra alternativ.

#### *Myndighetsalternativet är mest effektivt och ger störst genomslag*

Jämställdhetsutredningen konstaterade att utvecklingen mot jämställdhet sammantaget går långsamt framåt, men att det också i delar står still eller till och med utvecklats i fel riktning. Mot denna bakgrund behöver arbetet intensifieras, systematiseras och få bättre förutsättningar för långsiktiga framsteg. Regeringen bedömer att de problem med bristande förutsättningar för styrning och genomförandet av jämställdhetspolitiken som identifierats av bl.a. Jämställdhetsutredningen och Riksrevisionen inte går att bemöta inom ramen för befintlig myndighetsstruktur och att alternativet där strategiska uppgifter läggs på DO och Göteborgs universitet (Genussekretariatet) är otillräckliga. Regeringen delar både Jämställdhetsutredningens och DO:s bedömning att de behov av styrning som identifierats av utredningen inte kan tillgodoses inom ramen för de principer för styrning som gäller för DO och för universitet och högskolor, bl.a. med anledning av FN:s Parisprinciper, som avser oberoendet för institutioner för mänskliga rättigheter i relation till regeringen, och universitetens och högskolornas autonomi. Jämställdhetsuppgifterna skulle dessutom bara vara en av flera för dessa myndigheter och risken är att jämställdhetspolitiken inte får tillräckligt utrymme i styrningen och i verksamheten. Framför allt skulle detta alternativ innebära att strukturen för jämställdhetspolitiken förblir splittrad. Ansvaret för styrningen av DO, Göteborgs universitet och länsstyrelserna ligger på olika sakenheter och departement inom Regeringskansliet, vilket innebär utmaningar för en sammanhållen, strategisk och tydlig styrning på jämställdhetspolitikens område. De uppgifter som DO har utifrån diskrimineringslagen skiljer sig dessutom från de uppgifter som Jämställdhetsutredningen identifierar ett långsiktigt behov av.

Jämställdhetsutredningen undersökte även möjligheten att lägga uppgifterna på MUCF, men menade att det finns risk för att regeringens nya och tydligare inriktning på att stärka ungas etablering påverkas negativt, åtminstone på kort sikt, om myndigheten får ett permanent uppdrag som gäller den nationella jämställdhetspolitiken. En annan risk bedömdes vara att jämställdhets-, ungdoms- och civilsamhällespolitiken inte får tillräcklig uppmärksamhet och tillräckligt utrymme i förhållande

till regeringens mål och ambitioner för de olika politikområdena. Ytterligare en nackdel, enligt utredningen, är att jämställdhetspolitiken har ett livscykelerspektiv som riskerar att få för lite utrymme på grund av ett alltför starkt fokus på unga och ungdomspolitik. Utredningen framhöll vidare att styrningen av jämställdhetspolitiken riskerar att påverkas negativt om den ansvariga myndigheten har ett uppdrag som omfattar alltför många verksamhetsområden.

### *Närmare om uppgifterna*

En jämställdhetsmyndighet bör ha i uppgift att bidra till en strategisk och sammanhållen styrning och ett hållbart och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten bör ansvara för uppföljning, analys, samordning och stöd på jämställdhetspolitikens område. I detta syfte behöver myndigheten överblick över och kunskap om utvecklingen när det gäller jämställdhet och vilka resultat olika jämställdhetspolitiska uppdrag och insatser leder till. Myndigheten bör följa upp och analysera jämställdhetspolitiken i syfte att bistå regeringen i styrningen av densamma, särskilt på områden som inte blir tillräckligt belysta av andra och som berör flera politikområden och sektorer.

Vidare bör en jämställdhetsmyndighet kunna samordna och genomföra uppdrag som rör flera departement och myndigheter samt andra jämställdhetsuppdrag där en självklar uppdragstagare saknas. Arbetet för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är ett tydligt exempel på ett område där det finns ett sådant behov.

De uppdrag som rör enskilda verksamhetsområden bör dock samordnas och genomföras av de myndigheter som finns inom dessa områden. Inriktningen på myndighetens arbete i denna del bör utgå från de jämställdhetspolitiska målen och regeringens behov av information.

Såsom nämnts tidigare finns det ett behov av en större systematik när det gäller att arbeta med intersektionella analyser i genomförande och uppföljning av jämställdhetspolitiken. Myndigheten bör därför inom ramen för sitt uppdrag utgå från hur andra maktordningar i relation till kön påverkar genomförandet av jämställdhetspolitiken.

Som beskrivs ovan bör en jämställdhetsmyndighet stödja arbetet med jämställdhetsintegrering vid myndigheter och andra aktörer som är centrala för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen berör många områden och sektorer i samhället och behovet av uppdaterad, verksamhetsanpassad och forskningsförankrad kunskap är stort. Myndigheten bör därför ha i uppdrag att samla och sprida kunskap om genusforskning i Sverige samt verka för att underlätta överföringen från teoretisk kunskap om jämställdhet och genus till praktiskt arbete. Myndigheten behöver därför följa utvecklingen inom forskningen och ha ett nära utbyte med universitet och högskolor i dessa frågor. Mot denna bakgrund överväger regeringen att överföra delar av uppdraget om att främja genusforskning från Göteborgs universitet till en jämställdhetsmyndighet.

Regeringen bedömer att en jämställdhetsmyndighet bör ansvara för uppgifter enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt och förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors

organisering. I dag ansvarar Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) för dessa uppgifter. MUCF ställer sig positiv till inrättandet av en jämställdhetsmyndighet och att dessa uppgifter flyttas till den föreslagna myndigheten. MUCF anser att båda dessa bidrag bör hanteras av samma myndighet och samtliga uppgifter som rör utvecklingen mot jämställdhet bör samlas på ett ställe. Bidraget till kvinnors organisering berördes inte i utredningens förslag, men MUCF anför att det till viss del är samma organisationer som söker bidragen, att det underlättar för organisationerna om de endast behöver ha kontakt med en myndighet och att stöden har sin grund i en jämställdhetsanalys, även om bidraget till kvinnors organisering sorterar under politiken för det civila samhället. MUCF påminner också om att både den utredning som låg till grund för bidragsgivningen till kvinnoorganisationer (SOU 2004:59) och den tidigare jämställdhetsutredningen (SOU 2005:66) föreslog att dessa bidrag bör hanteras av samma myndighet och att denna myndighet bör vara en jämställdhetsmyndighet. Uppfattningen att bidraget till kvinnors organisering bör föras över till en jämställdhetsmyndighet delas av *Roks*, *Internationella kvinnoförbundet* och *Unizon*. Ett argument som framförs är att den myndighet som ska fördela bidraget måste ha god kännedom om kvinnoorganisationernas arbete för att kunna bedöma hur projektmedlen ska användas. Regeringen delar bedömningen avseende de fördelar som framhålls av både MUCF och de ideella organisationer som uttalat sig om bidragsfördelningen och avser därför att föra över uppgiften att fördela dessa statsbidrag till en jämställdhetsmyndighet. Uppgiften att fördela dessa statsbidrag innebär att jämställdhetsmyndigheten får en naturlig kontakt med stora delar av civilsamhället, inte minst med kvinnoorganisationer, och överblick över pågående jämställdhetsprojekt som bedrivs nationellt.

Myndigheten bör även i övrigt bistå regeringen i t.ex. det internationella arbetet på området. Det finns en ökad efterfrågan på att Sverige ska samarbeta med andra länder och internationella organisationer och både driva på utvecklingen och bistå med kunskap om arbete för ökad jämställdhet på internationell nivå.

*Statistiska centralbyrån (SCB)* ser problem när det gäller utredningens förslag om att en jämställdhetsmyndighet ska ha utvecklingsansvar för indikatorer som används för uppföljning av jämställdhetspolitiken. *SCB* bedömer att ansvarsfördelningen skulle bli otydlig mellan dem själva och en jämställdhetsmyndighet och att det finns risk för dubbelarbete. Regeringen delar den bedömningen och anser att *SCB* fortsatt ska ha ett helhetsansvar för jämställdhetsstatistiken, inklusive indikatorerna för jämställdhetspolitiken. I likhet med *SCB* bedömer regeringen dock att en jämställdhetsmyndighet är en viktig användare som kan uppmärksamma regeringen på utvecklingsbehov.

*Statskontoret* och *IFAU* framför att de ser problem ur kvalitets- och trovärdighetsperspektiv med att kombinera utvärderande och främjande uppdrag hos samma myndighet. Regeringen bedömer dock att en strikt uppdelning av myndighetsverksamhet utifrån denna princip inte alltid gynnar kärnverksamheten. Dessutom omfattar myndighetens uppgifter varken tillsyn eller löpande verksamhetsutvärdering utan uppgifterna avser uppföljning och i vissa fall utvärdering som kommer att vara

strategisk och komplementär i förhållande till annan uppföljning, utvärdering och tillsyn som görs på jämställdhetspolitikens område. Regeringen bedömer att det finns ett behov av att utveckla den statliga styrningen i syfte att öka samarbetet mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting för att åstadkomma en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning. Utifrån detta finns det ett värde i att hålla samman en utvärderande och uppföljande roll med en stödande roll. För att den uppföljning som myndigheten gör också ska få genomslag i konkreta förbättringar är det därför värdefullt att samma myndighet, utifrån den empiri och de konkreta resultat som den samlar in, stöder myndigheterna i deras jämställdhetsarbete.

Regeringen avser att återkomma när det gäller den närmare preciseringen av myndighetens uppgifter. En organisationskommitté bör ges i uppdrag att förbereda myndighetens inrättande. Regeringens avsikt är att myndigheten ska inrättas 2018.

### *Relationen till Diskrimineringsombudsmannen*

*Diskrimineringsombudsmannen (DO)* delar utredningens bedömning att det finns ett behov av ökad uppföljning och samordning och ökat stöd i jämställdhetspolitikens genomförande, och att inrättandet av en myndighet med denna typ av uppgifter skulle kunna bidra till jämställdhetsarbetets effektiva genomslag. *DO* menar att arbetet för lika rättigheter och möjligheter kräver att många olika aktörer deltar utifrån sina respektive uppdrag och förutsättningar och att det inte finns någon motsättning mellan en jämställdhetsmyndighet av den typ som föreslås och *DO:s* eget uppdrag. Vidare anser *DO* att alternativet i form av ett förändrat uppdrag till *DO* inte utgör någon lämplig lösning, mot bakgrund av att de uppgifter som en jämställdhetsmyndighet föreslås få skiljer sig väsentligt från *DO:s* kärnuppgifter. Det skulle enligt *DO* förutsätta att regeringens utgångspunkter för styrningen av *DO* på ett avgörande sätt förändras, vilket myndigheten avråder från. Regeringen delar *DO:s* bedömning och ser det som angeläget att skilja den verksamhet som jämställdhetsmyndigheten ska bedriva från arbetet med att motverka diskriminering som *DO* ansvarar för. *DO* har i dag till uppgift att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering på grund av kön i enlighet med diskrimineringslagen (2008:567). Jämställdhetsmyndighetens ansvar däremot bör utgå från de jämställdhetspolitiska målen och avser genomförande och uppföljning av regeringens jämställdhetspolitik. Det innebär att myndigheten kommer att arbeta med uppgifter såsom stöd, samordning och kunskap i relation till andra myndigheters och organisationers verksamhetsinnehåll, t.ex. när det gäller olika välfärdstjänster som kommer medborgare till del. Oberoende av vilken ställning *DO* kommer att ha framöver är det olämpligt att samma myndighet skulle stödja myndigheternas arbete med genomförandet av jämställdhetspolitiken samtidigt som den utövar tillsyn av lagar. Det är dock viktigt att jämställdhetsmyndigheten finner lämpliga former för sitt samarbete med *DO*.

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Jämställdhetsrådets funktion och utformning bör förändras så att jämställdhetsministern får ett ändamålsenligt samråd med relevanta delar av civilsamhället.</p>
---

**Bakgrund:** Jämställdhetsrådet inrättades 1982 genom ett bemyndigande till ansvarigt statsråd att tillkalla ”ett organ, benämnt Jämställdhetsrådet för samråd i frågor rörande jämställdhet mellan kvinnor och män” (21 PB 4583/82). Samtidigt upphävdes tidigare regeringsbeslut om en referensgrupp för jämställdhet. I rådet ingick initialt särskilt förordnade personer, en ordning som ändrades 2007 då samtliga personliga representanter entledigades och 48 organisationer och nätverk, däribland de politiska partierna och deras kvinnoorganisationer samt arbetsgivar- och fackliga organisationer, i stället utsågs att ”med vardera en person ingå i Jämställdhetsrådet” (IJ2007/02816/JÅM). Därefter har beslut tagits om att ytterligare ett tiotal organisationer som arbetar med jämställdhetsfrågor ska ingå i rådet.

Jämställdhetsrådet träffas under jämställdhetsministerns ledning en eller två gånger per termin. Normalt används ett möte på hösten till att bl.a. informera om årets budgetsproposition och vid ett vårmöte återrapporteras från FN:s kvinnokommissions årliga möte. Främst på grund av rådets storlek, men också bredden och variationen i de frågor som organisationerna företräder, har rådet övergått från att vara ett forum för samråd och diskussion till att bli en mötesplats för informationsutbyte.

**Skälen för regeringens bedömning:** Mot bakgrund av att regeringen ser ett behov av samråd och en fördjupad dialog med civilsamhällets organisationer om hur utvecklingen mot jämställdhet bäst kan främjas finns det anledning att se över hur den dialogen bäst ska utformas. En utgångspunkt är intresset att på bästa sätt ta till vara civilsamhällets organisationers kunskaper, potential och drivkraft att utveckla politikens kapacitet och makt att förverkliga visioner. Det gäller inte minst den samlade kvinnorörelsen som har haft ett avgörande inflytande på jämställdhetspolitikens utveckling och framsteg, allt ifrån kampen för kvinnors rösträtt i seklets början till synliggörande av hur könsmaktsystemet bidrar till att vidmakthålla mäns överordning och kvinnors underordning. Inriktningen bör vara att utveckla dialog och samråd om specifika och aktuella frågeställningar med särskilt berörda organisationer och intresseföreträdare, som kan växla över tid, snarare än att fortsätta nuvarande verksamhet inom ramen för Jämställdhetsrådet. Detta skulle t.ex. kunna ske inom ramen för regeringens nya modell för samråd med civilsamhället – sakråd. Sakråd är ett samlingsbegrepp för den process regeringen initierar i en specifik sakfråga och som avser preciserade former av kontakt med det civila samhällets organisationer.

## 5 En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Skr. 2016/17:10

För att stärka förutsättningarna att nå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra kommer regeringens arbete på området att bedrivas i enlighet med en tioårig nationell strategi som särskilt betonar förebyggande insatser. Strategin inkluderar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Med utgångspunkt i förslag från Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) redogör regeringen i det följande för strategin och dess inriktning samt för organisationen för genomförande och uppföljning. I avsnitt 5.4 återges regeringens åtgärdsprogram för perioden 2017–2020. I slutet av kapitlet finns en förteckning över redan beslutade åtgärder som har bäring på strategin.

Under många år har både ideell och offentlig verksamhet mot mäns våld mot kvinnor vuxit fram. Trots detta är våldet ännu omfattande och kostsamt, framför allt för den enskilda kvinnan och flickan, men också för samhället (se avsnitt 2.4.7) vars ansträngningar hittills har tenderat att hantera våldets konsekvenser snarare än dess orsaker. Regeringens ambition är att verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt, och att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra både att våld utövas och att våld upprepas. För att åstadkomma detta fordras ett bredare och mer konstruktivt engagemang av män och pojkar än tidigare samt en uppgörelse med normer som rättfärdigar våld och begränsningar av kvinnors och flickors handlingsutrymme och livsval. Dessutom bedömer regeringen att det krävs skarpare och mer träffsäkra åtgärder vad gäller skydd och brottsbekämpning.

Alla samhällssektorer som kommer i kontakt med våldet och dess konsekvenser måste enligt regeringen bli bättre på att upptäcka det. Kunskapen om fungerande arbetssätt, om effekten av insatser samt om våldets utbredning och kostnader över tid behöver öka. Arbetet mot våld ska vara väl samordnat mellan berörda aktörer på samtliga nivåer.

Genom denna långsiktiga strategi och ett riktat åtgärdsprogram vill regeringen lägga grunden till ett mer målinriktat och samordnat arbete med mäns våld mot kvinnor samt påskynda utvecklingen av verkningsfulla förebyggande insatser.

## 5.1 En tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

**Regeringens bedömning:** Statens styrning av insatser mot mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör följa en samlad nationell strategi under perioden 2017–2026. Strategin består av politiska målsättningar, en organisation för genomförande och ett system för uppföljning. Strategin börjar gälla den 1 januari 2017.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Nästan alla remissinstanser är positiva till utredningens förslag om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Enstaka instanser förordar i stället en gemensam strategi för hela den nationella jämställdhetspolitiken.

De flesta av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, välkomnar en strategiperiod om tio år med hänvisning till bl.a. långsiktighet och hållbarhet. *Huddinge kommun* anser däremot att tidsperioden är snäv och menar att igångsättande och genomförande av nya arbetssätt och strukturer är tidskrävande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck påtalar att statens styrning av insatser för att motverka mäns våld mot kvinnor behöver bli mer samordnad och tydlig. Liknande slutsatser har dragits av Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86), nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) och Riksrevisionen (RiR 2015:13). Regeringen delar denna uppfattning. För att underlätta styrningen behövs en samlad strategi i form av ett ramverk med ett begränsat antal politiska målsättningarna och ett uppföljningssystem som ökar statens möjligheter att mäta effekterna av politikens genomförande. Direktiven till utredningen Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (dir. 2014:25) angav som syfte att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området.

Ett par remissinstanser anser att en strategi bör omfatta hela jämställdhetspolitiken i stället för att endast avse delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Regeringen anser dock att en sådan strategi i dagsläget skulle bli alltför omfattande, svåröverskådlig och därtill för svår att tillämpa och följa upp.

Utredningen identifierar grundläggande utmaningar i samhällets arbete mot mäns våld mot kvinnor. Ett antal av dessa utmaningar, t.ex. kunskap om våldets omfattning, samverkan mellan myndigheter, insatser för särskilt utsatta grupper samt utbildning och fortbildning för berörda yrkesverksamma, uppmärksammades även av 1993 års kvinnovåldskommission (SOU 1995:60) och 2004 års jämställdhetspolitiska utredning (SOU 2005:66). Detta talar för ett behov av specifika målsättningar och långsiktighet i den nationella strategin. Regeringen delar utredningens bedömning att tio år är en lämplig strategiperiod.

### 5.2.1 Målstruktur

**Regeringens bedömning:** Utvecklingen av verksamhet för att på sikt uppnå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra bör ha fyra målsättningar. Viktiga principer och prioriterade frågor som är gemensamma för genomförande av samtliga målsättningar formuleras som utgångspunkter för strategin. Utgångspunkterna och målsättningarna ska genomsyra arbetet med att genomföra strategin samt ligga till grund för det uppföljningssystem med indikatorer som regeringen avser att ta fram.

**Utredningens förslag:** Utredningen har som övergripande mål föreslagit det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt åtta målområden och 40 prioriterade delmål.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser anser att målen anger viktiga utvecklingsområden som ytterligare behöver konkretiseras för att ge tillräcklig vägledning. *Socialstyrelsen* anser att flera av delmålen är alltför allmänt formulerade och kan bli svåra att mäta och följa upp samt att det i vissa delar är oklart vem som ska göra vad. *Folkhälsomyndigheten* bedömer att de föreslagna målområdena och indikatorerna saknar den nivå av konkretisering som krävs för att berörda aktörer ska kunna identifiera sig med dess olika delar och möjliggöra ändamålsenlig uppföljning.

Flera remissinstanser ifrågasätter antalet målområden. Det fåtal instanser som har yttrat sig över det föreslagna målområdet Nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning har huvudsakligen framfört invändningar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser t.ex. att styrning inte är ett målområde utan snarare ett medel för att nå strategins mål. Utredningen har även, kopplat till det övergripande målet, föreslagit två särskilda mål för strategiperioden. Endast två remissinstanser har yttrat sig specifikt över dessa mål och båda anser att sådana särskilda mål för strategiperioden inte är nödvändiga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser att utredningen väl beskriver angelägna utvecklingsområden. Den föreslagna strukturen med ett stort antal målnivåer och mål bidrar dock enligt regeringen inte till att underlätta överblick, styrning och uppföljning. Enligt regeringens bedömning bör utredningens första föreslagna målområde om nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning inte formuleras som mål i strategin eftersom dessa företeelser närmast är att betrakta som förutsättningar, eller medel, för strategins genomförande. Viktiga principer och prioriterade frågor som är gemensamma för de fyra målsättningarna ska i stället anges som utgångspunkter för strategin.

Vidare anser regeringen att tre av de föreslagna målen kan föras samman med oförändrat innehåll i sak. Regeringen anser också att den föreslagna strukturen med ett antal delmål kopplade till varje mål ter sig alltför detaljerad och därtill svår att följa upp. Till skillnad från utredningens förslag om en struktur med övergripande mål och ett antal målområden med tillhörande delmål anser regeringen att strategin ska ha



fyra politiska målsättningar för hur arbetet bör utvecklas för att uppnå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (se 5.2.4).

De politiska målsättningarna och utgångspunkterna bör vara vägledande för såväl regeringens arbete under strategiperioden som de myndigheter som regeringen bedömer är särskilt viktiga i arbetet att uppnå målsättningarna på nationell nivå. Till dessa myndigheter hör Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Socialstyrelsen och Statens skolverk. Även ett flertal av rättsväsendets myndigheter, bl.a. Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Brå, är särskilt viktiga för att uppnå strategins målsättningar genom de uppgifter dessa myndigheter har inom ramen för sina ordinarie verksamheter. Regeringen följer noga utvecklingen inom rättsväsendets myndigheter och kommer vid behov att vidta åtgärder för att bidra till att strategins målsättningar uppnås.

Från och med 2018 kommer regeringen även att ge uppdrag som gäller genomförande, samordning och uppföljning av strategin till den nya jämställdhetsmyndighet som regeringen har för avsikt att inrätta (se avsnitt 5.3 Särskilda uppdrag att stödja genomförandet av strategin).

För att svara mot vad regeringen uppfattar som intentionerna bakom utredningens förslag om delmål avser regeringen att ge ett antal myndigheter i uppdrag att inom sina ansvarsområden identifiera utvecklingsbehov och aktiviteter i förhållande till strategins målsättningar. Syftet med ett sådant uppdrag är bl.a. att ge ett fördjupat underlag till en samlad uppföljning av strategin och beslut om ytterligare åtgärder. Upplägget liknar utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), som omfattar 59 myndigheter och organisationen Folkbildningsrådet (se avsnitt 2.6.2). Myndigheter och andra aktörer på regional och lokal nivå vars arbete vägleds av strategin kan, om det bedöms lämpligt, därutöver formulera egna delmål i förhållande till målsättningarna.

Utredningen har för varje mål föreslagit ett antal indikatorer. Regeringen bedömer att förslagen i den delen behöver vidareutvecklas och kompletteras.

Nationella samordnaren mot våld i nära relationer föreslog i sitt slutbetänkande Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49) att frihet från våld ska vara ett nationellt mål för folkhälsopolitiken. Förslaget motiveras främst med den starka koppling som finns mellan att vara, eller ha varit, utsatt för våld och fysisk och psykisk ohälsa i ett livsperspektiv. Att införa ett mål om frihet från våld i den nationella folkhälsopolitiken skulle också innebära att våld i nära relationer uppmärksammas och åtgärdas tidigare i hela samhällets välfärdsarbete.

Riksdagen beslutade 2003 om ett övergripande nationellt mål och elva målområden för folkhälsopolitiken. Riksdagen ställde sig samtidigt bakom att regeringen får bestämma de delmål som skulle gälla för arbetet (prop.2002/03:35, bet.2002/03:SoU07). Det finns starkt stöd i forskningen om sambandet mellan våldsutsatthet och ohälsa. Av delbetänkandet Det handlar om jämlik hälsa (SOU 2016:55) från Kommissionen för jämlik hälsa (S2015:02) framgår bl.a. att utsatthet för sexuellt, fysiskt eller psykiskt våld kan bidra till ökad risk för olika former av psykisk och fysisk ohälsa, både på kort och på lång sikt.

Riskbruk av alkohol är dubbelt så vanligt bland kvinnor och män som har varit utsatta för allvarligt sexuellt eller fysiskt våld som vuxen som bland dem som inte har varit utsatta. Kommissionen har i uppdrag att överväga i vilken mån den nuvarande sektorsövergripande strukturen för uppföljningen av det samlade folkhälsoarbetet är ändamålsenlig för regeringens mål om att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Regeringen kommer i beredningen av kommissionens samlade förslag bl.a. att överväga ett folkhälsopolitiskt mål om frihet från våld.

## 5.2.2 Strategins syfte och tillämpningsområde

**Regeringens bedömning:** Strategin bör bidra till att uppnå regeringens jämställdhetspolitiska delmål att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Endast tre remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag till övergripande mål och samtliga är positiva. Därutöver har flera instanser betonat vikten av att strategin betraktas som en del av jämställdhetspolitiken. Många remissinstanser anser att strategin även bör omfatta våld i hbtq-relationer, pojkar och män som är utsatta för icke hedersrelaterat våld av närstående eller prostitution och människohandel för sexuella ändamål, t.ex. *Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning)*, *Malmö stad*, *Stockholms stad* och *Borlänge kommun*. Flera instanser, bl.a. *Brottsövermyndigheten*, *Umeå universitet*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Helsingborgs kommun*, anser att strategin också bör omfatta kvinnor i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den nationella strategin ska bidra till att uppnå regeringens jämställdhetspolitiska delmål att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Strategin är en del av jämställdhetspolitiken och mäns våld mot kvinnor är ett av de yttersta uttrycken för bristande jämställdhet mellan kvinnor och män.

Enligt utredningens direktiv (dir. 2014:25) ska strategin omfatta mäns våld mot kvinnor i en nära relation och det våld som utövas mot kvinnor av bekanta eller helt okända män. Till utredningens uppdrag hörde också att uppmärksamma homosexuella, bisexuella och transpersoners utsatthet för våld i nära relationer. Utredningens förslag till strategi omfattar hedersrelaterat våld och förtryck oavsett om den som utövar denna form av våld och förtryck är man eller kvinna och oavsett kön på den som våldet och förtrycket riktas mot. Till skillnad från det jämställdhetspolitiska delmålet omfattade utredningens förslag inte prostitution och människohandel för sexuella ändamål eller kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning.

Regeringens uppfattning är att strategin till innehållet fullt ut ska motsvara det jämställdhetspolitiska delmålet. Strategins tillämpningsområde är därför alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstymning och tvångsäktenskap. Strategin omfattar vidare prostitution och människohandel för sexuella ändamål liksom kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning. I detta sammanhang är det bl.a. viktigt att uppmärksamma att kvinnor och flickor kan vara utsatta för människohandel som syftar till annan exploatering än för sexuella ändamål samt att våld och hot om våld kan förekomma i samband med varje form av människohandel.

Regeringens jämställdhetspolitiska delmål och tillika strategins mål består av två led: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Båda leden ska ses som olika aspekter av samma mål (jfr prop. 2005/06:155 Makt att forma samhället och sina egna liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål, s. 42). Strategin riktar sig mot våld som kvinnor och flickor utsätts för på grund av sitt kön. Den riktar sig också mot våld som kvinnor och flickor utsätts för i särskilt hög grad eller som generellt sett har särskilt svåra konsekvenser för kvinnor och flickor.

Även män och pojkar kan vara utsatta för våld från närstående, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Omvänt kan kvinnor och flickor utsätta närstående för våld, exempelvis i hederssammanhang, och begå brott som rör prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Insatser för enskilda som är utsatta för våld, eller utsätter andra för våld, styrs av regelverk, t.ex. inom rättsväsendet samt vård och omsorg, som i grunden är könsneutrala. Sådant våld som huvudsakligen, men inte uteslutande, utövas av män mot kvinnor omfattas i sin helhet av den nationella strategin. När det gäller våld från närstående inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, sexualbrott samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål syftar insatser inom strategin till att även motverka mäns och pojkars utsatthet för våld respektive kvinnors och flickors utövande av våld.

Som framgår av avsnitt 2.4.1 Omfattningen av mäns våld mot kvinnor drabbas kvinnor i arbetslivet i högre utsträckning än män av våld och sexuella trakasserier på grund av kön. Utsattheten är störst inom vården och socialtjänsten, där andelen anställda kvinnor är högst.

Barn av båda könen drabbas av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, dels genom att direkt utsättas för våld, dels genom att tvingas bevittna våld, dvs. att se eller höra den brottsliga gärningen begås (prop. 2005/06:166, Barn som bevittnat våld). Att förebygga mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation bidrar på så sätt till att stärka barnets rätt till trygghet, liv och utveckling.

Vidare kan mäns våld mot kvinnor handla om våld mot homosexuella och bisexuella kvinnor och våldet kan vara motiverat av fler faktorer än kvinnors könstillhörighet, såsom homofobi och rasism. Arbetet för att främja kvinnors och flickors frihet från mäns våld har dessutom viktiga beröringspunkter med arbetet för att främja homosexuellas, bisexuellas,

trans- och queerpersoners (hbtq) rättigheter, t.ex. vad gäller att förändra maskulinitetsnormer och nedvärderingen av egenskaper som traditionellt har betraktats som kvinnliga.

I enlighet med ovanstående omfattar den nationella strategin i samtliga delar hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I genomförandet av strategin är det således nödvändigt att i likhet med andra relevanta perspektiv och faktorer beakta såväl ett barnrättsperspektiv som ett hbtq-perspektiv. Barnrättspolitikerna och politiken för hbtq-personers rättigheter är till viss del även föremål för separata strategier och/eller handlingsplaner inom respektive politikområde. Det våld i arbetslivet som drabbar kvinnor särskilt hårt är en av utgångspunkterna i regeringens skrivelse En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet (skr. 2015/16: 80).

Med detta förtydligande bedömer regeringen att den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor i stort överensstämmer med tillämpningsområdet för Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (2011), den s.k. Istanbulkonventionen. Konventionen omfattar våld mot kvinnor oberoende av gärningspersonens kön samt våld inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar eller partner eller före detta makar eller partner oavsett t.ex. kön, sexuell läggning eller könsidentitet, vilket, som framgår ovan, också är strategins tillämpningsområde.

### 5.2.3 Strategins utgångspunkter

*Våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer*

Att förebygga mäns våld mot kvinnor, dvs. att förhindra att våld över huvud taget uppstår eller upprepas, är den huvudsakliga utgångspunkten för strategin. Detta innebär att bakomliggande orsaker till mäns våld, och möjligheterna att undvika eller bryta våldet, bör beaktas i alla insatser inom strategin. Fokus ska genomgående sättas på den eller de som utövar våld och dem som har bäst förutsättningar att stoppa det. De flesta män utövar inte våld, men mäns våld mot kvinnor är utbrett och arbetet mot våld bör engagera alla män. Föreställningar om våld och hot om våld som legitima uttryck för manlighet bör aktivt motverkas i sammanhang som är särskilt viktiga i formandet av pojkars och unga mäns identitet. Generellt sett är unga män överrepresenterade som både förövare av och offer för våld. Utredningen Män och jämställdhet (SOU 2014:6) framhåller att det är viktigt att ifrågasätta acceptans för våld mellan män. Dels är det rimligt att anta att mäns våld mot kvinnor riskerar att öka i sammanhang där våld mellan män normaliseras, dels kan en normalisering av våld mellan män fungera som en nedvärdering av mer omsorgs- och jämställdhetsinriktad manlighet.

Föreställningar om hur män är och bör vara kan upprätthållas av både män och kvinnor. Hinder för beteenden och handlingar som tar avstånd från våld kan ligga både hos män och pojkar själva och i deras omgivning. Insatser för att ändra förväntningar på män och pojkar kan således behöva rikta sig även till kvinnor och flickor.

Förutom kopplingen till maskulinitet kan mäns våld mot kvinnor i vissa fall även kopplas till specifika bakgrundsfaktorer, som t.ex. psykisk ohälsa eller missbruk. Särskilt vad gäller att förebygga upprepat våld bör brotts- och återfallspreventiva insatser utformas utifrån dynamiska riskfaktorer och intensifierade insatser bör ges till förövare med höga risker.

#### *Större uppmärksamhet på flickors och unga kvinnors utsatthet för våld*

Regeringen delar utredningens bedömning att flickors och unga kvinnors utsatthet för våld inte tillräckligt har uppmärksammats i arbete på området. Yngre kvinnor är mer utsatta för våldsbrott än äldre, och utgör den grupp som är allra mest utsatt för brott i nära relationer. Det gäller i synnerhet kvinnor mellan 20 och 24 år (Brå 2014:8). Inom den särskilt våldsutsatta gruppen hbtq-personer är unga bisexuella kvinnor mer utsatta för våld än andra. Unga kvinnor och flickor är särskilt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Unga kvinnor i övre tonåren och tjugooårsåldern är överrepresenterade bland dem som uppger att de har trakasserats sexuellt i arbetslivet och utsatts för sexualbrott i allmänhet. Även i skolan utsätts flickor i högre grad än pojkar för sexuella trakasserier och sexuellt påträngande beteende. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF, f.d. Ungdomsstyrelsen) är det också mycket vanligare att flickor får ovälkomna sexuella förslag på internet än att pojkar får det. Det finns även undersökningar som tyder på att merparten av de kvinnor och män som uppger att de nyligen haft sex mot ersättning är unga och att många var tonåringar när de hade det för första gången. Sammantaget visar detta att flickors och unga kvinnors utsatthet särskilt behöver uppmärksammas i insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

#### *Flera livssituationer och omständigheter kan innebära särskild sårbarhet*

I arbetet med att genomföra strategin är det vidare nödvändigt att ta hänsyn till kvinnors och flickors olika livssituationer och omständigheter som kan förvärra den enskilda kvinnans eller flickans utsatthet för våld. Det kan handla om starka beroendeförhållanden till den man eller de män som utövar våldet och om svårigheter att få samhällets skydd och stöd. Hit hör bl.a. funktionsnedsättningar, missbruk, hög ålder och bristande kunskap i svenska språket. Utsattheten kan också ha anknytning till fysiska platser och miljöer såsom institutionsboenden, otrygga bostadsområden och skolor samt publika evenemang. En förhöjd risk för kvinnor och flickor att utsättas för prostitution och människohandel för sexuella ändamål eller på andra sätt fara illa är i pågående krig och konflikter och i samband med den ofrivilliga migration eller flyktingsituation som kan följa på det. En och samma kvinna eller flicka kan beröras av flera sådana omständigheter. Över hela landet ska insatser för våldsutsatta kvinnor och flickor i alla avseenden vara av god kvalitet och anpassas till den enskildes behov. Därför måste olika former av sårbarhet alltid beaktas i planering och genomförande av insatser.

