

## Att styra jämställt

En kartläggning av regleringen av myndigheternas utåtriktade jämställdhetsarbete

### INNEHÅLL

Inledning .....	2
Bakgrund och syfte.....	2
Disposition och tillvägagångssätt .....	2
Strategin jämställdhetsintegrering.....	3
Avgrensning av statliga myndigheter .....	7
Tidigare kartläggningar.....	10
Resultat.....	13
Generell reglering av myndigheternas jämställdhetsarbete.....	13
Kartläggning av myndigheternas instruktioner .....	15
Kartläggning av myndigheternas regleringsbrev .....	22
Avslutning.....	30
Sammanfattning .....	30
Reflektioner .....	32
Rekommendationer.....	33
Referenser .....	35
Elektroniska resurser.....	35
Offentligt tryck.....	35
Övrigt .....	36

## INLEDNING

### *Bakgrund och syfte*

Den 3 juli 2008 gav regeringen i uppdrag åt Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet att bygga upp ett stöd till statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering.<sup>1</sup> Uppdraget omfattar att:

- vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering,
- skapa ett forum för erfarenhetsutbyte om jämställdhetsintegrering,
- informera om jämställdhetsintegrering, och
- skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering.

Målet med den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhetsintegrering är en strategi för att nå detta mål genom att integrera jämställdhetsperspektiv inom alla verksamhetsområden och på alla samhällsnivåer.<sup>2</sup> Inom ramen för arbetet med jämställdhet har kommuner och statliga myndigheter genom åren utvecklat metoder i anslutning till olika projekt och verksamheter. I form av Program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi) ska Nationella sekretariatet för genusforskning samla de erfarenheter som vunnits och återuppta det metodutvecklingsarbete som tidigare genomförts. Detta inleds med en kartläggning och behovsanalys av offentligt finansierade aktörers efterfrågan och kompetens inom området.

Föreliggande rapport är en undersökning av hur direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete formulerats i lagar, förordningar och styrdokument för myndigheterna under regeringen. Särskild fokus läggs på instruktioner och regleringsbrev för budgetåren 2007-2009. Syftet är att visa på kontinuiteten, eller avsaknaden av en sådan, i regeringens styrning av myndigheternas utåtriktade jämställdhetsarbete, samt huruvida det skiljer sig åt beroende av myndigheternas departementstillhörighet.

Rapporten ger en indikation på vilka myndigheter som kan anses ha särskilt behov av Jämis stödfunktion. Den bildar en grund för framtida kartläggning och analys av vilka erfarenheter av jämställdhetsintegrering som redan finns och lärdomar som redan dragits i respektive myndigheter. Slutligen kan rapportens slutsatser och rekommendationer användas som stöd för regeringen och regeringskansliet i arbetet med att utforma en mer effektiv reglering av myndigheternas utåtriktade jämställdhetsarbete.

### *Disposition och tillvägagångssätt*

Denna rapport är disponerad i tre delar: inledning, resultat och avslutning. Inledningen rymmer i det följande tre avsnitt: 1) *Strategin jämställdhetsintegrering*, en kort historisk överblick från begreppets uppkomst inom det internationella utvecklings- och biståndsarbetet, via metodutvecklingen i Regeringskansliet, till regeringens satsningar genom Nationella sekretariatet för genusforskning och Sveriges Kommuner och Landsting; 2) *Avgränsning av statliga myndigheter*, en diskussion av vad en statlig myndighet är, vilka myndigheter som finns och – framför allt – hur avgränsningen gjorts av de myndigheter som är relevanta för kartläggningen; samt 3) *Tidigare kartläggningar*, ett referat av två tidigare kartläggningar, genomförda av

---

<sup>1</sup> Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *Uppdrag till Göteborgs universitet om stöd till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering*. Regeringsbeslut IJ2008/1467/JÄM. Finns som Bilaga 1 till föreliggande rapport.

<sup>2</sup> Jämställdhetspolitikens mål och jämställdhetsintegrering som strategi ges utförligare beskrivning under rubriken *Strategin jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming)*.

Riksrevisionsverket 1999 respektive Statskontoret 2004, av hur jämställdhetsperspektivet kommer till uttryck i framför allt regleringsbrev till myndigheterna.

Rapportens huvuddel presenterar kartläggningens resultat i tre avsnitt: 1) *Generell reglering av myndigheternas jämställdhetsarbete*, ett referat av de lagar, förordningar och andra styrdokument som reglerar myndigheternas jämställdhetsarbete; 2) *Kartläggning av myndigheternas instruktioner*, en genomgång, på grundval av den avgränsning av myndigheterna som gjorts, av instruktionerna i Svensk författningssamling (SFS) efter formuleringar om utåtriktat jämställdhetsarbete (här tillkommer högskolelagen, vilken gäller för 34 universitet och högskolor under utbildningsdepartementet på motsvarande sätt som instruktionerna styr övriga myndigheter); samt 3) *Kartläggning av myndigheternas regleringsbrev*, en genomgång av de årligt utfärdade regleringsbrev, vilka finns tillgängliga i Statsliggaren hos Ekonomistyrningsverket, efter formuleringar om utåtriktat jämställdhetsarbete i form av mål, återrapporteringskrav och uppdrag. De två längre avsnitten, om de myndighetsspecifika styrdokumenten, avslutas med generella reflektioner om jämställdhetsintegrering i myndighetsinstruktioner respektive regleringsbrev.

Rapportens avslutning utgörs av en sammanfattning, en samling reflektioner kring strukturella förändringar i den statliga sektorn, samt några rekommendationer om vidare åtgärder på området.

### *Strategin jämställdhetsintegrering*

Jämställdhetsintegrering, att integrera jämställdhetsperspektiv i allt beslutsfattande, har varit regeringens övergripande strategi för jämställdhetspolitiken sedan propositionen *Delad makt – delat ansvar* (Prop. 1993/94:147). Denna presenterades av jämställdhetsminister Bengt Westerberg och antogs av riksdagen våren 1994. Propositionen fastslår att,

ett jämställdhetsperspektiv [måste] läggas på alla politikområden. Det innebär att förslag och beslut måste analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män. Det gäller särskilt inom utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och socialpolitiken samt inom den ekonomiska politiken. Det gäller därvid i synnerhet strukturförändringar i samhället.

Jämställdhetsarbetet måste bedrivas inom varje politikområde och insatser huvudsakligen göras inom ramen för berörda organs ordinarie verksamhet. Även speciella satsningar behövs emellertid för att driva på utvecklingen i önskad riktning.<sup>3</sup>

Propositionen hänvisar också till det engelska uttrycket *mainstreaming*, som i internationella sammanhang använts för att beteckna det beskrivna arbetssättet.<sup>4</sup> Detta begrepp härrör från diskussioner bland forskare och praktiker under 1960- och 70-talen aktiva inom det internationella utvecklings- och biståndsarbetet. En rörelse kallad ”Women in Development”, WID, föddes ur ett missnöje med FN:s utvecklingsprogram. Satsningarna hade inte alls kommit kvinnor till del på samma sätt som män, och i värsta fall hade kvinnors situation försämrats till följd av utvecklingsprojekten. Olika strategier började användas för att motverka detta, men utan att uppnå önskat resultat. På 1980-talet växte *mainstreaming* fram inom WID som ett sätt att integrera kvinnor i beslutsfattandet och utformningen av utvecklingsprogrammen. Samtidigt började det talas allt mer om ”Gender and Development”, GAD, inom biståndsorganen. Kritiker av *mainstreaming*-strategin menade att kvinnors villkor inte satts i relation till mäns villkor och att det osynliggjorde viktiga

---

<sup>3</sup> Prop. 1993/94:197 *Delad makt – delat ansvar*, s 17f.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s 77.

faktorer för hur kvinnors villkor skapas. *Gender mainstreaming* kom att bli den strategi som skulle möjliggöra en förändring av det rådande systemet *såväl* som en ökning av kvinnors makt och inflytande.<sup>5</sup>

### Beijingkonferensen, Amsterdamfördraget och Europarådet

Året efter att integrering blev den svenska regeringens överordnade strategi för jämställdhetspolitiken, 1995, antogs *gender mainstreaming* av FN:s fjärde kvinnokonferens i Beijing som strategi för medlemsstaterna. Trots förändringar av lagstiftning världen över var målet om faktisk jämställdhet långt från verklighet. Strategin att integrera jämställdhetsperspektivet i befintliga fora där resurser fördelas och normer skapas sågs därför som en nödvändig väg till det mål alla sade sig sträva mot. På svenskt initiativ förordas *gender mainstreaming* i den handlingsplan, Platform for Action, och den deklaration, Beijing Declaration, i vilka konferensen resulterade. Inom EU ägde en liknande process rum. Sverige var drivande i att göra jämställdhet till ett centralt mål för unionen och att detta ska gälla på samtliga samarbetsområden. Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999, anger jämställdhet som ett av EU:s grundläggande mål, och fastslår att all unionens verksamhet ska syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet mellan dem.<sup>6</sup> 1996 tillsatte Europarådet, som är en institution särskild från EU, en expertgrupp för att definiera *gender mainstreaming* och föreslå en metodik för dess tillämpning. I sin rapport från 1998 framför expertgruppen den definition som sedermera är vedertagen:

En (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett delar i beslutsfattandet.<sup>7</sup>

Jämställdhetsintegrering, den svenska översättningen av *gender mainstreaming*, är med andra ord en strategi som kräver att service ges och resurser fördelas på lika villkor till kvinnor och män, flickor och pojkar. Fokus riktas alltså på kärnverksamheten för att säkra en jämställd medborgarservice.<sup>8</sup>

### Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och andra myndigheter

När regeringen åtagit sig att genomföra jämställdhetsintegrering som strategi för jämställdhetspolitiken väcktes frågan om hur detta ska gå till. I oktober 1997 tillsattes Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet (A 1997:A), med syfte att utveckla metoder för arbetet med att genomsyra alla politikområden med ett jämställdhetsperspektiv. Arbetsgruppens ordförande var Ingegerd Sahlström, 1998-1999, och Lise Bergh, 1999-2001. Uppdraget utmynnade i slutrapporten *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet* (2001).<sup>9</sup> Där föreslår Arbetsgruppen bland annat en modell för jämställdhetsintegrering, den så kallade 3R-metoden,<sup>10</sup> samt att ett samlat grepp för att stärka arbetsformerna för jämställdhetsfrågorna i Regeringskansliet och att en samlad översyn görs av de olika formella styrformerna.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Ds. 2001:64 *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*, s 16ff.

<sup>6</sup> *Ibid.*, s 8.

<sup>7</sup> Översatt i *ibid.*, s 23. Rapporten heter *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Europarådet, 1998.

<sup>8</sup> SOU 2007:15 *Stöd för framtiden: Om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, s 20f.

<sup>9</sup> Ds. 2001:64 *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*.

<sup>10</sup> 3R-metoden ges utförligare beskrivning i Näringsdepartementet, *Gör det jämt: Att integrera jämställdhet i verksamheten*, 2001.

<sup>11</sup> Ds. 2001:64, s 68.

Som en följd av Arbetsgruppens förslag, bland annat baserat på Riksrevisionsverkets granskning *Jämställdhet – hur styr regeringen?* (2000),<sup>12</sup> tillkallade regeringen i december 2002 en Styrgrupp för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (N2002/11370/JÄM) med uppdrag att föreslå hur arbetet med jämställdhetsintegrering skulle bli strategiskt och hållbart, både i Regeringskansliet och i övriga statliga myndigheter.<sup>13</sup> Uppdraget inkluderade även att överväga möjligheterna en särskild förordning för jämställdhetsintegrering. I Styrgruppen ingick tre statssekreterare och Regeringskansliets förvaltningschef.<sup>14</sup> Den plan som togs fram fastställdes av regeringen att gälla för perioden 2004-2009 och innebär bland annat att samtliga tjänstemän i Regeringskansliet ska ha kunskaper om de centrala jämställdhetspolitiska frågeställningarna inom respektive politikområden, samt att samtliga departement har en eller två jämställdhetssamordnare med ansvar att koordinera och driva på arbetet med jämställdhetsintegrering inom respektive departement.<sup>15</sup>

I april 2004 tillsattes Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:07) med uppgift att göra en översyn av jämställdhetspolitiken. Särskild utredare var Gertrud Åström. I augusti 2005 lämnade utredningen sitt slutbetänkande i två delar: SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål* samt *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*. Med utgång från utredningen presenterade jämställdhetsminister Jens Orback den nya jämställdhetspolitiska proposition (Prop. 2005/06:155) som antogs av riksdagen i mars 2006. Där deklarerar att jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen bör ligga fast och fördjupas. Propositionen fastslår vidare att,

varje departement och politikområde har ansvar för jämställdhet inom sitt ansvarsområde. Med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, finns ett ansvar inom respektive politikområde för att verksamhetsanpassade mål formuleras, att uppdrag och återrapporteringskrav lämnas till myndigheter samt att uppföljning och utvärdering genomförs. Jämställdhetspolitiska insatser skall genomföras inom ramen för den ordinarie verksamheten och ordinarie resurser.<sup>16</sup>

Utredningen föreslår i sitt slutbetänkande som mål med den svenska jämställdhetspolitiken att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta övergripande mål har fyra delmål, vilka i propositionen fick följande formuleringar.<sup>17</sup>

– *En jämn fördelning av makt och inflytande*

Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.

– *Ekonomisk jämställdhet*

Kvinnor och män skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

---

<sup>12</sup> RRV 2000:17. Se kommande avsnitt *Tidigare kartläggningar*.

<sup>13</sup> SOU 2007:15 *Stöd för framtiden: Om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, s 24.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s 80f.

<sup>15</sup> SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål*, s 542f.

