

Kommittédirektiv



Uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet

**Dir.
2014:55**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska följa upp och analysera utvecklingen mot jämställdhet och jämställdhetspolitikens genomförande samt bedöma politiska insatsers effektivitet i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva utvecklingen mot jämställdhet i samhället under de senaste tio åren,
- följa upp och bedöma effektivitet och måluppfyllelse i jämställdhetspolitiken, samt
- bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2015.

Jämställdhetspolitiska mål vägleder politiken

Jämställdhet har sedan länge varit en angelägen fråga i den svenska samhällsdebatten, men det var först under 1970-talet som jämställdhetspolitik kom att behandlas inom ramen för den etablerade politiken. Till en början uppmärksammades jämställdhetsfrågan främst inom arbetsmarknadspolitik. Kraven på jämställdhet gick hand i hand med den ökade efterfrågan på arbetskraft och utvecklingen av välfärden. När

jämställdhet formulerades som ett politiskt problem erkändes frågan som en gemensam samhällelig angelägenhet som borde lösas med gemensamma politiska ansträngningar. Efter hand breddades jämställdhetspolitiken till flera områden, t.ex. utbildnings-, socialförsäkrings-, demokrati- och familjepolitiken. Vissa frågor som i dag är centrala inom jämställdhetspolitiken, såsom mäns våld mot kvinnor, fick särskilt fokus under 1990-talet. I dag uppmärksammas jämställdhetsaspekter inom i stort sett alla politikområden. Internationellt har främjandet av jämställdhet och kvinnors egenmakt varit ett centralt inslag i Sveriges utrikes-, säkerhets- och utvecklingspolitik sedan 1980-talet.

Med anledning av propositionen Delad makt – delat ansvar slogs det övergripande målet fast att kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden (prop. 1993/94:147, bet.1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290). I samma proposition presenterades också förändringar när det gäller genomförandet av jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsintegrering kombinerat med särskilda åtgärder slogs fast som strategi för genomförandet.

Efter 18 år med oförändrat mål inom jämställdhetspolitiken beslutade riksdagen 2006 om nya mål i enlighet med förslagen i propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257). Beslutet innebar ett nytt mål, som gäller än i dag, om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Till det nya målet fastställdes fyra delmål som ska vägleda regeringens politik att uppnå det övergripande målet. De fyra delmålen är

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

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) inrättades 1980 med uppgift att utöva tillsyn över lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagen ersattes i januari 1992 av jämställdhetslagen (1991:433). JämO:s tillsyn utökades

till fler samhällsområden än arbetslivet genom lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Dessa lagar samt jämställdhetslagen upphörde att gälla när diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009. Samtidigt inordnades JämO:s verksamhet i den då nybildade myndigheten Diskrimineringsombudsmannen.

Anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder under utgiftsområde 13 används för att stödja projekt och insatser som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män. Anslaget används främst till insatser för att stärka jämställdhetsintegrering och påskynda utvecklingen inom prioriterade och eftersatta områden. Under 2007–2010 satsades 1,6 miljarder kronor och för perioden 2011–2014 nästan 1 miljard kronor på insatser inom jämställdhetsområdet.

Årlig uppföljning i budgetpropositionen

Regeringen har genom åren följt upp jämställdhetspolitiken på olika sätt. En reguljär uppföljning sker årligen i budgetpropositionen där jämställdhetspolitikens resultat redovisas på en övergripande nivå. Sedan 2002 redovisas den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män också i en bilaga till finansplanen i budgetpropositionen. Från och med 2013 har bilagan fått en mer analytisk riktning än tidigare. I en särskild bilaga redogörs för könsfördelningen i statliga myndigheters styrelser och insynsråd m.m. Mer omfattande uppföljningar av insatser på jämställdhetspolitikens område har bl.a. gjorts i olika skrivelser. Parallellt med uppföljningen av sakpolitiken utifrån jämställdhetsmålen görs även uppföljningar av arbetet med jämställdhetsintegrering. Uppföljningar som har bäring på jämställdhetspolitikens utfall görs också i statliga myndigheter samt på regional eller landstings- och kommunal nivå. En av de mer kända produkterna där jämställdhetens utveckling följs upp brett och översiktligt vartannat år är

Statistiska centralbyråns (SCB:s) fickbok På tal om kvinnor och män – Lathund om jämställdhet.

Uppdraget att följa upp utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet

Såsom redovisats ovan görs redan i dag en rad uppföljningar när det gäller olika delar av jämställdhetspolitiken. Mer omfattande, systematiska och analytiska uppföljningar saknas emellertid. Till det kommer att tyngdpunkten i de uppföljningar som gjorts främst har legat på uppföljning av åtgärder snarare än på effekter. Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07) konstaterade i sitt betänkande Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66) att uppföljningen av jämställdhetspolitiken är bristfällig, vilket gör det svårt att bedöma i vilken mån de jämställdhetspolitiska insatserna har någon verkan och om målen uppnås. Utredningen är den första och hittills enda samlade uppföljningen av jämställdhetspolitiken mot bakgrund av samhälls- och omvärldsförändringar i stort och med avseende på måluppfyllelse.

I propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155) bedömde regeringen att en utvärdering av måluppfyllelsen borde göras vart fjärde år. Vidare bedömdes i propositionen att etappmål och indikatorer borde utarbetas i syfte att systematisera och förbättra uppföljning och utvärdering. Mot bl.a. denna bakgrund uppdrog regeringen i september 2008 åt SCB att utveckla jämställdhetsstatistiken och föreslå indikatorer för jämställdhetspolitiken. Uppdraget redovisades i den del som avser indikatorerna i december 2010 och i sin helhet den 31 januari 2012 (U2012/424/JÄM). SCB har tagit fram 88 indikatorer. Den utvecklade statistiken och indikatorerna finns på SCB:s webbplats. I departementspromemorian Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken (Ds 2013:37) föreslås en struktur för en sammanhållen uppföljning av jämställdhetspolitiken med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen och de indikatorer som SCB har utarbetat.

Den innebär i korthet att årliga uppföljningar ska göras i regeringens budgetproposition utifrån ett antal huvudindikatorer och återkommande tematiska uppföljningar utifrån jämställdhetsmålen och med givna indikatorer.

En årligt återkommande bedömning av politikens resultat och återkommande tematiska uppföljningar behövs som underlag för en kontinuerlig utveckling av åtgärder och insatser. Den fyller dock inte behovet av en genomgripande uppföljning, utvärdering och analys av jämställdhetens utveckling i stort mot bakgrund av mer långsiktiga och djupgående samhällsförändringar och politiska trender, såväl nationellt som internationellt. Som tidigare framgått är det snart tio år sedan en grundlig genomgång senast gjordes av Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07).

Hur har jämställdheten påverkats av samhällsutvecklingen de senaste tio åren?

Samhället har genomgått väsentliga förändringar sedan Jämställdhetspolitiska utredningen såg över jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet 2004 – 2005 och redovisade resultaten i betänkandet Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66). Samhällsförändringarna inbegriper bl.a. en fortgående ekonomisk kris som skakat västvärlden i form av en finanskris, följd av en europeisk skuldcrisis. Det har också påverkat Sveriges ekonomiska och politiska förutsättningar.

Inom välfärdssektorn har det skett ett paradigmskifte med större valfrihet för den enskilda konsumenten och flera privata utförare av vård, skola och omsorg. Den demografiska utvecklingen innebär i hela västvärlden en åldrande befolkning med färre födda och allt fler som lever längre, vilket på olika sätt påverkar både människors liv och välfärdssystemens förutsättningar.

En mycket snabb och genomgripande it-utveckling, inte minst när det gäller sociala medier, har inneburit tillgång till snabb information och breda kontaktytor som på många sätt revolutionerat arbetslivet och personliga relationer.

Anonymiteten på nätet har emellertid också öppnat för nedsättande och kränkande omdömen om och reella hot mot framför allt kvinnor. Kunskapen om vad det innebär att ständigt vara tillgänglig och de alltmer flytande gränserna mellan arbete och fritid är outvecklad, men det finns skäl att misstänka att det kan bidra till en ökad stress för den enskilda individen.

Bland annat på grund av oron i världen ökade utrikes födda kvinnor och män kraftigt sin andel av Sveriges befolkning mellan 2006 och 2011. Eftersom sysselsättningen i Sverige bland utrikes födda personer generellt sett är väsentligt lägre än bland inrikes födda, löper många en påtaglig risk att drabbas av ekonomiskt och socialt utanförskap. Det gäller i särskilt hög grad kvinnor.

Pojkarna har i genomsnitt sämre betyg än flickorna i grundskolan och detsamma gäller män och kvinnor i gymnasieskolan. Medan en betydligt större andel kvinnor än män examineras från högskolan tar en större andel män ut licentiatexamen. Lika många kvinnor som män har de senaste åren avlagt doktorsexamen. Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor och män har varit relativt stabilt med undantag för en liten nedgång under den finansiella krisen 2008 och 2009. Oförändrat är också att kvinnor och män arbetar i olika yrken, sektorer och befattningar, att kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män, att kvinnor har fler och längre perioder av frånvaro från arbetet och att de, trots en utjämning sedan 2000, fortfarande utför mer av hemarbetet än männen. Löneskillnaderna har minskat marginellt men består i stort. Föreställningar och normer som omger kön och sexuell läggning kan också innebära olika förutsättningar på arbetsmarknaden för heterosexuella kvinnor och män jämfört med homo- och bisexuella kvinnor och män samt transpersoner.