Kvinnor med funktionsnedsättning kan vara mycket beroende av andras hjälp för att klara vardagslivet och utsätts i större utsträckning än andra kvinnor för fysiskt våld i hemmet. Insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor måste genomgående utgå från ett funktionshindersperspektiv och vara tillgängliga för alla, oavsett funktionsförmåga.

#### *Hedersnormer bland närstående*

Våld mot kvinnor och flickor i nära relationer kan vara extrema yttringar av närståendes normer kring heder. Till sådana normer hör uppfattningen att en familjs rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Kontroll av kvinnor och flickor i hederns namn sträcker sig från begränsningar i vardagen i fråga om klädsel, umgänge och fysisk rörelsefrihet till styrning av val beträffande utbildning, jobb, äktenskap och skilsmässa. Även unga män kan bli gifta mot sin vilja. Hbtq-personer kan betraktas som hotande mot familjens heder och utsättas för liknande kontroll, påtryckningar och våld. Flera män och kvinnor kan vara involverade i att planera, besluta, sanktionera och utöva hedersrelaterat våld och förtryck. Detta innebär bl.a. att enskilda familjemedlemmar kan uppleva en stark plikt att utföra, eller medverka till, våldshandlingar. Både kvinnor och män som försvarar den som är utsatt kan straffas för det och själva vara utsatta på olika sätt.

Det finns en risk att hederstänkande underskattas och missförstås av personer som inte själva lever med hedersnormer. Exempelvis kan en hedersrelaterad konflikt mellan en ung kvinna och hennes föräldrar av utomstående tolkas som en för de flesta tonåringar typisk revolt mot föräldrarna. I genomförandet av strategin är det därför nödvändigt att genomgående beakta den betydelse hedersnormer kan ha för såväl våldsutövare som våldsutsatta.

#### *Barnets rätt och barnets bästa*

Strategin ska utgå från barnets rättigheter och principen om barnets bästa som bl.a. förutsätter barnets rätt att komma till tals och få sina synpunkter beaktade. Barn ska inte behandlas som bihang till en förälder eller en annan vårdnadshavare utan som rättighetsbärare och egna personer vars synpunkter på andras och egen utsatthet för våld kan sammanfalla med, eller avvika ifrån, de synpunkter som vårdnadshavare, föräldrar, syskon och andra närstående ger uttryck för. Föräldrar och andra vårdnadshavare har avgörande betydelse för barnet, dess utveckling och hälsa.

#### *Hbtq-personers rättigheter*

Hbtq-personers rättigheter är en av utgångspunkterna för strategin. Kunskap om hbtq-personers situation och risken att utsättas för våld i nära relationer och våld eller andra kränkningar på grund av sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck är grundläggande i arbete mot

våld. Det gäller bl.a. våld i starkt heteronormativa sociala sammanhang såsom grupper av närstående med föreställningar om heder.

#### *Förbättrad samverkan och styrning*

Regeringen delar utredningens bedömning att ett framgångsrikt arbete för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra fordrar förbättrad samverkan och styrning för samverkan mellan och inom myndigheter samt mellan berörda aktörer på alla samhällsnivåer. Under förutsättning att varje myndighet fungerar väl internt kan samverkan leda till ett effektivt resursutnyttjande. Samverkan ska ytterst syfta till att minska och på sikt få mäns våld mot kvinnor och flickor att helt upphöra genom påtagliga förbättringar för de kvinnor och män, flickor och pojkar som på olika sätt lever med våldet. Detta innebär att regeringens styrning och samverkan på central nivå bör skapa bästa möjliga förutsättningar för att varje kommun, landsting eller sjukvårdsregion, polisregion m.fl. ska kunna säkerställa ett välfungerande samarbete med rutiner för operativt arbete, ansvarsfördelning och uppföljning utifrån den enskildes behov. Samverkan mellan berörda aktörer på alla nivåer ska alltså bidra till förbättrad samverkan i genomförandet av insatser för den enskilde på lokal nivå.

#### *Kunskapsbaserat arbete*

Ytterligare en utgångspunkt för den nationella strategin är att berörda verksamheter bör vägledas av kunskap om effekten av olika insatser vilket på området vård och omsorg innebär att insatser för samtliga berörda målgrupper bygger på en sammanvägning av professionell expertis, bästa tillgängliga kunskap och den enskilda individens situation, erfarenhet och önskemål. När kunskapen om effekterna av ett visst arbetssätt är begränsad är det angeläget att berörda aktörer eftersträvar att utveckla sådan kunskap genom uppföljning och utvärdering. Verksamheten inom rättsväsendet ska likaså baseras på kunskap. Välutvecklade strukturer för uppföljning, utvärdering och omvärldsbevakning är grundläggande för det kunskapsbaserade arbetet.

### 5.2.4 Fyra politiska målsättningar

**Regeringens bedömning:** Strategins politiska målsättningar är:

- ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld,
- förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn,
- effektivare brottsbekämpning samt
- förbättrad kunskap och metodutveckling.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår åtta långsiktiga målområden. Det första målområdet avser nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning. Övriga målområden rör våldsförebyggande arbete, kunskap, kompetens och forskning, stöd, skydd och behandling för flickor och unga kvinnor, kvinnor och barn som utsätts för våld samt insatser för pojkar och män som utövar våld

mot flickor och kvinnor. Ett målområde rör exklusivt rättsväsendet. Till vart och ett av målområdena föreslås ett antal prioriterade delmål.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinsatser tillstyrker utredningens förslag om ett mål för våldsförebyggande arbete. Ett antal instanser framhåller att detta är det allra viktigaste målet. Samtidigt efterfrågar flera remissinstanser, däribland *Brå* och *Socialstyrelsen*, en konkretisering av vad målet avser och vad som krävs för att det ska uppnås. Flera instanser föreslår olika slags våldsförebyggande insatser, t.ex. föräldrastödsprogram och återkommande nationella kampanjer.

Samtliga remissinstanser är positiva till vart och ett av utredningens föreslagna mål om skydd, stöd och behandling för olika grupper av utsatta. Flera instanser, t.ex. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, anser emellertid att dessa mål bör sammanföras med varandra.

Merparten av remissinstanserna tillstyrker det föreslagna målet om ett proaktivt, likvärdigt och samordnat rättsväsende. Rättsvårdande myndigheter framför ett antal reservationer mot målet och tillhörande delmål. *Domstolsverket* påpekar t.ex. att rättsväsendet består av flera olika myndigheter med olika roller och uppdrag och att dessa myndigheters ansvar i strategin behöver förtydligas.

Remissinstanserna är genomgående positiva till utredningens förslag till mål om kunskap, kompetens och forskning. Flera instanser efterlyser dock konkreta åtgärder för hur målet ska uppnås.

### Skälen för regeringens bedömning

Mot bakgrund av vad som tidigare anförts ska strategin, till skillnad från utredningens förslag om åtta målområden, ha fyra målsättningar. Dessa är 1) ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, 2) förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn, 3) effektivare brottsbekämpning och 4) förbättrad kunskap och metodutveckling (se även 5.2.1).

I likhet med utredningen, flertalet remissinstanser och nationella samordnaren mot våld i nära relationer vill regeringen prioritera en utveckling av det våldsförebyggande arbetet. Mäns våld orsakar stort lidande för enskilda kvinnor och flickor och omfattande kostnader för samhället i stort. Därtill förutsätter själva det jämställdhetspolitiska delmålet om mäns våld mot kvinnor effektiva förebyggande insatser för att kunna uppnås. Förebyggande ska betraktas som strategins huvudsakliga inriktning och som en central aspekt av samtliga fyra målsättningar. Förekomsten av upprepat våld kan minska genom att samhället blir bättre på att upptäcka våld, förmå våldsutövare att ändra sitt brottsliga beteende och att erbjuda våldsutsatta kvinnor och flickor starkare skydd och stöd. En effektiv brottsbekämpning kan ha en avhållande effekt på benägenheten att begå våldsbrott och ökar möjligheterna att frihetsberöva personer som begår allvarliga brott. Förbättrad kunskap och metodutveckling är avgörande förutsättningar för förebyggande arbete och insatser under övriga målsättningar.

De fyra målsättningarna är delvis överlappande och ömsesidigt beroende av varandra. Ett antal myndigheter och sektorer berörs av samtliga målsättningar och regeringens uppdrag till olika myndigheter kan ha bäring på flera av dem. Målsättningen om effektivare brotts-



bekämpning är mer avgränsad än utredningens förslag om ett mål för hela rättsväsendet. Anledningen till detta är att rättsväsendets myndigheter även har grundläggande uppgifter i förhållande till de övriga målen, inte minst målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld.

De politiska målsättningarna kan kortfattat beskrivas enligt följande. En mer utförlig redogörelse för målsättningarna samt regeringens bedömningar av tillhörande åtgärdsbehov lämnas i avsnitt 5.4.

#### *Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld*

Strategins första målsättning handlar om att i högre grad förhindra att våld över huvud taget uppstår samt att förmå män och pojkar som utövar våld att upphöra med det. Den avser både insatser som riktas till hela befolkningen och insatser som riktas till grupper som enligt bästa tillgängliga kunskap har förhöjd risk att utöva eller utsättas för våld (s.k. universell respektive selektiv prevention). Här ingår även insatser som syftar till att minska antalet möjliga tillfällen att utöva våld (s.k. situationell prevention), såsom åtgärder i utformningen av stadsmiljöer. Hit hör också insatser riktade till män som har utövat våld för att förebygga upprepat våld (s.k. indikativ prevention), t.ex. genom användning av strukturerade riskanalyser.

#### *Förbättrad upptäckt av våld samt starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn*

Strategins andra målsättning handlar om att förbättra möjligheterna att upptäcka våld och våldsutövare samt att förstärka skyddet och stödet för de kvinnor och barn som har utsatts för våld. Med stöd avses här alla former av stöd, inklusive vård och behandlingsinsatser.

#### *Effektivare brottsbekämpning*

Strategins tredje målsättning handlar om effektivare bekämpning av brott som rör mäns våld mot kvinnor, dvs. främst förbättringar i rättsväsendets ingripande mot brott. Till viss del kan rättsväsendets arbete underlättas av aktörer utanför rättsväsendet, bl.a. genom brottsofferstöd, hjälp att säkra bevis vid brott samt anmälningar och tips till Polismyndigheten

#### *Förbättrad kunskap och metodutveckling*

Strategins fjärde målsättning handlar om behov av förbättrad kunskap och metodutveckling. Med det avses kunskap om mäns våld mot kvinnor hos allmänheten samt berörda yrkesgrupper och beslutsfattare på alla samhällsnivåer, liksom utveckling av metoder och arbetssätt för att motverka våldet genom forskning, utvärdering och uppföljning.

**Regeringens bedömning:** Strategins målsättningar bör följas upp genom indikatorer samt rapporter från berörda myndigheter. På sikt avser regeringen att ge den kommande jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att sammanställa en nationell rapport som ska ligga till grund för regeringens samlade bedömning av behovet av inriktning och insatser. Styrningen och samordningen av arbetet mot mäns våld mot kvinnor ska stärkas.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att en uppföljningsstruktur, bestående av den föreslagna målstrukturen, indikatorer, lägesrapporter från myndigheter, ett årligt åtgärdsprogram från regeringen samt uppföljning och utvärdering efter fem år, utvecklas successivt under strategiperioden. Ett nationellt råd föreslås som en rådgivande funktion till regeringen, med representanter från myndigheter och organisationer med ansvar inom området mäns våld mot kvinnor. Utredningen föreslår vidare att det inom Regeringskansliet ska inrättas en övergripande styrorganisation i form av ett nationellt sekretariat.

**Remissinsatserna:** Remissinstanserna är generellt positiva till förslaget om indikatorer, men anser att indikatorerna behöver förtydligas och att fler indikatorer behöver tas fram. Flera remissinsatser, bl.a. *Umeå universitet*, *Malmö kommun* och föreningen *Sveriges Socialchefer* lyfter fram vikten av kvalitativa metoder och brukarundersökningar. *Socialstyrelsen* anser att process- och resultatindikatorer är mest ändamålsenliga för att mäta utvecklingen inom området. Flera remissinsatser lyfter fram att det är viktigt att indikatorerna kan tas fram för den lokala och regionala nivån.

Remissinsatserna är generellt positiva till lägesrapporter och åtgärdsprogram, men många anser att de bör upprättas med längre tidsintervall för att minska administrationen. *Kriminalvården* framhåller vikten av att inte frångå ordinarie styrprocesser för att undvika otydlighet och parallella processer. *Polismyndigheten* föreslår att myndigheternas lägesrapport lämnas i samband med årsredovisningen.

De flesta remissinsatser är positiva till utredningens förslag att ett nationellt sekretariat inrättas vid Regeringskansliet, men påpekar att det behövs ett förtydligande av sekretariatets mandat och uppgifter. *Uppsala*, *Stockholms* och *Umeå universitet* avstyrker förslaget, då de anser att ett sekretariat inte är tillräckligt för att avhjälpa de brister som finns inom styrningen. *Uppsala universitet* (Nationellt Centrum för kvinnofrid) anser att risken är stor att ett nationellt sekretariat leder till ökad byråkrati med liten konkret effekt på det praktiska arbetet. Flera remissinstanser tar upp frågan om en jämställdhetsmyndighet, antingen som en bättre lösning eller att regeringen ska invänta remissvaren på Jämställdhetsutredningens (dir. 2014:55) betänkande *Mål och myndighet* (SOU 2015:86), som innehåller ett förslag om att inrätta en jämställdhetsmyndighet.

De flesta remissinstanser är positiva till länsstyrelsernas roll som samordnare, men flera lyfter fram att det kan vara svårt för länsstyrel-

serna att ge kunskapsstöd till myndigheter inom t.ex. landstinget och rättsväsendet eftersom länsstyrelserna inte har något mandat gentemot dessa myndigheter. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) ifrågasätter förslaget och anser att samordningsansvaret i stället bör ligga på de befintliga regionala stödstrukturer för kunskapsutveckling som drivs av kommuner och angränsande hälso- och sjukvård, med stöd av SKL. Skälen till att detta skulle vara en bättre lösning är enligt SKL bl.a. att kommuner och landsting själva ska äga verksamheterna och för att parallella spår inte bör skapas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen delar uppfattningen att indikatorer avseende både insatser och utvecklingen av mäns våld mot kvinnor i samhället är nödvändiga för uppföljning och utvärdering av strategin. Uppföljningen ska så långt möjligt bygga på sammanställning och bearbetning av uppgifter som redan i dag samlas in regelbundet, t.ex. genom Brås nationella trygghetsundersökning (NTU), Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät och Socialstyrelsens öppna jämförelser.

I uppföljningen av jämställdhetspolitiken saknas i dag bl.a. indikatorer för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Som framgår av avsnittet Förbättrad kunskap och metodutveckling (5.4) ingår inte socialtjänstens insatser för brottsoffer i den nationella statistiken och det finns också möjligheter att förbättra befintlig hälso- och sjukvårdsstatistik om våldsrelaterade skador. Regeringen avser därför att ge lämpliga myndigheter i uppdrag att ta fram och sammanställa uppgifter om våldets aktuella omfattning och insatser som gör det möjligt att i ett senare skede bättre bedöma resultatet av samhällets arbete med mäns våld mot kvinnor. I uppdraget bör det även ingå att lämna förslag till indikatorer på området.

Regeringen överväger att på sikt uppdra åt den jämställdhetsmyndighet som regeringen avser att inrätta (se avsnitt 4.2.3) att sammanställa nationella lägesrapporter om genomförandet av strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Myndigheten bör även få i uppdrag att utifrån andra myndigheters arbete förvalta och utveckla ett system för uppföljning av strategin med indikatorer för att bedöma utvecklingen av såväl samhällets insatser som mäns våld mot kvinnor. Med underlag från flera myndigheter samt uppföljning enligt indikatorer bör lägesrapporterna innehålla en fördjupad bild av berörda aktörers verksamhet, uppgifter om omfattningen av mäns våld mot kvinnor, en analys av angelägna utvecklingsområden samt rekommendationer till regeringen.

Med utgångspunkt i dessa lägesrapporter och andra relevanta underlag kommer regeringen, med ett lämpligt intervall och utifrån en samlad bedömning, att ta initiativ till ytterligare åtgärder för att uppnå strategins målsättningar. I avsnitt 5.4 finns regeringens åtgärdsprogram 2017–2020.

För att säkerställa att den nationella styrningen och samordningen förbättras samt för att öka kvaliteten, effektiviteten och långsiktigheten i arbetet med mäns våld mot kvinnor kommer det interdepartementala arbetet att stärkas. Syftet är att skapa en stabil organisation för sektorsövergripande bedömning av behov samt genomförande och uppföljning av insatser. Regeringen avser dessutom att till den nya jämställdhetsmyndigheten överföra bl.a. sådana nationella uppdrag i fråga om hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel

för sexuella ändamål som för närvarande innehas av länsstyrelserna i Östergötlands respektive Stockholms län. Dessa uppdrag, som i dag är tillfälliga, kommer att bli permanenta uppgifter för jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten bör även få i uppdrag att på nationell nivå stödja samordningen av andra myndigheters arbete med den nationella strategin samt länsstyrelsernas arbete på området, inte minst när det gäller att bidra med kunskap, metoder och stöd i genomförandet till lokala och regionala aktörer i särskilda frågor som våldsförebyggande arbete, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel.

Regeringen anser att en stärkt interdepartemental samordning tillsammans med uppdrag till den nya jämställdhetsmyndigheten är en mer ändamålsenlig och hållbar organisering av styrningen än utredningens förslag att vid Regeringskansliet inrätta ett nationellt sekretariat samt ett nationellt råd.

Vidare avser regeringen att genom ytterligare uppdrag, bl.a. till länsstyrelserna och Socialstyrelsen, stödja genomförandet av strategin och stärka organiseringen av arbetet på nationell, regional och lokal nivå. Länsstyrelserna har redan i dag en central funktion i samordningen av insatser inom länen. I linje med utredningens förslag samt förslag från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) kommer länsstyrelserna att få ett förtydligat och mer sammanhållet uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Utredningen framhåller att det är av yttersta vikt att länsstyrelsernas ansvar på området ska ingå i myndigheternas instruktion och att de ska tillföras permanenta resurser för detta ändamål. Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen med samtidig hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar verka för att nationella mål får genomslag i länet. Länsstyrelsen har även uppgifter bl.a. i fråga om jämställdhet. Med hänsyn till att den nationella strategin är en del av regeringens jämställdhetspolitik samt att länsstyrelsernas sammantagna uppdrag är omfattande, anser regeringen, ur styrningssynpunkt, att länsstyrelsernas instruktion inte bör ändras på det sätt som utredningen föreslår. Som framgår av kapitel fyra (4.1.2 Styrningen på regional nivå – länsstyrelserna som strategisk aktör) är regeringens avsikt att länsstyrelserna ska arbeta med samtliga jämställdhetspolitiska delmål. Inrättandet av en jämställdhetsmyndighet med särskilda uppdrag i fråga om mäns våld mot kvinnor, som inkluderar stöd till länsstyrelserna, samt en tioårig nationell strategi bör också bidra till att öka långsiktigheten i länsstyrelsernas arbete på området. Detta gäller även när regeringens mer utförligt beskrivna uppdrag till myndigheterna ges i annan form än förordningen med länsstyrelseinstruktion.

Sammantaget anser regeringen att dessa åtgärder möjliggör ett långsiktigt, strategiskt och verkningsfullt arbete med mäns våld mot kvinnor.

*Inrättande av en jämställdhetsmyndighet*

Som framgår av avsnitt 4 avser regeringen att inrätta en jämställdhetsmyndighet och att vissa nationella uppdrag som gäller arbete med mäns våld mot kvinnor förs över till myndigheten (4.2.3 En jämställdhetsmyndighet bör inrättas). Regeringen anser att förslaget i väsentliga delar kommer att medföra att arbetet kan bedrivas på ett mer sammanhållet och effektivt sätt på nationell nivå. Därtill bedömer regeringen att en ny jämställdhetsmyndighet kommer att ha goda förutsättningar att utföra uppgifter i genomförandet och uppföljningen av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten kommer att få uppdrag att göra den nationella strategin känd, att stödja samordningen av andra aktörers arbete med strategin, att stödja länsstyrelsernas insatser inom länen samt att följa upp genomförandet av strategin på nationell nivå.

*En nationell stödstruktur för regionalt och lokalt arbete med mäns våld mot kvinnor*

Sedan 2012 har Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att fördela utvecklingsmedel och att tillsammans med länsstyrelserna ge kunskaps- och metodstöd, s.k. kompetensstöd, till kommuner och ideella organisationer för att kvalitetsutveckla arbete som rör våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget har utvidgats till att under perioden 2016–2018 även omfatta hälso- och sjukvård samt tandvård och målgruppen kvinnor och män som riskerar att fara illa i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål (S2016/00633/FST [delvis]). I samverkan med Socialstyrelsen har Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK) i uppdrag att ge kompetensstöd till landstingen som också har möjlighet att ta del av utvecklingsmedel. Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK har tagit fram en gemensam genomförandeplan för arbetet.

Socialstyrelsen, länsstyrelserna och en extern utvärdering pekar på att uppdraget 2012–2015 bidrog till ett mer kunskapsbaserat och målinriktat arbete på regional och lokal nivå. Regeringen bedömer att det pågående uppdraget omfattar en välplanerad samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK. Uppdraget utgör en strukturerad form för enhetligt statligt stöd till kommuner och vårdgivare på området. Arbetet bör under strategiperioden kompletteras med uppdrag till andra myndigheter, främst inom utbildnings- och rättsväsendet, för att bidra till ett mer sammanhängande och heltäckande arbete med mäns våld mot kvinnor på lokal och regional nivå.

*Länsstyrelsernas roll som regionala samordnare bör förtydligas*

Länsstyrelserna bör, enligt regeringens bedömning, utgöra navet i genomförandet av den nationella strategin på regional nivå. Länsstyrelsernas roll som regionala samordnare av arbetet med mäns våld mot kvinnor bör förtydligas och bli mer samlad och långsiktig genom ett särskilt uppdrag. Länsstyrelserna bör

- verka för ökad samverkan mellan myndigheter och organisationer i länet i frågor som rör mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel, med särskild inriktning på verkningsfullt våldsförebyggande arbete,
- stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och i samverkan med andra myndigheter och organisationer bidra med kunskap, metoder och stöd i genomförandet till kommuner, landsting och organisationer inom det civila samhället,
- främja insatser på regional nivå som enskilda kommuner har svårt att genomföra inom ramen för sin egen verksamhet, som t.ex. skydd och stöd för kvinnor med särskilda behov,
- göra den nationella strategin känd i länet och med utgångspunkt i denna ta fram regionala strategier och handlingsplaner,
- stödja och utveckla arbetet i enlighet med strategins målsättningar på regional och lokal nivå, samt att
- årligen redovisa utvecklingen i respektive län till regeringen.

Genomförandet av uppdraget bör ske genom en nära samordning med länsstyrelsernas uppdrag om annat förebyggande arbete, som t.ex. brottsförebyggande frågor, föräldraskapsstöd, och folkhälsa, inklusive arbetet mot alkohol, narkotika, doping och tobak (ANDT).

#### *Nationell lägesrapportering*

En viktig uppgift för den nya jämställdhetsmyndigheten blir att stödja myndigheternas arbete med att genomföra strategin, samt att ge en samlad bild av hur arbetet fortskrider. Regeringen avser att, när myndigheten är på plats, ge den i uppdrag att med lämpligt intervall sammanställa en nationell lägesrapport om genomförandet av strategin. I uppdraget kommer det också att ingå att bedöma omfattningen av mäns våld mot kvinnor över tid. Uppdraget bör kopplas till Sveriges åtaganden enligt Istanbulkonventionen.

#### *Uppdrag att ta fram en nulägesanalys och utveckla indikatorer*

För att möjliggöra en nationell lägesrapportering avser regeringen att ge lämpliga myndigheter uppdrag att sammanställa och analysera aktuella uppgifter om omfattningen av mäns våld mot kvinnor samt insatser på området. I uppdraget ska även ingå att utveckla förslag till indikatorer för att kunna följa upp resultaten av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

#### *Utvärdering av arbetet med den nationella strategin*

Regeringen bedömer att genomförandet av strategin bör utvärderas förlöpande under perioden 2017–2026 av en aktör som själv inte har en betydande roll i genomförandet. Utvärderingen bör publiceras vid strategiperiodens slut och delredovisas efter fem år. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

## 5.4 Regeringens åtgärdsprogram för perioden 2017–2020

För att stärka arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor och bidra till att nå målen i strategin genomför och planerar regeringen en mängd åtgärder. Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit att 600 miljoner kronor avsätts under perioden 2017–2020 för åtgärder kopplade till strategin, utöver satsningen om 425 miljoner för att stödja lokala kvinnojourer 2015–2019. I slutet av avsnittet finns en förteckning över drygt 60 redan beslutade åtgärder med bäring på strategin.

I detta avsnitt beskrivs utmaningar som regeringen ser i förhållande till strategins fyra målsättningar och exempel på vad regeringen under den närmaste fyraårsperioden avser att göra för att möta dessa utmaningar. Därutöver pekar regeringen på områden där ansvariga för verksamhet på regional och lokal nivå bör överväga behov av fortsatt utvecklingsarbete.

### **Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld**

Våldsförebyggande arbete av olika slag och med olika inriktning behövs på flera nivåer och arenor i samhället. Det gäller både universella våldsförebyggande insatser riktade till breda grupper i samhället och insatser riktade till grupper och individer med förhöjd risk att utöva våld. Det är även angeläget med insatser av situationell karaktär som syftar till att göra brott mer riskabla eller svårare att utföra. Det kan t.ex. handla om att öka kontroll och bevakning eller att ha mer belysning på platser där våldsbrott ofta begås. Målsättningen tar sikte på att såväl förhindra att våld uppstår som att förebygga upprepat våld.

Överlag måste det förebyggande arbetet beakta bakgrundsfaktorer av betydelse för förekomst av våld mot kvinnor och flickor samt att främja alternativ till våld i sammanhang där dessa faktorer är relevanta och möjliga att påverka. På ett grundläggande plan handlar det om att utmana föreställningar om makt och maskulinitet som rättfärdigar våld, samt normer som inskränker kvinnors och flickors självbestämmande över t.ex. sexualitet, barnafödande, ekonomi, utbildning och relationer.

Exempel på arenor och verksamheter för förebyggande insatser är förskolan, skolan, universitetet, högskolan, vuxenutbildningen, elevhälsan, olika verksamheter inom hälso- och sjukvården, idrotten, trossamfundet och annat föreningsliv, den kommunala familjerätten, föräldraskapsstödet inklusive familjerådgivningen, vissa delar av socialtjänsten samt samhällsorienteringen för nyanlända.

En central uppgift är att involvera män och pojkar i arbetet. Det är likaså viktigt att fokusera på livssituationer och miljöer där våld mot kvinnor relativt ofta förekommer såsom separationer, vårdnads- och umgängesförhållanden kring barn, kvinnodominerade kontaktyrken, missbruk och arbetslöshet och i samband med funktionsnedsättning och åldrande. Förebyggande arbete med mäns våld mot kvinnor inkluderar arbete för att identifiera och utmana framställningar av kvinnor och män som reproducerar föreställningar om kvinnors underordning, exempelvis inom pornografi.

Att bedriva ett kunskapsbaserat våldsförebyggande arbete innebär bl.a. Skr. 2016/17:10 att kartläggningar, problembeskrivningar och analyser tas fram som grund för åtgärder och att resultaten av genomförda insatser följs upp.

### *Universellt våldsförebyggande*

Universellt våldsförebyggande program riktade till en bred målgrupp, främst unga män, som handlar om att förändra stereotypa könsnormer vilka kopplar samman maskulinitet och våld har lanserats i Sverige på senare tid liksom insatser för att förebygga prostitution och motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster. Regeringen stödjer denna utveckling bl.a. genom uppdrag till MUCF att främja användningen av effektiva våldsförebyggande program, uppdrag till Statens skolverk att utvärdera programmet Mentors in Violence Prevention och uppdrag till länsstyrelserna att genomföra insatser för att motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster (se förteckning över pågående insatser 5.5). Regeringen avser att fortsatt stödja utvecklingen och spridningen av universellt våldspreventivt arbete samt insatser för att motverka sexköp med målsättningen att nå alla unga. Regeringen bedömer att det finns behov av att stödja ideella organisationers förebyggande arbete med män och pojkar genom bidrag som är avsedda särskilt för detta ändamål.

### *Förebyggande arbete mot hedersnormer*

För att nå alla unga behöver det universella våldsförebyggande arbetet omfatta olika grupper och bostadsområden samt ta hänsyn till hur normer kring maskulinitet och kvinnors och flickors självbestämmanderätt formas i olika sammanhang. Ökad segregation kan leda till att hedersnormer i ekonomiskt utsatta områden förstärks. Därför är det angeläget att inom ramen för insatser för både kvinnor och män främja jämställdhet och utmana hedersnormer i arbetet med regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation 2017–2025. Som utredningen om en nationell strategi (SOU 2015:55) har uppmärksammat råder det därtill brist på bl.a. särskilda våldsförebyggande insatser riktade till pojkar och unga män i en hederskontext. Regeringen avser att specifikt stödja utvecklingen av sådana insatser.

### *Sex- och samlevnadsundervisning*

En av de viktigaste uppgifterna för skolväsendet, från förskolan och vidare genom livet, är att förmedla och förankra de grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheter som vårt samhälle vilar på. Dessa innefattar människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde och jämställdhet. Denna uppgift ska genomsyra hela utbildningen och ska därför vara en integrerad del i all undervisning. Härutöver ska sex och samlevnad utgöra ett ämnesövergripande kunskapsområde i både grund- och gymnasieskolan. Rektorn har ett särskilt ansvar för att eleverna får kunskaper inom detta område. Sexualitet, könsroller och jämställdhet ingår också särskilt i olika ämnen och kurser i grund- och gymnasieskolan. Det har uppmärksamats att det i skolan finns problem med sexuella trakasserier och annat våld och regeringen ser behov av att stärka insatserna mot detta.



Sex- och samlevnadsundervisningen syftar till att belysa ett brett område som inkluderar frågor om jämställdhet, sexualitet, könsmönster, relationer, kön och normer. Regeringen anser att det är av stor betydelse att skolan kan förmedla såväl kunskap i frågor om sexuellt våld och trakasserier som grundläggande värderingar utifrån de mänskliga rättigheterna. Regeringen bedömer att det även är viktigt att myndigheter och organisationer har bra underlag för att mer effektivt kunna erbjuda skolorna stöd för denna undervisning genom att närmare ta reda på vilka utmaningar och styrkor som finns på området. Regeringen avser därför att ge Skolinspektionen i uppdrag att granska det ämnesövergripande kunskapsområdet och överväger därutöver ytterligare åtgärder.

#### *Insatser för asylsökande och nyanlända unga*

Det stora antalet asylsökande och nyanlända under senare år innebär flera utmaningar i detta sammanhang. Sexualitet och relationer präglas över hela världen av starka normer kring bl.a. kön, genus och sexuell läggning. Synen på kvinnors rättigheter och lagstiftning på området varierar kraftigt mellan olika länder. Många nyanlända och asylsökande har vuxit upp i samhällen där skyddet av kvinnors och flickors samt hbtq-personers kroppsliga integritet, sexuella självbestämmande och ställning i övrigt är väsentligt svagare än i Sverige. Asylsökande och nyanlända befinner sig ofta i ett mycket utsatt läge med risk för ohälsa och sexuell och annan exploatering. De har i regel begränsad kännedom om det svenska samhället. Samtidigt har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) (2015) och länsstyrelserna (2016) m.fl. påtalat brister och föreslagit möjliga förbättringar i samhällsinformationen till denna grupp. Det gäller bl.a. tillgången till kunskap om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), jämställdhet, frågor om maskulinitetsnormer samt svensk lagstiftning. Exempelvis saknas anpassat undervisningsmaterial som översatts till olika språk och kunskapen hos yrkesverksamma behöver fördjupas. Vidare identifierar Statens institutionsstyrelse (SiS 2016) ett behov av att utveckla insatser om SRHR för tvångsomhändertagna ungdomar, av vilka en ansenlig del är ensamkommande barn och unga. Regeringen avser att utöka och bredda de informationsinsatser om hälsa, jämställdhet och våld för nyanlända och asylsökande barn och unga som under 2016 har initierats genom uppdrag till MUCF till att också omfatta ungdomshem, LVM-hem och familjehem. Regeringen avser också att stödja insatser inom skolan.

