

Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten



MISSIV

DATUM
2024-06-14
ERT DATUM
2023-08-03

DIARIENR
2023/121-5
ER BETECKNING
A2023/01066

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av
Jämställdhetsmyndigheten och att analysera myndighetens
bidragsgivning**

Regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) gav den 3 augusti 2023 i uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/08016). I uppdraget har därutöver ingått att särskilt analysera Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten (2024:12)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Hanna André, föredragande, utredarna Matilda Albertsson, Lisa Hörnström Bokerud och Charlotte Andersson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Hanna André

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Statskontorets samlade bedömning	9
1.2	Statskontorets förslag	14
1.3	Läsanvisning	20
2	Regeringens styrning av Jämställdhetsmyndigheten	21
2.1	Sammanfattande iakttagelser	21
2.2	Jämställdhetsmyndigheten ska bidra till styrningen och genomförandet av jämställdhetspolitiken	21
2.3	Regeringen styr i hög grad Jämställdhetsmyndigheten genom uppdrag	25
2.4	Stora delar av Jämställdhetsmyndighetens verksamhet finansieras med sakanslag	29
3	Jämställdhetsmyndighetens interna styrning och ledning	37
3.1	Sammanfattande iakttagelser	37
3.2	Flera strategier för att säkra kompetensförsörjningen	38
3.3	Myndigheten har ett fungerande system för att styra, planera och följa upp verksamheten	41
3.4	Ny organisation har förbättrat förutsättningarna för att leda men inte att samordna verksamheten	44
3.5	Den interna kulturen försämrar både arbetsmiljön och arbetsbelastningen	51
4	Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning	59
4.1	Sammanfattande iakttagelser	59
4.2	Utgångspunkter för vår analys	60
4.3	Myndigheten fördelar flera statsbidrag till civilsamhället	61
4.4	Jämställdhetsmyndigheten har organiserat bidragsgivningen på ett nytt sätt	66
4.5	Ett pågående utvecklingsarbete för att stärka kontrollen av bidragsgivningen	69
4.6	Kontroll och uppföljning har utvecklats men det finns fortfarande utmaningar	73
4.7	Myndigheten behöver hantera riskerna med utökade kontroller	76
5	Jämställdhetsmyndighetens resultat och uppföljning	79
5.1	Sammanfattande iakttagelser	79
5.2	Jämställdhetsmyndigheten arbetar mot alla delar av förvaltningen	80

5.3	Jämställdhetsmyndigheten fullgör i stort sitt instruktionsenliga uppdrag	81
5.4	Jämställdhetsmyndigheten arbetar främst genom länsstyrelserna mot den regionala och lokala nivån	88
5.5	Samverkan med organisationer med närliggande uppdrag	90
5.6	Resultatredovisningen ger en tydlig bild av myndighetens verksamhet	92

	Referenser	97
--	-------------------	-----------

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	101
2.	Genomförande av uppdraget	105

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utfört en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.¹ I uppdraget har det även ingått att särskilt analysera myndighetens bidragsgivning. Vi har analyserat och bedömt hur Jämställdhetsmyndigheten fullgör sina uppgifter samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat. Vi har bland annat analyserat Jämställdhetsmyndighetens interna styrning, ledning och uppföljning samt hur myndigheten samverkar med andra aktörer. Vi har även analyserat hur regeringen styr Jämställdhetsmyndigheten.

Statskontorets samlade bedömning är att Jämställdhetsmyndigheten i allt väsentligt fullgör sitt uppdrag och genomför de uppgifter som anges i myndighetens instruktion. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten är skickliga på att hantera sitt tvärspektoriella uppdrag, vilket innebär att verka genom andra aktörer genom att stödja och samordna dessa. Jämställdhetsmyndighetens samverkansparter och målgrupper är nöjda med myndighetens arbete och beskriver myndigheten som kompetent och lyhörd för olika verksamheters behov. Däremot har Jämställdhetsmyndigheten inte i samma utsträckning svarat upp mot den instruktionsenliga uppgiften som innebär att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken.

Regeringens styrning av Jämställdhetsmyndigheten präglas av en stor mängd uppdrag med tillhörande medel från sakanslag. Uppdragen ligger i linje med Jämställdhetsmyndighetens instruktion och innebär att regeringen i praktiken styr vilka perspektiv myndigheten ska arbeta med inom ett område, och specificerar vilka insatser myndigheten ska genomföra. Sammanlagt består över hälften av myndighetens intäkter av särskilda medel i form av sakanslag kopplade till uppdrag. Finansieringen försämrar myndighetens förutsättningar att genomföra verksamheten effektivt och följer inte rådande principer för myndigheternas verksamhetsfinansiering.

Vår analys visar att den interna styrningen och kontrollen inom Jämställdhetsmyndigheten är tillfredsställande i stort. Myndigheten genomför sina uppdrag och uppgifter, trots svåra finansiella förutsättningar. Jämställdhetsmyndigheten använder en verksamhetslogik som ger en överblick över den samlade verksamheten som fungerar både internt och externt. Men myndigheten behöver förbättra arbetsmiljön och arbeta för att öka tilliten i organisationen. Myndigheten kan också använda sin samlade kompetens effektivare.

¹ Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

Jämställdhetsmyndighetens arbete med att utveckla sin bidragsgivning har pågått under tiden vi har genomfört myndighetsanalysen. Myndigheten har bedrivit ett intensivt utvecklingsarbete som bland annat har resulterat i nya rutiner, arbetssätt och riskanalyser. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten därmed har bättre förutsättningar för mer effektiva kontroller i samband med kommande utlysningar av bidrag. Men utmaningar kvarstår, framför allt när det gäller att långsiktigt säkerställa den kompetens som krävs i handläggningen av bidragsgivningen. Jämställdhetsmyndigheten behöver också bevaka att de ökade kontrollerna ger nyttor som motsvarar kostnaderna.

1 Slutsatser och förslag

Jämställdhetsmyndigheten inrättades den 1 januari 2018 och är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Myndighetens huvudsakliga uppgifter är att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten utifrån vår modell för myndighetsanalyser. Det innebär att vi har undersökt myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. I uppdraget har också ingått att särskilt analysera Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning. Vi har även haft i uppdrag att vid behov föreslå åtgärder som regeringen och Jämställdhetsmyndigheten ska vidta för att förbättra myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Vi beskriver hur vi har genomfört uppdraget i bilaga 2.

I det här kapitlet redogör vi för våra slutsatser i avsnitt 1.1 och våra förslag i avsnitt 1.2. Båda utgår ifrån vår analys och våra iakttagelser i kapitel 2–5.

1.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets samlade bedömning är att Jämställdhetsmyndigheten i allt väsentligt fullgör sitt uppdrag och genomför de uppgifter som anges i myndighetens instruktion. Sammanfattningsvis drar vi följande slutsatser utifrån vår analys:

- Jämställdhetsmyndigheten fullgör i stort sina uppgifter i förhållande till instruktion, regeringsuppdrag och resurser.
- Regeringens finansiella styrning försämrar myndighetens förutsättningar att arbeta effektivt.
- Regeringens styrning innebär att myndigheten fokuserar på delmål 6 – Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.
- Myndighetens interna styrning, ledning och uppföljning fungerar, men tilliten behöver öka och den samlade kompetensen i organisationen kan användas effektivare.
- Myndigheten har utvecklat sin bidragsgivning men en del arbete återstår.

1.1.1 Jämställdhetsmyndigheten fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regeringsuppdrag och resurser

Vår analys visar att Jämställdhetsmyndigheten fullgör sina uppgifter. Vi bedömer bland annat att Jämställdhetsmyndigheten hanterar sitt tvärsektoriella uppdrag skickligt, alltså att verka genom andra i sin stöd- och samordningsverksamhet. Både företrädare för Regeringskansliet och för målgrupper i andra myndigheter och organisationer är nöjda med Jämställdhetsmyndighetens arbete.

Jämställdhetsmyndigheten får förhållandevis många uppdrag under året, och levererar på uppdragen med kvalitet. Myndigheten har snabbt kunnat anpassa sig till och svara upp mot regeringens styrning med uppdrag som har ökat myndighetens fokus på delmål 6 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Däremot har Jämställdhetsmyndigheten inte i samma utsträckning svarat upp mot den instruktionsenliga uppgiften att bidra till jämställdhetspolitiken. Det handlar då främst om uppgiften att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken. Vi och flera aktörer som vi har intervjuat och som representerar myndighetens målgrupper bedömer att Jämställdhetsmyndigheten är en något försiktig myndighet, som sällan föreslår hur politiken kan utvecklas för att bidra till att uppnå målen i jämställdhetspolitiken.

1.1.2 Myndigheter och organisationer med närliggande verksamheter är nöjda med Jämställdhetsmyndighetens stöd, medan stödet till kommuner och regioner varierar

Många av de målgrupper som vi har intervjuat är nöjda med Jämställdhetsmyndighetens arbete, till exempel rapporter, stöd och forum för samverkan. De beskriver medarbetare på Jämställdhetsmyndigheten som ambitiösa, kompetenta, samarbetsinriktade och lyhörda för olika verksamheters behov. De uppskattar också att det finns en ansvarig sektorsmyndighet som håller ihop arbetet inom jämställdhetsområdet och som har en överblick över jämställdhetspolitiken och den jämställdhetspolitiska utvecklingen.

Jämställdhetsmyndigheten uppfyller en viktig roll även i statens arbete gentemot regional och lokal nivå, som myndigheten huvudsakligen bedriver genom länsstyrelserna. Men det stöd som kommuner och regioner får ser olika ut. Länsstyrelserna har olika förutsättningar för att arbeta systematiskt med jämställdhetsfrågor gentemot kommuner och regioner. Vår analys pekar på att stora och resursstarka länsstyrelser har bättre förutsättningar att ta emot Jämställdhetsmyndighetens stöd och omsätta det på kommunal nivå än länsstyrelser som inte kan avsätta lika mycket resurser.

1.1.3 Regeringens finansiella styrning försämrar myndighetens förutsättningar att arbeta effektivt

Regeringens styrning av Jämställdhetsmyndigheten präglas av en stor mängd uppdrag med tillhörande medel från sakanslag. Samtidigt har förvaltningsanslaget minskat över tid. Under 2023 bestod över hälften av myndighetens intäkter av särskilda medel i form av sakanslag eller bidrag kopplade till uppdrag.

Den finansiella styrningen innebär flera problem och försämrar myndighetens förutsättningar att arbeta effektivt eftersom en sådan stor andel av myndighetens finansiering är bunden till tidsbegränsade uppdrag. Det innebär att Jämställdhetsmyndighetens möjligheter att planera sin verksamhet försvåras. Den finansiella styrningen försvårar också myndighetens kompetensförsörjning, både på kort och lång sikt. Jämställdhetsmyndigheten har i praktiken att välja mellan att rekrytera tillsvidareanställd personal för att genomföra uppdrag med tidsbegränsad finansiering eller att lägga tid och resurser på att rekrytera visstidsanställd personal eller köpa in konsulttjänster för varje uppdrag. Det senare alternativet tar också tid från att genomföra uppdragen, och kan göra det svårare att få sökande med rätt kompetens eftersom anställningarna är tidsbegränsade.

Regeringens finansiering begränsar också Jämställdhetsmyndighetens utrymme som expertmyndighet och deras roll att själva ägna sig åt att bedöma vilken verksamhet som är mest effektiv för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Vi bedömer att myndigheten i stället har fått mer av en stabs- eller leverantörsroll i relation till regeringen.

1.1.4 Finansieringen följer inte rådande budgeteringsprinciper

Finansieringen av Jämställdhetsmyndigheten följer inte rådande principer för myndigheternas verksamhetsfinansiering. Förvaltningskostnader ska inte budgeteras eller finansieras under ett sakanslag, och finansieringen av permanenta uppgifter hos en myndighet bör ske med permanenta medel inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.²

1.1.5 Regeringens styrning innebär fokus på delmål 6

Både den nuvarande regeringen och tidigare regeringar har fokuserat sitt arbete inom jämställdhetspolitiken på delmål 6, som handlar om att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Det innebär att myndigheten får jämförelsevis mindre utrymme att bidra till styrningen och genomförandet av de övriga fem jämställdhetspolitiska delmålen.

² Se Regeringskansliet. (2023). *Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper*, och Bet. 2000/01:FiU27.

Vi kan konstatera att inom delmål 6 är det tydligt för myndigheten och dess målgrupper vad regeringen vill åstadkomma inom området och vilka insatser som är prioriterade för att nå dit. Regeringens prioritering av delmålet har också fått genomslag i hur Jämställdhetsmyndigheten är organiserad och hur myndigheten fördelar sina interna resurser. Inom delmålet har regeringen fattat beslut om en särskild strategi med konkreta etappmål och utpekade insatser inom olika områden. För Jämställdhetsmyndigheten dominerar de särskilda uppdragen och de öronmärkta medlen inom detta område. En positiv effekt av denna styrning som både myndigheten och myndighetens målgrupper och samverkansparter tar upp, är att regeringen genom sin styrning förtydligar och konkretiserar vad Jämställdhetsmyndigheten och andra ska göra. Dessutom bidrar styrningen till Jämställdhetsmyndighetens legitimitet, genom att förtydliga myndighetens roll och mandat.

Men regeringens styrning riskerar däremot att leda till att Jämställdhetsmyndigheten tappar sitt fokus på helheten inom det jämställdhetspolitiska området. En risk är också att synergier mellan de olika delmålen går förlorade. Målgrupperna beskriver också att myndighetens arbete inom de övriga delmålen är mindre konkret och tydligt, eftersom de övriga delmålen saknar motsvarande strategier och etappmål.

1.1.6 Den interna styrningen, ledningen och uppföljningen fungerar, men tilliten behöver öka och myndigheten kan använda den samlade kompetensen effektivare

Vår analys visar att den interna styrningen och kontrollen inom Jämställdhetsmyndigheten är tillfredsställande i stort. Myndigheten lyckas genomföra sina uppgifter och uppdrag, trots svåra finansiella förutsättningar. Myndigheten använder en verksamhetslogik som ger en överblick över den samlade verksamheten som fungerar både internt och externt. Resultatredovisningen ger en bild av verksamheten och dess kostnader som går att förstå och följa över tid. Men vi kan också konstatera att myndigheten både i sin verksamhet och i sin resultatredovisning har valt att lyfta fram sitt uppföljande, stödjande och kunskapsspridande uppdrag, medan de utvecklande och mer policynära uppgifterna är svårare att identifiera. Myndighetens målgrupper efterfrågar däremot att Jämställdhetsmyndigheten i större utsträckning tar en sådan utvecklande och policynära roll.

Myndigheten har arbetat för att skapa en långsiktigt stabil situation för personalen, trots de svåra planeringsförutsättningar som regeringens finansiering av verksamheten innebär. Myndigheten har också lyckats rekrytera och behålla den personal som behövs för att kunna genomföra sitt samlade uppdrag.

Vi kan däremot se att Jämställdhetsmyndigheten har svårt att dra nytta av sina kompetenser i organisationen fullt ut och att myndigheten arbetar i ”stuprör”, det vill säga att kompetensutnyttjandet över enhets- och avdelningsgränser är mindre än vad det skulle kunna vara. Även företrädare för målgrupperna ser behov av bättre samordning inom Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten behöver ofta till exempel

både generalister och experter, som kan gå in och bistå i olika delar av arbetet. Det är därför centralt att myndighetsledningen kan bemanna klokt och även kan ompröva en given bemanning, liksom att ledningen kan bemanna uppdrag över och mellan enhets- och avdelningsgränser. Jämställdhetsmyndigheten har inlett ett arbete med ambitionen att kunna dra nytta av hela myndighetens resurser i arbetet med inkommande uppdrag. Vi anser att det är viktigt att myndigheten fullföljer detta arbete.

Vår analys visar också att både medarbetarna och vissa chefer upplever att rutinen för att ta fram rapporter till regeringen är tidskrävande. En alltför rigid process riskerar att ta onödig tid och resurser från medarbetarna, tid som i stället hade kunnat användas till att exempelvis fördjupa analysen eller att få fram tydligare förslag i en rapport. Det är vår bedömning att medarbetarna och cheferna i större utsträckning skulle kunna använda sig av processen mer flexibelt och anpassa nivån på kvalitetssäkringen efter digniteten på rapporterna.

En viktig faktor för en god förvaltningskultur är ”tonen i toppen”.³ Den högsta ledningens språk, attityd och förhållningssätt till chefer och medarbetare, har stor betydelse för kulturen i en myndighet. Vår analys visar att den interna kulturen på Jämställdhetsmyndigheten präglas av ett stundtals destruktivt ledarskap. Medarbetarna upplever en hög arbetsbelastning och stress, trots att de i grunden trivs på myndigheten och känner ett stort engagemang för uppdraget. Både medarbetarundersökningar och våra intervjuer visar att det finns ömsesidiga brister i förtroendet och tilliten mellan medarbetarna och myndighetsledningen. Myndighetens process för kvalitetssäkring av rapporter är en faktor som kan ha bidragit till både stress och en känsla hos medarbetarna av att inte vara betrodd. Dessutom förekommer upplevelser av mobbning och kränkande särbehandling inom myndigheten. Det är heller inte tydligt hur myndighetens ledningsstruktur bidrar till en effektiv verksamhet. Den strategiska ledningsgruppens roll och bidrag är otydlig för verksamheten.

1.1.7 Bidragsgivningen har utvecklats men det återstår en del arbete

Vi kan konstatera att Jämställdhetsmyndigheten har utvecklat sitt arbete med bidragsgivningen. Myndigheten har utvecklat kontrollerna inom bidragsgivningen och det finns nu bättre förutsättningar för mer effektiva kontroller i samband med kommande utlysningar av bidrag. Myndigheten har bedrivit ett intensivt utvecklingsarbete som har resulterat i nya rutiner, arbetssätt och riskanalyser. Detta är viktiga inslag i effektiva kontroller av statsbidragens användning.

³ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*. (OOS 42), s. 36.

Men det finns fortfarande utmaningar, exempelvis när det gäller att långsiktigt säkerställa den kompetens som krävs i handläggningen av bidragsgivningen. Det gäller inte minst den ekonomiska kompetensen. Myndigheten uppger också att de upphandlar ett systemstöd för handläggningen som ska införas under hösten 2024. Statskontoret har tidigare konstaterat att ett adekvat systemstöd är väsentligt för att myndigheten ska kunna genomföra effektiva kontroller.

Det finns en risk att mer omfattande kontroller i form av verksamhetsbesök och andra resurskrävande insatser, ökar myndighetens kostnader. Men Statskontoret har funnit att det inte finns några uppgifter om kostnaderna för kontroller och hur de har utvecklats under ett antal år.

Statskontoret konstaterar också att de ökade kontrollerna kan bidra till en ökad administrativ belastning på bidragsmottagarna. Vi anser därför att det är viktigt att myndigheten fortsätter att stödja de organisationer som tar emot bidrag så att de har bra förutsättningar att hantera kontrollerna.

Det har också kommit fram att myndigheten efterfrågar fler grunder för avslag i förordningarna, exempelvis i förordningen om statsbidrag till kvinnors och flickors organisering. Nuvarande utformning av förordningarna gör det svårt att avslå ansökningar från organisationer som tidigare har uppvisat brister. Statskontoret anser, i likhet med i tidigare analyser av statsbidrag, att varje enskild stödförordning bör vara utformad så att den fullt ut skapar förutsättningar för korrekta utbetalningar.

1.2 Statskontorets förslag

Med utgångspunkt i vår samlade bedömning lämnar Statskontoret följande förslag till regeringen:

- Att föreslå riksdagen en flytt av medel inom utgiftsområde 13, från anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder*, anslagspost 2 *Särskilda jämställdhetsåtgärder – del till Jämställdhetsmyndigheten* till anslaget 3:2, *Jämställdhetsmyndigheten*.
- Att i de uppdrag där det är relevant, ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att föreslå hur politiken kan utvecklas.
- Att besluta om gemensamma uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten och samverkande aktörer när det handlar om omfattande och prioriterade insatser.
- Att följa upp Jämställdhetsmyndighetens arbete med att förbättra arbetsmiljön genom beslut om återrapporteringskrav i regleringsbrevet.
- Att genomföra en översyn av stödförordningarna som reglerar de statsbidrag som Jämställdhetsmyndigheten fördelar.

Statskontoret lämnar följande förslag till Jämställdhetsmyndigheten:

- Att utveckla sin verksamhetslogik så att uppgiften i instruktionen om att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken får större genomslag.
- Att ta fram en kompetensförsörjningsplan.
- Att intensifiera sitt arbete för att förbättra arbetsmiljön och säkerställa att alla anställda på myndigheten involveras i detta arbete.
- Att bevaka att handläggarna som arbetar med bidragsgivning långsiktigt har tillgång till den kompetens och det stöd de behöver.
- Att löpande följa upp kostnaderna för kontroller inom bidragsgivningen och att minimera negativa effekter av ökade kontroller för mottagarna.

1.2.1 Statskontorets förslag till regeringen

Statskontoret föreslår att regeringen föreslår riksdagen att besluta om en flytt av medel inom utgiftsområde 13, från anslag 3:1, *Särskilda jämställdhetsåtgärder*, anslagspost 2 *Särskilda jämställdhetsåtgärder – del till Jämställdhetsmyndigheten* till anslaget 3:2, *Jämställdhetsmyndigheten*.

Regeringens finansiering av Jämställdhetsmyndigheten, med en stor andel tillfälliga medel som regeringen fattar beslut om i anslutning till de olika uppdragen, försämrar myndighetens förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt. Finansieringen försvårar myndighetens möjligheter att långsiktigt planera och leda verksamheten. Finansieringen försvårar också Jämställdhetsmyndighetens möjligheter att dra nytta av de egna kompetenserna på bästa sätt, genom att regeringens beslut om tillfälliga medel skapar inlåsnings effekter. De löpande besluten om tillfälliga medel för arbetet med uppdragen tar också tid och resurser i anspråk när myndigheten ska hantera dem. Finansieringen riskerar också att försämra myndighetens möjligheter att klara sin kompetensförsörjning på ett tillfredsställande sätt. Finansieringen strider också mot gällande budgeterings- och finansieringsprinciper. Om regeringen i stället höjer förvaltningsanslaget genom en flytt av medel från sakanslaget, så ökar möjligheterna för myndigheten att långsiktigt och på ett mer effektivt sätt genomföra sitt samlade uppdrag.

Statskontoret föreslår att regeringen, i de uppdrag där det är relevant, ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att föreslå hur politiken kan utvecklas. Regeringen bör till exempel ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att ta fram förslag på hur arbetet med övriga delmål kan konkretiseras.

Vi kan konstatera att Jämställdhetsmyndigheten har prioriterat sina uppgifter att stödja, följa och analysera samt förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Däremot har myndigheten inte i lika hög utsträckning utvecklat sitt arbete med att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken. Samtidigt har myndigheten viktiga kunskaper som kan bidra i regeringens samlade arbete.

Vi bedömer att regeringen i sin styrning av myndigheten bör efterfråga förslag på åtgärder och beslut i de fall det är relevant. Inom delmål 6, mäns våld mot kvinnor ska upphöra, har regeringen fattat beslut om en strategi, med konkreta etappmål och utpekade insatser för arbetet. Vi kan konstatera att detta har underlättat arbetet för att nå målet, inte bara för Jämställdhetsmyndigheten, utan även för myndighetens målgrupper och samarbetsorganisationer. Strategin är ett bra stöd som har skapat tydlighet och begriplighet för de berörda aktörerna. Vi bedömer att arbetet med övriga delmål också skulle gynnas av en större tydlighet och konkretion från regeringens sida. En tydligare och mer konkret politik för övriga delmål kan regeringen utarbeta på olika sätt. Jämställdhetsmyndigheten har kunskap för att kunna utarbeta förslag på mer konkreta insatser även för arbetet inom övriga delmål. Regeringen kan därmed dra nytta av myndigheten i sitt arbete med att precisera styrningen.

Statskontoret föreslår att regeringen beslutar om gemensamma uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten och samverkande aktörer när det handlar om omfattande och prioriterade insatser.

Vår analys visar att bristen på gemensamma uppdrag till de myndigheter som Jämställdhetsmyndigheten ska samverka med eller stödja, gör det svårt för båda parter att driva arbetet med samma intensitet som om båda parter har ett sådant uppdrag. Enligt den svenska förvaltningsmodellen har en myndighet inte mandat att styra en annan. Det kan göra det svårt för en myndighet som Jämställdhetsmyndigheten att få genomslag för sitt perspektiv i alla sektorer, om inte regeringen också har gett de andra myndigheterna uttalade uppdrag om detta.

Samtidigt är det viktigt att regeringen är restriktiv med sin styrning genom uppdrag. Risken är annars att mängden uppdrag blir så stor att myndigheterna som berörs får svårt att prioritera arbetet i alla fall, eftersom de har så många uppdrag att hantera. I Jämställdhetsmyndighetens roll och mandat ingår att samordna och hålla samman arbetet mot de jämställdhetspolitiska målen, här ingår också mandatet att driva på andra aktörers arbete. Vi bedömer att i de allra flesta fall så bör Jämställdhetsmyndigheten kunna samordna arbetet också gentemot andra myndigheter, även om dessa inte har fått några egna uppdrag. Men i arbetet med omfattande och prioriterade jämställdhetspolitiska insatser, där flera aktörer samverkar, skulle genomslaget gynnas av att myndigheter får gemensamma uppdrag. Det skulle också tydliggöra vad regeringen prioriterar i frågan, även för de samverkande aktörerna.

Statskontoret föreslår att regeringen följer upp Jämställdhetsmyndighetens arbete med att förbättra arbetsmiljön genom beslut om återrapporteringskrav i regleringsbrevet.

Det finns brister i Jämställdhetsmyndighetens interna kultur som försämrar både den sociala och organisatoriska arbetsmiljön och arbetsbelastningen på myndigheten. Medarbetarna upplever en hög arbetsbelastning och stress, samtidigt som både förtroendet och tilliten mellan medarbetarna och myndighetsledningen brister i flera fall. Myndigheten har prioriterat att genomföra åtgärder för att förbättra den interna kulturen och arbetsmiljön. Vi anser att det är viktigt att arbetet fortsätter och att myndigheten säkerställer att det också leder till önskvärda förändringar i kulturen och arbetsmiljön på myndigheten.

Statskontoret föreslår att regeringen genomför en översyn av stödförordningarna som reglerar de statsbidrag som Jämställdhetsmyndigheten fördelar.

Jämställdhetsmyndigheten har fört fram att de önskar fler avslagsgrunder i bidragsförordningarna. Bristerna i gällande förordningar medför en risk att olämpliga organisationer inte kan nekas bidrag. Statskontoret har tidigare konstaterat att myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar försvåras av brister i stödförordningar. Om stödförordningen ger den utbetalande organisationen möjlighet att kontrollera lämpligheten hos de sökande organisationerna, ökar förutsättningarna för korrekta utbetalningar. En sådan bestämmelse skulle kunna ge Jämställdhetsmyndigheten bättre förutsättningar att väga in fler faktorer i sina bedömningar, till exempel att den sökande organisationen tidigare har misskött sin ekonomi.

1.2.2 Statskontorets förslag till Jämställdhetsmyndigheten

Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten arbetar för att uppgiften i instruktionen om att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken får större genomslag i verksamheten. Här ingår att myndigheten utvecklar sin verksamhetslogik så att uppgiften får större genomslag.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift enligt sin instruktion att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken. Men vår analys visar att myndigheten sällan tar en aktiv och drivande roll i arbetet. Vi bedömer att det ingår i myndighetens uppgift att till exempel lämna förslag till regeringen på hur politiken kan utvecklas för att gynna de jämställdhetspolitiska målen. Vi bedömer också att det ingår i Jämställdhetsmyndighetens uppgift att ta ställning till hur olika organisationer bör arbeta eller inte arbeta, för att kunna bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Även myndighetens målgrupper efterfrågar detta.

Jämställdhetsmyndigheten behöver uttolka och beskriva hur de ser på denna uppgift. Myndigheten behöver kunna beskriva på vilket sätt de genomför denna uppgift och hur de i sin verksamhet tar hand om kunskaper och erfarenheter inom olika områden som hjälper dem att samlat kunna bidra till styrningen inom hela det jämställdhetspolitiska området. I arbetet behöver myndigheten säkerställa ett brett deltagande så att samtliga delar av verksamheten kan bidra med kunskap och input. Ett led i detta arbete är att myndigheten i sin verksamhetslogik bättre synliggör uppgiften att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken. På detta sätt så kan myndigheten säkerställa att perspektivet inte glöms bort.

Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten tar fram en kompetensförsörjningsplan.