Antalet anmälda fall av misshandel av kvinnor har under en lång tid ökat, vilket enligt Brottsförebyggande rådet till en viss del förklaras med att fler fall anmäls. Ensamstående mammor som främst utsätts för våld av närstående och kvinnor som blir utsatta för våld i yrkeslivet är två särskilt utsatta grupper (Brå 2013). En annan utsatt grupp är homo- och bisexuella kvinnor och män samt transpersoner.

- Utredaren ska mot bakgrund av samhällsutvecklingen de senaste tio åren och med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats såväl nationellt som regionalt. En särskild analys ska avse utvecklingen för utrikesfödda kvinnor och män.

Hur effektivt genomförs jämställdhetspolitiken?

Jämställdhetsintegrering, som är en internationellt etablerad strategi för att bedriva jämställdhetsarbete, är sedan 1990-talet regeringens övergripande strategi för jämställdhetspolitiken såväl nationellt som internationellt. Det innebär att all verksamhet ska bedrivas med utgångspunkt i kvinnors och mäns respektive villkor och behov. Ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i alla delar av beslutsprocessen och de aktörer som normalt sett deltar i beslutsprocessen har ansvar för att så sker. I regeringen innebär det att varje statsråd ansvarar för jämställdhet inom sitt politikområde och att jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna jämställdhetspolitiken. För att stimulera, utveckla och skynda på förändringsarbetet kompletteras strategin med särskilda, tillfälliga insatser. Detta är en väl beprövad och fungerande ordning. På uppdrag av jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:7) lämnade Statskontoret 2004 underlag för hur den framtida styrningen och organisationen för jämställdhetspolitikens borde utformas. Statskontoret, som fann starka skäl att förbättra styrningen på flera områden, ansåg inte att någon myndighet för jämställdhetspolitiken borde bildas. Regeringen har sedan 2007 genomfört en satsning på totalt 2,6 miljarder kronor för att utveckla och förstärka jämställdheten, vilket är den ojämförligt största satsning någonsin. Mot den bakgrunden finns det anledning att på nytt analysera förutsättningarna för jämställdhetspolitikens genomförande.

- Utredaren ska med utgångspunkt i sin analys av utvecklingen mot jämställdheten bedöma effektiviteten

i jämställdhetspolitikens genomförande. Om utredaren, mot bakgrund av sin analys, bedömer att dels stödet till aktörerna som ansvarar för politikens genomförande, dels uppföljning och utvärdering av politikens genomförande kan effektiviseras med organisatoriska eller andra strukturella förändringar får utredaren lämna förslag till en sådan struktur. Om förslaget innebär kostnadsökningar, för staten ska utredaren lämna förslag till finansiering.

En översyn av målen och indikatorerna

Som framgår inledningsvis beslutade riksdagen 2006 om ett nytt övergripande mål för jämställdhetspolitiken och fyra delmål. Regeringens förslag i 2009 års budgetproposition (prop. 2008/09:1, 13, avsnitt 5.3) om att den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå ledde till att målen för jämställdhetspolitiken upphörde och ersattes av *ett* mål, identiskt med det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det beslutades av riksdagen hösten 2008 (bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Delmålen kvarstår dock på så sätt att de huvudsakligen anger den inriktning som styr regeringens politik. SCB har, som redan nämnts, på regeringens uppdrag utarbetat indikatorer kopplade till de olika delmålen för att göra det möjligt att mäta måluppfyllelsen.

De jämställdhetspolitiska målen har påverkat styrningen av regeringens politik. I dag finns det också flera tidsangivna eller övergripande uppdrag som rör jämställdhet och förutsättningar för jämställdhet integrerade i flera olika politikområden. Dessa finns exempelvis i de årliga regleringsbrev och budgetpropositionerna.

Det har nu gått åtta år sedan Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07) lämnade förslag till de jämställdhetspolitiska mål som riksdagen beslutade om 2006 och som fortfarande gäller. Mot bakgrund av bl.a. samhällsutvecklingen kan det emellertid finnas behov att justera eller förtydliga såväl det övergripande målet och delmålen som indikatorerna.

- Utredaren ska mot bakgrund av sin analys se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter från myndigheter, organisationer, arbetsmarknadens parter och andra aktörer som arbetar med jämställdhetsfrågor. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt ta del av relevant forskning.

Utredaren ska utgå ifrån Sveriges internationella åtaganden, bl.a. FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor från 1980 (CEDAW) och samarbetet om jämställdhet inom ramen för EU och FN, och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. Uppdraget omfattar inte diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering på grund av kön och inte heller Diskrimineringsombudsmannens uppdrag som rör dessa bestämmelser.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2015.

(Utbildningsdepartementet)