

Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck



MISSIV

DATUM
2016-12-09
ERT DATUM
2016-06-22

DIARIENR
2016/133-5
ER BETECKNING
Ku2016/01608/DISK

Regeringen
Kulturdepartementet
10333 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck

Regeringen gav den 22 juni 2016 Statskontoret i uppdrag att utvärdera regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. I uppdraget har ingått att analysera i vilken utsträckning strategins insatser och struktur har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål. Det har också ingått att lämna rekommendationer på hur de fortsatta insatserna och strukturen bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (2016:31)*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Ulrika Lindstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Ulrika Lindstedt

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Bakgrund till uppdraget	12
1.3	Genomförande av uppdraget	14
1.4	Rapportens disposition	19
2	Mål, problembeskrivning och prioriteringar	21
2.1	Regeringens mål och ambitionsnivåer med strategin	21
2.2	Strategins problembeskrivning	23
2.3	Prioriteringar i strategin	27
2.4	Kopplingen mellan mål, problem och prioriteringar	30
2.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	31
3	Styrning och samordning	35
3.1	Roll- och ansvarsfördelning	36
3.2	Regeringskansliets styrning och samordning	42
3.3	Samordning mellan de strategiska myndigheterna	45
3.4	Integrering av hbtq-perspektivet i myndigheternas ordinarie verksamhet	46
3.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	47
4	Uppföljning av strategin	49
4.1	Krav på uppföljning av strategin	49
4.2	Uppföljningen av strategin så här långt	50
4.3	De strategiska myndigheternas syn på uppföljningen	50
4.4	Intresseorganisationernas syn på uppföljningen	51
4.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	51
5	Insatsernas förutsättningar för att bidra till målet	53
5.1	Nya hbtq-insatser i strategin	54
5.2	Finansiering av insatser	60
5.3	Nya insatserns förutsättningar att nå effekt	62
5.4	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	65

6	Statskontorets slutsatser och rekommendationer	67
6.1	Slutsatser om strukturens bidrag till uppsatta mål	67
6.2	Slutsatser om insatsernas bidrag till uppsatta mål	71
6.3	Avslutande resonemang om strategins utformning utifrån effektkedjan	72
6.4	Rekommendationer om strategins framtida struktur och insatser	73
	Referenser	79
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	83

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (hbt-strategin). I uppdraget har ingått att analysera om strategins struktur och insatser har bidragit till strategins övergripande mål samt att lämna rekommendationer om hur strukturen och de fortsatta insatserna bör utformas.

Statskontorets sammantagna bedömning är att strategins struktur, med prioriterade fokusområden och tillhörande strategiska myndigheter, samt genomförda insatser har bidragit till strategins övergripande mål. Statskontoret anser dock att det finns potential att förtydliga och förbättra roll- och ansvarsfördelning, styrning och samordning, uppföljning samt prioritering av insatser.

Syfte och ambition med strategin bör förtydligas

Vår utvärdering tyder på att regeringen har en annan syn på syftet och ambitionen med hbt-strategin än vad de strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna har. Regeringen har haft för avsikt att definiera sina ambitioner för hbtq-området och lägga grunden till ett mer samlat, resultatriktat och långsiktigt arbete. Samtidigt har flera myndigheter och organisationer förväntningar på tydliga prioriteringar, fler konkreta insatser och regelbunden uppföljning av effekter.

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar syfte och ambition med strategin och kommunicerar detta till de myndigheter och organisationer.

Problembilden bör revideras

De problem som hbtq-personer möter i samhället har förändrats sedan strategin antogs och nya kunskaper om hbtq-personers livssituation har tillkommit. Statskontoret föreslår därför att regeringen ska revidera problembeskrivningen för att kunna göra bättre prioriteringar i form av bland annat fokusområden, strategiska myndigheter och strategiska

insatser. De strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna bör involveras i ett sådant arbete.

Fler strategiska myndigheter bör utses

Eftersom problembilden har förändrats behöver valet av fokusområden och strategiska myndigheter ses över. Statskontoret anser att Migrationsverket bör utses till strategisk myndighet för ett nytt fokusområde rörande hbtq-personer som söker asyl i Sverige. Det ökade antalet asylsökande under de senaste åren har aktualiserat frågan om hur hbtq-personer hanteras i asylprocessen.

Statskontoret föreslår också att Skolverket utses till strategisk myndighet för fokusområdet Unga hbtq-personer tillsammans med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Skolan har stora möjligheter att tidigt påverka normer hos barn och unga och att främja likabehandling oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck. Skolverket är dessutom redan involverat i arbetet med strategin, bland annat via projektet Öppna skolan som de genomför tillsammans med MUCF.

Roller och ansvar behöver förtydligas

Statskontoret bedömer att styrningen i dagsläget inte är tillräcklig för att nå upp till regeringens ambition för varje fokusområde. Vi föreslår därför att regeringen förtydligar roll- och ansvarsfördelning för de strategiska myndigheterna, antingen genom skrivningar i strategin eller i myndigheternas regleringsbrev. Regeringen bör även klarlägga Regeringskansliets roll och ansvar i arbetet.

Samordningen kan utvecklas

Statskontoret bedömer att kontakterna mellan Regeringskansliet och berörda aktörer (strategiska myndigheter och intresseorganisationer) har varit goda. Samordningen har lett till ett erfarenhets- och kunskapsutbyte, men ingen direkt samordning av insatser och resurser. Eftersom strategin är tvärsektoriell är det viktigt att arbetet fortsätter att utvecklas och förankras i andra politikområden.

