

LÄRANDE UTVÄRDERING AV JIM+

Slutrapport 22-06-20

Karin Sjöberg Forssberg



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING

1. BAKGRUND	3
1.1 ORGANISERING OCH GENOMFÖRANDE AV JIM+	3
1.2 SYFTE OCH MÅL MED JIM+	4
2. UTVÄRDERINGENS UTGÅNGSPUNKTER	6
2.1 UTVÄRDERARENS TOLKNING AV UPPDRAGET	6
2.2 BEDÖMNINGSGRUNDER	6
2.3 DATAINSAMLING	7
3. RESULTAT	11
3.1 SAMMANFATTANDE IAKKTAGLESER	11
3.2 DELTAGANDET I JIM+ HAR STÄRKT MYNDIGHETERNAS PÅGÅENDE ARBETE	11
3.3 JIM+ HAR BIDRAGIT TILL ERFARENHETSUTBYTE OCH INSPIRATION	16
3.4 JIM+ HAR BIDRAGIT TILL KUNSKAPSUTVECKLING OCH MER OMFATTANDE STÖD	18
3.5 UTMANINGAR I MYNDIGHETERNAS ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING	19
3.6 REGERINGENS STYRNING FRÄMJAR OCH FÖRSVÅRAR MYNDIGHETERNAS ARBETE	22
4. SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER	26
4.1 ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	26
4.2 IDENTIFIERADE UTVECKLINGSOMRÅDEN	27
4.3 AVSLUTANDE REFLEKTIONER	31

REFERENSER

SAMMANFATTNING

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering. Som en del av stödet till myndigheterna, har Jämställdhetsmyndigheten även i uppdrag att ta fram och tillämpa en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande inom jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering i staten. 13 myndigheter har 2021-2022 deltagit i den första omgången av modellen, JiM+.

Mirak Adviser har utvärderat JiM+ utifrån en lärande ansats. Utvärderarens samlade bedömning är att syftet med JiM+ är uppfyllt. Konceptet är väl genomfört med relevant innehåll och nöjda deltagare. JiM+ har stärkt deltagande myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering och på så vis skapat bättre förutsättningar för myndigheterna att bidra till de nationella jämställdhetspolitiska målen. Samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket (ESV) har bidragit till kunskapsutveckling kring jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering. Erfarenheter och lärdomar från myndigheternas arbete har bidragit till utveckling av ett bättre strukturerat och mer omfattande stöd.

Genom organiseringen av JiM+ har strategiska funktioner blivit mer delaktiga i arbetet och förankringen i myndighetsledningarna har stärkts. Strategiska funktioner har fått ökad kunskap kring jämställdhetsbudgetering. Deltagandet i JiM+ har bidragit till en fördjupad diskussion och stöd i arbete med målformuleringar och även till ökad förståelse för behovet av att nå effekter på samhällsnivå. I flera myndigheter bedrivs arbetet i högre grad i kärnverksamheten. Ännu är det för tidigt att säga att myndigheterna blivit bättre på att analysera och följa upp verksamheterna ur ett jämställdhetsperspektiv, men flera myndigheter menar att de är bättre rustade och att deltagandet i JiM+ har bidragit till den utvecklingen. Det förväntade resultatet om spridning av jämställdhetsarbetet i större del av myndigheternas verksamheter innebär fortfarande en utmaning för många. Spridningen har främst skett på ledningsnivå där samordnare beskriver ett mer aktivt ägarskap hos flera nyckelfunktioner som chefer och controllers. Förväntan om stärkta förutsättningar för resultatdialoger har inte nåtts. Förväntade resultat när det gäller Jämställdhetsmyndighetens roll och kunskapsutveckling av jämställdhetsintegrering i staten har uppfyllts.

I utvärderingen har en rad gemensamma utvecklingsområden som berör många myndigheter identifierats. Slutsatser och rekommendationer pekar på behovet av att skapa organisatoriska drivkrafter för lärande och förändring – att skapa såväl förändringstryck som stöd för arbetet med jämställdhetsintegrering.

En fortsatt samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten och ESV för kunskapsutveckling av jämställdhetsarbete rekommenderas. Utvärderarens bedömning är dock att det inte är tillräckligt med stödinsatser för att nå samhällseffekter. En mer precis politisk styrning liksom en starkare efterfrågan och återkoppling på resultat av jämställdhetsintegreringsarbetet skulle ge myndigheterna vägledning och ytterligare motivation. Ytterligare en slutsats är att om jämställdhet integrerades i regeringens ordinarie styrning skulle det skapa drivkrafter och främja myndigheternas möjligheter att bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Avslutningsvis ges i rapporten några reflektioner över jämställdhetsintegrering som strategi. Utvärderarens bedömning är att jämställdhetsintegrering leder till resultat men att enskilda myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering har begränsad möjlighet att bidra till de nationella jämställdhetspolitiska målen. Uppdrag om jämställdhetsintegrering i kombination med särskilda samverkansuppdrag kring problem som berör många myndigheter skulle underlätta hanteringen av de svårösta samhällsutmaningar som kommer till uttryck i de nationella jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna ha en viktig roll när det gäller att stödja särskilda insatser och utvecklingen av innovativa arbetssätt vid myndighetssamverkan kring aktuella samhällsutmaningar och jämställdhetsproblem.

1. BAKGRUND

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering.¹ Regeringen har pekat ut myndigheter och lärosäten som getts särskilda stödinsatser inom ramen för satsningarna Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) och Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet (JiHU). Dessa myndigheter och lärosäten har genom regleringsbrev och/eller instruktion i uppdrag att utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering i syfte att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhetsmyndigheten har även uppdraget att, som en del av stödet till myndigheterna, ta fram och tillämpa en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande inom jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering i staten.² Uppdraget är både en instruktionsenlig uppgift och ett särskilt regeringsuppdrag. För uppdraget har modellen JiM+ utvecklats vilket skett i samverkan med Ekonomistyrningsverket (ESV), Kriminalvården, Skatteverket och Vetenskapsrådet.

Utgångspunkter för utformningen av JiM+ är att det ska stödja myndigheters pågående arbete med jämställdhetsintegrering, deras ordinarie JiM-arbete. 13 myndigheter har deltagit i den första omgången av JiM+ 2021-2022.

JiM+ har följts genom en lärande utvärdering genomförd av Mirak Adviser. Den lärande utvärderingen har kontinuerligt återkopplat resultat och bjudit in till gemensam analys av preliminära resultat och analyser. I denna rapport presenteras utvärderingens resultat, analyser och identifierade utvecklingsområden som berör många myndigheter, i syfte att bidra till kunskapsutveckling av arbete med jämställdhetsintegrering i staten.

1.1 ORGANISERING OCH GENOMFÖRANDE AV JIM+

I det följande ges en kortfattad beskrivning av JiM+. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till Jämställdhetsmyndighetens rapporter.³

¹ SFS 2017: 937

² A 2020/00442/JÄM

³ Jämställdhetsmyndigheten, Rapport 2021:12; 2022: 8

Myndigheterna som deltog i den första omgången av JiM+ var indelade i tre grupper. Gruppen rättsvårdande myndigheter utgjordes av Kriminalvården, Polismyndigheten, Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse. Forskningsfinansiärerna utgjordes av Vetenskapsrådet, Vinnova, Formas och Forte. I den tredje gruppen, välfärdsmyndigheter, ingick Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Centrala studiemedelsnämnden (CSN), Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Respektive grupp träffades fem gånger. Träffarna som genomfördes digitalt hade olika teman som berört inriktning för arbetet, fördjupad mål- och problemformulering, uppföljning och analys samt jämställdhetsbudgetering. Träffarna varvades med arbete på hemmaplan. Temat för den sista träffen bestämdes av respektive grupp. De rättsvårdande myndigheterna valde att fokusera utvecklingsarbete och kulturförändring kopplat till medarbetarskap. Forskningsfinansiärerna valde Agenda 2030 och jämställdhetsintegrering. Välfärdsmyndigheterna fördjupade sig i det digitala kundmötet och samverkan kring jämställdhetsperspektiv på olika livshändelser.

Deltagare vid träffarna var avdelningschefer eller andra strategiska chefer, JiM+ samordnare samt controllers. Även HR-funktioner och andra strategiska funktioner som analyschefer och Agenda 2030-samordnare har deltagit. Vid första och fjärde träffen deltog generaldirektörer liksom myndighetshandläggare och jämställdhetssamordnare från Regeringskansliet.

