

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Maria Södling
08-563 085 78
maria.sodling@hsv.se
BESLUT

2008-02-26
Reg.nr 24-4293-07

En ny organisation för Högskoleverkets jämsällhdetsarbete

I utredningen *Jämställhdet är ingenting man kan välja bort* har Högskoleverkets interna och externa jämsällhdetsarbete granskats. Utredningen visar att för att arbetet ska kunna hållas samman och bli effektivt behöver en ny gemensam jämsällhdetsorganisation skapas. I denna nya organisation ska verksamheten grundas i en verksgemensam strategi – jämsällhdetsintegrering – och ledningsansvaret markeras tydligt.

I enlighet med de förslag som presenteras i utredningen beslutar universitetskanslern att

- den interna jämsällhdetsgruppen avvecklas under 2008,
- en likabehandlingshandläggare anställs med uppgift att stödja och följa upp ledningens och avdelningarnas arbete, och
- jämsällhdetsrådets mandat tydliggörs och gruppens uppgifter specificeras.

Beslut i ärendet har fattats av universitetskanslern i närvaro av avdelningschef Clas-Uno Frykholm, efter föredragning av utredaren Maria Södling. I handläggningen har även utredarna Eva Åström och Aleksandra Sjöstrand deltagit.

Anders Flodström

Maria Södling

Bilaga: *Jämställhdet är ingenting man kan välja bort. En utredning om Högskoleverkets jämsällhdetsarbete.*

Aleksandra Sjöstrand
Eva Åström
Maria Södling

08-563 085 78
maria.sodling@hsv.se
www.hsv.se
Reg.nr 24-4293-07

2008-02-26

Jämställdhet är ingenting man kan välja bort. En utredning om Högskoleverkets jämställdhetsarbete.

Sammanfattning

Högskoleverkets jämställdhetsuppdrag styrs av den nationella jämställdhetslagstiftningen samt av verkets instruktion. För att arbetet ska kunna hållas samman och bli effektivt anser utredningen att det bör samlas i en gemensam jämställdhetsorganisation inom vilken

- arbetet grundas i en verksgemensam strategi – jämställdhetsintegrering
- ansvaret för att ett jämställdhetsperspektiv genomsyrar såväl verkets interna som externa verksamhet ligger på avdelningscheferna och utgör ett gemensamt ledningsansvar
- jämställdhetsgruppen avvecklas under 2008
- en likabehandlingshandläggare anställs med uppgift att stödja och följa upp ledningens och avdelningarnas arbete
- hittillsvarande jämställdhetsaktiviteter omprövas och nya insatser initieras

Vi föreslår att denna nya organisation införs från den 1 april 2008.

Bakgrund

Utredningen har fått i uppdrag att beskriva och värdera Högskoleverkets jämställdhetsarbete och att lämna förslag till fortsatt inriktning och organisation. Utgångspunkt för arbetet har varit

- (1) att myndighetens jämställdhetsarbete bör samordnas för att nå överblickbarhet och effektivitet, vilket innebär
- (2) att ansvaret för jämställdhetsarbetet ska fördelas på ett tydligt sätt.

I utredningen har Aleksandra Sjöstrand, Maria Södling och Eva Åström ingått. Gruppen har sammanträtt åtta gånger under hösten 2007 och har vid ett tillfälle rapporterat till universitetskanslern. I tre möten har även Lennart Ståhle deltagit.

Rapporten inleds med två avsnitt som beskriver Högskoleverkets jämställdhetsuppdrag och nuvarande arbete. Sedan följer en del som lyfter fram svagheter inom rådande organisation och verksamhet. Avslutningsvis presenteras

slutsatser och förslag till fortsatta jämställdhetsåtgärder. Rapportens två sista delar rymmer utredningens ställningstaganden.

Högskoleverkets uppdrag

Högskoleverkets uppdrag vad gäller jämställdhet formuleras i den nationella jämställdhetslagstiftningen och i verkets instruktion.