#### *Idrottsrörelsen*

Sveriges största folkrörelse är idrotten som i sig har en betydande påverkan på enskilda människor och samhället i stort. Genom att kunna tillhandahålla en arena för gemenskap och möjlighet för kvinnor och män att agera utan begränsande könsroller spelar idrotten en väsentlig roll i arbetet för jämställdhet, inklusive frihet från våld. Samtidigt präglas delar av idrotten av en heteronormativ kultur och den kan även inbegripa föreställningar om maskulinitet som rättfärdigar våld. På grund av att idrotten är en särskilt viktig verksamhet för unga kvinnor och män avser

regeringen att i sitt stöd till det civila samhällets våldsförebyggande Skr. 2016/17:10  
arbete inkludera idrottsledare och idrottsföreningar.

#### *Föräldraskapsstöd med våldsförebyggande inriktning*

Regeringen avser också att stärka den våldsförebyggande inriktningen i statens stöd till kommuner, landsting och andra aktörer som arbetar med föräldraskapsstöd. Viktiga utgångspunkter är det jämställda föräldraskapet och barnets rättigheter. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har goda förutsättningar att utveckla och sprida kunskap om föräldraskapsstöd som kan verka våldsförebyggande, t.ex. inom ramen för familjerådgivning och samarbetsamtal inom det familjerättsliga området. Även annat föräldraskapsstöd kan på sikt bidra till att förebygga våld. Regeringen överväger att förtydliga myndighetens roll i detta avseende.

#### *Insatser till våldsutövare*

När det gäller behandlingsarbete med män som har utövat våld mot närstående kvinnor är det av stor vikt att värna berörda kvinnors och barns säkerhet, särskilt i sammanhang där våldsutövaren inte är frihetsberövad. När sådana insatser riktas till män som är föräldrar är barnets bästa en viktig utgångspunkt. Insatser för våldsutövande män är ett eftersatt område i förhållande till insatser för andra berörda grupper. Det är t.ex. relativt ovanligt att kommuner erbjuder stödsamtal med biståndsbeslut för våldsutövande män och endast en liten, om än ökande andel, våldsbrottsdömda klienter hos Kriminalvården deltar i särskilda behandlingsprogram mot våld (Socialstyrelsen 2016, Kriminalvården 2015). Utredningen Män och jämställdhet (SOU 2014:6) bedömer att frivilligbaserade behandlingsenheter på området har svårt att nå unga män, män med utländsk bakgrund och hbtq-personer. Dessutom framhåller Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) att ansvaret för att ge insatser och stöd till våldsutövande män utanför Kriminalvården uppfattas som otydligt. Utredningen rekommenderar att hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens ansvar på området klargörs. Nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) påpekar likaså att erbjudanden om stöd och hjälp till våldsutövare prioriteras mycket olika i kommunerna och att det för en våldsutövare själv inte alltid är väl känt att socialnämnden har ett ansvar eller att det finns en möjlighet att ansöka om hjälp. Därför föreslog den nationella samordnaren att det genom en särskild reglering tydligare ska framgå av socialtjänstlagen (SoL 2001:453) att socialnämnden har ansvaret att verka för att den som utövar våld mot närstående får stöd och hjälp att förändra sitt beteende. Med hänvisning till våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld har regeringen betonat att socialtjänsten har ett ansvar för att ta ett helhetsgrepp om frågan och se till att hela familjen får den hjälp och det stöd som respektive person behöver (prop. 2006/07:38). Vidare bör socialnämnden kunna erbjuda insatser till vuxna som utövar våld mot närstående enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:4). Regeringen anser att kvinnors och barns säkerhet ska vara en central del i arbetet med män som har utövat våld mot närstående kvinnor, inklusive

när det är fråga om behandlingsinsatser. Det är otillfredsställande att ansvaret för sådant arbete upplevs som oklart.

Nationella samordnaren mot våld i nära relationer rekommenderar även att kommunerna i första hand bör erbjuda våldsutövaren tillfälligt boende när personer på grund av våld inte längre kan bo tillsammans och en sådan lösning bedöms vara säker för närstående kvinnor och barn. Utredningen framhåller att denna rutin har varit mindre effektiv än avsett i de få kommuner som har prövat den. Regeringen bedömer att kommunernas förutsättningar att tidigt arbeta med våldsutövaren för att minimera våldets praktiska följdverkningar för de personer han eller hon sammanbor med behöver utredas vidare. Erfarenheter och arbetssätt i både Sverige och andra länder bör samlas in och analyseras som stöd för vidare utveckling på området.

Därtill bedömer regeringen att det finns behov av att stödja ideella organisationers arbete med våldsutövare genom bidrag som är avsedda särskilt för detta ändamål. Regeringen avser att återkomma med åtgärder i dessa frågor.

#### *Återfallsförebyggande arbete*

Återfall i brott orsakar stora samhällskostnader och allvarligt lidande för enskilda (SOU 2015:55, RiR 2015:4) För vissa lagförda våldsbrott är antalet återfall i samma typ av brott inom tre år efter avslutad påföljd betydande (Brå 2015). En särskilt kritisk tid infaller när den som har avtjänat ett straff ska återgå till ett liv i frihet. Behovet av stöd och insatser i detta skede är ett område som kräver särskild uppmärksamhet och samverkan mellan en rad samhällsaktörer, inklusive kommuner och vårdgivare. Till faktorer som kan minska risken för återfall i brott hör tillgång till vård för psykisk ohälsa och missbruk liksom grundläggande sociala behov som boende, sysselsättning och utbildning.

Riksrevisionen (2015) har identifierat allvarliga brister i samhällets återfallsförebyggande arbete. Enligt myndigheten är insatserna alltför få och otillräckligt individanpassade, planerade och samordnade mellan berörda aktörer. För regeringen är det återfallsförebyggande arbetet med våldsbrottsdömda ett avgörande utvecklingsområde för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Genom att skapa bättre förutsättningar för människor att lämna ett kriminellt liv kan tryggheten öka och brottsligheten minska. Regeringen har bl.a. gett Kriminalvården ett uppdrag att utveckla och förstärka insatserna för utslusning från anstalt. Regeringen har även gett en utredare i uppdrag att lämna förslag till en modell för lokal samverkan på individnivå för att förebygga återfall i brott, s.k. inslussningsgrupper. Modellen ska vara möjlig att pröva i form av en pilot under 2017.

#### *Brottsförebyggande arbete*

Brottsförebyggande rådet (2015) har konstaterat att det är angeläget att det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet på lokal nivå ges högre prioritet och att lokala aktörer behöver ökade kunskaper på detta område. För regeringen är det av största vikt att utveckla samhällets insatser för att förebygga brott, inte bara i rättsväsendet utan också hos andra aktörer som kommuner, företag och civila samhället. Målsättningen är att det på

alla nivåer ska finnas ett kunskapsbaserat och strukturerat brottsförebyggande arbete över hela landet. Brå har fått ett förstärkt uppdrag att utveckla det nationella stödet och i budgetpropositionen för 2017 föreslår regeringen att länsstyrelserna ska inrätta regionala brottsförebyggande samordnare. Regeringen avser också att tillsätta en nationell samordnare för brottsförebyggande arbete under två år som i samverkan med Brå bl.a. ska stimulera, stödja, inspirera, stötta och driva på utvecklingen av detta arbete samt bidra till att utveckla befintliga och nya samverkansformer. Regeringen avser att fr.o.m. 2017 ge länsstyrelserna ett uppdrag att inrätta regionala brottsförebyggande samordnare. Regeringen avser också att i början av 2017 fatta beslut om ett nytt nationellt brottsförebyggande program.

#### *Översyn av förutsättningarna för elektronisk övervakning av kontaktförbud*

Lagen (1988:688) om kontaktförbud är avsedd att ha en brottsförebyggande funktion. Den syftar till att ge skydd för personer som förföljs eller på annat sätt trakasseras, exempelvis kvinnor som förföljs av män som de har eller har haft en nära relation med. Ett kontaktförbud innebär förbud mot att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den person som förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den person som förbudet avses skydda. Ett ordinärt kontaktförbud kan utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Den som överträtt ett utvidgat kontaktförbud kan meddelas ett särskilt utvidgat kontaktförbud som ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte finns särskilda skäl mot det. Av en rapport från Brå (2015:3) framgår bl.a. att antalet beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud t.o.m. oktober 2014 har varit få. En utredare har fått i uppdrag att se över förutsättningarna för att elektroniskt övervaka ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Utredaren ska ta ställning till om regleringen är ändamålsenligt utformad eller om det finns skäl att förändra den. Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2017.

#### *Områden i behov av utveckling på lokal och regional nivå*

Arbetet på lokal och regional nivå är helt avgörande för att förebygga mäns våld mot kvinnor. Regeringen bedömer att ansvariga för verksamhet på regional och lokal nivå bör överväga behov av fortsatt utvecklingsarbete under strategiperioden, bl.a. avseende:

- genomförande av strukturerade universella våldspreventiva program med fokus på män, pojkar och maskulinitetsfrågor i skolan och fritidsverksamheter för unga.
- sex- och samlevnadsundervisning som innefattar jämställdhet och frihet från våld i skolan och andra verksamheter för unga.
- föräldraskapsstöd med inriktning på att förebygga våld och konflikter inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.

- tillämpning av standardiserade bedömningsmetoder avseende våldsutsatta och våldsutövare inom samtliga relevanta verksamheter.
- tidiga insatser för våldsutövare, inklusive tillfälligt boende, motiverande samtal och riktade behandlingsinsatser, för att minska konsekvenserna av våldet för utsatta kvinnor och barn.
- insatser för att påverka attityder till sexköp och pornografi.
- förebyggande insatser riktade till barn och unga som riskerar att hamna i prostitution.
- samordning av våldsförebyggande arbete och andra preventionsområden, såsom t.ex. annat brottsförebyggande och återfallsförebyggande arbete samt folkhälsoarbete.

### **Förbättrad upptäckt av våld samt starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn**

#### *Upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande*

Kvinnors och flickors utsatthet för våld kännetecknas bl.a. av att de i jämförelse med män och pojkar oftare utsätts för våld av närstående, i första hand av män men även av kvinnor, t.ex. när våld och förtryck motiveras av föreställningar om kollektiv heder. Detta medför i sin tur att det finns en mängd hinder för den våldsutsatta kvinnan eller flickan att berätta om sin utsatthet för omvärlden och att söka stöd för att ändra sin situation. På liknande sätt kan kvinnor och flickor som, med eller utan mellanhänder, befinner sig i prostitution eller som riskerar att utvisas möta starka hinder mot att röja sin situation och söka stöd. Så länge endast en mindre del av kvinnors och flickors utsatthet för våld kommer till det offentliga kännedom begränsas möjligheten att utveckla insatser på området, att följa utvecklingen över tid och att beräkna våldets verkliga kostnader. Samhället måste därför aktivt och systematiskt verka för att öka upptäckten av våld liksom utsatthet med anknytning till prostitution, inte minst i verksamheter för grupper i vilka våldsutsatta kvinnor är överrepresenterade eller där förutsättningarna för att upptäcka våld är gynnsamma. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten har väsentliga roller i detta sammanhang. Socialstyrelsens utredningar av fall där barn och vuxna avlidit med anledning av brott 2014–2015 visar exempelvis att så gott som alla kvinnor i fråga i ett tidigare skede hade sökt någon form av vård (Socialstyrelsen 2016). Sambandet mellan våld och olika former av ohälsa innebär att många olika delar av hälso- och sjukvården samt tandvården kan komma i kontakt med våldsutsatta personer. En lika viktig, men mindre uppmärksam, ingång till samma problem är möjligheten att upptäcka våldsutövande i kontakten med män och pojkar. Fortbildning för yrkesverksamma, lättillgänglig information om skydd och stöd samt rutiner för att fråga om såväl våldsutsatthet som våldsutövande är exempel på insatser som behöver utvecklas i detta syfte.

#### *Systematiskt kvalitetsarbete i hälso- och sjukvård*

Hälso- och sjukvården är en viktig aktör i samhällets arbete mot våld, inte minst mäns våld mot kvinnor och flickor i nära relationer. Världshälsoorganisationen (WHO, 2016) framhåller t.ex. hälso- och

sjukvårdens stora betydelse för tidig upptäckt och förebyggande av våld liksom för vårdinsatser och utveckling av statistik. Hälso- och sjukvården kan också fylla en väsentlig funktion för bevissäkring vid exempelvis sexualbrott. En nationell tillsyn av hälso- och sjukvårdens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld genomfördes för första gången 2012–2013. Inspektionen för vård och omsorg (IVO, 2014) bedömde bl.a. att vårdgivare behöver bli bättre på att identifiera våldsutsatta kvinnor och barn som riskerar att fara illa i vuxna patienters omgivning samt att till socialnämnden anmäla när barn befinner sig i denna situation. IVO pekade på brister i uppföljning av anmälningsrutiner och ansåg att det är nödvändigt för vårdgivare att öka sin kunskap om våld och vård för våldsutsatta genom att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Genom uppdrag till Socialstyrelsen och Uppsala universitet (NCK) 2016–2019 har regeringen möjliggjort för landsting att på detta område ta del av utvecklingsmedel och kompetensstöd som tidigare endast riktades till socialtjänsten och ideella organisationer. Sedan 2015 genomför regeringen en flerårig satsning för att stärka kvinnors hälsa, bl.a. genom insatser i förlossningsvården, primärvården och psykiatrin. Inom ramen för satsningen har regeringen träffat flera överenskommelser med SKL, varav en om en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess 2016. Ett villkor i överenskommelsen är att landstingen i arbetet med patienters sjukskrivning tillämpar utarbetade handlingsplaner och riktlinjer avseende våld i nära relationer. Regeringen avser att se över möjligheterna att ytterligare stärka hälso- och sjukvårdens förutsättningar att bidra till samhällets arbete att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

#### *Stärkt skydd och stöd för barn*

I syfte att skydda och stödja barn som drabbas av våld mot närstående vuxna har den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) lämnat särskilda författningsförslag avseende förordningen (1988:691) om kontaktförbud samt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL. En ändring i förordningen om kontaktförbud träder i kraft den 1 januari 2017. Ändringen innebär att skyldigheten att underrätta socialnämnden vid beslut om kontaktförbud utvidgas till att omfatta även fall när den mot vilken beslutet avses gälla eller den som förbudet avses skydda bor tillsammans med barn under 18 år eller när barn under 18 år har umgänge med någon av dem. Regeringen kommer också att se över möjligheten att lagreglera hälso- och sjukvårdens ansvar att beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet bor tillsammans med utövar våld mot barnet eller en till barnet närstående person.

#### *Mål om vårdnad, boende och umgänge*

I samband med separationer kan pågående våld intensifieras och tidigare konflikter kan övergå i våld. När våld förekommer mellan vuxna med gemensamma barn ställs samhället bl.a. inför svåra avvägningar mellan skyddet av våldsutsatta och barnets rätt till båda föräldrarna. I mål om vårdnad, boende och umgänge förekommer relativt ofta uppgifter om att en förälder ska ha utsatt den andra föräldern för våld, hot eller andra

övergrepp. 2014 års vårdnadsutredning (Ju 2014:14) har i uppdrag att utvärdera 2006 års vårdnadsreform och vid behov föreslå ändringar för att stärka barnrättsperspektivet. I uppdraget ingår bl.a. att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att domstolar och socialnämnder i mål om vårdnad, boende och umgänge i tillräcklig utsträckning gör bedömningar av risken för att barnet far illa och att dessa bedömningar är av hög kvalitet. I uppdraget ingår även att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågor om överflyttning av vårdnad när det har förekommit allvarligt våld i familjen, om det behöver införas särskilda forumregler eller vidtas andra åtgärder för att möjliggöra en trygg domstolsprocess när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter samt om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 16 december 2016.

#### *Nationellt kompetensteam mot hedersrelaterat våld och förtryck*

Hedersrelaterat våld och förtryck bygger på starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar. Våld och begränsningar i hederns namn tar sig specifika uttryck och kännetecknas bl.a. av att individens intressen anses vara underordnade familjens, att individens handlingar i hög grad anses påverka hela familjens anseende och att individens sexualitet är hela familjens angelägenhet. Behovet av rådgivning och stöd i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck är stort hos såväl utsatta som yrkesverksamma och andra berörda personer. Regeringen bedömer att det slags verksamhet som på regeringens uppdrag under senare år har utvecklats inom det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län behöver stärkas och bedrivs under mer långsiktiga förutsättningar. Regeringen avser därför att fr.o.m. 2018 ge jämställdhetsmyndigheten en permanent uppgift avseende dessa frågor (se avsnitt 4 Stärkt styrning och en effektiv jämställdhetspolitisk organisation).

#### *Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*

Kvinnor och flickor som befinner sig i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål har ofta ett stort behov av stöd och skydd. Det förekommer också att män, pojkar och icke-binära personer befinner sig i prostitution och kan vara offer för människohandel. Studier visar bl.a. att unga hbtq-personer har större erfarenhet av både sexuell exploatering på internet och av att ha sex mot ersättning än andra unga. Människohandelsärenden är ofta mycket komplexa och förekommer inte frekvent i de flesta kommuner och län. Behov av rådgivning och stöd i ärenden som gäller prostitution och människohandel är stort hos yrkesverksamma och andra berörda personer. Regeringen bedömer att det slags verksamhet som på regeringens uppdrag under senare år har utvecklats inom det nationella metodstödsteamet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län behöver stärkas och bedrivs under mer långsiktiga förutsättningar. Som framgår av avsnitt 4 Stärkt styrning och en effektiv jämställdhetspolitisk organisation avser

regeringen att överföra uppdraget till jämställdhetsmyndigheten som en permanent uppgift. Skr. 2016/17:10

### *Närmare myndighetsamverkan på lokal nivå*

Att kvinnor som utsätts för våld relativt ofta har en nära relation till våldsutövaren medför också en risk för upprepat våld som är stor i jämförelse med motsvarande risk vid andra typer av brott. Vad gäller barn är sambandet mellan att uppleva våld mot en förälder och att själv vara direkt utsatt för våld mycket starkt. Detta innebär bl.a. att det är nödvändigt att på ett sammanhållet sätt beakta våldsutsatta kvinnors och barns behov av såväl skydd som stöd och att samtidigt fokusera på våldsutövaren. I en livssituation som inte sällan är utomordentligt påfrestande och kaotisk kan det för våldsutsatta kvinnor och flickor vara nödvändigt att stå i kontakt med ett stort antal samhällsinstanser och myndigheter. Den överordnade målsättningen för olika aktörers samverkan på området bör vara att underlätta det sammantagna skyddet och stödet utifrån den enskilda kvinnans och flickans behov. Vidare ska insatser för skydd och stöd vid utsatthet för våld gälla alla kvinnor och flickor, inklusive de som har särskilda behov med anledning av t.ex. funktionsnedsättning, missbruk, begränsade kunskaper i svenska m.m.

Nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) rekommenderade att det utifrån lokala överenskommelser i alla kommuner inrättas operativa arbetsgrupper mellan flera myndigheter för samverkan i enskilda ärenden där vuxna och barn är eller riskerar att bli utsatta för våld i nära relationer. I dag är det samarbete som finns i hög grad personberoende och inte sällan utvecklat. Nationella samordnaren uppmärksammade flera svårigheter i etablerandet av närmare samverkan mellan socialtjänsten och polisen och ansåg att sådan samverkan har bäst förutsättningar att utvecklas när parterna identifierar gemensamma nämnare, exempelvis i anslutning till arbete med riskanalyser och kontaktförbud.

För några år sedan bedömde Brå (2013) att våld i nära relationer och återfall i brott var mindre vanliga områden i det brottsförebyggande arbete som polis och kommuner hade genomfört inom ramen för lokala överenskommelser om samverkan. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser 2015 uppgav 22 procent av kommunerna att den socialtjänstenhet som utreder våld mot vuxna hade en överenskommelse om samverkan i enskilda ärenden med polisen medan 50 procent av kommunerna uppgav att motsvarande överenskommelse fanns mellan den sociala barn- och ungdomsvården och polisen.

I den sedan 2015 nya polisorganisationen ska beslut om verksamhetens inriktning till stora delar fattas lokalt med utgångspunkt i lokala problembilder. Polismyndigheten bedriver ett arbete kring så kallade medborgarlöften som bl.a. innebär att kunskapen och engagemanget hos medarbetare, kommuner och andra aktörer i lokalsamhället på ett bättre sätt ska tillvaratas i myndighetens arbete. Som framgår ovan har regeringen vidtagit särskilda åtgärder för att främja det brottsförebyggande arbetet som bl.a. omfattar stöd till samverkan på lokal nivå.



Regeringen anser att det är angeläget att den lokala samverkan i enskilda ärenden som gäller mäns våld mot kvinnor, inte minst mellan socialtjänsten och Polismyndigheten, utvecklas i hela landet. Att verka i en sådan riktning är en viktig del av bl.a. länsstyrelsernas uppdrag. Regeringen avser att på sikt följa upp hur socialtjänsten och Polismyndigheten samverkar i detta slags ärenden.

#### *Kvalitetskontroll av socialtjänstanknutna insatser för våldsutsatta*

Under de senaste årtiondena har det offentligas ansvar för skydd och stöd till brottsoffer gradvis skärpts. Samtidigt som alltfler kommuner utvecklar riktad brottsofferverksamhet i egen regi, bistår ideella kvinnojourer allttjämt i stor utsträckning våldsutsatta kvinnor och medföljande barn med skyddat boende och annat stöd. När ideella kvinnojourer arbetar på uppdrag av socialnämnden gäller socialtjänstens regelverk i tillämpliga delar även jourerna som därmed omfattas av tillsynsansvaret hos IVO. Med regelverket följer ansvar för god kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete, för dokumentation av insatser, tystnadsplikt, skyldighet att rapportera missförhållanden samt att anmäla kännedom eller misstanke om att ett barn får illa enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Dessutom har våldsutsatta kvinnor en möjlighet att överklaga biståndsbeslut och att klaga på kvalitet i insatser som socialnämnden har gett med eller utan biståndsbedömning.

I Socialstyrelsens nationella tillsyn på området 2012–2013 framkom att flera ideella kvinnojourer som hade tagit emot våldsutsatta kvinnor från socialtjänsten inte hade uppfattat att de hade fått ett uppdrag att genomföra insatser enligt SoL och att ansvariga socialnämnder ibland inte heller ansåg att så var fallet (IVO 2014). För enskilda kvinnors och barns rättssäkerhet är det av stor vikt att berörda parter förstärker när ideella organisationer arbetar på uppdrag av kommunen och då följer de regler som gäller. Dessutom försvåras nationella initiativ till kvalitetsutveckling av socialtjänsten om det är oklart vilka verksamheter som omfattas av sådana initiativ. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att kontrollen av kvalitet i insatser för såväl våldsutsatta kvinnor som våldsutövande män, oavsett utförare, kan behöva skärpas ytterligare.

#### *Utredning om barn i skyddat boende*

Enligt riksorganisationerna för ideella kvinno- och tjejjourer vistas cirka 3 000 barn årligen i deras medlemmars boenden, vilket är fler barn än kvinnor. Den nationella tillsynen 2012–2013 visade att barn i denna situation inte uppmärksammas eller utreds i tillräcklig utsträckning och ett antal uppgifter tyder på allvarliga brister i samhällets stöd till dessa barn. I Socialstyrelsens öppna jämförelser 2015 uppgav exempelvis endast 17 procent av kommunerna att de detta år hade en aktuell, skriftlig rutin för att säkra skolgången för medföljande barn i skyddat boende. Med hänsyn till barnets rättigheter anser regeringen att det finns ett behov av fördjupad kunskap om barns behov av stöd och deras rättsliga ställning i skyddat boende. I enlighet med förslag från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer avser därför regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka barnrättsperspektivet i arbetet med barn som vistas i skyddat boende.

Utredaren ska lämna förslag om bl.a. förtydligad ansvarsfördelning mellan socialnämnden och enskilda aktörer, en juridisk definition av skyddat boende och utformningen av tillståndsplikt.

#### *Förbättrade förutsättningar för civila samhällets organisationer*

Ideella kvinnojourer kan ge skydd och stöd till kvinnor som inte kan eller vill ha kontakt med socialtjänsten. Regeringen har för 2015–2019 avsatt sammanlagt 425 miljoner kronor för stöd till lokalt verksamma kvinnojourer. Bidrag kan avse olika typer av stödinsatser, information, kompetensutveckling, utveckling av kvalitetsarbete och rutiner, dokumentation och uppföljning samt andra insatser för att förebygga mäns våld mot kvinnor. De ideella jourerna kan bedriva utåtriktat förebyggande arbete och de representerar kunskap, kompetens och erfarenheter som är värdefulla i utvecklingen av offentlig brottsofferverksamhet. Därför är det enligt regeringens mening angeläget att förbättra förutsättningarna för att ideella kvinnojourer och andra idéburna organisationer på området ska kunna verka långsiktigt och på ett sätt som inte undergräver det offentliga ansvar för skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn samt insatser för våldsutövare.

#### *Socialt arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*

Nödvändigheten av ett uthålligt socialt arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål betonades särskilt av utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst (SOU 2010:49). Hit hör stöd och hjälp till kvinnor och flickor som har erfarenhet av prostitution så att de ska kunna förändra sin situation. I utvärderingen av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2011 framhöll också Brå att det fanns skäl att lägga en större del av tillgängliga resurser på stödjande insatser för dem som säljer sex (Brå 2011). Det handlar enligt befintliga skattningar om en väsentligt mindre grupp än de kvinnor och flickor som är utsatta för olika former av våld av närstående. Såväl kvinnor och flickor som män och pojkar med erfarenhet av prostitution kan emellertid vara mycket utsatta och ha behov av vård och omsorg på grund av exempelvis missbruk, psykisk ohälsa och försörjningsproblem som emellanåt även kan vara orsaker till att de befinner sig i prostitution. Studier visar att hbtq-personer är särskilt utsatta.

Riktad verksamhet på området finns endast i Stockholm, Göteborg och Malmö och kommer enligt tidigare undersökningar i kontakt med en mindre del av alla dem som säljer sexuella tjänster, främst vuxna kvinnor av vilka många har utländsk bakgrund (Socialstyrelsen 2012, Länsstyrelsen i Stockholms län 2015). Samtidigt kan försäljning av sexuella tjänster genom internet i dag förmedlas över hela landet och anmälningar om både sexköp och koppleri har betydande geografisk spridning (Brå 2015).

I Socialstyrelsens inventering av kompetensbehov inom socialtjänst och hälso- och sjukvård 2011 efterfrågades bl.a. grundläggande kunskap om företeelserna prostitution och människohandel samt information om vilka verksamheter som klienter och patienter kan slussas vidare till. Både Socialstyrelsen och länsstyrelserna har under senare år haft uppdrag

om kunskapsstöd i dessa frågor till bl.a. vård- och omsorgsverksamheter. I jämförelse med det omfattande utvecklingsarbete som rör mäns våld mot kvinnor och flickor i nära relationer framstår dock dessa uppdrag som ytterst avgränsade. Enligt Brå har berörda verksamheter framfört synpunkten att det sociala arbetet med prostitution i praktiken ofta underordnas det polisiära och frågor som rör det allvarliga men förhållandevis sällsynta brottet människohandel för sexuella ändamål (Brå 2011). Även Statskontoret har påtalat att socialtjänstens perspektiv och frågor om stöd till utsatta oavsett deras eventuella medverkan i brottsutredningar riskerar att få otillräckligt utrymme i det nationella metodstöd mot prostitution och människohandel som drivs av Länsstyrelsen i Stockholms län (Statskontoret 2014). Länsstyrelsen i Stockholms län har genom delfinansiering av länskoordinator vid socialtjänsterna i Stockholm, Göteborg och Malmö förstärkt det sociala stödet för utsatta i prostitution och människohandelsärenden (Länsstyrelsens redovisning 2015).

Ideella kvinnojourer står i dag för en del av det stöd ges till personer med erfarenhet av prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Inom ramen för ett uppdrag från regeringen har Länsstyrelsen i Stockholms län uppdragit åt Plattformen Civila samhället mot människohandel att genomföra en kartläggning och sammanställning av de resurser som i dag finns att tillgå för personer utsatta för prostitution och människohandel samt att utveckla en pilot till nationellt stödprogram för målgruppen. Länsstyrelsens uppdrag ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Enligt regeringens bedömning kan det straffrättsliga förbudet mot köp av sexuell tjänst inte utgöra annat än ett komplement i arbetet med att minska prostitutionen och kan inte ersätta de sociala insatserna. Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens förmåga att identifiera och stödja kvinnor och flickor i prostitution kan ytterligare behöva stärkas.

#### *Hiv-prevention för personer som har erfarenhet av prostitution*

Personer med erfarenhet av prostitution är dessutom en av de särskilt riskutsatta och prioriterade grupperna i det förebyggande arbetet mot hiv och andra sexuellt överförbara infektioner (STI). Regeringen bedömer att 2005 års nationella strategi mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar (prop. 2005/05:60) i många delar fortfarande är aktuell men i behov av uppdateringar. Det finns bl.a. skäl att se över hur strategin tydliggör att insatserna ska nå de mest utsatta preventionsgrupperna. Folkhälsomyndigheten fick i maj 2016 regeringens uppdrag att se över och vid behov lämna förslag på uppdateringar av innehåll, inklusive delmål, i den nationella strategin mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

Enligt Folkhälsomyndigheten (2016) behöver personer med erfarenhet av prostitution tillgång till, och erbjudanden om, testning, vaccination och rådgivning om säkrare sex. Vidare pekar myndigheten på att yrkesverksamma som arbetar förebyggande med grupper som har hög förekomst av hiv behöver metoder för att nå och arbeta med dessa grupper i relation till prostitution samt att tillgången till kunskap om personer med erfarenhet av prostitution behöver förbättras.

Arbetet på lokal och regional nivå är helt avgörande för att mäns våld mot kvinnor ska upptäckas och för att de som utsätts eller riskerar att utsättas ska få välfungerande skydd och stöd. Regeringen bedömer att ansvariga för verksamhet på lokal och regional nivå bör överväga behov av fortsatt utvecklingsarbete under strategiperioden, bl.a. avseende:

- Tidig upptäckt av barn, unga och kvinnor som är, eller riskerar att bli, utsatta för våld genom bl.a. lättillgänglig information om stöd och skydd samt rutiner för att fråga om våld och beskriva våldsutsatthet enligt standardiserade metoder i särskilt relevanta verksamheter såsom mödra- och barnhälsovården, psykiatrin och barn- och ungdomspsykiatrin (BUP).
- Tidig upptäckt av barn, unga och kvinnor som är, eller riskerar att bli, utsatta för våld genom bl.a. rutinfrågor om våld i särskilt relevanta verksamheter såsom psykiatrin, akutsjukvården och relevanta verksamheter inom socialtjänsten.
- Tidigt upptäckt av unga som säljer sexuella tjänster, exempelvis som uttryck för självskadebeteende eller som befinner sig i särskilt utsatta situationer.
- Kunskap om respektive aktörs ansvarsområden enligt socialtjänstlagen när socialnämnden lämnar över genomförandet av beslutade insatser till någon annan utförare, såsom ideella föreningar.
- Systematisk uppföljning av beslutade socialtjänstinsatser för våldsutsatta och våldsutövare på såväl individ- som gruppnivå oavsett om socialtjänsten själv genomför insatsen eller har lämnat över genomförandet till någon annan utförare, t.ex. en ideell förening.
- Skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och flickor som är i särskilt sårbara situationer på grund av exempelvis ålder, missbruk, funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, utländsk bakgrund och närståendes värderingar kring självbestämmanderätt över sexualitet och relationer.
- Skydd och stöd för personer som befinner sig i prostitution eller är offer för människohandel för sexuella ändamål.
- Säkerhetsrutiner för kvinnor och barn som är närstående till våldsutövande män och pojkar i samband med behandlingsinsatser för männen.
- Strukturerad samverkan i enskilda ärenden mellan socialtjänst och polis samt andra aktörer.

### **Effektivare brottbekämpning**

För rättsväsendet har regeringen formulerat särskilda jämställdhetspolitiska mål, däribland att dess förmåga att ingripa mot hot och kränkningar på nätet ska stärkas, att uppleringen av våldtäkter ska öka och att personer som har utsatts för sexualbrott ska få adekvat professionellt stöd från målsägandebiträde tidigt i processen (prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 4). Regeringen avser att vidta åtgärder och att noga följa utvecklingen i förhållande till dessa mål.

Regeringen delar utredningens bedömning att alla våldsbrott mot kvinnor och flickor ska anmälas och att en viktig målsättning för den nationella strategin är att minska mörkertalet som beräknas vara särskilt stort för sexualbrott. Ett tidigt, aktivt, uthålligt och väl samordnat stöd till målsägande med inriktning mot rättsprocessen är en central del av detta arbete. Att stärka stödet till brottsoffer och brottsoffers ställning i rättsprocessen har varit en högt prioriterad fråga för regering och riksdag under den senaste tioårsperioden. För att brottsutsatta ska kunna känna sig trygga att berätta vad de har varit med om och orka fullfölja rättsprocessen är stödet från ett målsägarbiträde många gånger avgörande. Vikten av att förordna ett målsägarbiträde i vissa brottmål lyftes exempelvis fram av dåvarande Rikspolisstyrelsen 2014. Vidare har Åklagarmyndigheten identifierat förekomsten av ett målsägandebiträde, eller i förekommande fall en särskilt företrädare för barn, som en signifikant och statistiskt säkerställd inverkan på lagföringsandelen vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn. 2014 års sexualbrottskommitté (Ju2014:21) har bl.a. haft i uppdrag att se över hur rättsväsendet hanterar den här typen av frågor. I oktober 2016 överlämnade kommittén sitt betänkande *Ett starkare skydd för den sexuella integriteten* (SOU 2016:60) med förslag avseende ny sexualbrottslagstiftning, stöd till målsäganden under rättsprocessen m.m. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

#### *Åtgärder för att utveckla Polismyndighetens metoder och arbetsätt för att förebygga upprepat våld*

Enligt den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49) kan Polismyndighetens förebyggande insatser mot upprepat våld mot kvinnor och barn på flera sätt utvecklas, t.ex. genom att motivera förövare till förändring och att i högre grad arbeta underrättelsebaserat. Med bättre kunskap och metoder bör Polismyndigheten i större utsträckning kunna förebygga och därmed minska upprepat utsatthet för våld. Mot denna bakgrund har regeringen gett Brå i uppdrag att sammanställa kunskap om polisiära metoder och arbetsätt för att förebygga upprepat våld mot vuxna och barn i nära relationer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2017 och är avsett att kunna utgöra grund för ytterligare åtgärder på detta område.