<sup>16</sup> Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: Nya mål i jämställdhetspolitiken*, s 53f.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s 45ff. Den jämställdhetspolitiska proposition som gällde fram tills den nya antogs, Prop. 1993/94:197 *Delad makt – delat ansvar*, angav sex mål för jämställdhetspolitiken: en jämn fördelning av makt och inflytande; lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet; lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger; delat ansvar för hem och barn; samt frihet från könsrelaterat våld.

– *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*

Kvinnor och män skall ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.

– *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra*

Kvinnor och män, flickor och pojkar, skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Jämställdhetspolitiska utredningen föreslår också i sitt slutbetänkande att en sektorsmyndighet inrättas som bland annat ska ha en stödjande roll gentemot andra myndigheter och även mot kommuner i deras arbete med jämställdhet.<sup>18</sup> Regeringen var i sin proposition positiv till bildandet av en jämställdhetsmyndighet, bland annat för att av effektivitetsskäl i en gemensam organisation samla flera verksamheter som tidigare varit uppsplittrade, och presenterar som sin avsikt att myndigheten ska bildas under 2007.<sup>19</sup>

I januari 2005 tillsattes Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (N 2005:02), även kallad Jämstöd, med uppdrag bland annat att informera om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av jämställdhetspolitiken, att vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering, samt att skapa ett forum för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter i fråga om jämställdhetsintegrering.<sup>20</sup> Särskild utredare var Ann Boman. I mars 2007 lämnade utredningen sitt slutbetänkande SOU 2007:15 *Stöd för framtiden: Om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, tillsammans med en metodbok för jämställdhetsintegrering och en idébok för chefer och jämställdhetsstrateger.<sup>21</sup> Där föreslår utredningen bland annat följande.

– *Central stödfunktion*

Ett statligt råd med uppgift att stödja myndigheterna i arbetet med jämställdhetsintegrering inrättas med femårigt uppdrag som sedan omprövas och kan förnyas. Rådet ska bland annat upprätta en kunskapsbank med erfarenheter från genomfört arbete över hela landet.<sup>22</sup>

– *Regionala stödfunktioner*

Åtta länsstyrelser ges i uppdrag att bygga upp tidsbegränsade regionala stödfunktioner som under fem år har till uppgift att stödja offentliga (inklusive offentligt finansierade) aktörers arbete för en jämställd medborgarservice lokalt och regionalt.<sup>23</sup>

– *Utvärdering av jämställdhetsintegrering*

Statskontoret eller annan lämplig stabsmyndighet ges i uppdrag att löpande utvärdera arbetet med jämställdhetsintegrering samt verksamheten vid den centrala och de regionala stödfunktionerna. Detta ska ske i samverkan med forskare vid universitet eller högskola.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> SOU 2005:66, s 508ff. Jämställdhetsrådet för transporter och IT, Jämit, föreslog i sitt slutbetänkande SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT* att en myndighet bildas med uppdrag som nationellt kunskaps- och resurscentra för samhälle och näringsliv.

<sup>19</sup> Prop. 2005/06:155, s 62ff. De borgerliga partierna lämnade en gemensam reservation mot detta när propositionen antogs av riksdagen. Eftersom riksdagsvalet 2006 resulterade i borgerlig regering infriades aldrig den förra regeringens avsikt.

<sup>20</sup> SOU 2007:15, s 79.

<sup>21</sup> SOU 2007:15 *Jämstöds praktiska: Metodbok för jämställdhetsintegrering och Jämställd medborgarservice: Goda råd om jämställdhetsintegrering – en idébok för chefer och jämställdhetsstrateger*.

<sup>22</sup> SOU 2007:15, s 53ff.

<sup>23</sup> Ibid., s 57ff.

<sup>24</sup> Ibid., s 62ff. De tre statliga stabsmyndigheterna är, sedan Verket förvaltningsutveckling avvecklades den 1 januari 2009, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet. Se SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden*.

– *Tydligare myndighetsstyrning*

Styrningen av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering ska förtydligas, t ex i instruktioner och regleringsbrev, med stringenta återrapporteringskrav, mer resultatorienterade uppföljningar och en förbättrad dialog mellan myndigheter och departement.<sup>25</sup>

I februari 2007 avslutades det av EU:s jämställdhetsprogram finansierade projektet ”Gender mainstreaming at Governmental level in the EU member states”, där Sverige tillsammans med Finland, Litauen och Portugal samlat erfarenheter från arbetet med jämställdhetsintegrering inom regeringskanslierna i EU:s medlemsländer. Projektets slutrapport konstaterar bland annat att medlemsländerna upplever att en tydligt definierad politisk styrning är den mest viktiga framgångsfaktorn för jämställdhetsintegrering, samt att det finns en diskrepans mellan den formella styrningen och reell praktisk styrning och ansvar.<sup>26</sup>

I december 2007 fattade regeringen beslut om att tilldela Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, upp till 100 miljoner kronor för att fram till den 31 december 2010 stödja genomförandet av jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan.<sup>27</sup> Dessa medel beslutade regeringen i november 2008 att utöka med 25 miljoner kronor.<sup>28</sup> Satsningens huvudsakliga syfte är att uppnå en kvalitetssäkring av offentligfinansierade verksamheter på kommunal och landstingskommunal nivå för att garantera att dessa svarar mot båda köns villkor och behov så att hög kvalitet och goda resultat uppnås för kvinnor respektive män, flickor respektive pojkar.<sup>29</sup>

I juli 2008 gav regeringen i uppdrag åt Nationella sekretariatet för genusforskning, under Göteborgs universitet, att bygga upp ett stöd till statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. Uppdraget innefattar att i samråd med berörda parter som SKL, länsstyrelserna, universitet och högskolor inrätta en stödfunktion för långsiktighet och kontinuitet i myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Detta bedöms inte nödvändigtvis vara en permanent statlig stödstruktur, utan regeringens avsikt är att behovet ska kunna tillgodoses på en fristående konsultmarknad. För uppdraget, som ska redovisas i sin helhet senast den 31 december 2010, tilldelades Göteborgs universitet 13 miljoner kronor.<sup>30</sup>

*Avgränsning av statliga myndigheter*

I arbetet med att bygga upp ett stöd till statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering är det av grundläggande vikt att känna till vilka statliga myndigheter som finns. Eftersom en allmänt vedertagen och uteslutande definition av myndighetsbegreppet saknas kan olika uppgifter om antalet myndigheter vara

---

<sup>25</sup> SOU 2007:15, s 67ff.

<sup>26</sup> Sterner, Gunilla & Biller, Helene, *Gender mainstreaming in the EU member states: Progress, obstacles and experiences at Governmental level*, Regeringskansliet 2007, s 36. Projektet utvärderades av Anne-Marie Morhed. Se Morhed, Anne-Marie, *Evaluation of the Project: Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental Level in the EU Member States*, 2007.

<sup>27</sup> Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *Medel till Sveriges Kommuner och Landsting för att stödja jämställdhetsintegrering*. Regeringsbeslut IJ2007/3277/JÄM.

<sup>28</sup> Regeringen och Regeringskansliet, *Utökad satsning på Hållbar jämställdhet*, <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/115667>, enligt den 16 december 2008.

<sup>29</sup> Regeringsbeslut IJ2007/3277/JÄM, s 2.

<sup>30</sup> Se Bilaga 1.

giltiga.<sup>31</sup> Det visar de olika försöken att överblicka den statliga förvaltningsorganisationen som gjorts de senaste åren.<sup>32</sup> Det följande är ett försök till en översikt över hur man kan avgränsa antalet myndigheter.

Utredningen om översyn av verksförordningen (Ju 2001:12) skiljer i sitt slutbetänkande och i anslutning till regeringsformen mellan två typer av offentliga organ: beslutande politiska församlingar och myndigheter.<sup>33</sup> Enligt regeringsformen är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för de beslutande församlingarna myndigheter. Följaktligen är även regeringen och domstolarna myndigheter;<sup>34</sup> andra än dessa benämns förvaltningsmyndigheter.<sup>35</sup> Statliga förvaltningsmyndigheter ingår som fristående enheter under regering eller riksdag. Förvaltningsmyndigheter underställda regeringen står, till skillnad från domstolarna, i ett principiellt lydndsförhållande till regeringen.<sup>36</sup> En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med myndighetsinstruktion, med bestämmelser om bland annat myndighetens organisation, samt utser myndighetens chef.<sup>37</sup> Statliga myndigheter styrs av beslutande rättsakter som lagar, förordningar (myndighetsinstruktionen) och regleringsbrev. Regeringsformen förhindrar ministerstyre, det vill säga att ett statsråd går in och påverkar en myndighets beslut i enskilda ärenden.

I sitt regleringsbrev för år 2005 fick Statskontoret regeringens uppdrag att kartlägga antalet myndigheter. Statskontoret visar i sin rapport från december samma år att antalet myndigheter under regeringen eller riksdagen, och som styrs av en instruktion eller en särskild lag, uppgick till 552 den 31 maj 2005.<sup>38</sup> Då ingen komplett förteckning över statliga myndigheter funnits föreslog Statskontoret åt regeringen att ge

---

<sup>31</sup> Statskontoret, *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*. Rapport 2005:32, s 12.

<sup>32</sup> Se exempelvis Ekonomistyrningsverket, *Myndighetsregistret*, <http://www.esv.se/snabblankar/myndighetsregistret/>; Statistiska centralbyrån, *Det allmänna myndighetsregistret*, <http://www.myndighetsregistret.scb.se/>; Statskontoret, *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*. Rapport 2005:32 samt *Statliga myndigheter 2007*. Diarienummer 2007/99-5.

<sup>33</sup> SOU 2004:23, s 61.

<sup>34</sup> Domstolarna är de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen), förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten) och specialdomstolarna (hyresnämnder, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten). Domstolsverket är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och som fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet. SOU 2004:23, s 62.

<sup>35</sup> Vad som förutom beslutande politiska församlingar inte är att uppfatta som myndigheter enligt utredningen är de rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former – aktiebolag, ideella föreningar, akademier eller stiftelser. Detta även om staten eller en kommun äger bolaget eller har ett majoritetsinflytande i styrelse eller motsvarande organ. Ibid.

<sup>36</sup> Ibid. De fyra myndigheter som, enligt det officiella register som SCB lanserade den 1 januari 2008, står under riksdagen är Riksdagens ombudsmän, Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Sveriges riksbank. Statistiska centralbyrån, *Det allmänna myndighetsregistret*, <http://www.myndighetsregistret.scb.se/>, enligt den 16 december 2008. Riksdagens myndigheter har som regel en mer överordnad roll än regeringens, då riksdagens funktion vid sidan av att stifta lagar är att kontrollera regeringen.

<sup>37</sup> Det finns dock exempel på myndigheter under regeringen som styrs av en särskild lag i stället för av en instruktion, t ex lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden och lagen (2003:333) om Lagrådet. SOU 2004:23, s 63. Universiteten och högskolorna styrs av högskolelagen. Myndigheterna under riksdagen styrs genom en av riksdagen beslutad instruktion i lagform. Statskontoret, Rapport 2005:32, s 15.

<sup>38</sup> Statskontoret konstaterar bland annat att statsförvaltningen minskat i omfattning sedan år 1990, mätt i antalet myndigheter såväl som i antalet anställda. Minskningen beror dels på omfattande bolagiseringar under 1990-talet, dels på sammanslagningar inom myndighetskoncernerna som i fallen med Forsvarsmakten och Skatteverket. (Ett verk som består av flera myndigheter, t ex en chefsmyndighet och övriga myndigheter eller en central och flera regionala myndigheter kallas för myndighetskoncern. SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, s 90.) Statskontoret, *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*. Rapport 2005:32. När Statskontoret på uppdrag av Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) uppdaterade sina uppgifter över myndigheter underställda regering eller riksdag, inklusive domstolsväsende, socialförsäkringsfonder och affärsverk (däremot inte utlandsmyndigheter), uppgick antalet till 478 den 8 juni 2007. Det innebär en nettominskning på 74 myndigheter sedan Statskontorets tidigare undersökning år 2005. Statskontoret, *Statliga myndigheter 2007*. Diarienummer 2007/99-5.



Statistiska centralbyrån, SCB, i uppdrag att göra antalet myndigheter mer lättillgängligt genom en publik databas på SCB:s webbplats. I oktober 2007 fattade regeringen beslut om en databas i enlighet med Statskontorets rekommendationer.<sup>39</sup> Databasen lanserades den 1 januari 2008 och gör att det för första gången i modern tid finns en officiell uppgift om vilka myndigheterna är. Enligt beskrivningen på SCB:s webbplats omfattar myndighetsregistret följande delar:<sup>40</sup>

1. Statliga förvaltningsmyndigheter (264 st.)
2. Myndigheter under riksdagen (4 st.)
3. Statliga affärsverk (4 st.)
4. AP-fonder (6 st.)
5. Domstolsverket samt domstolar (107 st.)
6. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter (21 st.)
7. Lantmäteriverket samt lantmäterimyndigheter (20 st.)
8. Svenska utlandsmyndigheter<sup>41</sup> (102 st.)

Sammantaget omfattar myndighetsregistret 528 myndigheter. Av förordningen framgår att registret skall omfatta domstolar samt statliga affärsverk<sup>42</sup> och övriga förvaltningsmyndigheter. Även myndigheter i utrikesrepresentationen – ambassader, konsulat och delegationer – ingår i registret.