Hittills har Jämställdhetsmyndigheten klarat sin kompetensförsörjning, men vi anser att det finns flera skäl till att myndigheten behöver arbeta aktivt med sin fortsatta kompetensförsörjning. Den finansiella situation som myndigheten befinner sig i, med en hög andel tillfälliga medel, försvårar myndighetens förutsättningar att klara kompetensförsörjningen på lång sikt. Hittills har myndigheten löst utmaningen genom att ta risken att tillsvidareanställa personal, trots att en stor del av myndighetens resurser är tillfälliga. Vi bedömer att myndigheten behöver undersöka de olika vägval som står till buds framöver, och även analysera vad en eventuell framtida situation med mindre resurser skulle kunna innebära.

Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten intensifierar sitt arbete för att förbättra arbetsmiljön och säkerställer att alla anställda på myndigheten involveras i detta arbete.

Vi kan konstatera att en stor andel av medarbetarna på Jämställdhetsmyndigheten upplever en hög arbetsbelastning och stress, även om de flesta medarbetare också trivs. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten behöver intensifiera sitt arbete för att förbättra arbetsmiljön. Myndigheten behöver se över sina rutiner och identifiera sårbarheter i myndighetens processer och roller, samt ta fram en strategi och handlingsplan för att hantera stress och arbetsbelastning. Myndigheten arbetar för närvarande med att ta fram en handlingsplan och ett antal prioriterade åtgärder för att förbättra arbetsmiljön på myndigheten. Vi anser att Jämställdhetsmyndigheten på ett tydligt sätt bör ta tillvara medarbetarnas erfarenhet och kunskap i det förändringsarbetet.

Vi ser även att det finns ett bristande förtroende och svag tillit mellan myndighetens medarbetare och ledning. Detta påverkar medarbetarnas arbetsmiljö och upplevda arbetsbelastning. Myndighetens medarbetarundersökning visar även att det finns medarbetare som har upplevt kränkande särbehandling och mobbning på myndigheten och att ledningen inte arbetar tillräckligt väl för att gynna samtalsklimatet på myndigheten. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten behöver förbättra ledarskapet och medarbetarskapet på myndigheten. Det är av största vikt att Jämställdhetsmyndigheten tar de brister som finns i arbetsmiljön på allvar och att myndigheten arbetar brett med bemötandefrågor på alla nivåer.

Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten i sitt arbete med bidragsgivning fortsätter att bevaka att handläggarna har tillgång till den kompetens och det stöd de behöver, även i ett långsiktigt perspektiv.

Myndigheten har redan flera viktiga inslag i en effektiv bidragshandläggning och kontroll på plats. Men det är viktigt att myndigheten bevakar tillgången till den kompetens som krävs i handläggningen. Likaså behöver myndigheten se till att det systemstöd för handläggningen som är planerat kommer på plats och att systemstödet är anpassat efter de behov som verksamheten har.

Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten löpande följer upp sina kostnader för kontroller inom bidragsgivningen samt arbetar för att negativa effekter för bidragsmottagare minimeras.

Jämställdhetsmyndigheten behöver bevaka att de ökade kontrollerna gör nytta som motsvarar kostnaderna. En bra kontrollverksamhet behöver resurser, men det finns alltid en punkt där ökade resurser kan göra en större nytta någon annanstans. Det kan också uppstå negativa effekter utanför myndigheten, till exempel att de organisationer som man vill nå med bidrag inte har kapacitet att hantera skärpta kontroller och till och med avstår från att ansöka om bidrag. Jämställdhetsmyndigheten bör därför fortsätta att stödja de organisationer som ansöker om och tar emot bidrag.

1.3 Läsanvisning

I kapitel 1 redogör vi för våra slutsatser och förslag. I kapitel 2 presenterar vi vår analys av regeringens styrning av Jämställdhetsmyndigheten, och i kapitel 3 analysen av myndighetens interna styrning. I kapitel 4 redogör vi för en särskild analys av Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning och i kapitel 5 presenterar vi vår analys av myndighetens resultat och samverkan.

2 Regeringens styrning av Jämställdhetsmyndigheten

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av regeringens styrning av Jämställdhetsmyndigheten och om den är ändamålsenlig och effektiv. Vi redogör för myndighetens uppgifter och analyserar myndighetens uppdrag och finansiella förutsättningar.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har i Jämställdhetsmyndighetens instruktion gett myndigheten i uppgift att arbeta kunskapsutvecklande, främjande och samordnande inom hela det jämställdhetspolitiska området. Det ger i teorin myndigheten stort utrymme att utforma sitt uppdrag och prioritera inom sin verksamhet. Men i praktiken styr regeringen hur Jämställdhetsmyndigheten ska prioritera genom ett stort antal uppdrag med tillhörande särskilda medel.
- Regeringen fokuserar på det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, mäns våld mot kvinnor ska upphöra, mer än på övriga delmål. Det begränsar Jämställdhetsmyndighetens utrymme att bidra till de fem övriga delmålen. Det begränsar också myndighetens möjlighet att arbeta med samtliga jämställdhetspolitiska delmål som en helhet.
- I uppdragen pekar regeringen ut aktörer som Jämställdhetsmyndigheten ska samarbeta med. Men regeringen ger sällan de andra myndigheterna motsvarande uppdrag att samarbeta med Jämställdhetsmyndigheten.
- Regeringens sätt att finansiera Jämställdhetsmyndigheten gör det svårt för myndigheten att planera sin verksamhet och utnyttja sina resurser effektivt. Det handlar om att en majoritet av myndighetens intäkter är tillfälliga medel från sakanslag, för arbetet med olika uppdrag. För de flesta uppdragen avsätter regeringen mellan en halv och tre miljoner kronor. Regeringens löpande beslut om uppdrag innebär att Jämställdhetsmyndighetens ekonomiska situation förändras under verksamhetsåret på ett sätt som är svårt för myndigheten att förutse.

2.2 Jämställdhetsmyndigheten ska bidra till styrningen och genomförandet av jämställdhetspolitiken

Jämställdhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Myndigheten har flera olika slags uppgifter som syftar till att bidra till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen.

2.2.1 En ny myndighet för en mer sammanhållen och långsiktig styrning av jämställdhetspolitiken

Jämställdhetsmyndigheten inrättades den 1 januari 2018. Syftet med den nya myndigheten var att bidra till en strategisk, sammanhållen och långsiktig styrning av jämställdhetspolitiken, men även till ett effektivt genomförande av området.⁴ Regeringen ville förbättra förutsättningarna för det jämställdhetspolitiska området genom att skapa en permanent och samlad struktur för området på nationell nivå.⁵ Tidigare utredningar hade pekat på att det behövdes ett mer sammanhållet ansvar för jämställdhetspolitiska frågor, från en aktör som kunde förse regeringen med underlag för att utveckla den strategiska styrningen av området.⁶ Jämställdhetsmyndigheten tog över ansvaret för vissa uppgifter som tidigare hade varit utspritt på flera andra myndigheter. Dessa myndigheter var Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning), Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) samt länsstyrelserna i Östergötlands och Stockholms län. Men Jämställdhetsmyndigheten fick även ett bredare uppdrag, som förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiska frågor.

Riksdagen beslutade 2019 att Jämställdhetsmyndigheten skulle läggas ned

Redan under sitt första år var Jämställdhetsmyndigheten nedläggningshotad. Sverige hade en övergångsregering och riksdagen sa ja till Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation om förslag till statens budget för 2019. Reservationen medförde att Jämställdhetsmyndigheten skulle upphöra den 31 december 2019.⁷ Myndigheten fick också i uppdrag att förbereda för denna avveckling. Men i januariavtalet 2019 enades Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna om att Jämställdhetsmyndigheten skulle finnas kvar.

2.2.2 Jämställdhetsmyndigheten ska arbeta kunskapsutvecklande och samordnande

Jämställdhetsmyndighetens huvudsakliga uppgifter är att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska också bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken samt löpande bistå regeringen i jämställdhetspolitiska frågor.⁸ Jämställdhetsmyndigheten ska:

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

⁵ Kommittédirektiv 2016:108. *Inrättandet av en Jämställdhetsmyndighet*.

⁶ SOU 2015:86. *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*.

⁷ Reservationerna 1. och 5. i bet. 2018/19: FiU1, rskr. 2018/19:62 *Statens budget 2019 Rambeslutet*.

⁸ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

- följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen.
- främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt.
- stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen.
- främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser.
- inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik.

Myndigheten ska också pröva frågor om statsbidrag utifrån de författningar som gäller, där myndigheten har ett sådant uppdrag (se kapitel 4).⁹

Jämställdhetsmyndigheten har också flera uppgifter som hör till specifika sakområden, främst arbetet mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld, prostitution, människohandel och våld i samkönade relationer. Myndigheten ansvarar inom dessa områden för att främja utvecklingen av förebyggande insatser. Inom arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har myndigheten också uppgifter som handlar om att utveckla kunskap.

Myndigheten har dessutom ett ansvar för att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, inklusive internationella aktörer, samt bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.¹⁰

2.2.3 De jämställdhetspolitiska målen pekar ut riktningen för myndigheten

Det övergripande och riksdagsbundna målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.¹¹ Sedan 2016 har regeringen även sex delmål för jämställdhetspolitiken:

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 beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
2. Ekonomisk jämställdhet: Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

⁹ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009. Utgiftsområde 13*; bet. 2008/09:AU1; rskr. 2008/09:115.

3. Jämställd utbildning: Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. 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.
5. Jämställd hälsa: Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra: Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.¹²

Regeringen gav 2023 en särskild utredare i uppdrag att bedöma om regeringen bör införa ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Utredaren ska också föreslå en ny formulering för det jämställdhetspolitiska delmålet om mäns våld mot kvinnor, samt ta fram en långsiktig strategi inom området.¹³

I delredovisningen av uppdraget i mars 2024 föreslog den särskilda utredaren att regeringen inte bör införa ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Utredaren lämnade i stället ett förslag till en formulering av delmål 6 där bland annat hedersrelaterat våld och förtryck ska framgå:

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.¹⁴

Mer styrning mot delmål 6 än övriga delmål

Regeringen beslutade 2016 om en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Syftet var att förbättra förutsättningarna för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet, att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (delmål 6). Strategin inkluderar också hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Strategin löper under perioden 2017–2026.¹⁵

¹² Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

¹³ Kommittédirektiv 2023:117. *En stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck.*

¹⁴ SOU 2024:21. *Ett inkluderande Jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. Delbetänkande av Utredningen om en stärkt styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck.*

¹⁵ Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Strategin pekar bland annat ut regeringens insatser inom området och beskriver en struktur för stöd och uppföljning. Jämställdhetsmyndigheten har en central roll i strategin och ska bland annat arbeta för att öka samordningen mellan olika aktörer inom området och bidra med kunskap, metoder och stöd för att aktörerna ska kunna genomföra strategin.

För övriga fem delmål är styrningen och valet av åtgärder inte lika tydliga. Jämställdhetsmyndigheten har lyft detta som en utmaning, när det gäller myndighetens förutsättningar att bidra till styrningen och till att uppfylla de övriga delmålen.¹⁶

2.2.4 Jämställdhetsintegrering är en av regeringens mest centrala strategier för att nå målen

Jämställdhetsintegrering är en av regeringens mest centrala strategier för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Det innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i alla beslut, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som deltar i beslutsfattandet.¹⁷ Sverige har arbetat utifrån strategin sedan 1994.¹⁸

Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering. Det nuvarande programmet för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) pågår 2020–2025 och inkluderar 53 statliga myndigheter samt Folkbildningsrådet.¹⁹ Motsvarande program för universitet och statliga högskolor, inklusive Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping löper 2023–2025 och inkluderar 33 lärosäten.²⁰ Jämställdhetsmyndigheten ger även ett fördjupat stöd till 28 myndigheter och länsstyrelser genom erfarenhetsutbytet JiM+. Syftet med erfarenhetsutbytet är att bredda, förankra och fördjupa arbetet med jämställdhetsintegrering.

2.3 Regeringen styr i hög grad Jämställdhetsmyndigheten genom uppdrag

Vår analys av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag från 2018 till januari 2024 visar att regeringen styr Jämställdhetsmyndigheten med ett stort antal uppdrag. Det sker mestadels i regleringsbrevet, men även i särskilda regeringsbeslut. Vi kallar dessa för uppdrag. Det som framgår av Jämställdhetsmyndighetens instruktion kallar vi för uppgifter.

¹⁶ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Ojämna insatser för jämställdheten*. 2023:18.

¹⁷ Jämställdhetsmyndigheten. *Jämställdhetsintegrering*. (Hämtad 2024-03-03).

[Jämställdhetsintegrering | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldetsmyndigheten.se\)](https://jamstalldetsmyndigheten.se)

¹⁸ Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*.

¹⁹ Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 13*.

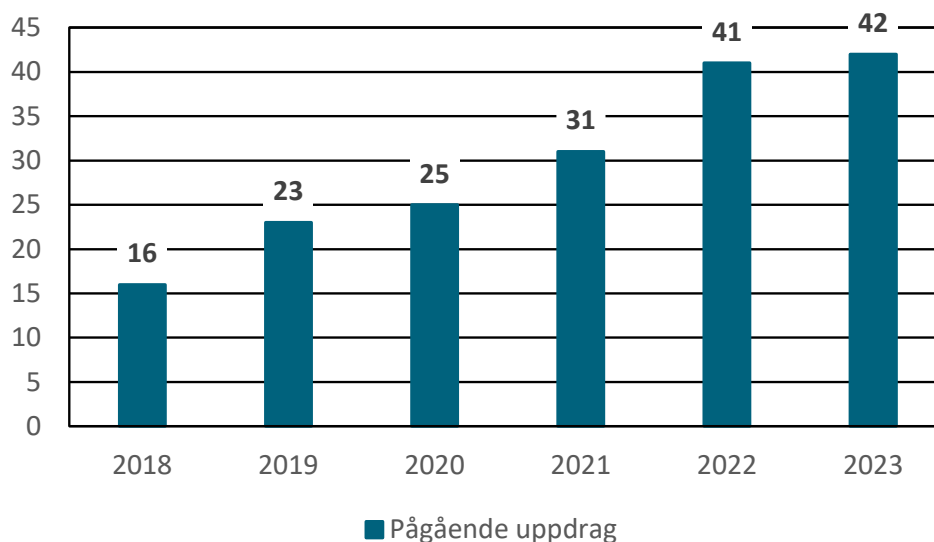
²⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor (U2021/04851 (delvis), U2021/04891)*.

Uppdragen innebär att regeringen styr Jämställdhetsmyndighetens verksamhet löpande över året, både genom ändringar av regleringsbrevet och genom särskilda regeringsbeslut. Uppdragen har en tonvikt på delmål 6 – Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Regeringen styr också att Jämställdhetsmyndigheten ska samarbeta med ett stort antal aktörer, men ger sällan dessa aktörer motsvarande ”speglade” uppdrag.

2.3.1 Myndigheten har fått allt fler regeringsuppdrag

Antalet uppdrag som regeringen har gett till Jämställdhetsmyndigheten ökade betydligt under åren 2018–2022, för att nå sina hittills högsta nivåer under 2022 och 2023 med 41 respektive 42 pågående uppdrag (figur 1).

Figur 1. Antal pågående uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten per år 2018–2023.



Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2018–2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten.

Enheten ”antal” är inte helt jämförbar över åren eftersom flera uppdrag kan ha slagits ihop till större uppdrag. Då förändras antalet uppdrag samtidigt som mängden arbetsuppgifter för myndigheten är densamma.

Den vanligaste längden på uppdrag är omkring ett år, vilket innebär att myndigheten ska avrapportera dem kalenderåret efter regeringens beslut. I våra intervjuer lyfter både flera personer på Jämställdhetsmyndigheten och representanter för samverkanspartner och målgrupper fram att styrningen av Jämställdhetsmyndigheten präglas av många korta uppdrag och att de därför är svåra att hinna genomföra. Men regeringen ger även Jämställdhetsmyndigheten flera uppdrag som sträcker sig över flera år. Vi kan också se att Jämställdhetsmyndigheten får uppdrag som är återkommande eller förlängs, till exempel att myndigheten ska fortsätta stödja högskolor och universitet i arbetet med jämställdhetsintegrering.

2.3.2 Uppdragen innebär att Jämställdhetsmyndigheten har ökat fokus på vissa områden

Uppdragen ligger i linje med myndighetens instruktionsenliga uppgifter att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. De flesta uppgifterna i Jämställdhetsmyndighetens instruktion är övergripande och ger Jämställdhetsmyndigheten ett relativt stort utrymme att utforma och prioritera insatser för att bidra till att uppfylla det jämställdhetspolitiska målet. Men vi bedömer att uppdragen innebär att regeringen i praktiken styr vilka perspektiv myndigheten ska arbeta med inom ett område, och specificerar vilka insatser myndigheten ska genomföra.

Några kategorier uppdrag överlappar särskilt med uppgifter i instruktionen. Det handlar dels om uppdrag att följa upp och analysera specifika jämställdhetspolitiska delmål, dels om uppdrag att ge stöd till myndigheter när det gäller jämställdhetsintegrering.²¹ Flera av uppdragen har Jämställdhetsmyndigheten tidigare fått utan att regeringen samtidigt avsatte särskilda medel för arbetet. I dessa fall förväntades myndigheten använda sitt förvaltningsanslag för att täcka kostnaderna för arbetet med uppdragen.

En kategori av uppdrag preciserar vilka kunskapsutvecklande insatser Jämställdhetsmyndigheten ska genomföra och vilken kunskap myndigheten ska sprida inom utpekade jämställdhetspolitiska områden. Det kan exempelvis handla om kompetenshöjande insatser om våld i frågor om vårdnad, boende och umgänge eller förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige. Insatserna är ofta i form av kartläggningar, uppföljningar, analyser och kunskapsöversikter. Det är också vanligt med uppdrag som handlar om att samordna en jämställdhetspolitisk insats, ta fram och sprida metoder och arbetssätt och att stödja andra myndigheter i deras arbete.

Jämställdhetsmyndigheten får även uppdrag inom ett och samma område som följer på varandra och som över tid innebär flera års arbete. Ett mönster är att Jämställdhetsmyndigheten först får i uppdrag att kartlägga något, sedan att ta fram metoder, arbetssätt eller information och slutligen att sprida detta. Ett exempel är uppdraget att fortsätta utveckla och sprida arbetssätt till kommuner om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med anledning av covid-19-pandemin. I det uppdraget skulle Jämställdhetsmyndigheten bygga vidare på resultat och slutsatser från det tidigare uppdraget om att identifiera och utveckla effektiva arbetssätt för hur kommuner ska kunna sprida information om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.²²

²¹ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten, § 3.

²² Regeringsbeslut 2021-06-03. *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att fortsätta utveckla och sprida arbetssätt till kommunerna om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med anledning av covid-19-pandemin.*

2.3.3 Regeringen prioriterar delmål 6 och styr området mer detaljerat med uppdrag

Vår kartläggning av uppdragen visar att regeringen fokuserar särskilt på att styra delmål 6 – Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. En stor del av myndighetens uppdrag berör områden som mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck och våld mot barn och unga. Uppdragen innebär ofta att Jämställdhetsmyndigheten ska kartlägga, analysera och sprida kunskap, samt stödja och samordna olika aktörer.

Vår kartläggning visar att 22 av 31 pågående uppdrag i januari 2024 hade en tydlig koppling till de här områdena. Uppdragen visar att regeringen särskilt prioriterar mäns våld mot kvinnor i styrningen av det jämställdhetspolitiska området. En stor del av uppdragen har en tonvikt på våldsbekämpande och våldsförebyggande arbete.

Risk att förlora helhetsperspektivet

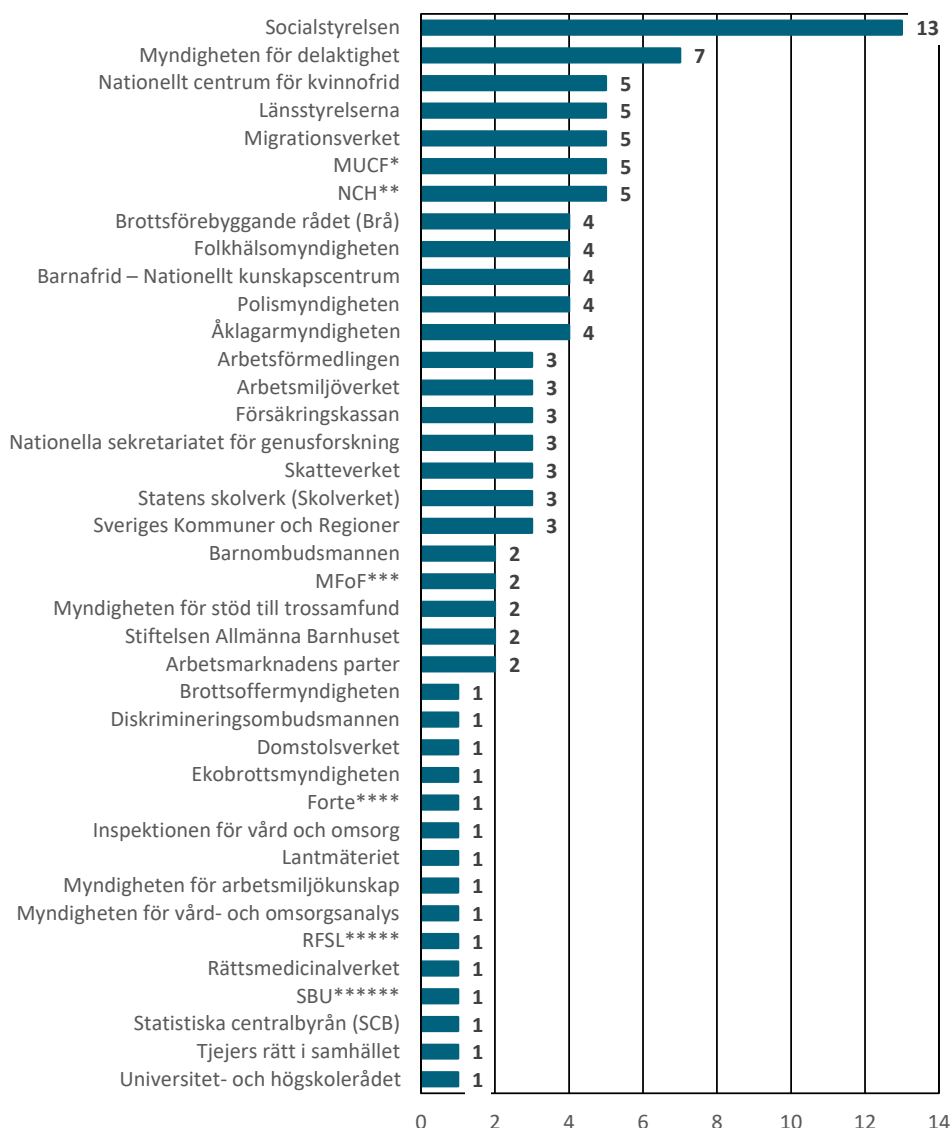
Regeringens förhållandevis omfattande styrning av insatser inom ramen för delmål 6 gör att Jämställdhetsmyndigheten får jämförelsevis mindre utrymme att bidra till styrningen och genomförandet av de övriga fem jämställdhetspolitiska delmålen. Regeringens fokus på delmål 6 begränsar också Jämställdhetsmyndighetens möjlighet att arbeta helhetsinriktat med alla de sex jämställdhetspolitiska delmålen i syfte att uppnå det övergripande målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.²³ Flera av Jämställdhetsmyndighetens samverkanspartner och målgrupper har också lyft att detta är ett problem och önskar att myndigheten ska jobba mer helhetsinriktat med delmålen.

2.3.4 Jämställdhetsmyndigheten ska ofta samarbeta eller samverka med ett stort antal aktörer

Vår kartläggning visar att regeringen sällan ger Jämställdhetsmyndigheten gemensamma uppdrag tillsammans med andra myndigheter. Däremot är det vanligt att regeringen pekar ut ett stort antal myndigheter som Jämställdhetsmyndigheten ska samarbeta eller samverka på olika sätt för att genomföra uppdragen. Myndigheten får även ofta i uppdrag att hämta in synpunkter från andra analysmyndigheter eller aktörer (figur 2).

²³ Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009. Utgiftsområde 13*; bet. 2008/09:AU1; rskr. 2008/09:115.

Figur 2. Aktörer som regeringen anger att Jämställdhetsmyndigheten ska samarbeta med i någon form i pågående uppdrag 1 januari 2024.



Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten (2023/01754; 2023/01717 (delvis)) samt de särskilda regeringsbeslut som nämns i regleringsbrevet.

Anm: *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, **Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, ***Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, ****Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, *****Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, ***** Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

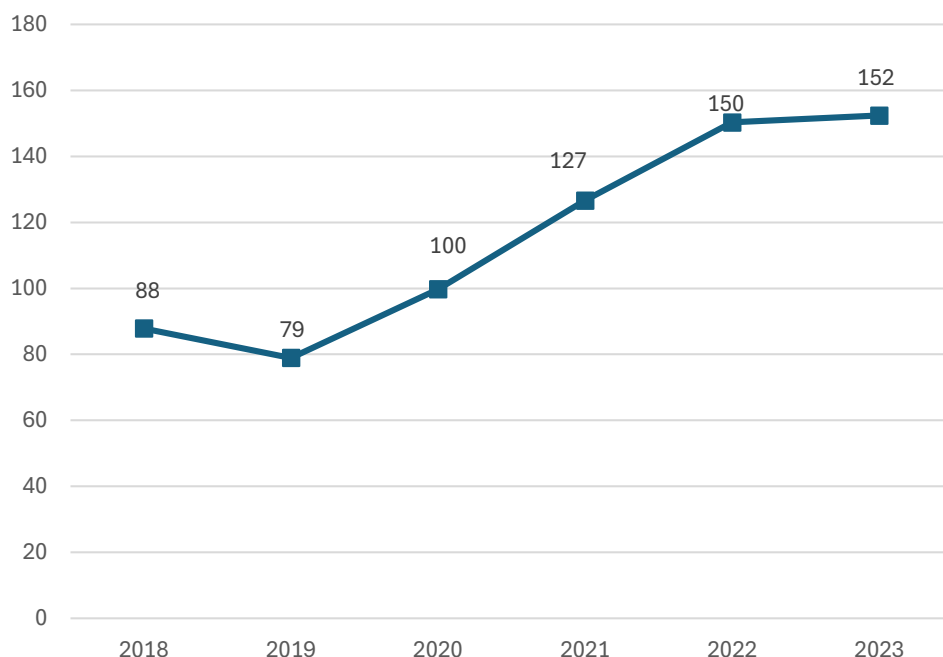
2.4 Stora delar av Jämställdhetsmyndighetens verksamhet finansieras med sakanslag

Vår analys visar att Jämställdhetsmyndighetens verksamhet till stor del finansieras med sakanslag idag. Förvaltningsanslagets andel av de totala intäkterna har sjunkit stadigt sedan myndigheten inrättades. Detta beror på regeringens löpande beslut om uppdrag till myndigheten med tillhörande medel för att genomföra uppdraget. Det gör det svårt för myndigheten att planera sin verksamhet och att utnyttja sina resurser effektivt.

2.4.1 Myndighetens intäkter från sakanslag har ökat kraftigt

Sedan Jämställdhetsmyndigheten startade har intäkterna ökat från nära 88 miljoner kronor 2018 till cirka 152 miljoner kronor 2023. Intäkterna har ökat stegvis, utom under 2019 då myndigheten hade i uppdrag att avvecklas.

Figur 3. Jämställdhetsmyndighetens intäkter 2018–2023, miljoner kronor.



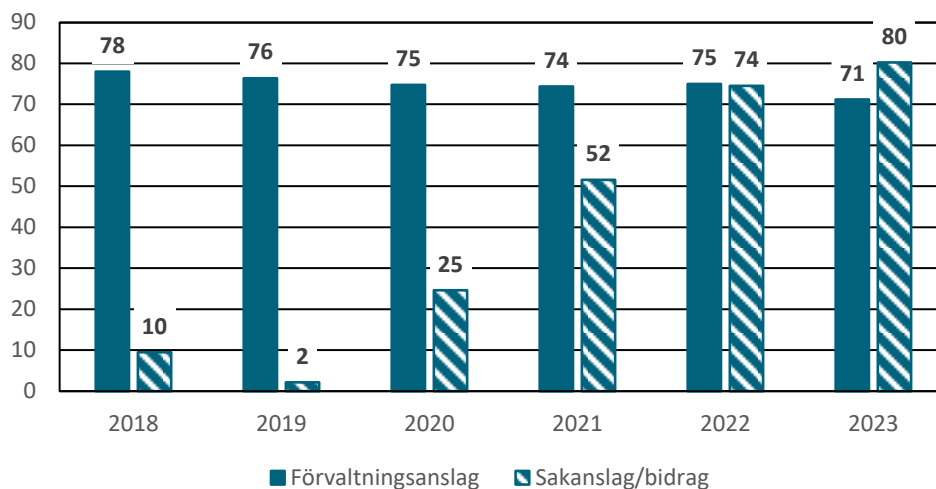
Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisningar 2018–2023.