Jämställdhet på arbetsplatsen

Enligt jämställdhetslagen (1991:433) ska Högskoleverket liksom alla arbetsgivare arbeta aktivt och målinriktat för att förhindra könsdiskriminering och för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. Arbetet ska ske i samarbete med de anställda. Jämställdhetslagen stipulerar också att arbetsgivare med tio eller fler anställda varje år ska formulera en jämställdhetsplan. Denna ska utgå från den egna arbetsplatsens behov och behandla följande områden:

- Arbetsförhållanden
- Föräldraskap och förvärvsarbete
- Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön
- Rekrytering
- Lön

Främjande av likabehandling

Högskoleverkets jämställdhetsuppdrag i förhållande till universitet och högskolor formuleras i verkets instruktion (§ 8):

Högskoleverket ska inom sitt verksamhetsområde främja likabehandling oavsett könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Verket ska också bistå Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappsombudsmannen 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.¹

Lagen om likabehandling gäller studenters rättigheter i högskolan. Jämställdhetsombudsmannen är tillsynsmyndighet och ansvarar för att utreda anmälningar om könsdiskriminering och trakasserier. Högskoleverkets uppgift i detta sammanhang består i stödja JämO med uppgifter som kan vara betydelsefulla.

¹ Formuleringen ”likabehandling oavsett könstillhörighet” tolkas som synonymt med ”jämställdhet”.

Sammantaget kan man säga att för Högskoleverkets del rör jämställdhetslagen, som är en arbetsrättslig lag, förhållandena *inom myndigheten*. Det främjandeuppdrag som formuleras i instruktionen handlar om likabehandling *inom verkets verksamhetsområde*, alltså vid universitet och högskolor. Annorlunda uttryckt kan man tala om ett *internt* respektive ett *externt* jämställdhetsuppdrag.

Nuvarande organisation

Det interna arbetet

Ytterst är universitetskanslern ansvarig för det interna jämställdhetsarbetet inom Högskoleverket, och avdelningscheferna ansvarar för förhållandena vid respektive avdelning. För det operativa jämställdhetsarbetet finns en jämställdhetsgrupp, vars ordförande utses av kanslern och ledamöterna utses av avdelningscheferna. I gruppen ingår en medarbetare från varje avdelning. Även ledningsgruppen är representerad.

Jämställdhetsgruppen tar fram Högskoleverkets jämställdhetsplan, som fastställs av universitetskanslern efter samråd med ledningsgruppen och efter förhandling med de fackliga organisationerna. Gruppen ansvarar också för planering och genomförande av de åtgärder som anges i planen.

Högskoleverkets jämställdhetsplan

Högskoleverkets jämställdhetsplan för år 2007 anger sju mål för verkets jämställdhetsarbete. Målen utgår huvudsakligen från jämställdhetslagen:

- Högskoleverkets anställda ska ha goda kunskaper om jämställdhet och tillämpa dessa i sitt dagliga arbete
- Vid Högskoleverket ska jämn könsfördelning eftersträvas
- Kvinnor och män på Högskoleverket ska ha lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt
- Högskoleverkets medarbetare ska, oberoende av kön, ha lika rättigheter och möjligheter till utveckling i arbetet
- Anställda på Högskoleverket ska ges lika möjligheter att kombinera föräldraskap med arbete
- Inom Högskoleverket ska både kvinnor och män ha en god arbetsmiljö
- Trakasserier på grund av kön eller sexuella trakasserier ska inte förekomma på Högskoleverket

I anslutning till varje mål redovisas en tolkning av målets innebörd, vem som ansvarar för målets genomförande, en genomgång av innevarande års arbete samt åtgärder som planeras inför nästkommande år.

Det externa arbetet

Universitetskanslern är ytterst ansvarig också för Högskoleverkets externa jämställdhetsarbete. Detta bedrivs huvudsakligen vid universitetskanslerns kansli (jämställdhetsrådet), utredningsavdelningen (nätverket för jämställdhetshandläggare, nyhetsbrev, webbplatsen, genuskrifter) samt vid juridiska avdelningen (Överklagandenämnden för högskolan).