Ytterligare en variant på sammanställning av antalet myndigheter står Ekonomistyrningsverket, ESV, för. I ESV:s Myndighetsregister finns de myndigheter som ligger i den statliga redovisningsorganisationen och som rapporterar in sin redovisning till ESV månatligen, samt de fyra statliga affärsverken.<sup>43</sup> Det är de myndigheter som ingår i årsredovisningen till staten. I regel är det myndigheter med ett eget regleringsbrev där de tilldelas egna ekonomiska medel. Till följd av dessa kriterier omfattar ESV:s Myndighetsregister 249 myndigheter den 16 december 2008. I en jämförelse med SCB:s allmänna myndighetsregister finns inte, förutom utlandsmyndigheterna (102 st.), AP-fonderna (6 st.), de flesta domstolar (103 st.),<sup>44</sup> de regionala polismyndigheterna (20 st.) och de regionala lantmäterimyndigheterna (19 st.), ett trettiotal statliga förvaltningsmyndigheter med hos ESV. De sistnämnda är främst så kallade nämndmyndigheter utan egen personal.<sup>45</sup> Om man undantar dels några avvecklingsmyndigheter<sup>46</sup> och myndigheter som avvecklas under

---

<sup>39</sup> Förordningen om det allmänna myndighetsregistret (2007:55).

<sup>40</sup> Statistiska centralbyrån, *Det allmänna myndighetsregistret*, <http://www.myndighetsregistret.scb.se/>, enligt den 16 december 2008.

<sup>41</sup> Utlandsmyndigheterna är direkt underställda myndigheten Regeringskansliet, närmare bestämt utrikesdepartementet, och de faller därmed utanför den definition som säger att en myndighet lyder under regeringen eller riksdagen. SOU 2007:107, s 88.

<sup>42</sup> Affärsverk är en organisationsform som juridiskt är en del av staten men producerar varor eller tjänster utifrån affärsmässiga principer. De fyra statliga affärsverken är Luftfartsverket (driver och utvecklar statens flygtrafiktjänst och flygplatser och därmed sammanhängande verksamhet), Sjöfartsverket (svarar för sjöfartens säkerhet och framkomlighet), Statens järnvägar (förvaltar den egendom och ansvarar för den verksamhet som före utgången av 2000 ingick i Statens järnvägars verksamhet och som inte överfördes till aktiebolag vid årsskiftet 2000/2001 eller som därefter avvecklats eller förts över till myndigheter eller aktiebolag) och Svenska kraftnät (sköter stamnätet för elkraft samt har systemansvaret för den svenska elförsörjningen). Regeringen och Regeringskansliet, *Näringsdepartementets affärsverk*, <http://www.regeringen.se/sb/d/3442/a/20564>, enligt den 16 december 2008.

<sup>43</sup> Ekonomistyrningsverket, *Myndighetsregistret*, <http://www.esv.se/snabblankar/myndighetsregistret/>.

<sup>44</sup> Ingår gör Domstolsverket samt de tre specialdomstolarna Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten.

<sup>45</sup> Se Bilaga 3. Nämndmyndighet är en av de tre ledningsformer för myndigheter som regleras i myndighetsförordningen, och den kännetecknas av att nämndens ledamöter som kollektivt är chef för myndigheten. Formellt kan en nämndmyndighet vara hur

2007, dels myndigheterna under riksdagen, vilka inte får regleringsbrev från regeringen, samt Kungliga hov- och slottsstaten, som verkar under speciella förutsättningar och styrs genom grundlagarna, så återstår 236 myndigheter år 2007, 234 st. år 2008<sup>47</sup> och 229 st. år 2009<sup>48</sup>. Det är dessa myndigheter som föreliggande undersökning fokuserar på.<sup>49</sup>

### *Tidigare kartläggningar*

#### **Riksrevisionsverket: ”Jämställdhet – hur styr regeringen?” (2000)**

På initiativ av Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet<sup>50</sup> fick Riksrevisionsverket, RRV,<sup>51</sup> i uppdrag av regeringen att under år 1999 granska hur jämställdhetsperspektivet kommer till uttryck i regleringsbrev till myndigheterna för det budgetåret och hur myndigheterna återrapporterat det externa jämställdhetsarbetet i enlighet med regeringens direktiv. Med externt jämställdhetsarbete avses ”det arbete i vilket myndigheten skall verka för jämställdhet inom sin respektive samhällssektor”.<sup>52</sup>

I sin rapport, *Jämställdhet – hur styr regeringen?*, redovisar RRV följande resultat.<sup>53</sup>

– ”Regeringens strategi bör förtydligas”

Det är en otydlig koppling mellan de övergripande jämställdhetspolitiska målen och formuleringarna i regleringsbrev. Både målformuleringar och återrapporteringskrav är mycket allmänt hållna. Det är

---

stor eller liten som helst, men i praktiken är de flesta mycket små. Många saknar egen personal, och den praktiska verksamheten utförs av personal anställd av en värdmyndighet. SOU 2007:107, s 116.

<sup>46</sup> När en myndighet upphör inrättas ofta en avvecklingsmyndighet där en särskild utredare (extern avvecklare) får ansvaret för avvecklingen. Avvecklingsmyndigheten övertar samtliga rättigheter och skyldigheter (anställningar, hyreskontrakt m m) från den myndighet som läggs ned. Avvecklingsmyndigheten existerar tills alla uppsägningstider har löpt ut och alla tillgångar och skulder har reglerats. Ekonomistyrningsverket, *Myndighet startar – myndighet uppbör: Att hantera organisations- och strukturförändringar i staten ur ett ekonomistyrningsperspektiv*. Rapport 2007:22, s 21f.

<sup>47</sup> År 2008 bildades Energimarknadsinspektionen (som myndighet fristående från Statens energimyndighet), Finanspolitiska rådet, Kronofogdemyndigheten (som myndighet fristående från Skatteverket), Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Strålsäkerhetsmyndigheten samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Samtidigt avvecklades Insättningsgarantinämnden (inordnades i Riksgäldskontoret), Lärarhögskolan i Stockholm (inordnades i Stockholms universitet), Myndigheten för skolutveckling, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Statens kärnkraftsinspektion, Statens strålskyddsinstitut och Valideringsdelegationen. Se Bilaga 2 för en förteckning.

<sup>48</sup> År 2009 bildas Diskrimineringsombudsmannen, Kompetensrådet för utveckling i staten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Signalspaningsnämnden, Tillväxtverket (den 1 april), Transportstyrelsen samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (den 1 april). Avvecklas gör Glesbygdverket (den 31 mars), Handikappombudsmannen, Institutet för tillväxtpolitiska studier (den 31 mars), Jämställdhetsombudsmannen, Järnvägsstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar och Verket för näringslivsutveckling (den 31 mars). Se Bilaga 2 för en förteckning. Troligen avvecklas Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning den 30 juni (enligt prop. 2008/09:68), medan Myndigheten för yrkeshögskolan bildas den 1 juli (enligt Dir. 2008:153).

<sup>49</sup> De 34 högskolorna och universiteten under utbildningsdepartementet ligger som egna bilagor i ett samlat regleringsbrev (förutom Försvarshögskolan som från den 1 januari 2008 sorterar under utbildningsdepartementet men styrs genom eget regleringsbrev). Likaså får de 21 länsstyrelserna sina regleringsbrev som ett kollektiv. Länsstyrelserna regleras dessutom genom en och samma instruktion, medan högskolorna och universiteten regleras genom högskolelagen.

<sup>50</sup> Se tidigare avsnitt *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och andra myndigheter*.

<sup>51</sup> Riksrevisionsverket slogs den 1 juli 2003 ihop med Riksdagens revisorer för att bilda myndigheten Riksrevisionen.

<sup>52</sup> Riksrevisionsverket, *Jämställdhet – hur styr regeringen?* RRV 2000:17, s 5.

<sup>53</sup> *Ibid.*, s 5ff.

dessutom bara hälften av myndigheterna som har någon form av krav i 1999 års regleringsbrev avseende det externa jämställdhetsarbetet. RRV föreslår att regeringen tar principiell ställning till vilka myndigheter som ska beröras av de jämställdhetspolitiska målen avseende verksamheten.

– ”*Mainstreamingperspektivet bör förtydligas*”

Regeringens jämställdhetsstrategi bör klargöra att mainstreaming (jämställdhetsintegrering) är det sätt på vilket myndigheterna ska arbeta för att nå de jämställdhetspolitiska målen. RRV föreslår att regeringen utnyttjar möjligheten att styra myndigheterna mot ett sådant arbetssätt mer långsiktigt via ett tillägg i verksförordningen.<sup>54</sup>

– *Revisionens iakttagelser*

Ingen myndighet har fått invändning i revisionsberättelsen på grund av brister i återrapporteringen av det externa jämställdhetsarbetet. Granskningen visar att mål och återrapporteringskrav i många fall är allmänt formulerade vilket medfört att även myndigheternas återrapportering blivit allmänt hållen.

– *Myndigheternas erfarenheter*

Myndigheterna uppger att en av de viktigaste påverkansfaktorerna för det externa jämställdhetsarbetet är regleringsbrevet. En vanlig orsak till att myndigheterna anser att återrapporteringskraven inte fångar upp deras externa jämställdhetsarbete är att kraven är för allmänt hållna. Andra viktiga faktorer för utvecklingen av det externa jämställdhetsarbetet är att ledningen engagerar sig, att resurser avsätts och att personalen är medveten om hur jämställdhetsarbetet påverkar verksamhetens resultat.

Riksdagen fäste stor vikt vid de slutsatser RRV drog i sin rapport, vilket kom i uttryck av två yttranden från finansutskottet respektive arbetsmarknadsutskottet. De båda utskotten efterlyste högre grad av precisering i regeringens krav på myndigheterna, liksom mer omfattande krav på återrapportering. Riksdagen ansåg att regeringens styrning av myndigheternas jämställdhetsarbete framför allt måste bli mer stringent och tydlig.<sup>55</sup>

### **Statskontoret: ”En effektivare jämställdhetspolitik” (2005)**

På uppdrag av Jämställdhetspolitiska utredningen<sup>56</sup> gjorde Statskontoret år 2004 en granskning av resultatstyrningen av jämställdhetspolitiska mål, med syfte att lämna underlag för hur den framtida resultatstyrningen och organisationen för jämställdhetspolitik bör utformas. Statskontoret gjorde bland annat en kartläggning av hur jämställdhetsarbetet regleras i grundlag, lagar, förordningar och regleringsbrev, samt av hur staten styr den kommunala verksamheten i frågor som rör externt jämställdhetsarbete.<sup>57</sup>

I sin rapport, *En effektivare jämställdhetspolitik*, redovisar Statskontoret bland annat följande resultat.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Verksförordningen upphörde den 1 januari 2008 för att ersättas av myndighetsförordningen. Se tidigare avsnitt *Regleringen av myndigheternas jämställdhetsarbete*.

<sup>55</sup> Ds. 2001:64 *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*, s 36f.

<sup>56</sup> Se tidigare avsnitt *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och andra myndigheter*.

<sup>57</sup> Statskontoret har senare också utvärderat åtta statliga myndigheters arbete med att ta fram och genomföra handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Detta redovisas i *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering: Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?*, Rapport 2009:4. En av slutsatserna är att direktiv av detta slag bör vara långsiktigt gällande, och de bör därmed inte ges i de årligt utformade regleringsbrevens utan i myndighetsinstruktionerna. Utvärderingen gäller diskrimineringsarbetet, men dess slutsatser kan också vara giltiga för jämställdhetsintegrering.

<sup>58</sup> Statskontoret, *En effektivare jämställdhetspolitik*. Rapport 2005:1, s 15ff.

– *”Inga större förändringar sedan RRV:s granskning”*

Något fler myndigheter har för budgetåret 2004 återrapporteringskrav jämfört med år 1999, men myndigheternas regleringsbrev har inte ändrat karaktär sedan RRV:s granskning år 2000.

– *”Oklara mål och svagt genomslag”*

De jämställdhetsmål som förekommer i myndigheternas regleringsbrev är i stor utsträckning allmänt formulerade och föreskriver inte vilka resultat som väntas. Knappt tre av tio myndigheter instämmer helt eller till stor del i att regeringens mål och uppdrag har förbättrat det externa jämställdhetsarbetet.

– *”Ingen tydlig gräns mellan internt eller externt jämställdhetsarbete”*

Flera av kraven i regleringsbreven har en stark koppling till myndigheternas interna jämställdhetsarbete. Inom framför allt högskolesektorn uppfattar en stor del av myndigheterna målen som interna.

– *”Konflikt mellan olika mål”*

Mål som syftar till att bidra till jämställda villkor kommer i vissa fall i konflikt med andra mål. Samtidigt har myndigheterna stort utrymme att själva utforma det externa jämställdhetsarbetet. Men flera myndigheter önskar större utrymme för att prioritera mellan olika mål och för egeninitierade insatser.

I sitt slutbetänkande, SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål*, diskuterar Jämställdhetspolitiska utredningen de slutsatser Statskontorets dragit. I anknytning till att myndigheterna i rapporten lyfter fram betydelsen av att konkreta problem identifierats föreslår Jämställdhetspolitiska utredningen att jämställdhetspolitiken som politikområde definierar vad som är de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället och utifrån detta inriktar kraft och resurser på områden som är särskilt centrala.<sup>59</sup> Statskontoret föreslår att de övergripande jämställdhetsmål som riksdagen fastslår bryts ned och omsätts för berörda politikområden. Utredningen poängterar att jämställdhetspolitiken i större utsträckning bör använda sig av möjligheten att i samverkan med identifierade politikområden göra en tydligare resultatstyrning. Det ser man som en tillämpning av jämställdhetsintegrering som strategi.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Denna uppfattning delas av Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten. SOU 2007:15, s 66f.

<sup>60</sup> SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål*, s 448f.