1.2 SYFTE OCH MÅL MED JIM+

Ett övergripande syfte med JiM+ är att myndigheternas kärnverksamhet ännu bättre ska bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. JiM+ ska bidra till att sprida resultat, erfarenheter och lärdomar mellan myndigheter. Kunskaper som genereras ska integreras i Jämställdhetsmyndighetens framtida stöd till myndigheter och lärosäten. Gemensamma utvecklingsområden som berör många myndigheter kan identifieras och föras vidare och på så vis föra arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter framåt.⁴

Förväntade resultat

JiM+ förväntas ge resultat hos de deltagande myndigheterna men även hos Jämställdhetsmyndigheten.

⁴ Jämställdhetsmyndigheten, Rapport 2021:12

Förväntade resultat i de deltagande myndigheterna:

- *Strategiska funktioner har ökad förståelse för vad ett aktivt ägarskap av jämställdhetsintegrering innebär i deras funktion*
- *Förankringen av jämställdhetsarbetet i myndighetsledningarna stärks*
- *Inriktning och mål för myndigheternas jämställdhetsarbete blir tydligare och kopplas till de jämställdhetspolitiska målen*
- *Myndigheterna blir bättre på att analysera och följa upp verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv*
- *Förutsättningarna för resultatdialoger stärks på alla nivåer*
- *Jämställdhetsarbetet sprids i större del av myndighetens verksamhet*
- *Arbetet med jämställdhetsintegrering i högre grad bedrivs inom ramen för kärnverksamheten*
- *Strategiska funktioner på myndigheterna får ökad kunskap kring jämställdhetsbudgetering*

Resultaten förväntas leda till effekter i form av mer jämställda verksamheter som ger ett mer jämställt utfall, bidrar till ökad jämställdhet för målgrupperna och att myndigheterna på så vis i högre grad bidrar till ett jämställt samhälle.

Övriga förväntade resultat:

- *Att JiM+ bidrar till att Jämställdhetsmyndigheten identifierar och sprider lärande exempel och kunskap om jämställdhetsintegrering till andra myndigheter än de som deltar i JiM+*
- *Att arbetet med jämställdhetsintegrering i staten bland annat avseende jämställdhetsbudgetering utvecklas*

2. UTVÄRDERINGENS UTGÅNGSPUNKTER

2.1 UTVÄRDERARENS TOLKNING AV UPPDRAGET

Utvärderingen har en lärande ansats och sker genom följeforskning⁵. Syftet med den lärande utvärderingen är att Jämställdhetsmyndigheten och andra intressenter löpande ska lära av uppdragets genomförande på ett sådant sätt att lärandet kan tillämpas under arbetets gång. I utvärderingen studeras måluppfyllelse utifrån en medvetenhet om att målen kan förändras över tid. En närhet till processer är viktig men även en förmåga till kritisk distans. Upplägg och genomförande sker i nära samverkan med uppdragsgivaren. Sammanfattningsvis ska utvärderingen:

- *studera och analysera vilka resultat JiM+ lett till samt om syftet är nått*
- *löpande återkoppla och erbjuda möjligheter, för deltagande myndigheter och representanter för Jämställdhetsmyndigheten, till gemensam analys av preliminära resultat och analyser*
- *identifiera gemensamma utvecklingsområden som berör många myndigheter och på så vis bidra till kunskapsutveckling kring arbete med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter*

2.2 BEDÖMNINGSGRUNDER

Bedömning av syftet

Syftet bedöms utifrån i vilken mån JiM+ bidragit till utvecklingen av jämställdhetsintegrering i de deltagande myndigheterna liksom utifrån omfattningen och spridningen av resultat, lärdomar och erfarenheter mellan myndigheter. När det gäller dessa bedömningar har utvärderingen utgått från de förväntade resultaten. En samlad bedömning har gjorts när det gäller potentialen att arbetet bidrar till de jämställdhetspolitiska målen, det vill säga till samhällseffekter. I analysen har

⁵ Svensson m.fl. (2009)

jämförelser gjorts med lärdomar och erfarenheter från forskning och tidigare utvärderingar av regeringens satsningar på jämställdhetsintegrering.⁶

Syftet bedöms även utifrån i vilken mån JiM+ bidragit till kunskaper och utveckling av stöd när det gäller jämställdhetsintegrering i staten.

Bedömning av måluppfyllelse

För JiM+ finns förväntade resultat för de deltagande myndigheterna formulerade. Måluppfyllelsen bedöms i relation till dessa och i jämförelse med tidigare forskning och erfarenheter kring arbete med jämställdhetsintegrering. Måluppfyllelse för Jämställdhetsmyndigheten bedöms utifrån de förväntade resultaten när det gäller kunskapsutveckling, framtagande av lärande exempel och utveckling av stöd i arbete med jämställdhetsintegrering. Iakttagelser jämförs med lärdomar från forskning och tidigare erfarenheter av förutsättningar för hållbarhet, i termer av långsiktiga effekter av förändrings- och utvecklingsarbeten som jämställdhetsintegrering.

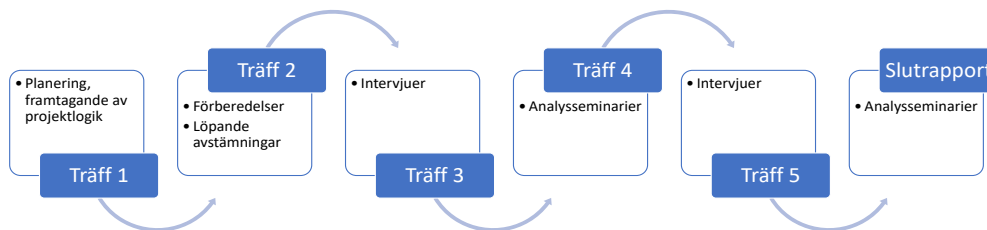
Bedömning av modellens ändamålsenlighet

Utöver bedömning av måluppfyllelse har även en bedömning gjorts om modellen JiM+ är ändamålsenlig i relation till de uttryckta förväntningarna om långsiktiga effekter det vill säga att myndigheterna genom ett deltagande i högre grad bidrar till ett jämställt samhälle. JiM+ är en av flera pusselbitar i en sådan strävan men i analysen bedöms även potentialen för långsiktiga effekter. Bedömningen baseras på analys av identifierade hinder och utmaningar i myndigheternas jämställdhetsintegreringsarbete vilka i sin tur jämförs med lärdomar och erfarenheter av relevant forskning och utvärdering om jämställdhetsintegrering.

2.3 DATAINSAMLING

Underlag för analys och bedömning utgörs av främst av intervjuer, deltagande observationer och analysseminarier. Samtliga underlag används för att besvara alla frågor i utvärderingsuppdraget. Utvärderingens process beskrivs i figur 1.

⁶ Alnebratt & Rönnblom (2016); Sjöberg Forssberg (2016).; Statskontoret 2019:14; Statskontoret (2022)



Figur 1: Utvärderingens process

Intervjuer

Sammanlagt har 35 personer intervjuats, varav de flesta vid två tillfällen. Första gången var i maj-juni 2021 och den uppföljande intervjun i oktober-november 2021. Intervjuerna har genomförts i form telefonintervjuer som varat mellan 30-60 minuter. Intervjuerna var semi-strukturerade vilket innebär att det funnits fasta frågeteman men även en öppenhet för att fånga ytterligare fenomen av intresse.

Fallstudier genomfördes i tre myndigheter; Kriminalvården, Forte och Försäkringskassan. Urvalet av fallstudiemyndigheter baseras på att det skulle vara en myndighet per grupp – därefter utifrån myndigheternas intresse av att delta. I fallstudiemyndigheterna har utöver samordnare även chefer och controllers intervjuats (Tabell 1). Respondenterna har ingått i arbetsgrupperna som deltagit vid träffarna.

Intervjuer är genomförda i två omgångar med samordnare i de 13 deltagande myndigheterna, sammanlagt 15 personer. Även myndighetshandläggare och jämställdhetssamordnare vid Regeringskansliet har intervjuats (4 personer). De tre utredarna vid Jämställdhetsmyndigheten, som ansvarat för JiM+ har också intervjuats. Intervjun genomfördes i form av en gruppintervju (digitalt) efter det att samtliga fem träffar med myndigheterna genomförts.