Jämställdhetsrådet

Jämställdhetsrådet har i uppdrag att stödja verkets jämställdhetsarbete. Rådet ska dels lämna synpunkter på pågående och planerad verksamhet, dels ge förslag till projekt som på olika sätt behandlar jämställdhet. Medlemmarna är experter på jämställdhets- och genusfrågor och kommer från skilda lärosäten.

Nätverk för jämställdhetshandläggare vid universitet och högskolor

Högskoleverket fungerar som värdinstitution och samordnare för ett nätverk för jämställdhetshandläggare/motsvarande vid landets lärosäten. Nätverket syftar till informations- och kunskapsutbyte dels mellan Högskoleverket och lärosätena, dels lärosätena sinsemellan. Tillsammans med JämO anordnar Högskoleverket två seminarier per år, där nätverkets medlemmar föreslår vilka frågor som tas upp.

Nyhetsbrev om jämställdhet i högskolan

Ungefär en gång i månaden skickar Högskoleverket ut ett elektroniskt nyhetsbrev om jämställdhet. Syftet är att främja jämställdhet genom att informera. För närvarande har brevet 680 prenumeranter.

Jämställdhet på Högskoleverkets webbplats

Högskoleverkets webbplats rymmer information om verkets arbete med jämställdhet.

Genuskrifter

Tillsammans med Nationella sekretariatet för genusforskning ger Högskoleverket ut en skriftserie om genusperspektiv på olika ämnen, författade av forskare inom respektive fält. Syftet med skrifterna är att bidra till ökad kunskap inom ett centralt vetenskapligt område. Hittills har tolv skrifter publicerats.

Diskrimineringsfrågor hos Överklagandenämnden för högskolan

Enligt likabehandlingslagen har studenter som anser sig vara diskriminerade av högskolan möjlighet att överklaga en högskolas beslut till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Högskoleverket är värmyndighet för ÖNH, vars ärenden handläggs vid verkets juridiska avdelning.

Svagheter i den nuvarande jämställdhetsorganisationen

Jämställdhetsgruppens arbete är svagt förankrat

Universitetskanslern har uttryckt ett tydligt stöd för jämställdhetsgruppens mandat och arbete. Vår bedömning är emellertid att de faktiska förutsättningarna för gruppens arbete är otillfredsställande:

- Ledamöterna utses inte alltid utifrån ett personligt engagemang för jämställdhetsfrågor. Detta innebär dels att jämställdhetsgruppens arbete inte prioriteras tillräckligt, dels att ledamöternas kunskap om jämställdhet och jämställdhetsarbete varierar
- Den tid som varje avdelning avsätter för ledamöternas arbete i jämställdhetsgruppen är låg. Detta leder antingen till ett begränsat engagemang i jämställdhetsarbetet eller till att arbetet utförs s.a.s. på övertid
- Ledamöternas möjligheter att förankra jämställdhetsarbetet på respektive avdelning ser olika ut
- I och med att jämställdhetsgruppen tilldelats det operativa ansvaret för myndighetens jämställdhetsarbete blir avdelningscheferna inte direkt involverade i arbetet. Chefernas kunskap, engagemang och förståelse för jämställdhetsarbetets betydelse är också i hög grad varierande
- Eftersom jämställdhetsarbetet inte företräds och drivs av personer med chefsansvar riskerar jämställdhetsfrågorna att uppfattas som mindre viktiga

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att trots stöd och stora arbetsinsatser är jämställdhetsgruppens arbete svagt förankrat och därmed sårbart. Framgång kommer till stor del att bero av enskilda ledamöters kunskap om och engagemang för jämställdhetsfrågorna samt av respektive avdelningschefs personliga intresse. Därmed har gruppen svårt att driva jämställdhetsarbetet konsekvent och med kraft.