## RESULTAT

### *Generell reglering av myndigheternas jämställdhetsarbete*

#### **Grundlag och liknande: Regeringsformen och Europakonventionen**

Enligt 1 kap. 2 § i regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. 2 kap. 16 § fastställer att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Enligt 2 kap. 23 § får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna konvention anger under artikel 14 att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Europakonventionen har som regeringsformen anger en särskild ställning i den svenska rättsordningen: överordnad svensk lag, men underordnad de svenska grundlagarna.

#### **Lagar och förordningar: Från jämställdhetslagen till verksförordningen**

Jämställdhetslagen har sedan den trädde i kraft 1979 haft till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetslivet. Den gäller staten som arbetsgivare i samma utsträckning som kommuner, landsting och det privata näringslivet. Lagen om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286) har till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande, att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Denna lag ska en viss kategori statliga myndigheter, nämligen universitet och högskolor, följa i sin verksamhetsutövning snarare än som arbetsgivare. Såväl jämställdhetslagen som lagen om likabehandling av studenter i högskolan upphävdes den 1 januari 2009 när diskrimineringslagen träder i kraft.<sup>61</sup>

Förvaltningslagen, den lag som reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden, tar inte upp någonting om jämställdhet. Det gör däremot högskolelagen, den lag som särskilt reglerar myndigheterna universitet och högskolor. 5 § fastställer att i högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas. Det är alltså ett krav som gäller verksamheten, inte för universitet och högskolor som arbetsgivare (där jämställdhetslagen gäller). Denna distinktion framgår dock inte med tydlighet.<sup>62</sup> Universitet och högskolor regleras dessutom genom högskoleförordningen, där det utöver formuleringarna i högskolelagen också står att myndigheten i sin årsredovisning ska beskriva vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla studentinflytandet samt anlägga en jämställdhetsanalys på detta.

---

<sup>61</sup> Se även *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, SOU 2006:22, och *Flerdimensional diskrimineringspolitik i Norden: en översikt/Multidimensional Discrimination Policies in the Nordic Countries: an overview*, Nordiska institutet för kunskap om kön, 2008.

<sup>62</sup> Statskontorets undersökning *En effektivare jämställdhetspolitik* (2005) visar att en stor del av universiteten och högskolorna uppfattar kraven som interna, det vill säga att de reglerar myndigheternas ansvar som arbetsgivare. Se kommande avsnitt *Tidigare kartläggningar*. Till skillnad från de flesta övriga myndigheter regleras universitet och högskolor under utbildningsdepartementet inte av en instruktion, utan styrs av högskolelagen. Autonomiutredningen (U 2007:11) föreslår i sitt slutbetänkande *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104) en lag om självständiga lärosäten som den 1 januari 2011 ska ersätta högskolelagen.

Tidigare reglerade verksförordningen besluts- och ansvarsfördelningen i myndigheternas ledning. Där stod det i 7 § att chefen för myndigheten bland annat ska beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. Liksom i högskolelagen framgår det inte tydligt att detta är ett krav på den externa verksamheten. Verksförordningen var dispositiv, det vill säga gällde generellt för alla myndigheter utom i de fall där regeringen gör undantag när den beslutar om instruktioner för enskilda myndigheter.<sup>63</sup> Den 1 januari 2008 upphävdes verksförordningen, genom att myndighetsförordningen (SFS 2007:515) trädde i kraft. Ordet jämställdhet lyser där med sin frånvaro.<sup>64</sup>

Vid 1980-talets mitt inrättades en förordning om jämställdhet i statlig verksamhet (1984:803), med ändamål att åstadkomma ”en i huvudsak” jämn könsfördelning i statliga anställningar och uppdrag. Där föreskrevs bland annat skyldigheten för statliga myndigheter att lämna uppgifter om jämställdhetsplaner och åtgärder för jämställdhet till Arbetsgivarverket. Förordningen upphävdes den 1 januari 1999, eftersom den enligt rättsliga bedömningar inte fyllde någon funktion som inte redan jämställdhetslagen hade. Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet<sup>65</sup> föreslog i sin slutrapport *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet* (2001) möjligheten att inrätta en förordning om jämställdhetsintegrering av statliga myndigheter. En parallell dras i rapporten till förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856), där det anges att myndigheterna är skyldiga att beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformar och bedriver sin verksamhet. Förordningen anger en sektorsmyndighet med stödfunktion, ursprungligen Integrationsverket och från den 1 januari 2009 Diskrimineringsombudsmannen, som myndigheterna måste samråda med när denna finner det lämpligt.<sup>66</sup> Även Jämställdhetspolitiska utredningen förordade inrättandet av en sådan förordning.<sup>67</sup>

### Myndighetsspecifika instruktioner och regleringsbrev

Utöver de generella regelverk som anger myndigheternas befogenheter och skyldigheter, så styr regeringen också den enskilda myndigheten dels genom att utfärda en instruktion i form av en förordning som gäller tills den ändras,<sup>68</sup> dels genom årliga så kallade regleringsbrev. I förordningen finns generella bestämmelser för hur myndigheten ska utföra sitt arbete, medan regleringsbrevet bland annat sätter upp vilka årliga mål

---

<sup>63</sup> Statskontoret, *Översyn av verksförordningen – en förstudie*, Rapport 2000:47, s 13.

<sup>64</sup> År 1999 granskade Riksrevisionsverket hur jämställdhetsperspektivet kommer till uttryck i myndigheternas regleringsbrev. I sin rapport, *Jämställdhet – hur styr regeringen?* (2000), föreslog man att regeringen utnyttjar möjligheten att mer långsiktigt styra myndigheterna mot jämställdhetsintegrering genom ett tillägg i verksförordningen. RRV 2000:17, s 41ff. Utredningen om översyn av verksförordningen (Ju 2001:12) rekommenderar i sitt slutbetänkande, *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23), att sektorsövergripande krav som jämställdhet inte tas in i myndighetsförordningen. Istället bör frågor som inte har direkt med myndigheternas förvaltning att göra regleras i politikområdets förordningar, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Detta för att undvika den dubbelreglering som man ser i flera fall. SOU 2004:23, s 83f.

<sup>65</sup> Se tidigare avsnitt *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och andra myndigheter*.

<sup>66</sup> Ds. 2001:64, s 37f. När Integrationsverket lades ned den 30 juni 2007 ändrades förordningen så att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering övertog denna funktion. Den följer med till Diskrimineringsombudsmannen, den nya myndighet som den 1 januari 2009 bildades genom sammanslagning av Handikappsombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, i samband med att diskrimineringslagen träder i kraft för att ersätta en rad lagar på diskrimineringsområdet.

<sup>67</sup> SOU 2005:66, s 509. Se också tidigare avsnitt *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och andra myndigheter*.

<sup>68</sup> När regeringen i juni 2007 beslutade att införa en ny myndighetsförordning, vilken bland annat reglerar i vilka former de statliga myndigheterna ska ledas och organiseras, beslutades det också om en genomgång av myndigheternas instruktioner för att anpassa dem till den nya förordningen när den träder i kraft den 1 januari 2008. Det gör att flertalet myndigheter fick nya instruktioner under hösten 2007.

som gäller för myndighetens verksamhet. I såväl instruktioner som regleringsbrev kan det finnas uttryckliga direktiv om jämställdhetsarbete både internt (organisationsstyrning) och externt (verksamhetsmål).

Myndighetens instruktion anger normalt myndighetens uppgifter. Regleringsbrevens verksamhetsdel är till för att regeringen ska kunna precisera vad den vill att myndigheten ska uppnå och redovisa det kommande året inom ramen för sina uppgifter. Regleringsbrev utgörs av en verksamhetsdel och en finansieringsdel. Verksamhetsdelen omfattar ”Mål och återrapporteringskrav”, ”Organisationsstyrning” och ”Uppdrag”. Mål ska i första hand avse myndigheternas faktiska uppdrag och uppgifter, medan mål avseende samhällseffekter ska anges i begränsad omfattning och efter noga övervägande. Återrapporteringskrav ska i första hand bidra till att ge regeringen ett ändamålsenligt underlag för att kunna bedöma myndighetens insatser och resultat. Organisationsstyrning är ett uttryck för regeringens ansvar att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för att demokrati, rättssäkerhet och effektivitet prioriteras i förvaltningen. Under rubriken ”Uppdrag” anges i förekommande fall krav på särskilda åtgärder som myndigheten ska vidta och krav på särskilt beslutsunderlag från myndigheten.<sup>69</sup>

### *Kartläggning av myndigheternas instruktioner*

En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med myndighetsinstruktion, med bestämmelser om bland annat myndighetens organisation, samt utser myndighetens chef.<sup>70</sup> Instruktionen kan sägas vara en myndighets centrala styrdokument. Samtliga myndighetsinstruktioner finns i Svensk författningssamling (SFS).<sup>71</sup> Det följande är en genomgång av förekomsten av jämställdhetsdirektiv för myndigheternas externa verksamhet – det vill säga direktiv som syftar till att säkerställa en jämställd medborgarservice, inte en jämställd personalpolitik.<sup>72</sup>

Universiteten och högskolorna är, i likhet med ett antal myndigheter som inte den här undersökningen omfattar,<sup>73</sup> undantagna genom att inte regleras av en förordning med myndighetsinstruktion. Universitet

---

<sup>69</sup> Regeringskansliet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2009*. Intern handledning från Finansdepartementet, 2008. Bland annat på grund av dubbelreglering i regleringsbrev, instruktioner och andra författningar rekommenderar Styrtredningen i sitt slutbetänkande, SOU 2007:75 *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*, bland annat att instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regleringen av myndigheterna och att verksamhetsdelen i regleringsbreven avskaffas generellt sett. Regeringen ska i fortsättningen ange endast de finansiella villkoren för respektive myndighet i regleringsbreven. Utredningen bedömer att verksamhetsbeslut som har en tidshorisont på ett år bör kunna fattas av myndigheten inom de ramar som ges av instruktionen och den tilldelade budgeten. SOU 2007:75, s 244ff.

<sup>70</sup> SOU 2004:23, s 63.

<sup>71</sup> Riksdagen, *Svensk författningssamling (SFS)*, <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3910>, enligt den 16 december 2008. Alla Sveriges lagar och förordningar publiceras i SFS.

<sup>72</sup> Jämställdhetslagen, med ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetslivet, gäller för statliga myndigheter i samma utsträckning som kommuner, landsting och det privata näringslivet. Detsamma är fallet med diskrimineringslagen när denna träder i kraft och ersätter jämställdhetslagen den 1 januari 2009. Likväl kan det finnas ytterligare jämställdhetsdirektiv för myndigheterna i deras interna organisationsstyrning (personalpolitik), men denna undersökning tittar på direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete. Tidigare undersökningar pekar på en vanligt förekommande otydlighet i distinktionen som gör att myndigheter, särskilt inom högskolesektorn, ofta uppfattar externa mål som interna. Riksrevisionsverket, *Jämställdhet – hur styr regeringen?* RRV 2000:17, samt Statskontoret, *En effektivare jämställdhetspolitik*. Rapport 2005:1.

<sup>73</sup> De fyra myndigheterna under riksdagen – Riksdagens ombudsmän, Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Sveriges riksbank – styrs inte genom regleringsbrev från regeringen och är därigenom undantagna. Likaså Kungliga hov- och slottsstaten, som visserligen ligger under finansdepartementet men verkar under speciella förutsättningar och styrs genom grundlagarna. För mer information om urvalskriterierna för den här undersökningen, se tidigare avsnitt *Avgränsning av statliga myndigheter*.

och högskolor under utbildningsdepartementet styrs av högskolelagen.<sup>74</sup> Där står följande att läsa om jämställdhetsdirektiv för den externa verksamheten.

5 § [...] I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

[...]

5 a § /Upphör att gälla U:2009-01-01/

I lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter för studenter och sökande oavsett könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Lag (2003:312).

5 a § /Träder i kraft I:2009-01-01/

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder för studenter och sökande till utbildningen. Lag (2008:575).

Förutom högskolelagen regleras universitet och högskolor dessutom genom högskoleförordningen. Där står bland annat följande att läsa om jämställdhetsdirektiv för den externa verksamheten.

Studentinflytande

7 b § Högskolan skall i sin årsredovisning beskriva vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla studentinflytandet och hur detta inflytande har fördelats och utvecklats ur ett jämställdhetsperspektiv.

### Myndighetsinstruktioner före år 2007

Bland de 236 myndigheter som under budgetåret 2007 omfattas av undersökningens urvalskriterier var det 35 st. som hade jämställdhetsdirektiv i sina instruktioner (se Tabell 1). Till följd av att den nya myndighetsförordningen beslutades träda i kraft den 1 januari 2008 gjordes under hösten 2007 en genomgång av myndighetsinstruktionerna för att anpassa dem till den nya förordningen. Följande tabell är en översikt av myndighetsinstruktioner med jämställdhetsdirektiv innan denna revidering gjordes.

**Tabell 1.** Myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sin instruktion, före år 2007. Sorterade efter departementstillhörighet.

Departement	Myndighet	Förordning
Arbetsmarknadsdepartementet	Medlingsinstitutet	2000:258
Finansdepartementet	Länsstyrelserna (21 st.)	2002:864
Försvarsdepartementet	Försvarshögskolan <sup>75</sup>	1996:1476

<sup>74</sup> Försvarshögskolan blev högskola under högskolelagen den 1 januari 2008, som följd av propositionen *Högskoleutbildning av officerare m m* (Prop. 2006/0764), och övergick då till utbildningsdepartementet från försvarsdepartementet. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, styrs av en förordning (1993:221) med instruktion och sorterar under jordbruksdepartementet.

<sup>75</sup> Notera att Försvarshögskolan den 1 januari 2008 övergick från försvarsdepartementet till utbildningsdepartementet.