Statskontoret föreslår att regeringen utser en myndighet med ett särskilt samordnande ansvar. Myndigheten som får ansvar för samordningen skulle kunna ges i uppdrag att, i samverkan med relevanta aktörer

utveckla uppföljningen av hbtq-arbetet samt att sammanställa och presentera information och kunskap på området. En viktig del av uppdraget kan förslagsvis vara inriktat på att följa hälsoläget inom gruppen hbtq-personer.

Krav på att integrera ett hbtq-perspektiv bör införas

Statskontoret föreslår att regeringen, via regleringsbrevet, ger alla strategiska myndigheter i uppdrag att integrera ett hbtq-perspektiv i den ordinarie verksamheten. En sådan skrivning legitimerar hbtq-arbetet och ger det extra tyngd.

Uppföljningen av strategin behöver förbättras

Statskontoret föreslår vidare att regeringen, genom preciseringar i myndigheternas regleringsbrev, förtydligar vad som ska följas upp och hur detta ska redovisas.

Statskontoret föreslår även att nuvarande övergripande mål och ambitionsnivåer kompletteras med ett begränsat antal mätbara mål som kan användas i resultatstyrningen. Med mätbara mål och tydliga krav på uppföljning blir det lättare för regeringen att följa upp arbetet med strategin och bedöma graden av måluppfyllnad.

Det behövs en strategisk inriktning för insatserna

Både strategiska myndigheter och intresseorganisationer efterfrågar tydligare strategiska prioriteringar i hbt-strategin. Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar en strategisk inriktning för insatserna i strategin. Först behövs dock en gemensam bild av hur stort avståndet är mellan mål och nuläge. Därefter bör regeringen, myndigheterna och organisationerna gemensamt avgöra vilka strategiska insatser som behövs för att minska detta avstånd.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (hbt-strategin¹).²

Statskontoret ska:

1. analysera i vilken utsträckning de statliga insatserna har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål
2. analysera i vilken utsträckning strukturen i strategin har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål
3. lämna förslag eller rekommendationer på hur de fortsatta insatserna och strukturen bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Huvudsyftet med uppdraget till Statskontoret är att ge regeringen ett beslutsunderlag för hur de fortsatta insatserna och strukturen bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete. Rekommendationer som föreslås ska rymmas inom befintliga utgiftsramar. Uppdraget

¹ I strategin används begreppet hbt men Statskontoret har valt att använda hbtq (h = homosexuell, b = bisexuell, t = transperson, q = queer) utom när vi specifikt nämmer namnet på strategin (hbt-strategin) eller namn i strategin där uttrycket hbt ingår. Anledningen är att hbtq är det begrepp som är etablerat och används i dag, även i Kulturdepartementets uppdragsbeskrivning till Statskontoret.

² Sexuell läggning handlar om vem en person blir attraherad av eller kär i. Enligt svensk diskrimineringslag finns det tre olika sexuella läggningar: heterosexuell, bisexuell och homosexuell. Könsidentitet är en persons självupplevda kön, det vill säga det kön man känner sig som. Det biologiska och juridiska könet behöver inte säga någonting om en persons könsidentitet. Könsuttryck är hur en person uttrycker sitt kön genom attribut som socialt förknippas med könstillhörighet, till exempel kläder, kroppsspråk, frisyr, socialt beteende och röst. Källa: RFSL:s begreppsordlista.

ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 16 december 2016.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Regeringen beslutade den 12 december 2013 att anta en strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.³

Genom att ta ett samlat grepp för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck i form av en strategi vill regeringen:

- definiera regeringens ambitioner för hbtq-området
- ge arbetet en mer samlad och långsiktig form
- höja medvetenheten och kunskapen om frågor som berör hbtq-personers levnadsvillkor
- lägga grunden till ett mer resultatriktat och långsiktigt arbete
- samla kraft för ökad kunskap och likvärdigt bemötande genom att utse strategiska myndigheter som i sin tur bidrar till att uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Frågorna i regeringens strategi för hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter är sektorsövergripande och många aktörer förväntas bidra till att förverkliga strategins övergripande mål.

Regeringen bedömer att en samlad utvärdering av strategins insatser och strukturens utformning är nödvändig för att säkerställa ett fortsatt långsiktigt arbete för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

³ Regeringsbeslut 2013-12-12 *Strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.*

1.2.1 Regeringens motiv för strategin

Av skrivningarna i strategin framgår att situationen för hbtq-personer i Sverige är förhållandevis bra i jämförelse med många andra länder. Det framgår dock att homosexuella, bisexuella och transpersoner i större utsträckning än heterosexuella och cispersoner⁴ drabbas av våld, hot om våld, diskriminering och andra kränkningar. Regeringen skriver också att det finns stora skillnader i hälsa mellan å ena sidan heterosexuella och cispersoner, och å andra sidan hbtq-personer. Det handlar framför allt om den psykiska hälsan. Jämfört med heterosexuella anger en dubbelt så stor andel bland homo- och bisexuella att de har nedsatt psykiskt välbefinnande, och transpersoner tenderar att ha ytterligare nedsatt psykiskt välbefinnande. Att överväga självmord eller försöka ta sitt liv är också betydligt vanligare bland hbtq-personer än bland befolkningen i övrigt. Transpersoner är särskilt överrepresenterade i statistiken och så många som 50 procent av dem har någon gång övervägt att ta sitt liv, medan cirka 20 procent har försökt avsluta sitt liv. Regeringen skriver att kränkande bemötande, trakasserier, diskriminering, hot om våld och våld är de troligaste orsakerna till den psykiska ohälsan bland hbtq-personer.