Myndighet	Funktion	Kön
Kriminalvården	Samordnare	kvinn
	Samordnare	kvinn
	Chef, frivården	kvinn
	Enhetschef, ekonomiavdelningen	kvinn
	Chef utvecklingsenheten anstalt /häkte	man
	Kriminalvårdsdirektör	kvinn
Forte	Samordnare	kvinn
	Avdelningschef	kvinn
	Generaldirektör	man
Försäkringskassan	Samordnare	kvinn
	Chefscontroller, chef ekonomistaben	kvinn
	Rättschef	man
	Överdirektör	kvinn

Tabell 1: Fallstudiemyndigheterna och de intervjuades funktion och kön

Deltagande vid träffar med myndighetsgrupperna

Utvärderaren har deltagit vid träffarna med de tre grupperna av myndigheter. Vid träffarna har reflektioner noterats kring frågor som lyfts, olika utmaningar och goda exempel som nämns. Deltagandet vid träffarna har även gett underlag till analyser av hur själva konceptet JiM+ fungerar i praktiken.

Analyseseminarier

Analyseseminarier är genomförda tillsammans med deltagande myndigheter och ansvariga vid Jämställdhetsmyndigheten efter två träffar och intervjuomgång 1 och efter ytterligare två träffar och intervjuomgång 2 (Figur 1). Syftet med seminarierna har varit att ge återkoppling och möjlighet till gemensam analys och validering av de preliminära resultaten. Syftet har också varit att ge återkoppling och bidrag till såväl

myndigheternas fortsatta arbete som Jämställdhetsmyndighetens. Inför det avslutande gemensamma analysseminariet genomfördes lokala återkopplande seminarier i fallstudiemyndigheterna. Vid det avslutande analysseminariet i mars deltog drygt 30 personer, från deltagande myndigheter och Jämställdhetsmyndigheten. Utöver dessa seminarier har återkoppling av preliminära resultat skett löpande till arbetsgruppen vid Jämställdhetsmyndigheten. Utvärderingsuppdraget är slutredovisat till Regeringskansliet.

Avgränsningar

Huvudfokus i utvärderingen har varit myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering och deras upplevda nytta med deltagandet i JiM+. Endast ett fåtal intervjuer är genomförda med myndighetshandläggare och jämställdhetssamordnare på Regeringskansliet. När det gäller målet om Jämställdhetsmyndighetens spridning av kunskap om jämställdhetsintegrering i staten till andra myndigheter bygger analysen på intervjuer med de personer på Jämställdhetsmyndigheten som ansvarat för och genomfört JiM+. Återkopplande analysseminarier med ledning och andra personer på Jämställdhetsmyndigheten har genomförts under våren 2022.

3. RESULTAT

I denna del redovisas utvärderingens resultat. Resultat och analys är sammanvävda. Inledningsvis redogörs för myndigheternas arbete i relation till de förväntade resultaten av JiM+.

3.1 SAMMANFATTANDE IAKTTAGELSER

Deltagandet i JiM+ upplevs överlag positivt och givande. Det uppges stärka det pågående arbetet med jämställdhetsintegrering, främst genom att ge tyngd, legitimitet och draghjälp i arbetet. Organiseringen med strategiskt betydelsefulla funktioner har i flera myndigheter stärkt ägarskapet och förankringen i myndighetsledningarna. Deltagandet har bidragit i arbetet med att ta fram inriktningarna och till utvecklingen av målformuleringar och analyser. Deltagandet sägs även bidragit till en ökad medvetenhet om innebörden av jämställdhetsbudgetering.

Samtidigt finns utmaningar i arbetet. Några utmaningar berör den interna styrningen och uppföljningen, till exempel att få genomslag och spridning i hela myndigheten och när det gäller att följa upp resultat och mäta effekter av arbetet. Jämställdhet upplevs av många som en komplicerad ideologisk fråga att hantera vilket innebär en utmaning i sig. En övergripande utmaning berör myndigheternas möjligheter att genom jämställdhetsintegrering nå samhällseffekter.

3.2 DELTAGANDET I JIM+ HAR STÄRKT MYNDIGHETERNAS PÅGÅENDE ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING

Deltagandet i JiM+ upplevs överlag positivt och givande. Det har varit en styrka att samla liknande myndigheter i samma grupp och givande med deltagande från olika funktioner.

Det har varit till god hjälp för att det har gett någon typ av grupstryck (...) vi har behövt åstadkomma saker mellan gångerna (...) fått förbereda oss. På så sätt har det varit en hjälp att driva arbetet framåt. (Samordnare)

Myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering har på olika sätt stärkts genom deltagandet i JiM+ vilket redogörs för i det följande.

Stärkt förankring i myndighetsledningarna

Utvärderarens bedömning är att det förväntade resultatet om stärkt förankring i myndighetsledningarna har nåtts. En bidragande faktor har varit kravet på deltagande av strategiskt betydelsefulla funktioner och GD-medverkan vid två av träffarna.

JiM+ gav mig möjligheten att efterfråga högre chefer (...) gav möjlighet att ha diskussioner i GD:s ledningsgrupp och GD och ÖD förväntades följa frågan (...) vår GD har bett om återkoppling efter varje träff. (Samordnare)

Flera samordnare beskriver att de genom JiM+ fått ett närmare samarbete med ledningsgrupper, höga chefer och generaldirektörer. Några nämner att de i sina ledningsgrupper använt det självskattningsverktyg som Jämställdhetsmyndigheten utvecklat och att det varit värdefullt för arbetet.

Fler strategiska funktioner med ökad förståelse av innebörden av ett aktivt ägarskap

Målet om att strategiska funktioner har ökad förståelse för vad ett aktivt ägarskap av jämställdhetsintegrering innebär i deras funktion har delvis nåtts. *Fler* strategiska funktioner som exempelvis ekonomi- och planeringsfunktioner bedöms ha fått ökad förståelse för att de har en roll i arbetet.

...de funktioner som har deltagit har nog fått en ökad förståelse men var går gränsen mellan ökad förståelse och aktivt ägarskap? Viss ökad förståelse men aktivt ägarskap – dit har vi inte kommit. (Samordnare)

Deltagandet har bidragit till ett mer aktivt ägarskap hos strategiska funktioner.

Jo, det ligger lite mer top of mind hos ledningen och hos mig. (...) alla vet vad som pågår. Aktivt ägandeskap tycker jag nog att det är (...) mötena har bidragit till det och att GD har varit med och jag och mina avdelningschefskollegor. (Chef)

Hos många är det fortfarande oklart vad ett aktivt ägarskap innebär i praktiken.

...här tycker man det är viktigt men det är fortfarande lite valhant vad man ska göra. (...) det efterfrågas handlingsplaner. (Samordnare)

...jag har jobbat en del med min ledning om ägandeskapet och vad det innebär (...) att försöka hitta det i vår organisation – vad det innebär. Det blir kanske lite tydligare (...) jag ser jämställdhetsintegrering som ett sätt att styra och leda. (Samordnare)

Utvärderarens bedömning är att det finns ett fortsatt behov av en fördjupad förståelse av vad ett aktivt ägarskap kan innebära för respektive funktion.

I min roll som enhetschef har jag fått ökad insikt men sen om det kommer vidare det är jag lite osäker på (...) vi har inte pratat om det i vår grupp hur vi ska ta det vidare. (Chef)

Det märks inte i tillräcklig mån (ett aktivt ägarskap, min anm.) Det är lite diffust vad högsta ledningen vill uppnå med detta! Vi behöver en central tydlighet med förväntningar på att man ute i verksamheterna åtgärdar det. (Chef)

Träffarna som genomförts inom JiM+ har bidragit till erfarenhetsutbyte. Ett fortsatt utbyte och gemensamt lärande kring vad ett aktivt ägarskap innebär för olika funktioner kunde utgöra underlag i kunskapsutveckling kring jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.

Ökad medvetenhet om jämställdhetsbudgetering

Ett förväntat resultat av JiM+ är att strategiska funktioner på myndigheterna får ökad kunskap kring jämställdhetsbudgetering. Målet om ökad kunskap har således nåtts. Medverkan av representanter från Ekonomistyrningsverket (ESV) var ett uppskattat inslag vid en av träffarna och något som bidrog till ökad medvetenhet om innebörden av jämställdhetsbudgetering. Det fanns ett stort intresse från deltagarna att lära sig mer om jämställdhetsbudgetering.