Integrations- och jämställdhetsdepartementet	Jämställdhetsombudsmannen	1991:1438
Jordbruksdepartementet	Sveriges lantbruksuniversitet	1993:221
Miljödepartementet	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	2006:931
Näringsdepartementet	Rikstrafiken	1999:279
	Verket för innovationssystem	2000:1132
	Verket för näringslivsutveckling	2000:1178
	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	2000:1198
Utbildningsdepartementet	Högskoleverket	2003:7
	Myndigheten för skolutveckling	2002:1161
	Polarforskningssekretariatet	1998:414
	Statens skolverk	2002:1160
	Vetenskapsrådet	2000:1199
	<i>Summa 35 st.</i>	

Direktiven gällande jämställdhet i verksamheten har formulerats på lite olika sätt för olika myndigheter. Två myndigheter – Myndigheten för skolutveckling och Statens skolverk – anmodas att ”integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten”. Åtta myndigheter – Försvarshögskolan, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Rikstrafiken, Verket för innovationssystem, Verket för näringslivsutveckling, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Polarforskningssekretariatet samt Vetenskapsrådet – ska främja eller arbeta för jämställdhet mellan kvinnor och män, alternativt verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom sitt verksamhetsområde. För samtliga dessa myndigheter ges inga mer utförliga direktiv om hur detta arbete för jämställdhet ska utformas.<sup>76</sup>

I 25 st. myndighetsinstruktioner finns det i varierande utsträckning mer utförliga direktiv om jämställdhet i den externa verksamheten: Jämställdhetsombudsmannen är speciell, eftersom myndighetens verksamhet till större delen är inriktad på externt jämställdhetsarbete. De 21 st. länsstyrelserna (2002:864, 3 §) ”har bland annat uppgifter” inom sakområdet jämställdhet mellan kvinnor och män. 43 § föreskriver att,

det [skall] finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Han eller hon skall utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekten i länsstyrelsens uppgifter.

Medlingsinstitutet (2000:258, 4 §),

skall analysera löneutvecklingen även från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

---

<sup>76</sup> Riksrevisionsverket framhåller i sin granskning *Jämställdhet – hur styr regeringen?* (2000) att myndigheterna ser det som ett problem med alltför allmänt hållna krav, och att de efterlyser mer preciserade krav för att dessa ska vara meningsfulla för verksamheten. RRV 2000:17, s 49ff. Statskontoret lyfter i sin undersökning *En effektivare jämställdhetspolitik* (2005) fram betydelsen av att identifiera konkreta mål som myndigheterna bör uppmärksamma, så att jämställdhetsarbetet ges en saklig grund. Det bedöms ha större effekt än att utgå från övergripande mål. Rapport 2005:1, s 64.

Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221, 4 b §),

skall i sin årsredovisning beskriva vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla studentinflytandet och hur detta inflytande har fördelats och utvecklats ur ett jämställdhetsperspektiv.<sup>77</sup>

Högskoleverket (2003:7, 10 §),

skall inom sin verksamhet främja likabehandling oavsett könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder.

Verket skall också bistå Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen med uppgifter om förhållandena i högskolans verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmännens tillsyn enligt lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

### Myndighetsinstruktioner från år 2007

Till följd av att den nya myndighetsförordningen beslutades träda i kraft den 1 januari 2008 gjordes under hösten 2007 en genomgång av myndighetsinstruktionerna för att anpassa dem till den nya förordningen. Efter revideringen hade 46 st. myndighetsinstruktioner jämställdhetsdirektiv (se Tabell 2).

**Tabell 2.** Myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sin instruktion, från år 2007. Sorterade efter departementstillhörighet.

Departement	Myndighet	Förordning
Arbetsmarknadsdepartementet	Medlingsinstitutet	2007:912
Finansdepartementet	Länsstyrelserna (21 st.)	2007:825
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	Jämställdhetsombudsmannen	2007:1035
	Ungdomsstyrelsen	2007:1140
Jordbruksdepartementet	Livsmedelsverket	2007:1043
	Sametinget	2007:1239
	Sveriges lantbruksuniversitet	1993:221
Justitiedepartementet	Brottsförebyggande rådet	2007:1170
	Brottsoffermyndigheten	2007:1171
Kulturdepartementet	Konstnärsnämnden	2007:1199
	Riksantikvarieämbetet	2007:1184
	Statens kulturråd	2007:1186
	Talboks- och punktskriftsbiblioteket	2007:1290
Miljödepartementet	Boverket	2007:1065
	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och	2007:1059

<sup>77</sup> Jfr 7 b § i högskoleförordningen, vilken universitet och högskolor under utbildningsdepartementet ska följa.

	samhällsbyggande	
Näringsdepartementet	Glesbygdsverket	2007:1154
	Post- och telestyrelsen	2007:951
	Rikstrafiken	2007:1026
	Verket för innovationssystem	2007:1114
	Verket för näringslivsutveckling	2007:1155
Socialdepartementet	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	2007:1431
	Försäkringskassan	2007:1235
Utbildningsdepartementet	Högskoleverket	2007:1293
	Myndigheten för skolutveckling	2002:1161
	Polarforskningssekretariatet	2007:1072
	Vetenskapsrådet	2007:1397
	<i>Summa 46 st.</i>	

Jämfört med före revideringen är det två myndighetsinstruktioner – för Försvärshögskolan respektive Statens skolverk – som inte längre har jämställdhetsdirektiv, medan 13 st. fått jämställdhetsdirektiv som inte tidigare haft det. Av de senare anmodas 11 st. – Livsmedelsverket, Sametinget, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Konstnärnämnden, Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Glesbygdsverket, Post- och telestyrelsen samt Försäkringskassan – att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. I fallen med Myndigheten för skolutveckling (som redan tidigare hade sådant direktiv) respektive Försäkringskassan specificeras det inte vidare hur detta ska gå till. I övriga fall är direktiven något mer utförliga angående tillvägagångssätt. Såväl Brottsförebyggande rådet (2007:1170, 2 §) som Brottsoffermyndigheten (2007:1171, 2 §) ska,

integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv genom att i sin verksamhet belysa och beakta förhållanden utifrån ålder och kön. Om det inte finns särskilda skäl mot det ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund.

Notera att båda dessa myndigheter sorterar under justitiedepartementet. De fyra myndigheterna under kulturdepartementet med direktiv om jämställdhetsintegrering – Konstnärnämnden (2007:1199, 2 §), Riksantikvarieämbetet (2007:1184, 7 §), Statens kulturråd (2007:1185, 5 §) samt Talboks- och punktskriftsbiblioteket (2007:1290, 4 §) – ska,

integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att i sina omvärldsanalyser, utvärderingar och den statistiska produktionen belysa och analysera kvinnors och mäns villkor.

Livsmedelsverket (2007:1043, 8 §) ska,

integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att i sitt informations- och utredningsarbete utgå från kvinnors respektive mäns villkor och behov.

Sametinget (2007:1239, 3 §) ska,

integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att i beslut som rör individen utgå från kvinnors respektive mäns villkor och behov samt aktivt analysera konsekvenserna för kvinnor respektive män av de beslut som fattas.

Glesbygdsverket (2007:1154, 2 §) ska,

integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att i sin analys- och utbildningsverksamhet belysa och analysera kvinnors och mäns villkor.

Post- och telestyrelsen (2007:951, 12 §) ska,

integrera ett jämställdhetsperspektiv i all sin verksamhet och där det bedöms lämpligt särskilt belysa och beakta kvinnors och mäns villkor.

De två återstående myndighetsinstruktionerna med jämställdhetsdirektiv som inte tidigare haft det – för Ungdomsstyrelsen respektive Boverket – har lite olika direktiv: Ungdomsstyrelsen (2007:1035, 4 §),

fullgör även uppgifter enligt förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering och förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.

Boverket (2007:1065, 3 §) ska,

inom sina ansvarsområden främja en hållbar utveckling.

När det är relevant, ska verket beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Bland de myndighetsinstruktioner som redan tidigare hade jämställdhetsdirektiv har Medlingsinstitutet och de 21 st. länsstyrelserna fått ändrade direktiv. Medlingsinstitutet (2007:912, 4 §) ska,

analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

Medlingsinstitutet ska vidare vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. Institutet ska i detta arbete samråda med Jämställdhetsombudsmannen.

Länsstyrelserna (2007:825) har likt tidigare, enligt 3 §, ”bland annat uppgifter i fråga om [...] jämställdhet mellan kvinnor och män”. Enligt 5 § ska länsstyrelserna vidare,

integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns villkor,

Däremot har formuleringen om en särskild sakkunnig kortats ned. 44 § föreskriver att,

Vid länsstyrelsen ska det finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Följande har alltså strukits ur myndighetsinstruktionen.

Han eller hon skall utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekten i länsstyrelsens uppgifter.

### Instruktioner för myndigheter bildade efter år 2007

Sedan den revidering av myndighetsinstruktionerna som genomfördes under hösten 2007 har fjorton nya myndigheter bildats.<sup>78</sup> Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inrättas först den 1 april 2009, varför deras instruktioner i skrivande stund inte utfärdats, och av de övriga myndigheterna är det endast en som har något utåtriktat jämställdhetsarbete angivet i sin instruktion. Diskrimineringsombudsmannen, en myndighet som bildats för att ersätta Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning samt Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, har enligt sin instruktion (2008:1401),

de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och föräldraledighetslagen (1995:584).

Diskrimineringsombudsmannen ska, i relevanta delar, i sin årsredovisning redovisa resultatet av sin verksamhet fördelat på kvinnor och män.

Lagen om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568) fastställer bland annat följande.

1 § Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (2008:567).

Ombudsmannen ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Diskrimineringslagen (2008:567) träder i kraft den 1 januari 2009 för att ersätta en rad andra lagar, bland annat Jämställdhetslagen (1991:433) och Lagen om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286). Dess ändamål är följande.

1 § Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

### Avslutning: Instruktionen som en myndighets centrala styrdokument

År 2006 tillsattes den så kallade Styretredningen för att utvärdera regeringens styrning av myndigheterna. En utgångspunkt var att denna styrning i hög grad skett genom regleringsbrev, även om dessas innehåll till stora delar är detsamma från år till år. Styretredningen föreslår i sitt slutbetänkande, SOU 2007:75 *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*, att instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Där ska myndigheternas uppgifter tydligt framgå, formulerade i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Energimarknadsinspektionen, Finanspolitiska rådet, Kronofogdemyndigheten, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Strålsäkerhetsmyndigheten samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bildades år 2008. År 2009 bildas Diskrimineringsombudsmannen, Kompetensrådet för utveckling i staten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Signalspaningsnämnden, Tillväxtverket, Transportstyrelsen samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

<sup>79</sup> SOU 2007:75, s 244.

Tidigare kartläggningar, genomförda av Riksrevisionsverket respektive Statskontoret, har framhållit att alltför allmänt hållna krav gör det svårt för myndigheterna att integrera jämställdhet i sin verksamhet.<sup>80</sup> Föreliggande undersökning kan konstatera att konkretionen hos jämställdhetsdirektiv i instruktionerna är av varierande slag. Ofta står det att myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och i somliga fall att den ska göra det genom att belysa och analysera kvinnors och mäns villkor eller i sitt informations- och utredningsarbete utgå från kvinnors och mäns villkor och behov.

Jämställdhetspolitiska utredningen rekommenderar i anslutning till Statskontorets tidigare kartläggning att de övergripande jämställdhetspolitiska målen bryts ned och omsätts för berörda politikområden.<sup>81</sup> Om Styretredningens förslag genomförs att på sikt avskaffa verksamhetsdelen i regeringsbrev, där direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete kan finnas med, så är det angeläget att också se över om huruvida sådana direktiv i högre utsträckning än i dag bör finnas i instruktionerna. Styretredningen poängterar vikten av inte instruktionerna utvecklas till så omfattande dokument som regleringsbrev tenderar att vara.<sup>82</sup> Det kan då rekommenderas att regeringen ser över hur myndigheterna genom sin verksamhet kan bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen, genom att definiera vad som är de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället och utifrån dessa inrikta kraft och resurser på områden som är särskilt centrala.<sup>83</sup>

### *Kartläggning av myndigheternas regleringsbrev*

Utöver de generella regelverken och de myndighetsspecifika instruktionerna, så styr regeringen också sina myndigheter genom årliga regleringsbrev.<sup>84</sup> Dessa utgörs av en verksamhetsdel och en finansieringsdel, där den förstnämnda omfattar ”Mål och återrapporteringskrav”, ”Organisationsstyrning” samt ”Uppdrag”.

Mål ska i första hand avse myndigheternas faktiska uppdrag och uppgifter, medan mål avseende samhällseffekter ska anges i begränsad omfattning och efter noga övervägande. Återrapporteringskrav ska i första hand bidra till att ge regeringen ett ändamålsenligt underlag för att kunna bedöma myndighetens insatser och resultat. Organisationsstyrning är ett uttryck för regeringens ansvar att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för att demokrati, rättssäkerhet och effektivitet prioriteras i förvaltningen. Under rubriken ”Uppdrag” anges i förekommande fall krav på särskilda åtgärder som myndigheten ska vidta och krav på särskilt beslutsunderlag från myndigheten.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Riksrevisionsverket framhåller i sin granskning *Jämställdhet – hur styr regeringen?* (2000) att myndigheterna ser det som ett problem med alltför allmänt hållna krav, och att de efterlyser mer preciserade krav för att dessa ska vara meningsfulla för verksamheten. RRV 2000:17, s 49ff. Statskontoret lyfter i sin undersökning *En effektivare jämställdhetspolitik* (2005) fram betydelsen av att identifiera konkreta mål som myndigheterna bör uppmärksamma, så att jämställdhetsarbetet ges en saklig grund. Det bedöms ha större effekt än att utgå från övergripande mål. Rapport 2005:1, s 64.

<sup>81</sup> SOU 2005:66, s 448f.