#### *Arbete mot köp av sexuell tjänst och människohandel*

Vad gäller förbudet mot köp av sexuell tjänst, koppleri och människohandel för sexuella ändamål framhöll Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst (SOU 2010:49) att dessa brott är utpräglade s.k. spaningsbrott för vilka anmälningar och lagföringar till stor del är avhängiga polisens spaningsverksamhet. Brå har uppmärksammat att anställda i vissa serviceyrken troligtvis skulle kunna bidra med anmälningar om misstänkta brott i högre grad (Brå 2011). I en tillsynsrapport 2013 från dåvarande Rikspolisstyrelsen framkom att de granskade lokala polismyndigheterna hade en ofullständig lägesbild av webbaserad annonsering för försäljning av sexuella tjänster inom deras geografiska områden till följd av bristande

egen internetspaning. Merparten av myndigheterna saknade arbete mot köp av sexuell tjänst, vilket inspektionsgruppen såg som otillfredsställande eftersom dessa brott är en förutsättning för koppleri och människohandel för sexuella ändamål. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att spaning, inklusive internetspaning, och anmälningar avseende misstänkta köp av sexuell tjänst är ett viktigt utvecklingsområde i sig.

Branschorganisationer inom hotell- och taxibranschen har goda möjligheter att upptäcka och förhindra köp av sexuella tjänster som kommer till deras kännedom. Prostitutionen förekommer både på hotell och i lägenheter. Samarbete mellan branschorganisationer och Polismyndigheten är därför ett sätt att förbättra förutsättningarna för rättsväsendet att få kännedom om misstänkt brottslighet på detta område.

2014 års människohandelsutredning har haft i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot bl.a. köp av sexuell tjänst och köp av sexuell handling av barn. Utredningen har i ett delbetänkande (SOU 2016:42) lämnat en rad förslag i detta syfte. Betänkandet har remitterats. Utredningen har vidare haft i uppdrag att utvärdera behovet av straffrättsliga åtgärder mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. Utredningen har även undersökt hur de brottsbekämpande myndigheterna utreder och i övrigt arbetar med ärenden om människohandel i syfte att effektivisera utredningarna och öka lagföringen för människohandel. Utredningen slutredovisade sitt uppdrag i oktober 2016 (SOU 2016:70).

Inom Polismyndigheten pågår ett arbete för att förstärka myndighetens förmåga att bekämpa människohandel. Målet är att uppnå högre lagföring genom att utveckla arbetsmetoderna, höja kompetensen, skapa en uthållig organisation för operativa insatser i hela landet och stimulera till ökad samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer. I polisregionerna Stockholm, Väst och Syd ska det finnas specialiserade grupper som arbetar med att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet, såsom koppleri och köp av sexuell tjänst. Övriga polisregioner ska med stöd av myndighetens nationella operativa avdelning ha förmågan att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet, dock utan krav på särskilt inrättade grupper för ändamålet.

#### *Tvångsäktenskap, barnäktenskap och brott med hedersmotiv*

Den 1 juli 2014 infördes nya straffrättsliga och civilrättsliga bestämmelser i syfte att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. Två nya brott infördes i brottsbalken, äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Även försök och förberedelse till äktenskapstvång kriminaliserades. Vidare avskaffades möjligheten för barn att få dispens att gifta sig och reglerna om erkännande av utländska äktenskap skärptes.

Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat. Det har också införts straffansvar för en ny form av underlåtenhet att förhindra vissa brott, däribland könsstympning. Som regeringen tidigare har aviserat ska 2014 års bestämmelser om skydd mot

tvångsäktenskap och barnäktenskap utvärderas. I samband med en sådan utvärdering ska frågan om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv övervägas. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

#### *Undersökning av fridskränkingsbrottens utveckling*

Lagstiftningen om grov kvinnofridskränkning infördes 1998 för att stärka det straffrättsliga skyddet för kvinnor som utsätts för systematiska övergrepp och kränkningar av en partner eller f.d. partner. Under den inledande perioden ökade antalet anmälda, uppklarade och lagförda brott, men sedan 2008 har såväl antalet anmälningar som antalet uppklarade brott och lagföringar minskat. Mot denna bakgrund avser regeringen att ge Brå i uppdrag att belysa hur bestämmelserna om fridskränkingsbrotten tillämpas, med fokus på grov kvinnofridskränkning. I uppdraget ingår att belysa hur strafftiderna för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning har utvecklats sedan straffskärpningsen 2013. Brå ska redovisa uppdraget i november 2018.

#### *Hot och kränkningar på internet*

Internet har kommit att bli en arena för olika uttryck av mäns våld mot kvinnor, bl.a. för hot och andra former av kränkningar av den personliga integriteten. De straffbestämmelser som skyddar den personliga integriteten är till viss del ålderdomligt utformade. Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (dir. 2014:74) har i sitt betänkande *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7) föreslagit bl.a. en ny straffbestämmelse om olaga integritetsintrång som innebär ett straffansvar för den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida bild eller annan uppgift på ett sätt som är ägnat att medföra kännbar skada för den som uppgiften rör. Vidare har utredningen föreslagit ändringar i brottsbalkens bestämmelser om olaga hot, ofredande, förtal, grovt förtal och förolämpning samt vissa utvidgningar av straffansvaret enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor samt av rätten till brottsskadeersättning. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen bedömer att lagstifningsåtgärder måste förenas med ett strategiskt förebyggande arbete mot näthat.

#### *Områden i behov av utveckling på regional och lokal nivå*

Inom ramen för målsättningen *Effektivare brottsbekämpning* bedömer regeringen att ansvariga för verksamhet på regional och lokal nivå bör överväga fortsatt utvecklingsarbete i flera avseenden. Det gäller bl.a. avseende:

- kvalitet, likvärdighet och effektivitet i rättsväsendets utredning och lagföring,
- bemötande och skydd av kvinnor och barn som är, eller riskerar att bli, utsatta för våld och sexualbrott,
- spaning och anmälningar avseende misstänkta köp av sexuell tjänst,
- samverkan med branschorganisationer såsom hotell- och taxibranschen i syfte att öka anmälningar om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.

*Kunskap om förekomst, insatser och kostnader*

En avgörande utmaning i arbetet med mäns våld mot kvinnor är att kunskapen om våldets omfattning är begränsad och osäker, vilket gör utvecklingen och de sammantagna effekterna av samhällets insatser svårbedömda. Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst (SOU 2010:49) konstaterade bl.a. att det saknas en systematisk och kontinuerlig kunskapsuppbyggnad som kan ge en samlad bild av prostitutionen i Sverige över tid. Detta gäller även hedersrelaterat våld inklusive uttryck som könsstympning, tvångsäktenskap och barnäktenskap, våld mot hbtq-personer samt kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi. Med avseende på dessa frågor ger återkommande enkätstudier otillräcklig grund för skattningar av förekomst. Frågorna ingår inte heller i SCB:s befintliga indikatorer avseende mäns våld mot kvinnor som bygger på NTU och statistik över anmälda brott och lagföringsbeslut. Regeringen bedömer att omfattningen av mäns våld mot kvinnor över tid behöver följas upp på ett mer heltäckande och strukturerat sätt på nationell nivå. Regeringen avser att ge lämpliga myndigheter uppdrag på detta område (se avsnitt 5.3, Särskilda uppdrag för att stödja strategins genomförande). Socialstyrelsen föreslog 2015 på regeringens uppdrag en modell för att återkommande samla kunskap om prostitutionen. Denna är för närvarande under beredning. Regeringen avser också att ge lämplig myndighet i uppdrag att genomföra särskilda kartläggningar av frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn- och tvångsäktenskap. Unga hbtq-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck ska särskilt uppmärksammas.

Ett närliggande problem är avsaknad av statistik, otillräckliga rutiner för statistikföring och uppföljning av insatser inom vård och omsorg. I Socialstyrelsens nationella tillsyn av sektorns arbete mot våld i nära relationer 2012–2013 framkom att mål, statistik och kartläggningar ofta saknades hos berörda vårdgivare och kommuner. I dag har kommunerna ingen skyldighet att lämna uppgifter om insatser för brottsoffer till Socialstyrelsen för nationell statistik. Enligt myndighetens öppna jämförelser 2015 uppgav 56 procent av kommunerna att de har verksamhetsstatistik över antalet våldsutsatta vuxna som har fått insatser under året. Detta slags statistik förs inte på ett enhetligt sätt, vilket innebär att resultat inte är jämförbara mellan kommuner. Socialstyrelsen har visat på betydande svårigheter för kommunerna att ta fram den socialtjänstrelaterade brottsofferstatistik som är nödvändig för både egna och nationella kartläggningar och analyser, t.ex. avseende köns- och åldersfördelning, på grund av begränsningar i de datasystem som används (Socialstyrelsen 2013). Endast 6 procent av kommunerna gör systematiska uppföljningar av resultat av biståndsbeslutade insatser för våldsutsatta vuxna och barn på grupp nivå. Drygt en tredjedel av kommunerna gör uppföljningar av resultat av biståndsbeslutade insatser för våldsutsatta vuxna på individnivå och över hälften gör sådana uppföljningar vad gäller insatser för barn som har utsatts för eller bevittnat våld (Socialstyrelsen 2015). Kommunerna ger ofta insatser för



brottsoffer och våldsutövare utan biståndsbeslut vilket försämrar förutsättningarna för dokumentation och statistik eftersom sådana insatser inte omfattas av dokumentationsskyldighet. Dessutom uppger mindre än en femtedel av kommunerna att de genomför brukarundersökningar och använder våldutsatta vuxnas synpunkter för att utveckla sin verksamhet. Sammantaget innebär detta att man inom många kommuner inte känner till antalet ärenden som rör våldsatthet, vilka insatser som har genomförts med anledning av våldet och vad insatserna har inneburit för enskilda (Socialstyrelsen 2015). Socialstyrelsen har tidigare även konstaterat att kommunerna har bristande kännedom om förekomst av prostitution.

Mot denna bakgrund blir även kommunernas uppskattningar av våldets faktiska kostnader osäkra. En mer tillförlitlig och jämförbar mängdstatistik över kommunernas insatser på området skulle bl.a. möjliggöra kvalitetssäkring på nationell nivå av uppgifter om våldets kostnader på lokal nivå.

För den slutna vården och den öppna specialistvården finns nationell statistik om utsatthet för våld som baseras på koder för diagnos och åtgärder. På regeringens uppdrag har Socialstyrelsen bl.a. utrett förutsättningarna för att ta fram klassifikationskoder för statistik om könsstympning. En ny kod för tillstånd relaterade till detta ingrepp infördes 2015 och kommer i framtiden att göra det enklare att i myndighetens hälsodataregister identifiera antalet vårdtillfällen med anknytning till kvinnlig könsstympning. I övrigt har Socialstyrelsen uppmärksammat att registreringen av åtgärder behöver förbättras och att åtgärdskoderna kan utvecklas. Koder saknas t.ex. för rättsmedicinsk undersökning, utfärdande av rättsintyg och psykosociala stödåtgärder för personer som har utsatts för hot och våld (Socialstyrelsen 2013). Alla våldutsatta söker inte vård samtidigt som insatser kan ges för tillstånd som har orsakats av våld utan att detta uppdragas. Vissa vårdformer omfattas inte av skyldigheten att rapportera till myndighetens patientregister, däribland primärvården som står för en betydande del av alla läkarbesök inom den öppna hälso- och sjukvården. Data om våldsatthet från hälso- och sjukvården är således långt ifrån heltäckande. Ytterligare förbättringar av statistiken är nödvändiga för att vidareutveckla hälso- och sjukvårdens insatser för våldutsatta. Även tandhelsostatistiken skulle kunna bidra med mer information på området. Socialstyrelsens tandhelsoregister saknar för närvarande uppgifter som gör det möjligt att skilja ut våld som orsak till tandskador.

Statistik över skador och dödsfall är i jämförelse med annan statistik mindre känslig för skillnader i människors bedömningar av egen utsatthet och benägenheten att anmäla och rapportera våld. Tillsammans med andra källor utgör därför denna statistik ett värdefullt underlag för skattningar av omfattningen av mäns våld mot kvinnor på nationell nivå. Sammantaget bedömer regeringen att statistik och systematisk uppföljning av insatser som rör våld är ett angeläget utvecklingsområde inom vård och omsorg. Uppgifter om hur klienter och patienter själva uppfattar stödinsatser måste i större utsträckning samlas in och ligga till grund för utvecklingen av nya insatser. Regeringen avser att återkomma med förslag till åtgärder för att möjliggöra utveckling av nationell statistik över socialtjänstens insatser för brottsoffer samt att följa upp

utvecklingen av hälso- och sjukvårdens statistik över skador och insatser med anledning av våld. Regeringen avser också att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ge kommuner stöd och vägledning för att bättre kunna beräkna kostnaden för våld på lokal nivå.

### *Kunskap om verkningsfullt våldsförebyggande arbete*

Kunskapen om verkningsfulla metoder och arbetssätt för att genom universella insatser förebygga att våld över huvud taget uppstår är ännu begränsad. Exempelvis kunde Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) 2016 inte finna systematiska kunskapsöversikter om våldsprevention i annan öppen verksamhet än skolan. Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor konstaterar att det finns få noggrant utvärderade tidigt våldsförebyggande program i världen som riktar sig till män och pojkar. Det hänger delvis samman med att sådana program hittills har varit relativt småskaliga, bedrivits i projektform och ofta haft osäkra resursmässiga förutsättningar.

Både internationella och svenska undersökningar tyder enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF, f.d. Ungdomsstyrelsen, 2013) på att unga män som instämmer i könsstereotypa påståenden om kvinnors och mäns roller är mer benägna att använda våld än unga män som inte gör det. Myndigheten har identifierat ett antal våldsförebyggande program som utgår från sambandet mellan maskulinitetsnormer och våld och som har utvärderats med lovande resultat avseende kunskaps-, attityd- och beteendeförändring. Två av dessa program har av organisationen Män för jämställdhet översatts och testats i Sverige, däribland Mentors in Violence Prevention (MVP). Statens skolverk har regeringens uppdrag att utvärdera effekterna av detta program vid användning i skolan 2015–2017. Med hänsyn till att detta slags verksamhet är förhållandevis ny och sällan har studerats i Sverige bedömer regeringen att det finns behov av ytterligare utvärderingar av liknande arbete i fler miljöer än i skolan.

Vidare anser regeringen att utvecklingen av kunskap och metoder för våldsförebyggande arbete så långt möjligt bör samordnas med, och dra nytta av, kunskaps- och metodutveckling på närliggande preventionsområden såsom alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT), föräldraskapsstöd, psykisk ohälsa inklusive suicidprevention och annat brottsförebyggande arbete. Det är exempelvis vanligt att gärningsmannen vid våldsbrott mot närstående är påverkad av alkohol eller narkotika (Brå 2009).

Även när det gäller behandlingsinsatser för våldsutövande män och säkerhetsåtgärder för närstående kvinnor och barn finns behov av kunskaps- och metodutveckling. Med stöd i internationell forskning som skiljer mellan olika typer av våld mot kvinnor av en manlig partner eller f.d. partner pekar den nationella samordnaren mot våld i nära relationer på möjligheten att utveckla metoder med bättre resultat genom större anpassning till olika våldstyper (SOU 2014:49). Socialstyrelsen har utvärderat försöksverksamhet med metoden partnerkontakt som syftar till att värna närstående kvinnors och barns säkerhet under den tid våldsutövande män går i behandling. Verksamheten resulterade bl.a. i att riskbedömningar gjordes i större utsträckning och att våldsutsatta

kvinnor informeras och erbjuds stöd på ett mer likartat sätt (Socialstyrelsen 2015). Enligt utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor behöver riskbedömningar inom hälso- och sjukvårdens olika psykiatriska verksamheter förbättras mot bakgrund av att många män som har dödat kvinnor i en nära relation har haft en psykiatrisk diagnos eller psykisk ohälsa. Utredningen framhåller vidare att arbetet med att systematisera och kvalitetssäkra insatser till våldsutövande män har kommit betydligt längre i andra länder än i Sverige, bl.a. vad gäller forskning om verkningsfulla metoder och minimistandarder eller ackreditering för insatser på området (SOU 2015:55). Regeringen delar denna uppfattning. Vidare konstaterar regeringen att Socialstyrelsen under senare år har tagit fram standardiserade bedömningsmetoder för arbete med våldsutsatta kvinnor i socialtjänsten och att dessa metoder baseras på uppgifter från den våldsutsatta kvinnan. Regeringen bedömer att det är angeläget att se över förutsättningarna för ett liknande metodutvecklingsarbete avseende insatser för våldsutövande män inom såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård. Mot bakgrund av att Kriminalvården under många år har bedrivit sådant arbete inom sitt ansvarsområde bör myndighetens kompetens och erfarenheter tas till vara i andra aktörers arbete med män som inte verkställer en påföljd.

#### *Nationellt kompetenscentrum för förebyggande arbete och behandling av våldsutövare*

En möjlig åtgärd för att ytterligare stärka utvecklingen av kunskap och riktade metoder i arbetet med våldsutövare är att inrätta ett nationellt kompetenscentrum på området. Detta slags centrum kan även ha en rådgivande funktion i förhållande till yrkesverksamma som endast vid enstaka tillfällen kommer i kontakt med våldsutövare. Det kan kombineras med en telefonlinje och webbaserat stöd till personer som utövar eller riskerar att utöva våld i enlighet med förslag från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49). Stödet kan handla om att motivera våldsutövare till förändring och att informera om tillgängliga insatser i deras närhet. Det finns också tänkbara fördelar med att i ett sådant centrums uppgifter inkludera utveckling av behandlingsinsatser för män som köper sexuella tjänster, män med andra sexuella riskbeteenden samt utveckling av kunskap och metoder om universellt våldsförebyggande arbete med män och pojkar. Regeringen avser att återkomma med förslag till åtgärder i dessa frågor.

#### *Metodutveckling och stöd att tillämpa metoder i arbetet med våldsutsatta*

Som ett led i socialtjänstens kvalitetsutvecklingsarbete har kommunernas användning av standardiserade bedömningsmetoder vid utredning av behov av skydd och stöd för våldsutsatta vuxna ökat kraftigt under senare år. Socialstyrelsen har visat att arbete med bedömningsmetoderna FREDA kan förbättra utbud och individanpassning av insatser samt minska risken för att viktiga förhållanden ska förbises. Sammantaget pekar myndighetens utvärderingar av arbete med metoder avseende våld i nära relationer även på flera svagheter i de berörda verksamheternas förutsättningar för att systematiskt tillämpa metoder såsom upplevd

tidsbrist och personalomsättning (Socialstyrelsen 2015). Detta talar bl.a. för ett behov av ytterligare genomförandestöd på området. Enligt länsstyrelserna efterlyser många kommuner också en lättillgänglig och för socialtjänsten utprövad bedömningsmetod för fall av misstänkt hedersrelaterat våld som i väsentliga avseenden kan skilja sig från andra former av våldsutövande.

Bedömningsmetoden FREDA-kortfrågor ger stöd för att systematiskt fråga klienter och patienter om våldsutsatthet. Av Socialstyrelsens utvärdering framgår dock att socialtjänstens personal kan uppleva flera hinder mot att göra detta. Enligt myndighetens öppna jämförelser 2016 saknar dessutom merparten av kommunerna inom flera relevanta verksamheter en aktuell, skriftlig och på ledningsnivå beslutad rutin för hur handläggare ska gå till väga vid indikation på att en vuxen person har utsatts för våld. Socialstyrelsen m.fl. har tidigare framhållit att det likaså är ovanligt att socialtjänsten och hälso- och sjukvården identifierar kvinnor och män i prostitution. Intervjuer med personer ur denna grupp tyder även på att de sällan har fått frågor om prostitutionserfarenhet från vård- och omsorgspersonal (Socialstyrelsen 2011, Länsstyrelsen i Jönköpings län 2015). Regeringen anser att det är nödvändigt att fortsätta utvärdera, utveckla och sprida standardiserade metoder för bedömning av våldsutsatthet, risk för upprepat våld och behov av skydd och stöd i insatser riktade till våldsutsatta vuxna och barn. Det utvecklingsarbete som Socialstyrelsen har bedrivit med inriktning främst mot socialtjänstens behov i lika hög grad omfatta hälso- och sjukvården, inklusive psykiatri. Metoderna ska även ge stöd i arbetet mot hedersrelaterat våld. Det är bl.a. angeläget att berörda verksamheter ges vägledning i att upptäcka våld av närstående liksom utsatthet med anknytning till prostitution. Regeringen avser att återkomma med förslag till åtgärder på detta område.

#### *Riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge*

I utredningar om vårdnad, boende och umgänge är socialnämnden skyldig att bl.a. bedöma risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller andra övergrepp. Under många år har kommunerna i olika sammanhang efterlyst metodstöd för detta slags bedömningar. Socialstyrelsen hade 2009–2011 regeringens uppdrag att ta fram ett riskbedömningsinstrument att användas i samband med ärenden om vårdnad, boende och umgänge i socialtjänsten. Detta uppdrag har inte slutförts. Regeringen anser att det finns behov av metodstöd på området och avser att återkomma i denna fråga.

#### *Utbildning för berörda yrkesgrupper*

En viktig förutsättning för utveckling av arbetsätt och insatser är att de som i sitt yrke möter våldsutövare och våldsutsatta har relevant kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

I propositionen Ny värld – ny högskola (2004/05:162) fastslogs principen om att examensbeskrivningar bör vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga. Förändringar av utbildningens innehåll bör i första hand ske på lärosätenas eget initiativ i dialog med studenter och relevanta avnämare. I propositionen Gränslös kunskap – högskolan i

globaliseringens tid (2008/09:175) anges att en central reglering av utbildningens innehåll är främmande för det svenska högskolesystemet. Beslutet om det exakta innehållet i utbildningarna avgörs av universiteten och högskolorna men regeringen fastställer för varje yrkesexamen en examensbeskrivning med mål på en övergripande nivå. Regeringen står fast vid dessa principer. I vissa fall har dock regeringen valt att införa mer detaljerade skrivningar i examensbeskrivningarna om vad studenterna ska ha tillgodogjort sig under utbildningen. Exempelvis finns i de flesta lärarexamina skrivningar om att studenterna ska kunna göra bedömningar utifrån barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

I betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) framförs att det är allvarligt att det saknas obligatoriska kurser om mäns våld mot kvinnor i utbildningar till yrken som innebär möten med våldsutsatta kvinnor och barn, trots att denna brist har lyfts fram i ett flertal utredningar och propositioner på senare år. Vidare konstaterar Universitetskanslersämbetet (UKÄ) i sin rapport Hur mänskliga rättigheter, mäns våld mot kvinnor och våld mot barn beaktas i högre utbildning (2015) att undervisningen om mäns våld mot kvinnor och våld mot barn behöver utvecklas för att studenterna ska få de kunskaper de behöver för att möta våldsutsatta personer i sina kommande yrken.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är viktigt att undervisning om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer ingår i utbildningar där de studerande i sina framtida yrken kommer att möta våldutövare och våldsutsatta. Målsättningen är att studenterna dels ska få kunskap om hur man kan förebygga och upptäcka våld, dels få kunskap om insatser för dem som utsätter andra för våld respektive dem som är utsatta för våld. Med beaktande av tidigare beskrivna principer anser regeringen att det just i fråga om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är särskilt angeläget att studenter vid vissa relevanta utbildningar kan tillgodogöra sig kunskap om dessa viktiga frågor. Därför avser regeringen att ändra examensbeskrivningarna i högskoleförordningens (1993:100) examensordning för de yrkesexamina där det bedöms mest angeläget.

Vidare, som framgår av avsnitt 5.3, bedömer regeringen att det statliga stödet till fortbildning och kompetensutveckling för personalgrupper inom bl.a. vård och omsorg behöver utvecklas framöver. På sikt är det önskvärt att kommuner och landsting samt regioner själva sörjer för fortbildning och kompetensutveckling om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

#### *Tillsyn främjar utveckling*

På regeringens uppdrag har två nationella tillsyner av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som har bevittnat våld genomförts sedan 2008. Den senaste tillsynen 2012–2013 omfattade även hälso- och sjukvården samt ideella kvinnojourer. Båda tillsynerna har stimulerat ett omfattande utvecklingsarbete i berörda verksamheter och bidragit med väsentlig kunskap till Socialstyrelsens arbete med normering och vägledning på området (Länsstyrelserna och Socialstyrelsen 2009, IVO 2014) Sedan 2014 gäller Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

om våld i nära relationer (SOSFS 2014:4) för både socialnämnder och vårdgivare. Detta innebär att tillsyn på området i dag har en skarpare och mer utförlig reglering att utgå ifrån. Regeringen anser att nationell tillsyn är ett viktigt verktyg för att stärka kvaliteten i vårdens och omsorgens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn. Som framgår ovan spelar socialtjänst och hälso- och sjukvård en viktig roll i arbete som rör prostitution. Sådana insatser har hittills inte varit föremål för nationell tillsyn. Regeringen kommer därför att se över möjligheten att ytterligare stärka och utveckla tillsynen över kommuners och vårdgivares arbete med mäns våld mot kvinnor inklusive arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

#### *Områden i behov av utveckling på lokal och regional nivå*

Förbättrad kunskap och metodutveckling är en central del av arbetet på lokal och regional nivå. Regeringen bedömer att ansvariga på lokal och regional nivå bör överväga behovet av fortsatt utvecklingsarbete, bl.a. avseende:

- utbildning och fortbildning om mäns våld mot kvinnor till yrkesverksamma, särskilt inom skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård,
- arbete med systematisk uppföljning av insatsers resultat på individ- och gruppnivå i vård och omsorg,
- kartläggningar av förekomst av våldsutsatthet och våldsutövande,
- beräkningar av våldets kostnader.

## 5.5 Förteckning över pågående samt nyligen avslutade insatser med anknytning till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

### **Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete**

1. Uppdrag till Statens skolverk att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram riktade till huvudmän och skolor avseende arbetsformer och arbetssätt för att utveckla arbetet med skolans värdegrund, t.ex. jämställdhet och normkritik(U2015/03844/S).
2. Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för våldsamma män 2013–2016 (Ju2013/04393/KRIM).
3. Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2015–2017 (Ju2015/09899/KRIM).
4. Uppdrag att lämna förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser, s.k. inslussningsgrupper (Ju2016:E).
5. Uppdrag till Socialstyrelsen att vidareutveckla och stödja implementeringen av verksamma metoder för att arbeta med våldsutövare samt metoder i socialtjänstens arbete när det gäller barn som är eller riskerar att utsättas för våld i familjen 2016 (S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS (delvis)).

6. Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att 2015–2016 främja användningen av effektiva våldsförebyggande program bland kommuner och i det civila samhället (S2015/05768/JÄM (delvis)).
7. Uppdrag till MUCF att 2016 ta fram och genomföra informationsinsatser rörande hälsa och jämställdhet för nyanlända och asylsökande barn och unga (S2016/02759/JÄM (delvis)) som bl.a. syftar till att förändra könsstereotypa normer som kopplar samman maskulinitet och våld.
8. Uppdrag till MUCF att 2015–2016 utveckla ett genusperspektiv i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ku2015/01868/D).
9. Uppdrag till MUCF att fördela bidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt av vilka projekt stödjer pojkars och mäns arbete för jämställdhet är prioriterade (S2015/04188/JÄM).
10. Uppdrag till Statens medieråd att utveckla och förlänga kampanjen No Hate Speech Movement 2015–2016. Kampanjen syftar till att bl.a. förebygga sexism. Ett jämställdhetsperspektiv och befintlig kunskap om stereotypa normer kring kön kopplat till maskulinitet och våld ska tillämpas i genomförandet av uppdraget (Ku2015/01869/D).
11. Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka jämställdhetsarbetets inriktning mot män, pojkar och maskulinitetsfrågor 2015–2016 som bl.a. fokuserar på mäns och pojkars delaktighet i våldsförebyggande arbete (S2015/06824/JÄM).
12. Stöd till Karolinska universitetssjukhusets verksamhet vid Centrum för Andrologi och Sexualmedicin (CASM) för att 2015–2018 driva och utveckla hjälptelefonen PrevenTell för personer med oönskad sexualitet samt genomföra utbildningsprogram för hälso- och sjukvården om personer som utövar, eller riskerar att utöva, sexuellt våld (U2014/06482/JÄM (delvis)).
13. Beredning av tillsättande av en nationell samordnare för brottsförebyggande arbete (särskild utredare) 2016–2018 som ska bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga brott.
14. Uppdrag till Brå att utveckla det nationella stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet genom att inrätta en bredare nationell stöd- och samordningsfunktion för brottsförebyggande arbete (prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet).
15. Uppdrag till länsstyrelserna att på regional nivå bidra till lokal samverkan, kunskapsspridning och expertstöd till främst kommunerna i brottsförebyggande arbete (Ju/KRIM).
16. Beredning av förslag till ett nationellt brottsförebyggande program.
17. Uppdrag till Brå att fördela bidrag till lokala aktörers brottsförebyggande arbete 2016 (Ju2015/0981/LED (delvis), Ju2015/08327/KRIM).
18. Översyn av förutsättningarna för elektronisk övervakning av kontaktförbud 2016–2017 (Ju2016/02084/LP).
19. Beviljade medel till Sveriges Kommuner och Landsting för insatser för att stödja och utveckla kommuners, landstings och regioners

- systematiska arbete för att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda (Ku2016/01408/D). Skr. 2016/17:10
20. Uppdrag till Arbetsmiljöverket att under 2016 vidareutveckla arbetet angående särskilda förebyggande insatser för kvinnors arbetsmiljö (A2015/0327/ARM, A2015/03257/SV (delvis)).
  21. Regeringen har presenterat en arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 med åtgärder mot bl.a. hot och våld i kvinnodominerade yrken (Skr. 2015/16:80)
  22. Regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika-, dopings- och tobakspolitiken (ANDT) 2016–2020 för att minska hälsomässiga och sociala skador av ANDT-bruk, däribland våld (skr. 2015/16:86).
  23. Förslag till nationell handlingsplan för att värna det demokratiska samtalet mot hot och hat (prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 1).
  24. Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp (skr. 2015/16:192).
  25. Uppdrag till Boverket att enligt förordning (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden under 2016 fördela 200 miljoner kronor till åtgärder som på ett varaktigt sätt kan bidra till bl.a. jämställda och trygga utemiljöer i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.
  26. Stöd till utvecklingsprojekt för jämställda offentliga rum. Stödet regleras i förordningen (2013:1 102) om stöd till utvecklingsprojekt för jämställda offentliga miljöer i städer och tätorter. Totalt omfattar satsningen 33 miljoner kronor fördelat på 2014-2016.

### **Förbättrad upptäckt samt starkare skydd och stöd**

1. Uppdrag till Försäkringskassan om jämställdhetsintegrering 2015–2018 i vilket myndigheten bl.a. har valt att genomföra metodstöd för handläggare att fråga om våldsutsatthet i sjukpenningärenden och planerar att genomföra motsvarande stöd för andra slags förmåner, t.ex. inom funktionshinderområdet (S2013/05454/SF, S2014/01966/SF, S2014/02108/SF m.fl.).
2. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess 2016. Ett villkor i överenskommelsen är att landstingen implementerar utarbetade handlingsplaner och riktlinjer avseende våld i nära relation i arbetet med patienters sjukskrivning (S2015/08163/SF).
3. Uppdrag till Socialstyrelsen att årligen fördela utvecklingsmedel och att tillsammans med länsstyrelserna och Uppsala universitet, Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK, ge regionalt och lokalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor. 2016–2019 (S2011/011337/FST m.fl.).
4. Uppdrag till Socialstyrelsen att redovisa hur myndigheten har arbetat för att ge ytterligare vägledning till socialtjänsten när det gäller stöd till personer som behöver hämta personliga tillhörigheter i hemmet 2016 (S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS (delvis)).
5. Uppdrag till Socialstyrelsen att vidareutveckla och stödja implementeringen av metoder i socialtjänstens arbete när det gäller



- barn som är eller riskerar att utsättas för våld i familjen 2016 (S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS (delvis)).
6. Uppdrag till Socialstyrelsen att fördela medel enligt förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer (S2015/06820/JÄM, S2015/07973/RS).
  7. Uppdrag till Socialstyrelsen att fördela medel enligt förordningen (2011:1 062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. (S2015/08135/RS (delvis), S2015/08135/RS, S2015/07973/RS).
  8. Uppdrag till Socialstyrelsen att fördela bidrag till organisationer som arbetar för att utveckla brottsofferverksamhet riktad till homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck som är utsatta för våld i nära relation (S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS (delvis), S2015/07973/RS).
  9. Uppdrag till Socialstyrelsen att tillse att vägledningar m.m. för bl.a. barn- och skolhälsovård/elevhälsa finns utarbetade, tillgängliggöras och hålls uppdaterade (S2009/10110/SK (slutgiltigt), S2004/4522/HS, S2005/9973/HS (slutgiltigt) m.fl.) i vilket myndigheten behandlar frågor om våld av närstående inklusive hedersrelaterat våld och förtryck (Vägledning för elevhälsan 2014 med Skolverket).
  10. Uppdrag till länsstyrelserna under 2016 (Fi2015/01087/SFÖ, Fi2015/04258/SFÖ, Fi2015/04603/SFÖ m.fl.):
    - uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att på nationell nivå samordna myndigheters arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål och stärka samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer m.fl. Insatser som syftar till att motverka efterfrågan på sexuella tjänster ska prioriteras.
    - uppdrag till länsstyrelserna att stödja samordningen i länen av insatser från socialtjänst, hälso- och sjukvård, skola, rättsväsende m.fl. som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska insatser som syftar till att motverka efterfrågan av köp av sexuella tjänster prioriteras.
    - uppdrag till länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län att lämna stöd till utvecklingen av skyddat boende till våldsutsatta kvinnor med prioritering av kvinnor i särskilt utsatta grupper.
    - uppdrag till länsstyrelserna att främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck med prioritering av verksamma förebyggande insatser.
  11. Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att ansvara för ett nationellt kompetensteam med tillhörande stödtelefon för att samordna och stödja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttryck som t.ex. tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstymning (S2015/07973/RS).
  12. Uppdrag till Brottsoffermyndigheten (BrOM) att fördela bidrag till stöd för forskning, utbildning, information och utvecklingsverksamhet samt till ideella organisationer i form av

verksamhetsstöd (SFS 1994:426, Ju2015/09812/LED (delvis), Skr. 2016/17:10 Ju2015/08329/KRIM).