Ökad medvetenhet om hur verksamheten kan analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv

Utifrån tidigare identifierade behov⁷ förväntades deltagande i JiM+ leda till att myndigheterna skulle bli bättre på att analysera och följa upp verksamheterna ur ett jämställdhetsperspektiv. Vid en av träffarna fokuserades uppföljning och resultatredovisning. Utvärderarens bedömning är att *medvetenheten* om hur

⁷ Kommissionen för jämställda livsinkomster (2021); Statskontoret (2019)

verksamheterna kan analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv har ökat. Det är dock ännu för tidigt att säga vilket genomslag detta kommer att få i praktiken.

Kanske finns en tydligare ambition om det möjligen men vi har insett värdet av att analysera. Det har kanske förstärkts (...) inget tydligt genomslag än.
(Samordnare)

Flera av de intervjuade menar att deltagandet i JiM+ bidragit till att de fått ”in-put” för ett bättre analysarbete. Att ta del av andra myndigheters arbete kring uppföljning och analys har varit lärorikt. ESV:s medverkan och deras beskrivning av vad det innebär att ha ett jämställdhetsperspektiv i uppföljning och analys uppskattades av många. En förklaring till bristande analyser är osäkerhet och en rädsla för att dra felaktiga slutsatser.

...det har ändå varit så att avdelningen är så himla rädda för att själva analysera. De är rädda att det ska bli fel. (Samordnare)

Flera respondenter återkommer till det som lyftes av ESV om att det är tillräckligt att göra *antaganden* om jämställdhet i analyser.

Det viktiga är att vi gör saker och att vi kan vara lite modiga där också (...) vi kommer inte att hitta objektiva fakta. (Chef)

Analys av jämställdhetsaspekter är svåra att genomföra, särskilt när det handlar om kvalitativa effekter, något som även konstaterades i Statskontorets utvärdering från 2019.⁸ En annan förklaring är att det är svårt att få in jämställdhetsaspekter i ordinarie uppföljning och att det där trängs med andra aspekter.

...frågan är svår och jag tror alla brottas med den. Hur ska vi få in det i ordinarie uppföljning? Vi kan inte ha hur mycket som helst men det ska ändå följas upp. JiM+ har stärkt myndighetens medvetenhet men hur ska vi koppla jämställdhetsintegrering till den egna uppföljningen? Ekonomifunktionen kommer ha en viktig roll i den fortsatta integreringen. Det ställer höga krav på den funktionen. (Samordnare)

En annan förklaring till brister i analys och uppföljning av jämställdhetsintegreringsarbetet är att det saknas strukturer för det.

...vi pratar om det hela tiden (...) sällan lyckas med det (...) rent allmänt tycker vi det är ganska svårt. Vi har mycket diskussioner kring vad är det egentligen vi ska följa upp? (...) vi landade i att vi måste våga lita på att sånt

⁸ Statskontoret 2019:14

som inte är mätbart kanske ändå får effekt. Vi har ingen struktur för att löpande följa upp jämställdhetsarbetet. (Samordnare)

Det finns även exempel på utveckling av nya arbetssätt kring uppföljning och analys. Försäkringskassan har utifrån ett identifierat behov av att förstärka analys och uppföljning av jämställdhetsintegreringsarbetet förstärkt sin kapacitet genom att tillsätta ytterligare resurser för det arbetet i form av nya tjänster.

Vi ska både satsa på bättre analyser och förbättra utvärdering av jämställdhetsintegreringsinsatser och har tillsatt resurser. Jag skulle säga att JiM+ har varit till stor hjälp i det arbetet (...) att formulera jämställdhetsproblem och utmaningar. (Samordnare)

Det finns behov av fortsatt stöd i analysarbetet. Deltagandet i JiM+ uppges i några myndigheter ha bidragit till ökad medvetenhet om detta och några samordnare uppger att deras stöd i analysarbetet nu efterfrågas i högre grad. Andra menar att de blivit bättre på analyser under perioden men att det inte enbart beror på deltagandet i JiM+ utan det är ett pågående utvecklingsarbete i myndigheten.

Inriktning och mål tydligare kopplat till de jämställdhetspolitiska målen

Utvärderarens bedömning är att deltagandet i JiM+ bidragit till en fördjupad diskussion och stöd i arbetet med målformuleringar. Inför träffarna i JiM+ har myndigheterna ombetts förbereda sig på olika sätt. En förberedelse innebar att beskriva vilka av de nationella jämställdhetspolitiska målen som prioriterades i myndighetens jämställdhetsintegreringsarbete.

Vi har diskuterat vilka övergripande mål som vi tycker vi ska bryta ner i vår verksamhet (...) vi tar inte alla. Vi har tänkt igenom vad som är relevant. (Samordnare)

Deltagandet har också bidragit till ökad förståelse för behovet av att försöka nå effekter på samhällsnivå.

(...) möjligheten att reflektera kring problembeskrivningar och hur vårt arbete bidrar till de jämställdhetspolitiska målen (...) i arbetet med att ta fram en jämställdhetsintegreringsstrategi kommer vi att använda en del av det vi fått med oss från JiM+ och från ESV. (Samordnare)

De intervjuade menar att arbetet med att koppla jämställdhetsarbetet till de jämställdhetspolitiska målen är ett "pågående utvecklingsarbete". Några myndigheter, som exempelvis forskningsfinansiärerna kopplar även målen till Agenda

2030. Det är dock svårt att avgöra i vilken mån resultaten beror på JiM+ men deltagandet har förstärkt förståelsen av behovet av att koppla inriktning och mål till de nationella jämställdhetspolitiska målen.

Det skulle jag nog säga. De är lite bättre förankrade och kommunicerade nu än tidigare. Jag tror målen hade formulerats ändå men inte att vi hade fått riktigt samma genomslag utan deltagande i JiM+. (Samordnare)

Några myndigheter som Polisen och Kriminalvården riktar arbetet mot att utveckla en gemensam organisatorisk värdegrund och medarbetares bemötande gentemot varandra och klienterna (deras målgrupper). Inom Kriminalvården är målen kopplade till de nationella jämställdhetspolitiska målen och till Agenda 2030.

3.3 JIM+ HAR BIDRAGIT TILL ERFARENHETSUTBYTE OCH INSPIRATION

JiM+ ska bidra till att sprida resultat, erfarenheter och lärdomar mellan myndigheter. Hos de 13 deltagande myndigheterna har JiM+ inneburit en uppskattad möjlighet att träffa andra myndigheter och liknande funktioner som de egna. Deltagandet har bidragit till erfarenhetsutbyte och inspiration. Några lärande exempel har också lyfts.

För att bedöma nyttan med JiM+ och modellens ändamålsenlighet har en modell med tre nivåer använts:⁹

- *direkt instrumentell nytta*
- *indirekt, konceptuell nytta*
- *processrelaterad nytta*

Den direkta nyttan handlar om att deltagarna fått idéer eller verktyg som kunnat omsättas i konkret handling för att hantera situationer eller processer i arbetet med jämställdhetsintegrering. Med indirekt, konceptuell nytta avses att deltagare på individuell eller organisatorisk nivå lärt sig hur man kan arbeta för att skapa effekter på lång sikt, det vill säga en ökad förändringskompetens.¹⁰ Det skulle exempelvis kunna innebära en ökad förståelse av vad ett aktivt ägarskap innebär för olika funktioner. Ett annat exempel på indirekt konceptuell nytta skulle kunna vara ökad medvetenhet om hur olika sätt att organisera arbetet påverkar möjligheter till spridning i hela myndighetens verksamhet. Den processrelaterade nyttan kan

⁹ Ellström (2009)

¹⁰ Florén & Svensson (2021)

beskrivas som att deltagandet i sig har varit viktigt och har lett till nya kontakter, erfarenhetsutbyte och kännedom om hur andra arbetar med jämställdhetsintegrering.

Utvärderarens bedömning är att deltagarna främst upplever en processrelaterad nytta. De har utbytt erfarenheter och fått kännedom om hur andra arbetar med jämställdhetsintegrering. De har exempelvis fått insikter i att de brottas med liknande frågor.

...man märker att vi alla har liknande utmaningar (...) vissa är lite före i vissa delar (...) vi är ändå ganska lika, har samma problem och utmaningar. Bra att träffa dem och vi känner varandra från andra sammanhang. Bra att diskutera dessa frågor i de här grupperingarna...att få inspiration. (Samordnare)

Processen har varit viktigare än resultatet. Några har också upplevt en direkt nytta när de fått konkreta exempel som sedan kunnat diskuteras i den egna verksamheten. Det har exempelvis handlat om hur frågor om våld kan ställas och hur handläggartid kan räknas ut i olika typer av ärenden.