Brister i strategi och samordning

De sju målen i Högskoleverkets jämställdhetsplan utgår från jämställdhetslagens formuleringar om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De rör därmed i första hand Högskoleverket som arbetsplats, dvs. handlar om den interna jämställdheten.

Ett mål avviker dock. Mål 1, som stipulerar att Högskoleverkets anställda ska ha goda kunskaper om jämställdhet och tillämpa dessa i sitt dagliga arbete, syftar på den interna verksamheten *och* på verkets externa jämställdhetsarbete. Denna dubbelhet innebär att jämställdhetsplanens syfte framstår som oklart. Vi vill poängtera att det inte är något fel på Mål 1. Tvärtom anser vi att det är utmärkt –

men felplacerat. Målskrivningar om jämställdhetskunskap och tillämpning bör ingå i ett sammanhang där det tydligt framgår att de rör verkets externa arbete.

Samtidigt kan man konstatera att mål 1 i sin nuvarande utformning är ofullständigt. De externa uppgifterna endast antyds – de varken beskrivs, förankras eller motiveras. Vilka kunskaper om jämställdhet behöver Högskoleverkets anställda? På vilka sätt ska jämställdhetsperspektiv beaktas?

Inte heller behandlas det externa jämställdhetsarbetet i andra policydokument. För uppdraget att främja likabehandling oavsett kön, såsom det kodifieras i verkets instruktion, finns således inte någon verksgemensam strategi. På så vis har inte heller Högskoleverkets uppdrag och mandat i relation till högskolan och den högre utbildningen rörande jämställdhetsfrågor tydliggjorts.

Vad som saknas är övergripande styrdokument, som dels formulerar mål och metoder för det externa jämställdhetsarbetet, dels knyter samman det interna och det externa arbetet i en verksgemensam strategi.

Utan en sammanhållande och väl förankrad policy får de jämställdhetsaktiviteter som hittills genomförts svagt genomslag. Exempelvis har jämställdhetsrådet i uppdrag att stödja Högskoleverkets arbete. Vårt intryck är dock att både rådets medlemmar och Högskoleverkets ledning och anställda har svårt att förstå rådets roll och betydelse. Därmed uppfattas rådet som anonymt samtidigt som dess arbete marginaliseras.

Bristen på samordning i den nuvarande organisationen leder också till att jämställdhetsgruppens arbete inte får någon egentlig anknytning till det som utförs av jämställdhetsrådet och utredningsavdelningen. Omvänt äger jämställdhetsrådets och utredningsavdelningens arbete rum vid sidan av och skilt från jämställdhetsgruppens. De åtgärder som vidtagits för att knyta samman de olika aktörerna – till exempel att jämställdhetsgruppens ordförande är adjungerad i jämställdhetsrådet – har enligt vår mening inte på ett avgörande sätt förändrat situationen.

Inte heller fungerar information, samordning och samarbete avdelningarna emellan på ett tillfredsställande sätt. Alltför ofta är medarbetarna på en avdelning okunniga om vad medarbetarna på en annan sysslar med, också när det gäller jämställdhetsfrågor. Här har jämställdhetsgruppens insatser inte räckt till.

Det faktum att olika personer, konstellationer och avdelningar utför sitt arbete utan stöd i en sammanhållen strategi eller sammanhållen organisation innebär att

Högskoleverkets jämställdhetsarbete rymmer både överlappningar och luckor. Därmed har verksamheten inte fungerat effektivt.