13. En ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud om att underrätta socialnämnden vid beslut om kontaktförbud träder i kraft den 1 januari 2017. Skyldigheten att underrätta socialnämnden har hittills omfattat beslut om kontaktförbud när den mot vilken beslutet avses gälla och den som förbudet avses skydda har gemensamma barn under 18 år. Enligt förordningsändringen ska skyldigheten även omfatta beslut när någon av parterna bor tillsammans med barn under 18 år eller när barn under 18 år har umgänge med någon av dem.

### **Effektivare brottsbekämpning**

1. Beredning av förslag enligt utredningen Ett starkare skydd för den sexuella integriteten (SOU 2016:60).
2. Beredning av förslag enligt 2014 års människohandelsutredning (SOU 2016:42 och SOU 2016:70).
3. Proposition med förslag om att kriminalisera stämpling till äktenskapstvång i syfte att möjliggöra tidigare ingrepp mot misstänkt brottslighet (prop. 2015/16:113).
4. Uppdrag till Åklagarmyndigheten att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningar avseende våldtäkt samt vilka åtgärder som har vidtagits i syfte att stärka myndighetens förmåga att ingripa mot hot och kränkningar på internet samt planerade åtgärder på båda dessa områden (Ju2015/07815/Å).
5. Beredning av förslag enligt utredningen Översyn av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte (Ds 2015:49).
6. Beredning av förslag från Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (SOU 2016:7).
7. Utredningen om moderna regler om beslag och husrannsakan (dir.2016:20) har bl.a. i uppdrag att ta ställning till om det bör bli lättare att ta meddelanden mellan nära anhöriga i beslag.
8. Uppdrag till Rikspolisstyrelsen angående polisens medverkan när den som utsatts för brott behöver hämta tillhörigheter i hemmet (Ju2014/5423/L4). Redovisades i juni 2015.
9. Uppdrag till Polismyndigheten i regleringsbrevet för 2016 att redovisa vilka åtgärder som hittills har vidtagits för att utveckla myndighetens arbetsmetoder vid utredning av våldtäkt. Redovisades i maj 2016.
10. Uppdrag till Polismyndigheten i regleringsbrevet för 2016 att redovisa hur myndigheten arbetar med transnationella ärenden där det finns misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck, äktenskap mot den egna viljan eller barnäktenskap. Redovisades i maj 2016.
11. Uppdrag till Åklagarmyndigheten att kartlägga och granska samtliga ärenden som anmälts till åklagare avseende äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, samt bedöma om det finns behov av åtgärder för att utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningarna och stärka myndighetssamverkan i övrigt (Ju2016/02188/Å).

**Förbättrad kunskap och metodutveckling**

1. Uppdrag till Socialstyrelsen att regelbundet undersöka utvecklingstendenser inom prostitutionen m.m. (S2013/4695/SAM, S2013/8349/FST).
2. Uppdrag till Socialstyrelsen att 2015–2016 utreda och föreslå en modell för att samla kunskap om prostitutionen över tid (S2015/06285/JÄM).
3. Uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga förekomsten och utformningen av rutinmässiga frågor i socialtjänsten och hälso- och sjukvården om våldsutsatthet och våldsutövande 2016–2017 (S2015/06821/JÄM (delvis)).
4. Uppdrag till Socialstyrelsen att enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall utreda när barn avlidit till följd av brott eller en vuxen har avlidit till följd av brott av en närstående/f.d. närstående i syfte att ge underlag för förslag till förebyggande åtgärder (förordning 2007:748).
5. Uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att göra utredningsverksamheten enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall mer effektiv och ändamålsenlig (2015/04678/FST).
6. Uppdrag till Socialstyrelsen att följa utvecklingen av skyddade boenden utifrån tidigare framtagna indikatorer 2016 (S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS (delvis)).
7. Uppdrag till Socialstyrelsen att utveckla öppna jämförelser avseende socialtjänstens stöd till brottsoffer (S2012/8855/SAM).
8. Redovisning av uppdrag till Brå om jämställdhetsintegrering 2015–2018 (Ju2014/07835/KRIM). Myndigheten avser bl.a. att ta fram underlag, verktyg och kunskap där jämställdhetsperspektiv beaktas och att medverka till att integrera ett jämställdhetsperspektiv i det lokala brottsförebyggande arbetet (Ju2015/08236/KRIM).
9. Uppdrag till BrOM 2016–2017 om ett bättre digitalt bemötande av brottsutsatta (Ju2016/03925/KRIM).
10. Uppdrag till Statens skolverk att 2015–2017 utvärdera det våldsförebyggande programmet Mentors in Violence Prevention vid användning i skolan (S015/02414/JÄM).
11. Uppdrag till Inspektionen för vård och omsorg att 2015-2016 utveckla en metod för hur myndigheten ska utöva tillsyn över hur kommunerna fullgör sin egenkontroll av att egen verksamhet och verksamhet på entreprenad med god kvalitet enligt gällande regler, t.ex. när ideella föreningar genomför insats på uppdrag av socialnämnden. (S2014/08929/SAM (delvis)).
12. Uppdrag till Inspektionen för vård och omsorg att redovisa bl.a. förekomsten av antal tillstånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för verksamheter för våldsutsatta (S2014/08929/SAM (delvis)).
13. Uppdrag till Linköpings universitet att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn (S2012/00275/FST).
14. Beviljande av ansökan från Stiftelsen Allmänna Barnhuset att 2016–2018 genomföra en undersökning av förekomsten av kroppslig

bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige (S2015/08126/FST (delvis)).

15. Utvärderingen av 2006 års vårdnadsreform (Ju 2014:14, slutredovisning 16 december 2016) som bl.a. belyser frågor relaterade till våld i nära relationer.
16. Beredning av förslag enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle 2014-2016 (SOU 2016:13).
17. Beredning av förslag till översyn av socialtjänstlagen (2001:453) (S/FST).
18. Översyn av statens stöd till trossamfund (dir. 2016:62).
19. Uppdrag till Brå att ta fram en kunskaps-sammanställning om polisiära metoder och arbetssätt för att förebygga upprepat våld mot vuxna och barn i nära relationer (Ju2014/04445/KRIM (delvis)).
20. Beredning av direktiv till utredning om förslag om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.
21. Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att kartlägga omfattningen av hot, våld och trakasserier mot politiskt förtroendevalda som avser mellanvalsåret 2016 och som redovisas i Politikernas trygghetsundersökning (Ku2016/01675/D).
22. Uppdrag till Göteborgs universitet att kartlägga omfattningen av hot, våld och trakasserier som journalister har utsatts för under år 2016 (Ku2016/01674/D).

## 6 Regeringens insatser och prioriteringar under mandatperioden 2014–2018

Sverige ska vara ett land i arbete och sammanhållning, i jämlikhet och hållbar utveckling. Orättvisorna i vårt samhälle har tillåtits öka. Med den svenska modellen som grund och moderniseringen som verktyg bygger vi ett hållbart och jämställt samhälle där ingen lämnas efter, men där ingen heller hålls tillbaka. Angelägna investeringar i vårt gemensamma samhällsbygge ska ha företräde framför skattesänkningar.

Jämställdhet är en viktig del av samhällsbygget och bidrar till ekonomisk utveckling genom att både kvinnors och mäns potential tas till vara. Sverige ska vara ledande i klimatomställningen, och ett föregångsland för jämställdhet, både nationellt och internationellt. Sverige präglas fortfarande av stora skillnader i livsförutsättningar mellan kvinnor och män. Ojämställdheten innebär orättvisor, problem och kostnader på individ-, organisations- och samhällsnivå.

Ett förändringsarbete krävs för att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen arbetar aktivt med att ta sig an de samhällsutmaningar Sverige möter, inte minst när det gäller ekonomin, jobben och välfärden. Insatser för ett jämställt samhälle är en nödvändig komponent i detta arbete och en viktig del av svaret på hur dessa samhällsutmaningar kan bemötas och vändas till möjligheter. I syfte att öka förändringstakten och nå de jämställdhetspolitiska målen bedriver regeringen en feministisk politik på bred front. Detta ska göra

tydliga avtryck i politiken, och skillnad i människors liv. Regeringen har i 2015 och 2016 års budgetpropositioner redogjort för arbetet inom en rad områden. Även den ekonomiska politiken präglas av en feministisk grundsyn eftersom den är avgörande för kvinnors och mäns livsvillkor. Regeringen har vidare formulerat jämställdhetsmål för olika utgiftsområden.

I detta avsnitt redogör regeringen för ett antal insatser och prioriteringar inom samhällsområden som är centrala för jämställdhetspolitikens genomförande. Insatserna utgör en viktig del i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, däribland FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen).

Regeringen arbetar med ett jämställdhetsperspektiv i budgetpolitiken. Det innebär att samhällets resurser ska komma hela befolkningen till del. Transfereringar är viktiga för disponibla inkomster och därmed för människors ekonomiska standard. De spelar en relativt större roll för kvinnor än för män. Regeringen avser att genomlysna betydelsen av skattesystemets utveckling ur ett jämställdhetsperspektiv. Arbetet ska vara avslutat senast 2018.

Fler pojkar än flickor saknar behörighet till gymnasieskolan och fler män än kvinnor fullföljer inte sin gymnasieutbildning. Ojämställdheten, som i skolan drabbar pojkar i form av generellt sämre studieresultat och flickor i form av stress måste brytas. Regeringen har avsatt betydande medel till skolan. Genom välfärdsmiljarderna skapas ännu bättre förutsättningar för att nå en jämlik kunskapsskola. Lika möjligheter och villkor för flickor och pojkar, kvinnor och män, är av stor betydelse för en jämlik skola.

Regeringens mål är att kvinnors sysselsättningsgrad ska vara lika hög som mäns och att löneskillnaderna mellan kvinnor och män ska utjämnas. Kvinnors lägre disponibla inkomster kan till stor del förklaras av den könssegregerade arbetsmarknaden samt att kvinnor i större utsträckning arbetar deltid och har mer frånvaro än män på grund av ohälsa och föräldraledighet.

Kvinnor utför en större del av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och arbetar oftare deltid för att ta hand om anhöriga. Det är viktigt att förbättra förutsättningarna för heltidsarbete och öka arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. Allt för ofta organiseras kvinnors arbete så att heltid inte erbjuds. Ingen ska heller behöva gå ned i arbetstid för att välfärden inte håller tillräckligt hög kvalitet. Många i de kvinno-dominerade sektorerna uppger att arbetsförhållandena gör att de inte orkar arbeta mer än deltid. Ökade resurser till kommunsektorn skapar, tillsammans med regeringens tidigare satsningar, bättre förutsättningar för kvinnor att förvärvsarbeta mer och bidra till bättre arbetsmiljö.

Ohälsan och sjukfrånvaron ska minska. Kvinnor är sjukfrånvarande i större utsträckning än män. Regeringen har som målsättning att skillnaderna i kvinnor och mäns sjukfrånvaro ska minska. Flera av regeringens satsningar främjar bättre arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer. Regeringen har även en överenskommelse med Sveriges Kommuner och

Landsting (SKL) om landstingens arbete att utveckla jämställdhetsperspektivet i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.

Skr. 2016/17:10

Mäns våld mot kvinnor är ett av de yttersta uttrycken för ojämställdhet. För att stärka arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor planerar regeringen en mängd åtgärder.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) har regeringen föreslagit att 600 miljoner kronor ska avsättas under perioden 2017–2020 för åtgärder kopplade till en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (se kap 5), utöver satsningen om 425 miljoner kronor för att stödja lokala kvinnojourer 2015–2019.

Redovisningen nedan är strukturerad utifrån regeringens jämställdhetspolitiska delmål. Insatser utifrån delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra hålls samman med regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och presenteras i kapitel 5. I avsnitt 6.6 samlas delmålsövergripande insatser, bl.a. de som genomförs inom ramen för det internationella samarbetet och den utökade satsningen på jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM).

Redovisningen är ingen uttömmande inventering av pågående och planerade åtgärder. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att utveckla den feministiska politiken under hela mandatperioden.

## 6.1 En jämn fördelning av makt och inflytande

I avsnittet nedan presenteras exempel på regeringens insatser avseende delmålet en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet inom samhällets alla sektorer.

Makten i samhället är inte jämnt fördelad mellan kvinnor och män, varken kvantitativt eller kvalitativt. Det vilar ett stort ansvar på de politiska partierna, staten, kommuner och landsting samt näringslivet att arbeta aktivt för att åstadkomma en snabbare förändringstakt mot en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män. Även det civila samhället har en viktig roll.

Regeringen anser att det är angeläget att åstadkomma en jämnare könsfördelning i styrelser och på andra ledande befattningar inom samhällets alla sektorer.

Staten har genom att ta sitt ägaransvar åstadkommit en jämn könsfördelning i de statligt helägda bolagens styrelser, något som även andra ägare, liksom förtroendevalda i kommuner och landsting, bör kunna åstadkomma.

I statliga myndigheters styrelser och insynsråd har andelen kvinnor bland ledamöter totalt sett utvecklats positivt. Könsfördelningen i styrelser, insynsråd, nämnder och stiftelser där regeringen utser samtliga eller en del av ledamöterna uppgick per den 31 december 2015 till 51 procent kvinnor och 49 procent män. Vid samma tidpunkt var andelen ordförande som var kvinnor 49 procent och andelen män 51 procent.

Skillnaderna mellan dem som deltar i demokratins processer, t.ex. genom val och i politiska partier och föreningsliv, och dem som inte deltar ökar och sammanfaller i stor utsträckning med andra sociala och

ekonomiska klyftor i samhället. Ojämställda mönster finns även här och mot denna bakgrund ser regeringen ett behov av att förbättra förutsättningarna för ett brett demokratiskt och jämställt deltagande och beslutsfattande på alla nivåer i samhället och i civilsamhället.

Makten över kunskap och forskning formar förutsättningarna för beslutsfattandet i samhället och därför är fördelningen av makt och inflytande på ledande befattningar i högskolan också ett viktigt område.

Regeringens arbete mot diskriminering och med demokratifrågor är centralt när det gäller att uppfylla målet om en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män, men arbetet för att uppnå målet måste genomsyra alla områden.

### *Delaktighet och inflytande*

2014 års Demokratiutredning överlämnade i januari 2016 betänkandet Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5). Utredningens förslag syftar till att stärka individens möjligheter till inflytande och att bredda det demokratiska deltagandet, vilket sammantaget är positivt både för utvecklingen mot jämställdhet och mot jämlikhet. Regeringen avser att efter sedvanlig beredning ta ställning till utredningens förslag. En viktig aspekt vid bedömningen av förslagen är om de antas kunna bidra till uppfyllande av delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande mellan könen.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag att stärka unga kvinnors och unga mäns möjligheter till inflytande i de demokratiska processerna. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2018. MUCF har också i uppdrag att under 2016 kartlägga, beskriva och sprida goda exempel på hur det unga civilsamhället skapar mötesplatser och nätverk mellan unga nyanlända kvinnor och män och andra unga kvinnor och män, samt hur sådan verksamhet kan finansieras.

Fritiden spelar en stor roll för unga och är en viktig arena för att unga ska kunna utvecklas och ha inflytande över sitt eget liv. Fritidsaktiviteter kan exempelvis ge unga kunskaper om och uppmuntra dem att delta i det demokratiska samhället. Det är viktigt att fritidsverksamheter för unga utformas så att pojkar och flickor har samma förutsättningar att delta utifrån sina egna behov och intressen. MUCF har genomfört en kartläggning av den öppna fritidsverksamheten i Sverige. Kartläggningen, som genomfördes ur ett jämställdhetsperspektiv och särskilt belyste situationen för unga nyanlända kvinnor och män och unga kvinnor och män med funktionsnedsättning, avsåg att ge en nationell bild av den öppna fritidsverksamheten och faktorer som påverkar möjligheterna för unga att delta i öppen fritidsverksamhet. Uppdraget redovisades den 31 oktober 2016.

Delaktighet och inflytande är centrala frågor även för barn, inte minst utifrån barnets rättigheter. Barnombudsmannen har haft i uppdrag att inhämta flickors och pojkars egna erfarenheter av ojämställdhet. Erfarenheterna och kunskaper från uppdraget ska spridas till relevanta aktörer inom myndighetens verksamhetsområde.

Sexism och rasism samspelar och överlappar varandra i stor utsträckning. Därför är det viktigt att arbeta integrerat och sammanhållet utifrån dessa och andra maktordningar. Regeringen avser att 2016 anta en nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott som ska utgöra grunden för ett långsiktigt och resultatriktat arbete. Den nationella planens övergripande mål är ett samlat, effektivt och strategiskt arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott i Sverige. Planen utgör en kraftsamling av arbetet mot rasism och hatbrott inom särskilt viktiga fokusområden för att uppnå målet.

Kvinnor som deltar i det offentliga samtalet utsätts i högre grad än män för hot och hat av sexistisk karaktär, vilket är ett demokratiskt problem och ett hot mot jämställdheten. Regeringen avser att besluta om en handlingsplan under 2017 för att värna det demokratiska samtalet mot hot och hat. Med handlingsplanen inleds ett systematiskt arbete för att förebygga utsatthet för hot och hat i det offentliga rummet och hos centrala aktörer som deltar i det offentliga samtalet som förtroendevalda, journalister och kulturskapare.

#### *Krav på arbetsgivare att främja en jämn könsfördelning på ledande positioner*

Regeringen anser att det är av stor vikt att jämställdhet på arbetsmarknaden främjas och att diskriminering i arbetslivet motverkas. I propositionen Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter (prop. 2015/16:135) som överlämnades till riksdagen den 22 mars 2016 föreslår regeringen bl.a. att arbetsgivare, genom utbildning, annan kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder ska främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner. Förslaget innebär ett förtydligande av det ansvar som arbetsgivare redan i dag har för att främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare på så sätt att det uttryckligen av lagtexten framgår att de främjande åtgärderna även ska innefatta ledande positioner i verksamheten. Riksdagen beslutade om propositionen den 21 juni 2016 (bet. 2015/16:AU10, rskr. 2015/16:304). Förslagen träder i kraft den 1 januari 2017.

#### *Motverka diskriminering*

För att uppnå ett jämlikt samhälle måste begränsande normer utmanas. Snäva könsnormer och brist på jämställdhet begränsar människors fria livsval. För att nå målet för regeringens politik mot diskriminering, ett samhälle fritt från diskriminering, krävs arbete genom en rad olika åtgärder och att förutsättningar ges för att arbetet kan bedrivas effektivt. Detta gäller såväl könsdiskriminering som andra former av diskriminering. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras, Bättre möjligheter att motverka diskriminering (dir. 2014:10). Syftet med utredningen är att ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2016.



*Jämn könsfördelning och mångfald i bolagsstyrelser*

En jämn könsfördelning på maktpositioner är i grunden en rättvisefråga, men också en fråga om att ta till vara kvinnors och mäns kompetens och potential, vilket bidrar till ekonomisk utveckling. Därför behöver andelen kvinnor på ledande positioner inom näringslivet öka. Regeringen har angett att andelen kvinnor bland styrelseledamöterna i börsbolagen borde uppgå till minst 40 procent och andelen män högst 60 procent efter bolagsstämmorna år 2016. Sedan dessa har hållits kan det konstateras att andelen kvinnor och män uppgår till knappt 32 respektive drygt 68 procent bland de ledamöter som väljs av bolagsstämman. Mot den bakgrunden har ett lagförslag om könsfördelningen i bolagsstyrelser remitterats (Jämn könsfördelning i bolagsstyrelser, Ds 2016:32). Avsikten är att ett ikraftträdande av en sådan lag ska kunna äga rum under 2017.

I syfte att öka mångfalden i företagets ledningsorgan antogs under hösten 2014 ett EU-direktiv om rapportering av mångfaldspolicy. Enligt direktivet ska stora noterade företag beskriva den mångfaldspolicy som företaget tillämpar för styrelsen när det gäller aspekter som t.ex. ålder, kön, utbildning och yrkesbakgrund. Om företaget inte tillämpar någon policy, ska skälen för det anges. Den nya lagstiftningen föreslås börja tillämpas för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2016.

*En jämn könsfördelning bland professorer*

I den svenska högskolan ska kvinnor och män kunna verka på lika villkor och med samma möjligheter till akademisk karriär. En jämställd högskola främjar utbildningens och forskningens kvalitet.

Riksdagen har fastställt att det ska finnas mål för könsfördelningen bland nyrekryterade professorer på lärosätena (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). Regeringen har sedan 1997, med uppehåll 2009–2011, angett sådana mål. Trots det är fortfarande tre av fyra professorer män. Regeringen anser att denna fördelning speglar en ojämsställd högskola och att ambitionsnivån behöver höjas inför målperioden 2017–2019. De nya rekryteringsmålen avseende andelen nyrekryterade professorer som är kvinnor kommer att innebära en genomsnittlig ökning om nio procentenheter per lärosäte för kommande målperiod. Regeringens nationella målbild är vidare att lika många kvinnor som män ska finnas bland de nyrekryterade professorerna 2030.

*Ny funktionshinderspolitik*

Inom Regeringskansliet pågår ett beredningsarbete inför en ny funktionshinderspolitik 2017. Avsikten är bl.a. att jämställdhet ska bli en tydligare del av politiken. Beredningen sker med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som grund och med utgångspunkt i förslag från Myndigheten för delaktighet (MFD) om bl.a. inriktning, genomförande och uppföljning. MFD:s fördjupade analys av skillnader mellan flickor och pojkar samt kvinnor och män med funktionsnedsättning när det gäller delaktighet i samhällslivet, jämlikhet i levnadsvillkor och tillgång till olika stödsatser utgör ett viktigt underlag i arbetet. Nationella mål för funktionshinderspolitiken är en

samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället ska utformas så att flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning blir fullt delaktiga i samhällslivet samt jämlikhet i levnadsvillkor.

Skr. 2016/17:10

### *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism*

Ideologiskt motiverat våld som individer och grupper riktar mot samhällets institutioner, dess representanter eller mot enskilda individer är ett hot mot det demokratiska samhället och mot principen om alla människors lika värde och rättigheter. Våldet som dessa grupper står för utmanar den sociala sammanhållningen i ett samhälle. Att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har hög prioritet. Regeringen har sedan 2014 en nationell samordnare vars uppdrag bl.a. syftar till att stödja kommuner att utveckla sitt förebyggande arbete. Flera myndigheter har också pågående uppdrag att utveckla insatser och kunskapshöjande åtgärder, t.ex. för olika personalgrupper. I regeringens skrivelse Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144) understryker regeringen vikten av att insatserna har ett genusperspektiv.

De våldsbejakande extremistiska grupperna utgörs huvudsakligen av pojkar och män. Stereotypa normer som kopplar samman maskulinitet och våld spelar en roll i samtliga våldsbejakande extremistmiljöer i Sverige: högerextremism, vänsterextremism och islamistisk extremism. De som är aktiva inom högerextremism och islamistisk extremism kan av ideologiska skäl motsätta sig jämställdhet och flickors och kvinnors rättigheter.

Forskning lyfter fram grupptillhörighetens betydelse för maskulinitetskonstruktioner och våld. Lojaliteten till en grupp kan kräva våldsamt agerande och att använda våld mot någon inför en grupp kan bl.a. syfta till att uppnå maskulin status. Pojkar och unga män tycks vidare, enligt denna forskning, i gruppsammanhang konstruera maskulinitet med mer aggressiva och sexistiska inslag än då de agerar på egen hand. Gruppen, som arena för destruktiva maskulinitetskonstruktioner, är följaktligen viktig att identifiera inom det våldsförebyggande arbetet. Det är också viktigt att uppmärksamma att flickor och kvinnor också finns inom dessa grupperingar. De kan vara aktiva våldsförespråkare och t.ex. sprida våldsbejakande budskap och propaganda. När det gäller terroristorganisationen Daesh är sexuellt våld mot flickor och kvinnor en del i organisationens strategiska syfte att skada de grupper som inte delar terroristorganisationens värderingar.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har ett särskilt uppdrag att utveckla genusperspektivet i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

## 6.2 Ekonomisk jämställdhet

I detta avsnitt redovisas exempel på regeringens insatser avseende delmålet ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Regeringen prioriterar arbetet för jämställda

löner, inkomster och arbetsvillkor eftersom det är nödvändiga delar av arbetet för att nå ekonomisk jämställdhet.

Det finns stora utmaningar på området. Skillnaderna mellan kvinnor och män är tydliga bl.a. när det gäller löner och inkomster, deltidsarbete, osäkra anställningar, karriärmöjligheter och sjukskrivningar. En särskild utmaning är de stora skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och inrikes födda kvinnor. Nyanlända kvinnor är också generellt underrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Ett grundläggande problem ligger i den könsuppdelade arbetsmarknaden och att arbeten som i huvudsak innehas av kvinnor värderas lägre än arbeten som huvudsakligen innehas av män. Jämställdhet är i grunden en demokrati- och rättvisefråga, men jämställdhet gynnar också ekonomisk tillväxt och utveckling.

Regeringen prioriterar insatser som bidrar till att öka kvinnors sysselsättningsgrad. För att fler ska vilja och orka arbeta heltid behöver också arbetsvillkoren och arbetsförhållanden vara sådana att det är möjligt att arbeta heltid utan att bli sjuk. Breda satsningar görs därför på välfärdssektorn, inom vård, skola och omsorg. Välfärdssatsningar gynnar jämställdhet eftersom många kvinnor arbetar i inom denna sektor. Satsningarna ska bidra till bättre arbetsvillkor, löner och bättre kvalitet i välfärdstjänsterna. En väl utbyggd barn- och äldreomsorg, där bl.a. omsorg om barn erbjuds kvällar, nätter och helger främjar samtidigt kvinnors möjligheter till arbete och försörjning.

På senare år har antalet arbetsskador och arbetssjukdomar ökat, likaså sjukfrånvaron. En del av bakgrunden till detta är nedrustningen av arbetsmiljöpolitiken. Stora insatser behövs för att vända utvecklingen och bidra till ett modernt och jämställt arbetsliv.

Insatser behövs också på fler områden. Arbetsmarknads- och arbetsmiljöpolitiken, är centrala, men även insatser mot diskriminering samt pensionsfrågorna är viktiga för att kunna nå delmålet om ekonomisk jämställdhet. Arbetsmarknadens parter har också ett stort ansvar och betydande möjligheter att sluta avtal som innebär att arbetsvillkor och löner utvecklas i jämställd riktning. Att lönebildningen utformas bäst i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter är en bärande del i den svenska modellen. Det finns dock även andra faktorer som påverkar förutsättningarna för att kvinnor och mäns löneinkomster ska bli mer jämställda utöver själva avtalsrörelserna. Då regeringen anser att utvecklingen mot jämställda löner går för långsamt avser regeringen att sammanställa och presentera en handlingsplan för jämställda löner.

#### *Arbetsmiljö och arbetsmarknad*

Regeringens arbetsmiljöpolitik ska bidra till en arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetslivet. Ett delområde som regeringen har tillmätt särskild betydelse är den psykosociala arbetsmiljön, särskilt i de kvinnodominerade sektorerna, eftersom organisatoriska eller sociala faktorer är den vanligaste orsaken till arbetssjukdom hos kvinnor. Arbetsmiljöverket har beslutat om nya föreskrifter för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som trätt i kraft den 31 mars 2016.

Inom ramen för regeringens arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 har Arbetsmiljöverket också fått ett antal uppdrag. Myndigheten ska bl.a. analysera dödsolyckor ur ett jämställdhetsperspektiv, ge vägledning om arbetsmiljöutmaningar för gränslöst arbetsliv, utöka tillsyn av arbetstid och arbetstidsrelaterad arbetsmiljöproblematik, göra en tillsynsatsning av äldreomsorgen, kartlägga arbetsmiljöförhållanden i hushållsnära tjänster samt stödja uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten 2016–2018 med tonvikt på arbetsmiljö och arbetsmiljörelaterad ohälsa i ett jämställdhetsperspektiv.

Arbetsförmedlingen ska enligt en ändring i myndighetens instruktion 2015 utforma sin verksamhet så att den främjar jämställdhet och motverkar könsuppdelning på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har även fått ett nytt uppdrag att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor.

I juni 2016 genomförde regeringen en hearing utifrån JA-delegationens betänkande Hela lönen, hela tiden – utmaningar för ett jämställt arbetsliv (SOU 2015:50). Hearingen, som ersatte en remittering av betänkandet, syftade till att inhämta kunskap om de åtgärder som parterna har vidtagit och parternas syn på regeringens åtgärder och det fortsatta arbetet på området.

#### *Återinförande av årliga lönekartläggningar*

Trots att kvinnors ställning på arbetsmarknaden har stärkts och deras förutsättningar för ekonomisk självständighet har ökat, finns det fortfarande ett lönegap som enligt regeringen är ett tydligt uttryck för kvinnors och mäns olika möjligheter i arbetslivet. Dessa löneskillnader får dessutom konsekvenser för kvinnors inkomster över hela livsrymden, från tiden som yrkesarbetande till pensionen. Det finns därför enligt regeringen alltför ett behov av ett aktivt arbete för att komma till rätta med löneskillnaderna. Att kunna identifiera och korrigera osakliga löneskillnader är en viktig del i ett framgångsrikt jämställdhetsarbete. I detta arbete fyller lönekartläggningen en viktig funktion.

I regeringens proposition Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter (prop. 2015/16:135) föreslås bl.a. att lönekartläggningar ska genomföras varje år i stället för vart tredje samt att arbetsgivare med minst 10 anställda varje år skriftligen ska dokumentera arbetet med lönekartläggning. Syftet med förslagen är att motarbeta osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män samt bidra till att öka jämställdheten på arbetsmarknaden. Riksdagen beslutade om propositionen den 21 juni 2016 (bet. 2015/16:AU10, rskr. 2015/16:304). Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2017.

#### *Samarbete om jämställda pensioner*

De sex partier som står bakom pensionsöverenskommelsen samarbetar sedan juni 2015 i projektet Jämställda pensioner. Projektet ska i ett första steg brett analysera de skillnader i pension som finns mellan kvinnor och män och inbegriper då även områden utanför pensionssystemet i den mån

det är sådant som driver på pensionsgapet. Projektet är indelat i åtta delområden:

- Det faktiska pensionsgapet och vad som driver det.
- Analys av möjligheterna för att ytterligare dela pensionsrätt.
- Deltidens betydelse för pensionsgapet.
- Pensionsrätt för barnår och studier ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Överföring av premiepensionsrätt mellan makar och hur den minskar eller skulle kunna minska pensionsgapet.
- Tjänstepensionens betydelse för pensionsgapet.
- Analys av grundskyddet i ett jämställdhetsperspektiv.
- Efterlevandepensionens utjämnande betydelse i dag och i framtiden.
- Varför kvinnor lämnar arbetslivet tidigare än män.

Delområdena redovisades samlat i en antologi i juni 2016 (Ds 2016:19). I rapporten anges bl.a. att inkomstgapet för pensionärer är 26 procent medan det är 17 procent för förvärvsaktiva. Inkomstgapet för dem som är äldre än 65 år är också i stort sett oförändrat jämfört med 1995. Enligt rapporten är det de inkomstrelaterade delarna av pensionssystemet som ökar gapet, medan grundskyddet inom pensionssystemet, änkepensionen och skatten minskar det. Medan hela den allmänna pensionen och dess tillhörande förmåner genererar ett inkomstgap på 17 procent, så ökar gapet till 27 procent när tjänstepensionen adderas.

Det bakomliggande skälet till skillnader i pension mellan kvinnor och män är de skillnader som finns under förvärvslivet. Därför är det främst där förändringar behöver ske. Det handlar dock om långsiktiga förändringar och därför finns även behov av att se vad som kan göras för att minska pensionsgapet på kortare sikt, enligt rapporten.

Med utgångspunkt i analyserna kommer det fortsatta arbetet i projektet att inriktas mot att genomföra möjliga åtgärder som bidrar till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män.

### *Höjd grundnivå i föräldraförsäkringen*

Föräldraförsäkringen spelar en central roll för att förverkliga målsättningar inom den ekonomiska familjepolitiken, barnrättspolitik, arbetsmarknadspolitik och jämställdhetspolitik. Den främjar arbetskraftsdeltagande för båda föräldrarna och ger barn möjlighet att få omvårdnad från sina föräldrar samt ger förutsättningar för goda levnadsvillkor för barnfamiljerna. En höjd grundnivå i föräldraförsäkringen trädde i kraft den 1 januari 2016. Reformen stärker ekonomin i familjer med låga inkomster. Eftersom kvinnor tar ut 90 procent av all föräldrapenning som betalas ut på grundnivå bidrar höjningen till att stärka främst ekonomiskt utsatta kvinnors inkomster. Föräldrapenningens storlek, och att ersättningen över grundnivån är relaterad till arbetsinkomst utgör ett incitament för både kvinnor och män att förvärvsarbeta innan man blir förälder, eftersom det innebär att man kvalificerar sig för en högre ersättning. Det påverkar sannolikt särskilt kvinnors sysselsättningsgrad positivt.