...vi har lyssnat på CSN vad de ska ta in i VP eller inte och hur man styr den här typen av frågor (...) vi ville lyssna på det här med styrning av tvärsektoriella perspektiv. (Samordnare)

Arbetet i projektet har bidragit till att lyfta in hur jämställdhetsfrågan kan komma in i budgetprocessen. Projektet har bidragit till att synliggöra olika infallsvinklar och det var ett hjälpmedel för mig att lyfta den och återkomma till den – hur bejakar vi frågan om jämställdhet och hur synliggör vi den ur ett budgetperspektiv? (Chef)

Det har varit svårare att hitta exempel på indirekt, konceptuell nytta. Vid analysseminarierna har deltagarna dock getts möjlighet att samtala om hur drivkrafter för arbetet kan skapas, exempelvis hur stöd till chefer och medarbetare kan organiseras och hur glappet mellan olika nivåer skulle kunna överbryggas. Erfarenheter och lärdomar av interna stödfunktioners organisation och funktion skulle kunna utgöra underlag i den fortsatta kunskapsutvecklingen om jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.

Förutsättningar för resultatdialog med Regeringskansliet har inte stärkts

JiM+ förväntades bidra till stärkta förutsättningar för resultatdialoger på alla nivåer. De intervjuade menar att så inte skett vilket illustreras av följande citat från samordnare:

Vi har ju uppdrag så det efterfrågar resultat utifrån uppdraget i regleringsbrevet (...) ganska svagt intresse (...) JiM+ har nog inte gett extra fart.

Jag tycker inte vi har sett det än men jag kan tänka mig att inriktningen kommer att vara en del i det framåt.

Kan inte säga att intresset ökat. Vi driver det ganska mycket själva. De kanske ser det.

Myndighetshandläggare och jämställdhetssamordnare bjöds in till träffarna men deltagandet var lågt. Intervjuerna visar att det finns ett stort intresse från framför allt myndigheternas samordnare, att ha en närmare kontakt med myndighetshandläggarna för att få återkoppling på jämställdhetsarbetet.

Att myndighetshandläggarna efterfrågar resultat och dialog över huvud taget är en första början (...) det förs dialog kring många andra frågor mellan handläggare och myndighet men just dessa frågor... (Samordnare)

Vi har inte så mycket kontakt med myndighetshandläggarna (...) mer utifrån ekonomiska frågor. Jag skulle önska mer fokus på jämställdhet i ordinarie uppföljning från RK. (Chef)

Regeringens och Regeringskansliets styrning av myndigheternas jämställdhetsintegreringsarbete har beskrivits i Statskontorets utvärdering av JiM.¹¹ Även denna utvärdering visar att styrningen är kraftfull och samtidigt mindre ändamålsenlig. Kraftfull utifrån att jämställdhet och jämställdhetsintegrering är prioriterat i myndigheternas arbete genom uppdrag i regleringsbrev och instruktioner. Mindre ändamålsenlig utifrån att styrningen är öppen och relativt svag när det kommer till efterfrågan av erfarenheter och resultat.

3.4 JIM+ HAR BIDRAGIT TILL KUNSKAPSUTVECKLING OCH MER OMFATTANDE STÖD

Utöver stöd i myndigheternas JiM-arbete förväntades också JiM+ bidra med kunskap om jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter. Kunskaper som genereras av JiM+ ska integreras i Jämställdhetsmyndighetens framtida stöd till myndigheter och lärosäten. Gemensamma utvecklingsområden som berör många myndigheter kan identifieras och föras vidare och på så vis föra arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter framåt. De intervjuade vid Jämställdhetsmyndigheten uppger att

¹¹ Statskontoret 2019: 14

de lärt sig mycket av JiM+ kopplat till uppföljning, analys och den statliga styrningen. Samverkan med och stöd från ESV har varit värdefullt och bidragit till skapandet av en gemensam bild hos de som deltagit i JiM+ bland annat när det gäller analysarbete och jämställdhetsbudgetering.

*Det har skett perspektivförflyttningar som blir gemensamma nya utgångspunkter.
(JiM+ ansvariga på Jämställdhetsmyndigheten)*

Erfarenheter och lärdomar från JiM+ har bidragit till utveckling av stödmaterial som vägledningar, självskattningsverktyg och utbildningar. JiM+ har således bidragit till att Jämställdhetsmyndigheten utvecklat ett bättre strukturerat och mer omfattande stöd till myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering.

3.5 UTMANINGAR I MYNDIGHETERNAS ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING

I det följande presenteras några utmaningar i myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Inledningsvis beskrivs utmaningar som handlar om myndigheternas förmåga att genomföra det planerade utvecklings- och förändringsarbetet. Därefter beskrivs utmaningar kopplade till myndighetsstyrningen och regeringens uppföljning. I slutsatserna förs ett resonemang kring hur de olika processerna påverkar varandra samt hur de sammantaget påverkar möjligheter till samhällseffekter och möjligheten att uppfylla de nationella jämställdhetspolitiska målen.

En utmaning att sprida jämställdhetsarbetet i större del av myndigheters verksamheter

Ett förväntat resultat av deltagande i JiM+ är att jämställdhetsarbetet sprids i större delen av myndighetens verksamhet. Målet har delvis nåtts utifrån att fler strategiska funktioner som ekonomer, analytiker och HR-funktioner, deltagit i satsningen. Kravet på framtagande av inriktning för arbetet och deltagandet i JiM+ har påverkat arbetet i positiv riktning.

...det kan det nog ha bidragit till. Sen så kan man väl säga att det här att få förutsättningar och tydliga förväntningar om vad vi ska bidra med ökar ambitioner och förväntningar. (Samordnare)

Däremot är det svårt att få spridning i större delen av myndigheternas verksamheter, särskilt inom de stora myndigheterna. Ofta saknas strukturer för erfarenhetsutbyte och

gemensamt lärande kring vad som fungerar väl och om hur olika utmaningar och dilemman hanteras. Hur styrning och ledning fungerar ”till vardags” kan också förklara svårigheterna med att få spridning av jämställdhetsarbetet liksom otydliga förväntningar från central ledning.

Det är ett generellt styrningsproblem inte bara hos oss internt.

Jämställdhetsintegrering blir inte starkare än styrningen överlag. Det gäller både internt och externt. (Samordnare)

Utvärderingen bekräftar tidigare forskning¹² som visar betydelsen av att skapa drivkrafter för att nå långsiktiga effekter av ett jämställdhetsintegreringsarbete. Drivkrafter behövs för att skapa tryck och driva arbetet framåt, exempelvis genom styrning och uppföljning. Drivkrafter behövs även för att fördjupa analyser och organisera för gemensamt erfarenhetsutbyte och lärande, inte minst genom en intern stöd- och utvecklingsorganisation. I det följande ges några exempel där myndigheter på olika sätt utvecklat nya arbetssätt för att skapa ytterligare driv i arbetet.

Försäkringskassan har identifierat behov av att förstärka analys och uppföljning av jämställdhetsintegreringsarbetet. Ordinarie organisation har förstärkts med resurser för det. Genom att ta fram och förankra en verksamhetslogik för sin inriktning för jämställdhetsarbetet förväntas ett effektivare och mer hållbart arbete med tydligare sikte mot samhällseffekter. Deltagandet i JiM+ har bidragit till denna utveckling.

Migrationsverket har organiserat ett stödjande nätverk av kontaktpersoner i alla verksamheter för att skapa drivkrafter och möjliggöra spridning och utveckling av arbetet inom myndigheten. Vinnova har utvecklat stödresurser i form av hållbarhetsteam som stödjer verksamheten utifrån flera aspekter av hållbarhet där jämställdhet är en del.

Arbetet bedrivs i varierande grad i kärnverksamheten – en utmaning att nå samhällseffekter

Deltagandet i JiM+ förväntas bidra till att arbetet med jämställdhetsintegrering i högre grad bedrivs inom ramen för kärnverksamheten och att inriktningar och mål tydligare kopplades till de jämställdhetspolitiska målen. Detta utifrån en tidigare kritik om att det ofta saknas en tydlig koppling till faktiska jämställdhetsproblem i myndigheters jämställdhetsintegreringsarbete och att arbetet ofta haft liten möjlighet att påverka målgrupperna.¹³ Flera deltagare bedömer att arbetet i högre grad bedrivs inom ramen

¹² Sjöberg Forssberg (2016)

¹³ Statskontoret 2019:14

för kärnverksamheten. Exempelvis nämns ett ökat fokus på målet om mäns våld mot kvinnor. Andra menar att målen för arbetet redan var utpekade men att deltagandet i JiM+ inneburit att de fördjupat diskussionen om vad målen kan innebära.