Den största ökningen av intäkterna består av medel från sakanslag. Däremot har intäkterna från förvaltningsanslaget minskat något sedan 2018, från cirka 78 miljoner kronor till cirka 71 miljoner kronor 2023 (se figur 4). Under myndighetens första två år utgjorde intäkterna från sakanslag inklusive bidrag tillsammans omkring 10 miljoner kronor årligen. För 2023 uppgick samma intäkter till cirka 80 miljoner kronor.²⁴ Myndighetens intäkter från sakanslag har därmed ökat från 10 procent till 52 procent av de totala intäkterna från 2018–2023.²⁵

²⁴ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023*.

²⁵ Jämställdhetsmyndigheten (2019, 2020, 2021, 2022, 2023). *Årsredovisning 2018, Årsredovisning 2019, Årsredovisning 2020, Årsredovisning 2021, Årsredovisning 2022, Årsredovisning 2023*.

Figur 4. Jämställdhetsmyndighetens intäkter från förvaltningsanslag respektive sakanslag/bidrag 2018–2023, miljoner kronor.



Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisningar 2018–2023.

Intäkterna från sakanslag har alltså ökat eftersom Jämställdhetsmyndigheten i regel får särskilda medel från sakanslag till uppdragen. Företrädare för Regeringskansliet förklarar att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten finansierade uppdrag för att myndigheten ska kunna kraftsamla inom de politiskt prioriterade områdena, samtidigt som de också ska fortsätta att arbeta i enlighet med instruktionen. Företrädarna anser att finansieringen som regeringen öronmärker till specifika uppdrag gör att myndigheten kan arbeta mer med utpekade områden.

Regeringen styr i hög grad hur mycket resurser Jämställdhetsmyndigheten ska lägga per uppdrag och därmed även myndighetens ambitionsnivå. Den 1 januari 2024 hade Jämställdhetsmyndigheten 31 pågående uppdrag.²⁶ I de allra flesta har regeringen specificerat en summa för Jämställdhetsmyndighetens arbete med uppdraget.

De flesta av uppdragen finansieras via ett och samma anslag

De flesta av myndighetens uppdrag finansieras från anslaget 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13*, anslagspost 2 *Särskilda jämställdhetsåtgärder – del till Jämställdhetsmyndigheten*. Jämställdhetsmyndigheten får använda dessa medel för utgifter för särskilda jämställdhetsåtgärder och även för administrativa utgifter som är en förutsättning för genomförandet hos myndigheten.²⁷

²⁶ *Regeringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten (2023/01754, 2023/01717 delvis)*. Två av uppdragen är likalydande för ett stort antal statliga förvaltningsmyndigheter: "Uppdrag att fortsatt ta emot nyanlända arbetssökande för praktik 2021–2023" samt "Uppdrag att fortsatt ta emot personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga för praktik 2021–2023".

²⁷ Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 13*.

Åren 2018–2021 kom en stor del av Jämställdhetsmyndighetens intäkter från sakanslaget 3:1 från anslagsposten 12 *Jämställdhetsinsatser efter regeringsbeslut*. Dessa medel fördelades till myndigheten i form av bidrag eftersom Kammarkollegiet disponerade anslagsposten. Men regeringen angav då på samma sätt som i dag vilken summa som kunde användas för vilket uppdrag.

2.4.2 Regeringen avsätter oftast mellan en halv och tre miljoner kronor per uppdrag

De summor som regeringen fattar beslut om per uppdrag är inte särskilt stora. För de flesta uppdragen under 2024 får Jämställdhetsmyndigheten mellan 500 000–3 000 000 kronor per uppdrag, totalt cirka 33,5 miljoner kronor. Under 2023 var driftkostnaden per årsarbetskraft cirka 1,3 miljoner kronor. Det innebär att regeringens finansiering under 2023 motsvarade resurser för omkring 0,5–2 årsarbetskrafter per uppdrag. Den största kostnaden för uppdragen är personalkostnader alternativt kostnader för att köpa av konsulttjänster för att utföra uppdragen.

Tre av myndighetens uppdrag i januari 2024 fick betydligt större medel än de andra uppdragen.

- Ett uppdrag om jämställdhetsintegrering med fyra deluppdrag fick 15 miljoner kronor.
- Ett uppdrag om att översätta och anpassa evidensbaserade våldsförebyggande program fick 10 miljoner kronor.
- Ett uppdrag om prostitution och människohandel fick 22 miljoner kronor, varav delar ska fördelas till andra aktörer.

Mönstret för 2024 är illustrativt för Jämställdhetsmyndighetens intäkter även tidigare år. För cirka 70 procent av alla uppdrag med medel från sakanslag åren 2018–2023 uppgår beloppen till maximalt 3 miljoner kronor (tabell 1).

Tabell 1. Särskilda medel per uppdrag 2018–2023, miljoner kronor.

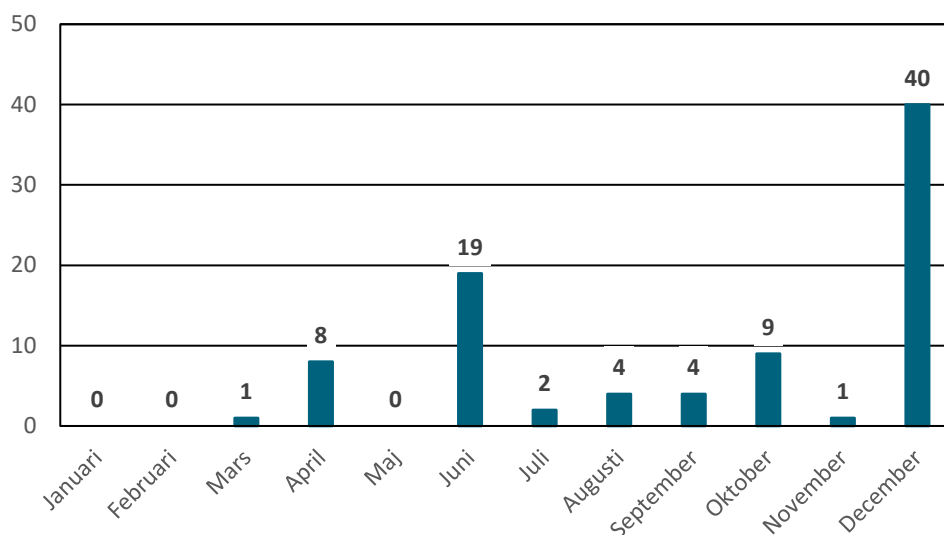
Sakanslag, miljoner kr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt (antal)	Totalt (%)
<1 mkr	3	5	3	5	2	5	23	21 %
1–3 mkr	2	3	14	9	12	13	53	49 %
3–5 mkr		1	1	2	7	3	14	13 %
5–10 mkr	2	1	1	4	2	1	11	10 %
>10 mkr	-	-	-	1	2	4	7	6 %
Totalt (antal)	7	10	19	21	25	26	108	100 %

Källa: Underlag från Jämställdhetsmyndigheten, 2024-02-27.

2.4.3 Jämställdhetsmyndigheten får största delen av sakanslaget i regleringsbrevet, men får även tillskott under året

Jämställdhetsmyndigheten får de flesta uppdrag med tillhörande finansiering i december, i samband med beslutet om regleringsbrevet för kommande budgetår. Regeringen förändrar sedan Jämställdhetsmyndighetens ekonomiska situation flera gånger under ett verksamhetsår när den beslutar om nya uppdrag med tillhörande finansiering, antingen genom ändringsbeslut av regleringsbrevet eller i särskilda regeringsbeslut. Tillskott av medel har varit särskilt vanligt i april, juni och under hösten (figur 5). I praktiken innebär det att myndighetens prognos över tillgängliga resurser för kommande år eller del av år, skiljer sig mycket åt beroende på tiden på året. Tillskott av medel har skett löpande under åren, men har varit särskilt vanligt i april, juni och under hösten.

Figur 5. Tidpunkt för regeringens beslut om nya medel till Jämställdhetsmyndigheten 2018–2023, antal beslut.

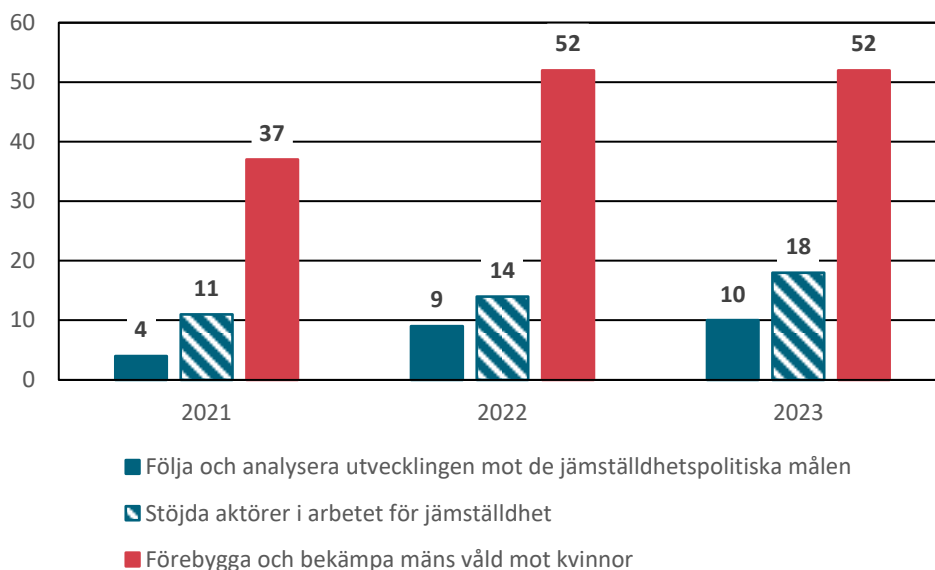


Källa: Sammanställning av uppdrag och finansiering, e-post från Jämställdhetsmyndigheten 2024-02-27.

2.4.4 Mest tillfälliga medel inom området förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Vår analys visar att de tillfälliga medel som Jämställdhetsmyndigheten får, huvudsakligen gäller uppdrag inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Cirka 65 procent av medlen från sakanslag och bidrag går till insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Figur 6. Sakanslag och bidrag per verksamhetsområde 2021–2023, miljoner kronor.



Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning 2023.

2.4.5 Finansieringen av Jämställdhetsmyndigheten leder till ineffektivt resursutnyttjande

Vi kan konstatera att nuvarande finansiering av Jämställdhetsmyndigheten försvårar för myndigheten på flera sätt. En av de svårigheter som företrädare för myndigheten vittnar om handlar om förutsättningarna för att planera och att sköta sin kompetensförsörjning. Myndighetens planering försvåras av att de sällan kan förutspå hur kommande år kommer att se ut, vare sig gällande uppdrag eller de kompetens- och resursbehov som de kommer att medföra. Planeringen av resursåtgången påverkas av att flera av uppdragen inkommer löpande under året. I slutet av året blir det inte sällan svårt för myndigheten att göra av med de medel som inkommit under senare delen av året. En utmaning för myndighetens planering är också att finansieringen inte tillåter anslags sparande på samma sätt som förvaltningsanslaget.

Vår analys visar att myndighetens kompetensförsörjning utmanas särskilt. Om Jämställdhetsmyndigheten tillsvidareanställer personal för arbetet med tidsbegränsade uppdrag, så riskerar myndigheten att behöva säga upp personal om de inkommande medlen från sakanslaget minskar, eller om kommande uppdrag kräver en annan kompetensprofil än den som finns på myndigheten just nu. Om myndigheten i stället väljer att visstidsanställa personal eller upphandla tjänster för specifika uppdrag, löper myndigheten risk att tappa tid i det konkreta arbetet med uppdragen om rekryteringen eller upphandlingen drar ut på tiden, och att gå miste om de personer som drar sig för att söka tidsbegränsade anställningar.

Anställda som vi har intervjuat vittnar också om hur de många uppdragen med särskild finansiering innebär att Jämställdhetsmyndigheten i praktiken får ett fokus på de löpande leveranserna till regeringen, framför att själva utveckla och forma sin expertroll inom jämställdhetsområdet. I det senare ingår till exempel att analysera hur de jämställdhetspolitiska målen kan uppnås på ett mer effektivt sätt.

Vi kan också konstatera att finansieringen av Jämställdhetsmyndigheten strider mot gällande budgeteringsprinciper. En central princip i budgetarbetet handlar om att inte budgetera eller finansiera förvaltningskostnader med sakanslag. Riksdagen har klargjort att det är viktigt att hålla sakanslag och förvaltningsanslag åtskilda, eftersom styrningen av förvaltningen underlättas om förvaltningsutgifter endast anvisas på förvaltningsanslag, och eftersom de realekonomiska effekterna av förvaltningsutgifter är annorlunda än för sakanslag.²⁸ Finansutskottet har medgett undantag från principen i de fall som det handlar om att finansiera en verksamhet som pågår tillfälligt, som mest i två år framåt, och som inte ligger inom ramen för en myndighets instruktionsenliga uppgift. Beslut om att använda medel ur sakanslag för att finansiera förvaltningsutgifter ska redovisas för riksdagen i budgetpropositionen.²⁹

Vi kan konstatera att de tidsbegränsade uppdragen som Jämställdhetsmyndigheten får rymms inom myndighetens övergripande instruktionsenliga uppgifter, och att det är vanligt att uppdragen förlängs eller upprepas över flera år. Därmed är riksdagens undantag inte tillämpligt i detta fall, utan de kostnader som myndigheten har för arbetet med uppdragen, bör finansieras med myndighetens förvaltningsanslag och inte med sakanslag.

2.4.6 Jämställdhetsmyndigheten föreslår ingen förändrad finansiering av verksamheten

I Jämställdhetsmyndighetens budgetunderlag för åren 2025–2027 lyfter myndigheten fram att de behöver bättre förutsättningar för att arbeta långsiktigt mot de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten beskriver att de behöver fortsätta att bygga en infrastruktur för ett strategiskt, systematiskt och långsiktigt förebyggande arbete, och att regeringen därför behöver se till att myndigheten även i fortsättningen har tillräckliga resurser för detta. Jämställdhetsmyndigheten landar i ett förslag till resursfördelning som bygger på att regeringen fortsätter att avsätta tillfälliga medel till myndigheten, i ungefär samma utsträckning som i dag, även om myndigheten pekar ut att ett alternativ är att regeringen höjer nivån på förvaltningsanslaget.³⁰

²⁸ Regeringskansliet. (2023). *Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper*.

²⁹ Se 9 kap. 7§ Regeringsformen.

³⁰ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsmyndighetens budgetunderlag 2025–2027, dnr 2023/262*.

En annan finansieringsprincip som riksdagen tillämpar är att varaktiga utgiftsökningar ska finansieras med varaktiga utgiftsminskningar. Det innebär att en engångssumma inte kan användas för att finansiera utgiftsökningar som löper över längre tid. Förvaltningsanslag pris- och löneomräknas årligen, till skillnad från sakanslag. Och för att balansera den successiva utgiftsökning som uppstår när medel varaktigt flyttas från sakanslag till förvaltningsanslag, är huvudregeln som tillämpas inom Regeringskansliet att det belopp med vilket förvaltningsanslaget ökas, ska vara 20 procent lägre än det belopp med vilket sakanslaget minskar.³¹

Enligt företrädare för Jämställdhetsmyndigheten har myndigheten valt att inte äska ett högre förvaltningsanslag. Det beror dels på den regel om ett avdrag på 20 procent av beloppet för en överföring från sakanslag till förvaltningsanslag som Regeringskansliet tillämpar, och dels på att myndigheten har fått signaler om att de inte skulle kunna få igenom en flytt av medel.

³¹ Regeringskansliet. (2023). *Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper.*

3 Jämställdhetsmyndighetens interna styrning och ledning

I det här kapitlet analyserar vi Jämställdhetsmyndighetens interna styrning och ledning, inklusive hur myndighetens organisering och kompetensförsörjning fungerar. Vi fokuserar på om myndighetens interna styrning och ledning av verksamheten är ändamålsenlig och effektiv sett till myndighetens uppdrag. Vi analyserar också om den interna styrningen genomsyras av en god förvaltningskultur.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Jämställdhetsmyndighetens interna styrning är tillfredsställande i stort och myndigheten har fått mycket på plats under sina första år. Myndigheten har förmåga att ta emot och att genomföra sina uppgifter och många uppdrag trots utmanande förutsättningar.
- Jämställdhetsmyndigheten har fördubblat antalet årsarbetskrafter sedan 2018, till följd av ökade intäkter från sakanslag i samband med regeringsuppdrag. Myndigheten har valt att tillsvidareanställa personal för att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för verksamheten, trots den osäkra finansieringen.
- Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram en verksamhetslogik som i grunden fungerar väl för att både planera, följa upp och redovisa verksamheten. Men myndigheten behöver utveckla logiken så att den policynära uppgiften att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken blir mer synlig.
- Jämställdhetsmyndighetens organisation och resursfördelning mellan verksamhetsområden speglar regeringens styrning, med tonvikt på mäns våld mot kvinnor. Myndigheten har en avdelning som arbetar med den nationella strategin för att förebygga mäns våld mot kvinnor. Avdelningen styrs och finansieras i mycket hög grad av regeringsuppdrag med tillhörande intäkter från sakanslag. Jämställdhetsmyndigheten lägger jämförelsevis mer medel från förvaltningsanslaget på avdelningarna som får lägre intäkter från sakanslag.
- Jämställdhetsmyndigheten införde en ny organisation 2021 som har förbättrat förutsättningarna för att leda verksamheten inom varje avdelning. Men den strategiska ledningsgruppens roll och bidrag är otydlig för verksamheten. Och vi ser tecken på att myndigheten inte samordnar sin verksamhet mellan avdelningarna tillräckligt väl, vilket bland annat innebär att myndigheten inte använder sina resurser så effektivt som de skulle kunna. Myndigheten har nyligen börjat arbeta för att använda sina kompetenser och resurser mer samordnat när de genomför regeringsuppdragen. Det är viktigt att Jämställdhetsmyndigheten fullföljer detta arbete.

- De flesta av medarbetarna vid Jämställdhetsmyndigheten trivs och har ett stort engagemang för verksamhetens frågor. Men en stor andel av medarbetarna har också en hög arbetsbelastning och upplever stress. Bland annat upplever medarbetare att myndighetens process för att bereda rapporter till regeringen är tidskrävande.
- Det finns en brist på förtroende och tillit mellan medarbetarna och ledningen. Det finns också medarbetare som har upplevt kränkande särbehandling eller mobbning på myndigheten. Vi bedömer att myndighetens ledning behöver arbeta mer för att förbättra samtalsklimatet på myndigheten.

3.2 Flera strategier för att säkra kompetensförsörjningen

Vår analys visar att kompetensförsörjningen är en utmaning för Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten har också arbetat på flera olika sätt för att säkerställa att de har rätt kompetens för att genomföra sina uppdrag.

3.2.1 Finansieringen försvårar kompetensförsörjningen

Vår analys visar att det stora antalet regeringsuppdrag med tillhörande medel på sakanslag försvårar Jämställdhetsmyndighetens kompetensförsörjning. Jämställdhetsmyndigheten har ännu inte gjort någon samlad inventering av sin befintliga kompetens eller identifierat vilken kompetens myndigheten behöver för att hantera olika typer av regeringsuppdrag, men planerar att ta fram en kompetensförsörjningsplan under 2024.³²

Finansieringen ger myndigheten svåra förutsättningar för att planera sin verksamhet, och har även gjort det svårare för myndigheten att hitta och behålla rätt kompetens. Det gäller särskilt när myndigheten har fått uppdrag med tillhörande medel med kort varsel och när uppdragen och medlen har kommit sent på året. Vissa uppdrag har till exempel krävt en viss sak- eller metodkompetens som myndigheten inte har tillgänglig, eller mer personal än vad myndigheten kan avvara från den övriga verksamheten. Det innebär att Jämställdhetsmyndigheten behöver lägga tid och pengar på att rekrytera eller köpa in kompetens, vilket tar resurser från verksamheten och gör att det kan dröja innan de kan sätta i gång att arbeta med uppdragen.

Men trots de svåra förutsättningarna har Jämställdhetsmyndigheten vuxit kraftigt sedan inrättandet 2018, sett till antalet anställda och årsarbetskrafter. Mellan 2018 och 2023 fördubblade myndigheten antalet årsarbetskrafter, från 58 till 114 (se tabell 2). Den största ökningen har skett under de senaste tre åren. Mellan 2020 och 2023 ökade antalet årsarbetskrafter med 44 procent. Det följer av att myndigheten har fått allt fler regeringsuppdrag med tillhörande medel (se kapitel 2).

³² Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsmyndighetens verksamhetsplan 2024–2026*.

Tabell 2. Antal årsarbetskrafter och anställda 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antalet årsarbetskrafter	58	73	79	89	104	114
Antalet anställda vid årets slut	68	71	95	103	126	135
- varav kvinnor / män	51/17	53/18	73/22	80/23	103/23	114/21
- varav tillsvidareanställda / visstidsanställda	53 /15	62/9	66/29	82/21	116/10	120/15

Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisningar 2018–2023.

3.2.2 Myndigheten har satsat på att rekrytera fler tillsvidareanställda

Myndigheten har använt olika strategier vid olika tidpunkter för att bemanna det stora antalet regeringsuppdrag (se kapitel 2). De första åren hanterade myndigheten delvis det stora antalet regeringsuppdrag genom att visstidsanställa medarbetare, som vissa år har utgjort ungefär en fjärdedel av samtliga anställda. Samtidigt har andelen tillsvidareanställda vid myndigheten ökat under de senaste två åren (tabell 2). Under 2022 och 2023 var en övervägande del medarbetare tillsvidareanställda (92 respektive 89 procent). Enligt våra intervjuer med myndigheten har det varit en medveten strategi att minska antalet visstidsanställningar för att säkra kompetensen på längre sikt och skapa bättre och mer långsiktiga arbetsförhållanden för medarbetarna. Det har även varit en prioriterad fråga för arbetstagarorganisationerna. Enligt myndigheten har de kunnat tillsvidareanställa i så stor utsträckning eftersom de har fått fler återkommande regeringsuppdrag, med tillhörande medel.

Myndigheten har även köpt in kompetens i form av konsulttjänster för vissa uppdrag. Det handlar till exempel om forskare som har tagit fram underlag för uppdrag. Myndigheten har också anlitat Statistiska centralbyrån för att göra undersökningar och ta fram statistik, samt köpt in kompetens för webbutveckling. Även inom HR-området har myndigheten tagit hjälp av konsulter. Men under 2023 har myndigheten i högre grad tillsvidareanställt medarbetare i stället för att köpa in kompetens genom konsulter. Det förklarar i huvudsak varför myndighetens övriga driftkostnader minskade för 2023, där köp av konsulttjänster ingår (se tabell 3). Mellan 2022 och 2023 minskade kostnaderna för konsulttjänster med 40 procent, från cirka 24 miljoner kronor till 14,4 miljoner kronor.³³

³³ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023*.

Tabell 3. Jämställdhetsmyndighetens kostnader 2018–2023 (andel i procent).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kostnader för personal	52	68	72	68	65	73
Kostnader för lokaler	7	0	3	2	2	2
Övriga driftskostnader (resor, representation, information och köp av tjänster, inkl. konsulter)	37	31	23	28	31	23
Avskrivningar och nedskrivningar	3	1	2	2	2	1

Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisningar 2018–2023.

3.2.3 Distansarbete gör det lättare att rekrytera men svårare att hålla ihop myndigheten

Enligt våra intervjuer har myndigheten generellt lätt att rekrytera den kompetens som de behöver. Det har även underlättats av att myndigheten rekryterar i hela landet och tillåter mycket distansarbete. Efter pandemin införde Jämställdhetsmyndigheten generösa distansarbetsavtal och idag kan medarbetare arbeta upp till 70 procent av arbetstiden på distans. Till exempel bor ett tjugotal anställda i Stockholms län och ytterligare 16 medarbetare i andra län.

Jämställdhetsmyndigheten kommer i september 2024 att flytta från Angered till mer centralt placerade lokaler vid Gullbergsvass i Göteborg. Enligt myndigheten behöver verksamheten andra lokaler på grund av att både antalet medarbetare och antalet som arbetar på distans har ökat. De nuvarande lokalerna är inte tillräckligt anpassade till distansarbete och att fler är digitala.

Men vissa medarbetare önskar tydligare riktlinjer för när medarbetare förväntas vara på plats, till exempel för vissa möten. Företrädare från arbetstagarorganisationerna lyfter också fram att det finns utmaningar med de generösa arbetstidsavtalen och bristen på tydliga ramar. Det försvårar till exempel samarbetet inom projekt när medarbetare sällan träffas fysiskt och det försämrar också sammanhållningen inom myndigheten.

3.2.4 De fasta kostnaderna har ökat samtidigt som förvaltningsanslaget har minskat

Det finns flera fördelar med att Jämställdhetsmyndigheten i högre utsträckning tillsvidareanställer medarbetare. Till exempel skapar det mer långsiktiga förutsättningar för kompetensförsörjningen och planeringen av verksamheten. Samtidigt innebär det en ekonomisk risk eftersom myndigheten får en högre andel fasta kostnader. Personalkostnader utgjorde 73 procent av myndighetens totala kostnader under 2023 (se tabell 3).

I myndighetens budgetunderlag för 2025–2027 och verksamhetsplanering för 2024 framgår också att myndigheten de närmaste åren förväntar sig sämre ekonomiska förutsättningar, till följd av att förvaltningsanslaget minskar.

De nya lokalerna som myndigheten ska flytta in i september i år ökar också de fasta kostnaderna. Lokalkostnaderna beräknas att nästan fördubblas, från 3,6 miljoner kronor 2023 till cirka 6 miljoner kronor under 2025 och 2026.³⁴ Men företrädare för Jämställdhetsmyndigheten förklarar att jämförelsen är orättvis eftersom det också hade blivit dyrare att sitta kvar i nuvarande lokaler, till följd av ombyggnationer för att möta verksamhetens behov.

3.3 Myndigheten har ett fungerande system för att styra, planera och följa upp verksamheten

Vår analys visar att Jämställdhetsmyndigheten på kort tid har skapat ett fungerande system för att planera, styra, följa upp och redovisa verksamheten. Myndighetens verksamhetslogik fungerar som en sorterande röd tråd i den interna styrningen, men bör utvecklas för att synliggöra alla roller som myndigheten har.

3.3.1 Myndigheten har utvecklat sin interna styrning under senare år
Statskontoret har tidigare konstaterat att det kan ta tid innan nya myndigheter får en fungerande intern styrning på plats.³⁵ Av våra intervjuer framkommer att Jämställdhetsmyndigheten under de första åren främst fokuserade på att leverera enligt regeringsuppdragen, vilket innebar att myndigheten prioriterade ned den interna styrningen. Vår bild är att Jämställdhetsmyndigheten nu har skapat en tydligare struktur i sin interna styrning än tidigare. Det gäller till exempel den årliga planeringen och uppföljningen av verksamheten, samt rutiner och processer för kärnverksamheten. Några exempel är myndighetens rutin för att ta emot och ta hand om regeringsuppdrag, rutinen för att bereda rapporter och en process för myndighetens kommunikation. Denna bild bekräftas även av de chefer och medarbetare som har arbetat länge på myndigheten.

3.3.2 Verksamhetslogiken håller ihop den interna styrningen men behöver inrymma alla roller som myndigheten har

Sedan 2022 arbetar Jämställdhetsmyndigheten enligt en verksamhetslogik, som utgår från följande tre verksamhetsområden:

- följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen.
- stödja och samordna aktörer i arbetet med att främja jämställdhet.
- arbete för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

³⁴ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsmyndighetens verksamhetsplan 2024–2026*.

³⁵ Se t.ex. Statskontoret. (2023). *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*. (2023:18) och Statskontoret. (2017). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Slutrapport*. (2017:17).

Många myndigheter med breda uppdrag har svårt att konkretisera sina uppgifter i sin interna styrning. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndighetens verksamhetslogik är ett gott exempel. Verksamhetslogiken är ett sätt för Jämställdhetsmyndigheten att konkretisera de breda och i delar generellt formulerade uppgifterna i sin instruktion. Till respektive verksamhetsområde finns ett effektmål och indikatorer för att mäta hur väl myndigheten uppfyller målen (tabell 4). Indikatorerna är både kvantitativa och kvalitativa. I verksamhetsplanen för 2024–2026 har myndigheten även gjort statsbidrag till ett eget verksamhetsområde.³⁶

Genom att införa och arbeta med verksamhetslogiken har myndigheten också påbörjat ett arbete med att analysera den egna verksamheten i termer av prestationer, resultat, samt direkta och mer långsiktiga effekter. Vi bedömer att verksamhetslogiken ger Jämställdhetsmyndigheten goda förutsättningar för intern styrning och kontroll, genom att det ökar myndighetens möjligheter att systematiskt följa verksamheten. Arbetet ger myndigheten en överblick över verksamheten och dess utveckling, både i sin helhet och i delar.