De familjeekonomiska stöden är viktiga för att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med olika inkomster. Ensamstående kvinnor med barn har den lägsta disponibla inkomsten jämfört med andra familjetyper. Därför innebär en förstärkning av dessa stöd ökade inkomster särskilt för gruppen ensamstående kvinnor med barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska också bidra till ett jämställt föräldraskap, det vill säga kvinnors och mäns delade ansvar för barns omvårdnad och försörjning.

Efter en separation kan underhåll för barn som inte bor med båda sina föräldrar regleras på olika sätt. Underhållsbidrag betalas av den förälder som inte bor med barnet och bidraget kan fastställas i dom eller avtal. Underhållsstödet höjdes från och med den 1 september 2015 med 300 kronor till maximalt 1 573 kronor per månad (se regeringens vårbudgetproposition 2014/15:100). Underhållsstöd lämnades under 2015 för 225 000 barn. Av de boföräldrar som mottog underhållsstöd 2015 var 87 procent kvinnor och 13 procent män.

Regeringen har även infört nya bestämmelser fr.o.m. den 1 april 2016 som ökar drivkrafterna för särlevande föräldrar att reglera underhållsskyldigheten för barn civilrättsligt i stället för att ansöka om underhållsstöd (prop. 2014/15:145). Reformen bedöms bidra till att en stor andel barn får ett högre underhåll som bättre motsvarar barnets behov och att fler särlevande föräldrar får förbättrade ekonomiska förutsättningar. Dessutom tydliggörs den bidragsskyldiga föräldrarnas försörjningsansvar. Försäkringskassan kommer även fortsättningsvis att betala ut underhållsstöd om den bidragsskyldiga föräldern inte har ekonomiska förutsättningar att betala underhåll, inte betalar i rätt tid eller med rätt belopp, om det förkommer hot eller våld mellan föräldrarna eller om det finns andra särskilda skäl som talar för det.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 12) också aviserat sin avsikt att införa en höjning av underhållsstödets belopp för barn som är 15 år och äldre eftersom kostnadsansvaret för dessa är avsevärt större än för mindre barn. Höjningen innebär en ekonomisk förbättring för boföräldern som är mottagare av underhållsstöd. Boföräldrarna inom underhållsstödssystemet består, som nämnts ovan, av 87 procent kvinnor. Förslaget har därmed en positiv effekt på den ekonomiska jämställdheten.

Vidare har regeringen för avsikt att höja den bidragsskyldiga föräldrarnas grundavdrag vid beräkning av det betalningsbelopp som föräldern ska betala tillbaka till Försäkringskassan för det lämnade underhållsstödet. Reformen påverkar inte det belopp som den bidragsmottagande föräldern mottar. Förslaget bedöms innebära att framför allt bidragsskyldiga föräldrar, vilka främst är män, får en minskad risk för skuldsättning. Förslaget skapar bättre ekonomiska möjligheter och förutsättningar för omvårdnad och umgänge mellan barnet och den förälder som barnet inte bor tillsammans med, vilket främst är män. Föräldrars ekonomi har betydelse för omfattningen av umgänget mellan barn och föräldrar. Delat ansvar för omvårdnad och försörjning utgör tillsammans med goda förutsättningar för umgänge viktiga utgångspunkter för ett jämställt föräldraskap. Regeringen avser att återkomma i dessa frågor under 2017

*Anpassning av stöd utifrån olika familjekonstellationer*

I budgetpropositionen för 2017 har regeringen aviserat sin avsikt att genomföra en fördelningspolitisk reform med syfte att modernisera de behovsprövade stöden för särlevande föräldrar och bättre anpassa dem efter föräldrarnas ekonomiska situation och kostnadsansvar. Bostadsbidraget är i dag inte tillräckligt anpassat till de boendemönster och olika familjekonstellationer som förekommer och fördelningen av kostnadsansvar mellan särlevande föräldrar när barn bor växelvis. Det särskilda bidraget i bostadsbidraget ska ersätta det nuvarande underhållsstödet vid växelvist boende. Med nuvarande system premieras en viss boendeform och barnets folkbokföring kan få en avgörande betydelse för rätten till stöd. Förslaget innebär att föräldrar vars barn bor växelvis får ökade möjligheter till bidrag till sitt boende på lika villkor och utifrån försörjningsansvar. Det bedöms även kunna minska risken för konflikter mellan föräldrar eftersom samhällets stöd då lämnas på ett sätt som är mer rättvist utifrån barnets faktiska boende och därmed föräldrarnas antagna fördelning av försörjningsansvaret. Förslaget bedöms ge en positiv effekt på jämställdheten genom att ekonomiskt utsatta föräldrar och föräldrar med särlevande barn i större utsträckning ges förutsättningar att ta ett delat ekonomiskt ansvar. Ett delat ansvar för barns boende och försörjning ger goda förutsättningar för ett jämställt föräldraskap. Förslaget är även positivt ur ett jämställdhetsperspektiv eftersom det stärker framför allt kvinnors ekonomiska situation.

*Förstärkning av bostadsbidrag*

I budgetpropositionen för 2017 har regeringen dessutom lämnat förslag om att göra förstärkningar av bostadsbidraget som lämnas till barnfamiljer genom att höja inkomstgränserna. Förslaget bedöms få positiva effekter på den ekonomiska jämställdheten då kvinnor till övervägande del är mottagare av bostadsbidrag och innebär därmed en förstärkning av kvinnors ekonomiska situation, vilket påverkar den ekonomiska jämställdheten positivt.

*Jämställd regional tillväxt och ett jämställt transportsystem*

Jämställdhet är en förutsättning för att nå hållbar tillväxt i alla delar av landet. För att skapa attraktiva och konkurrenskraftiga regioner måste både kvinnors och mäns kunskaper och idéer tas tillvara. Det är samtidigt grundläggande att transportsystemet svarar mot både kvinnors respektive mäns transportbehov.

I regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 lyfts jämställd regional tillväxt fram som ett viktigt verktyg för ett framgångsrikt och hållbart genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Följande områden anser regeringen som särskilt betydelsefulla:

1. Systematiskt ledningsarbete för att integrera jämställdhetsmål och jämställdhetsanalys vid planering och genomförande inom det regionala tillväxtarbetet.
2. Kartläggning och synliggörande av skillnader mellan kvinnor och män i regionen när det gäller inkomst, sysselsättning, företagande, företagsstöd, projektstöd, inflytande i tillväxtarbete etc.
3. Fortsatta insatser för att främja kvinnors företagande; öka utrikes födda kvinnors sysselsättning och företagande; jämställd fördelning av projektstöd och företagsstöd; minskad könssegregering på arbetsmarknaden
4. Integrera ett jämställdhetsperspektiv i planering och genomförande av projekt inom regionalfondsprogrammen 2014–2020.

Tillväxtverket har regeringens uppdrag att 2016–2018 utveckla och stödja arbetet med jämställd regional tillväxt. Målet är att satsningen ska leda till att kvinnor och män har samma förutsättningar att nå inflytande i det regionala tillväxtarbetet och få tillgång till tillväxtresurser och därmed bidra till målet med den regionala tillväxtpolitiken.

Riksdagen har beslutat att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svaret mot kvinnors respektive mäns transportbehov (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257). Denna målsättning kommer att utgöra en utgångspunkt i regeringens arbete med den kommande infrastrukturpropositionen.

#### *Fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har regeringens uppdrag att analysera och redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analysen förväntas bidra till fördjupad kunskap om unga kvinnors och unga mäns olika förutsättningar, villkoren för unga nyanlända och för unga med funktionsnedsättning. MUCF ska utifrån analysen lämna förslag på åtgärder som underlättar ungas övergång mellan skola och arbetsliv. MUCF ska också under 2016 och 2017 genomföra en tematisk analys av ungas etablering i arbets- och samhällslivet samt beskriva och analysera ungas villkor vad gäller etablering i arbets- och samhällslivet samt beskriva nationella och lokala verksamheter som arbetar för att främja ungas etablering. Analysen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och kan på så sätt bidra till ökad kunskap om unga kvinnors respektive mäns möjligheter till etablering.

### 6.3 Jämställd utbildning

I avsnittet nedan redovisas exempel på regeringens insatser avseende delmålet jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Utbildningsfrågorna är en central del av



jämställdhetspolitiken. En feministisk utbildningspolitik ska ge förutsättningar för alla barn, unga och vuxna att pröva och utveckla sina förmågor och sina intressen utan att begränsas av stereotypa könsnormer. Arbetet mot de könsbundna studievalen måste omfatta hela utbildningssystemet, från förskola till högskola och från information och rekrytering till kunskapsinnehåll, pedagogik och frågor om kultur och jargong.

Den psykiska ohälsan ökar bland unga, särskilt bland flickor och unga kvinnor, samtidigt som det finns problem med studiemotivation, särskilt bland pojkar och unga män. Mot denna bakgrund anser regeringen att ungas självkänsla och självförtroende behöver stärkas för att skolresultaten ska kunna förbättras, men frågor som rör samhällets förväntningar och könsnormativa förväntningar behöver också hanteras och bemötas. Därför är regeringens investeringar i elevhälsa, i specialpedagogiskt stöd och i studie- och yrkesvägledning också viktiga feministiska investeringar. Regeringen anser att det är av central betydelse att de insatser som genomförs präglas av ett aktivt jämställdhetsarbete.

För att tydliggöra regeringens ambitioner avseende jämställdhet inom utbildningsväsendet har regeringen arbetat med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i flera av de mål som finns på området och med att utveckla ändamålsenliga indikatorer.

#### *Värdegrund – jämställdhet, normkritik, kränkande behandling och trakasserier*

Statens skolverk fick i juli 2015 i uppdrag att utarbeta och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor. Syftet är bl.a. att utveckla arbetet med skolans värdegrund, vilket inkluderar arbete med jämställdhet, normkritik samt arbete mot diskriminering och kränkande behandling. Enligt Skolverket behöver jämställdhetsarbetet kopplas till det övergripande värdegrundsarbetet samt lärare ges ämnesspecifik kunskap om jämställdhet och kunskap om ett normkritiskt förhållningssätt. För hela uppdraget avsattes 19 miljoner kronor för 2015 och 139 miljoner kronor för 2016. Under förutsättning av riksdagens beslut beräknar regeringen för ändamålet 140 miljoner kronor årligen från och med 2017.

#### *Elevhälsa – psykisk ohälsa och frånvaro*

Fler flickor och unga kvinnor än pojkar och unga män upplever psykisk ohälsa. Att alla elever mår bra är av stor vikt för att nå framgång i skolans kunskapsuppdrag. I syfte att förstärka och utveckla elevhälsan satsar regeringen 200 miljoner kronor årligen från och med 2016 för fortsatta insatser för en förstärkt och utvecklad elevhälsa. I satsningen ingår bl.a. statsbidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan för personalkategorierna skolläkare, skolsköterska, skolkurator och skolpsykolog.

#### *Förebyggande av könsstereotypa val*

Skolverket har regeringens uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för främst studie- och yrkesvägledare för att förbättra kvaliteten inom

vägledningen. Insatserna ska fokusera på att stärka jämställdhetsperspektivet för att motverka att elevernas studie- och yrkesval inte begränsas av kön, social eller kulturell bakgrund. Fortbildningen ska främst gälla studie- och yrkesvägledningen inom grundskolan men kan också omfatta gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2019.

Programmering som ett tydligt inslag i grundskolan ska ge eleverna grundläggande kunskaper för att kunna hantera sin digitala vardag och sina digitala verktyg, träna logiskt tänkande samt att tidigt väcka, inte minst flickors, intresse och lust för tekniska frågor för att med tiden få fler att söka sig till tekniska utbildningar. Skolverket fick i september 2015 i uppdrag att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet samt att lämna förslag om förändringar i läroplaner, examensmål, ämnesplaner och kursplaner för att bl.a. förstärka och tydliggöra programmering som ett inslag i undervisningen. Skolverkets förslag bereds inom Regeringskansliet.

Yrkesprogramsutredningen överlämnade i november 2015 sitt slutbetänkande Välja yrke (SOU 2015:97) till regeringen, med förslag på bl.a. hur försöksverksamheten med branschlärningar kan utformas för att uppmuntra eleverna till mindre könsstereotypa utbildningsval. Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Gymnasieutredningens uppdrag (U2015:01) omfattar analys och förslag till åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Utredaren ska föreslå åtgärder för att alla unga kvinnor och män ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Ett jämställdhetsperspektiv ska genomgående anläggas på samtliga frågor som behandlas.

### *Insatser för jämställdhet i högskolesektorn*

Jämställdhet i högskolan är i grunden en fråga om rättvisa för individen, men det är också en avgörande fråga för samhällsutvecklingen.

I maj 2015 tillsatte regeringen en expertgrupp för ökad jämställdhet i högskolan. Expertgruppen består av personer från olika delar av samhället som kan bidra med kunskaper och erfarenheter i jämställdhetsfrågor.

Riksdagen fastställde 1997 att det ska finnas mål för könsfördelningen bland nyrekryterade professorer på universitet och högskolor. Inför nästa målperiod, 2017–2019, höjer regeringen ambitionsnivån avsevärt. Dels kommer de nya rekryteringsmålen att vara betydligt högre än under nuvarande målperiod, i genomsnitt rör det sig om en ökning om nio procentenheter per lärosäte för kommande målperiod. Dels sätts, för första gången, en nationell målbild: lika många kvinnor som män ska rekryteras som professorer 2030.

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över hur villkoren kan förbättras för kvinnor och män som är doktorander och att föreslå hur den meriteringsanställning som regleras i högskoleförordningen kan förändras i syfte att skapa en attraktiv forskarkarriär. I uppdraget ingick även att se på hur användningen av på varandra följande tidsbegränsade anställningar under lång tid i högskolan kan motverkas. Villkoren och

förhållandena för både kvinnor och män skulle genomgående belysas och ligga till grund för utredarens förslag. Utredaren redovisade sitt uppdrag den 31 mars 2016, betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Forskningens betydelse för jämställdheten är också central. I den kommande forskningspolitiska propositionen är en mer jämställd fördelning av forskningsmedel en tydlig målsättning.

## 6.4 Obetalt hem- och omsorgsarbete

I detta avsnitt redovisas exempel på regeringens insatser avseende delmålet en jämn fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor. Fördelningen av det obetalda arbetet är en tydlig indikator på ojämställdheten i människors privatliv.

Kvinnors och mäns beslut om hur mycket de ska ägna sig åt betalt respektive obetalt arbete påverkas av en rad faktorer, inte minst de villkor som en könsuppdelad arbetsmarknad innebär när det gäller löner, arbetstider och arbetsmiljöförhållanden. Det går inte heller att underskatta betydelsen av hur traditionella könsnormer, förväntningar och kultur på arbetsplatser, hos arbetsgivare och kollegor samspelar med egna förväntningar och könsnormer hos familj och vänner. Mycket pekar på att privatekonomiska skäl långt ifrån alltid är den faktiska orsaken till att fördelningen av det obetalda arbetet blir så pass ojämställd som den totalt sett är.

Att män ägnar sig åt betalt arbete i större utsträckning än kvinnor innebär att kvinnor behöver ta ett större ansvar för hemarbetet och omsorgen om barn och andra anhöriga. Regeringen anser att en stark välfärd är viktig för att fler kvinnor ska kunna arbeta betalt och vara ekonomiskt självständiga, men män behöver också ta ett större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet. För att möjliggöra det krävs ett förändringsarbete på många områden, från att förändra villkor och kulturer på mansdominerade arbetsplatser till könsnormer och värderingar hos enskilda män och kvinnor. Föräldraförsäkringens utformning behöver i högre grad än i dag bidra till ett jämställt föräldraskap, goda uppväxtvillkor för barn och jämställdhet på arbetsmarknaden.

### *Jämställt föräldraskap*

Uttaget av föräldrapenning är inte jämställt. Kvinnor tar ut betydligt högre del av föräldrapenningen än män. Tre fjärdedelar av föräldrapenningen och mer än 60 procent av den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn tas ut av kvinnor. Kvinnor är dessutom frånvarande från arbetsmarknaden på grund av obetald, sammanhängande föräldraledighet under betydligt längre tid än vad män är.

Ett antal utredningar och rapporter har konstaterat att den snedfördelning som finns mellan kvinnor och män i uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och i den totala längden på föräldraledigheten får negativa konsekvenser för framför allt kvinnors

möjligheter på arbetsmarknaden. Det tar sig uttryck i form av sämre löneutveckling och karriärmöjligheter, högre frånvaro från arbetet på grund av ohälsa och lägre livsinkomst som får betydande konsekvenser för den framtida ålderspensionen. Ett jämnare uttag av föräldrapenningen skulle inte enbart gynna kvinnor, utan även män. Mycket tyder på att föräldraledighet har positiva effekter i mäns liv. Det förstärker kontakten mellan pappor och deras barn genom livet och särskilt efter en eventuell separation. Föräldrapenningen kan i dag även fungera som en inlåsningsmekanism för föräldrar som står långt från arbetsmarknaden på så sätt att arbetssökande insatser eller etableringsinsatser försenas.

Tidigare erfarenheter från att reservera månader i föräldraförsäkringen för respektive förälder har varit positiva, särskilt när det gäller pappors omsorgsansvar för barn. En tredje reserverad månad i föräldraförsäkringen infördes därför den 1 januari 2016. Också det kommunala vårdnadsbidraget avskaffades den 1 februari 2016.

Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring (dir. 2016:10). Syftet med översynen är att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn. Utredningen ska lämna förslag till utformning av en modern försäkring som bidrar till jämställdhet, jämlikhet och ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden för kvinnor och män. Föräldraförsäkringen ska också utformas så att den fungerar väl oavsett familjekonstellation.

Mot bakgrund av att jämställdhetsbonusen inte haft avsedd effekt har regeringen lämnat förslag i budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 12) om att den ska avskaffas för föräldrapenningdagar som tas ut från och med den 1 januari 2017.

Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att under 2014–2017 stödja kommuner, landsting och andra aktörer i arbetet med att utveckla ett universellt, kunskapsbaserat, samordnat och långsiktigt stöd till föräldrar med barn i tonåren, i enlighet med definitionen av föräldrastöd i den tidigare nationella strategin för ett utvecklat föräldrastöd. Viktiga utgångspunkter är det jämställda föräldraskapet och barnets rättigheter. Det jämställda föräldraskapet är också en av utgångspunkterna för den nyinrättade Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

### *Utveckling av tidsanvändningsundersökningen*

Statistiska centralbyrån (SCB) har sedan 1990 vart tionde år undersökt tidsanvändning bland kvinnor och män i åldern 20–64 år. De undersökningar som genomförts har varit av stort värde i det jämställdhetspolitiska arbetet, framför allt för uppföljningen av utvecklingen i relation till delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. SCB fick i december 2014 i uppdrag att initiera utveckling av nya insamlingsmetoder som kan skapa bättre förutsättningar för genomförandet av framtida undersökningar av kvinnors och mäns tidsanvändning. I uppdraget ingår även att förvalta insamlad tidsanvändningsdata, att sprida information och kunskap om

## 6.5 Jämställd hälsa

Nedan redovisas exempel på regeringens insatser avseende delmålet jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. En jämställd hälsa är ett mål i sig, men en god hälsa för kvinnor och män respektive flickor och pojkar bidrar även till ett jämställt och aktivt deltagande i samhället.

Flera faktorer samspelar med kön i hur hälsoläget ser ut hos olika grupper, där framför allt utbildningsbakgrund, könsidentitet och könsuttryck, socioekonomisk situation samt huruvida en person är utrikes eller inrikes född spelar en avgörande roll. Generellt har utrikes födda kvinnor och män sämre hälsa än inrikes födda. Personer som har varit utsatta för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld uppvisar också betydligt sämre hälsoläge än övriga befolkningen. I alla dessa fall är dock kön en fortsatt viktig faktor, då könsskillnader kvarstår även satt i relation till andra faktorer. När olika faktorer samvarierar riskerar de att förstärka varandra, som t.ex. utbildning och kön där kvinnor med förgymnasial utbildning har en mycket ogynnsam hälsosituation.

Inom såväl förlossningsvården som den hälso- och sjukvård som har särskild betydelse för kvinnors hälsa i övrigt finns det utvecklingsområden. Insatser för en förbättrad kompetensförsörjning i förlossningsvården, ökade kunskaper om sjukdomar som kvinnor drabbas av samt insatser inom primärvården särskilt i socioekonomiskt utsatta områden är några exempel. Förbättringar inom dessa områden kommer bidra till att skapa förutsättningar för kvinnor att delta i samhället på ett aktivt och jämställt sätt.

En jämställd hälso- och sjukvård kräver ett brett och långsiktigt arbete inriktat mot bl.a. tillgänglighet, kunskapsutveckling, behandlingsmetoder och attityder. Regeringen anser också att bemötandet inom hälso- och sjukvården har betydelse för att identifiera mer än rent medicinska behov, såsom kvinnors och barns våldsutsatthet. En tillgänglig och professionell hälso- och sjukvård när det gäller sexuell och reproduktiv hälsa är ett strategiskt område för jämställdhetspolitiken och en förutsättning för att kunna tillgodose och främja kvinnors hälsa och rättigheter. Arbetet för jämställd hälsa, vård och omsorg omfattar också frågor kopplade till maskulinitet, t.ex. när det gäller problemen med att män och pojkar inte söker vård i tid och i större utsträckning ägnar sig åt ohälsosamma och riskfyllda vanor och aktiviteter jämfört med kvinnor och flickor. Frågor om män och hälsa utgör ett betydande forskningsområde. Forskning visar att en förändring av negativa mönster som är kopplade till maskulinitetsnormer kan ge positiva effekter inom folkhälsan (se SOU 2014:6).

Omsorgsfrågorna omfattar breda frågor inom socialtjänstens område. Regeringen anser att delmålet innebär en social omsorg där bemötande, behovsbedömning, innehåll och omfattning av socialtjänstinsatserna är

jämställda. Regeringen anser att äldre kvinnor och män ska ha tillgång till en jämställd, likvärdig och jämlik äldreomsorg oavsett var de bor. De statliga insatserna syftar till detta samt till att stärka kvaliteten i vården och omsorgen av de äldre. De allra flesta äldre, särskilt äldre kvinnor, föredrar offentlig omsorg, men får det mesta av omsorgen av en dotter (se avsnitt 2.3.5). Rätt bemanning är en viktig faktor för att öka trygghet och kvalitet för de kvinnor och män som behöver insatser och även för deras anhöriga. En god offentligt finansierad omsorg ger ökad möjlighet till livskvalitet och självbestämmande för äldre kvinnor och män och ger även ökad möjlighet till ekonomisk självständighet för kvinnor i förvärvsaktiv ålder. Dessutom främjar satsningar på äldreomsorgen också en god arbetsmiljö för de som arbetar inom äldreomsorgen, vilket kan bidra till bättre arbetsförhållanden och minskade sjukskrivningar.

### *Hälso- och sjukvården*

Regeringen startade 2015 en satsning på att stärka förlossningsvården och kvinnors hälsa i övrigt. Området förstärktes med 200 miljoner kronor under 2015 och därefter med 400 miljoner kronor årligen under perioden 2016-2019. Från 2016 utökades satsningen med 130 miljoner kronor årligen 2016-2019 med syftet att stärka insatser i primärvården med särskild inriktning på socioekonomiskt utsatta områden.

Regeringen har ingått en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om en stärkt förlossningsvård och andra insatser som syftar till att förbättra vården till kvinnor och kvinnors hälsa. Överenskommelsen gäller under 2015 och 2016 och syftar till att stärka satsningens områden. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har fått uppdraget att följa upp och analysera regeringens satsningar på förlossningsvård och andra insatser för kvinnors hälsa. Uppdraget ska redovisas i flera delar och slutredovisas till Regeringskansliet senast den 1 mars 2020.

Vidare har regeringen gett Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att systematiskt utvärdera, sammanställa och tillgängliggöra kunskap om metoder som minskar komplikationer och skador hos den födande kvinnan i samband med förlossningen och andra relevanta frågor inom förlossningsvården som har bäring på den födande kvinnans hälsa. Uppdraget innefattade även en kartläggning av vetenskapliga kunskapsluckor. Uppdraget redovisades till Socialdepartementet i april 2016.

Socialstyrelsen har fått ett omfattande uppdrag inom ramen för satsningen som bl.a. omfattar att bedöma vilka kunskapsstöd som behöver tas fram för satsningens områden. Ett av Socialstyrelsens deluppdrag består i att ta fram nationella riktlinjer för sjukdomen endometrios. Sjukdomen drabbar ca 10 procent av kvinnor i fertil ålder i Sverige och många av de drabbade kvinnorna får i dag inte den vård och behandling de behöver, vilket orsakar stort lidande för många.

Redovisningarna från landsting, SKL, SBU och Socialstyrelsen kommer att ligga till grund för fortsatta åtgärder för att stärka områdena.

Vidare avsätter regeringen drygt 1 miljard kronor per år 2016–2019 för insatser inom psykiatri och psykisk hälsa. Målet är bl.a. att motverka psykisk ohälsa och förstärka tidiga insatser till personer som drabbas av

psykisk ohälsa. Arbetet har potential att bidra till att minska sjukskrivningar som är vanligare och ökar mer bland kvinnor än bland män.

Den 1 juli infördes avgiftsfri mammografi i alla landsting. På helår innebär detta en satsning på 207 miljoner kronor per år. Mammografi är ett effektivt sätt att tidigt upptäcka bröstcancer. Täckningsgraden behöver dock öka. Detta gäller i synnerhet kvinnor med kort utbildning och låga inkomster.

Regeringen har en överenskommelse med SKL om landstingens arbete att utveckla jämställdhetsperspektivet i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Ett område som särskilt pekas ut i överenskommelsen är våld i nära relationer.

Alla preventivmedel som ingår i läkemedelsförmånerna kommer föreslås bli avgiftsfria för kvinnor under 21 års ålder från den 1 januari 2017.

Flera av regeringens satsningar som bl.a. syftar till att uppnå målet om jämlik vård berör i hög grad även jämställd hälsa mellan kvinnor och män. Till exempel genomförs satsningar på cancerområdet för att utveckla nationella vårdprogram och korta väntetiderna i syfte att uppnå en mer jämlik vård. Det har exempelvis visats att kvinnor och män som drabbas av tarmcancer behandlas olika. Regeringen genomför även en satsning för att förbättra vården för personer med kroniska sjukdomar. Satsningen pågår mellan åren 2014–2017 och som totalt omfattar 450 miljoner kronor. Även här har studier identifierat oskäliga skillnader mellan män och kvinnor vad gäller behandling inom t.ex. hjärtsjukvården. I regeringens arbete för att uppnå jämlik vård har särskilt fokus varit på att främja en mer patientcenterad vård som innebär att hälso- och sjukvårdspersonalen i högre grad lyssnar och anpassar vården efter patientens behov och förutsättningar. Detta förhållningssätt bidrar till en mer jämställd och jämlik vård.

#### *Kommissionen för jämlik och jämställd hälsa*

Folkhälsan utvecklas i flera hänseenden positivt, men den goda hälsan är inte jämlikt fördelad i befolkningen, varken i Sverige, inom EU eller globalt. Regeringens mål är att de påverkbara hälsoklyftorna ska slutas inom en generation och att skillnaderna i kvinnor och mäns sjukfrånvaro ska minska. Samtidigt ska sjukfrånvaron i stort stabiliseras på en låg nivå. Som ett viktigt led i detta arbete har regeringen tillsatt en kommission för jämlik hälsa som ska lämna förslag som kan bidra till att hälsoklyftorna i samhället minskar (dir. 2015:60). Kommissionens huvudsakliga fokus är hälsoskillnader mellan olika socioekonomiska grupper i samhället, men hälsoskillnader mellan könen ska genomgående uppmärksammas i kommissionens arbete. Kommissionen ska lämna förslag som kan bidra till att hälsoklyftorna i samhället minskar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2017.

Sverige främjar även i sin verksamhet i andra länder rätten till en jämlik hälsa för kvinnor och män, pojkar och flickor, oavsett socioekonomisk bakgrund och livsvillkor.

*Satsningar på äldreomsorgen*

Kvinnor är i majoritet både bland de som behöver äldreomsorg och bland de som arbetar inom äldreomsorgen. Regeringen avsätter 2 miljarder kronor per år 2016–2018 för att öka och stärka bemanningen i äldreomsorgen. En bättre arbetsmiljö bidrar till färre sjukskrivningar och bättre förutsättningar för att orka fortsätta arbeta i yrket ända fram till pension, vilket påverkar kvinnors ekonomi och möjlighet till ekonomisk självständighet. Tillgång till personal är en central faktor för att påverka kvalitet och effektivitet inom äldreomsorgen.

Som ett komplement till en ökad bemanning har Socialstyrelsen fått i uppdrag att under 2016 fördela medel för kompetenssatsning riktad till baspersonal inom äldreomsorgen och funktionshindersområdet. Socialstyrelsen ska också utveckla och sprida relevanta kunskapsstöd riktat till kommunerna med syfte att stödja effektiv verksamhetsutveckling. 190 miljoner kronor har avsatts för ändamålet, varav 178 miljoner ska fördelas som stimulansmedel för kompetenssatsningar i kommunerna. Uppdraget ska redovisas i juni 2017. Inom satsningen ska ett barnrätts- och jämställdhetsperspektiv integreras, särskilt avseende myndighetsutövningen där skillnader inom behovsbedömningen mellan flickor och pojkar respektive kvinnor och män har uppmärksammats.

En särskild utredare har i uppdrag att föreslå en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (dir. 2015:72). Syftet är att inom strategiskt viktiga områden långsiktigt säkra utvecklingen av god kvalitet i den framtida äldreomsorgen. Planen ska stimulera till innovationer inom äldreomsorgen och ett strategiskt hälsofrämjande arbete på alla nivåer. Den ska syfta till ökad jämlikhet, jämställdhet, inflytande och valfrihet för äldre. Utredaren ska rapportera sex deluppdrag: högre kvalitet och ökad effektivitet, bättre förebyggande och rehabiliterande insatser, tryggad personalförsörjning, översyn av särskilda boendeformer, flexibla former för beslut om äldreomsorg samt användning av välfärdsteknologi. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

*Satsning på den sociala barn- och ungdomsvården*

Regeringen genomför 2016–2019 en satsning om 210 miljoner kronor årligen för att förbättra förutsättningarna för socialtjänstens arbete i den sociala barn- och ungdomsvården. Medlen går huvudsakligen till att stärka bemanningen och till kompetens- och kvalitetsutveckling, vilket både stärker verksamheten och förutsättningarna för de flickor och pojkar som befinner sig i den sociala barn- och ungdomsvården. Det förbättrar också arbetsmiljön för de kvinnor som är i majoritet bland personalen. En bättre arbetsmiljö förväntas leda till färre sjukskrivningar, vilket påverkar många kvinnors ekonomi.

*Idrott*

Idrott är Sveriges största folkrörelse och har i sig en betydande påverkan på enskilda människor och samhället i stort. Som framgår av kapitel 5 är ett jämställdhetsperspektiv viktigt inom idrottsrörelsen. Regeringen avser att ge Centrum för idrottsforskning i uppdrag att följa upp det idrottspolitiska målet om en jämställd idrott.



## 6.6 Delmålsövergripande prioriteringar

I avsnittet redogörs för vissa särskilt strategiska och delmålsövergripande prioriteringar och satsningar på jämställdhet under mandatperioden.

### 6.6.1 Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM)

Eftersom jämställdhet mellan kvinnor och män skapas där ordinarie beslut fattas, resurser fördelas och normer skapas måste jämställdhetsperspektivet finnas med i det dagliga arbetet vid de statliga myndigheterna. Regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) syftar till att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering så att deras verksamhet ännu bättre bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

För att långsiktigt stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering har utvecklingsprogrammet för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) utökats från initialt 18 pilotmyndigheter till att i dag omfatta 59 myndigheter och en organisation med myndighetsuppdrag. De myndigheter som ingår i JiM är de som regeringen bedömer vara mest strategiska för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Under hösten 2015 redovisade de första 41 myndigheterna sina handlingsplaner för perioden. Flera myndigheter har inom sin kärnverksamhet identifierat konkreta utvecklingsbehov där de har möjlighet att genomföra förändringar som kan bidra till jämställdhet. Handlingsplanerna är viktiga kunskapsunderlag och regeringen kommer att följa upp hur myndigheterna tar sig an de jämställdhetsutmaningar som de identifierat i den egna verksamheten.

Ett antal myndigheter har upptäckt att verksamheten utgår från mannen som norm. Exempel på det är Migrationsverket som har identifierat att det finns skillnader i hur ansökningar från kvinnor och män i samma familj handläggs. I nio fall av tio som gäller en familj där det finns en vuxen man och en vuxen kvinna och minst ett barn, är det mannen som registreras som huvudperson, vilket bl.a. innebär en risk för att kvinnans asylskäl inte utreds lika noggrant som mannens. Myndigheten har därför aviserat åtgärder som riktar in sig på att individualisera hantering av ärenden samt motverkar återskapande av normer och minimierar risker för osynliggörande. En ökad genusmedvetenhet i asylprövningen är viktigt för jämställdhetsintegreringen.

Andra myndigheter har funnit att verksamheten utgår från ett stereotypt mansideal. Kriminalvården har bl.a. identifierat att detta kan innebära en svårighet att se klienter som är män som brottsoffer, vilket kan medföra att trauman såsom exempelvis utsatthet för sexuellt våld inte uppmärksammas i samma utsträckning som för klienter som är kvinnor. Myndigheten planerar exempelvis kunskapshöjande aktiviteter för att främja ett jämställt bemötande.