Vi har inte gjort någon större förflyttning gällande vilka mål vi ser som primära. De har funnits med hela tiden. Det kan vara så att man griper sig an det på ett annat sätt och försöker jobba mer med det mellanliggande, med hur: et. (Samordnare)

Andra menar att de försöker men att det är svårt att hitta områden som kan leda till samhällseffekter. Exempelvis lyfter forskningsfinansiärer att det är svårt att veta hur långt deras ansvar sträcker sig och vad de har mandat att påverka.

...vi hade behövt ha ett mer reflekterande samtal om vi ska prata om samhällseffekter. (...) det är att börja från statistiken, vad känner vi till (...) hur ser det ut på universitet och högskolor men sen – om vi konstaterar det – vad kan vi göra? Är det inom vår rådighet? De frågorna väcker frågor om vårt handlingsutrymme! (Samordnare)

Myndigheterna har olika förutsättningar att påvisa långgående resultat av sitt arbete.¹⁴ Det är många gånger svårt att hitta en tydlig koppling till faktiska jämställdhetsproblem och hur arbetet ska kunna bidra till effekter på samhällsnivå. Om den interna styrningen och uppföljningen av arbetet är svag försvåras möjligheten att nå effekter på samhällsnivå.

...vi har gjort en reflektion om vår generella styrkedja ger (...) den är inte jättestark (...) mål och kopplingar till samhällseffekter inte så tydlig i förhållande till vår verksamhet. Då blir det svårare att skapa en tydlig styrkedja. Om man ska jämställdhetsintegrera... är en styrkedja stark är det en styrka men om man ska jämställdhetsintegrera en styrkedja som är svag då blir jämställdhetsintegreringen svag. (Samordnare)

3.6 REGERINGENS STYRNING FRÄMJAR OCH FÖRSVÄRAR MYNDIGHETERNAS ARBETE

Ett övergripande syfte med JiM+ är att myndigheternas kärnverksamhet ännu bättre ska bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Hur regeringens styrning och

¹⁴ Statskontoret 2019:14

uppföljning av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering genomförs skapar förutsättningar för arbetet liksom möjligheter att nå resultat och effekter.

Regeringens styrning stark och svag på samma gång

Utvärderaren konstaterar att styrningen är stark genom att myndigheterna i regleringsbrev och inriktningar anmodas arbeta med jämställdhetsintegrering och genom att stöd i arbetet ges via Jämställdhetsmyndigheten. Denna prioritering av jämställdhetsintegrering skapar ett förändringstryck som tillsammans med stödet i JiM och JiM+ driver på myndigheternas arbete.¹⁵ Samtidigt som styrningen är stark – myndigheterna *ska* arbeta med jämställdhetsintegrering – är den svag. Svag utifrån att den är otydlig och utifrån att resultat inte efterfrågas eller diskuteras i någon större utsträckning.

Vi har ganska fria händer. Det kan jag uppskatta. Det skulle blivit sämre om de satte upp mer detaljerade mål. Vi har tagit fram egna mål. Det vore bra om de efterfrågade resultaten. Om ingen efterfrågar resultat känns det inte viktigt! (Samordnare)

Regeringskansliet borde kunna bli tydligare i vad de förväntar sig i de två spåren (jämställdhetsintegrering och Agenda 2030, utvärderarens anm.) och hur de tycker att det hänger ihop. Önskar en tydligare styrning från Regeringskansliet. (Samordnare)

I intervjuerna uttrycks en önskan om ett ökat visat intresse för jämställdhetsintegreringsarbetet från Regeringskansliet. Exempelvis önskas att resultat av arbetet i högre grad efterfrågas vid myndighetsdialoger och att återkoppling ges på det genomförda arbetet och de resultat som redovisas. Resultaten överensstämmer med Statskontorets studie om regeringens styrning i tvärssektoriella frågor.¹⁶ I studien sägs att Regeringen sällan följer upp myndigheternas arbete med tvärssektoriella frågor tillräckligt bra (s. 25).

Ytterligare en aspekt är att när myndigheterna främst följs och bedöms utifrån kvantitet som exempelvis *antal* handlagda ärenden blir det ett praktiskt dilemma att samtidigt prioritera ett jämställdhetsarbete. Att jämställdhetsintegrera olika processer utvecklar verksamheten och bidrar i förlängningen till de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt tar det tid och resurser i anspråk. Att ställa frågor om våld och ta

¹⁵ Statskontoret (2022)

¹⁶ Statskontoret (2022)

hand om resultaten eller att genomföra könskonsekvensanalyser tar mer tid än att inte göra det. Flera av de intervjuade menar att de dubbla signalerna från regeringen utgör ett genuint dilemma och något som även skapar motstånd hos handläggare och chefer.

Öppna uppdrag och svag styrning skapar tomrum och försvårar möjligheter till samhällseffekter

Utvärderarens bedömning att den öppna ansatsen skapar en otydlighet som i hög grad försvårar myndigheternas arbete.

(...) då är vi kanske tillbaka till styrningen: vem ska driva det? Jag tror det är vi som måste äga innehållet men sen måste det finnas en förväntansbild på att vi tar arbetet framåt. (Samordnare)

...det vi verkar ha svårt att göra är att bli skarpa i problemformuleringar och vad vi behöver göra för att hantera dem. (...) man kan tjäna på att man centralt blir tydligare på att välja problemformuleringar och sen lämna till verksamheten att åtgärda dem. (...) framgångsfaktorn ligger i att vi behöver hitta en kreativ centralt tydlig inställning med förväntningar på att man ute i verksamheterna åtgärdar det. (Chef)

Statskontoret konstaterar att Regeringens politik för tvärsektoriella frågor sällan har en tydlig inriktning, att uppdragen ofta är öppet formulerade och inte beskriver hur myndigheterna ska arbeta med frågorna utifrån sin specifika verksamhet¹⁷. Vidare att när regeringen styr utan en tydlig inriktning får myndigheterna svårare att nå resultat (s. 20). I Statskontorets rapport förs ett resonemang kring tänkbara förklaringar till varför Regeringen styr tvärsektoriella frågor som jämställdhetsintegrering och arbete utifrån Agenda 2030 utan att ha en tydlig inriktning. En av förklaringarna är att det kan vara ett sätt att uppmuntra myndigheterna att känna ett eget ansvar för frågan (s. 23). Resultaten i föreliggande utvärdering pekar snarare åt ett annat håll.

Utvärderarens bedömning är att frågor om jämställdhet tas på allvar i de studerade myndigheterna och att samordnare och chefer eftersträvar att göra det som förväntas av dem utifrån inriktningar, instruktioner och regleringsbrev. *Men*, en stor utmaning i arbetet med jämställdhetsintegrering hänger ihop med frågans karaktär.

¹⁷ Ibid.

En ovilja att vara politisk skapar osäkerhet och motstånd

Flera av de intervjuade upplever att jämställdhet är svårhanterligt och ideologiskt laddat. I kombination med otydliga förväntningar i form av öppet formulerade inriktningar och en av många upplevd svag politisk efterfrågan skapas en osäkerhet i genomförandet. I myndigheterna kommer detta till uttryck i en rädsla för att arbetet med jämställdhetsintegrering ska bli, som det uttrycks ”politiskt” eller ”aktivistiskt”. Exempelvis kan det handla om att ställa frågor om våld eller att påverka föräldrar att fördela uttag av förmåner jämställt. Det kan också handla om hur långt myndighetens ansvar att påverka sträcker sig, något som exempelvis forskningsfinansiärerna lyft som ett genuint dilemma.

Det skulle vara bra att diskutera gränserna för politiken (...) hur mycket kan vi ta hänsyn till de politiska målen i kärnverksamheten? (...) utifrån det faktum att vi ska vara trovärdiga över tid (...) viktigt att vi inte går längre än vad som är jämställdhetspolitikens gränser. Det är en stor fara om man inte känner till den gränsen. Vi ska inte gå över den. Det finns en diskussion i samhället att myndigheter är för aktivistiska på området (...) myndigheter ska inte utforma politiken. (Chef)

En otydlig politisk styrning i kombination med en ovilja att som tjänsteperson vara eller uppfattas vara politisk uppges vara en anledning till varför det kan vara svårt att motivera chefer och medarbetare för jämställdhetsintegreringsarbetet.