Enligt strategin ska Sverige vara ”ett öppet och fritt samhälle där alla människor har samma möjlighet att förverkliga sin fulla potential utan att hållas tillbaka av fördomar och diskriminering”. Samhället bör vara inkluderande och respektera alla människors lika värde, rättigheter och möjligheter. Ingen ska behöva dölja sin sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck på grund av rädsla för att utsättas för diskriminering, våld eller andra kränkningar. Alla ska ha samma förutsättningar att utifrån eget intresse och egen förmåga delta i samhällslivet samt att uppnå en god hälsa. Syftet med arbetet med att motverka diskriminering och intolerans är därför att värna principen om alla människors lika värde och att säkerställa respekten för den enskilda människans frihet.

⁴ I strategin definieras cisperson som en person som ”känner sig bekväm i det kön som registrerades i folkbokföringen när han eller hon föddes och identifierar sig och uttrycker sig i enlighet med normen för det från födseln bokförda könet”.

1.3 Genomförande av uppdraget

I detta avsnitt beskriver vi hur vi har tolkat, avgränsat och genomfört uppdraget.

1.3.1 Analys av strategins insatser

För att besvara uppdragets första fråga om insatsernas effekt på uppsatta mål har vi kartlagt och beskrivit genomförda insatser och bedömt vilka förutsättningar de har att bidra till de uppsatta målen.

Beskrivning av insatserna

Statskontoret har avgränsat kartläggningen av strategins insatser till de som initierats till följd av strategin och som specifikt rör hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. I den mån vidtagna insatser har följts upp har vi tagit med det i analysen.

Insatserna har i huvudsak studerats utifrån nedanstående frågor:

- Vilken typ av insatser har genomförts (exempelvis reglerande, information/kunskapsspridning eller ekonomiska insatser)?
- Finns särskilda medel avsatta för insatsen?
- Vilken målgrupp riktas insatserna mot?
- Har insatser påverkats eller tillkommit på grund av strategins existens?
- Vilken typ av resultat har insatserna gett?

Insatsernas bidrag till det övergripande målet

Statskontoret har inte fullt ut kunnat bedöma hur insatsernas effekter svarar mot strategins övergripande mål. En sådan utvärdering har inte varit möjlig eftersom det saknas mätbara och tidsatta mål. I stället har vi undersökt om insatserna har *förutsättningar* för att bidra till målen genom att de:

- syftar till att minska bakomliggande problem
- styr mot uppsatta mål
- är en del av ett långsiktigt, systematiskt och metodiskt arbete
- är knutna till ordinarie verksamhet

- har ledningens stöd i ansvarig organisation
- når ut till avsedda målgrupper, ger ökad kunskap som används och sprids vidare.

1.3.2 Analys av strategins struktur

När det gäller strukturens betydelse har vi utvärderat om strategin är utformad på ett sådant sätt att den bidrar till ett effektivt och målinriktat arbete.

I uppdraget till Statskontoret specificeras inte vad som avses med strategins struktur. Statskontoret har dock utvärderat liknande strategier⁵ och handlingsplaner⁶ tidigare. Utifrån dessa erfarenheter har vi utarbetat tre delfrågor om strategins struktur:

- Är mål, problembeskrivning och prioriteringar väl underbyggda?
- Bidrar strategins utformning till förbättrad styrning och samordning av arbetet med hbt-strategin?
- Bidrar uppföljningsstrukturen till en tydlig och effektiv uppföljning av strategins effekter?

Mål, problembeskrivning och prioriteringar

En del i arbetet med att besvara frågan rörande strukturen har varit att studera innehållet i mål, problemområden och prioriteringar. Vi har även undersökt hur målen, problembeskrivningen och prioriteringarna tagits fram och förankrats samt hur de hänger samman.

Styrning och samordning

Statskontoret har undersökt styrningen och samordningen av hbtq-arbetet. Vi har särskilt undersökt om strategin skapar förutsättningar för en effektiv och målinriktad styrning och samordning. Som stöd i bedömningen har Statskontoret tagit fram ett antal kriterier:

⁵ Statskontoret 2015:9 *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken.*

⁶ Statskontoret 2015:2 *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken.*

- Roll- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och de strategiska myndigheterna är ändamålsenlig.
- Regeringskansliets styrning och samordning av hbtq-arbetet är ändamålsenlig.
- Samordningen av hbtq-arbetet mellan de strategiska myndigheterna är ändamålsenlig.
- Ett hbtq-perspektiv integreras i de berörda myndigheternas ordinarie verksamhet.

Uppföljning

Vi har undersökt hur hbt-strategin följs upp. Vi har särskilt utgått från regeringens instruktioner till myndigheterna gällande uppföljning och de strategiska myndigheternas redovisningar av sin uppföljning.

1.3.3 Utformning av rekommendationer för det fortsatta arbetet med strategin

I uppdraget har även ingått att lämna förslag eller rekommendationer på hur de fortsatta insatserna och strukturen bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Ambitionen har varit att, utifrån vår analys av struktur och insatser, utveckla konkreta förslag på hur arbetet med strategin kan förbättras.

1.3.4 Analys av strategin utifrån en effektkedja

Vi vill på ett strukturerat sätt analysera hur målen för en viss policyinsats är tänkta att realiseras genom de valda insatserna, och därför har vi tillämpat en så kallad effektkedja. Det är en teoretisk konstruktion och avspeglar inte nödvändigtvis hur policyinsatsen i praktiken har motive-rats, planerats och utformats. Vi använder effektkedjan som ett hjälp-medel för att få en övergripande uppfattning om hbt-strategins logik, se figur 1 nedan.