Flera myndigheter har lyft utvecklingsbehov där andra aktörer har det direkta ansvaret, men där myndigheten genom sin verksamhet har möjlighet att bidra till jämställdhet. Inspektionen för vård och omsorg anger t.ex. att genom att beakta kön i sina analyser bidrar myndigheten

till att man i dialogen om tillsynens resultat kan uttala sig om skillnader mellan könen. Detta bedöms bidra till att skapa jämställdhet. Skr. 2016/17:10

Utvecklingsprogrammet JiM sträcker sig till och med 2018. Syftet med utformningen av uppdragen är att myndigheterna vid uppdragstidens slut ska ha genomfört bestående förändringar i sin verksamhet som också ger goda förutsättningar för myndigheternas fortsatta arbete. Regeringen avser att under mandatperioden analysera, utifrån de jämställdhetspolitiska målen, i vilka myndigheters instruktioner det finns ett behov av att stärka kraven på och styrningen av jämställdhetsintegrering (se avsnitt 4.1.3). De JiM-myndigheter som regeringen bedömer har ett fortsatt behov av en mer långsiktig styrning avseende jämställdhet bör få ett sådant uppdrag i sin instruktion.

### *Jämställdhetsintegrering i högskolesektorn*

I den svenska högskolan ska kvinnor och män kunna verka på lika villkor och med samma möjligheter till akademisk karriär. Samhällets behov av att tillvarata den bästa kompetensen motverkas när könsbundna föreställningar präglar studieval och utbildning. I högskolelagen (1992:1434) fastställs att i universitets och högskolors verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iaktas och främjas. Regeringens målsättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå är att könsfördelningen bland studenterna ska vara jämn. I dag finns det stora skillnader som t.ex. att antalet kvinnor som väljer att påbörja högskoleutbildning är betydligt högre än antalet män. Att män i högre grad än kvinnor väljer bort högskoleutbildning är en bekymmersam utveckling.

Arbetet med att uppnå jämn könsfördelning är komplext och insatser krävs på flera nivåer inom högskolan. Tiden som student är betydelsefull för många människors personliga utveckling och lägger grunden till framtida karriärval. Möjligheten att göra karriär som forskare ska vara lika för kvinnor och män. Regeringen anser därför att det är av stor vikt att universitet och högskolors aktiva jämställdhetsarbete bedrivs med ett jämställdhetsintegrerat arbetssätt. Även de statliga universiteten och högskolorna har därför 2016 fått ett uppdrag om jämställdhetsintegrering. Uppdraget innebär att lärosätena ska ta fram en plan för hur de avser utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen, t.ex. i fråga om lika möjligheter till karriärvägar, könsbundna studieval och genomströmning. Planen ska genomföras under 2017–2019.

## **6.6.2 Män och jämställdhet**

Utvecklingen mot jämställdhet har i hög grad drivits av kvinnor och till stor del bestått av kvinnors avancemang på traditionellt manliga arenor. Motsvarande rörelse av män mot kvinnodominerade fält är förhållandevis blygsam. Följden är en snedfördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete och ett könsuppdelat arbetsliv till främst kvinnors nackdel. De könsnormer och handlingsmönster som begränsar kvinnors livschanser kan också påverka mäns livschanser negativt vad gäller exempelvis pojkars möjligheter i skolan, mäns bristande relation till sina

barn, mäns hälsa och ohälsa, social utsatthet och riskbeteenden samt mäns våldsutövande och våldsutsatthet.

Mäns delaktighet är en förutsättning för förverkligandet av ett jämställt samhälle. Att skapa jämställda handlingsmönster hos män och pojkar är således en viktig utmaning med stora potentiella vinster för välfärd och ekonomi, och inte minst för kvinnor och män själva.

Utredningen Män och jämställdhet (SOU 2014:6) har framhållit att inställningen till jämställdhet verkar ha blivit alltmer positiv hos flertalet män i Sverige. Samtidigt konstaterar man att denna inställning inte nödvändigtvis gäller specifika jämställdhetsfrågor eller omsätts i jämställt handlande. Okunskap och likgiltighet är fortfarande utmaningar i sammanhanget liksom den sexism och anti-feminism som kommer till offentligt uttryck bl.a. på nätet.

Det nödvändiga att involvera män i arbetet för jämställdhet i Sverige fastslogs av regeringen redan på 1960-talet och har återkommande uppmärksammats de senaste årtiondena. Emellertid har området hittills inte blivit föremål för ett samlat strategiskt arbete som omfattar flera olika insatser med män och pojkar som målgrupp.

Regeringen beslutade därför i oktober 2015 att avsätta drygt 10 miljoner kronor för att användas i enlighet med en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (S2015/06824/JÅM). Överenskommelsen avser att stärka jämställdhetsarbetets inriktning mot män, pojkar och maskulinitetsfrågor. Mer specifikt syftar satsningen till:

- att öka kunskapen om styrkor, svagheter och möjligheter i kommuners, landstings och regioners jämställdhetsarbete med fokus på män, pojkar och maskulinitetsnormer,
- att kommuner, landsting och regioner ska uppmärksamma mäns och pojkars roll, ansvar och perspektiv i såväl pågående som nya initiativ för ökad jämställdhet samt
- att inspirera kommuner, landsting och regioner till särskilda insatser för att påverka destruktiva och begränsande normer kring maskulinitet.

Resultatet ska redovisas i mars 2017.

Av de bidrag Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) fördelade under 2015 till organisationer och verksamheter enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till projekt för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män gick två miljoner kronor till projekt som i första hand syftade till att stödja pojkars och mäns arbete för jämställdhet.

### **6.6.3 Jämställdhetsinsatser för nyanlända unga**

Regeringens arbete för jämställdhet och icke-diskriminering riktar sig till hela befolkningen. Regeringen bedriver bl.a. ett arbete för att förändra stereotypa könsnormer och normer om maskulinitet. Nyanlända och asylsökande befinner sig ofta i ett utsatt läge och har i många avseenden begränsad kännedom om det svenska samhället. Det gäller även ensamkommande barn och unga som under 2015 utgjorde drygt 20 procent av de asylsökande. Av de drygt 35 000 ensamkommande barn

och unga som sökte asyl i Sverige under 2015 var 92 procent pojkar, varav en majoritet i åldern 16–17 år. Skr. 2016/17:10

Sexualitet och relationer präglas över hela världen av starka normer kring kön, genus och sexuell läggning. Rätten till kroppslig integritet och sexuellt självbestämmande, inte minst för flickor, kvinnor och hbtq-personer, är grundläggande i detta sammanhang. Här har skolan ett viktigt uppdrag, men även det civila samhällets organisationer, bl.a. idrottsföreningar har stora möjligheter att påverka utvecklingen mot ett jämställt samhälle.

På regeringens uppdrag genomförde Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) under 2015 en tematisk analys av ungas sexuella och reproduktiva rättigheter i vilken nyanlända unga identifieras som en särskilt utsatt grupp. MUCF pekar på brister i den information som nyanlända unga får på detta område. Exempelvis saknas anpassat undervisningsmaterial som översatts till olika språk och kunskapen hos yrkesverksamma behöver utvecklas.

Regeringen har därför i april 2016 gett MUCF i uppdrag att i samverkan med den nationella webbaserade ungdomsmottagningen UMO ([www.umo.se](http://www.umo.se)) vid Stockholms läns landsting, ta fram och sprida en digital plattform med information om hälsa och jämställdhet med fokus på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) riktad till nyanlända och asylsökande barn och unga i åldrarna 13–20 år. MUCF ska också, i samverkan med UMO, föreslå en modell för utbildning av utbildare om samma frågor för nyanlända och asylsökande barn och unga med koppling till den digitala plattformen, exempelvis i form av e-lärande. MUCF ska redovisa uppdraget senast den 31 mars 2017. Se vidare avsnitt 5.4.

#### **6.6.4 Jämställdhet i arbetet för minskad segregation**

En grundsten i den svenska modellen är ett hållbart samhälle som håller ihop. Men klyftorna och segregationen har tillåtits växa under lång tid.

Regeringen initierar därför ett långsiktigt reformprogram för att minska segregationen. Syftet är att lyfta socialt utsatta områden och att bryta segregationsmekanismer bl.a. vad gäller brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, trångboddhet, samhällsservice samt delaktighet i demokratin. Reformprogrammet kommer att pågå under 2017–2025. I detta arbete krävs ett jämställdhetsperspektiv.

Aktuella jämställdhetsfrågor som rör socialt utsatta områden är t.ex. kvinnors upplevelser av inte kunna röra sig fritt, unga kvinnor och flickors tillgång till exempelvis fritidsaktiviteter samt SRHR-frågor. MUCF visar i sin FOKUS-rapport 2015 om ungas sexuella och reproduktiva rättigheter att unga tjejer i socioekonomiskt utsatta områden är den mest begränsade gruppen vad gäller dessa rättigheter. Dessa problem har ofta en koppling till hedersnormer och hedersrelaterat förtryck.

## 6.6.5 Genomförandet av Agenda 2030

FN:s millenniemål löpte ut 2015. I förhandlingarna av Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling, som antogs i september 2015, var Sverige drivande för ett fristående mål om jämställdhet och för inkludering av jämställdhetsperspektivet i andra mål. Agendan har en tydlig jämställdhetsdimension och anger att jämställdhetsintegrering ska användas som verktyg i dess implementering. Regeringen har tillsatt en delegation med uppgift att stödja och stimulera Sveriges genomförande av Agenda 2030 nationellt och internationellt. Delegationen ska därtill bl.a. ta fram förslag till en övergripande handlingsplan för Sveriges genomförande av agendan samt uppmärksamma goda exempel på området. Regeringen har även gett 86 myndigheter i uppdrag att kartlägga och redovisa hur deras verksamheter bidrar till Sveriges möjligheter att uppnå de globala målen för hållbar utveckling. Myndigheterna ska i redovisningen beakta att det i agendan anges att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i genomförandet av agendan. Uppdraget återrapporterades den 31 augusti 2016.

Sverige deltar som vägvisarland i det globala partnerskapet för att eliminera våld mot barn. Partnerskapet har inrättats i syfte att stödja implementeringen Agenda 2030 och de sociala hållbarhetsmålen. Mål 5.2 uppmärksammar särskilt våld mot flickor. Som vägvisarland avser regeringen särskilt uppmärksamma jämställdhetsaspekter av våld mot barn.

## 6.6.6 Internationellt jämställdhetsarbete

En av Sveriges viktigaste utrikespolitiska prioriteringar är att främja jämställdhet och stärka kvinnors och flickors rättigheter, representation och tillgång till resurser. Ett jämställdhetsperspektiv integreras systematiskt i Sveriges agerande globalt, i EU och bilateralt.

FN:s kvinnokommission (Commission on the Status of Women, CSW) är en funktionell kommission under ECOSOC, med ett grundläggande ansvar för policyutvecklingen i frågor om jämställdhet och ökad egenmakt för kvinnor. Kommissionen håller årliga möten där den följer upp genomförandet av Pekingplattformen. Regeringen prioriterar deltagande i kommissionens årliga möten på hög politisk nivå med avsikt att fortsatt vara en stark röst för alla kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), och att sprida kunskap om Sveriges nationella och internationella erfarenheter på området, bl.a. arbetet mot prostitution och människohandel och erfarenheter av den svenska sexköpslagstiftningen. De närmsta åren kommer kommissionens huvudteman att vara ekonomisk egenmakt och arbetsliv (2017), kvinnor och flickor på landsbygden (2018), samt sociala skyddssystem, tillgång till offentliga tjänster och hållbar infrastruktur (2019).

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen) trädde i kraft den 1 augusti 2014. Sverige är bundet av konventionen efter ratificering den 1 juli 2014. Inom ramen för Istanbulkonventionen har en

oberoende expertgrupp skapats med uppgift att övervaka hur statsparterna tillämpar konventionen. Skr. 2016/17:10

### *Feministisk utrikespolitik*

Jämställdhet är såväl ett mål i sig som en förutsättning för att nå andra övergripande mål såsom fred, säkerhet och hållbar utveckling. Sveriges feministiska utrikespolitik ska stärka flickors och kvinnors rättigheter, representation och resurser. I utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018 anges riktningen för arbetet med hjälp av sex långsiktiga mål. Det innebär att utrikespolitiken, inklusive säkerhets-, utvecklings- och handelspolitiken samt främjandet, ska anlägga ett systematiskt rättighets- och jämställdhetsperspektiv, byggt på kunskap och analys, och bidra till alla kvinnors och flickors

- fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna,
- frihet från fysiskt, psykiskt och sexuellt våld,
- medverkan i att förebygga och lösa konflikter och i att bygga fred efter konflikt,
- politiska deltagande och inflytande inom alla samhällsområden,
- ekonomiska egenmakt och rättigheter samt
- sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter.

I handlingsplanen framhålls kvinnor och flickor som aktörer och även vikten av att involvera män och pojkar i förändringsarbetet för jämställdhet.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är central för genomförandet av den feministiska utrikespolitiken. Sverige bidrar till ett effektivt genomförande av handlingsplanen för jämställdhet i EU:s yttre förbindelser 2016-2020 och genom att stödja EU:s särskilda rådgivare för jämställdhet och kvinnor, fred och säkerhet. Samarbetet med de nordiska länderna är en annan viktig plattform för att stärka fokus på kvinnors och flickors mänskliga rättigheter inom och utom EU och FN.

Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd kommer att vara betydelsefullt för Sveriges ambition att stärka det feministiska perspektivet i allt freds- och säkerhetsfrämjande arbete, inklusive vad gäller kvinnors deltagande i konfliktlösning och fredsinsatser och insatser mot sexuellt och könsrelaterat våld i konflikt och postkonflikt. Sveriges tredje nationella handlingsplan för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet antogs i april 2016 efter breda konsultationer med berörda aktörer i Sverige och i konflikt- och postkonfliktländer. Handlingsplanen tydliggör Sveriges fokus på kvinnors deltagande i fredsprocesser, fredsbyggande och i arbetet för nedrustning. I ansträngningarna för att stödja kvinnor som aktörer för fred ingår bl.a. aktivt stöd för kvinnors engagemang i fredsprocesser i exempelvis Colombia, Syrien, Myanmar och Ukraina, samt fortsatt utvecklande av ett svenskt nätverk för kvinnor som medlare och samarbete kring ett nordiskt nätverk.

Sverige arbetar för att motverka alla former av våld. Förebyggande av våld och skydd mot våld i humanitära kriser är en prioriterad fråga inom ramen för den feministiska utrikespolitiken. Sverige samarbetar med

Internationella brottmålsdomstolen för att stödja brottsoffer och för att förhindra straffrihet för sexuellt och könsrelaterat våld i samband med konfliktsituationer. Ett prioriterat område är även att uppmärksamma kopplingen mellan spridningen av små och lätta vapen och könsrelaterat våld. Regeringen strävar också efter att motverka de negativa konsekvenserna för flickor och kvinnor av explosiva lämningar av krig och den illegala spridningen av små och lätta vapen.

Sverige arbetar för att bidra till kvinnors och flickors ekonomiska rättigheter, egenmakt och tillgång till ekonomiska resurser. Det sker bl.a. genom att verka för kvinnors ekonomiska egenmakt inom ramen för EU:s förhandlingar om frihandelsavtal med tredje land, genom utvecklingssamarbetet samt genom att verka för att jämställdhet och kvinnors ekonomiska egenmakt försvaras och stärks i det hållbara företaget (Corporate Social Responsibility, CSR).

Mot bakgrund av bl.a. det hårdnande motståndet mot jämställdhet och särskilt SRHR-frågorna de senaste tio åren (se avsnitt 2.8.3) prioriterar regeringen arbetet för att stärka kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, där sexuella och reproduktiva rättigheter är en central del. Det sker bl.a. genom att låta den feministiska utrikespolitiken genomsyra svenska ståndpunkter i resolutionsförhandlingar i FN. Den feministiska utrikespolitiken ligger också till grund för Sveriges ståndpunkter i förhandlingar om rådsslutsatser och strategiska arbetsplaner inom ramen för EU-samarbetet. Sverige driver SRHR-frågorna i förhållande till internationella organ som är särskilt relevanta för detta ändamål, till exempel FN:s befolkningsfond (UNFPA), FN:s gemensamma program mot hiv och aids (UNAIDS) och FN:s organisation för jämställdhet och kvinnors egenmakt (UN Women). Regeringen har också ökat kärnstödet till UNFPA, UN Women och UNICEF under 2016, vilka är de organisationer inom FN-systemet som har som huvudsakligt mandat att arbeta med SRHR, samt kvinnors och barns mänskliga rättigheter.

Sverige driver vidare att genomförandet av Agenda 2030, inklusive slutdokumentet från konferensen om utvecklingsfinansiering i Addis Abeba, ska genomsyras av rättighets- och jämställdhetsperspektiven och för att kvinnor och flickor deltar i arbetet för en utveckling som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar.

#### *FN:s kampanj HeForShe*

Sveriges statsminister har utsetts till global förkämpe för FN-kampanjen HeForShe, som UN Women lanserade i januari 2014. Syftet med kampanjen har främst varit att män och pojkar världen över ska verka som förespråkare för jämställdhet. Samtliga män i regeringen har gått med i initiativet. Det gjorde Sveriges regering till den första i världen som samlat engagerar sig i HeForShe. I januari 2015 lanserades även ett pilotprogram för att få företag och universitet att utarbeta konkreta åtaganden utifrån HeForShe-kampanjens budskap.

Över 300 000 män har hittills anslutit sig till kampanjen och ställt sig bakom budskapet om att jämställdhet inte är en kvinnofråga, att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och att alla former av våld mot och diskriminering av kvinnor ska upphöra.

Inom ramen för kampanjen har statsministern gjort ett antal nationella åtaganden som handlar om att minska lönegapet mellan kvinnor och män, öka andelen kvinnor på ledande positioner, förebygga kvinnors ohälsa samt verka för att stoppa mäns våld mot kvinnor.

### *Klimat och jämställdhet*

Klimatförändringen är vår tids ödesfråga. Extrema väderhändelser som väntas öka till följd av klimatförändringen späder på ojämlikheter. Riskerna för skada eller dödsfall till följd av stormvindar, jordskred och översvämningar är högre för barn, kvinnor och äldre, särskilt bland de fattiga. Klimatavtalet från Paris från december 2015 är en milstolpe i klimatarbetet. För första gången har världen ett globalt klimatavtal där alla länder åtar sig att bidra med allt ambitiösare åtaganden. Avtalet skapar förutsättningar för ökat stöd till utvecklingsländer, både för att begränsa utsläppen och för att anpassa sig till klimatförändringarna. Fattiga och sårbara länder som inte har resurser att anpassa sig drabbas särskilt hårt av klimatförändringar. Åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna inklusive ursprungsbefolkningars rättigheter kan påverkas av miljöförstöring och klimatförändringar. Fattigdomsbekämpningen riskerar att avstanna eller gå om intet om inte klimatförändringarna hejdas. Sverige driver jämställdhetspolitik i de internationella klimatförhandlingarna. Syftet är att säkerställa att insatser inom ramen för utsläppsminskningar, klimatanpassningsåtgärder eller kapacitetsuppbyggnadsinsatser tar hänsyn till jämställdhetsmålen. Dessutom arbetar Sverige med Limaprogrammet för jämställdhet som syftar till att främja jämställdhet inom ramen för Klimatkonventionens område med sikte även på nationella och lokala nivåer.

### *Samarbetsavtal med andra länder*

Sverige ingick under 2015 ett samarbetsavtal med Rumänien. Avtalet omfattar barnrätt, jämställdhet samt sociala frågor i bred bemärkelse och syftar till att förbättra levnadsvillkoren för utsatta grupper i Rumänien. Avtalet innebär utbyte av erfarenheter och goda exempel mellan länderna samt syftar till att underlätta samarbete mellan civilsamhällesorganisationer i respektive land.

I februari 2016 undertecknades ett liknande samarbetsavtal med Bulgarien. Avtalet innebär samarbete inom följande fem områden: jämställdhet, social välfärd och social trygghet, barns rättigheter, äldreomsorg och funktionshinderfrågor.

I maj 2016 undertecknades flera samförståndsavtal mellan Sverige och Chile i samband med ett chilenskt statsbesök, varav ett om välfärd och jämställdhet.

### *Pågående jämställdhetsarbete inom EU*

Ramverket för kommissionens åtgärder på jämställdhetsområdet 2016–2019 utgörs av ett s.k. strategiskt engagemang för jämställdhet från generaldirektoratet med ansvar för jämställdhet, DG JUST. Till skillnad från tidigare strategi är dokumentet inte politiskt antaget och därmed inte heller bindande för hela kommissionen. Angivna områden är ekonomisk självständighet för kvinnor och män, lika lön för likvärdigt arbete,



jämställdhet i beslutsfattandet, att bekämpa könsrelaterat våld inklusive stöd och skydd för våldutsatta och främjande av jämställdhet utanför EU.

I kommissionens arbetsprogram för 2016 presenteras ett initiativ i form av ett ”paket” med åtgärder för att underlätta för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv. Sverige välkomnar initiativet som är föremål för konsultation under 2016.

Kommissionen lade i mars fram ett förslag om att EU ska ansluta sig till Istanbulkonventionen. Kommissionens förslag ligger enligt regeringen väl i linje med EU:s arbete mot könsrelaterat våld och de åtgärder som vidtagits inom ramen för EU:s interna och externa politik, inte minst i relation till Agenda 2030. Sverige välkomnar förslaget som kan bidra till ett mer holistiskt arbete för att förebygga våld mot kvinnor och flickor och på sikt bidra till att göra EU mer jämställt. Det skulle också bidra till gemensamma definitioner och en mer enhetlig statistik inför en kommande rapportering till konventionens uppföljningskommitté.

Under 2016 pågår ett samråd om möjligheterna att utveckla en pelare för sociala rättigheter, vilket är en del av kommissionens arbete för en fördjupad och mer rättvis ekonomisk och monetär union. Prioriterade områden i förslaget rör lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden, rättvisa arbetsvillkor och social trygghet. Regeringen avser driva på för att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra utformningen av pelaren. Kommissionen avser att presentera ett förslag i början av 2017.

## 7 Konsekvensbeskrivning

I detta avsnitt redogörs övergripande för konsekvenserna av inrättandet av en jämställdhetsmyndighet. Övriga åtgärder som presenteras i skrivelsen bedöms inte leda till kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting utan kan genomföras inom nuvarande ekonomiska ramar. Av dessa åtgärder redogörs kortfattat för konsekvenserna av att införa två nya jämställdhetspolitiska delmål, systematiserad styrning mot jämställdhet i myndigheternas instruktioner och den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

### 7.1 Verksamhetsmässiga, organisatoriska och personella konsekvenser

#### *Konsekvenser av inrättandet av en jämställdhetsmyndighet*

Inrättandet av en myndighet på jämställdhetspolitikens område innebär såväl nya permanenta uppgifter som verksamhetsförändringar. De nya uppgifterna avser en samlad analys, uppföljning, stöd och samordning på jämställdhetspolitikens område. I dag finns inte någon aktör som har ett samlat ansvar för analys, uppföljning, stöd och samordning inom

jämställdhetspolitikens område. Konsekvenserna av detta beskrivs delvis i avsnitt 4.2.2 och 4.2.3. Samtidigt avses flera strategiska uppdrag inom jämställdhetspolitikens område, vilka andra myndigheter ansvarar för i dag, samordnas och samorganiseras inom myndigheten.

Sammantaget bedöms inrättandet av myndigheten medföra långsiktiga effektivitetsvinster, besparingar och ett större genomslag för jämställdhetspolitiken. En myndighet bedöms bidra till en snabbare förändringstakt och bättre måluppfyllelse på jämställdhetspolitikens område. Bedömningen bygger på att uppgifterna genomförs effektivare och med ett bättre genomslag då uppgifterna samordnas och kompletteras utifrån den samlade jämställdhetspolitikens prioriteringar.

En jämställdhetsmyndighet bedöms även bidra till övriga myndigheters jämställdhetsarbete och därmed till en jämställd medborgarservice. Myndigheten bedöms vidare bidra till att regering och riksdag får ett bättre beslutsunderlag.

Jämställdhetsmyndighetens uppgifter avses omfatta breda samhällsområden, dels utifrån de jämställdhetspolitiska målen, dels utifrån uppgifternas innehåll: från sammanställning av kunskap om jämställdhet och genus till stöd och bidragsgivning. Bredden i myndighetens verksamhet bedöms förbättra förutsättningarna för ett effektivt, integrerat och kunskapsbaserat arbete. Därigenom förbättras också möjligheterna att utveckla ett behovsanpassat kunskapsstöd till skilda aktörer inom jämställdhetsområdet och att bistå regeringen med underlag för styrning av jämställdhetspolitiken. En jämställdhetsmyndighet innebär också förbättrade förutsättningar för ett effektivt svenskt deltagande i internationellt samarbete (se vidare avsnitt 4.2).

En av de viktigaste konsekvenserna av att inrätta en myndighet är att det möjliggör ett långsiktigt och strategiskt arbete som ger bestående resultat och effekter. En annan viktig konsekvens är att arbetet på jämställdhetspolitikens område får en naturlig hemvist med de samordnings- och effektivitetsvinster detta sammantaget innebär för de befintliga uppdrag på området som förs över till myndigheten. De nationella uppdragen om hedersrelaterat våld vid länsstyrelsen i Östergötlands län och om prostitution och människohandel för sexuella ändamål vid länsstyrelsen i Stockholms län permanentas i och med att de förs över och samorganiseras med övriga näraliggande uppdrag inom ramen för myndigheten. Detta förväntas få flera positiva konsekvenser, framför allt innebär det förbättrade förutsättningar för ett långsiktigt arbete inom området med en permanent stödstruktur för berörda myndigheter, organisationer och yrkesverksamma. När det gäller uppdragen att motverka människohandel för sexuella och andra ändamål anser regeringen att dessa även fortsatt bör bedrivas samordnat och sammanhållet.

Liknande positiva konsekvenser förväntas av att Göteborgs universitets uppdrag om att fungera som stöd till myndigheter i deras jämställdhetsintegreringsarbete permanentas och samorganiseras inom ramen för jämställdhetsmyndigheten.

Att MUCF:s uppgift att fördela statsbidrag till jämställdhetsprojekt och kvinnors organisering flyttas till jämställdhetsmyndigheten innebär förbättrade förutsättningar både för genomförandet av uppgiften. Det gynnar bidragsfördelningen att ha en direkt närhet till såväl teoretisk

kunskap om jämställdhet och genus som praktiskt arbete. Genom uppgiften om bidragsfördelning får jämställdhetsmyndigheten också en naturlig kontakt med stora delar av civilsamhället, inte minst med kvinnoorganisationer, och överblick över pågående jämställdhetsprojekt som bedrivs nationellt.

Som beskrivs i avsnitt 4.2.3. bedömer regeringen att delar av Uppsala universitets uppdrag om mäns våld mot kvinnor bör föras över till en jämställdhetsmyndighet. Detsamma gäller delar av Göteborgs universitets uppdrag om att främja genusforskning. Det finns förväntade positiva konsekvenser av en sådan överföring som rör samordning av uppgifterna, ökad effektivitet och genomslag för arbetet. Det finns dock delar av uppgifterna som behöver övervägas och värnas särskilt vid en överföring.

De ovan beskrivna uppdragen och uppgifterna är i stor utsträckning sektorsöverskridande och delvis överlappande. Det finns därför flera förväntade positiva konsekvenser, utöver de ovan beskrivna, av att hålla samman dem organisatoriskt. I dag finns det t.ex. flera aktörer och webbplatser som samlar kunskap och metodstöd som omfattar delvis samma områden och samma målgrupper. En samorganisering bedöms därför få positiva konsekvenser för uppdragen och uppgifterna vad gäller effektivitet och ändamålsenlighet utifrån de jämställdhetspolitiska målen.

Att flytta regeringsuppdrag från en myndighet till en annan innebär alltid en viss risk när det gäller kontinuitet i arbetet. Regeringen gör dock bedömningen att dessa risker är hanterbara och att de uppvägs av de nya myndighetsuppgifterna, permanentandet av vissa uppgifter och de samordningsvinster som en samorganisering av befintliga uppgifter innebär (se även avsnitt 4.2.3). Vid överföring av uppgifter och uppdrag är det viktigt att den kunskap, kompetens och de samverkansstrukturer som har byggts upp tas till vara och att arbetet så långt möjligt kan bedrivas utan avbrott. Jämställdhetsmyndigheten ska bemannas med beaktande av 6 b lagen (1982:80) om anställningsskydd. De personella konsekvenser som följer av att uppdrag och uppgifter överförs till en jämställdhetsmyndighet kan för närvarande inte överblickas.

När det gäller verksamhetsmässiga konsekvenser i relation till andra myndigheter är det av yttersta vikt att en jämställdhetsmyndighet samverkar och samarbetar särskilt med myndigheter som har närliggande uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i dag till uppgift att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering på grund av kön i enlighet med diskrimineringslagen (2008:567). Jämställdhetsmyndighetens ansvar bör utgå från de jämställdhetspolitiska målen och avser genomförande och uppföljning av regeringens jämställdhetspolitik. Det är därför viktigt att jämställdhetsmyndigheten finner lämpliga former för sitt samarbete med bl.a. DO.

En redogörelse för varför en jämställdhetsmyndighet är att föredra framför andra alternativ finns i avsnitt 4.2.3.

#### *Konsekvenser av en systematiserad styrning*

En systematiserad styrning mot jämställdhet i myndigheternas instruktioner förväntas få som konsekvens att styrningen blir mer strategisk, träffsäker och konsekvent. Detta bedöms också bidra till

kvaliteten i myndigheternas verksamhet i övrigt bl.a. i termer av bättre förutsättningar för en jämställd medborgarservice. Skr. 2016/17:10

### *Konsekvenser av den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor*

Den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor bedöms få verksamhetsmässiga konsekvenser för en jämställdhetsmyndighet. Myndigheten kommer att få uppdrag rörande genomförande, samordning och uppföljning av strategin (se avsnitt 5.2 och 5.3).

## 7.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt Jämställdhetsutredningens beräkning skulle myndigheten behöva 41 miljoner kronor och minst 33 årsarbetskrafter. Jämställdhetsutredningens myndighetsförslag begränsades dock i huvudsak till de nya uppgifter som hade identifierats som avgörande för jämställdhetspolitikens genomslag. De permanenta jämställdhetsuppgifterna och länsstyrelsen i Stockholms läns uppdrag om prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingick inte i beräkningsunderlaget. Samtidigt innebär inrättandet av myndigheten att uppgifter såsom kunskapsstöd, analys, uppföljning och samordning på jämställdhetspolitikens område kommer att ske i en myndighet i stället för i fem, och detsamma gäller uppgifter vad det gäller information och kommunikation. De kunskapsrelaterade verksamheterna kommer att kunna effektiviseras i och med dessa samordningsfördelar, med ett effektivare utnyttjande av sektorns samlade expertis och sakkunskap. De administrativa kostnaderna kan förväntas minska betydligt men omfattningen av detta är svår att bedöma i dagsläget. Närmare beräkningar av kostnaderna för de nya uppgifterna och omfattningen av samordningsvinsterna bör genomföras av den särskilda organisationskommittén för myndighetens inrättande. Regeringen avser att återkomma med ett förslag till myndighetens förvaltningsanslag i budgetpropositionen för 2018.

I budgetpropositionen för 2017 har regeringen föreslagit finansiering för genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

## 7.3 Konsekvenser för möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen

En jämställdhetsmyndighet med ett samlat uppdrag bedöms bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Jämfört med dagens jämställdhetspolitiska organisation innebär en myndighet bättre förutsättningar för kontinuitet och långsiktighet i arbetet. En bred och sammanhållen uppföljning av utvecklingen utifrån de jämställdhetspolitiska målen bedöms innebära att regeringen får ett bättre underlag och stöd för styrningen på jämställdhetspolitikens område och flera andra politik-

områden. Detta bidrar till att regeringens styrning av myndigheter och verksamheter som verkar för de jämställdhetspolitiska målen blir mer effektiv och träffsäker. En jämställdhetsmyndighet övertar inte andra myndigheters ansvar för jämställdhet utan förväntas bidra, t.ex. med samordning och ett bättre kunskapsstöd, till att arbetet inom strategiska sektorer utvecklas och till måluppfyllelsen på jämställdhetspolitikens område (se avsnitt 4.2).

Konsekvenserna av att lyfta ut utbildningsfrågorna ur delmålet om ekonomisk jämställdhet till ett eget delmål, jämställd utbildning, bedöms bidra till att utbildningsfrågorna prioriteras i sin egen rätt och inte främst i relation till betalt arbete. Att jämställd hälsa lyfts fram i ett nytt delmål bedöms förtydliga den strategiska betydelsen av frågor som rör hälsa, vård och omsorg för möjligheten att nå övriga jämställdhetspolitiska mål. Eftersom de jämställdhetspolitiska delmålen fungerar som en precisering av det övergripande riksdagsbundna jämställdhetspolitiska målet innebär de två nya delmålen ett förtydligande av regeringens prioriteringar inom ramen för jämställdhetspolitiken. Konsekvenserna av detta bedöms innebära ett större politiskt fokus på dessa frågor. Detta medför inte några budgetära konsekvenser.

En systematiserad styrning mot jämställdhet i myndigheternas instruktioner förväntas innebära en mer strategisk och konsekvent styrning, vilket bedöms leda till positiva konsekvenser för möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor bedöms bidra till ett strukturerat och långsiktigt arbete. Den tydliga prioriteringen av förebyggande insatser i strategin bedöms innebära förbättrade förutsättningar för att minska omfattningen av mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.

## 7.4 Övriga konsekvenser

Inrättandet av en jämställdhetsmyndighet bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för den personliga integriteten. Jämställdhetsmyndighetens verksamhet bedöms ha positiva konsekvenser när det gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, särskilt i de delar som rör mäns våld mot kvinnor och det breda förebyggande arbetet mot detta och även annat våld i samhället. Genom att beakta barnets rättigheter i verksamheten bedöms Jämställdhetsmyndigheten kunna bidra till det barnrättspolitiska målet om att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Även när det gäller det integrationspolitiska målet, lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, bör jämställdhetsmyndighetens verksamhet kunna bidra till måluppfyllelsen.