Slutsatser och förslag

Högskoleverkets jämställdhetsuppdrag styrs av den nationella jämställdhetslagstiftningen samt av verkets instruktion. För att arbetet ska kunna hållas samman och bli effektivt anser utredningen att det bör samlas i en gemensam jämställdhetsorganisation inom vilken

- arbetet grundas i en verksgemensam strategi – jämställdhetsintegrering
- ansvaret för att ett jämställdhetsperspektiv genomsyrar såväl verkets interna som externa verksamhet ligger på avdelningscheferna och utgör ett gemensamt ledningsansvar
- jämställdhetsgruppen avvecklas under 2008
- en likabehandlingshandläggare anställs med uppgift att stödja och följa upp ledningens och avdelningarnas arbete
- hittillsvarande jämställdhetsaktiviteter omprövas och nya insatser initieras

Vi föreslår att denna nya organisation införs från den 1 april 2008.²

En verksgemensam strategi - jämställdhetsintegrering

Målet för Högskoleverkets externa jämställdhetsarbete formuleras i instruktionen.³ *Strategin* för att nå detta mål kan med gängse förvaltningsterminologi kallas jämställdhetsintegrering. Det betyder att frågan om jämställdhet ska integreras i Högskoleverkets externa verksamhet, såväl i projekt som i de reguljära arbetsuppgifterna. Att Högskoleverkets anställda är rimligt insatta i såväl teoretiska som praktiska frågor som rör jämställdhet och kan argumentera för myndighetens verksamhet härvidlag är särskilt viktigt i förhållande till universitet och högskolor. Här, som i andra sammanhang, handlar det om trovärdighet och legitimitet, i detta fall i förhållande till lärosätenas likabehandlingsuppdrag. Det är också angeläget att medarbetarna uppfattar gränserna mellan verkets mandat och de uppgifter som hör till lärosätena och JämO.

Begreppet jämställdhetsintegrering måste bearbetas och operationaliseras. Vårt intryck är att kunskapen om jämställdhet är relativt låg bland Högskoleverkets anställda och möjligen även inom ledningen. Jämställdhet uppfattas som något komplicerat och svårt att omsätta i de dagliga arbetsuppgifterna. Jämställdhet kan också ses som ”politiskt”, ”subjektivt” och allmänt provocerande. Vi menar att det är angeläget att både medarbetare och chefer inser att frågan om jämställdhet ingår

² Här kan noteras att i planeringsförutsättningarna för budgetarbetet för år 2008 ingår jämställdhet som en verksgemensam prioritering.

³ Just nu pågår ett arbete med att samordna verkets olika policydokument där likabehandling ingår. Här förutsätter vi att frågan om jämställdhet ges en framskjuten plats.

i arbetet. Jämställdhetsperspektivet är inte något som myndigheten kan välja eller välja bort.

Ledningens ansvar

Forskning visar att i miljöer där ansvaret för jämställdhetsarbetet läggs på särskilda instanser/grupper riskerar detta arbete att marginaliseras.⁴ Detta styrks av erfarenheterna från Högskoleverket. Om inte ledningen tar ett aktivt ansvar för arbetet förlorar det både i legitimitet och i förankring. Vårt förslag är därför att det konkreta, inte bara det formella, ansvaret för Högskoleverkets interna och externa jämställdhetsarbete förs tillbaka till ledningen och avdelningscheferna. Ledningen ska också ha ansvar för att en övergripande, verksgemensam jämställdhetspolicy tas fram.

För det interna jämställdhetsarbetet innebär detta - minimalistiskt sett - att säkerställa att verket följer rådande lagstiftning, men också om att stimulera till initiativ för att förbättra Högskoleverket som jämställd arbetsplats. Jämställdhetsgruppen bör avvecklas under 2008. I stället ska verkets ledning få ansvar för att framställa och implementera en jämställdhetsplan för det interna arbetet.

Vad gäller det externa jämställdhetsarbetet innebär detta att avdelningscheferna ska ha ansvar för att jämställdhetsintegrering genomförs i såväl projekt som pågående arbete. Till detta krävs att både chefer och anställda har tillgång till kompetens och stöd.