Men vi bedömer också att verksamhetslogiken på ett tydligare sätt skulle behöva spegla myndighetens uppgifter att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser samt att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning (se kapitel 5, avsnitt 5.3). Myndighetens samordningsuppdrag kan implicit inrymmas i arbetet med att stödja andra aktörer och i arbetet med att bekämpa våld mot kvinnor. Och på samma sätt kan myndighetens bidrag till styrningen av jämställdhetspolitiken implicit ingå i bland annat arbetet med uppföljning och analys, liksom i arbetet med att sprida kunskap och stöd. Men med nuvarande verksamhetslogik och resultatredovisning så beskriver inte myndigheten hur den tar omhand uppgifterna i fråga. Det innebär en risk att arbetet med uppgifterna faller mellan stolarna.

Tabell 4. Jämställdhetsmyndighetens verksamhetslogik.

Verksamhetsområde	Effektmål	Indikator
Följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen	Myndigheten sprider kunskap från tidigare erfarenheter, så att aktörer och beslutsfattare vidtar effektiva åtgärder för att nå de jämställdhetspolitiska målen	Antal hänvisningar till myndighetens underlag och verksamhet i budgetpropositionen Antalet nedladdade rapporter
Stödja aktörer i arbetet för att främja jämställdhet	Myndighetens stöd till aktörer leder till att jämställdheten ökar inom olika sektorer och områden	Antal aktörer som tar del av stöd från myndigheten Andel myndigheter som anser att stödet bidrar till att öka förutsättningarna i arbetet för att främja jämställdhet

³⁶ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Verksamhetsplan 2024–2026*.

Verksamhetsområde	Effekt mål	Indikator
Arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor	Jämställdhetsmyndigheten främjar förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Myndigheten bidrar till att arbetet utvecklas från att vara reaktivt till proaktivt	Antal hänvisningar till Jämställdhetsmyndighetens rapporter eller remisser inom området i regeringens förslag, utredningar och propositioner Andel deltagare som har haft praktisk nytta av Jämställdhetsmyndighetens utbildningar, webinarier, seminarier och konferenser

Källa: Egen bearbetning av uppgifter i Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning.

3.3.3 Andra insatser har inte bidragit lika tydligt till den interna styrningen

Myndigheten har också genomfört andra insatser för att stärka den interna styrningen, till exempel har de tagit fram en strategisk plan och etablerat en strategisk ledningsgrupp. Denna grupp består av generaldirektören och avdelningscheferna, som i större utsträckning ska arbeta med myndighetsövergripande och strategiska frågor. Myndigheten har även en strategisk rådgivare som är knuten till generaldirektören. Men vi kan inte se att dessa insatser har bidragit till att stärka den interna styrningen och ledningen av verksamheten på ett tydligt sätt.

Den strategiska planen utgör inte tillräckligt stöd för planeringen av verksamheten

År 2019 tog myndigheten fram en strategisk plan för verksamheten. Jämställdhetsmyndigheten beskriver att planen var tänkt att bidra till att skapa en identitet för myndigheten och till att stärka förutsättningarna för verksamheten, genom att beskriva *hur* uppdraget ska genomföras, snarare än *vad* som ska göras. Planen reviderades och förlängdes nyligen och gäller nu under perioden 2023–2025.³⁷ Målbilden i planen är att myndigheten ska

- vara en självklar expertinstans
- vara en attraktiv arbetsgivare
- ha en etablerad internationell samverkan.

Planen beskriver hur verksamheten ska uppnå dessa mål med utgångspunkt i de tre ledorden: tydliga, relevanta och trovärdiga.

Flera av de chefer och medarbetare som vi har intervjuat uppfattar att det är otydligt hur den strategiska planen i praktiken bidrar till myndighetens interna styrning, till exempel hur den hänger ihop med instruktionen och verksamhetsplaneringen. Våra intervjupersoner pekar också på att planen inte ger tillräckligt stöd för planering och prioritering av verksamheten.

³⁷ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Strategisk plan 2023–2025*.

Vi uppfattar att den strategiska planen har fungerat mer som en inspiration och vision för myndighetens ledning i arbetet med att etablera en gemensam identitet för myndigheten, än som ett stöd i ledningen och styrningen av den dagliga verksamheten.

Den strategiska ledningsgruppens roll är oklar

Ett led i att utveckla den interna styrningen inom myndigheten har också varit att inrätta en strategisk ledningsgrupp (bestående av generaldirektören och avdelningschefer). Men gruppens roll är otydlig. Det visar både våra intervjuer och myndighetens medarbetarundersökning. Det gäller till exempel vilka frågor den ska fokusera på och vilka frågor som hör till den taktiska ledningsgruppen (som består av avdelnings- och enhetschefer). Men det gäller även vad gruppens arbete konkret ska resultera i.³⁸ Flera enhetschefer och medarbetare pekar på att de inte i tillräcklig utsträckning nås av information från den strategiska ledningsgruppen. Vi noterar också att stödet på tre personer runt generaldirektören är förhållandevis stort för en myndighet av denna storlek.

3.4 Ny organisation har förbättrat förutsättningarna för att leda men inte att samordna verksamheten

Jämställdhetsmyndigheten är en enrådig myndighet och leds av Lena Ag, som har varit generaldirektör sedan myndigheten startade den 1 januari 2018. I september 2024 går Lena Ags förordnande ut, och en ny myndighetschef håller på att rekryteras.

Under 2021 införde Jämställdhetsmyndigheten en ny organisation, bland annat som ett resultat av att verksamheten har vuxit mycket. Vår övergripande bild är att den nya organisationen har förbättrat förutsättningarna att leda verksamheten. Men vi anser att samordningen mellan avdelningarna inom myndigheten behöver öka för att verksamheten ska fungera mer effektivt.

3.4.1 Myndighetens organisation avspeglar regeringens styrning

Myndigheten är idag organiserad i fem avdelningar. Dessa fem avdelningar är indelade i elva enheter (se figur 7) med 3–15 medarbetare per enhet:³⁹

³⁸ Enligt arbetsordningen ska den strategiska ledningsgruppen hantera myndighetsövergripande och strategiska frågor och stödja generaldirektören i frågor som planering av verksamheten, styrning, riskbedömning, uppföljning, extern samverkan osv. Den taktiska ledningsgruppen ska i stället hantera frågor av myndighetsintern natur och vara ett forum för samverkan och kommunikation mellan myndighetens olika verksamheter och avdelningar.

³⁹ Antalet medarbetare enligt uppgifter i mejl från Jämställdhetsmyndigheten, 2024-02-02. Utöver medarbetarna finns 11 enhetschefer, 4 avdelningschefer och 3 administratörer direkt under avdelningschefer, samt 3 medarbetare knutna direkt till GD:n.

Analys och uppföljning (25 medarbetare). Avdelningen följer och analyserar utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen. Vid avdelningen finns även en grupp (5 medarbetare) som arbetar med internationell samverkan och expertstöd inom ramen för bland annat Europeiska unionen (EU) och Förenta nationerna (FN).

Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (38 medarbetare). Avdelningen samordnar arbetet inom ramen för den nationella strategin och utvecklar kunskap inom området. I avdelningens arbete ingår våldsförebyggande arbete, arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och våld mot barn och unga, samt mot prostitution och människohandel.

Stöd och samordning (15 medarbetare). Avdelningen stödjer och samordnar främst statliga myndigheters (inklusive universitet och högskolor) arbete med jämställdhetsintegrering och att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Kommunikation (14 medarbetare). Avdelningen stödjer övriga avdelningar med kompetens, till exempel när det gäller kommunikation och utbildningar.

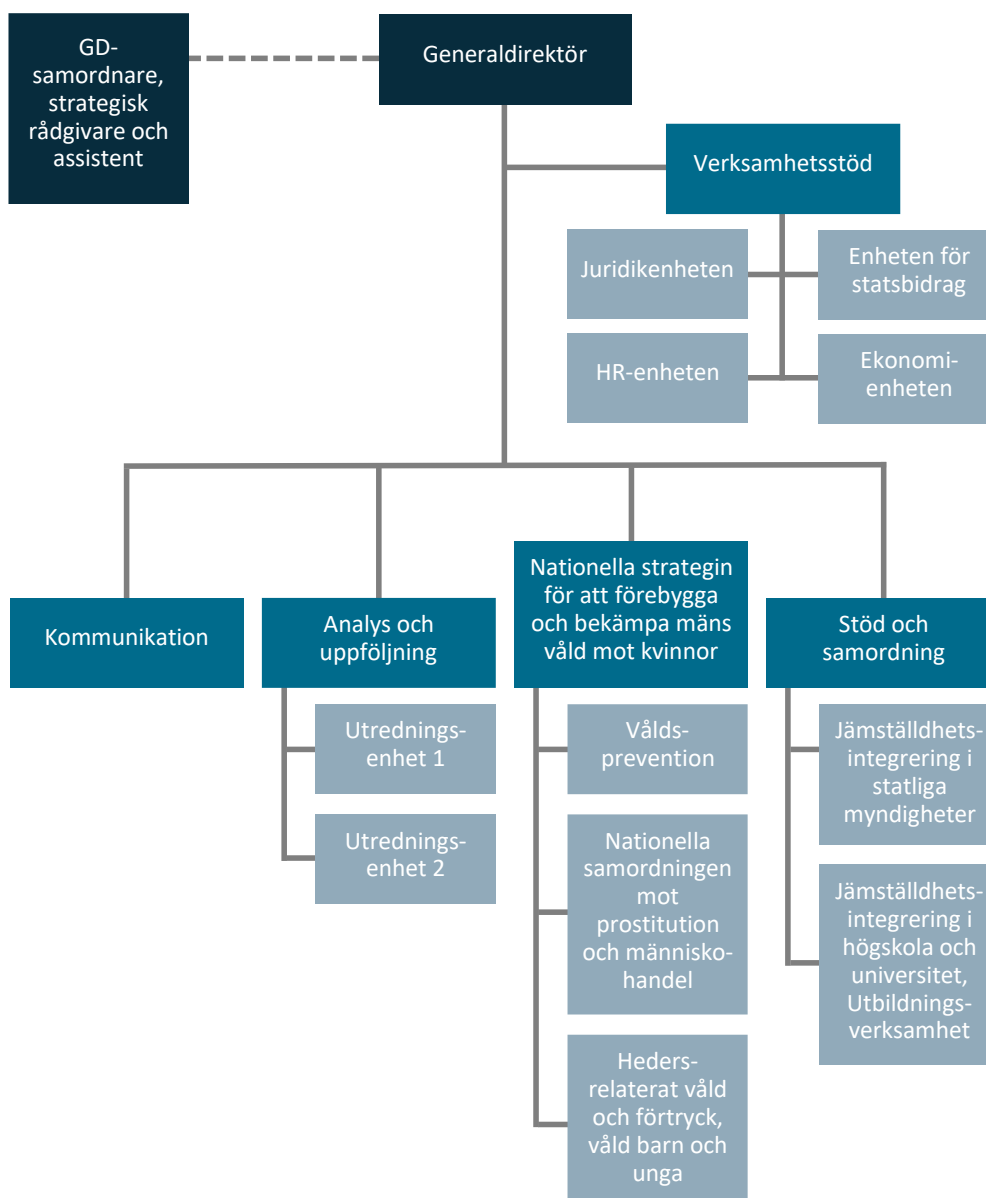
Verksamhetsstöd (24 medarbetare). Avdelningen tillhandahåller bland annat stöd inom ekonomi, juridik och HR. Vid avdelningen finns även enheten för statsbidrag (9 medarbetare, efter 1 juni har enheten 7 medarbetare).

Myndighetens organisering avspeglar regeringens styrning inom det jämställdhetspolitiska området, i och med att den största avdelningen arbetar enbart med det sjätte delmålet om att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Myndigheten har också en förhållandevis stor kommunikationsavdelning, vilket speglar att myndigheten har flera uppgifter och uppdrag som handlar om kommunikation, till exempel att främja, stödja och sprida kunskap, metoder och arbetssätt. Därtill har myndigheten många och olika slags målgrupper (kapitel 5).

En utmaning är att de flesta av myndighetens avdelningar är uppdelade enligt funktion, till exempel kommunikation, stöd och samordning samt analys och uppföljning, medan avdelningen för den nationella strategin är uppdelad enligt de sakområden som ryms inom arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Samtidigt omfattar arbetet inom avdelningen också till exempel samordnade, stödjande och analyserande uppgifter. I många av de uppdrag som avdelningen ansvarar för behövs till exempel både kommunikations- och analyskompetens, utöver kompetens i sak. Organiseringen kräver därför kontinuerlig och tät samordning och samverkan mellan avdelningarna inom myndigheten. Denna samverkan och samordning behövs för att säkerställa att resurser och kompetens används effektivt, och för att säkerställa att myndigheten förmedlar samma budskap till sina olika målgrupper.

Figur 7. Jämställdhetsmyndighetens organisation.



Källa: Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning 2023.

Organisationen är fortfarande under utveckling

Enheten för statsbidrag flyttades under hösten 2023 från avdelningen för stöd och samordning till avdelningen för verksamhetsstöd. Vi beskriver hur den organisationsförändringen har fungerat närmare i kapitel 4.

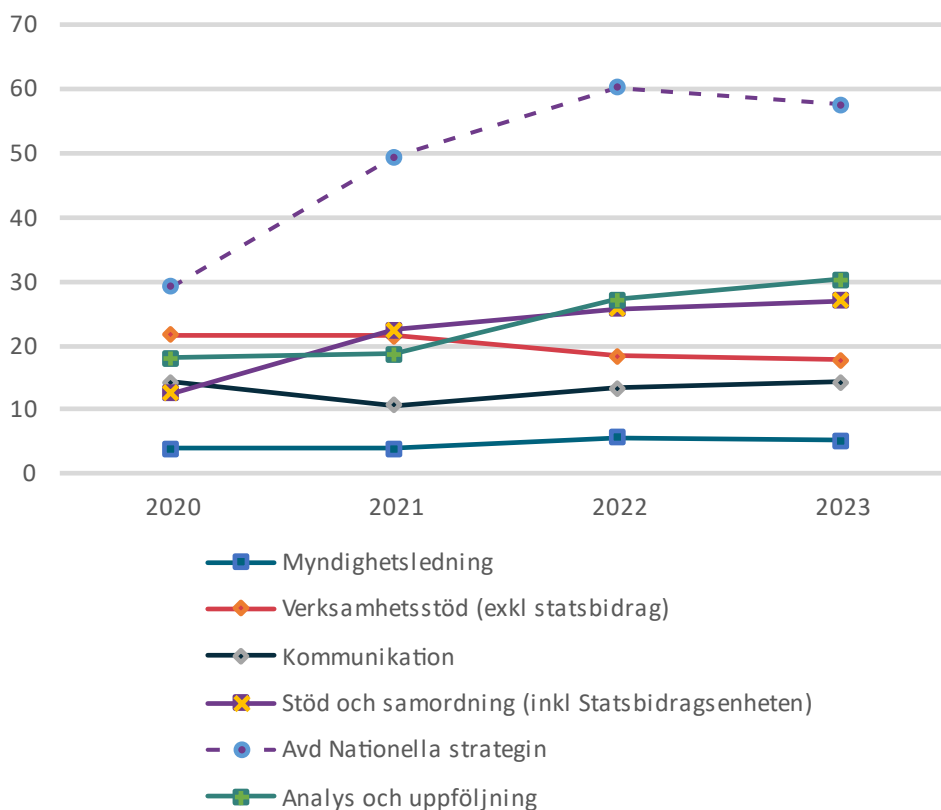
Det har funnits planer på att ytterligare förändra organisationen, till exempel genom att bilda fler enheter, men myndigheten har bedömt att det för närvarande inte finns utrymme i budgeten för ytterligare enhetschefer. Myndigheten har nyligen beslutat att överföra den internationella enheten till avdelningen för stöd och samordning.

Mest resurser går till arbetet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Jämställdhetsmyndighetens resursanvändning speglar också regeringens styrning och fokus på arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Den verksamhet som använder mest resurser är verksamheten inom avdelningen Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Det är också den avdelning där kostnaderna har ökat mest över åren, även om övriga avdelningar också ökat sina kostnader något, med undantag för avdelningen för verksamhetsstöd. Under 2023 var avdelningen för den nationella strategins kostnader cirka 57,7 miljoner kronor, vilket motsvarar nära 38 procent av kostnaderna för myndighetens samtliga avdelningar. För avdelningens enheter fördelades kostnaderna relativt jämnt.

De andra avdelningarna, exklusive myndighetsledning, hade kostnader mellan cirka 14,3 miljoner (Kommunikation) och 30,3 miljoner kronor (Analys och uppföljning) under 2023.

Figur 8. Totala kostnader per avdelning, 2020–2023, miljoner kronor.



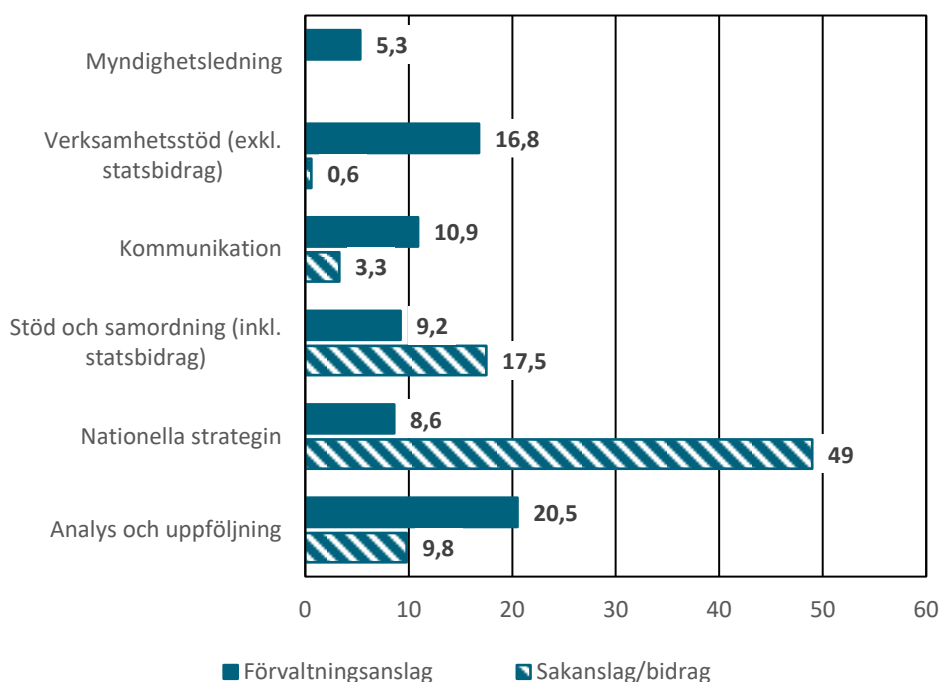
Källa: E-post från Jämställdhetsmyndigheten, 2024-04-19.

Vissa delar arbetar mer med regeringsuppdrag och finansieras i högre grad av särskilda medel

Det varierar i vilken utsträckning avdelningarna arbetar med regeringsuppdrag, och därmed hur de finansieras. Avdelningen Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor arbetar i högst utsträckning med regeringsuppdrag, sett till antalet uppdrag. Även stöd och samordning har ett omfattande uppdrag om jämställdhetsintegrering, som under 2023 finansierades med 15 miljoner kronor i särskilda medel. Avdelningen för analys och uppföljning arbetar i högre utsträckning med långsiktiga uppgifter och följer årligen upp de jämställdhetspolitiska målen. Men även inom detta område ger regeringen flera uppdrag.

Fördelningen av uppdrag och uppgifter per avdelning syns i intäkterna från förvaltningsanslag, respektive sakanslag och bidrag. Avdelningen Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor samt avdelningen Stöd och samordning hade 2023 betydligt högre intäkter från sakanslag och bidrag än från förvaltningsanslaget.

Figur 9. Intäkter från förvaltningsanslag respektive sakanslag och bidrag per avdelning 2023, miljoner kronor.



Källa: E-post från Jämställdhetsmyndigheten, 2024-04-19. Enheten för statsbidrag ingår här i Stöd och samordning.

3.4.2 Ett nytt chefsled har införts

Omorganisationen 2021 innebar att myndigheten införde nya enheter och därmed även ett nytt chefsled av enhetschefer. Syftet med förändringen var att cheferna bättre skulle kunna stödja myndighetens uppdrag och skapa förutsättningar för ett hållbart ledarskap och arbetsliv. I våra intervjuer framkommer att avdelningscheferna blev alltmer belastade i takt med att myndigheten växte, både när det gäller personalansvar och löpande arbetsuppgifter. Det försämrade förutsättningarna för att leda verksamheten och stödja medarbetarna.

Jämställdhetsmyndigheten håller på att utvärdera och se över den nya organisationen. Den senaste utvärderingen visar att medarbetarna generellt upplever att den nya organisationen fungerar bra, till exempel att det är lätt att få kontakt med sin närmsta chef. Det bekräftas även av våra intervjuer med såväl chefer som med medarbetare, som alla beskriver att arbetsmiljön har blivit bättre. Flera av avdelningscheferna beskriver att tillsättningen av enhetschefer har inneburit att de har kunnat fokusera mindre på operativa frågor och mer på ledningsfrågor. De intervjuade upplever också att samverkan och samarbetet mellan enheterna, inom en och samma avdelning, fungerar bättre. Till exempel genom att medarbetare kan arbeta för flera enheter.

Men medarbetarna upplever också att organisationen har blivit mer hierarkisk, till exempel innebär fler chefsled att medarbetarna behöver förankra beslut och beredningar av rapporter genom fler led på myndigheten. Vissa medarbetare beskriver också att ansvars- och rollfördelningen mellan enhetschefer och avdelningschefer är otydlig, upplevelser som också kommer fram i utvärderingen.

3.4.3 Fortsatta samordningsbehov

Vi kan konstatera att Jämställdhetsmyndigheten visar tecken på att arbeta i stuprör även efter omorganisationen. Det innebär att myndigheten som helhet får svårt att dra nytta av sina samlade kompetenser i genomförandet av uppdragen. I stället bedriver olika avdelningar och enheter sitt arbete isolerat från varandra och går miste om nyttor och möjligheter med större kompetensdelning och samordning. Det är också något som framkommer i medarbetarundersökningen från 2023 och som inte verkar ha förbättrats i och med den nya organisationen från 2021. Våra intervju-personer på myndigheten lyfter fram att samordningen inom myndigheten är begränsad och att samarbetet mellan avdelningarna behöver förbättras. Enligt vissa av de som arbetar på myndigheten, bidrar den nya organisationen i vissa fall till att försvåra samordningen, eftersom det nu finns fler chefsled att förankra samordningen av resurser genom. I våra intervjuer med representanter för myndighetens målgrupper, till exempel med personer i länsstyrelserna, framkommer också att Jämställdhetsmyndigheten inte alltid är tillräckligt samordnad i sina kontakter mot målgrupperna. Det har exempelvis lett till dubbla budskap från myndigheten eller till uteblivet stöd (se kapitel 5).

Hur väl samarbetet mellan avdelningar och enheter fungerar varierar på myndigheten. Flera beskriver hur samordningen inom avdelningarna fungerar väl, men att när det kommer till att samordna sig mellan avdelningar så är det svårare. Ibland ska samarbete över avdelningsgränserna godkännas av cheferna och ibland kan medarbetarna ta egna initiativ. Medarbetare och chefer på myndigheten beskriver samtidigt att det sker ett visst utbyte. Till exempel tillhandahåller Avdelningen för analys och uppföljning metodstöd till övriga avdelningar. Avdelningen för kommunikation arbetar också löpande nära övriga avdelningar när det gäller till exempel att utforma kunskapsstöd och kommunikationsinsatser till olika målgrupper.

3.4.4 Arbeta pågår för att förbättra samordningen mellan avdelningarna

Vår analys visar att Jämställdhetsmyndigheten har påbörjat ett arbete med att förbättra samordningen och resursutnyttjandet inom myndigheten. Vi anser att detta arbete är centralt och kan gynna både arbetsmiljön i stort och arbetsbelastningen för enskilda medarbetare. Vi bedömer att det även kan förbättra effektiviteten i myndighetens utåtriktade verksamhet.

Myndigheten arbetar med att förbättra sin process för hur de tar emot nya uppdrag. Syftet med arbetet är att säkerställa att myndigheten tar hand om uppdragen ur ett myndighetsövergripande perspektiv, så att tillgängliga resurser och kompetens används effektivt för att lösa uppdragen. Processen innebär att den strategiska ledningsgruppen diskuterar de inkommande uppdragen samlat utifrån en särskilt framtagen checklista.⁴⁰ Processen har lett till att det nu pågår flera uppdrag med arbetsgrupper som består av medarbetare från flera avdelningar som genomför uppdraget tillsammans, och där cheferna på olika avdelningar samverkar kring uppdraget. På detta sätt arbetar myndigheten till exempel med flera av de större kartläggningsuppdragen, uppdraget om att översätta och anpassa ett våldsförebyggande program (Dating matters), uppdraget om könssegregerade studie- och yrkesval samt uppdraget om att genomföra en internationell forskningsöversikt rörande hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheten har också etablerat en särskild samverkansstruktur för arbetet med det återkommande uppdraget att fördjupa följande utvecklingen inom delmål 6 mellan avdelningen för analys och uppföljning och avdelningen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

⁴⁰ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsmyndighetens verksamhetsplan 2024–2026*.

3.5 Den interna kulturen försämrar både arbetsmiljön och arbetsbelastningen

Vår analys visar att det finns brister i Jämställdhetsmyndighetens interna kultur som försämrar både den sociala och organisatoriska arbetsmiljön och arbetsbelastningen på myndigheten. Myndigheten arbetar med prioriterade åtgärder för att förbättra den interna kulturen och utveckla en mer tillitsbaserad styrning. Men vi ser även att brister kvarstår, bland annat att medarbetarna upplever en hög arbetsbelastning och stress, trots att de i grunden trivs på myndigheten och känner ett stort engagemang för uppdraget. Både medarbetarundersökningar och våra intervjuer visar också att det finns ömsesidiga brister i förtroendet och tilliten mellan medarbetarna och myndighetsledningen.

3.5.1 Myndigheten arbetar med prioriterade åtgärder, men vissa utmaningar kvarstår

Under 2023 genomförde Jämställdhetsmyndigheten en medarbetarundersökning för att få en nulägesbild av den upplevda arbetsmiljön på myndigheten. Myndigheten arbetar för närvarande med att hantera resultaten från undersökningen genom att ta fram en handlingsplan och ett antal prioriterade åtgärder.

Prioriterade åtgärder lyfter fram tillitsbaserad styrning

Jämställdhetsmyndigheten arbetar för att utveckla den myndighetsinterna kulturen. Myndigheten har därför identifierat fem huvudsakliga förbättringsområden utifrån resultaten i medarbetarundersökningen:

- Strategisk ledning
- Arbetsbelastning, arbetssituation, balans och hälsa
- Digitala möten och teknisk utrustning
- Utvecklingssamtal
- Kränkande särbehandling

Åtgärderna handlar bland annat om att utbilda chefer och medarbetare i frågor om den statliga värdegrunden, tillitsbaserad styrning, ledarskap och medarbetarskap. Men det handlar också om att arbeta med att förankra de policydokument och rutiner som finns på myndigheten, till exempel policyn för chefs- och medarbetarskap, men även rutinerna för att hantera kränkande särbehandling. Flera av åtgärderna rör också hur myndigheten ska minska arbetsbelastningen och utveckla samarbetet inom myndigheten. Det handlar till exempel om att se över arbetsbelastningen och arbetsfördelningen på myndigheten, samt om att inventera medarbetarnas kompetens och vilken kompetens som myndigheten behöver men inte har tillgång till.

Myndigheten arbetar med förbättringsinsatser, men det finns fortfarande brister

Vår samlade bild, utifrån myndighetens styrdokument och intervjuer med chefer och medarbetare, är att myndigheten har påbörjat ett utvecklingsarbete kring frågor om arbetsmiljön och kultur och att myndigheten arbetar med olika förbättringar i verksamheten. Men våra intervjuer visar också att det finns kvar brister i arbetsmiljön. Flera av de som vi har intervjuat säger att de prioriterade åtgärderna inte är tillräckligt förankrade inom verksamheten, däribland policyn för chefs- och medarbetarskap och rutinerna för att hantera kränkande särbehandling.

3.5.2 Medarbetarna trivs, men upplever en hög arbetsbelastning och stress

Vår samlade bild är att medarbetarna på Jämställdhetsmyndigheten trivs på myndigheten och att det finns ett stort engagemang för myndighetens uppdrag. Det avspeglas även i medarbetarundersökningen från 2023, där cirka 75 procent av medarbetarna anger att de trivs med sina arbetsuppgifter, känner motivation i arbetet och tycker det är roligt att gå till jobbet.