Figur 1 **Effektkedja**



Med *problemanalys* menas den analys som ligger till grund för mål och prioriteringar i strategin. Med *uppdrag* menas det ansvar och de uppgifter som åläggs aktörer för att uppfylla de övergripande ambitionerna. *Åtgärder* innebär att någon eller några gör något som tar projektmedel eller andra resurser i anspråk. I uppdragsbeskrivningen används begreppet *insats* vilket här definieras som ett sammanfattande uttryck för både uppdrag och åtgärd. Med *prestationer* menas de tjänster och produkter som uppstår till följd av strategins genomförande och som lämnar

ansvarig organisation och tas emot av målgrupperna utanför den ansvariga organisationen. *Effekter* är de förändringar för målgruppen som är en följd av strategins genomförande och annars inte skulle inträffat.

1.3.5 Underlag för analysen

Som underlag för vår analys har vi främst använt offentliga och myndighetsinterna dokument samt intervjuer med relevanta aktörer. Vi har intervjuat de av regeringen utsedda strategiska myndigheterna: Diskrimineringsombudsmannen (DO), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Statens kulturråd. Vi har även träffat tjänstemän vid Kulturdepartementet för att bland annat diskutera framtagandet av strategin. Därutöver har vi intervjuat personer på Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), RFSL Ungdom och Transföreningen Full Personality Expression Sweden (FPES). Intervjupersonerna är i huvudsak myndighetens samordnare för hbt-strategin samt ordförande eller biträdande ordförande för intresseorganisationer som varit delaktiga i arbetet med hbt-strategin.⁷ Statskontoret har låtit strategiska myndigheter och intresseorganisationer faktagranska och lämna synpunkter på utvalda delar av rapporten.

Metoden för utvärdering av strategin utgår till stor del från de utvärderingar som Statskontoret gjort av handlingsplaner och strategier för andra politikområden, exempelvis regeringens ANDT-strategi och den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken. Ett annat viktigt underlag har varit betänkandet från utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter.⁸

1.3.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av Ulrika Lindstedt (projektledare) och Christian Stjärnqvist. Till projektet har vi även knutit en intern referensgrupp.

⁷ När vi i rapporten skriver intresseorganisationerna syftar vi på RFSL, RFSL Ungdom och FPES.

⁸ SOU 2011:29 Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande:

I kapitel 2–4 redogör vi för den andra uppdragsfrågan, det vill säga om strukturen i strategin har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål.⁹ I kapitel 5 redogör vi för den första uppdragsfrågan, det vill säga om de statliga insatserna har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål.

I kapitel 2 analyserar vi strategins mål, problembeskrivning, och prioriteringar, hur dessa har underbyggts och förankrats samt hur de hänger samman.

I kapitel 3 undersöker vi om strategin är utformad på ett sådant sätt att den bidrar till att förbättra styrning och samordning av arbetet med hbt-strategin.

I kapitel 4 undersöker Statskontoret vilka förutsättningar som finns för att följa upp arbetet med och effekterna av regeringens hbt-strategi.

I kapitel 5 analyserar vi de nya hbtq-insatserna som aviserades i strategin och om dessa har förutsättningar att bidra till strategins övergripande mål.

I kapitel 6 redovisar vi Statskontorets slutsatser och rekommendationer.

⁹ Vi har valt att besvara frågan om strukturens bidrag till de uppsatta målet först eftersom det faller sig mer naturligt att presentera strategin i sin helhet för läsaren innan vi går in på strategins insatser.

2 Mål, problembeskrivning och prioriteringar

I det här kapitlet redogör vi för strategins mål, problembeskrivning och prioriteringar. Vi har undersökt hur dessa har underbyggts, förankrats och hur de hänger samman. Syftet är att undersöka om strategin utgör en god grund för regeringen och de strategiska myndigheterna när de ska fatta beslut om prioriteringar och insatser.

Strategin utarbetades av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som bildades efter regeringens beslut att ta fram en hbt-strategi. Arbetsgruppen tog, enligt Kulturdepartementet, del av en stor mängd underlagsmaterial rörande situationen för hbtq-personer. I strategin valde regeringen dock att endast referera till myndighetsrapporter. Kulturdepartementets uppfattning är att underlaget sammantaget resulterade i att strategin vilar på en bra grund.

2.1 Regeringens mål och ambitionsnivåer med strategin

Strategins målstruktur består av ett övergripande mål och sex fokusområden med uttalade ambitionsnivåer. Fokusområdena bedöms vara av särskild betydelse för att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. Det övergripande målet för strategin är *Lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*. Ambitionsnivåerna för fokusområdena utgår från de mål som regering och riksdag sedan tidigare har beslutat för varje politikområde. Tabell 1 nedan beskriver de olika fokusområdena, de strategiska myndigheterna och regeringens ambition för respektive område.

Tabell 1 Strategins fokusområden, strategiska myndigheter och ambitionsnivåer

Fokusområde	Strategisk myndighet	Regeringens ambition på området
Våld, diskriminering och andra kränkningar	Diskrimineringsombudsmannen	Hbtq-personers utsatthet för våld, diskriminering och andra kränkningar ska minska. Hela Sverige ska vara ett tryggt land att leva i oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.
Unga hbt-personer	Ungdomsstyrelsen ¹⁰	Unga hbtq-personer ska ha verklig tillgång till välfärd och inflytande och ges möjligheter till självständighet och oberoende utan att begränsas av stereotypa könsroller, tvång eller förtryck som minskar individens handlingsutrymme.
Hälsa, vård och sociala tjänster	Folkhälso-myndigheten & Socialstyrelsen	Hbtq-personer ska ha lika förutsättningar och möjligheter som heterosexuella och cispersoner att uppnå en god hälsa. En mer jämlik vård och social omsorg ska också skapas.
Privat- och familjeliv*		Rätten till integritet och frihet för den egna personen och familjen ska värnas. Det ska gälla oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.
Kulturområdet	Statens kulturråd	Kulturområdets goda möjligheter att bidra till ökad mångfald och öppenhet ska främjas genom att normer som begränsar människor t.ex. med avseende på sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck synliggörs och utmanas.
Civila samhället*		Förutsättningarna för organisationer som företräder hbtq-personer att främja lika rättigheter och möjligheter ska stärkas.