Likabehandlingshandläggare

För att de slutsatser och förslag som hittills presenterats ska kunna genomföras krävs att en person på myndigheten har överblick över och kan samordna insatserna, samt kan stödja medarbetare och avdelningschefer. Vi föreslår därför att Högskoleverket inrättar en heltidstjänst med den tentativa beskrivningen ”Likabehandlingshandläggare med särskild inriktning mot jämställdhet”. Tjänsten bör förläggas till universitetskanslerns kansli och syftar till att förstärka och utveckla verkets jämställdhetsarbete, både internt och externt, samt att följa upp de åtgärder som genomförs. Vi vill framhålla att inrättandet av en sådan tjänst inte innebär att ansvaret för jämställdheten tas ifrån avdelningarna, utan i stället att avdelningarna och cheferna får förstärkt stöd i sitt arbete.

Vi föreslår även att likabehandlingshandläggaren antingen ingår i verkets ledningsgrupp, eller knyts som adjungerad till denna.

⁴ <http://www.su.se/pub/jsp/polopoly.jsp?d=426&ca=27326>

Hittillsvarande insatser omprövas, nya insatser initieras

Jämställdhetsrådet

I den nya jämställdhetsorganisationen behöver jämställdhetsrådets mandat tydliggöras och gruppens uppgifter specificeras. Vi anser att rådet mer konsekvent än hittills ska fungera som ett stöd för avdelningarna och för avdelningscheferna när verksamhet planeras och projekt läggs upp. Rådet kan framhålla relevanta jämställdhetsaspekter och ge konkreta förslag till uppläggning av projekt, material och litteratur. Medlemmarna i jämställdhetsrådet bör representera relevanta forskningsinriktningar och inte väljas utifrån lärosätstillhörighet eller annan institutionell förankring.

Nätverket för jämställdhetshandläggare

Genom samarbete med JämO och Högskoleverkets jämställdhetsråd har nätverkets arbete utvecklats positivt. En arbetsgrupp ur nätverket lägger upp och genomför program vid de årliga seminarierna. Vi föreslår att Högskoleverket också i framtiden fungerar som värdinstitution, men att medlemmarna i nätverket liksom nu själva tar ansvar för vilka frågor som behandlas.

Nyhetsbrevet

Att nyhetsbrevet svarar mot ett behov inom högskolevärlden visar sig inte minst i en ökad prenumerantskara. Vi föreslår därför att Högskoleverket också fortsättningsvis publicerar nyheter inom jämställdhetsområdet i denna form.

Genusskrifterna

Fram till idag har utgivningen av genuskrifterna motiverats utifrån verkets jämställdhetsuppdrag. Sambandet mellan genusperspektiv/vetenskap och jämställdhet är dock inte okontroversiellt och verkets engagemang i frågor som handlar om genus är därför inte självklart. Vi menar att genuskrifterna i sig är utmärkta och fyller ett påtaligt behov. Däremot kan utgivningen inte på ett givet sätt motiveras utifrån Högskoleverkets uppdrag, och vi anser därför att utgivningen bör omprövas. Möjligen kan genuskrifterna övertas av Nationella sekretariatet, som har i uppdrag att främja kunskap om genus och genusforskning.

Nya insatser

Högskoleverkets hittillsvarande jämställdhetsarbete har vuxit fram under en längre period och förändrats över tid. Den högre utbildningen befinner sig i snabb utveckling, också vad gäller området likabehandling, och därmed kommer nya krav att ställas på Högskoleverkets jämställdhetsarbete. Vi är övertygade om att den samlade organisation som vi föreslår kommer att kunna möta dessa behov på ett bra sätt.

Den nya jämställdhetsorganisationen i 2008 års budget

Vi föreslår att den nya jämställdhetsorganisationen införs med start från den 1 april 2008, och att den interna jämställdhetsgruppen samtidigt avskaffas.

I budgeten för år 2008 behöver därmed medel avsättas för

- en heltidsanställning som likabehandlingshandläggare
- kompetensutveckling för verkets avdelningschefer med syfte att förankra jämställdhetsintegrering som strategisk modell inom Högskoleverket.