Men både våra intervjuer och medarbetarundersökningen från 2023, visar att en relativt stor andel medarbetare upplever en hög arbetsbelastning och stress. Endast 26 procent av medarbetarna instämmer i att de sällan känner stress i arbetssituationer. Liknande resultat finns även i 2021 års medarbetarundersökning. Relativt få anger att det finns tid för återhämtning efter perioder av hög arbetsbelastning, 39 procent anger att det finns tid för återhämtning, medan 30 procent inte anser det. Sjukfrånvaron på myndigheten har under senare år ökat med två procentenheter, från 1,86 procent 2021 till 3,87 procent 2023. Den ligger nu i nivå med sjukfrånvaron för staten som helhet, som 2022 låg på 3,9 procent.⁴¹

Arbetsbelastningen upplevs som ojämn

Det framkommer också att medarbetare upplever arbetsbelastningen som ojämn på myndigheten. Vissa avdelningar och enheter blir till exempel mer belastade än andra när det kommer till regeringsuppdrag. Det stämmer särskilt inom arbetet mot mäns våld mot kvinnor, som en stor andel av regeringsuppdragen gäller.

Våra intervjuer visar också att HR-enheten har varit tungt belastad och även haft en hög personalomsättning i princip sedan myndigheten inrättades. Det handlar bland annat om att rekryteringen av visstidsanställda har tagit resurser, men även att cheferna har behövt mycket ledningsstöd, till exempel när det gäller att hantera brister i arbetsmiljön.

⁴¹ Arbetsgivarverket. (2023). *Sjukfrånvaron i statlig sektor ökar*. (Hämtad 2024-05-20). <http://www.arbetsgivarverket.se>

Det varierar också mellan olika enheter hur ledningen och prioriteringen av arbetet fungerar. I våra intervjuer framkommer att medarbetarna har ett stort eget ansvar för att själva organisera sitt arbete. Samtidigt finns det bland medarbetarna ett stort engagemang för myndighetens ansvarsområden, vilket innebär att det kan vara svårt för dem att lägga ambitionen på en lagom nivå. Det blir i dessa fall särskilt viktigt att ledningen kan stödja medarbetarna så att arbetsbelastningen inte riskerar att bli för hög när det är begränsat med tid och resurser.

Men i våra intervjuer med medarbetare och arbetstagarorganisationer framkommer att det varierar hur pass erfarna cheferna är i sitt ledarskap, till exempel när det gäller att ge stöd och hjälpa medarbetarna att prioritera. Det beskrivs som en faktor som kan påverka stressen och arbetsbelastningen hos medarbetarna. Vissa chefer beskrivs exempelvis som väldigt kunniga inom sakområdet, men inte lika erfarna som chefer.

3.5.3 Ömsesidiga brister i tilliten mellan medarbetarna och myndighetsledningen

Två egenskaper som främjar en god förvaltningskultur är ett öppet samtalsklimat och förtroende mellan ledning och medarbetare.⁴² Både medarbetarundersökningen 2023 och våra intervjuer med myndighetens medarbetare och chefer visar att förtroendet brister och att tilliten är svag mellan medarbetarna och ledningen.

Förtroendet för generaldirektören och den strategiska ledningsgruppen är lågt

I medarbetarundersökningen 2023 instämmer 33 procent av medarbetarna i att de känner förtroende för generaldirektörens respektive den strategiska ledningsgruppens sätt att leda verksamheten, medan cirka 40 procent inte instämmer i det. Även tidigare undersökningar visar att förtroendet för generaldirektören och den strategiska ledningsgruppen har varit lågt.

Medarbetarna upplever lågt förtroende från ledningen

Våra intervjuer visar också att flera av intervjupersonerna upplever att generaldirektören har ett lågt förtroende för vissa chefers och medarbetares kompetens. Myndighetens ambitiösa process för kvalitetssäkring av rapporter pekas bland annat ut som en faktor som bidrar till både stress och en känsla av att inte vara betrodd. Vi anser att det är viktigt att ledningen på en kunskapsmyndighet som Jämställdhetsmyndigheten, som uppfattas som kompetent och vars underlag är uppskattade hos målgrupperna, visar förtroende för sina medarbetares kompetens och förmågor.

⁴² Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.* (OOS 49).

Medarbetare har upplevt kränkande särbehandling och mobbning

Medarbetarundersökningen visar även att det finns medarbetare som har upplevt kränkande särbehandling eller mobbning på myndigheten. Av 112 svarande anger 10 procent att de har känt sig utsatta för kränkande särbehandling eller mobbning på myndigheten under det senaste året. Av dessa anger de flesta att en chef har utsatt dem för detta, men det förekommer även att de upplever att de har blivit utsatta av medarbetare.

Våra intervjuer med generaldirektören visar att myndigheten har arbetat med olika insatser för att förbättra den interna kulturen på myndigheten, bland annat genom att återkommande diskutera den statliga värdegrunden på myndighetsgemensamma dagar.

Högsta ledningens agerande påverkar samtalsklimatet

Statskontoret har tidigare pekat på ledarskapets betydelse för att skapa ett öppet samtalsklimat, det som brukar kallas ”tonen i toppen”.⁴³ Våra intervjuer och myndighetens medarbetarundersökning pekar på att myndighetens ledning inte arbetar tillräckligt väl för att gynna samtalsklimatet på myndigheten.

Nästan hälften av de svarande anger i medarbetarundersökningen att de inte tycker att den strategiska ledningsgruppen bidrar till att skapa ett öppet och tillåtande klimat på myndigheten. Vissa intervjuer beskriver att det finns ett öppet samtalsklimat mellan kollegor, men inte inom myndigheten.

Medarbetarna upplever både högt förtroende och stöd från närmsta chefen

Medarbetarundersökningen visar att det finns ett högt förtroende för den närmsta chefen (vanligtvis enhetschefen)⁴⁴, där 79 procent av de svarande medarbetarna anger detta. Även förtroendet för avdelningschefen och avdelningens ledningsgrupp är relativt högt, ungefär 63 procent av medarbetarna har förtroende för dem.

De flesta medarbetare upplever även att de får stöd av sin närmsta chef i sitt arbete och hjälp med att prioritera (73 respektive 65 procent instämmer i detta). Detta är också något som förbättrats i och med det nya chefsledet som infördes 2021.

3.5.4 Beslutet om nedläggning har satt spår i myndighetens kultur

Från våra intervjuer framkommer att myndighetens historia av att vara ifrågasatt och nästan nedlagd har gjort det svårare för personalen att lufta kritiska synpunkter om ledningen av verksamheten till andra organisationer eller media. Det beror på att sådan kritik kan innebära en risk för att myndigheten blir ifrågasatt på nytt, särskilt om uppgifterna sprids utanför myndigheten. Vissa medarbetare beskriver att engagemanget för jämställdhetsfrågorna väger tyngre än villigheten att kritisera

⁴³ Se t.ex. Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*. (OOS 32); Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*. (OOS 42).

⁴⁴ Förutom för Kommunikationsavdelningen som inte har enhetschefer.

myndigheten. Tidigare studier visar även att myndigheter som är ifrågasatta, till exempel genom mediegranskning och kritik från politiska partier, kan drabbas av lägre öppenhet inom myndigheten och sämre möjligheter för medarbetare att framföra kritik.⁴⁵

De chefer och medarbetare som vi har intervjuat betonar bland annat att det är särskilt viktigt att resultat i myndighetens rapporter är väl underbyggda och robusta, för att inte öppna upp för ifrågasättande. Vår bild är att Jämställdhetsmyndigheten har arbetat med att definiera vilken roll myndigheten ska ha och hur den ska kommunicera externt, inklusive hur myndigheten ska utforma och förmedla analyser och slutsatser i sina rapporter.⁴⁶ Denna bild stärks även genom intervjuer med myndighetens målgrupper, som visar att Jämställdhetsmyndigheten producerar rapporter av hög kvalitet, som målgrupperna har stor användning för. Samtidigt finns en risk med organisationer som präglas av alltför mycket perfektionism och rädsla inför att göra fel. Det kan leda till att medarbetare inte känner trygghet att ifrågasätta de rådande uppfattningarna inom myndigheten, vilket i sin tur kan hämma samarbetskulturen på myndigheten.⁴⁷

3.5.5 Tidskrävande process för beredning av rapporter

Jämställdhetsmyndighetens uppdrag handlar till stor del om att utveckla kunskap. Myndigheten arbetar därför med att ta fram olika typer av rapporter och skriftliga underlag, till exempel uppföljningar, analyser, kartläggningar och kunskapsstöd. Myndigheten producerar cirka 20–30 rapporter årligen och genomför därtill flera muntliga delredovisningar.

Myndigheten tog 2022 fram en tydligare struktur och rutin för beredningen av de rapporter som ska redovisas till regeringen.⁴⁸ Det har även inkluderat ett utvecklingsarbete för att ta fram mer policyrelevanta rapporter som bättre kan möta behoven hos regeringen och Regeringskansliet.⁴⁹ Myndigheten arbetar även med att utveckla rutinerna för kvalitetssäkring, till exempel att tydliggöra hur interna och externa referenspersoner och myndighetens vetenskapliga råd ska användas för att utveckla kvaliteten i rapporterna.

⁴⁵ Fackförbundet ST. (2021). *En rapport om den hotade öppenheten i statlig förvaltning*.

⁴⁶ Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Rapporter. Så funkar det. Vägledning om regeringsuppdrag och rapporter till regeringen*.

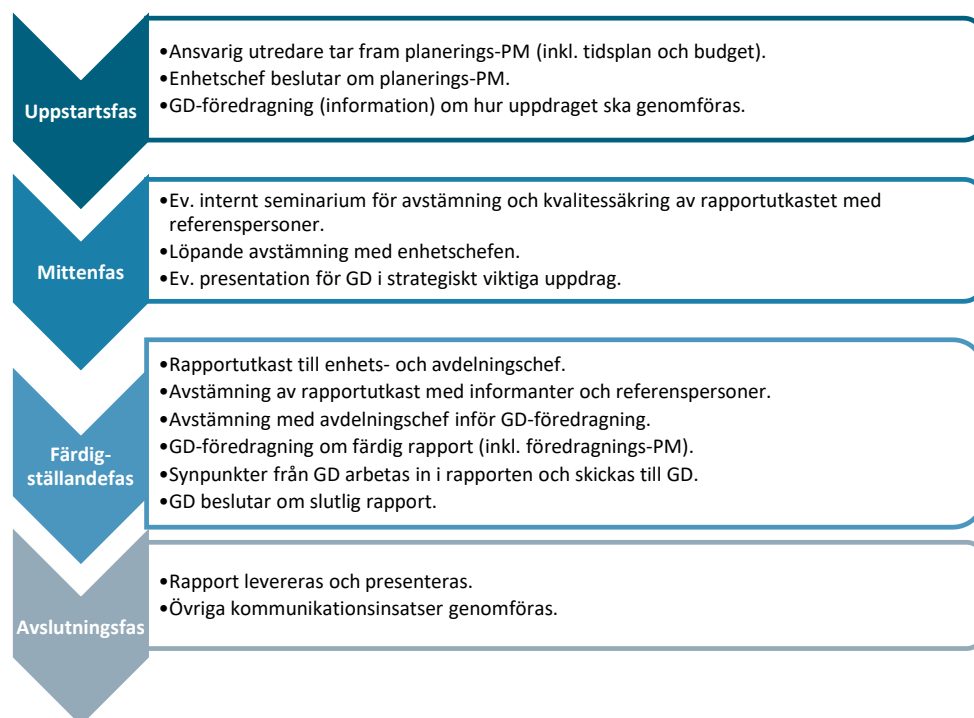
⁴⁷ Se t.ex. Statskontoret. (2024). *Regler och riter – hur myndigheter kan arbeta för en god förvaltningskultur*. (OOS 52).

⁴⁸ Jämställdhetsmyndigheten. (2022). *Rutin för rapporter som redovisas till regeringen*.

⁴⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Rapporter – så funkar det. Vägledning om regeringsuppdrag och rapporter till regeringen*.

Vår analys visar att medarbetare upplever att rutinen för att fram rapporter till regeringen är tidskrävande, vilket även vissa chefer håller med om. Det handlar främst om att ansvariga utredare ska genomföra minst två föredragningar för generaldirektören under arbetet med rapporten, vilket innebär att arbetet dessförinnan måste förankras hos ansvarig enhetschef och avdelningschef. Vid strategiskt viktiga uppdrag kan de även behöva göra ytterligare en föredragning för generaldirektören i form av en presentation innan rapporten färdigställs (se figur 10).

Figur 10. Jämställdhetsmyndighetens rutin för rapporter som redovisas till regeringen.



Källa: Egen bearbetning av Jämställdhetsmyndighetens rutin för rapporter som redovisas till regeringen. Dnr ALLM 2021/216.

Vissa chefer och medarbetare upplever en detaljstyrning

Myndighetens ledning konstaterar att föredragningarna är ett sätt att förankra myndighetens hållning med den som ytterst är ansvarig för hela myndighetens verksamhet. En viktig utgångspunkt är att leverera kunskapsunderlag och förslag till regeringen som bygger på fakta, statistik, forskning och beprövad erfarenhet, och som därmed är relevanta, trovärdiga och tydliga.⁵⁰

Samtidigt upplever vissa medarbetare och chefer att arbetssättet tar mycket tid. Det gäller särskilt vid korta regeringsuppdrag, där föredragningarna och de ledtider som dessa medför, tar tid från arbetet med själva rapporten. Flera av våra intervjupersoner lyfter också fram att synpunkterna från generaldirektören kan vara mycket omfattande.

⁵⁰ Faktagranskning Jämställdhetsmyndigheten 2024-05-13.

Myndighetens generaldirektör uppfattar att avstämningar och kvalitetssäkring behövdes särskilt i inledningen av myndighetens arbete, när myndigheten ännu inte hade etablerat sin ”ton” eller nivå på rapporterna till regeringen. Men myndigheten har nu genomfört ett utvecklingsarbete som gäller att ta fram rapporter. Intervjuer med myndighetens målgrupper och företrädare från Regeringskansliet visar att de nöjda med underlagen och rapporterna som myndigheten producerar. Generaldirektörens bild är att både behovet av kvalitetssäkring och den faktiska mängden medskick från generaldirektören till rapportförfattarna är betydligt mindre idag än tidigare.

Vi bedömer att rutinen för att ta fram rapporter till regeringen kan användas mer flexibelt framöver. Med nuvarande ordning så riskerar rutinen att skapa onödig stress hos medarbetare och chefer, och att ta tid från arbetet som hade kunnat läggas på att få fram ett bättre underlag. Istället bör medarbetare och chefer kunna använda sig av processen mer flexibelt och anpassa nivån på kvalitetssäkringen efter digniteten på rapporterna.

4 Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning

I det här kapitlet analyserar vi om Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning är effektiv. Vi analyserar bland annat myndighetens processer för bidragsgivning, fördelningen av medel, den ekonomiska kontrollen, samt om bidragsgivningen uppfyller respektive bidrags syfte.

Vi har i vissa delar av redogörelsen gjort jämförelser med den bidragsgivning som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Naturvårdsverket ansvarar för. Vi har också jämfört med resultat från Statskontorets rapport om bidragsgivningen till juridiska personer.⁵¹

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vår övergripande bild är att myndigheten har genomfört flera förändringar, särskilt när det gäller den ekonomiska kontrollen, som ger förutsättningar för bidragsgivningen att bli mer effektiv. Myndigheten har flera viktiga delar på plats: rutiner, riskanalyser och verksamhetsbesök är några exempel.
- Myndigheten har haft kontakter med och inspirerats av andra myndigheter som ansvarar för liknande bidragsgivning, framför allt MUCF. Detta har hjälpt Jämställdhetsmyndigheten att bli bättre på att handlägga bidragsärenden.
- Men vissa viktiga delar har en osäker framtid eller finns ännu inte på plats. Det är otydligt om bidragshandläggarna kommer att ha tillgång till ekonomisk kompetens på lång sikt. Myndigheten saknar också lämpliga systemstöd, även om det pågår en upphandling av ett sådant stöd.
- Jämställdhetsmyndigheten har stramat upp kontrollerna av bidragen, vilket är önskvärt. Men samtidigt finns en risk att bidragsmottagarna inte har tillräcklig tid eller kompetens att hantera de utökade kontrollerna. Det är därför angeläget att myndigheten fortsätter sitt arbete med att informera och stödja de som ansöker om bidrag.
- De utökade kontrollerna kan ytterligare öka myndighetens kostnader. Statskontoret har funnit att det inte finns några uppgifter om kostnaderna för kontroller och hur de har utvecklats under ett antal år. Utökade kontroller kan även vara mer resurskrävande för organisationerna som tar emot bidrag.

⁵¹ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19).

- Myndigheten efterfrågar fler grunder för avslag i förordningarna. I dag kan det saknas lagliga förutsättningar att avslå en ansökan från en organisation som inte bedöms vara lämplig att ta emot statsbidrag på grund av tidigare brister. Det är viktigt att förordningarna ger förutsättningar att säkerställa att bidraget används korrekt.

4.2 Utgångspunkter för vår analys

Statskontoret har i ett tidigare uppdrag om korrekta utbetalningar konstaterat att en myndighet eller organisation som betalar ut statsbidrag behöver uppfylla vissa kriterier, för att kunna säkerställa att bidragen faktiskt betalas ut till de organisationer som har rätt till bidrag. En myndighet eller organisation som betalar ut bidrag behöver:

- genomföra strategiska och systematiska riskanalyser
- genomföra kontroller i form av exempelvis plats- och verksamhetsbesök
- ha ett systemstöd som är anpassat till handläggningen
- ha tillgång till rätt kompetenser
- arbeta aktivt med att driva igenom återkrav av utbetalade bidrag.⁵²

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag om korrekta utbetalningar av statsbidrag till juridiska personer samt en granskning som Riksrevisionen har genomfört är att det finns brister i olika regel- och bidragssystem. Det riskerar att leda till att individer och grupper missbrukar systemen. Själva misstanken om fusk och felaktigheter riskerar också att undergräva förtroendet för bidragssystemen.⁵³

Stöd till det civila samhällets organisationer innebär särskilda risker för felaktiga utbetalningar. Enligt propositionen om en politik för det civila samhället fyller det civila samhällets organisationer en central funktion i demokratin. För att de ska kunna fylla den funktionen krävs det att det civila samhällets organisationer kan vara självständiga och ha ett eget handlingsutrymme. Enligt propositionen är det viktigt att säkerställa att statsbidragen inte påverkar självständigheten för det civila samhällets organisationer på ett sätt som inte är motiverat.⁵⁴ Bidragsgivande myndigheter behöver hantera balansgången mellan ökad kontroll för att säkerställa korrekta utbetalningar av bidrag å ena sidan och det civila samhällets självständighet och oberoende å den andra.

⁵² Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statsbidrag till företag och andra juridiska personer*. (2023:19).

⁵³ Riksrevisionen. (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. RiR 2023:7.

⁵⁴ Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.

Vår analys fokuserar på Jämställdhetsmyndighetens styrning och interna processer för att säkerställa en effektiv bidragsgivning. När det gäller frågan om Jämställdhetsmyndighetens ekonomiska kontroll vid bidragsgivningen analyserar vi hur myndigheten hittills har utvecklat sitt arbete utifrån det uppdrag som de fick i regleringsbrevet för 2023, dvs. att utveckla och stärka kontrollen i sin bidragsgivning.⁵⁵

4.3 Myndigheten fördelar flera statsbidrag till civilsamhället

Jämställdhetsmyndigheten fördelar totalt tre statsbidrag till organisationer, verksamheter och projekt som bidrar till ökad jämställdhet och till kvinnors organisering eller som förebygger våld. Jämställdhetsmyndigheten prövar och fördelar statsbidrag enligt följande tre förordningar:

- förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering, som i maj 2023 ersattes av förordningen (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering
- förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt
- förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete.

Vårt uppdrag inkluderar inte att analysera bidragsgivningen enligt den nya förordningen om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering. Däremot inkluderar uppdraget den upphävda förordningen för samma bidrag.

4.3.1 Bidragen ska öka jämställdheten, kvinnors organisering och förebygga våld

Tabell 5 visar de bidrag som Jämställdhetsmyndigheten fördelar samt syften, bidragsformer och målgrupper för bidragen. För bidragsåren 2024 och 2025 sker en särskild utlysning av verksamhetsbidrag riktade till organisationer i områden med socioekonomiska utmaningar inom ramen för statsbidraget för kvinnors och flickors organisering.⁵⁶

Organisations- och etableringsbidrag är ett generellt bidrag till en organisation där bidraget inte är avgränsat till särskilda verksamheter. Verksamhetsbidrag är ett riktat bidrag till en viss verksamhet eller till flera angivna verksamheter som organisationen bedriver. Projektbidrag är ett riktat bidrag till ett projekt, det vill säga till en verksamhet som är avgränsad i tiden.

⁵⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten*, ändringsbeslut 2023-06-15. Jämställdhetsmyndigheten ska lämna en muntlig delredovisning den 15 december 2023 och slutrapportera uppdraget senast den 31 mars 2025.

⁵⁶ Förordning (2023:168). *Om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering*.

Tabell 5. Jämställdhetsmyndighetens statsbidrag. Syften, bidragsformer och målgrupper.

Bidrag	Syfte	Bidragsformer	Målgrupper
Statsbidrag för kvinnors organisering (ersattes i maj 2023 av statsbidrag för flickors och kvinnors organisering)	Stödja kvinnors organisering i egna sammanslutningar, främja deras deltagande i demokratiska processer och i samhällslivet samt göra det möjligt för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav	Organisationsbidrag Etableringsbidrag Verksamhetsbidrag	Ideella föreningar där tre fjärdedelar av medlemmarna är kvinnor och som tillgodoser syftena med bidraget Verksamhetsbidraget får även lämnas till stiftelser som inte är statliga eller kommunala
Statsbidrag för jämställdhetsprojekt	Stödja projekt som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Projekteten ska bidra till att uppnå ett eller flera av de delmål som regeringen satt upp för jämställdhetspolitiken	Projektbidrag	Ideella föreningar eller stiftelser som inte är statliga eller kommunala
Statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete	Förstärka, utveckla eller utvärdera våldsförebyggande insatser inom områdena mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.	Projektbidrag Verksamhetsbidrag	Projektbidraget riktar sig till ideella organisationer, stiftelser, kommuner och regioner som har ett befintligt våldsförebyggande arbete och vill förstärka, utveckla eller utvärdera våldsförebyggande insatser. Verksamhetsbidraget riktar sig till ideella organisationer och stiftelser som bedriver våldsförebyggande verksamhet.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter i förordningarna.

4.3.2 Från och med 2023 har Jämställdhetsmyndigheten fått större anslag för bidragsgivningen

Jämställdhetsmyndigheten har fått ett betydligt större anslag för bidragsgivningen från och med 2023. Tabell 10 visar att myndigheten beviljade totalt 95 miljoner kronor i statsbidrag 2023, exklusive beviljade medel enligt den nya förordningen om kvinnors och flickors organisering. Under perioden 2018 till 2022 beviljade myndigheten betydligt lägre belopp, i genomsnitt 37 miljoner kronor per år.

Antalet bidrag som Jämställdhetsmyndigheten beviljar har minskat från 90 bidrag 2018 till 70 bidrag 2023, exklusive bidrag enligt den nya förordningen (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering.

Tabell 6. Fördelning av Jämställdhetsmyndighetens statsbidrag under perioden 2018–2023, miljoner kronor. I tabellen ingår inte beviljade medel enligt den nya förordningen (2023:168) om kvinnors och flickors organisering.

Statsbidrag	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kvinnors organisering - organisationsbidrag	21,2	21,4	26,6	26,9	26,8	-
Kvinnors organisering - etableringsbidrag	1,1	0,9	1,6	1,2	1,4	-
Kvinnors organisering - verksamhetsbidrag	3,9	6,1	5,0	-	-	-
Jämställdhetsprojekt	14,3	10,0	7,0	5,8	9,7	10,1
Visst våldsförebyggande arbete - verksamhetsbidrag	-	-	-	-	-	20,6
Visst våldsförebyggande arbete - projektbidrag	-	-	-	-	-	64,7
Totalt	40,5	38,4	40,2	33,9	37,9	95,4

Källa: Egen bearbetning av underlag från Jämställdhetsmyndigheten, 2024-05-13.

Organisationsbidraget till kvinnors organisering var fram till 2023 det största av Jämställdhetsmyndighetens bidrag. Detta bidrag är numera avskaffat. Årligen fördelades i genomsnitt 25 miljoner kronor till omkring 65 organisationer genom detta bidrag. Etableringsbidraget och verksamhetsbidraget för kvinnors organisering var betydligt mindre.

Regeringen ville 2023 stärka kvinnors och flickors organisering i utsatta områden med den nya förordningen och anslaget ökade med 20 miljoner kronor. Bidraget omfattade under detta år 48 miljoner kronor.⁵⁷

Tabell 6 visar att statsbidraget för jämställdhetsprojekt är mindre än bidraget till kvinnors organisering. Det har dessutom minskat under de senaste åren. 2018 beviljades drygt 14 miljoner kronor, men 2023 beviljades endast 10 miljoner kronor. 2018 var det 16 projekt som fick bidrag, men 2019 fördelades bidraget till enbart 12 projekt. Därefter har antalet projekt minskat ytterligare som en följd av restriktionerna under covid-19-pandemin. Restriktionerna försämrade organisationernas förutsättningar och färre ansökningar kom in till myndigheten.⁵⁸

Statsbidraget till visst våldsförebyggande arbete fördelades för första gången 2023. Myndigheten beviljade då medel för 2023 och 2024.

⁵⁷ Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 13. Integration och Jämställdhet.*

⁵⁸ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Statsbidrag till jämställdhetsprojekt 2023.*

Dnr: ALLM 2023/125.

4.3.3 Myndigheten har tidigare prioriterat organisationsbidrag vid fördelning av medel

I förordningen om statsbidrag till visst våldsförebyggande arbete framgår att myndigheten kan betala ut medel i form av projektbidrag eller verksamhetsbidrag. Statsbidraget till jämställdhetsprojekt delas ut enbart i form av projektbidrag. Men när det gäller kvinnors organisering är bilden något mer komplicerad. Både i den tidigare förordningen om statsbidrag till kvinnors organisering och i den nuvarande förordningen om kvinnors och flickors organisering framgår att myndigheten kan betala ut bidrag som organisationsbidrag, etableringsbidrag och verksamhetsbidrag.⁵⁹ Jämställdhetsmyndigheten ansåg år 2020 att syftet uppfylls bäst av organisationsbidrag och etableringsbidrag och inte av verksamhetsbidrag. Myndigheten fattade därför ett beslut att inte längre fördela statsbidraget till kvinnors organisering i form av verksamhetsbidrag, utan enbart som organisations- och etableringsbidrag.⁶⁰ Ett skäl till beslutet var att bidragets storlek inte hade ökat sedan 2008, samtidigt som antalet organisationer som var berättigade till organisationsbidrag hade ökat kraftigt. Myndigheten ansåg vidare att verksamhetsbidraget är ett riktat, prestationsbaserat bidrag, som inte ger civilsamhället samma frihet som organisationsbidrag och etableringsbidrag.⁶¹ Som en jämförelse bedömer Naturvårdsverket att verksamhetsbidrag ger större möjligheter att förverkliga regeringens politik, eftersom det är en mer styrd bidragsform än organisationsbidrag.

Statskontoret har inte funnit att det finns några andra sannolika förklaringar till att Jämställdhetsmyndigheten inte betalade ut verksamhetsbidrag under några år. Vi har exempelvis inte funnit att verksamhetsbidraget generellt har högre administrativa kostnader än organisationsbidraget eller innebär svårare beslut och bedömningar. Denna bild överensstämmer med hur MUCF och Naturvårdsverket ser på frågan enligt svar på våra skriftliga frågor till dessa myndigheter.

Organisations- och etableringsbidraget fördelas enligt en fördelningsnyckel. Hälften av bidraget är ett grundbelopp till varje organisation och den andra hälften baseras på medlemsantal och på organisationens verksamhetsnivå. För verksamhetsnivå finns tre nivåer: grundläggande verksamhet, omfattande verksamhet och mycket omfattande verksamhet. Om organisationerna har någon annan finansiering från staten så reducerar myndigheten bidragen.

⁵⁹ Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering; förordning (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering.

⁶⁰Jämställdhetsmyndigheten. (2021). *Beslut om bidragsformer enligt förordningen (2005:1089) om statsbidrag till kvinnors organisering*. Dnr: BIDRAG 2021/18.

⁶¹ Jämställdhetsmyndigheten. (2021). *Intern utredning. Kvinnors organisering*, Dnr: BIDRAG 2021/18.