<sup>82</sup> SOU 2007:75, s 245.

<sup>83</sup> Denna uppfattning har framhållits av Jämställdhetspolitiska utredningen (2005:66, s 448f) såväl som av Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (SOU 2007:15, s 66f). En förebild kan sökas i Jämställdhetsrådet för transporter och IT, den statliga utredning som i sitt slutbetänkande, SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT*, formulerade ett jämställdhetspolitiskt mål för transportpolitiken. Det återspeglas i regleringsbrev för politikområdets myndigheter: Banverket, Järnvägsstyrelsen, Kustbevakningen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Statens järnvägar och Vägverket.

<sup>84</sup> Samtliga regleringsbrev för de myndigheter som ingår i årsredovisningen till staten finns i Ekonomistyrningsverkets databas Statsliggaren, <http://www.esv.se/snabblankar/statsliggaren/>, enligt den 16 december 2008.

<sup>85</sup> Regeringskansliet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2009*. Intern handledning från Finansdepartementet, 2008.

Det följande är kartläggning av de mål, återrapporteringskrav och uppdrag som tar fasta på utåtriktat jämställdhetsarbete och återfinns i regleringsbrevens verksamhetsdel. De mål ingår inte som finns under rubriken ”Organisationsstyrning” och anses beröra främst det interna jämställdhetsarbetet.<sup>86</sup>

### Regleringsbrev för budgetåret 2007

Bland de 236 myndigheter som under budgetåret 2007 omfattas av undersökningens urvalskriterier var det 132 st. som hade jämställdhetsdirektiv i sina regleringsbrev (se Tabell 3).

**Tabell 3.** Myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2007. Sorterade efter departementstillhörighet.

Departement	Myndigheter
Arbetsmarknadsdepartementet	1 st. (Medlingsinstitutet)
Finansdepartementet	23 st. (Konjunkturinstitutet, Länsstyrelserna, Verket för förvaltningsutveckling)
Försvarsdepartementet	8 st. (Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, <sup>87</sup> Försvarmakten, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Totalförsvarets pliktverk)
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	3 st. (Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ungdomsstyrelsen)
Jordbruksdepartementet	7 st. (Fiskeriverket, Livsmedelsekonomiska institutet, Livsmedelsverket, Sametinget, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet)
Justitiedepartementet	2 st. (Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket)
Kulturdepartementet	21 st. (Arkitekturmuseet, Forum för levande historia, Institutet för språk och folkminnen, Konstnärsnämnden, Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, Moderna museet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Riksställningar, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens konstråd, Statens kulturråd, Statens maritima museer, Statens museer för världskultur, Statens musiksamlingar, Svenskt biografiskt lexikon, Talboks- och punktskriftsbiblioteket)
Miljödepartementet	2 st. (Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande)
Näringsdepartementet	14 st. (Banverket, Glesbygdverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Rikstrafiken, Rymdstyrelsen, Sjöfartsverket, Statens energimyndighet, Statens järnvägar, Verket för innovationssystem, Verket för näringslivsutveckling, Vägverket)
Socialdepartementet	6 st. (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Försäkringskassan, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens institutionsstyrelse)

<sup>86</sup> Tidigare undersökningar pekar på en vanligt förekommande otydlighet i distinktionen som gör att myndigheter, särskilt inom högskolesektorn, ofta uppfattar externa mål som interna. Riksrevisionsverket, *Jämställdhet – hur styr regeringen?* RRV 2000:17, samt Statskontoret, *En effektivare jämställdhetspolitik*. Rapport 2005:1.

<sup>87</sup> Notera att Förvarshögskolan den 1 januari 2008 övergick från försvarsdepartementet till utbildningsdepartementet.

Utbildningsdepartementet	43 st. (Centrala studiestödsnämnden, Kungl. biblioteket, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Myndigheten för skolutveckling, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Specialpedagogiska institutet, Statens ljud- och bildarkiv, Statens skolverk, Universitet och högskolor, Vetenskapsrådet)
Utrikesdepartementet	3 st. (Kommerskollegium, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete)
	<i>Summa 132 st.</i>

Av dessa 132 myndigheter är det 6 st. som enbart har uppdrag som rör utåtriktat jämställdhetsarbete, t ex att utarbeta en rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen (Konjunkturinstitutet). För 28 myndigheter har det formulerats mål (utan krav på återrapportering), t ex att ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska integreras i verksamheten (21 myndigheter under kulturdepartementet), medan 98 st. har krav på återrapportering, t ex att redovisa hur jämställdhetsaspekterna har beaktats och integrerats i anskaffning och utveckling av materiel (Försvarets materielverk).<sup>88</sup>

De 21 länsstyrelserna, vilka till sin verksamhetsdel styrs genom ett gemensamt regleringsbrev, samt de 34 universitet och högskolor för vilka ett gemensamt regleringsbrev utfärdas utgör en stor andel av dessa 132 myndigheter. Räknas dessa två grupper av myndigheter bort återstår 77 myndigheter. Tabell 4 visar hur myndigheterna med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete är fördelade.

**Tabell 4.** *Andel myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2007, per departement.*

Departement	Antal	Andel (%)
Arbetsmarknadsdepartementet	1/7	14
Finansdepartementet	23/40	58
Försvarsdepartementet	8/11	73
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	3/9	33
Jordbruksdepartementet	7/8	88
Justitiedepartementet	2/15	13
Kulturdepartementet	21/25	84
Miljödepartementet	2/11	18
Näringsdepartementet	14/24	58
Socialdepartementet	6/13	46
Statsrådsberedningen	0/2	0
Utbildningsdepartementet	43/61	70
Utrikesdepartementet	3/10	30
<i>Totalt</i>	<i>132/236</i>	<i>56</i>

<sup>88</sup> För en mer utförlig förteckning, se Bilaga 4.



De 21 länsstyrelserna samt de 34 universitet och högskolor för vilka ett gemensamt regleringsbrev utfärdas sorterar under finansdepartementet respektive utbildningsdepartementet. Om man bortser från dessa kan det konstateras att en övervägande andel (över hälften) av försvarsdepartementet, jordbruksdepartementet, kulturdepartementet och näringsdepartementet har direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete. Emellertid har kulturdepartementets myndigheter följande identiska mål (utan krav på återrapportering).

Ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv skall integreras i [myndighetens] verksamhet.

Ett så allmänt hållet mål kan vara svårt för myndigheterna att bryta ned till operativa mål och prestationer.<sup>89</sup>

### Regleringsbrev för budgetåret 2008

Bland de 234 myndigheter som under budgetåret 2008 omfattas av undersökningens urvalskriterier var det 121 st. som hade jämställdhetsdirektiv i sina regleringsbrev (se Tabell 5).

**Tabell 5.** Antal myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2008, per departement. Sorterade efter departementsstillhörighet.

Departement	Myndigheter
Arbetsmarknadsdepartementet	1 st. (Arbetsförmedlingen)
Finansdepartementet	24 st. (Konjunkturinstitutet, Länsstyrelserna, Skatteverket, Verket för förvaltningsutveckling)
Försvarsdepartementet	4 st. (Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut)
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	3 st. (Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ungdomsstyrelsen)
Jordbruksdepartementet	4 st. (Fiskeriverket, Livsmedelsekonomiska institutet, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet)
Justitiedepartementet	1 st. (Brottsförebyggande rådet)
Kulturdepartementet	21 st. (Arkitekturmuseet, Forum för levande historia, Institutet för språk och folkminnen, Konstnärsnämnden, Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, Moderna museet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Riksutställningar, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens konstråd, Statens kulturråd, Statens maritima museer, Statens museer för världskultur, Statens musiksamlingar, Svenskt biografiskt lexikon, Talboks- och punktskriftsbiblioteket)
Miljödepartementet	2 st. (Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad)
Näringsdepartementet	12 st. (Banverket, Glesbygdverket, Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Rikstrafiken, Rymdstyrelsen, Sjöfartsverket, Statens järnvägar, Verket för innovationssystem, Verket för näringslivsutveckling, Vägverket)
Socialdepartementet	7 st. (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Försäkringskassan, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen,

<sup>89</sup> Riksrevisionsverket, 2000:17, s 49ff. Statskontoret, 2005:1, s 64.

	Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens institutionsstyrelse)
Utbildningsdepartementet	39 st. (Försvårshögskolan, <sup>90</sup> Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Universitet och högskolor, Vetenskapsrådet)
Utrikesdepartementet	3 st. (Kommerskollegium, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete)
	<i>Summa 121 st.</i>

Av dessa 121 myndigheter är det 3 st. som enbart har uppdrag som rör utåtriktat jämställdhetsarbete, t ex att studera och utreda myndighetens bemötande av kvinnor respektive män och analysera i vilken utsträckning eventuella skillnader är motiverade av olikheter i individernas behov (Skatteverket). För 31 myndigheter har det formulerats mål (utan krav på återrapportering), t ex att verka för ett jämställt transportsystem som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov (Banverket), medan 89 st. har krav på återrapportering, t ex att analysera effekter avseende jämställdhet mellan kvinnor och män för Europeiska fiskerifonden (Fiskeriverket).<sup>91</sup>

De 21 länsstyrelserna, vilka till sin verksamhetsdel styrs genom ett gemensamt regleringsbrev, samt de 34 universitet och högskolor för vilka ett gemensamt regleringsbrev utfärdas utgör en stor andel av dessa 121 myndigheter. Räknas dessa två grupper av myndigheter bort återstår 66 myndigheter, fördelade på 12 departement. Tabell 6 visar hur myndigheterna med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete är fördelade.

**Tabell 6.** *Andel myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2008, per departement.*

Departement	Antal	Andel (%)
<b>Arbetsmarknadsdepartementet</b>	1/7	<b>14</b>
Finansdepartementet	24/41	59
Försvårdepartementet	4/10	40
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	3/9	33
Jordbruksdepartementet	4/8	50
Justitiedepartementet	1/16	6
Kulturdepartementet	21/25	84
Miljödepartementet	2/10	20
Näringsdepartementet	12/25	48
Socialdepartementet	7/13	54
Statsrådsberedningen	0/2	0
Utbildningsdepartementet	39/58	67
Utrikesdepartementet	3/10	30
<i>Totalt</i>	<i>121/234</i>	<i>52</i>

<sup>90</sup> Notera att Försvårshögskolan den 1 januari 2008 övergick från försvårdepartementet till utbildningsdepartementet.

<sup>91</sup> För en mer utförlig förteckning, se Bilaga 4.

De 21 länsstyrelserna samt de 34 universitet och högskolor för vilka ett gemensamt regleringsbrev utfärdas sorterar under finansdepartementet respektive utbildningsdepartementet. Om man bortser från dessa kan det konstateras att en övervägande andel (över hälften) av kulturdepartementet och socialdepartementet har direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete. Emellertid har kulturdepartementets myndigheter följande identiska mål (utan krav på återrapportering).

Ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv skall integreras i [myndighetens] verksamhet.

Ett så allmänt hållet mål kan vara svårt för myndigheterna att bryta ned till operativa mål och prestationer.<sup>92</sup>

### Regleringsbrev för budgetåret 2009

Bland annat på grund av dubbelreglering i regleringsbrev, instruktioner och andra författningar rekommenderar Styretredningen i sitt slutbetänkande, SOU 2007:75 *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*, att instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regleringen av myndigheterna och att verksamhetsdelen i regleringsbreven avskaffas generellt sett.<sup>93</sup> Dessa förändringar har sedan slutet av 2008 börjat genomföras. Bland de 229 myndigheter som under budgetåret 2009 omfattas av undersökningens urvalskriterier var det 41 st. som hade jämställdhetsdirektiv i sina regleringsbrev (se Tabell 7).<sup>94</sup>

**Tabell 7.** Antal myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2009, per departement. Sorterade efter departementstillhörighet.

Departement	Myndigheter
Finansdepartementet	22 st. (Konjunkturinstitutet, Länsstyrelserna)
Försvarsdepartementet	2 st. (Försvarets materielverk, Försvarsmakten)
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	2 st. (Diskrimineringsombudsmannen, Ungdomsstyrelsen)
Jordbruksdepartementet	1 st. (Fiskeriverket)
Justitiedepartementet	3 st. (Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Åklagarmyndigheten)
Miljödepartementet	2 st. (Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande)
Socialdepartementet	4 st. (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Försäkringskassan, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen)
Utbildningsdepartementet	3 st. (Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Statens skolverk, Vetenskapsrådet)
Utrikesdepartementet	2 st. (Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete)
	<i>Summa 41 st.</i>

<sup>92</sup> Riksrevisionsverket, 2000:17, s 49ff. Statskontoret, 2005:1, s 64.

<sup>93</sup> SOU 2007:75, s 244ff.

<sup>94</sup> Notera att Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inrättas först den 1 april 2009. Deras regleringsbrev för budgetåret 2009 har i skrivande stund inte utfärdats, och följaktligen ingår de inte i kartläggningen.

Av dessa 41 myndigheter är det 7 st. som enbart har uppdrag som rör utåtriktat jämställdhetsarbete, t ex att planera och genomföra insatser i syfte att främja jämställdhet i grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och vuxenutbildningen (Statens skolverk). Övriga 34 myndigheter, inklusive de 21 st. länsstyrelserna, har såväl mål som återrapporteringskrav formulerade i sina regleringsbrev.<sup>95</sup> Det är alltså totalt sett nästan 80 myndigheter färre som har något direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete, jämfört med budgetåret 2008. En stor del av skillnaden utgörs av 30 st. av de myndigheter som endast hade mål och inte återrapporteringskrav gällande utåtriktat jämställdhetsarbete i sitt regleringsbrev för 2008. Ett exempel som kan nämnas är 21 st. av kulturdepartementets myndigheter, vilka haft följande identiska – och allmänt hållna – mål (utan krav på återrapportering).

Ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv skall integreras i [myndighetens] verksamhet.

Då mål utan krav på återrapportering riskerar att bli resultatlösa är förändringen av antalet myndigheter med jämställdhetsdirektiv inte så radikal som det först kan framstå. Det kan förstås finnas en poäng i att markera att jämställdhet är ett viktigt mål, men det kan i så fall vara klokt att göra det mer långsiktigt sätt än i de årligt utformade regleringsbrev – förslagsvis i myndighetsinstruktionerna och/eller i en förordning om jämställdhetsintegrering liknande den som finns för integrationspolitiken.<sup>96</sup>

Utöver de 30 myndigheter som endast hade mål och inte återrapporteringskrav i sitt regleringsbrev för 2008 har – förutom tre som avvecklas (Verket för förvaltningsutveckling, Statens räddningsverk och Glesbygdsverket) – inte längre de 34 st. universiteten och högskolorna som styrs genom ett gemensamt regleringsbrev något återrapporteringskrav i detta. Detsamma gäller för ytterligare 15 st. myndigheter.

**Tabell 8.** Antal myndigheter med återrapporteringskrav gällande utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2008, vilka inte har det i sitt regleringsbrev för år 2009. Sorterade efter departementstillhörighet.

Departement	Myndigheter
Arbetsmarknadsdepartementet	1 st. (Arbetsförmedlingen)
Försvarsdepartementet	1 st. (Totalförsvarets forskningsinstitut)
Jordbruksdepartementet	3 st. (Livsmedelsekonomiska institutet, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet)
Näringsdepartementet	5 st. (Luftfartsverket, Rikstrafiken, Rymdstyrelsen, Verket för innovationssystem, Verket för näringslivsutveckling)
Socialdepartementet	3 st. (Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Läkemedelsverket, Statens beredning för medicinsk utvärdering)
Utbildningsdepartementet	35 st. (Försvarshögskolan, Universitet och högskolor)
Utrikesdepartementet	1 st. (Kommerskollegium)
	Summa 49 st.

De 21 länsstyrelserna, vilka till sin verksamhetsdel styrs genom ett gemensamt regleringsbrev, utgör en stor andel av de 41 myndigheter som i sitt regleringsbrev för budgetåret 2009 har direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete. Räknas dessa bort återstår 20 myndigheter, fördelade på 9 departement. Tabell 9 visar hur myndigheterna med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete är fördelade.

<sup>95</sup> För en mer utförlig förteckning, se Bilaga 4.

<sup>96</sup> Jämställdhetspolitiska utredningen (2005:66, s 448f), såväl som Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (SOU 2007:15, s 66f), föreslår att de jämställdhetspolitiska målen bryts ned och omsätts till särskilt centrala politikområden. Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet föreslog i sin slutrapport *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet* (2001) möjligheten att inrätta en förordning om jämställdhetsintegrering, liksom Jämställdhetspolitiska utredningen.

**Tabell 9.** *Andel myndigheter med direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sitt regleringsbrev för år 2009, per departement.*

Departement	Antal	Andel (%)
Arbetsmarknadsdepartementet	0/7	0
Finansdepartementet	22/42	52
Försvarsdepartementet	3/9	33
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	2/6	33
Jordbruksdepartementet	1/8	13
Justitiedepartementet	3/16	19
Kulturdepartementet	0/25	0
Miljödepartementet	2/10	20
Näringsdepartementet	0/23	0
Socialdepartementet	4/13	31
Statsrådsberedningen	0/2	0
Utbildningsdepartementet	3/58	0,5
Utrikesdepartementet	2/10	20
<i>Totalt</i>	<i>42/229</i>	<i>18</i>

De 21 länsstyrelserna, för vilka ett gemensamt regleringsbrev utfärdas, sorterar under finansdepartementet. Om man bortser från dessa kan det konstateras att inget departements myndigheter till en övervägande andel (över hälften) har direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete.

#### **Avslutning: Regleringsbrevet som styrdokument för mer tillfälliga åtgärder**

Den styrmodell som i Sverige sedan slutet av 1980-talet praktiserats inom statlig verksamhet kallas mål- och resultatstyrning (MOR). Den innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. I regeringens årliga styrning av myndigheterna har mål- och resultatstyrningen till stor del skett genom regleringsbrevet. Där anges mål, uppdrag och åiterrapporteringskrav för myndighetens verksamhet.<sup>97</sup>

Återkommande rapporter från Riksrevisionen visar att målen ofta är allmänt formulerade och otydliga. Ett abstrakt mål om att t ex ”arbeta för jämställdhet mellan kvinnor och män” har stort betydelseomfång och litet betydelseinnehåll, för att uttrycka det språkvetenskapligt.<sup>98</sup> Ett så allmänt hållet mål kan vara svårt för myndigheterna att bryta ned till operativa mål och prestationer. Föreliggande kartläggning visar, i likhet med tidigare kartläggningar,<sup>99</sup> att sådana oprecisa och övergripande mål när det gäller det utåtriktade jämställdhetsarbetet är relativt vanligt förekommande. I regleringsbreven för budgetåret 2009 är målen mer konkreta än tidigare, och oftare kopplade till åiterrapporteringskrav, men gäller också färre myndigheter.

<sup>97</sup> Ekonomistyrningsverket, *Mål- och resultatstyrning*,

<http://www.esv.se/annesomraden/verksamhetsstyrning/malochresultatstyrning>, enligt den 29 januari 2009.

<sup>98</sup> SOU 2007:75, s 116f.

<sup>99</sup> Riksrevisionsverket, 2000:17, s 49ff. Statskontoret, 2005:1, s 64.

Styretredningen konstaterar i sitt slutbetänkande, SOU 2007:75 *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*, att målen i regleringsbrev sällan är formulerade på ett sätt som kan tolkas som att de gäller bara för det år som regleringsbrevet avser, utan har mer permanent karaktär.<sup>100</sup> Det är en observation som bekräftas av föreliggande kartläggning om utåtriktat jämställdhetsarbete. Att det förhåller sig på det viset går emot avsikten med regleringsbrev respektive myndighetsinstruktioner: instruktionen ska vara det centrala styrdokumentet medan regleringsbrev ska ange vad myndigheten ska uppnå under ett visst år.<sup>101</sup> Budgetåren 2007 och 2008 är det fler myndigheter som har direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete i sina regleringsbrev än det är som har det i sina instruktioner. Styretredningens förslag att regleringsbrevens verksamhetsdel avskaffas generellt sett innebär därmed en minskad reglering av myndigheternas utåtriktade jämställdhetsarbete. Emellertid finns det en motsättning mellan jämställdhetsintegrering som långsiktig strategi och regleringsbrev som styrdokument av mer kortsiktig karaktär.

## AVSLUTNING

### *Sammanfattning*

#### **Bakgrund**

Den 3 juli 2008 gav regeringen i uppdrag åt Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet att bygga upp ett stöd till statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering.<sup>102</sup> Som led i detta Program för jämställdhetsintegrering i staten, Jämi, är det föreliggande en kartläggning av de direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete som finns angivna i de statliga myndigheternas instruktioner (före och efter hösten 2007, då en omfattande översyn gjordes) och regleringsbrev (åren 2007, 2008 och 2009).<sup>103</sup>

#### **Avgränsning av de statliga myndigheterna**

Enligt regeringsformen är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för de beslutande församlingarna myndigheter.<sup>104</sup> Följaktligen är även regeringen och domstolarna myndigheter; övriga benämns förvaltningsmyndigheter. Statliga förvaltningsmyndigheter ingår som fristående enheter under regering eller riksdag. Förvaltningsmyndigheter underställda regeringen står, till skillnad från domstolarna, i ett principiellt lydadsförhållande till regeringen.<sup>105</sup> Kartläggningen fokuserar på förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Det är 236 myndigheter år 2007, 234 st. år 2008 och 229 st. år 2009.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> SOU 2007:75, s 117.

<sup>101</sup> Ibid., s 122.

<sup>102</sup> Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *Uppdrag till Göteborgs universitet om stöd till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering*. Regeringsbeslut IJ2008/1467/JÄM.

<sup>103</sup> Samtliga myndighetsinstruktioner finns, liksom andra lagar och förordningar, i Svensk författningssamling (SFS). Riksdagen, *Svensk författningssamling (SFS)*, <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3910>, enligt den 16 december 2008. Samtliga regleringsbrev för de myndigheter som ingår i årsredovisningen till staten finns i Ekonomistyrningsverkets databas Statsliggaren, <http://www.esv.se/snabblankar/statsliggaren/>, enligt den 16 december 2008.

<sup>104</sup> Vad som förutom beslutande politiska församlingar inte är myndigheter är de rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former – aktiebolag, ideella föreningar, akademier eller stiftelser. Detta även om staten eller en kommun äger bolaget eller har ett majoritetsinflytande i styrelse eller motsvarande organ. SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s 62.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> För en utförlig förteckning, se Bilaga 2.

### Universitet och högskolor (Högskolelagen)

Universiteten och högskolorna under utbildningsdepartementet regleras inte av myndighetsinstruktioner, utan styrs genom högskolelagen (1992:1434).<sup>107</sup> Den anger enligt 5 § att i högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas. Högskolorna ska också ”bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja” lika rättigheter för studenter och sökande.<sup>108</sup>

### Myndighetsinstruktionerna

Bland de 236 myndigheter som under budgetåret 2007 omfattas av undersökningens urvalskriterier var det 35 st. som hade jämställdhetsdirektiv i sina instruktioner. Till följd av att den nya myndighetsförordningen beslutades träda i kraft den 1 januari 2008 gjordes under hösten 2007 en genomgång av myndighetsinstruktionerna för att anpassa dem till den nya förordningen. Efter revideringen hade 46 st. myndighetsinstruktioner jämställdhetsdirektiv. Sedan den revidering av myndighetsinstruktionerna som genomfördes under hösten 2007 har fjorton nya myndigheter inrättats. Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inrättas först den 1 april 2009, varför deras instruktioner i skrivande stund inte utfärdats, och av de övriga myndigheterna har endast Diskrimineringsombudsmannen något direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete inskrivet i sin instruktion.

### Regleringsbrev för år 2007, 2008 och 2009

Utöver de generella regelverken och de myndighetsspecifika instruktionerna styr regeringen också sina myndigheter genom årliga regleringsbrev. Dessa utgörs av en verksamhetsdel och en finansieringsdel, där den förstnämnda omfattar ”Mål och återrangeringskrav”, ”Organisationsstyrning” samt ”Uppdrag”.<sup>109</sup> Målen för organisationsstyrning anses beröra främst det interna jämställdhetsarbetet och ingår inte här.<sup>110</sup>

Bland de 236 myndigheter som under budgetåret 2007 omfattas av undersökningen är det 132 st. som har jämställdhetsdirektiv i sina regleringsbrev. Av dessa är det 6 st. som enbart har uppdrag som rör jämställdhet. För 27 myndigheter har det formulerats mål, medan 98 st. också har krav på återrangering.

Bland de 234 myndigheter som under budgetåret 2008 omfattas av undersökningen är det 121 st. som har jämställdhetsdirektiv i sina regleringsbrev. Av dessa är det 3 st. som enbart har uppdrag som rör jämställdhet. För 31 myndigheter har det formulerats mål, medan 89 st. också har krav på återrangering.

Bland de 229 myndigheter som under budgetåret 2009 omfattas av undersökningen är det 41 st. som har jämställdhetsdirektiv i sina regleringsbrev. Av dessa är det 7 st. som enbart har uppdrag som rör jämställdhet. Övriga 34 myndigheter, inklusive de 21 st. länsstyrelserna, har mål och återrangeringskrav formulerade i sina regleringsbrev. En stor del av skillnaden utgörs av 30 st. av de myndigheter som endast hade mål och inte återrangeringskrav för utåtriktat jämställdhetsarbete i sitt regleringsbrev för 2008.

---

<sup>107</sup> Försvarshögskolan blev högskola under högskolelagen den 1 januari 2008, som följd av propositionen *Högskoleutbildning av officerare m m* (Prop. 2006/0764), och övergick då till utbildningsdepartementet från försvarsdepartementet. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, styrs av en förordning (1993:221) med instruktion och sorterar under jordbruksdepartementet.

<sup>108</sup> Enligt lagen om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286) t o m den 31 december 2008, sedermera enligt diskrimineringslagen.

<sup>109</sup> För detaljerade tabeller över regleringsbreven, se Bilaga 4.

<sup>110</sup> Tidigare undersökningar pekar på en vanligt förekommande otydlighet i distinktionen externt/internt jämställdhetsarbete som gör att myndigheter, särskilt inom högskolesektorn, ofta uppfattar externa mål som interna. Riksrevisionsverket, *Jämställdhet – hur styr regeringen?* RRV 2000:17, samt Statskontoret, *En effektivare jämställdhetspolitik*. Rapport 2005:1.

## Reflektioner

### Vaga direktiv i myndighetsinstruktionerna

År 2006 tillsattes den så kallade Styrtredningen för att utvärdera regeringens styrning av myndigheterna. En utgångspunkt var att denna styrning i hög grad skett genom regleringsbrev, även om dessas innehåll till stora delar är detsamma från år till år. Styrtredningen föreslår i sitt slutbetänkande att instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Där ska myndigheternas uppgifter tydligt framgå, formulerade i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter.<sup>111</sup>

Tidigare kartläggningar, genomförda av Riksrevisionsverket respektive Statskontoret, har framhållit att alltför allmänt hållna krav gör det svårt för myndigheterna att integrera jämställdhet i sin verksamhet.<sup>112</sup> Föreliggande undersökning kan konstatera att konkretionen hos jämställdhetsdirektiv i instruktionerna är av varierande slag. Ofta står det att myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och i somliga fall att den ska göra det genom att belysa och analysera kvinnors och mäns villkor eller i sitt informations- och utredningsarbete utgå från kvinnors och mäns villkor och behov.