Källa: En strategi för lika möjligheter och rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

*Strategisk myndighet saknas. Regeringskansliet har övergripande ansvar för att följa frågorna inom fokusområdet.

¹⁰ Numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF).

2.1.1 Hur har strategins mål och ambitionsnivåer underbyggts och förankrats?

Våra intervjuer med strategiska myndigheter och intresseorganisationer¹¹ visar att regeringen, inför strategins antagande, inte gjorde några särskilda avstämningar vad gäller utformningen av mål och ambitionsnivåer för fokusområdena.

Målen och ambitionsnivåerna uppfattas som ambitiösa men i övrigt anser intervjupersonerna att innehållet i strategin inte lever upp till dem. Intresseorganisationerna har bland annat påpekat att mål och ambitionsnivåer riskerar att uppfattas som orealistiska. Ett annat intryck är att mål och ambitionsnivåer inte används aktivt av de strategiska myndigheterna eller intresseorganisationerna i arbetet med strategin. Flera av de vi intervjuat har efterfrågat mer konkreta och mätbara mål.

2.2 Strategins problembeskrivning

I strategin skriver regeringen att de fokusområden som identifierats utgår från en *nulägesanalys*. Nulägesanalysen innehåller en problembeskrivning och en kartläggning av avslutat och pågående arbete.¹²

2.2.1 Vilka problem låg till grund för framtagandet av hbt-strategin?

Regeringskansliet identifierade flera problem med hbtq-arbetet i samband med framtagandet av strategin; det framkommer i vår intervju med tjänstemän på Kulturdepartementet. Det handlar bland annat om följande problem:

- Det fanns inte något samlat grepp om arbetet. Många insatser genomfördes, men ingen samordnade arbetet.
- RFSL:s arbete hade sedan länge finansierats av särskilda medel för hivprevention, vilket ansågs olämpligt.

¹¹ Intresseorganisationerna är RFSL, RFSL Ungdom och FPES.

¹² Med problembeskrivning menar vi både problem med hur *arbetet* för att främja lika rättigheter och möjligheter för hbtq-personer bedrivs och samordnas av regeringen och berörda myndigheter, och *problem som hbtq-personer möter* i samhället. I strategin behandlas endast den senare typen av problem.

- Det fanns kunskapsluckor om hbtq-personers levnadsvillkor och livssituation.

2.2.2 Vilka problem drabbar hbtq-personer enligt strategin?

I strategin beskrivs de problem som hbtq-personer i Sverige drabbas av. Starkast betonas hbtq-personers sämre hälsa jämfört med heterosexuella och cispersoner och att detta beror på att de i större utsträckning utsätts för

- kränkande behandling
- trakasserier
- diskriminering
- våld och hot om våld.

Under strategins respektive sex fokusområden beskrivs därefter mer utförligt hur problemen ser ut. Här följer en kort sammanfattning av innehållet i dessa.

Fokusområde 1: Våld, diskriminering och andra kränkningar

Här framgår bland annat att anmälningar om homofobiska hatbrott har ökat och att brotten har större inslag av våld jämfört med andra hatbrott. En hög andel av hbtq-personerna har utsatts för diskriminering, trakasserier och våld till följd av sexuell läggning. Hbtq-personer som utsätts för våld i nära relationer är särskilt utsatta. Studier visar också att hbtq-personer mer sällan söker hjälp eller anmäler det som de har utsatts för.

Fokusområde 2: Unga hbt-personer

Enligt regeringen mår unga hbtq-personer, särskilt unga kvinnor, betydligt sämre än unga heterosexuella och cispersoner. En betydligt högre andel i denna grupp har någon gång försökt begå självmord. Det är också mer vanligt att unga hbtq-personer utsätts för fysiskt våld av en förälder, partner eller annan närstående vuxen eller för hedersrelaterat våld och förtryck. Många unga hbtq-personer vittnar dessutom om ett negativt bemötande från samhällets olika instanser, till exempel i skolan och på arbetsplatsen. Det finns få mötesplatser för hbtq-personer, förutom i storstäderna.

Fokusområde 3: Hälsa, vård och sociala tjänster

Här lyfter regeringen bland annat att psykisk ohälsa i form av nedsatt psykiskt välbefinnande förekommer dubbelt så ofta bland homo- och bisexuella personer (särskilt kvinnor) jämfört med heterosexuella och cispersoner. Självmordsförsök är också dubbelt så vanliga bland hbtq-personer. Vidare finns brister i hälso- och sjukvården när det gäller vård och behandling. Hbtq-personer undviker ibland att söka vård trots att de upplever vårdbehov, och de blir i vissa fall ifrågasatta och bemötta med okunskap i kontakten med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Gruppen har även lägre förtroende för sjukvården än andra. Det finns också en stor okunskap och en bristande medvetenhet om frågor som rör äldre hbtq-personer.

Fokusområde 4: Privat- och familjeliv

Fokusområdet behandlar främst frågor som rör föräldraskap och möjligheterna att bli förälder. Därutöver är respekten för privatlivet en angelägen fråga för många hbtq-personer, bland annat när det gäller rätten att ändra könstillhörighet och situationer då man behöver visa legitimation där namn och personnummer framgår.