När det gäller verksamhets- och projektbidrag beviljar Jämställdhetsmyndigheten bidrag enbart till de projekt som de bedömer är starkast i konkurrens med andra ansökningar i samma stödform. Myndigheten bestämmer sedan storleken på bidraget med hänsyn till kvalitet och hur pass angeläget ett projekt eller en verksamhet är. Bedömningen av projekt- och verksamhetsbidrag ställer därför höga krav på sakkompetens.⁶²

En jämförelse med MUCF visar att det finns både likheter och skillnader med Jämställdhetsmyndigheten när det gäller projektbidragen. I likhet med Jämställdhetsmyndigheten så får de kvalitetsmässigt starkaste projekten dela på bidrag från MUCF. Däremot justerar MUCF ganska sällan det belopp som beviljas ett projekt. De flesta projekt får det belopp som de har ansökt om, om de inte har tagit upp oskäligen kostnader i ansökan.

En jämförelse med Naturvårdsverket visar att myndigheten för förordningen om vissa bidrag ur viltvårdsfonden prioriterar de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att uppfylla syftet med bidraget. Detta sker endast om de sökta beloppen överstiger anslaget.

De medarbetare vid Jämställdhetsmyndigheten som vi har intervjuat för fram att bedömningen av bidragsnivåerna inte innebär problem för handläggarna i deras arbete. De anser att fördelningsnyckeln för organisations- och etableringsbidrag för statsbidraget till kvinnors och flickors organisering är tydlig. Handläggarna diskuterar också med varandra om bidragsnivåerna för att kunna göra säkrare bedömningar.

4.3.4 Statsbidragen är viktiga för att organisationerna ska kunna bedriva sin verksamhet

Myndighetens återrapportering av statsbidragen bygger på organisationernas slutredovisningar. Återrapporteringen visar att statsbidragen är viktiga för att organisationerna ska kunna finnas och kunna arbeta med jämställdhet.⁶³

I myndighetens samlade återrapportering av resultat för statsbidraget för jämställdhetsprojekt anger samtliga bidragsmottagare att deras projekt helt eller delvis har uppnått målen med projekten. Flera projekt anger att projekten har berört fler av de jämställdhetspolitiska målen än vad de hade planerat för i sina ansökningar. Merparten av organisationerna anger att projekten har bidragit till beständiga förändringar för målgruppen. Flera organisationer anger också att projekten har lett till förändringar i organisationens verksamhet och struktur.

⁶² Riksrevisionen. (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället. En granskningsrapport från Riksrevisionen*. 2023:7.

⁶³ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Statsbidrag till jämställdhetsprojekt 2023*. Dnr. ALLM 2023/125; Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Statsbidrag för kvinnors organisering 2023*. Dnr. ALLM 2023/126.

I återrapporteringen för statsbidraget om kvinnors organisering bedömer merparten av mottagarna att statsbidraget i mycket stor utsträckning har bidragit till att nå syftet med bidragen. Detta syfte är att främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt att möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav. Mottagarna anser att bidraget ger respektive organisation en självständighet. Mottagarna anger också att de kan hålla nere sina medlemsavgifter till följd av statsbidraget, vilket sänker tröskeln för att gå med i organisationen.

Även MUCF baserar till stor del sin återrapportering av resultat och effekter av bidragsverksamheten på organisationernas egen rapportering. I likhet med Jämställdhetsmyndigheten rapporterar MUCF att bidragen har visat positiva resultat.⁶⁴

4.4 Jämställdhetsmyndigheten har organiserat bidragsgivningen på ett nytt sätt

Riksrevisionen konstaterade 2023 att Jämställdhetsmyndigheten behöver förstärka kontrollen i sin bidragsgivning till civilsamhället eftersom den är otillräcklig.⁶⁵ Det ledde bland annat till att myndigheten fick i uppdrag av regeringen att utveckla och stärka kontrollen i sin bidragsgivning, samt att säkerställa att bidragsmottagarna har goda förutsättningar att leva upp till bidragens krav.⁶⁶ Myndigheten delredovisade uppdraget muntligt i december 2023 och ska slutrapportera uppdraget senast den 31 mars 2025.

4.4.1 Regeringsuppdraget har satt i gång ett utvecklingsarbete för att stärka kontrollen

Inom ramen för regeringsuppdraget har myndigheten satt i gång ett relativt omfattande förändringsarbete som gäller myndighetens styrning och organisering av bidragsgivningen. Arbetet har fokuserat på att förstärka den ekonomiska kontrollen och minska risken för felaktiga utbetalningar. Vi bedömer att utvecklingsarbetet har kommit en bra bit på väg. Myndigheten har fått flera viktiga funktioner och processer på plats, inte minst när det gäller de ekonomiska kontrollerna.

Arbetet med fler kontroller välkomnas av både medarbetare och chefer på myndigheten. Men medarbetarna anser samtidigt att myndigheten behöver fortsätta vara lyhörd mot civilsamhällets organisationer när det gäller hur de utformar bidragsgivningen. I våra intervjuer med civilsamhällets organisationer

⁶⁴ MUCF. (2024). *Årsredovisning för 2023.*, s. 71.

⁶⁵ Riksrevisionen. (2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället. En granskningsrapport från Riksrevisionen. 2023:7.*

⁶⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

framkommer också att bidragsmottagarna riskerar att inte ha tillräcklig kapacitet för att svara upp mot de utökade kontroller som myndigheten genomför eller planerar att genomföra. Det är därför viktigt att Jämställdhetsmyndigheten fortsätter med stöd och rådgivning till mottagarna så att de har bra förutsättningar för att kunna göra rätt.

Det är en styrka att myndigheten över lag har god kännedom om de organisationer som ansöker om bidrag. Vi bedömer att det också ger bra förutsättningar för myndigheten att utföra kontroller.

4.4.2 Enheten för statsbidrag har en starkare koppling till ekonomiska och juridiska funktioner

Statskontorets tidigare analys av bidragsgivningen till ideella organisationer visar att en viktig faktor för effektiv bidragsgivning är att handläggarna har tillgång till den kompetens de behöver. Förutom sakkompetens inom området handlar det framför allt om juridisk och ekonomisk kompetens.⁶⁷ MUCF har exempelvis inrättat en uppföljningsgrupp med tre handläggare, en ekonom och en jurist. Ekonomen och juristen arbetar halvtid för hela avdelningen för statsbidrag.⁶⁸ Den särskilda kompetens som MUCF:s uppföljningsgrupp har tillgång till har på ett avgörande sätt bidragit till att gruppen kan hantera sina ärenden mer effektivt, rättssäkert och enhetligt.⁶⁹ Statskontoret anser att det är viktigt att Jämställdhetsmyndigheten bevakar att bidragshandläggarna har tillgång till den kompetens de behöver.

Sedan hösten 2023 är Jämställdhetsmyndighetens enhet för statsbidrag placerad på avdelningen för verksamhetsstöd. Chefsjuristen är beslutsfattare och ekonomichefen har varit tillförordnad personalansvarig chef. En ny enhetschef har rekryterats och börjar i augusti.

Både fördelar och nackdelar med placeringen på avdelningen för verksamhetsstöd

Det finns flera fördelar med att enheten är placerad på avdelningen för verksamhetsstöd. Det ger en bättre tillgång till den ekonomiska och juridiska kompetens som behövs för att hantera bidragen. Tidigare fanns inte denna kompetens tillgänglig på samma sätt inom bidragsgivningen på myndigheten. Nu har myndigheten en utredare som har huvudansvar för de ekonomiska kontrollerna och som också arbetar nära kontrollerna som finns på ekonomienheten. Det har underlättat de ekonomiska kontrollerna.

⁶⁷ Statskontoret. (2023). *Korrekt utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 60.

⁶⁸ MUCF. (2022). *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning*. 2022-05-19, s. 2 och 4.

⁶⁹ Statskontoret. (2023). *Korrekt utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 50.

Det finns samtidigt också nackdelar med att inte vara placerad på en avdelning som arbetar med sakfrågorna. Enligt medarbetarna kan det innebära att enheten för statsbidrag inte har samma kontakt med den sakkompetens som finns inom andra delar av myndigheten. Det riskerar att medföra mindre fokus på hur myndighetens bidragsgivning ska bidra till att genomföra jämställdhetspolitiken.

Myndigheten har förändrat enheten för statsbidrags bemanning under våren 2024 för att kunna särskilja uppföljningen av statsbidragen och stödet till bidragsmottagarna från myndighetsutövningen. En person som arbetar med stöd och främjande kommer att flytta till avdelningen för stöd och samordning och en person som arbetar med uppföljning av statsbidragen kommer att flytta till avdelningen för analys och uppföljning. Att flytta arbetet med uppföljning från enheten för statsbidrag syftar till att kunskap från bidragsgivningen ska komma resten av verksamheten till del. Uppföljningen i form av ekonomiska kontroller kommer att finnas kvar på enheten för statsbidrag. Enheten kommer efter förändringen att bestå av sju personer.

Folkhälsomyndigheten är ett exempel på en annan myndighet som också har flyttat ansvaret för bidragsgivningen från sakenheter. Det har gjort det lättare för Folkhälsomyndigheten att genomföra kontroller och också gjort bidragsgivningen mer enhetlig. MUCF har en särskild avdelning som arbetar med att fördela bidrag till civilsamhällets organisationer.

Enheten för statsbidrag har vuxit i förhållande till resten av myndigheten

Jämställdhetsmyndighetens enhet för bidragsgivning är för närvarande större än den har varit tidigare. Under perioden 2020 till 2022 arbetade fyra till sex personer med bidragsgivningen. I dag arbetar nio personer på enheten för statsbidrag. På enheten finns för närvarande sex utredare, varav en arbetar särskilt med uppföljning och ekonomiska kontroller, två jurister och en administratör. Efter 1 juni kommer enheten att bestå av sju medarbetare

Den här resursförstärkningen, som myndigheten fick i samband med uppdraget att utveckla och stärka kontrollen i sin bidragsgivning, har gjort det möjligt för myndigheten att låta fler personer handlägga bidragsgivningen än tidigare.⁷⁰ Det har i sin tur gjort det möjligt för enheten att fokusera mer på vissa uppgifter, inte minst kontroller och uppföljning. Medarbetarna har också fått tydligare ansvarsområden. Sammantaget har det minskat stressen på enheten.

⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten, ändringsbeslut 2023-06-15.

Statskontoret har tidigare konstaterat att de flesta av de organisationer vi har studerat tidigare numera lägger mer resurser på olika åtgärder som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar än vad de gjorde för några år sedan.⁷¹

Vissa utmaningar när det gäller ekonomisk kompetens

I våra intervjuer framkommer att bidragshandläggarna tycker att det är svårt att göra de ekonomiska kontrollerna och att de upplever att de behöver stöd i det arbetet. Efter organisationsförändringen då enheten för statsbidrag flyttades till avdelningen för verksamhetsstöd får handläggarna det stödet från en controller som är placerad på ekonomienheten. Men controllern ska huvudsakligen arbeta med myndighetens löpande verksamhet och bara arbeta med frågor som rör statsbidragen när det finns behov av det. I våra intervjuer framkommer också att myndigheten kan komma att behöva rekrytera handläggare med ekonomisk kompetens.

Även andra myndigheter har haft vissa utmaningar när det gäller kompetens inom bidragsgivningen, exempelvis MUCF. Myndigheten har behövt anlita extern hjälp för att klara av sitt uppdrag, i de fall där utredningar kräver en expertkunskap inom ett specifikt område. Men tack vare att regeringen gett MUCF ökade resurser till bidragsgivningen har myndigheten på senare tid kunnat säkerställa att de har tillgång till de olika kompetenser som de behöver.

4.5 Ett pågående utvecklingsarbete för att stärka kontrollen av bidragsgivningen

Jämställdhetsmyndigheten gjorde under hösten 2023 en genomlysning och uppdatering av bidragshanteringens processer och rutiner, med inspiration från MUCF. Vår genomgång av utvecklingsarbetet visar att myndigheten har kommit en bit på väg när det gäller att förbättra kontroller och uppföljning.

Myndighetens påbörjade arbete består av följande delar:

- Myndigheten har utökat de ekonomiska kontrollerna och kontrollfunktionerna inför utbetalningar, i enlighet med ESV:s riktlinjer.⁷²
- Myndigheten har utökat riskbedömningarna inför beslut med hjälp av andra myndigheters erfarenheter, information från säkerhetspolisen och internet-baserade sökningar. Myndigheten har också tagit fram en lista med riskfaktorer.

⁷¹ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 34.

⁷² Ekonomistyrningsverket. (2022). *Föreskrifter och allmänna råd till anslagsförordningen (2011:223)*. ESVFA 2022:3.

- Myndigheten har ordnat projektträffar med målgrupperna samt ställt krav på att de ska ha auktoriserade revisorer.
- Myndigheten har utvecklat rutiner för att stärka kontroller och återredovisningar genom verksamhetsbesök och tätare avstämningar.

4.5.1 Processer och rutiner börjar falla på plats

Arbetet med att förbättra myndighetens bidragsgivning var intensivt under hösten 2023 och ledde till en hög arbetsbelastning för både chefer och medarbetare. Under våren 2024 har arbetet fortskridit men inte varit lika intensivt. Det framkommer i våra intervjuer att det nu finns en tydligare ansvarsfördelning och tydligare beslutsvägar inom organisationen. Medarbetarna har tätare kontakt med beslutsfattaren, som numera är chefsjuristen. Beslutsfattaren har också ett starkare mandat när det gäller bedömningsfrågor än tidigare, till exempel i vilka fall som en organisation som ansöker om bidrag ska få avslag.

Utvecklingsarbetet innebär enligt medarbetarna nya sätt att tänka och nya sätt att granska och att det kommer att ta tid innan alla rutiner är på plats. Intervjuerna med medarbetare visar också att det har funnits nackdelar med att utveckla alla delar av bidragsgivningen samtidigt. Det har inneburit att det ibland har varit otydligt var man faktiskt har gjort förändringar. Medarbetare anser också att nyanställda generellt inte alltid har fått tillräckligt med introduktion och stöd i sitt arbete.

Samarbete med andra myndigheter har gett inspel till utvecklingsarbetet

Myndigheten hade under hösten 2023 en dialog med andra utbetalande organisationer, framför allt MUCF och Allmänna arvsfonden, om hur de arbetar med till exempel ekonomiska kontroller. Det är tydligt att det har bidragit på ett positivt sätt till Jämställdhetsmyndighetens utvecklingsarbete.

Myndigheten deltar också i ett nystartat nätverk för uppföljnings- och kontrollfrågor. Där utbyter myndigheter erfarenheter som gäller allmänna risker och arbetssätt för att upptäcka risker. Företrädare för MUCF anser att nätverket för kontroll och uppföljning är viktigt för utbyte av rutiner på strategisk nivå. Jämställdhetsmyndigheten ingår också i ett generaldirektörsnätverk och en arbetsgrupp för resultat och effekter av bidragsgivning. Jämställdhetsmyndigheten samarbetar också med andra myndigheter för att upptäcka risker i enskilda ärenden.

Handläggarsstöden har förbättrats

Stödet till handläggarna i arbetet med bidragsgivningen har förbättrats och utvecklats sedan förändringen av arbetet inleddes under hösten 2023. Handboken för statsbidrag som beskriver de olika delarna av arbetet med bidragsgivningen och som är ett stöd för medarbetarna har uppdaterats och innehåller mer utvecklade beskrivningar av rutiner och riktlinjer. Den största förändringen är att handboken innehåller ett helt nytt avsnitt om hur handläggarna ska hantera oegentligheter. Det nya avsnittet om oegentligheter innehåller bland annat:

- Förtydligade riktlinjer för rutinkontroller inklusive granskning av demokrativillkoren.
- Riktlinjer och rutiner om det uppstår misstanke om brott och en rutin för kontakt med säkerhetspolisen.
- Ett nytt avsnitt om uppföljning och redovisning inklusive rutiner för verksamhetsbesök
- En riskmatris, det vill säga en lista över riskfaktorer och rutiner för hur riskfaktorer ska följas upp och granskas samt vilka åtgärder som ska vidtas.

Myndigheten håller på att ta fram ett nytt systemstöd för bidragshandläggningen

Statskontorets rapport om korrekta utbetalningar av statsbidrag visar att de flesta myndigheter som vi då granskade behövde förbättra sina systemstöd för handläggningen av bidragsärenden. Statskontoret ansåg att de behövde utveckla exempelvis automatiserade kontroller av uppgifter som inte kräver en bedömning. Det handlar bland annat om att kontrollera en organisations ekonomiska status, till exempel organisationens skuldsättningsgrad.⁷³

Både medarbetarna och den tillförordnade enhetschefen på Jämställdhetsmyndigheten tar i intervjuer med oss upp att det befintliga systemstödet inte är tillräckligt för bidragshandläggningens behov. Framför allt medarbetarna anser att det är ett av de större problemen när de handlägger bidragsärendena. Systemet kräver mycket manuellt arbete. Det är inte anpassat för att hantera ansökningar och uppföljningar.

Myndigheten har upphandlat ett nytt systemstöd som ska införas under hösten 2024. Det nya stödet ska bland annat göra det lättare att koppla upp sig mot Kronofogden och Bolagsverket för att kontrollera vissa uppgifter.

Det nya arbetssättet införs successivt

Det nya arbetssättet genomförs i samband med varje ny utlysning av bidrag. Första gången som myndigheten arbetade på ett helt nytt sätt med fler kontroller och nya krav på ekonomisk redovisning var i samband med utlysningen för statsbidrag till jämställdhetsprojekt under våren 2024. Myndigheten har samtidigt utökat stödet till de sökande organisationerna jämfört med tidigare. Det har de gjort genom att ordna:

- informationsträffar om förordningen med tillfälle att ställa frågor för organisationerna
- en workshop för organisationerna som har ansökt om bidrag.

⁷³ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 18.

Antalet ansökningar till statsbidraget för jämställdhetsprojekt har ökat från 50 ansökningar 2022 till 90 ansökningar 2024. Men det är oklart om det beror på den utökade informationen eller inte.

4.5.2 Myndigheten planerar att genomföra fler kontroller

Tidigare var Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning i hög grad tillitsbaserad. Men myndigheten har nu rört sig bort från det tillitsbaserade arbetssättet i och med de utökade kontrollerna. I en tidigare rapport beskriver Statskontoret en liknande utveckling hos flera myndigheter. Statskontoret bedömde då att denna utveckling har varit positiv och viktig för legitimiteten i bidragsgivningen.⁷⁴ Men samtidigt har regeringen ansett att civilsamhällets oberoende och självständighet är väsentliga värden att bevara. Den statliga styrningen i bidragsgivningen får därför inte bli för omfattande.⁷⁵ Regeringen och myndigheterna måste väga dessa värden mot varandra.

Medarbetarna på enheten för statsbidrag beskriver det som en stor förändring och förbättring att myndigheten delvis har gått ifrån den tillitsbaserade bidragsgivningen och i dag lägger större tonvikt på kontroller som ska stärka rättssäkerheten. De beskriver att det nya arbetssättet handlar om att granska hela processen. Det ska ske kontroller inför och vid beviljandet. Enheten har exempelvis numera avstämningsmöten tidigare i processen med bidragsmottagarna. Statskontoret ser positivt på att Jämställdhetsmyndigheten har gjort en satsning på information och stöd genom till exempel workshoppar. Vi bedömer att det kan motverka vissa risker med en utökad kontrollverksamhet, till exempel att företrädare för organisationerna inte har tillräcklig kapacitet att leva upp till de nya kraven.

Utökade ekonomiska kontroller

Enheten för statsbidrag har utvecklat rutinerna kring vilka uppgifter de begär in av organisationerna och vilka krav de ska ha på revisorerna i organisationerna.

En viktig del i utvecklingsarbetet är att myndigheten gör fler och mer omfattande ekonomiska kontroller, både inför att de beviljar medel och efter att en organisation har fått medel. Formaliakontroller genomförs i samband med utbetalningar, som nu sker fyra gånger per år i enlighet med ESV:s allmänna råd. Tidigare gjorde myndigheten en eller två utbetalningar per år. Enheten gör bland annat kontroller av om den bidragssökande organisationen har skulder hos Skatteverket eller Kronofogden. I våra intervjuer framkommer att myndigheten framför allt gör kontroller av om det finns tecken på oegentligheter eller risk för oegentligheter. Men framöver kommer myndigheten troligen att arbeta mer med stickprovskontroller.

⁷⁴ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 17.

⁷⁵ Prop. 2009.10.55. *En politik för det civila samhället*.

Verksamhetsbesöken är en annan viktig del i det nya arbetssättet. Besöken ska framför allt göras på plats och endast i undantagsfall digitalt. Syftet är att kontrollera organisationerna och deras verksamhet, men också att ge en möjlighet för organisationerna att visa upp sina verksamheter. Besök görs både hos organisationer som är nya för myndigheten och för de nya bidragsformerna. Detta är positivt. Statskontoret har som en jämförelse funnit att verksamhetsbesök av kostnadsskäl inte alltid förekommer i andra organisationers hantering av statsbidrag, trots att det är verkningsfullt ur kontrollsynpunkt.⁷⁶

Internetbaserade sökningar och kontroll av demokrativillkoren är andra delar av det nya arbetssättet. Kontroll av demokrativillkoren görs bland annat genom att begära in kompletterande dokument utöver det som organisationen lämnat in vid ansökan och genom att granska extern kommunikation eller aktiviteter, exempelvis i sociala medier. En sådan granskning ledde under 2023 till att en organisation blev skyldig att betala tillbaka bidraget eftersom den inte uppfyllde demokrativillkoren.

Utvecklade rutiner i syfte att stärka återrapporteringarna

Det nya arbetssättet med verksamhetsbesök, återkrav, tätare avstämningar och arbete med att stärka kapaciteten hos målgrupperna kan även gagna återrapporteringen. Myndigheten begär fortfarande in skriftliga redovisningar, men gör nu även verksamhetsbesök och ekonomiska kontroller samt genomför avstämningssamtal med målgruppen och projektledare. Förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete och förordningen ((2023:168) om kvinnors och flickors organisering anger att det ska göras en oberoende utvärdering vart femte år. Statskontoret bedömer att detta på sikt borde öka Jämställdhetsmyndighetens förutsättningar att självständigt bedöma resultaten av bidragen.

4.6 Kontroll och uppföljning har utvecklats men det finns fortfarande utmaningar

Myndigheten har i stor utsträckning börjat förändra hur de arbetar med bidragsgivningen, bland annat i linje med de rekommendationer som Statskontoret och även Riksrevisionen tidigare har lämnat i sina analyser.⁷⁷ Men det finns fortfarande utvecklingsbehov.

⁷⁶ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 113–116.

⁷⁷ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023: 19), Riksrevisionen. (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. RiR 2023:7.

4.6.1 Bidragen behöver kommuniceras bättre till målgruppen

Myndighetens regeringsuppdrag säger att myndigheten ska säkerställa att bidragsmottagarna har förutsättningar att leva upp till bidragens krav. I våra intervjuer med medarbetare framkommer att det har varit svårt att nå ut till organisationer i utsatta områden i de utlysningar av bidrag som särskilt riktar sig till dessa organisationer. Det framkommer också i våra intervjuer att myndigheten behöver vara mer pedagogisk i ansökningssystemen för att underlätta för mottagarna. Vikten av tydlighet är också något som Statskontoret lyfter fram i sin rapport om korrekta utbetalningar.⁷⁸ Om stöd villkoren är tydliga minskar risken för att sökande söker stöd de inte har rätt till. Det gör också att handläggningen blir enklare.

4.6.2 Visst behov av andra kompetenser utöver ekonomisk och juridisk kompetens

Statskontoret lyfter i rapporten om bidragsgivning fram att de bidragsgivande myndigheterna behöver säkerställa att de har tillgång till rätt kompetenser. Det gäller inte minst ekonomisk kompetens som flera myndigheter tidigare har saknat.⁷⁹ Medarbetarna på enheten för statsbidrag uppger att de numera har tillgång till ekonomisk kompetens och även juridisk kompetens på ett sätt som de inte har haft tidigare. Medarbetarna säger att de har haft stor nytta av samarbetet med en controller i bidragsgivningen. Men våra intervjuer visar att enheten även behöver annan kompetens, framför allt inom ekonomisk brottslighet och säkerhetsfrågor.

En jämförelse med MUCF visar att de tar in extern kompetens, exempelvis när det gäller att utreda om organisationer som stödjer verksamhet i ett annat land lever upp till demokrativillkoren. MUCF har även använt sig av konsultstöd när det gäller revision.

4.6.3 Myndigheten håller på att utveckla ett riskbaserat arbetssätt

Statskontoret har i en tidigare rapport rekommenderat de då analyserade organisationerna att arbeta riskbaserat och att ta fram riskanalyser.⁸⁰

I arbetet med uppdraget har Jämställdhetsmyndighetens enhet för statsbidrag utvecklat ett mer riskbaserat arbetssätt. Medarbetarna anser att enheten behöver göra en självständig analys av de organisationer som ansöker om bidrag innan de fattar beslut och att de då bör göra verksamhetsbesök. Den lista med riskfaktorer som myndigheten har tagit fram är också en del av ett mer riskbaserat arbetssätt.

⁷⁸ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023: 19).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., s. 43.

4.6.4 Få avslagsgrunder i förordningarna

Myndigheten efterfrågar fler grunder för avslag i förordningarna. Det finns i dag få grunder för avslag i exempelvis förordningen om statsbidrag till kvinnors och flickors organisering. Det finns inga lagliga förutsättningar att avslå en ansökan om en organisation tidigare har visat upp brister eller om det finns brister i det ekonomiska underlaget.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns problem av den här typen i vissa stödförordningar. Vi ansåg att varje enskild förordning bör vara utformad så att den fullt ut skapar förutsättningar för korrekta utbetalningar, och att förordningen täpper till möjligheterna för oseriösa aktörer att få stöd som de inte har rätt till. Statskontoret angav 11 principer för vad bidragsförordningar bör innehålla, bland annat om den utbetalande organisationen får eller ska bedöma om den som söker är lämplig.⁸¹

4.6.5 Svårt att överblicka andra bidragsgivares statsbidrag och vilka organisationer som har fått dem

Vi kan konstatera att Jämställdhetsmyndigheten har en dialog med MUCF, som hanterar liknande bidrag, om vilka organisationer som får bidrag. Som en jämförelse konstaterade Statskontoret i en tidigare rapport att det kräver mycket arbete att samla in och gå igenom uppgifter om bidragsgivningen hos andra organisationer. I analysen granskade Statskontoret fem utbetalande myndigheter. Vår analys visade att myndigheterna inte samverkade systematiskt för att utbyta information om bidrag.

Det finns inte heller någon gemensam databas för utbetalningar av stöd till juridiska personer, som utbetalande myndigheter kan använda.⁸² Flera av de intervjuade medarbetarna på Jämställdhetsmyndigheten önskar en sökbar databas över vilka statliga bidrag som finns tillgängliga att söka från olika myndigheter. Tanken är att det skulle kunna vara en hjälp både i handläggningen och erbjuda en service till organisationerna. I databasen skulle de kunna få reda på vilka bidrag som de kan söka.

Statskontoret har tidigare föreslagit att regeringen ska utreda och skapa en databas över ideella organisationer som har tagit emot statsbidrag, men regeringen har inte tagit förslaget vidare. Syftet med en sådan databas är att ge bättre förutsättningar för de bidragsgivande myndigheterna att göra kontroller och minska risken för dubbelfinansiering.⁸³

⁸¹ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19), s. 38–39.

⁸² *Ibid.*, s. 9.

⁸³ *Ibid.*, s. 34–37.

4.6.6 Uppföljningen av bidragsgivningens resultat behöver bli bättre

Myndighetens samlade återrapportering av statsbidragen bygger på organisationernas egna bedömningar och skattningar. I våra intervjuer med medarbetare framkommer att de vid varje årlig återrapportering har lyft att uppföljning av resultat och effekter behöver bli bättre.

Myndigheten vill förbättra arbetet med att ta reda på vad bidragsmottagarnas målgrupper tycker och myndigheten frågar därför efter målgruppernas upplevelser redan i utlysningarna. Verksamhetsbesök kommer också vara en viktig del för att fånga upp vilken skillnad som bidragen gör för organisationerna och deras målgrupper. Myndigheten kan också få information från organisationerna vid olika nätverksträffar.

Som jämförelse så har MUCF en medarbetare som arbetar specifikt med återrapporteringarna till regeringen. Den personen arbetar med att mäta effekter och resultat. Hen arbetar också tillsammans med bidragshandläggarna med hur myndigheten ställer frågor till bidragsmottagarna för att fånga in effekter och resultat som myndigheten sedan kan använda i återrapporteringarna. MUCF arbetar också aktivt med att analysera bidragen och framföra rekommendationer gällande bidragen till regeringen.

4.7 Myndigheten behöver hantera riskerna med utökade kontroller

Vi bedömer också att det finns ett antal risker med utökade kontroller som Jämställdhetsmyndigheten behöver hantera.

4.7.1 Fler utbetalningstillfällen ger möjlighet till tätare kontroller

Tidigare har myndigheten gjort två utbetalningar per år till organisationerna. Nu gör de i stället fyra utbetalningar. Skälen är att fler utbetalningar ger möjlighet att göra tätare kontroller och uppföljningar och det blir mindre belopp att kräva tillbaka om det skulle behövas. Men nackdelen är att det innebär mer arbete för de som arbetar med bidragsgivningen.