En utmaning att arbeta med andra maktordningar än kön

JiM+ förväntades bidra till att stärka myndigheternas förmåga att arbeta med andra maktordningar än kön. Samtidigt har frågor om intersektionalitet inte varit i fokus. Deltagarna menar att frågor om intersektionalitet oftast inte ingår i deras jämställdhetsintegreringsarbete.

Vi har inte kommit så långt. Vi har fokuserat på kön. Det är nog för att vi har uppdraget så tydligt kring kön i vårt regleringsbrev. Vi reflekterar ibland (...) kring andra diskrimineringsgrunder (...) det är kön som gäller just nu. (Samordnare)

Vi har ett utpekad mål att det ska vara jämställdhet mellan könen och Regeringskansliet har inte pekat på andra maktordningar. Inget som det pratas jättemycket om. (Chef)

Några nämner att de skrivit in det i sin inriktning och andra nämner att andra maktordningar kommer in i arbetet med likabehandlingsfrågor.

Här kommer vi in på ett område där myndigheten behöver...vi behöver tänka oss noga för (...) vi måste förstå de här teorierna men teorierna är ifrågasatta. (...) vissa av maktordningarna – det är en ganska kontroversiell fråga (...) det blir svårare för politiken. (Chef)

Att prata om makt och maktordningar upplevs av många som politiskt och svårt och inget som myndigheterna kan eller bör göra. När detta skrivs är det bestämt att kommande omgång av JiM+ kommer att fokusera ett intersektionellt perspektiv vilket möjliggör kunskapsutveckling tillsammans med de deltagande myndigheterna.

4 . SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER

Mirak Adviser har utvärderat den första omgången av JiM+, en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte och lärande inom jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering i staten där 13 myndigheter deltog under 2021-2022.

I detta avsnitt redovisas övergripande slutsatser och identifierade utvecklingsområden som berör många myndigheter. Några slutsatser presenteras och i relation till dessa ges rekommendationer. Rekommendationerna avser drivkrafter i syfte att stärka förutsättningar för långsiktiga effekter av arbetet. Rapporten avslutas med några reflektioner över jämställdhetsintegrering som strategi för att nå de nationella jämställdhetspolitiska målen.

4.1 ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER

Utvärderarens samlade bedömning är att JiM+ varit framgångsrikt i relation till syfte och förväntade resultat. Konceptet är väl genomfört med relevant innehåll och nöjda deltagare.

Syftet med JiM+ är uppfyllt

Syftet att JiM+ ska bidra till att myndigheternas kärnverksamhet ännu bättre når de jämställdhetspolitiska målen bedöms vara uppnått i och med att arbetet med jämställdhetsintegrering stärkts. Gemensamma utvecklingsområden som berör många myndigheter har identifierats och samverkan med ESV har fördjupats. Kunskaper och lärdomar som genererats under JiM+ har integrerats i Jämställdhetsmyndighetens framtida stöd till myndigheter och lärosäten.

Förväntade resultat av JiM+ har delvis nåtts

De förväntade resultaten av JiM+ har delvis nåtts. Genom organiseringen av JiM+ har strategiska funktioner blivit mer delaktiga i arbetet. Förankringen i myndighetsledningarna har stärkts och deltagandet har bidragit till en fördjupad förståelse av vad arbetet med jämställdhetsintegrering innebär. Strategiska funktioner

har fått ökad kunskap kring jämställdhetsbudgetering. JiM+ har bidragit till en fördjupad diskussion och stöd i arbete med målformuleringar och även till ökad förståelse för behovet av att nå effekter på samhällsnivå. I flera myndigheter bedrivs arbetet nu i högre grad i kärnverksamheten. Förväntade resultat när det gäller Jämställdhetsmyndighetens roll och kunskapsutveckling av jämställdhetsintegrering i staten har uppfyllts.

Ännu är det för tidigt att säga att myndigheterna blivit bättre på att analysera och följa upp verksamheterna ur ett jämställdhetsperspektiv, men flera myndigheter menar att de är bättre rustade och att deltagandet i JiM+ har bidragit till den utvecklingen. Det förväntade resultatet om spridning av jämställdhetsarbetet i större del av myndigheternas verksamheter innebär fortfarande en utmaning för många myndigheter. Spridningen har främst skett på ledningsnivå där samordnare beskriver ett mer aktivt ägarskap hos flera funktioner. Förväntan om stärkta förutsättningar för resultatdialoger har inte nåtts.

4.2 IDENTIFIERADE UTVECKLINGSOMRÅDEN

Utöver bedömning av måluppfyllelse ska utvärderingen identifiera gemensamma utvecklingsområden som berör många myndigheter, för att på så vis bidra till kunskapsutveckling kring arbete med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter. Utifrån utvärderingens resultat har några slutsatser dragits när det gäller myndigheters förutsättningar att bidra till de nationella jämställdhetspolitiska målen. Inledningsvis beskrivs myndigheters arbete i termer av interna förutsättningar. Därefter fokuseras myndigheternas arbete i relation till yttre förutsättningar, med fokus på hur styrning och stöd underlättar eller försvårar myndigheternas arbete.

Myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering

Strategin jämställdhetsintegrering är öppen och tolkningsbar vilket gör den är lätt att bejaka och ta till sig i teorin. Samtidigt innebär denna öppenhet en stor öppenhet i den praktiska tillämpningen vilket gör arbete med jämställdhetsintegrering komplext.¹⁸ En identifierad risk är att arbetet stannar på policynivå då det är svårt att få till reella förändringar i praktiken.¹⁹ I denna rapport förstås arbete med jämställdhetsintegrering som ett förändrings- och utvecklingsarbete där lärande utgör en viktig del av

¹⁸ Acker (2000); Callerstig (2014); SOU 2013:40; Sjöberg Forsberg (2016)

¹⁹ Drejhammar & Pingel (2001); Moser & Moser (2005); Nilsson (2007); Callerstig (2014)

strategin²⁰. Som allt organisatoriskt förändringsarbete påverkas det av olika förutsättningar, såväl underlättande som begränsande.

Implementeringsforskning visar att för att omsätta en policy till praktik behöver de som ska göra det kunna, vilja och förstå vad som ska göras.²¹ Arbetet förutsätter en lärande organisation och mottaglighet för nya arbetssätt med strukturer och en kultur som främjar arbetet.²²

Utvärderingen visar att deltagandet i JiM+ på flera sätt bidragit i myndigheternas arbete. Ökad förankring och fördjupad förståelse av vad arbetet med jämställdhetsintegrering innebär, exempelvis kring analys och jämställdhetsbudgetering, utgör viktiga förutsättningar för kommande resultat och effekter.

Ett identifierat behov hos myndigheterna som deltagit i JiM+ är utvecklingen av strategier för att skapa drivkrafter – drivkrafter för att hålla förändrings- och utvecklingsarbetet levande och drivkrafter för att fördjupa arbetet, där gemensam analys och lärande ligger till grund för utveckling av nya arbetssätt. Genom att utveckla ett starkt organisatoriskt förändringstryck tillsammans med en stödjande utvecklingsorganisation kan drivkrafter skapas för ett levande förändrings- och utvecklingsarbete²³.

Jämställdhetsintegrering innebär att integrera jämställdhet i ordinarie styrning och ledning vilket innebär att arbetet också speglar hur myndigheten fungerar ”till vardags”. En utmaning, framför allt i de större myndigheterna, handlar om att sprida arbetet i större del av verksamheterna. Utvärderarens bedömning är att detta både är en spegling av en generell problematik men även att själva frågan (jämställdhet) innebär en utmaning i sig (som försvårar arbetet). Exempelvis framgår det att chefer och medarbetare i flera myndigheter uppfattar frågan, som de uttrycker det ”ideologiskt och politiskt laddad” och därför obekvämt att hantera. Behovet av stark styrning och tillräckligt stöd till chefer och medarbetare är därför stort.

I det följande presenteras några slutsatser kring myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Rekommendationerna syftar till att förstärka drivkrafter och därigenom förbättra möjligheterna att nå resultat och effekter.