Fokusområde 5: Kulturområdet

I detta fokusområde anges inga egentliga problem utan snarare kultursektorns olika möjligheter att synliggöra hbtq-relaterade frågor i syfte att öka kunskapen och medvetenheten. Bland annat nämner regeringen att kultursektorn kan ifrågasätta etablerade normer och synliggöra mångfalden. Regeringen menar att detta skapar förutsättningar för ett öppet, inkluderande och demokratiskt samhälle.

Fokusområde 6: Civila samhället

Föreningslivet kan bidra till en känsla av att ingå i ett sammanhang och ge människor möjligheten att vara sig själva. En inkluderande miljö kan också stärka självkänslan och egenmakten. Det finns även studier som visar att personer som på något sätt är engagerade i föreningslivet har en bättre hälsa. Strategin påpekar att organisationer inom det civila samhället som arbetar med att förebygga och motverka diskriminering fyller en viktig funktion, bland annat genom sitt arbete med att ge råd och stöd om diskrimineringsfrågor på lokal nivå.

2.2.3 Hur har strategins problembeskrivning underbyggts och förankrats?

Intervjuundersökningen visar att de strategiska myndigheterna i stort känner igen sig i strategins problembeskrivning och att den i stora delar är rättvisande. Det har dock framkommit synpunkter på problemanalysen både vad gäller innehållet och hur den togs fram. Synpunkterna sammanfattas här nedan.

Framtagande av problembeskrivningen

Beslutet att ta fram en hbt-strategi fattades hösten 2011. I uppstarten av arbetet (november 2011) bjöd Regeringskansliet in organisationer som på olika sätt arbetar för hbtq-personers lika rättigheter till en hearing. Arbetet med att ta fram strategin pågick, enligt Kulturdepartementet, i två år (2011–2013). Förankringen gentemot de strategiska myndigheterna sköttes bland annat via myndighetshandläggare. Alla strategiska myndigheter (utom DO) fick, i sina regleringsbrev år 2014, i uppdrag att arbeta med regeringens hbt-strategi. Regeringen bad också myndigheterna om synpunkter på uppdragsformuleringen innan uppdraget beslutades. Därutöver skedde ingen ytterligare utåtriktad förankring under tiden för framtagandet. Intervjuerna visar att de strategiska myndigheterna anser att de inte i tillräcklig grad bjöds in att delta i framtagandet av strategin. Det har också framkommit att RSFL inte förstod att de samtal som fördes mellan dem och Regeringskansliet var en del av strategiarbetet.

Flera av de vi intervjuat upplever att de fick information om strategin först när den var färdig och tryckt samt att de haft begränsat inflytande över innehållet.

Innehållet i problembeskrivningen

Flera intervjupersoner har uttryckt att problembeskrivningen är alltför övergripande och generell och bland annat inte förklarar de faktiska orsakerna till olika problem som hbtq-personer möter i samhället. Socialstyrelsen påtalar att de själva har arbetat med att förtydliga problembilden efter strategins införande.

Flera myndigheter och organisationer har påpekat att problembeskrivningen inte tillräckligt lyfter fram vissa grupper (transpersoner är den grupp som oftast nämns men även bisexuella har tagits upp) vilket

betyder att insatserna i strategin riskerar att bli otillräckliga. Särskilt intresseorganisationerna har också påpekat att problemen ser olika ut för homo-, bi-, trans- och queerpersoner, vilket inte alltid framgår av strategin.

Problembilden förändras över tid, vilket gör det svårt att hålla den aktuell. Flera har påpekat att problembilden i dag skulle behöva kompletteras med den utsatthet som asylsökande hbtq-personer upplever och behovet av att bättre integrera hbtq-perspektivet i asylprocessen. Samtidigt har Migrationsverket föreslagit att hbtq-specialister inte längre ska användas i asylprövningen.¹³ Skolans arbete med hbtq-frågor är ett annat område som lyfts fram som centralt, och som strategin redan innefattar.

Intresseorganisationerna påpekar också att delar av underlaget som användes i framtagandet av strategin vilade på gamla uppgifter.

Flera av de vi intervjuat har därutöver lyft fram att det kan vara en nackdel att utgå från en grupp (hbtq-personer) i problemanalysen i stället för ett problemområde (exempelvis "bemötandeproblematiken" eller den diskriminering som genomsyrar alla sex fokusområden) eller en verksamhet (exempelvis socialtjänsten). Det finns viktiga problem som kan beröra flera olika fokusområden samtidigt. Bemötande av unga inom vården, exempelvis, berör både fokusområdet Unga hbt-personer och fokusområdet Hälsa, vård och sociala tjänster.

2.3 Prioriteringar i strategin

Detta avsnitt behandlar främst prioriteringar i form av fokusområden och strategiska myndigheter samt sammansättning av insatser.

Utpekandet av sex fokusområden med tillhörande strategiska myndigheter är en form av prioritering. Fokusområdena bedöms vara av särskild betydelse för att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. Genom ambitionsnivåerna ger regeringen sin syn på vad som bör eftersträvas inom de olika fokusområdena. De strategiska myndigheternas uppgift är att, inom sitt eget verksamhetsområde, verka för regeringens ambition inom respektive fokusområde (se tabell 1). Det innebär att valet av strategiska myndigheter också är en form av prioritering, bland

¹³ Migrationsverket, 2016:2, *Effektiviteten i asylprövningen*.

annat eftersom det inte alltid går att sätta likhetstecken mellan myndighetens verksamhetsområde och fokusområdet.

En annan form av prioritering är insatsernas sammansättning. Statskontoret har försökt kategorisera strategins insatser utifrån karaktär och fördelningen på olika fokusområden. Vi definierar *insats* i huvudsak som de uppdrag och åtgärder som beskrivs under rubriken *Åtgärder inom fokusområdet* i strategin. För att beskriva insatsens ”karaktär” har vi utgått från följande frågor:

- Var insatsen avslutad, pågående eller ny (ännu ej vidtagen) när strategin antogs?
- Är insatsen generell (berör människors lika rättigheter och möjligheter i ett större perspektiv) eller specifik (är specifikt riktad mot hbtq-personer)?
- Har insatsen genomförts som en direkt följd av strategin eller skulle den ha vidtagits även utan strategin?