Antalet utbetalningar kan samtidigt innebära att varje utbetalat belopp blir litet. I våra intervjuer med företrädare för civilsamhällesorganisationer framkommer att det kan leda till problem för organisationer som har stora omkostnader. Det gäller exempelvis de som ska genomföra en stor aktivitet, och som inte kan ligga ute med medel till nästa utbetalning.

4.7.2 Arbetet med kontroller kan öka kostnaderna

Det finns en risk att myndighetens arbete med kontroller ökar myndighetens kostnader eftersom de blir mer omfattande och därmed kostar mer. Det kan också innebära ökade kostnader för de bidragsmottagande organisationerna, eftersom det

kräver en större arbetsinsats från deras sida när de exempelvis behöver ta fram olika typer av underlag. Samtidigt kan det vara motiverat att öka kostnaderna eftersom bra kontroller som ger resultat i form av mer korrekta utbetalningar kräver en större insats och därmed innebär större kostnader.

Myndigheten särredovisar för närvarande inte de exakta kostnaderna för vare sig handläggningen eller för kontrollerna. Våra intervjuer visar att myndigheten räknar med att styckkostnaden för handläggningen av statsbidrag kommer att minska, men att kostnaden för kontroller sannolikt kommer att öka. Vi anser att det är viktigt för myndigheten att bevaka att de ökade kontrollerna verkligen gör nytta och inte innebär att andra delar av arbetet med bidragsgivningen hamnar i skymundan.

En jämförelse med MUCF visar att deras arbete med kontroller, exempelvis verksamhetsbesök och kontroller av medlemsregister och bokföring, kräver mycket resurser. Enligt vår intervju med företrädare för MUCF är uppföljningsgruppen tungt belastad.

4.7.3 Bidragsgivningen behöver kopplas bättre till myndighetens övriga uppdrag

Medarbetarna på bidragsenheten anser också att det finns en risk med att öka de ekonomiska kontrollerna. Risker är att myndigheten tittar mindre på vad bidraget har åstadkommit och därför i mindre utsträckning kopplar det till myndighetens övriga uppdrag.

Medarbetarna anser att myndigheten behöver göra strategiska prioriteringar för bidragsgivningen. Kunskapsläget i myndigheten generellt är därför viktigt för statsbidraget. Myndigheten behöver även hålla sig à jour med politikområdet. Det tar tid, men det ger samtidigt högre kvalitet och ökar sannolikheten att bidragen går till det som ger mest nytta. Den kvalitativa uppföljningen är därför helt central.

5 Jämställdhetsmyndighetens resultat och uppföljning

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av myndighetens resultat som ligger till grund för vår bedömning av hur myndigheten fullgör sitt uppdrag. Vi har bland annat analyserat hur Jämställdhetsmyndighetens samverkan med andra myndigheter, kommuner, regioner och andra organisationer fungerar. Vi redogör också för hur Jämställdhetsmyndigheten följer upp och redovisar sina resultat.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Företrädare för myndighetens målgrupper uppskattar att det finns en ansvarig sektorsmyndighet som håller ihop arbetet inom jämställdhetsområdet. Många aktörer lyfter fram att myndighetens uppföljningar och analyser av utvecklingen mot att nå de jämställdhetspolitiska målen är viktiga.
- Jämställdhetsmyndigheten är en relativt ny myndighet och det har tagit tid att hitta former för samverkan som fungerar mellan Jämställdhetsmyndigheten och organisationer med närliggande uppdrag. I dag pekar flera av organisationerna på att de och Jämställdhetsmyndigheten har hittat strukturer för samverkan som fungerar. De vi har intervjuat uppskattar Jämställdhetsmyndighetens förmåga att anpassa sitt stöd och samverkan efter varje myndighets behov.
- Myndighetens resultatredovisning och verksamhetslogik ger en möjlighet att samlat följa myndighetens verksamhet och kostnader. Den verksamhetslogik som redovisningen utgår ifrån bidrar till att göra redovisningen tydlig, men valet av verksamhetsområden innebär att delar av myndighetens instruktionsenliga uppgifter hamnar i skymundan.
- De instruktionsenliga uppgifterna att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken liksom att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser har fått en undanskymd roll i verksamheten. Det märks både i myndighetens analyser och uppföljningar, i resultatredovisningen och i arbetet med att bidra till genomförandet av jämställdhetspolitiken.
- Länsstyrelsernas förutsättningar att samverka med Jämställdhetsmyndigheten skiljer sig åt. Vår analys pekar på att stora och mer resursstarka länsstyrelser har bättre förutsättningar att ta emot Jämställdhetsmyndighetens stöd och omsätta det på kommunal och regional nivå

5.2 Jämställdhetsmyndigheten arbetar mot alla delar av förvaltningen

Jämställdhetsmyndighetens verksamhet rör alla områden i samhället och myndigheten genomför ett stort antal insatser varje år. Myndigheten arbetar bland annat med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

5.2.1 En myndighet med många målgrupper

Jämställdhetsmyndigheten har många målgrupper. Både regeringen och de statliga myndigheterna är målgrupper för Jämställdhetsmyndighetens stödjande, samordnande och främjande arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. När det gäller myndighetens kunskapsspridning och fördelning av statsbidrag är regioner, kommuner och det civila samhället viktiga målgrupper för myndighetens arbete. Jämställdhetsmyndighetens arbete inom jämställdhetsintegrering riktar sig främst till statliga myndigheter, inklusive universitet och högskolor. Den lokala nivån får främst del av Jämställdhetsmyndighetens insatser och stöd genom myndighetens dialog och samverkan med länsstyrelser. I viss mån arbetar Jämställdhetsmyndigheten också genom Sveriges kommuner och regioner (SKR). Även internationella aktörer kan vara en målgrupp, till exempel inom arbetet mot prostitution och människohandel.

Jämställdhetsmyndigheten har arbetat för att hitta kanaler för samverkan

Jämställdhetsmyndighetens många målgrupper innebär att myndigheten behöver hitta fungerande strukturer för samverkan och stöd. För att samla och sprida kunskap, erfarenhet och kompetens samordnar Jämställdhetsmyndigheten därför flera olika nätverk. Här ingår till exempel nätverk för samverkan med länsstyrelserna och olika nätverk för arbetet med jämställdhetsintegrering inom staten (JiM, JiM+ och JiHU), men även nätverk som handlar om att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Dessa nätverk är formaliserade på så sätt att det finns en ordning för när samverkan ska ske och vilka som deltar i dem.

Myndigheten samordnar följande nätverk:

- Nationellt metodstödsteam (NMT), som arbetar mot prostitution, exploatering och människohandel. Nätverket består av representanter från myndigheter och andra relevanta aktörer.
- MAJ-strukturen, en myndighetsgemensam arbetsgrupp mellan länsstyrelserna och Jämställdhetsmyndigheten för nationell och regional samordning inom jämställdhetspolitiken.
- Nätverk för fördjupad samverkan inom mäns våld mot kvinnor.
- GD-rådet, bestående av strategiska myndigheter med fokus på förebyggande och brottsbekämpande arbete inom området mäns våld mot kvinnor.
- Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), där myndigheten erbjuder stöd till yrkesverksamma eller ideellt verksamma inom området prostitution och människohandel.

5.3 Jämställdhetsmyndigheten fullgör i stort sitt instruktionsenliga uppdrag

Vår samlade bild är att Jämställdhetsmyndigheten i stort fullgör de uppgifter som är angivna i instruktionen. Särskilt väl lyckas myndigheten med uppgifterna att följa upp och analysera utvecklingen i relation till de jämställdhetspolitiska målen. Målgrupperna är nöjda med myndighetens stöd, samordning och kunskapsspridning och arbetet med jämställdhetsintegrering fungerar relativt väl i de statliga myndigheterna och lärosätena. Däremot är myndighetens arbete med att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken inte lika utvecklat, och många efterfrågar tydligare förslag från Jämställdhetsmyndigheten om vad de kan göra för att påskynda utvecklingen av eller för att motverka hinder mot jämställdheten.

5.3.1 Uppföljningen och analyserna av utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen är viktiga underlag för myndighetens målgrupper

Vår analys visar att Jämställdhetsmyndighetens analyser och uppföljningar av läget inom jämställdhetspolitiken är viktiga för myndighetens målgrupper. Jämställdhetsmyndigheten arbetar med att följa och analysera utvecklingen för att nå de jämställdhetspolitiska målen på flera sätt, bland annat genom att ta fram en årlig resultatrapport. Dessutom gör Jämställdhetsmyndigheten en samlad analys över utvecklingen under flera års tid, den så kallade syntesrapporten.⁸⁴ Utöver dessa rapporter som fokuserar på hela jämställdhetspolitiken, så publicerar Jämställdhetsmyndigheten även fördjupade rapporter om utvecklingen och tillståndet för vart och ett av de jämställdhetspolitiska delmålen.

Trots dominansen av uppdrag inom delmål 6, ger Jämställdhetsmyndighetens uppföljningsarbete en viktig helhetsbild över utvecklingen för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Våra intervjuer med myndighetens målgrupper och samverkansparter visar en samstämmig bild av att Jämställdhetsmyndighetens arbete med att följa upp och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen är viktigt, både för statliga myndigheter, kommuner, regioner och för organisationer i det civila samhället. De intervjuade pekar på vikten av att det i Sverige finns en aktör som kan ha en samlad överblick inom området, och flera påminner om att det inte fanns någon samlad bild alls innan Jämställdhetsmyndigheten fanns. Företrädare för Regeringskansliet som vi har intervjuat pekar också på att myndighetens olika uppföljningar av utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen kommer till stor nytta, bland annat i arbetet med den årliga budgetpropositionen. Det gäller inte minst den årliga resultatrapporten.

⁸⁴ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Ojämna insatser för jämställdheten*. 2023:18.

5.3.2 Jämställdhetsmyndigheten kan bidra mer till styrningen av jämställdhetspolitiken

Vår analys visar att Jämställdhetsmyndigheten kan utveckla sitt arbete med att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken.

En uppgift att driva på utvecklingen

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag både att beskriva och analysera utvecklingen i stort i relation till de jämställdhetspolitiska målen, och att bidra till att styra och genomföra jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. De ska också främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser.

Jämställdhetsmyndigheten arbetar inte aktivt med att bidra till politikens utveckling genom att formulera tydliga förslag

Vår bild är att Jämställdhetsmyndigheten inte uppfattar att de har i uppgift att själva bidra till att utveckla jämställdhetspolitiken. I både resultatrapporten från 2023 och i syntesrapporten om utvecklingen inom politikområdet under flera års tid, beskriver Jämställdhetsmyndigheten att det behövs politiska åtgärder för att komplettera myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Myndigheten anser att regeringen behöver styra mer riktat med uppdragsformuleringar och indikatorer som kan bidra till en positiv resultatutveckling. Bland annat pekar Jämställdhetsmyndigheten på att de jämställdhetspolitiska delmålen behöver konkretiseras, till exempel i form av strategier, etappmål eller handlingsplaner, på samma sätt som regeringen har gjort med delmål 6 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Men Jämställdhetsmyndigheten lämnar inga förslag om hur en sådan konkretisering skulle kunna se ut för de olika delmålen.⁸⁵

I våra intervjuer efterfrågar flera att myndigheten tar tydligare ställning när det gäller hur jämställdhetspolitiken ska genomföras eller vad som kan bidra till att uppfylla de politiska målen bättre. De pekar på att myndighetens roll innebär att de har mandat att vara tydliga med vad som behövs för att nå de jämställdhetspolitiska målen, och att peka på sådant som motverkar att nå målen.

Även inom Regeringskansliet efterfrågar tjänstepersonerna tydligare sammanfattningar i myndighetens rapporter och mer sammanhållna och tydliga förslag. Företrädare för Regeringskansliet beskriver att de har arbetat med myndigheten för att stötta och utveckla Jämställdhetsmyndighetens arbete med att ta fram genomförbara förslag, och att myndigheten har blivit bättre på att ta fram sådana förslag i sina rapporter. Jämställdhetsmyndigheten har också bedrivit ett sådant arbete internt (se kapitel 3).

⁸⁵ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Ojämna insatser för jämställdheten och Jämställdhetsmyndigheten. (2023). Steg framåt och nya utmaningar - Resultatrapporten 2023.*

En försiktig myndighet

Våra intervjuer med personer på Jämställdhetsmyndigheten och med målgrupper och andra aktörer, ger en ganska samstämmig bild av att Jämställdhetsmyndigheten är försiktig i sina bedömningar och uttalanden. Våra intervjupersoner berättar att de tidigare beslutet om att lägga ned myndigheten kan ha bidragit till att myndigheten är mån om att leverera på de direkt uttryckta behoven hos regeringen i form av uppdrag. Att myndigheten upplevs som försiktig skulle även kunna bero på att jämställdhetspolitiken inrymmer politiska skiljelinjer. Det innebär, enligt våra intervjupersoner, att myndigheten behöver vara noggrann med att balansera sina texter i rapporter, analyser och slutsatser, så att de inte uppfattas som politiska.

5.3.3 Ett uppskattat stöd till statliga myndigheter

Jämställdhetsmyndigheten stödjer statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Vår analys visar att myndighetens stöd är uppskattat och leder till konkreta resultat.

Arbetet med jämställdhetsintegrering är en viktig del av Jämställdhetsmyndighetens stöd och innehåller olika program

Två viktiga delar i Jämställdhetsmyndighetens arbete med stöd är jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM), det fördjupade arbetet JiM+ och jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet (JiHU). I kapitel 2 beskriver vi kort vad JiM, JiM + och JiHU innebär.

Myndighetens bild är att deras insatser når ut till ett stort antal myndigheter, och de exemplifierar med att ”ett hundratal” myndigheter vid ett eller flera tillfällen har använt Jämställdhetsmyndighetens stöd. Men Jämställdhetsmyndigheten anser att stödet skulle kunna stärkas för att nå bättre resultat. Bland annat anser de att stödformerna bör fortsätta att anpassas efter målgruppernas behov och att spridningen av metoder och resultat i målgruppernas organisationer bör öka.

JiM och JiM+ har lett till konkreta resultat

Vi kan konstatera att arbetet med jämställdhetsintegrering har förbättrat myndigheternas förutsättningar att bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. I Jämställdhetsmyndighetens redovisning av jämställdhetsintegreringsarbetet⁸⁶ konstaterar myndigheten att JiM-uppdraget bidrar till att myndigheterna prioriterar arbetet och att de flesta aktörerna, når resultat med sitt arbete (43 av 54). Alla myndigheter i JiM uppger att de har arbetat för att bidra till att nå ett eller flera av de jämställdhetspolitiska delmålen.

⁸⁶ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2023 – Delredovisning (3:5) av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter 2020 – 2025*. 2023:08. Samtliga JiM-myndigheter har besvarat enkäten.

De myndigheter som har deltagit i JiM pekar bland annat på resultat i form av metodstöd som de har tagit fram, nya rutiner, kunskapsunderlag och nya arbetssätt för att främja jämställdhet. Jämställdhetsmyndigheten redovisar också exempel på att myndigheterna har nått resultat som har lett till effekter för målgrupperna. Ett exempel är Migrationsverket som har gjort ett rättsligt ställningstagande som ger kvinnor och flickor från Afghanistan rätt till flyktingstatus på grund av kön. Migrationsverket har också förändrat hur de arbetar, så att kvinnor och män i asylsökande familjer i större utsträckning än tidigare får varsitt bankkort.

Enligt uppföljningarna har även JiM+ stärkt myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering och därmed förbättrat deras förutsättningar att bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Till exempel har arbetet inneburit att myndigheters strategiska funktioner har blivit mer delaktiga i arbetet, vilket har stärkt förankringen av arbetet i myndighetsledningarna. Arbetet har också inneburit att de myndigheter som JiM+ omfattar, i högre utsträckning bedriver jämställdhetsintegrering i kärnverksamheten i de myndigheter som omfattas av JiM+.

Mer behöver göras för att sprida arbetet i organisationerna

Även om arbetet med jämställdhetsintegrering har fått avsedda effekter på högsta nivå i myndigheterna, så behöver de deltagande myndigheterna fortfarande arbeta mer med att sprida både ambition och arbetssätt längre ut i organisationerna. Uppföljningsrapporterna av både JiM och JiM+ visar att arbetet inte alltid får genomslag i hela verksamheten. Spridningen av arbetet sker främst på ledningsnivå inom myndigheterna, och det är fortfarande svårt att sprida jämställdhetsarbetet i en större del av myndigheternas verksamheter. Dessutom visar uppföljningarna att myndigheterna behöver återkoppling och dialog om arbetet från sin politiska ledning. Jämställdhetsmyndigheten efterlyser därför ett fortsatt utvecklingsarbete för att resultat ska efterfrågas i hela styrkedjan.

JiHU har fått lärosätena att utveckla verksamheten med hjälp av ett jämställdhetsperspektiv

Resultaten i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av JiHU påminner om de inom JiM och JiM+. I Jämställdhetsmyndighetens delredovisning av arbetet⁸⁷ konstaterar myndigheten att lärosätena i allt högre utsträckning beskriver hur utbildning och forskning ska utvecklas med hjälp av ett jämställdhetsperspektiv. I rapporten pekar Jämställdhetsmyndigheten också på att det är viktigt att fortsätta att styra och leda arbetet med jämställdhet, både i Regeringskansliets myndighetsdialoger med lärosätena och genom arbetet i lärosätenas ledningsfunktioner.

⁸⁷ Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Med siktet inställt på 2025 – Delredovisning av jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet*. 2023:9.

Myndigheterna efterfrågar konkretion och metodstöd

Vissa myndigheter och organisationer har ibland svårt att ta till sig Jämställdhetsmyndighetens stöd och kunskap. Inom delmålet mäns våld mot kvinnor har regeringen tagit fram en strategi med konkreta områden och aktiviteter som utgör en bas för myndigheternas arbete. I våra intervjuer framkommer att strategin har underlättat för arbetet och skapat ett driv, inte bara för Jämställdhetsmyndigheten, utan även för andra berörda aktörer. De som vi har intervjuat, både på Jämställdhetsmyndigheten och inom Jämställdhetsmyndighetens målgrupper och samverkansparter, pekar på att det behövs samma slags konkretion för arbetet även inom ramen för de andra delmålen. Representanter för statliga myndigheter beskriver att det kan vara svårt att som myndighet med ett kärnuppdrag inom ett specifikt sakområde, förstå hur de rent konkret kan bidra till jämställdhetspolitiken. Då kan en strategi med nedbrutna mål och aktiviteter skapa en trygghet och ge en bättre bild av vad man ska göra.

Risk att arbetet tappar fart när det saknas speglade uppdrag

Regeringen har under senare år minskat kraven i regleringsbrev på myndigheternas arbete med jämställdhet. Jämställdhetsmyndigheten beskriver hur detta riskerar att bromsa myndigheternas jämställdhetsarbete.⁸⁸

Våra intervjuer med representanter för statliga myndigheter bekräftar denna bild. Intervjupersonerna anser att det finns en stor risk att myndigheterna slutar prioritera arbetet med jämställdhetsintegrering, om det inte finns i deras regleringsbrev. Samma synpunkt framkommer i våra intervjuer med Jämställdhetsmyndighetens medarbetare. Jämställdhetsmyndigheten pekar på vikten av att fler myndigheter samverkar med varandra och med andra samhällsaktörer för att komma till rätta med gemensamma jämställdhetsproblem. Myndigheten anser att riktade regeringsuppdrag till berörda myndigheter bidrar till att myndigheterna prioriterar sådan samverkan. Uppdragen anger tydligt vad samverkan ska leda till, med vem myndigheterna ska samverka och vilka roller och ansvar olika aktörer ska ha.

Målgrupperna är nöjda med det stöd Jämställdhetsmyndigheten ger, men efterfrågar mer samordning inom myndigheten

I våra intervjuer med Jämställdhetsmyndighetens målgrupper och samverkansparter, framkommer det att många av de som har tagit del av Jämställdhetsmyndighetens stöd är nöjda med hur myndigheten har utformat och genomfört sitt stöd. Många uppskattar att det finns en ansvarig sektorsmyndighet som håller ihop Jämställdhetsområdet. Många anser även att kontakterna med myndighetens medarbetare ofta är väldigt trevliga, att Jämställdhetsmyndighetens medarbetare besitter en stor kompetens och att de är duktiga på att anpassa sitt stöd och samverka efter varje myndighets behov.

⁸⁸ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsarbetet tappar styrfart. Resultatrapporten 2024.*

Däremot noterar intervjupersonerna på myndigheterna att Jämställdhetsmyndigheten kan brista i sin egen samordning mellan olika områden. Samma bild får vi från de företrädare för länsstyrelserna som vi har intervjuat. På de myndigheter som tar del av stöd från Jämställdhetsmyndigheten är det ofta en och samma person som ansvarar för jämställdhetsfrågor och som i sitt arbete kommer i kontakt med flera olika delar av Jämställdhetsmyndigheten. I dessa kontakter har det framgått att företrädare för en del av Jämställdhetsmyndigheten inte alltid känner till vad andra delar av myndigheten gör. Ibland har detta lett till dubblerat eller uteblivet stöd från Jämställdhetsmyndigheten.

5.3.4 Svårt för myndigheten att samordna andra

Även i uppdraget att samordna jämställdhetspolitiska insatser har Jämställdhetsmyndigheten tagit en lite försiktig roll. Myndigheten har förklarat att deras arbete med att bygga en ”infrastruktur för jämställdhetsarbetet”, där till exempel GD-rådet för våldsförebyggande arbete och MAJ-strukturen för regional/lokal nivå och flera olika myndighets- och aktörsnätverk för samordning ingår, är ett exempel på hur de ser på sitt eget bidrag för att åstadkomma en utveckling åt rätt håll. De pekar också på hur de genom dialog med företrädare för Regeringskansliet kunnat lyfta ett antal samhällsutmaningar och bidragit till att många myndigheter nu samarbetar inom ramen för olika regeringsuppdrag, till exempel gällande utlandsfödda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.

Men företrädare för samverkande organisationer, till exempel inom människohandel, efterfrågar att Jämställdhetsmyndigheten i större utsträckning tar ställning och inriktar arbetet inom ramen för sin samordnande och främjande roll. De intervjuade anser att problemen inom området människohandel ställer krav på en myndighet som kan arbeta med ett tydligare ledarskap och mandat i sin samordning. Myndigheten beskrivs som alltför försiktig och passiv.

Ett skäl till att Jämställdhetsmyndigheten upplevs som försiktig i sin samordnande roll, kan vara vår svenska förvaltningsmodell, som innebär att en myndighet inte har mandat att styra en annan. Modellen kan göra det svårt för en myndighet som Jämställdhetsmyndigheten att få genomslag för sitt perspektiv i alla sektorer, om inte regeringen också har givit myndigheterna i fråga uttalade uppdrag om detta.⁸⁹ I våra intervjuer påtalar både företrädare för Jämställdhetsmyndigheten och andra myndigheter att bristen på uppdrag till de myndigheter som Jämställdhetsmyndigheten ska samverka med eller stödja, medför en svårighet för båda parter att driva på arbetet med samma intensitet som när bägge har uppdrag: ”När vi inte längre har uppdrag i regleringsbrev så blir det mindre verkstad.”

⁸⁹ Se Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. (OOS 44).

5.3.5 Kunskapen som myndigheten tar fram är viktig för många

Myndighetens arbete med att ta fram och sprida kunskap hänger nära samman med myndighetens uppgifter att följa upp och analysera utvecklingen, att främja genomförandet av jämställdhetspolitiken och arbetet med att stödja statliga myndigheter. Vi kan konstatera att Jämställdhetsmyndighetens kunskapsunderlag är viktiga och uppskattade hos målgrupperna.

Jämställdhetsmyndigheten tar fram och sprider kunskap på flera sätt. Myndigheten tar fram omkring 25 rapporter årligen på uppdrag av regeringen. Myndigheten producerar också stöd och vägledningar, både fysiskt och digitalt, inom sina verksamhetsområden. De arbetar också med att sprida kunskap internationellt, genom att bistå med kompetens i bland annat olika nätverk som fokuserar på att motverka människohandel.

Myndigheten genomför också olika insatser för att ta fram ny kunskap. Ett exempel är myndighetens inventering av kunskapsluckor när det gäller mäns våld mot kvinnor hos yrkesverksamma som möter våldsutsatta personer. Här har Jämställdhetsmyndigheten samlat in kunskap genom en enkät till samtliga kommuner, fokusgrupper med yrkesverksamma och möten med myndigheter och civilsamhällesorganisationer.

Myndigheten har tillsatt ett vetenskapligt råd som ska bidra till arbetet med kunskaper om aktuell forskning och ett forskningsbaserat perspektiv på myndighetens uppgifter.

Uppskattade kunskapsunderlag

I våra intervjuer framträder en samstämmig bild av att Jämställdhetsmyndigheten bidrar mycket med sin kunskap inom jämställdhetsområdet. Intervjupersoner pekar på att myndigheten höjer den generella kunskapen inom området med träffsäkra rapporter och breda analyser. Flera framhåller att Jämställdhetsmyndighetens seminarier har varit viktiga och relevanta. Myndighetens målgrupper inom området mäns våld mot kvinnor är särskilt nöjda med Jämställdhetsmyndighetens stöd.

Jämställdhetsmyndigheten anpassar sig till olika myndigheter och organisationer, men mer konkret stöd efterfrågas

Gemensamt för intervjupersonerna är också att de uttrycker att Jämställdhetsmyndigheten är särskilt duktiga på att lyssna in och anpassa sig beroende på vilken deras målgrupp är. De beskriver att myndigheten är flexibel och lyhörd för olika myndigheters sammanhang.

Några av de som vi har intervjuat, bland annat på statliga myndigheter, säger att de behöver mer konkret och verksamhetsnära stöd från Jämställdhetsmyndigheten. Inte minst intervjupersoner på länsstyrelserna uttrycker att Jämställdhetsmyndighetens stöd som gäller metoder, verktyg och strategier skulle kunna vara mer konkreta och verksamhetsnära. De säger att i verksamheter i kommuner och regioner behöver det vara tydligare vad de kan göra för att bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Även andra statliga myndigheter pekar på att

jämställdhetsfrågorna är ett av flera tvärssektoriella perspektiv som de bör ta hänsyn till, och att det finns en risk att myndigheten inte kommer vidare i sitt arbete om stödet är för teoretiskt. Intervjupersonerna pekar på att myndighetens stöd är mer utvecklat inom området mäns våld mot kvinnor där det finns en nationell strategi med tydliga etappmål och mätpunkter för arbetet samt i arbetet med jämställdhetsintegrering.

Vi känner igen behovet av ett mer konkret stöd i arbetet med tvärssektoriella frågor, som jämställdhetsintegrering, från andra utredningar som Statskontoret har gjort.⁹⁰ Statskontorets tidigare utvärdering av JiM-programmet visar till exempel att många JiM-myndigheter hade svårt att identifiera utvecklingsområden i sin verksamhet och att myndigheterna behövde stöd för att kunna göra en kvalificerad jämställdhetsanalys inom ramen för sin egen verksamhet, och utifrån denna kunna fatta beslut om effektiva insatser. Statskontoret pekade då ut att regeringens styrning behöver vara särskilt tydlig när det gäller frågor som ligger utanför myndigheternas kärnkompetens, för att se till att deras arbete bidrar till att nå de politiska målen.⁹¹

5.4 Jämställdhetsmyndigheten arbetar främst genom länsstyrelserna mot den regionala och lokala nivån

För att öka genomslaget av jämställdhetspolitiken på regional och lokal nivå samverkar Jämställdhetsmyndigheten främst med länsstyrelserna. Vi kan konstatera att myndigheten bidrar med ett viktigt och uppskattat stöd, men att länsstyrelsernas kapacitet att i sin tur stödja den regionala och kommunala nivån skiljer sig åt över landet.

5.4.1 Jämställdhetsmyndigheten arbetar främst via länsstyrelserna för att nå den lokala och regionala nivån

I Jämställdhetsmyndighetens instruktion framgår att myndigheten ska främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt.⁹² Regeringen har inte preciserat hur myndigheten ska utforma sitt främjande arbete gentemot den lokala och regionala nivån. I våra intervjuer framgår till exempel att vissa kommuner och regioner har förväntat sig direkt stöd från Jämställdhetsmyndigheten. Men Jämställdhetsmyndigheten beskriver att de når den

⁹⁰ Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. (OOS 44); Statskontoret. (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*. (2020:15); Statskontoret. (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*. (2019:14).

⁹¹ Statskontoret. (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*. (2019:14).

⁹² Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten, §3.

lokala nivån genom dialog och samverkan med länsstyrelser och SKR.⁹³ Vår analys visar att Jämställdhetsmyndigheten i huvudsak arbetar genom länsstyrelserna med detta uppdrag. Länsstyrelserna har sedan 1994 varit den enda permanenta strukturen för att stödja regionala och lokala aktörer i deras arbete med jämställdhetsintegrering. Länsstyrelserna arbetar därför inte enbart utifrån Jämställdhetsmyndighetens stöd, utan har också sedan tidigare egna verktyg för arbetet.