²⁰ Sjöberg Forssberg (2016)

²¹ Lundquist (1993)

²² Andersson & Sjöberg Forssberg (2018)

²³ Sjöberg Forssberg (2016)

Några slutsatser och rekommendationer rörande myndigheternas arbete

- ***Det är en utmaning att implementera och sprida arbetet med jämställdhetsintegrering i hela myndigheten: skapa drivkrafter för lärande och förändring – tänk ”extra allt” det vill säga effektiv styrning som skapar tryck och en utvecklingsorganisation som stödjer arbetet med jämställdhetsintegrering – lär av varandras strategier***
- ***Det finns behov av att utveckla uppföljning och analys av arbetet med jämställdhetsintegrering: utarbetande av en verksamhetslogik för inriktningen av jämställdhetsintegreringsarbetet som används som ett ”levande verktyg” i arbetsproceduren kan vara hjälpsamt***

Styrning och stöd av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering

I arbete med jämställdhetsintegrering behöver hela styrkedjan från nationell politik till praktik hänga ihop.²⁴ Det är svårt att med de nationella jämställdhetspolitiska målen som utgångspunkt veta vilka problem som ska lösas. Behovet av att på nationell nivå formulera jämställdhetsmål inom viktiga politikområden har lyfts i flera rapporter.²⁵

Utvärderarens bedömning är att Regeringens styrning av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering både underlättar och försvårar arbetet. Underlättar genom krav på att myndigheterna *ska* arbeta med jämställdhetsintegrering och genom att det finns en särskild myndighet (Jämställdhetsmyndigheten) som stödjer arbetet. Försvårar utifrån bedömningen om svag efterfrågan på resultat tillsammans med öppet formulerade uppdrag. När det är otydligt från politiken vilka ojämställdhetsproblem som ska prioriteras förflyttas det politiska ansvaret till myndigheterna. Av utvärderingen framgår att medarbetare och chefer vid myndigheterna inte sällan värjer sig och känner sig obekväma med den rollen vilket innebär en försvårande förutsättning. Utvärderarens bedömning är att myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering i många fall skulle främjas av en tydligare politisk styrning med ökad efterfrågan och återkoppling på resultat och eventuella effekter. Om jämställdhet även integrerades i regeringens ordinarie styrning av myndigheterna skulle möjligheterna att bidra till effekter på samhällsnivå underlättas.

JiM+ har bidragit till en positiv utveckling i myndigheternas jämställdhetsintegreringsarbete. Utvärderaren bedömer att det finns ett fortsatt behov av stöd i myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering exempelvis kring

²⁴ Boman, Sjöberg & Svensson (2013)

²⁵ Statskontoret (2019)

utvecklingen av arbete med verksamhetslogik för myndigheternas inriktningar liksom när det gäller utveckling av ett intersektionellt perspektiv i jämställdhetsarbetet. Vidare har behovet av ett fortsatt fokus på uppföljning, analys och jämställdhetsbudgetering identifierats.

I det följande presenteras några slutsatser som berör politikens styrning av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Rekommendationerna syftar till att stärka drivkrafterna för myndigheternas arbete och därigenom förbättra möjligheterna att nå resultat och effekter.

Några slutsatser och rekommendationer rörande politikens styrning

- ***Det finns fortsatt behov av stöd och kunskapsutveckling när det gäller arbete med jämställdhetsintegrering:*** Jämställdhetsmyndigheten har ett fortsatt värdefullt uppdrag när det gäller stöd, samordning, analys och gemensam kunskapsutveckling. Fortsätt utveckla samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten och ESV
- ***Ett tydligt politiskt uppdrag främjar myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering:*** fortsätt ge tydliga uppdrag om att arbete med jämställdhetsintegrering ska genomföras
- ***Öppenheten i uppdraget från politiken försvårar myndigheternas arbete:*** tydliggör vilka jämställdhetsproblem respektive myndighet ska bidra till att lösa och vad som ska uppnås – myndigheternas inriktningar för jämställdhetsintegreringsarbetet utgör bra underlag för analyser av vad som behöver förstärkas/fokuseras
- ***Svag efterfrågan och återkoppling på resultat av jämställdhetsintegreringsarbetet försvårar myndigheternas arbete:*** efterfråga resultat och lärdomar från myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering och ge återkoppling på genomfört arbete
- ***Svag efterfrågan och återkoppling av jämställdhetsaspekter i ordinarie uppföljning av myndigheternas kärnuppdrag försvårar myndigheternas arbete:*** integrera ett jämställdhetsperspektiv i ordinarie styrning och uppföljning av myndigheterna

4.3 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Till sist ges några reflektioner över jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå de nationella jämställdhetspolitiska målen. För att svara upp mot tidigare analyser av myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering har JiM + haft ett större fokus på effekter på samhällsnivå. Utvärderarens bedömning är att myndigheter som deltagit i JiM+ överlag har förbättrat sina möjligheter att bidra till de nationella jämställdhetsmålen. Det är dock fortfarande en stor utmaning för många myndigheter att genom arbetet med jämställdhetsintegrering påverka strukturer i samhället som skapar ojämställdhet.

Svårösta samhällsfrågor som de nationella jämställdhetspolitiska målen adresserar karakteriseras av att de är komplexa, behandlingsresistenta, omöjliga att lösa slutgiltigt, ger upphov till väsentliga meningsskiljaktigheter, är svåra att experimentera med och svåra att hantera genom avgränsade uppdrag.²⁶ Den typen av utmaningar kräver en systemansats med politiskt fokus på att förbättra själva systemet, det vill säga en ansats med politiska reformer och förändrad lagstiftning.

Utvärderarens bedömning är att jämställdhetsintegrering leder till resultat men att enskilda myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering har begränsad möjlighet att bidra till de nationella jämställdhetspolitiska målen. Utöver reformer och lagstiftning behöver strategin kompletteras med särskilda insatser där myndigheter samverkar kring olika jämställdhetsutmaningar för att komma närmare förväntade effekter på samhällsnivå. Uppdrag om jämställdhetsintegrering i kombination med särskilda samverkansuppdrag kring problem som berör många myndigheter skulle underlätta hanteringen av de svårösta samhällsutmaningar som kommer till uttryck i de nationella jämställdhetspolitiska målen. Hos forskningsfinansiärer som Vinnova finns kunskap och erfarenheter av innovativa arbetssätt för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna ha en viktig roll när det gäller att stödja särskilda insatser och utvecklingen av innovativa arbetssätt vid myndighetssamverkan kring aktuella samhällsutmaningar och jämställdhetsproblem.

²⁶ SOU 2013:40

REFERENSER

- Acker, J. (2000) Gendered Contradictions in Organizational Equity Projects. *Organization* 7 (4).
- Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2016) *Feminism som byråkrati. Jämställdhetsintegrering som strategi*. Leopard förlag.
- Andersson, S. & Sjöberg Forsberg, K. (2018) Lärande organisation med mottaglighet för innovation. I O. Granberg & J. Ohlsson (red). *Den lärande organisationen 2.0*. Studentlitteratur.
- Boman, A., Sjöberg, K. & Svensson, L. (2013) *Från politik till praktik. Metaanalys av fyra satsningar på jämställdhetsintegrering*. Slutrapport oktober 2013. APeL FoU.
- Callerstig, A-C. (2014) *Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*. Akademisk avhandling, Linköpings universitet.
- Drejhammar, I-B. & Pingel, B. (2001) *Kvinnor är lika bra arbetskraft som män, men olika. Jämställdhetsarbete i östgötska organisationer*. Arbetslivsinstitutet, Arbetsliv i omvandling 2001.11.
- Ellström, P-E. (2009). Användning och nytta av utvärderingar: ett lärandeperspektiv. I Svensson, Lennart. m.fl. (red). *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Studentlitteratur.
- Florén, A-K. & Svensson, L. (2021). *Fånga nyttan av projekt – en inspirationsbok*. Temaplattformens kortversion, www.forte.se
- Jämställdhetsmyndigheten, Rapport 2021:12.
- Jämställdhetsmyndigheten, Rapport 2022: 8.
- Kommissionen för jämställda livsinkomster (2021).
- Lundquist, L. (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur.
- Moser, C. & Moser, A. (2005) Gender mainstreaming since Beijing. A review of success and limitations in international institutions. *Gender and development*. Vol. 13:11-22.
- Nilsson, A. (2007) *Innovativ eller konservativ excellens?* Forskningsrapport om jämställdhets- och mångfaldsarbetet på Karolinska Institutet. CEIFO 2007.
- SFS 2017: 937 *Förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten*.
- Sjöberg Forsberg, K. (2016) *Att skapa drivkrafter för lärande och förändring. En studie om jämställdhetsintegrering och dess förutsättningar i en kommun*. Licentiatavhandling, Linköpings universitet.
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.
- Statskontoret (2019:14) *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*.
- Statskontoret (2022) *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. Om offentlig sektor 2022*.
- Svensson, L. m.fl. (2009) *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Studentlitteratur.