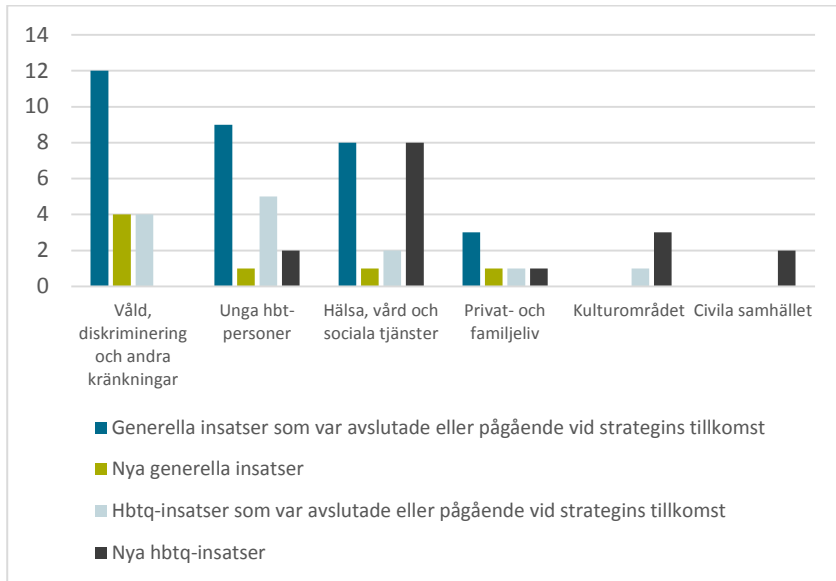
Majoriteten av insatserna i strategin är generella och var avslutade eller pågående när strategin antogs. Vad gäller bedömning av insatsernas effekter (se kapitel 5) har vi valt att fokusera på de fåtal nya insatser som är specifikt riktade mot hbtq-personer. Det handlar antingen om hbtq-insatser som aviseras som nya i strategin eller som har vidtagits senare som en direkt följd av strategin.¹⁴ Vi har valt att inte inkludera insatser som innefattar deltagande i konferenser, referensgrupper, möten, seminarier och dylikt.

Det finns ingen tydlig fördelning av insatserna enligt ovanstående kategorisering i strategin. Statskontoret har därför gjort egna bedömningar utifrån strategin och myndigheternas uppföljningar av arbetet. Däremot har vi inte haft möjlighet att göra en djuplodande analys av exakt vilka insatser som vidtagits till följd av strategin eftersom det hade krävt en särskild utredning. Vi bedömer dock att vår kartläggning ändå ger en övergripande bild av vilka insatser som strategin resulterat i.

¹⁴ Med ”nya hbtq-insatser” avser vi insatser med inriktning på hbtq-personer som antingen initierades i strategin eller som initierats därefter till följd av strategin.

I figur 2 nedan framgår att fokusområde 1 (Våld, diskriminering och andra kränkningar) innehåller flest insatser totalt sett. Fokusområde 2 (Unga hbt-personer) och fokusområde 3 (Hälsa, vård och omsorg) kommer därefter. Fokusområdena 4 (Privat- och familjeliv) och 5 (Civila samhället) har ingen strategisk myndighet och endast ett fåtal insatser har vidtagits. Även fokusområde 5 (Kulturområdet) har få insatser.

Figur 2 Insatser fördelat på fokusområden*



*Observera att *antalet* insatser inte säger något om omfattningen av de insatser som satsas på de olika fokusområdena.

2.3.1 Hur har strategins prioriteringar underbyggts och förankrats?

Arbetet med att underbygga och förankra strategin, som beskrivits tidigare i avsnittet, gäller även för strategins prioriteringar i form av fokusområden med tillhörande ambitionsnivåer. Både strategiska myndigheter och intresseorganisationer är i stort sett nöjda med valet av fokusområden men de har påtalat att nya prioriteringar behöver övervägas i takt med att problembilden förändras. Flera strategiska myndigheter och

intresseorganisationer anser att strategin är otydlig med vilka problem som är allvarligast och därmed behöver prioriteras. Intresseorganisationerna menar även att fokusområdena snarare är en indelning av pågående arbete än en strategisk inriktning för vad som behöver uträttas. Följden blir att strategin utgör ett begränsat stöd för beslut om vilka insatser som bör vidtas.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) påtalar att förväntningarna på dem som strategisk myndighet för fokusområdet Våld, diskriminering och kränkningar är orealistiska mot bakgrund av att DO endast har mandat och kompetens att driva frågor om diskriminering. DO påtalar även att många av de hinder som finns för hbtq-personers tillgång till rättigheter och möjligheter liknar varandra. De är dessutom ofta gemensamma med de hinder som andra grupper möter. Det kan därför i vissa avseenden vara bättre att fokusera på sådana gemensamma hinder snarare än att myndigheterna jobbar på egen hand inom varje område. Andra myndigheter och intresseorganisationer har varit inne på samma linje och exempelvis nämnt bemötandeproblematiken som ett sådant hinder.

På Kulturområdet lyfts inga egentliga problem, utan bara möjligheter. Några intervjupersoner har också ifrågasatt varför detta område prioriteras trots att inga egentliga problem har uppmärksammats.