# Sammanfattning av betänkandet Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86)

Skr. 2016/17:10  
Bilaga 1

## Utredningens uppdrag

Jämställdhetsutredningens uppdrag har bestått av fyra delar. För det första har vi analyserat och följt upp utvecklingen gällande jämställdhet mellan män och kvinnor under den senaste tioårsperioden. För det andra har vi analyserat och bedömt hur effektivt jämställdhetspolitiken har genomförts. I detta har ingått att analysera regeringens särskilda jämställdhetssatsning som genomfördes under 2007–2014. En tredje del har varit att bedöma om det funnits skäl att se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna. Avslutningsvis har det ingått i utredningens uppdrag att utifrån en samlad analys av utvecklingen gällande jämställdhet pröva om det finns skäl att överväga förändringar om hur jämställdhetspolitiken ska organiseras och genomföras.

## Utredningens avgränsningar

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

Vi har i de delar det har funnits underlag belyst hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats på såväl nationell som på regional nivå. Vidare har vi utifrån befintlig statistik och annan data analyserat utvecklingen för utrikes födda kvinnor och män. Utredningens uppdrag att redovisa och analysera utvecklingen gällande jämställdhet har varit omfattande. Det har därför inte varit möjligt att ge en heltäckande bild av utvecklingen.

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

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

## Hur vi genomfört utredningens arbete

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

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

## Utvecklingen rörande jämställdhet

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

### **Makt och inflytande**

#### *En jämnare könsfördelning inom politiken*

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

#### *Även inom den statliga förvaltningen har en jämnare könsfördelning nåtts*

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

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

#### *Stora skillnader inom näringslivet*

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

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

Det finns fler kvinnor på ledande positioner i offentlig sektor än i privat sektor. Utvecklingen de senaste tio åren har inneburit fler kvinnor på ledande positioner.

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

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

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

### **Ekonomisk jämställdhet**

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

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

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



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

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

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

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

*Kvinnors löner fortsätter att vara lägre än mäns*

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

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

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

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

*Flickor presterar bättre i såväl grund- som i gymnasieskolan*

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

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

De könsstereotyperna valen till gymnasieskolan kan till stor del förklaras av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Barn till låg- respektive högutbildade föräldrar väljer i stor utsträckning olika gymnasieprogram. Barn till lågutbildade föräldrar återfinns ofta på yrkesprogram med en tydlig kvinno- respektive mansdominans medan barn till högutbildade föräldrar ofta väljer de högskoleförberedande programmen. Den könssegregerade gymnasieskolan kan således i hög grad kopplas samman med klass.

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

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

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

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

### **Det obetalda hem- och omsorgsarbetet**

*Fortsatt stora skillnader mellan kvinnor och män i uttaget av föräldraledighet*

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

Kvinnor sprider ut föräldraledigheten på ett mer omfattande sätt än män. Kvinnor är föräldralediga i drygt 13 månader under barnets första

år, varav 9,5 månader med föräldrapenning. Motsvarande siffror för män är 3,5 månader, varav två månader med föräldrapenning.

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

#### *Inkomst påverkar uttaget av föräldraledighet*

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

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

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

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

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

### **Mäns våld mot kvinnor ska upphöra**

#### *Konstant eller möjligen ökande våldsutsatthet bland kvinnor*

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

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

#### *Ökat glapp mellan anmälningar och lagföringar*

Sammantaget ger kriminalstatistiken en bild av ett ökande antal anmälningar om brott mot kvinnor under tioårsperioden, såväl när det gäller misshandelsbrott som sexualbrott, samtidigt som lagföringsbesluten inte ökat i motsvarande takt. Därmed har gapet mellan anmäl-

ningar och lagföringsbeslut vuxit. En liknande utveckling syns även i fråga om ansökningar om kontaktförbud. Ett undantag är anmälningarna om grov kvinnofridskränkning där både antalet anmälningar och beslut om lagföringar minskar.

Skr. 2016/17:10  
Bilaga 1

#### *Underlag saknas om hedersrelaterat våld och förtryck*

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

#### *Antalet individer i prostitutionen har minskat samtidigt som tillgängligheten ökat*

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

#### *Kvinnor mer utsatta för våld i arbetslivet*

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

## **Hälsa**

#### *Skillnader i sjukdomar, självskattad hälsa, läkemedelsförskrivning och bemötande*

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

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

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

#### *Normer om maskulinitet påverkar*

Normer kring maskulinitet och manlighet har en negativ inverkan på mäns psykiska, fysiska och sexuella hälsa, i den mån de påverkar män att söka vård i mindre utsträckning och ta större risker jämfört med kvinnor. Kön en viktig faktor för hälsoläget, även sett till andra faktorer som påverkar hälsan

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

## Regeringens jämställdhetsåtgärder 2007–2014

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

### *Mest medel till delmål 4 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*

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

### *Fokus på öka kunskap och utveckla nya metoder*

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

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

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

#### *Stöd i myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering*

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

#### *Länsstyrelsernas arbete har stärkts*

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

#### *Jämställdhetsintegrering i kommunernas verksamhet har haft effekt*

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

## Styrningen av jämställdhetspolitiken

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

#### *Även del i myndigheternas interna arbete*

Flera myndigheter ser jämställdhetsarbetet som en del i myndighetens roll som arbetsgivare, vilket sannolikt hänger nära samman med att insatserna har haft ett tydligt fokus på att öka kunskap och utveckla metoder. Myndigheterna ser också att jämställdhetsarbetet har kopplingar

till arbetet med att integrera ett mångfaldsperspektiv. Myndigheter som har deltagit i JiM-arbetet uppger i högre grad än myndigheter som inte har deltagit i detta arbete att deras jämställdhetsarbete är integrerat i den ordinarie ledningen och styrningen av verksamheten.

#### *Tydligare återkoppling och mer analys efterfrågas*

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

#### *Riktade uppdrag har tydliggjort jämställdhetsarbetet*

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

#### *Länsstyrelserna ser behov av mer uppföljning och tydligare krav på utvärdering*

Enligt utredningens enkätundersökning finner länsstyrelserna brister i långsiktigheten i arbetet med jämställdhet och jämställdhetsintegrering. Enligt länsstyrelserna kan detta stärkas genom att dels i högre grad använda länsstyrelserna i uppföljningen av jämställdhetspolitiken, dels ställa tydligare krav på att jämställdhetspolitiska insatser ska utvärderas. Åtterrapporering men få inslag av effektutvärdering

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

#### *Fortsatt stöd i arbetet efterfrågas*

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

#### *Arbetet mot mäns våld mot kvinnor har funnit fastare former*

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

Insatser som rör mäns våld mot kvinnor kräver insatser från myndigheter inom flera områden, bl.a. rättsväsendet, hälso- och sjukvård och omsorg och utbildningsväsendet. Därtill svarar kommuner, landsting och

organisationer i det civila samhället för viktiga uppgifter. Trots bättre samverkan och ökade insatser, finns brister i bl.a. kommunernas och landstingens arbete i fråga om insatser mot mäns våld mot kvinnor. Det finns också överlappningar i det stöd och den samordning som görs av myndigheter inom området.

Skr. 2016/17:10  
Bilaga 1

## Våra bedömningar och slutsatser

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

### *Utvecklingen rörande jämställdhet*

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

Våra viktigaste slutsatser är:

1. Tydliga mål för en jämnare könsfördelning får genomslag. Detta syns på politikens område och fördelningen av myndighetschefer, men även inom näringslivet.
2. Det krävs ett fortsatt arbete för att nå en jämnare könsfördelning även på de ledande posterna och inom de viktiga områdena för att motverka den vertikala obalansen av könsfördelning. Det gäller särskilt utrikes födda som är underrepresenterade på ledande positioner.
3. Trots en mindre könsuppdelad arbetsmarknad behöver fortsatta insatser göras för att bryta traditionella könsmönstren på arbetsmarknaden. Insatser behöver även göras för att stärka etableringen av utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden som i lägre grad än inrikes födda kvinnor och män är sysselsatta.
4. För att nå en mindre könsuppdelad arbetsmarknad behöver studievalen i gymnasieskolan och högskolan bli mindre könsuppdelade. De könsstereotypa valen hänger nära samman med föräldrarnas utbildningsbakgrund.
5. Staten har en viktig normerande roll i att verka för att utjämna skillnader i inkomst mellan kvinnor och män.
6. En fortsatt utveckling som leder till ett jämnare uttag av föräldraförsäkringen kan bidra till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att uttaget av föräldrapenning i hög grad påverkas av männens inkomster.
7. Trots att mäns våld mot kvinnor inte förefaller minska finns försiktigt positiva utvecklingstendenser när det gäller ansvariga samhällsaktörers arbete på området. Fortsatta ansträngningar är avgörande för att utvecklingen ska få genomslag även i form av minskad våldsutsatthet.



8. Utvecklingen av det ökande glappet mellan anmälningar och lagförda beslut behöver uppmärksammas i de rättsvårdande myndigheters arbete.
9. Osakliga skillnader mellan kvinnor och män i fråga om hälso- och sjukvård behöver ges större utrymme. Det finns flera skillnader mellan olika grupper av kvinnor och män beroende på t.ex. socioekonomisk och utbildningsmässig bakgrund, funktionsnedsättning, sexuell läggning och könsidentitet och könsuttryck.

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

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

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

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

#### *Jämställdhetspolitikens genomförande*

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

Våra viktigaste slutsatser är:

1. Den samlade kunskapen om jämställdhet och jämställdhetsarbete behöver i större utsträckning tas tillvara i styrningen av jämställdhetspolitiken.
2. Regeringens styrning behöver bli tydligare och avse fler myndigheter och områden än i dag.
3. Myndigheter, kommuner och landsting samt regioner behöver stöd i arbetet att utveckla jämställda verksamheter.
4. Det behövs ett ökat fokus på resultat av jämställdhetspolitiken.

5. Det behövs en permanent samordning av vissa insatser inom jämställdhetspolitiken. Detta rör inte minst insatser som görs för att nå delmålet Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Skr. 2016/17:10  
Bilaga 1

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

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

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

## Våra förslag

Vi lämnar följande förslag som rör jämställdhetspolitikens mål och styrning.

### *Mål för jämställdhetspolitiken*

1. Övergripande mål. Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.
2. Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattande i samhällets alla sektorer.
3. Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och ska ha samma möjligheter att kombinera betalt arbete med privat- och familjeliv.
4. Delmål 3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller livslångt lärande och personlig utveckling.
5. Delmål 4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.
6. Delmål 5. Jämställd hälsa, vård och omsorg. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller hälsa, vård och omsorg livet ut.

Vårt förslag till övergripande mål är detsamma som ligger till grund för jämställdhetspolitiken i dag. Jämfört med nuvarande delmål för jämställdhetspolitiken innebär förslagen till delmål vissa skillnader. Jämställd utbildning och Jämställd hälsa, vård och omsorg föreslås utgöra egna delmål. Det nuvarande delmålet 3 En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet föreslås ingå som delar i delmål 2 och 5 enligt ovan.

*Myndigheternas ansvar för att verka för de jämställdhetspolitiska målen*

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

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

*En jämställdhetsmyndighet bör inrättas*

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

1. analysera utvecklingen gällande jämställdhet i samhället och följa upp insatser som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen,
2. samordna uppdrag inom jämställdhetspolitiken, däribland uppdrag som rör delmålet Mäns våld mot kvinnor ska upphöra,
3. stödja arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten hos myndigheter och kommuner, landsting och regioner, och
4. i övrigt bistå regeringen i övriga frågor som rör jämställdhetspolitiken, bland annat inom EU-samarbetet och i övrigt internationellt samarbete.

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

närvarande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) ansvarar för.

Skr. 2016/17:10

Bilaga 1

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

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

#### *Länsstyrelsernas uppdrag och uppgifter*

Länsstyrelserna ska även i fortsättningen stödja och samordna det regionala arbetet med att verka för att de nationella målen för jämställdhetspolitiken får genomslag och samordna arbetet med insatser som rör delmål 4 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vi föreslår att förordningen (2007:925) med länsstyrelseinstruktion förtydligas genom följande tillägg:

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

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

## Förteckning över remissinstanser (SOU 2015:86)

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Brå, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvården, Försäkringskassan, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Medlingsinstitutet, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Pensionsmyndigheten, Riksrevisionen, Tillväxtverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Statens medieråd, Svenska institutet, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för delaktighet (MFD), Barnombudsmannen (BO), Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Gotland, Länsstyrelsen i Gävleborg, Länsstyrelsen i Halland, Länsstyrelsen i Jämtland, Länsstyrelsen i Jönköping, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanland, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Myndigheten för yrkeshögskolan, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och högskolerådet (UHR), Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Mittuniversitetet, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Stockholms konstnärliga högskola, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Vetenskapsrådet, Skåne läns landsting (Region Skåne), Stockholms läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västra Götalands läns landsting (Västra götalandregionen), Östergötlands läns landsting (Region Östergötland), Botkyrka kommun, Eskilstuna kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Kiruna kommun, Ljusdal kommun, Malmö kommun, Motala kommun, Orsa kommun, Piteå kommun, Simrishamn kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Söderköpings kommun, Umeå kommun, Örebro kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenskt näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Föreningen Sveriges Socialchefer, Män för jämställdhet, Rikskriscentrum, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Sveriges Kvinnolobby, Unizon, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI), Internationella Kvinnoförbundet (IKF), Winnet Jönköpings län, Norrbottens läns landsting och Kommunförbundet Norrbotten, Landstinget i Värmlands

län, S-kvinnor i Sörmland, Socialdemokratiska kvinnoförbundet, Winnet Sverige, Brottsofferjouren.

Skr. 2016/17:10

Bilaga 2

Yttrande har även inkommit från Winnet Jönköpings län, Norrbottens läns landsting och Kommunförbundet Norrbotten, Landstinget i Värmlands län, S-kvinnor i Sörmland, Socialdemokratiska kvinnoförbundet, Winnet Sverige, Brottsofferjouren och Nationella sekretariatet för genusforskning.

Alvesta kommun, Arjeplog kommun, Härnösand kommun, Ludvika kommun, Pajala kommun, Partille kommun, Skara kommun, Sävsjö kommun, Tibro kommun, Östersund kommun, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Rädna Barnen, UN Women Sverige och Sveriges antidiskrimineringsbyråer har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått.

# Sammanfattning av betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55)

## Uppdraget

Utredningen har haft till uppdrag att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategin ska utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens framtida insatser inom området för att nå detta mål. Som en del av uppdraget ingick att utvärdera och bedöma de insatser som regeringen har genomfört under åren 2010–2014 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Utredningen har även haft till uppdrag att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Uppdraget omfattar även arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

## Tydligare ställningstagande

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar våldsutsatta kvinnor och barn stort fysiskt och psykiskt lidande. Det våldsförebyggande arbetet handlar bl.a. om att minska återfall och upprepad utsatthet genom strategiska insatser, strukturerade hot- och riskbedömningar, stöd och skydd till brottsutsatta och insatser/åtgärder för våldsutövaren. Arbeta med attityder, normer värderingar kring våld, kön och föreställningar om maskulinitet är ytterligare en viktig aspekt.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är brottsliga gärningar. Vi menar att det behövs ett tydligare ställningstagande från samhällets sida om att det handlar om brottsoffer och gärningsmän.

Ett viktigt steg i arbetet mot pojkar och mäns våld mot kvinnor och barn är att tidigt upptäckt våldsutsatthet samt att undersöka de bakomliggande orsakerna till pojkars och mäns våldsbeteende.

## Samordning, struktur och tydlighet

Det behövs en bättre samordning, struktur och tydlighet när det gäller arbetet och insatserna för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck på nationell nivå. Detta framgår tydligt i möten som utredningen har genomfört, i Brås utvärdering samt i den nationella samordnaren mot våld i nära relationers betänkande. Att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området genom en nationell strategi är också regeringens främsta avsikt i uppdraget till denna utredning.

Regeringens satsningar för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har varit omfattande under de senaste åren. Flera handlingsplaner har tagits fram och uppdrag har getts till ett stort antal myndigheter och organisationer. En nationell samordnare mot våld i nära relationer har lämnat förslag på insatser inom området.

De satsningar som genomförts av regeringen har medfört att arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har utvecklats. Ett stort antal insatser har ägt rum och pågår fortfarande inom olika myndigheter och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Kunskapen om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och metoder har utvecklats under senare år. Det har bl.a. tagits fram en stor mängd material för både myndigheter och olika målgrupper såsom föreskrifter, handböcker, utbildningsmaterial och vägledningar. Lagstiftningen har även förstärkts inom området och forskningen har bidragit med flera studier om våldsutsatthet.

Samtidigt är det uppenbart att arbetet inte har varit tillräckligt effektivt, kvalitativt och samordnat i flera myndigheters arbete. Vidare kan det ifrågasättas om de insatser som genomförts har medfört sådana förbättringar inom myndigheter, och framför allt för våldsutsatta kvinnor och barn, som avsetts.

## Utvärdering visar på brister

I vårt delbetänkande Ett samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014 (SOU 2014:71) redogjorde vi för Brås utvärdering av satsningar inom området de senaste fyra åren. Vi kan konstatera att det har skett framsteg inom området under åren men att det fortfarande kvarstår flera brister i många myndigheters arbete, bl.a.

1. Brist på strategisk styrning.
2. Arbete mot våld är ofta ett parallellt spår, vid sidan av ordinarie arbete.
3. Kortsiktiga insatser och finansiering präglar satsningar på området.
4. Utbildning om våld är obefintlig på de flesta relevanta lärosätens grundutbildningar.
5. Kunskapsluckor finns och måste åtgärdas.
6. Förvaltning och implementering behöver stärkas.
7. Förebyggande insatser saknas.
8. Utvärderingar saknas.
9. Att arbeta inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är sällan ett prioriterat område av chefer på lokal, regional och nationell nivå.



## Regionala och lokala skillnader

En slutsats när det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är att det finns stora lokala och regionala skillnader i de olika myndigheterna arbete, t.ex. hälso- och sjukvården, Polismyndigheten och socialtjänsten, vilket innebär en fara för rättssäkerheten. Det stöd och skydd en våldsutsatt kvinna får, om kontaktförbud beviljas, om riskbedömning görs eller om en misstänkt förövare lagförs, kan ytterst bero på var hon är bosatt. Denna beskrivning bekräftas av kvinnojourerna, Socialstyrelsens öppna jämförelser, tillsyn som bedrivits på området och av utredningens olika möten med myndigheter, organisationer och våldsutsatta. Det är enligt vår mening helt oacceptabelt.

En nationell strategi bör enligt vår mening både kunna leda till att myndigheterna arbetar med bättre effektivitet och kvalitet samt samverkar så att lokala och regionala skillnader i kvalitet, resultat och tillgänglighet minskar.

## En stor samhällsekonomisk kostnad

Förutom mänskligt lidande så är mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck kostsamt för samhället. Vi har i betänkandet redovisat uppskattningar av samhällskostnader som rör Sverige och en socioekonomisk belysning av mäns våld mot kvinnor. Vi har dessutom tittat närmare på vad ett socialt investeringsperspektiv kan innebära för framtidens satsningar på våldsförebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Våra slutsatser är att våldet är mycket samhällsekonomiskt och socioekonomiskt kostsamt och att kostnaderna kvarstår under lång tid. Att fokusera på långsiktiga investeringar i människor som får effekter på framtida beteenden och utgifter för samhället, tror vi är en viktig väg framåt för att samhället ska nå det prioriterade målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Det kostar att utveckla verksamheter för våldsförebyggande arbete, för att ge bättre stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, såväl som till våldsutövare, men det kostar betydligt mer att inte göra något eller tillräckligt.

## Ökat fokus på förebyggande arbete nödvändigt

Det har tidigare förekommit ganska få satsningar från regeringens sida för att på olika sätt förebygga mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. På senare tid har regeringen dock gjort flera satsningar på våldsförebyggande arbete, vilket vi ser som positivt. Mer fokus framöver behöver läggas på att fokusera på våldets orsaker och främjande och våldsförebyggande insatser för att förhindra att pojkar och män utövar våld

I det arbetet måste fler aktörer, som t.ex. förskola och skola, involveras i större omfattning än i dag. Tidigt våldsförebyggande insatser bör dock inte genomföras på bekostnad av andra satsningar riktade till stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor utan genom utökade resurser.

Pojkar och män måste i större omfattning engagera sig i det främjande och förebyggande arbetet. Att arbeta mot våld och för ett jämställt samhälle är inte enbart ett ansvar för flickor och kvinnor – utan i allra högsta grad ett ansvar för pojkar och män.

## Våldsutsatta kvinnor och barn ska få stöd i hela landet

Det är samhällets ansvar att alla som utsätts för våld får stöd och hjälp, oberoende vem som är förövaren. Att verka för att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck bekämpas är bl.a. jämställdhetspolitikens och kriminalpolitikens uppgift. Berörda myndigheters insatser ska vara av god kvalitet. Våldsutsatta kvinnor ska bemötas på ett professionellt, kompetent och respektfullt sätt, oberoende var i landet de bor.

För att kunna nå målet om att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra måste, tydliga insatser även riktas mot de kvinnor och barn som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck för att förebygga upprepat våld. Detta är enligt vår mening avgörande och grundläggande för att också på sikt kunna minska pojkars och mäns våld. Bättre stöd och skydd från olika myndigheter leder till att fler våldsutsatta kvinnor söker hjälp och får adekvat stöd. Därför anser vi att ett prioriterat område i en nationell strategi måste vara att också förbättra skydd, stöd och behandling för våldsutsatta kvinnor och barn.

## En positiv utveckling på gång?

Olika professioners grundkunskap och kompetens om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är en förutsättning för att nå framgång i arbetet.

Under de senaste åren finns en positiv utveckling inom myndigheternas arbete när det gäller kompetensstöd och samverkan m.m. Socialstyrelsens och länsstyrelsernas regeringsuppdrag om kompetensstöd har visat sig framgångsrikt. NCK och länsstyrelserna har tagit fram webbstöd till socialtjänsten som är uppskattat. NCK samverkar med polismyndigheten kring spårsäkring vid sexualbrott m.m. Länsstyrelsen Östergötland samverkar med övriga länsstyrelser, Skolverket och polismyndigheten m.fl. om olika uppdrag gällande hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen har även haft till uppdrag att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Vår bedömning är att det framtida kunskapsstödet behöver målgruppsanpassas och även tillgodoses

## Politikers och chefers ansvar

Vi vill tydligt påpeka att det ytterst är politikerna och chefernas ansvar att arbeta med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras, att lagar följs och att arbetet bedrivs med god kvalitet. Politiker och chefer måste ta det ansvar som åligger dem för att området med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras. Inte bara i ord utan också genom aktiva åtgärder. Politiker och chefer ansvarar för att verksamheter bedrivs med god kvalitet och att gällande lagstiftning följs. Det är också ett chefs- och ledningsansvar att skapa goda arbetsvillkor och arbetsmiljö för de som arbetar med våld i praktiken.

Det är dags för en förändring och vår förhoppning är att en nationell strategi kan bidra till en positiv utveckling i myndigheternas arbete med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. För att arbetet ska lyckas framöver krävs en konstruktiv samverkan mellan olika myndigheter och idéburna organisationer, på alla nivåer.

## Våra förslag om nationell strategi

### Övergripande mål för den nationella strategin

Det övergripande målet för den nationella strategin är det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha samma rätt till kroppslig integritet.

Målet under strategiperioden är att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska synliggöras, förebyggas och att åtgärder ska vidtas inom samhällets alla områden och verksamheter för att nå det jämställdhetspolitiska målet.

Ett ramverk och struktur behöver därför skapas, som medför att både det våldsförebyggande och det stödjande arbetet samordnas, effektiviseras samt kvalitetssäkras.

Syftet med den nationella strategin är att bidra till förbättrad styrning och ökad samordning och samverkan samt medföra att myndigheternas arbete blir mer effektivt och kvalitativt. Insatserna som ska genomföras under strategiperioden ska leda till att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck minskar, och på sikt upphör.

### Strategiperiod 2016–2025

Den nationella strategin ska gälla 2016–2025 med årlig uppföljning och utvärdering efter fem år samt vid strategiperiodens slut. Vår bedömning är att en strategiperiod på tio år lämpligast för att åstadkomma förutsätt-

ningar för kontinuitet och långsiktighet i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det föreslagna ramverket och målstrukturen ska möjliggöra uppföljning av myndigheternas arbete och utvärdering av dess effekter så att målen uppnås. Särskilt viktigt är att följa upp att myndigheternas arbete implementeras och når ut till myndigheter på regional och lokal nivå och når de olika målgrupperna som strategin riktar sig till.

#### Nationellt sekretariat

För att arbetet med strategin ska bli mer effektivt finns det enligt vår bedömning behov av att inrätta en övergripande styrorganisation, ett sekretariat, på Regeringskansliet. Det är en förutsättning för att inledningsvis underlätta en departementsövergripande styrning, organisering, samordning och uppföljning av arbetet inom strategins områden. Dels för att arbetet måste ges hög prioritet och eftersom det kommer att ta mycket resurser och tid i anspråk. Dels för att det tidigare funnits utvecklingsbehov i den nationella samordningen och styrningen från Regeringskansliet inom området. Ett nationellt sekretariat på Regeringskansliet ska ha till uppgift att bl.a.

1. Samordna den nationella politiken på området och utforma regeringens årliga åtgärdsprogram inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.
2. Stärka samordningen och utvecklingen inom Regeringskansliet.
3. Stärka samordningen mellan myndigheter på nationell och regional nivå.
4. Analysera och bedöma myndigheternas årliga lägesrapporter utifrån målstruktur, uppföljnings- och utvärderingssystemet.
5. Samordna det nationella rådets arbete.

### **Nationellt råd**

Ett särskilt nationellt råd ska tillsättas vars uppgift bl.a. blir att följa hur strategiarbetet utvecklas, ha en rådgivande roll till regeringen och informera om forskningsresultat, resultat av utvärderingar och uppföljningar m.m. Ett nationellt råd bör innehålla representanter från utvalda nationella myndigheter och organisationer med ansvar inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

### **Stärka myndigheternas arbete**

Sekretariatet kommer att ha en viktig roll i arbetet med att verka för att regeringens politik får en större effekt jämfört med tidigare satsningar på området. Den nationella myndighetsstyrningen ska förbättras och bli mer samordnad och strategisk för att stödja den nationella strategin. Arbetet med såväl implementering som förvaltning hos myndigheter behöver förbättras för att nå ut till de olika målgrupperna, t.ex. genom att olika utbildningsmaterial och vägledning som tas fram sprids till myndigheter på regional och lokal nivå och får större genomslag i praktiken.

Regeringen behöver ställa högre krav på att myndigheter alltid redovisar både vad de gjort och resultatet av sitt arbete i syfte att höja kvaliteten i utfallet och implementeringen.

Varje ansvarig myndighet ska redogöra för vilken förmåga man måste ha för att fullgöra sin del av arbetet eller uppdraget inom sitt ansvarsområde.

### **Förtydliga och stärka länsstyrelsernas roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck**

För att åstadkomma en förbättrad styrning, organisering, samordning och uppföljning på området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck behövs regionala drivkrafter. På regional nivå är länsstyrelserna den statliga myndighet som är bäst lämpad att samordna relevanta delar av arbetet inom strategin. Länsstyrelserna har under de senaste åren haft många uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen är en länk mellan lokal, regional och nationell nivå. Länsstyrelsernas ansvar och roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska förtydligas, stärkas och bli mer långsiktigt, bl.a. genom:

1. Ett förtydligt och stärkt uppdrag.
2. Att särskilda länsamordnare tillsätts.
3. Att verka för operativt samarbete och förbättrad koordinering i länet.
4. Att stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och i sam-verkan med andra myndigheter och organisationer bidra med regionalt kunskapsstöd.

### **Årliga lägesrapporter från myndigheterna**

Myndigheter som har ansvar och uppdrag inom den nationella strategin ska årligen lämna lägesrapporter till regeringen. I rapporterna ska bl.a. ingå analyser, behov och bedömningar av nuläget, brister, framtida behov och utvecklingsområden.

De nationella myndigheter som har identifierats av regeringen och som har uppdrag inom strategins område ska årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive myndighets ansvarsområde.

Länsstyrelserna som ansvarar för samordning på regional nivå får också i uppdrag att årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive läns ansvarsområde.

### **Åtgärdsprogram från regeringen**

Regeringen ska årligen upprätta åtgärdsprogram för kommande satsningar inom området för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Ett årligt åtgärdsprogram är en form av handlingsplan från regeringen som ska innehålla nuläge-

sanalyser, resultat från sammanställningar, utvärderingar och uppföljningar. Åtgärdsprogrammet ska också innehålla politiska prioriteringar och beskrivning av inriktning och åtgärder.

Skr. 2016/17:10  
Bilaga 3

## **Uppföljningsstruktur och uppföljningsfunktion**

Regeringens årliga åtgärdsprogram är tillsammans med målstrukturen, indikatorer, lägesrapporter och uppföljningen och utvärdering av strategin de organisatoriska förutsättningarna regeringen har för att nå det övergripande målet, men även för att uppnå strategins syften om en förbättrad styrning, ökad samordning och samverkan. För att effekterna av samhällets insatser ska kunna mätas bättre är målstrukturen kopplad till ett uppföljnings- och utvärderingssystem.

De långsiktiga målen i uppföljnings- och utvärderingssystemet anger inriktningen för arbetet som helhet. Tidsatta och tydliga krav ska kontinuerligt ställas på myndigheternas uppföljning och återrapportering av genomförda aktiviteter, prioriterade delmål och resultat. Ett sätt att bygga in uppföljning i arbetet med den nationella strategin är att uppföljning också görs med ett kortare perspektiv, t.ex. årsvis. Detta gynnar att aktiviteter kommer igång och följs upp.

## **Den nationella strategins åtta långsiktiga målområden**

Den nationella strategin består av åtta långsiktiga mål. Inom varje målområde finns det sedan ett antal prioriterade delmål. Det första målet handlar om nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning. Det andra målet rör kunskap, kompetens och forskning. Våldsförebyggande arbete är i fokus på det tredje målområdet. Det fjärde målet är riktat till rättsväsendet. Mål fem till sju berör skydd, stöd och behandling till våldsutsatta kvinnor och barn. Det åttonde målet har fokus på säkra insatser för våldsutövare. Nedan följer den nationella strategins åtta målområden.

### **Målområde 1: Nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning**

Den nationella styrningen, organiseringen, samordningen och uppföljningen av strategin ska öka kvaliteten, effektiviteten, och långsiktigheten i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

### **Målområde 2: Kunskap, kompetens och forskning**

Befintlig kunskap och kompetens ska systematiseras och spridas. Praktiken ska vara kunskapsbaserad och yrkesverksamma ska ha relevant kompetens för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter. Forskning ska stärkas och verkningsfulla metoder ska utvecklas, målgruppsanpassas samt omsättas i praktiken i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

**Målområde 3: Våldsförebyggande arbete**

Samhällets insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska stärkas, systematiseras och samordnas inom samtliga relevanta områden och på alla våldspreventiva nivåer.

**Målområde 4: Ett proaktivt, likvärdigt och samordnat rättsväsende**

Rättsväsendets förmåga att förebygga och beivra mäns våld mot kvinnor och barn samt hedersrelaterat våld och förtryck ska stärkas.

**Målområde 5: Skydd, stöd och behandling för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck**

Samhällets insatser för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

**Målområde 6: Skydd, stöd och behandling för kvinnor som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck**

Samhällets insatser för kvinnor som utsätts för mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

**Målområde 7: Skydd, stöd och behandling för barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck**

Samhällets insatser för flickor och pojkar som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

**Målområde 8: Säkra insatser för pojkar och män som utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck**

Samhällets insatser för att förhindra att pojkar och män utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck ska ske med utgångspunkt i de utsattas säkerhet och våldsutövarens ansvar för sina gärningar. Insatserna ska vara individuellt anpassade och av god kvalitet.

## Förteckning över remissinstanser (SOU 2015:55)

Skr. 2016/17:10  
Bilaga 4

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Norrköpings tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brå, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Boverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Institutionen för vård och omsorg, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Folkbildningsrådet, Universitetskanslerämbetet, Uppsala Universitet (Nationellt Centrum för Kvinnofrid), Lunds universitet, Göteborgs Universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning), Stockholms Universitet, Umeå universitet, Linköpings Universitet, Karolinska institutet, Örebro universitet, Malmö högskola, Centrum för Andrologi och Sexualmedicin (CASM) vid Karolinska universitetssjukhuset, Norrbottens läns landsting, Stockholms läns landsting, Örebro läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Borås kommun, Eksjö kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kristianstad kommun, Laholms kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Sollentuna kommun, Södertälje kommun, Stockholms kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Vellinge kommun, Västerås kommun, Örebro kommun, Kammarkollegiet (Arvsfondsdelegationsenheten), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Brottsofferjouren Sverige, Föreningen Skyddsvärnet, Föreningen Sveriges Socialchefer, Män för jämställdhet, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Rikskriscentrum, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU, Riksorganisation mot hedersvåld (GAPF), Rädda Barnen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Stiftelsen Tryggare Sverige, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kristna Råd, Transföreningen FPES, Unizon, Länsstyrelsen i Skåne län.

Yttrande har även inkommit från Länsstyrelsen i Skåne län, Zonta International Distrikt 21 och Sollentuna kvinnojour.

Värmlands läns landsting, Haparanda kommun, Hulstfreds kommun, Kungsörs kommun, Landskrona kommun, Ljusnabergs kommun, Tidaholms kommun, Tjörns kommun, Barnens rätt i samhället (BRIS), Kvinnors nätverk, SISU Idrottsutbildarna, Sveriges Kvinnolobby, SPF Seniorerna, Systerjouren Somaya, Terrafem, Tjejers rätt i samhället och UN Women Sverige har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått.



## Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 2016.

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Åsa Regnér

---

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:10 Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.