### Återkommande direktiv i regleringsbrev

Den styrmodell som i Sverige sedan slutet av 1980-talet praktiserats inom statlig verksamhet kallas mål- och resultatstyrning (MOR). Den innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. I regeringens årliga styrning av myndigheterna har mål- och resultatstyrningen till stor del skett genom regleringsbrevet. Där anges mål, uppdrag och återrapporteringskrav för myndighetens verksamhet.<sup>113</sup>

Kartläggningen av mål för det utåtriktade jämställdhetsarbetet visar, i likhet med Styrtredningen, att målen i regleringsbrev sällan är formulerade på ett sätt som kan tolkas som att de gäller bara för det år som regleringsbrevet avser, utan har mer permanent karaktär.<sup>114</sup> Att det förhåller sig på det viset går emot avsikten med regleringsbrev respektive myndighetsinstruktioner: instruktionen ska vara det centrala styrdokumentet medan regleringsbrev ska ange vad myndigheten ska uppnå under ett visst år.<sup>115</sup> Budgetåren 2007 och 2008 är det fler myndigheter som har direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete i sina regleringsbrev än det är som har det i sina instruktioner. Styrtredningens förslag att regleringsbrevens verksamhetsdel avskaffas generellt sett innebär därmed en minskad reglering av myndigheternas utåtriktade jämställdhetsarbete. Emellertid finns det en motsättning mellan jämställdhetsintegrering som långsiktig strategi och regleringsbrev som styrdokument av mer kortsiktig karaktär.

---

<sup>111</sup> SOU 2007:75 *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*, s 244.

<sup>112</sup> Riksrevisionsverket framhåller i sin granskning *Jämställdhet – hur styr regeringen?* (2000) att myndigheterna ser det som ett problem med alltför allmänt hållna krav, och att de efterlyser mer preciserade krav för att dessa ska vara meningsfulla för verksamheten. RRV 2000:17, s 49ff. Statskontoret lyfter i sin undersökning *En effektivare jämställdhetspolitik* (2005) fram betydelsen av att identifiera konkreta mål som myndigheterna bör uppmärksamma, så att jämställdhetsarbetet ges en saklig grund. Det bedöms ha större effekt än att utgå från övergripande mål. Rapport 2005:1, s 64.

<sup>113</sup> Ekonomistyrningsverket, *Mål- och resultatstyrning*,  
<http://www.esv.se/annesomraden/verksamhetsstyrning/malochresultatstyrning>, enligt den 29 januari 2009.

<sup>114</sup> SOU 2007:75, s 117.

<sup>115</sup> *Ibid.*, s 122.



### **Minskad reglering av det utåtriktade jämställdhetsarbetet**

Tidigare reglerade verksförordningen besluts- och ansvarsfördelningen i myndigheternas ledning. Den angav att chefen för myndigheten bland annat ska beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. Den 1 januari 2008 upphävdes verksförordningen, genom att myndighetsförordningen trädde i kraft. Där finns inga sektorsövergripande krav, som jämställdhet. Utredningen om översyn av verksförordningen rekommenderade i sitt slutbetänkande att dubbelreglering ska undvikas genom att frågor som inte har direkt med myndigheternas förvaltning att göra regleras i politikområdets förordningar, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut.<sup>116</sup>

År 1999 granskade Riksrevisionsverket hur jämställdhetsperspektivet kommer till uttryck i myndigheternas regleringsbrev. I sin rapport föreslog man att regeringen utnyttjar möjligheten att mer långsiktigt styra myndigheterna mot jämställdhetsintegrering genom ett tillägg i verksförordningen.<sup>117</sup> Den möjligheten stängdes när myndighetsförordningen trädde i kraft. Styrtredningen rekommenderade i sitt slutbetänkande att regleringsbrevens verksamhetsdel, där direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete kan finnas, avskaffas generellt sett. Den möjlighet till mer långsiktig styrning som då finns kvar är myndighetsinstruktionerna eller en särskild förordning om jämställdhetsintegrering. Det sistnämnda har diskuterats tidigare.<sup>118</sup>

### *Rekommendationer*

#### **Mer konkreta mål i myndighetsinstruktionerna**

Jämställdhetspolitiska utredningen rekommenderar i anslutning till Statskontorets tidigare kartläggning att de övergripande jämställdhetspolitiska målen bryts ned och omsätts för berörda politikområden.<sup>119</sup> Denna rekommendation delas av föreliggande kartläggning. Om Styrtredningens förslag genomförs att på sikt avskaffa verksamhetsdelen i regleringsbreven, där direktiv om utåtriktat jämställdhetsarbete kan finnas med, så är det angeläget att också se över om huruvida sådana direktiv i högre utsträckning än i dag bör finnas i instruktionerna. Styrtredningen poängterar vikten av att inte instruktionerna utvecklas till så omfattande dokument som regleringsbreven tenderar att vara.<sup>120</sup>

Föreliggande rapport rekommenderar att regeringen ser över hur myndigheterna genom sin verksamhet kan bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen, genom att definiera vad som är de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället och utifrån dessa inrikta kraft och resurser på områden som är särskilt centrala.<sup>121</sup> Detta är angeläget för att direktiven ska uppfattas som meningsfulla.

---

<sup>116</sup> SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

<sup>117</sup> RRV 2000:17.

<sup>118</sup> Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet föreslog i sin slutrapport *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet* (2001) möjligheten att inrätta en förordning om jämställdhetsintegrering av statliga myndigheter. Även Jämställdhetspolitiska utredningen förordade inrättandet av en sådan förordning i sitt slutbetänkande (SOU 2005:66).

<sup>119</sup> SOU 2005:66, s 448f. Statskontoret, 2005:1.

<sup>120</sup> SOU 2007:75, s 245. Statskontorets rapport *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering: Ett verktyg för att stärka myndigheternas arbete mot diskriminering*, 2009:4, stödjer Styrtredningens iakttagelse att den här sortens direktiv bör vara mer långsiktiga och alltså ligga i instruktionerna snarare än i regleringsbreven.

<sup>121</sup> Denna uppfattning har framhållits av Jämställdhetspolitiska utredningen (SOU 2005:66, s 448f) såväl som av Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (SOU 2007:15, s 66f). En förebild kan sökas i Jämställdhetsrådet för transporter och IT, den statliga utredning som i sitt slutbetänkande, SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT*, formulerade ett jämställdhetspolitiskt mål för transportpolitiken. Det återspeglas i regleringsbreven för politikområdets myndigheter: Banverket,

En viktig del av mål- och resultatstyrningen är att myndigheterna förmår bryta ner de av regeringen satta verksamhetsmålen till operativa mål och prestationer. Det underlättas av att målen är tydliga, mätbara och realistiska. Välformulerade mål är resultat av en kontinuerlig dialog mellan myndigheten och departementet och internt inom myndigheten.<sup>122</sup> Styrtredningens rekommendationer att regeringen ytterligare vässar sina rutiner gällande mål- och resultatdialoger är här särskilt att understryka.<sup>123</sup>

### **Förordning om jämställdhetsintegrering**

Jämställdhetsintegrering, ”att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett delar i beslutsfattandet”<sup>124</sup>, är regeringens övergripande strategi för jämställdhetspolitiken – och har varit det sedan *Delad makt – delat ansvar* (Prop. 1993/94:147). Strategin innebär att samtliga myndigheter inom samtliga politikområden ska integrera jämställdhet i sin utåtriktade verksamhet – för att säkerställa en jämställd medborgarservice. För ett sådant sektorsövergripande krav kan de myndighetsspecifika direktiven i instruktionerna behöva kompletteras med en särskild förordning om jämställdhetsintegrering. Det har föreslagits av såväl Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet som Jämställdhetspolitiska utredningen.<sup>125</sup>

Arbetsgruppen för metodutveckling drar en parallell till förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856), där det anges att myndigheterna är skyldiga att beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformar och bedriver sin verksamhet. Förordningen anger en sektorsmyndighet som har en stödfunktion och med vilken myndigheterna måste samråda med när denna finner det lämpligt, från den 1 januari 2009 Diskrimineringsombudsmannen. Också föreliggande rapport belyser behovet av en förordning om jämställdhetsintegrering, då åtgärdandet av en tidigare situation präglad av dubbelreglering – genom verksförordning, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev – riskerar att, tillsammans med det lika nödvändiga renodlandet av regleringsbrevens utformning, fungera som en avreglering av myndigheternas utåtriktade jämställdhetsarbete. Om jämställdhetsintegrering som regeringens överordnade strategi ska implementeras i den egna organisationen förefaller införandet av en förordning på området mycket angeläget.

### **Kartläggning av myndigheternas erfarenheter**

Föreliggande rapport kan tjäna som grund för framtida kartläggning och analys av vilka erfarenheter av jämställdhetsintegrering som redan finns och lärdomar som redan dragits i respektive myndigheter. Det kan rekommenderas att rapporten följs upp med en enkätundersökning riktad till myndigheter med mål, återrapporteringskrav och uppdrag om utåtriktat jämställdhetsarbete, för att utforska vilka erfarenheter som gjorts inom myndigheterna i deras verkställande av regeringens direktiv.

Detta fördjupas genom intervjuer med enskilda myndighetsföreträdare som särskilt ägnat sig åt utåtriktat jämställdhetsarbete. Enkätundersökningen kan också rikta sig till myndigheter utan direktiv i instruktioner eller regleringsbrev, såväl som myndigheter med direktiv, för att se vilka eventuella skillnader det ger.

Underlaget från föreliggande rapport kan kompletteras med de myndigheter som Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten, Jämstöd, bedrivit utbildning i jämställdhetsintegrering för.

---

Järnvägsstyrelsen, Kustbevakningen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Statens järnvägar och Vägverket.

<sup>122</sup> RRV 2000:17, s 12.

<sup>123</sup> SOU 2007:17, s 271ff.

<sup>124</sup> Ds. 2001:64 *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*, s 23.

<sup>125</sup> Ds. 2001:64, s 37f. SOU 2005:66, s 509.

## REFERENSER

### *Elektroniska resurser*

Ekonomistyrningsverket,

- *Myndighetsregistret*, <http://www.esv.se/snabblankar/myndighetsregistret/>, enligt den 16 december 2008.
- *Mål- och resultatstyrning*, <http://www.esv.se/annesomraden/verksamhetsstyrning/malochresultatstyrning>, enligt den 29 januari 2009
- *Statsliggaren*, <http://www.esv.se/snabblankar/statsliggaren/>, enligt den 16 december 2008.

Regeringen och Regeringskansliet,

- *Utökad satsning på Hållbar jämställdhet*, <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/115667>, enligt den 16 december 2008.
- *Näringsdepartementets affärsverk*, <http://www.regeringen.se/sb/d/3442/a/20564>, enligt den 16 december 2008.

Riksdagen, *Svensk författningssamling (SFS)*, <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3910>, enligt den 16 december 2008.

Statistiska centralbyrån, *Det allmänna myndighetsregistret*, <http://www.myndighetsregistret.scb.se/>, enligt den 16 december 2008.

### *Offentligt tryck*

Ds. 2001:64 *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*. Näringsdepartementet.

Prop. 1993/94:197 *Delad makt – delat ansvar*.

SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT*. Slutbetänkande av Jämställdhetsrådet för transporter och IT.

SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*. Slutbetänkande av Utredningen om översyn av verksamhetsförordningen.

SOU 2005:66 *Makt att forma sambället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen.

SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Slutbetänkande av Diskrimineringskommittén.

SOU 2007:15 *Stöd för framtiden: Om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*. Slutbetänkande av Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten.

- (a) *JämStöds praktika: Metodbok för jämställdhetsintegrering*.
- (b) *Jämställd medborgarservice: Goda råd om jämställdhetsintegrering – en idébok för chefer och jämställdhetsstrateger*.

SOU 2007:75 *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*. Slutbetänkande från Styretredningen.

SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden*. Betänkande av Stabsutredningen.

SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen.

### Övrigt

Ekonomistyrningsverket, *Myndighet startar – myndighet upphör: Att hantera organisations- och strukturförändringar i staten ur ett ekonomiadministrativt perspektiv*. Rapport 2007:22.

Europarådet, *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS), 1998.

Finansdepartementet, *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*. Dir. 2006:123.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *Uppdrag till Göteborgs universitet om stöd till myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering*. Regeringsbeslut IJ2008/1467/JÅM.

Morhed, Anne-Marie, *Evaluation of the Project: Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental Level in the EU Member States*, 2007. <http://www.regeringen.se/download/2577124f.pdf>

Nordiska institutet för kunskap om kön, *Flerdimensional diskrimineringspolitik i Norden: en översikt/Multidimensional Discrimination Politics in the Nordic Countries: an overview*, 2008.

Näringsdepartementet, *Gör det jämt: Att integrera jämställdhet i verksamheten*, 2001.

Regeringskansliet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2009*. Intern handledning från Finansdepartementet, 2008.

Riksrevisionsverket, *Jämställdhet – hur styr regeringen?* RRV 2000:17.

Statskontoret,

- *Översyn av verksamförordningen – en förstudie*. Rapport 2000:47.
- *En effektivare jämställdhetspolitik*. Rapport 2005:1.
- *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*. Rapport 2005:32.
- *Statliga myndigheter 2007*. Diarienummer 2007/99-5.
- *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering: Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?*. Rapport 2009:4.

Sterner, Gunilla & Biller, Helene, *Gender mainstreaming in the EU member states: Progress, obstacles and experiences at Governmental level*, Regeringskansliet 2007