Dessutom har regeringen tagit initiativ till tillfälliga satsningar inom jämställdhetsområdet via SKR. Vår intervju med företrädare på SKR visar att Jämställdhetsmyndighetens direkta kontakter och stöd via SKR är sparsamma idag.

Länsstyrelserna har i uppdrag att ta fram strategier för det regionala arbetet med jämställdhetsintegrering, samt att stödja statliga myndigheter på regional och lokal nivå, i arbetet med jämställdhetsintegrering. Länsstyrelserna ska även samordna, stödja och följa upp det regionala arbetet med att nå de jämställdhetspolitiska målen och verka för att de jämställdhetspolitiska målen ska slå igenom i länet. Länsstyrelserna har även i uppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i den egna verksamheten.

5.4.2 Länsstyrelserna har olika förutsättningar att omsätta Jämställdhetsmyndighetens stöd och genomföra sitt jämställdhetsarbete

Företrädare på länsstyrelserna som vi har intervjuat pekar på att Jämställdhetsmyndigheten har en viktig roll som expertmyndighet för jämställdhetspolitiken och för samtliga uppdrag inom den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. De bedömer att Jämställdhetsmyndigheten genom att de verkar genom länsstyrelserna för att nå regional och lokal nivå, tydliggör styrkedjan mellan statlig, regional och lokal nivå. De pekar på att Jämställdhetsmyndigheten är viktig för länsstyrelserna i arbetet med att ge stöd på regional och lokal nivå. Inte minst var detta tydligt i samband med länsstyrelsernas arbete med att ta fram länsvisa strategier för jämställdhetsintegrering, men intervjupersonerna anser också att Jämställdhetsmyndigheten bidrar till länsstyrelsernas arbete på andra sätt. Ett exempel är myndighetens uppföljningar av statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsmyndigheten ger olika typer av stöd, det kan till exempel handla om kunskapsspridning i form av utbildningar och metodstöd. Från våra intervjuer framkommer en bild av att olika länsstyrelser verkar ha olika förutsättningar att förmedla Jämställdhetsmyndighetens stöd till den kommunala nivån. Företrädare för länsstyrelserna förklarar att skillnaderna beror på att de resurser som regeringen tilldelar olika länsstyrelser är olika stora, men också på skillnader i hur olika länsstyrelser prioriterar jämställdhetsfrågor. Våra intervjuer indikerar att

⁹³ Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Årsredovisning för 2023*, s.21.

länsstyrelser med mer resurser och där fler personer jobbar med jämställdhetsfrågor, har en mer positiv bild av Jämställdhetsmyndighetens arbete än de länsstyrelser som inte har möjlighet att avsätta lika mycket resurser till de jämställdhetspolitiska frågorna. De verkar ha svårare att dra nytta av stödet fullt ut.

Vi bedömer därför att olika länsstyrelser har olika förutsättningar att genomföra sitt jämställdhetsarbete och att samverka med Jämställdhetsmyndigheten och övriga aktörer på området.

5.5 Samverkan med organisationer med närliggande uppdrag

Jämställdhetsmyndighetens verksamhet riktar sig till många olika delar av samhället. För att få genomslag behöver de arbeta genom och samverka med andra myndigheter och organisationer med närliggande uppdrag. Vår analys visar att både Jämställdhetsmyndigheten och de organisationer de samverkar med har blivit bättre på att hitta fungerande samverkansformer och hantera överlapp i uppdrag och roller.

5.5.1 Flera organisationer med närliggande uppdrag samarbetar med Jämställdhetsmyndigheten

Förutom Jämställdhetsmyndigheten, finns det andra organisationer med närliggande och överlappande uppdrag inom det jämställdhetspolitiska området, särskilt inom arbetet mot mäns våld mot kvinnor (tabell 7).

Tabell 7. Organisationer med närliggande uppdrag.

Organisationer med närliggande uppdrag	Beskrivning av uppdrag
Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK)	Kunskaps- och resurscentrum vid Uppsala universitet. Ska höja kunskapen om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, samt våld i samkönade relationer. Ger stöd till våldsutsatta, bl.a. via Kvinnofridslinjen, Stödlinjen för män och Stödlinjen för transpersoner.
Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH)	Kunskapscentrum vid Länsstyrelsen i Östergötland. Ska bidra till strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå.
Barnafrid	Centrum vid Linköpings universitet. Samlar och sprider kunskap om våld och andra övergrepp mot barn och unga. Riktar sig till yrkesverksamma och identifierar kunskapsbehov och målanpassade kunskaps-sammanställningar och utvecklingsområden.

Källa: Egen bearbetning av organisationernas beskrivningar.

Flera universitet och högskolor bedriver även forskning som angränsar det jämställdhetspolitiska området, till exempel Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet. Sekretariatet har ett nationellt uppdrag att främja genusforskning inom universitets- och högskolesektorn i Sverige.

5.5.2 Organisationerna anser att Jämställdhetsmyndigheten fyller en viktig roll

Från våra intervjuer med företrädare för organisationerna framkommer att Jämställdhetsmyndigheten fyller en viktig roll på den jämställdhetspolitiska arenan. De beskriver att deras egna uppdrag och Jämställdhetsmyndighetens uppdrag överlappar i vissa delar, men att rollfördelningen mellan dem och myndigheten har utvecklats och förtydligats med tiden.

De lyfter också fram att Jämställdhetsmyndigheten skulle behöva ta fram underlag som är mer forskningsbaserade, analyserande och ”spetsiga”. Företrädare för organisationerna säger även att Jämställdhetsmyndigheten skulle behöva utveckla sitt metodstöd så att det blir mer verksamhetsanpassat, samt att myndigheten skulle behöva fokusera på samtliga delmål inom jämställdhetspolitiken, inte bara delmål 6 – mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Vanligt att uppdragen till Jämställdhetsmyndigheten kräver samverkan med andra organisationer

Jämställdhetsmyndigheten får många uppdrag, bland annat inom delmål 6, där de närliggande organisationerna ofta spelar en roll. Jämställdhetsmyndigheten ska exempelvis inhämta kunskap eller synpunkter från organisationerna, men organisationerna får sällan avsätta medel för detta arbete. Företrädare som vi har intervjuat i organisationer som har haft en roll i uppdragen, anser att de ofta får uppdragen med alltför korta tidsramar. De anser att detta gör det svårt för dem att avsätta tillräckliga resurser för arbetet.

Regeringens styrning skapar otydlighet mellan Jämställdhetsmyndighetens och organisationernas områden och uppdrag

Intervjuerna visar att det fortfarande finns överlapp mellan organisationernas och Jämställdhetsmyndighetens ansvarsområden och uppdrag. De intervjuade säger att det ofta är oklart för aktörerna varför uppdragen fördelas som de gör och hur samverkan eller samarbetet ska gå till. Ett exempel på detta är samverkan i hedersrelaterade frågor, där det inte är tydligt varför Jämställdhetsmyndigheten eller NCH har fått vissa uppdrag inom området. Under intervjuerna med de närliggande organisationerna underströk samtliga organisationer vikten av att få gemensamma uppdrag, där båda parter får finansiering för att kunna nå resultat och för att samverkan ska fungera.

Statskontoret har i arbetet med tidigare analyser noterat att gemensamma, eller ”speglade”, uppdrag kan vara en framgångsfaktor för att få genomslag i arbetet med tvärssektoriella frågor.⁹⁴ Samtidigt är det viktigt att regeringen i sin styrning av myndigheterna kan vara tydlig med vilka frågor som är allra viktigast för myndigheterna i fråga att arbeta med. För stora myndigheter som Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Migrationsverket, kan mängden uppdrag inom olika områden annars bli så stor att styrsignalerna tunnas ut.⁹⁵

En inledande osäkerhet men nu har aktörerna hittat tydligare samarbetsformer

Jämställdhetsmyndigheten är en relativt ny myndighet och det har tagit tid att hitta fungerande samverkansformer mellan Jämställdhetsmyndigheten och de närliggande organisationerna. Våra intervjuer visar att samarbetsformerna mellan Jämställdhetsmyndigheten och de närliggande organisationerna har utvecklats över tid, och företrädare för organisationerna uttrycker att de nu är nöjda med de nätverk som finns inom området. Ett exempel på detta är hur Jämställdhetsmyndigheten och NCK har strukturerat upp samverkan kring frågor som rör mäns våld mot kvinnor, där de båda parterna har tagit roller som kompletterar varandra i arbetet. Jämställdhetsmyndigheten jobbar mer övergripande och kunskapsutvecklande, medan NCK jobbar mer verksamhetsnära, till exempel med att ta fram metodstöd för yrkessamma som jobbar med mäns våld mot kvinnor.

5.6 Resultatredovisningen ger en tydlig bild av myndighetens verksamhet

Jämställdhetsmyndighetens resultatredovisning ger en samlad och tydlig överblick över myndighetens verksamhet och gör det möjligt att följa utvecklingen av myndighetens kostnader och resultat över tid. Resultatredovisningen speglar också hur myndighetens egna prioriteringar ser ut. Till exempel så har myndighetens uppgift att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser och att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken fått en undanskymd roll i redovisningen.

5.6.1 En struktur för redovisningen som går att följa

Jämställdhetsmyndighetens indelning i verksamhetsområden strukturerar myndighetens redovisning av verksamhetens resultat och redovisning av kostnader och intäkter. Att myndigheten använder denna genomgående struktur för sin redovisning ger en överblick över myndighetens samlade verksamhet. Genom

⁹⁴ Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor – en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. (OOS 44); Statskontoret. (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*. (2020:15); Statskontoret. (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*. (2019:14).

⁹⁵ Se SOU 2007:75. *Att styra staten*.

verksamhetslogiken har myndigheten också inlett ett arbete med att analysera den egna verksamheten i termer av prestationer, resultat, samt direkta och mer långsiktiga effekter. Detta är viktigt för att kunna följa upp och bygga kunskap om hur verksamheten fungerar.

Verksamhetslogiken gör det också möjligt att framöver kunna följa upp hur myndighetens verksamhet och resultat utvecklas.

Myndigheten bedömer att verksamheten bidrar till effektmålen

Jämställdhetsmyndigheten bedömer själva att resultaten inom de verksamhetsområden som utgör myndighetens verksamhetslogik har bidragit till att uppfylla effektmålen. Myndigheten beskriver till exempel i sin resultatredovisning att det är vanligt att regeringen hänvisar till Jämställdhetsmyndighetens årliga resultatrapport i budgetpropositionen. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar också att en överväldigande majoritet av de som deltagit i myndighetens utbildningar, webinarier och seminarier har haft nytta av dessa. Jämställdhetsmyndigheten pekar också på att de har haft ett stort genomslag i arbetet med att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att detta bekräftas av att rapporter och remissvar har citerats 225 gånger i regeringens förslag, utredningar och propositioner.

Jämställdhetsmyndigheten beskriver också att deras kunskap är efterfrågad internationellt. Myndigheten pekar på att de bidrar med nytta för andra aktörer än deras utpekade målgrupper genom sina internationella insatser.

Några av de instruktionsenliga uppgifterna syns inte i verksamhetslogiken

Myndigheten beskriver att deras indelning i verksamhetsområden utgår från och speglar myndighetens uppdrag enligt instruktionen. Men vår bild är att två av uppgifterna i instruktionen har hamnat i skymundan genom den verksamhetslogik som myndigheten använder. Det gäller uppgiften att samordna främjandet av jämställdhetspolitiska insatser och uppgiften att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken.

Myndighetens samordningsuppdrag kan implicit sägas inrymmas i arbetet med att stödja andra aktörer och i arbetet med att bekämpa våld mot kvinnor. På samma sätt kan myndighetens bidrag till styrningen av jämställdhetspolitiken implicit sägas ingå i bland annat arbetet med uppföljning och analys, liksom i arbetet med att sprida kunskap och stöd. Men med nuvarande verksamhetslogik och resultatredovisning så beskriver inte myndigheten hur ovanstående uppgifter omhändertas. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten, genom detta angreppssätt, riskerar att tappa och nedprioritera dessa uppgifter i praktiken, utan att myndigheten medvetet har gjort en sådan prioritering.

5.6.2 I resultatredovisningen hamnar policyutvecklande uppgifter i skymundan

Jämställdhetsmyndigheten ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken, samt löpande bistå regeringen i jämställdhetspolitiska frågor.⁹⁶ Nuvarande verksamhetslogik antyder att så länge Jämställdhetsmyndigheten tar fram och sprider kunskap, så kommer utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen att påverkas. Men vår erfarenhet är att det ofta behövs fler led mellan kunskap och förändring i praktiken.⁹⁷ Ett viktigt sådant led mellan kunskap och förändring kan till exempel vara att formulera förslag på aktiviteter och insatser till beslutsfattare.

Vår analys av myndighetens resultatredovisning visar att myndigheten i sin nuvarande utformning av verksamhetslogiken, inte ger utrymme för den egna rollen att samordna de jämställdhetspolitiska insatserna eller i att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsmyndighetens resultatredovisning visar hur myndighetens egna prioriteringar sett ut. Det framgår till exempel att myndigheten arbetar aktivt med sin roll som kunskapsutvecklare och kunskapsspridare, medan rollen som stöd till regeringen när det exempelvis gäller styrningsfrågor och i att formulera förslag är mindre framträdande. Det skulle kunna bero på att myndigheten inte alltid får i uppdrag att formulera förslag eller bidra till regeringens styrning i sina regeringsuppdrag. Redovisningen visar också att myndigheten prioriterar det internationella arbetet.

Vi bedömer att vissa av myndighetens instruktionsenliga uppgifter har fått större utrymme än andra i myndighetens verksamhetsområdesindelning och i resultatredovisningen, medan vissa uppgifter i instruktionen är svårare att återfinna i redovisningen. Det framgår av vår analys av verksamhetsindelningen jämfört med myndighetens instruktionsenliga uppdrag. Två exempel är myndighetens instruktionsenliga uppgift att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken och att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser. Dessa uppgifter har inte några egna verksamhetsområden i resultatredovisningen.

5.6.3 Regeringen upplever resultatredovisningen som ändamålsenlig och användbar

Företrädare för Regeringskansliet anser att myndighetens resultatredovisning är ändamålsenlig och användbar. De tjänstepersoner som vi har intervjuat på den ansvariga enheten beskriver att redovisningen ger en bra bild över myndighetens verksamhet enligt instruktionen och de uppdrag som myndigheten har arbetat med. Resultatredovisningen är användbar för Regeringskansliets arbete med att bedöma

⁹⁶ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

⁹⁷ Se t.ex. Statskontoret. (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*. (OOS 49).

myndighetens samlade resultat och ligger bland annat till grund för de texter som beskriver resultaten inom området i den årliga budgetpropositionen. I detta arbete har tjänstepersonerna också stor nytta av Jämställdhetsmyndighetens övriga uppföljningar och analyser.

Referenser

Arbetsgivarverket. (2023). *Sjukfrånvaron i statlig sektor ökar*. (Hämtad 2024-05-20). <http://www.arbetsgivarverket.se>

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1. *Integration och jämställdhet*.

Fackförbundet ST. (2021). *En rapport om den hotade öppenheten i statlig förvaltning*.

Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU27.

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1, reservationerna 1. och 5.

Jämställdhetsmyndigheten. (2019). *Årsredovisning för 2018*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Årsredovisning för 2019*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2021). *Årsredovisning för 2020*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2021). *Beslut om bidragsformer enligt förordningen (2005:1089) om statsbidrag till kvinnors organisering*, Dnr: BIDRAG 2021/18.

Jämställdhetsmyndigheten. (2021). *Intern utredning. Kvinnors organisering*, Dnr: BIDRAG2021/18.

Jämställdhetsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Jämställdhetsmyndighetens verksamhetsplan 2023–2025*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2022). *Rutin för rapporter som redovisas till regeringen*.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Rapporter – så funkar det. Vägledning om regeringsuppdrag och rapporter till regeringen*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Årsredovisning för 2022*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JIM) 2023 – Delredovisning (3:5) av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter 2020 – 2025*. 2023:8.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Med siktet inställt på 2025 – Delredovisning av jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet*. 2023:9.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Ojämna insatser för jämställdheten*. 2023:18.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Strategisk plan 2023–2025*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Steg framåt och nya utmaningar – Resultatrapporten 2023*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Statsbidrag till jämställdhetsprojekt 2023*.
Dnr: ALLM 2023/125.

Jämställdhetsmyndigheten. (2023). *Statsbidrag för kvinnors organisering 2023*.
Dnr. ALLM 2023/126.

Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Årsredovisning för 2023*.

Jämställdhetsmyndigheten. *Jämställdhetsintegrering*. (Hämtad 2024-03-03).
[Jämställdhetsintegrering | Jämställdhetsmyndigheten](#)
(jamstalldhetsmyndigheten.se)

Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsarbetet tappar styrfart. Resultatrapporten 2024*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsmyndighetens budgetunderlag 2025–2027*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Jämställdhetsmyndighetens verksamhetsplan 2024–2026*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Verksamhetsplan 2024–2026*.

Kommittédirektiv 2016:108. *Inrättandet av en Jämställdhetsmyndighet*.

Kommittédirektiv 2023:117. *En stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck*.

MUCF. (2022). *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning, 2022-05-19*.

MUCF. (2024). *Årsredovisning för 2023*.

Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*.

Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009. Utgiftsområde 13*.

Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 13*.

Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 13*.

Regeringsbeslut 2021-06-03. *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att fortsätta utveckla och sprida arbetssätt till kommunerna om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med anledning av covid-19-pandemin.*

Regeringskansliet. (2023). *Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper.*

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

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor (U2021/04851 (delvis), U2021/04891).

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten, ändringsbeslut 2023-06-15.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten (2023/01754, 2023/01717 delvis).

Riksdagsskrivelse 2008/09:115.

Riksdagsskrivelse 2018/19:62.

Riksrevisionen. (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället. RiR 2023:7.*

SOU 2015:86. *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*

SOU 2024:21. *Ett inkluderande Jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. Delbetänkande av Utredningen om en stärkt styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck.*

Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2017:13).*

Statskontoret. (2017). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Slutrapport. (2017:17).*

Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten. (OOS).*

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

Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter. (OOS 42).*

Statskontoret. (2020). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport. (2020:15).*

Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.* (OOS 42).

Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.* (OOS 44).

Statskontoret. (2023). *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning.* (2023:18).

Statskontoret. (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner.* (OOS 49).

Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.* (2023:19).

Statskontoret. (2024). *Regler och riter – hur myndigheter kan arbeta för en god förvaltningskultur.* (OOS 52).

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II2

2023-08-03
A2023/01066

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av
Jämställdhetsmyndigheten och att analysera myndighetens
bidragsgivning

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/08016).

I uppdraget ingår därutöver att särskilt analysera Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning.

Statskontoret ska analysera och bedöma

- hur Jämställdhetsmyndigheten fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser,
- hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat,
- hur samverkan med andra myndigheter, kommuner, regioner samt organisationer med närliggande verksamheter är utformad och fungerar,
- ändamålsenligheten och effektiviteten i Jämställdhetsmyndighetens interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten,
- om regeringens styrning är ändamålsenlig,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

- Jämställdhetsmyndighetens processer och effektivitet gällande myndighetens bidragsgivning samt vid behov lämna förslag på åtgärder.

Inom ramen för uppdraget ingår även att, vid behov, föreslå de åtgärder som Jämställdhetsmyndigheten eller regeringen bör vidta för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt, ändamålsenligt och ekonomiskt hållbart sätt.

Jämställdhetsmyndigheten ska under uppdragets genomförande bistå Statskontoret med de uppgifter som är nödvändiga för att Statskontoret ska kunna fullgöra uppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 15 juni 2024.

Närmare beskrivning av uppdraget

Jämställdhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsmyndigheten har funnits i drygt fem år och regeringen ser nu behov av en bredare översyn av myndighetens verksamhet.

Jämställdhetsmyndigheten prövar frågor om statsbidrag enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt samt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering om statsbidrag ersattes den 3 maj 2023 av förordningen (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering.

Regeringen önskar att Statskontoret ska analysera hur Jämställdhetsmyndigheten fördelar medel mellan olika bidragsformer och bedömer nivåer vid bidragsgivningen. Statskontoret ska i denna del jämföra hur fördelningen ser ut i relation till andra myndigheters bidragsfördelning

och bedöma om Jämställdhetsmyndighetens bidragsformer är ändamålsenliga. Det ingår också att analysera och bedöma Jämställdhetsmyndighetens ekonomiska kontroll vid bidragsgivningen. I uppdraget ska beaktas att regeringen den 15 juni 2023 har gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att stärka och utveckla kontrollen i sin bidragsgivning.

Det ingår också att göra en analys och bedömning om de beviljade bidragen enligt förordningen om statsbidrag till jämställdhetsprojekt och den upphävda förordningen om statsbidrag för kvinnors organisering uppfyller respektive bidrags syfte. Det ska också ingå att analysera och bedöma på vilket sätt bidragen ger resultat som bidrar långsiktigt till de jämställdhetspolitiska målen och målet för politiken för det civila samhället.

Enligt såväl den upphävda förordningen om statsbidrag för kvinnors organisering som den nya förordningen om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering får statsbidrag lämnas i form av organisationsbidrag, etableringsbidrag och verksamhetsbidrag. Den nya förordningen har varit i kraft alltför kort tid för att kunna inkluderas i uppdraget. Regeringen ser det angeläget att den upphävda förordningen utvärderas eftersom det inte är önskvärt att vänta fem år tills den nya förordningen utvärderas enligt 37 § i samma förordning.

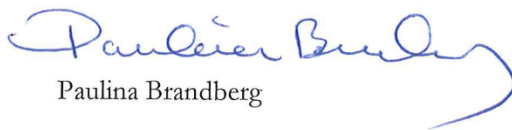
Bidragsgivningen enligt förordningen om statsbidrag till jämställdhetsprojekt och förordningen om statsbidrag för kvinnors organisering har utvärderats tidigare vid två tillfällen. 2010 var Ungdomsstyrelsen ansvarig för utvärderingen ”Vad hände sedan? – En utvärdering av statsbidragen för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt”, Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:5. 2017 var MUCF ansvarig för utvärderingen ”Jämställdhetsprojekt – Resultat och effekter 2017”.

Skälen för regeringens beslut

Jämställdhetsmyndigheten har funnits i drygt fem år och regeringen önskar en bredare analys av myndighetens verksamhet inklusive myndighetens bidragsgivning.

Syftet är att skapa förutsättningar för att Jämställdhetsmyndigheten är effektiv och fokuserad och att säkerställa kvalitet, effektivitet och kontroll i myndighetens verksamhet, samt att tillse att regeringens styrning är ändamålsenlig.

På regeringens vägnar


Paulina Brandberg


Ulrika Helldén

Kopia till

Finansdepartementet/BA BA3, OFA SFÖ
Socialdepartementet/HC ICU
Statsrådsberedningen/SAM
Jämställdhetsmyndigheten

4 (4)

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret fick den 3 augusti 2023 i uppdrag av regeringen att utföra en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten i enlighet med den modell som Statskontoret har tagit fram.

I uppdraget anger regeringen att Jämställdhetsmyndigheten har funnits i drygt fem år och att regeringen därför ser behov av en bredare översyn av myndighetens verksamhet, inklusive myndighetens bidragsgivning.

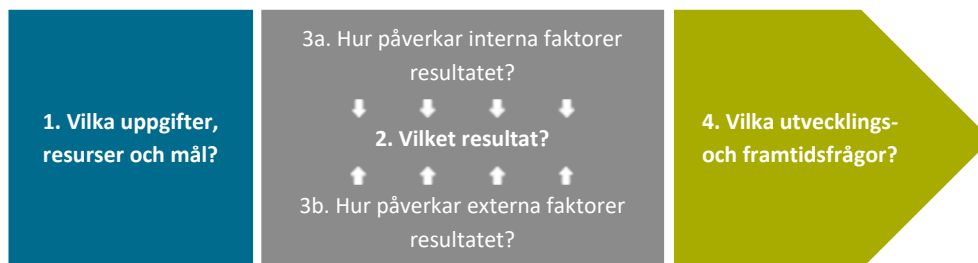
Statskontoret har analyserat och bedömt

- hur Jämställdhetsmyndigheten fullgjort sina uppgifter i förhållande till instruktion, regeringsuppdrag och resurser,
- hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat,
- hur samverkan med andra myndigheter, kommuner, regioner samt organisationer med närliggande verksamheter är utformad och fungerar,
- ändamålsenligheten och effektiviteten i Jämställdhetsmyndighetens interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten,
- om regeringens styrning är ändamålsenlig, och
- Jämställdhetsmyndighetens processer och effektiviteten gällande myndighetens bidragsgivning.

Tolkning av uppdraget

Vi har använt oss av Statskontorets modell för myndighetsanalyser när vi har genomfört uppdraget. Modellen för myndighetsanalyser innehåller fyra analysmoment, med tillhörande frågor:

Figur B1. Modell för myndighetsanalyser



Den övergripande frågan i myndighetsanalysen är hur väl myndigheten genomför sitt uppdrag. Modellen innebär att vi har gjort en genomlysning av Jämställdhetsmyndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med analysen är att ge en övergripande bild av hur Jämställdhetsmyndigheten arbetar och samverkar för att genomföra sitt uppdrag utifrån regeringens styrning.

Genomförande

Vid insamlingen av material har vi använt oss av tre huvudsakliga källor: intervjuer, verksamhetsdata och olika typer av dokumentation.

Tidsmässigt har vi avgränsat myndighetsanalysen till de senaste fem åren (2018–2023), eftersom myndigheten inrättades 2018.

Intervjuer och skriftliga frågor

Vi har intervjuat samtliga avdelnings- och enhetschefer vid myndigheten. Vi har också intervjuat myndighetens skyddsombud och fackliga företrädare, och genomfört två gruppintervjuer med myndighetens medarbetare, där totalt åtta medarbetare deltog. Vi har även intervjuat medarbetare på myndighetens enhet för statsbidrag för att få en inblick i hur myndigheten arbetar med sin bidragsgivning. Vi har dessutom gått igenom genomförda medarbetarundersökningar, för att få en indikation på hur verksamheten upplever den interna styrningen och myndighetens förvaltningskultur. Vidare har vi intervjuat representanter för ett urval av Jämställdhetsmyndighetens målgrupper, nämligen andra myndigheter, organisationer med närliggande uppdrag, länsstyrelser och civilsamhällesorganisationer. Vi har även intervjuat representanter för SKR och personer på Riksrevisionen.

Vi har också intervjuat ett antal tjänstepersoner vid Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet).

För att få en referensram för vår analys av Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning har vi även genomfört en intervju med chefen för enheten för statsbidrag på enheten för statsbidrag på Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Vi har även ställt ett antal skriftliga frågor till enheten för statsbidrag på Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Naturvårdsverket om deras bidragsgivning.

Dokumentstudier och analys av verksamhetsdata

Utöver intervjuerna har olika typer av dokumentation från Jämställdhetsmyndigheten varit viktiga underlag för vår analys. Det omfattar bland annat strategidokument och beskrivningar av myndighetens lednings- och styrsystem, årsredovisningar, verksamhetsplaner, genomförda uppföljningar samt budgetunderlag och andra underlag gällande myndighetens ekonomi.

Vi har också sammanställt olika typer av verksamhetsdata och analyserat utvecklingen över tid, bland annat vad gäller myndighetens ekonomiska förutsättningar, men även de personella förutsättningarna såsom årsarbetskrafter, sjukfrånvaro och personalomsättning. För att bedöma verksamhetens kvalitet har även myndighetens egna uppföljningar av målgruppernas uppfattningar om verksamheten varit centrala, till exempel uppföljningar av myndighetens utbildningar eller kunskapsstöd.

Även för analysen av myndighetens bidragsgivning har vi studerat de myndighetsinterna dokument som finns, till exempel myndighetens uppföljningar av statsbidragen och rutiner för hanteringen och bedömning av bidragen.

För att analysera bidragsgivningen har vi också använt oss av tidigare utredningar där Statskontoret och Riksrevisionen har analyserat myndigheters bidragsgivning.⁹⁸ Kriterier och bedömningar från dessa utredningar ligger till grund för våra bedömningar kring Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning.

Projektgrupp

Uppdraget har genomförts av Gabriella Jansson, Matilda Albertsson, Nadja Bogestam, Hanna André, Tove Lindström, Charlotte Andersson och Lisa Hörnström Bokerud.

Faktaundersökning

Jämställdhetsmyndigheten, Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), de länsstyrelser som deltagit i analysen, organisationer med närliggande uppdrag och MUCF har faktagranskat relevanta delar av ett utkast till rapporten.

⁹⁸ Statskontoret. (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19); Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*. 2017:13 och Riksrevisionen. (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. (2023:7).