Vad gäller valet av insatser i strategin framför flera strategiska myndigheter och intresseorganisationer att allt för få nya insatser lyfts in i strategin. Därutöver påpekar de att strategin saknar insatser som borde ha prioriterats, på grund av att problembeskrivningen inte är heltäckande.

2.4 Kopplingen mellan mål, problem och prioriteringar

I detta avsnitt görs en översiktlig beskrivning av hur mål, problembild och prioriteringar i form av fokusområden hänger samman.

Statskontoret har gått i genom nyckelord i ambitionsnivåerna (se tabell 1) för att se hur dessa täcker de problem som beskrivs (avsnitt 2.2.2), och det ger en bild av att ambitionsnivåerna för fokusområde 1, 3 och 5

på ett bra sätt återspeglar fokusområdets problematik. Vad gäller fokusområde 2 noterar vi att ambitionen inte direkt täcker in den del av problembeskrivningen som handlar om unga hbtq-personers dåliga hälsa. En orsak till det kan vara att fokusområde 3 specifikt handlar om hälsa. Fokusområde 4 omfattar inte de svårigheter som finns för hbtq-personer att bli förälder på ett tydligt sätt trots att frågor som rör föräldraskap och möjligheterna att bli förälder enligt strategin är en viktig del av detta fokusområde. Slutligen täcker inte ambitionsnivån för fokusområde 6 tydligt in den del av problematiken som handlar om föreningslivets möjligheter att bidra till att förbättra hbtq-personers hälsa.

I våra intervjuer framkommer att kopplingen mellan insatserna och målen i strategin är oklar. I strategin finns heller ingen analys av hur stort avståndet är mellan uppsatta mål och ambitionsnivåer och nuläget. Det begränsade antalet nya insatser i strategin ger ett intryck av ett litet avstånd till uppsatta mål men varken strategiska myndigheter eller intresseorganisationer verkar ha tolkat strategin som att den totala mängden insatser sammantaget ska leda fram till målen. Snarare upplever flera av dem att det låga antalet nya insatser tyder på en alltför låg ambitionsnivå i strategin.

2.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Statskontorets analys av innehåll och framtagande av mål, problembild och prioriteringar visar att det finns en logisk koppling mellan dessa. Vid våra intervjuer framkommer också att strategiska myndigheter och intresseorganisationer är relativt nöjda med strategins innehåll. De framför dock en del synpunkter både på innehållet och på förankringen av strategin.

Flera intervjupersoner påpekar att problembilden vilar på uppgifter som delvis var gamla redan när strategin antogs. Både myndigheter och intresseorganisationer menar vidare att problembeskrivningen är allmänt hållen och inte går på djupet med vad de egentliga problemen består i. Det framkommer också att problembeskrivningen inte tillräck-

ligt lyfter fram vissa grupper, speciellt transpersoner. Regeringen tillsatte dock, i december 2016, en särskild utredare som ska göra en bred kartläggning av transpersoners villkor och situation i samhället och föreslå konkreta insatser som bidrar till förbättrade levnadsvillkor och ett tryggare livsutrymme för transpersoner.¹⁵ Intervjupersonerna påpekar dessutom att problemen är föränderliga och att strategin därför skulle behöva kompletteras med bland annat den problematik som rör hbtq-personer i asylprocessen. Statskontoret drar slutsatsen att problembilden behöver revideras.

Både strategiska myndigheter och intresseorganisationer är kritiska till sättet att förankra arbetet med strategin, inklusive mål, problembild och prioriteringar. Berörda myndigheter och intresseorganisationer deltog också i begränsad utsträckning i framtagandet. Statskontoret konstaterar att myndigheternas och intresseorganisationernas kompetens bättre hade kunnat tas tillvara vid utformningen av strategin.

Det övergripande målet och fokusområdena med tillhörande ambitionsnivåer förankrades inte med myndigheterna eller intresseorganisationerna. De anser att ambitionsnivåerna är höga men att insatserna i strategin inte lever upp till dem eller till det övergripande målet. Vidare upplever varken strategiska myndigheter eller intresseorganisationer att strategin ger tillräckligt stöd när det gäller vilka problem som ska prioriteras och vilka insatser som ska vidtas. Statskontoret konstaterar att de vill ha mer stöd i vilka strategiska prioriteringar som behöver göras i arbetet med strategin.

Statskontorets intryck är att regeringen i huvudsak gjorde rätt prioriteringar i form av fokusområden och tillhörande strategiska myndigheter när strategin antogs, men att dessa nu behöver ses över. Flera strategiska myndigheter och intresseorganisationer har också påpekat detta.

I strategin betonas särskilt hbtq-personers sämre hälsa och att detta beror på att de i större utsträckning utsätts för kränkande behandling, trakasserier, diskriminering och hot om våld och våld. Statskontoret anser därför att det är rimligt att flest insatser också görs inom fokusområde 1 och

¹⁵ Kommittédirektiv 2016:102 *Stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner*.

3. Att även fokusområde 2 har många insatser är också naturligt eftersom unga hbtq-personer riskerar att drabbas av olika former av kränkande behandling på samma sätt som vuxna personer. Dessutom är det rimligt med ett fokus på unga personer när det gäller arbete med att förändra traditionella normer.

Statskontorets undersökning visar att insatsernas sammansättning är relevant utifrån strategins problembild. Det är emellertid endast ett begränsat antal insatser i strategin som är nya och specifikt inriktade på hbtq-frågor.

I våra intervjuer med myndigheter och intresseorganisationer framkommer följande önskemål vad gäller insatser:

- Fler insatser riktade mot transpersoner behövs. Denna grupp lyfts i alltför liten utsträckning fram i strategin. Problemen är stora men insatserna få.
- Det behövs fler riktade insatser mot unga hbtq-personer. Även problembilden behöver utvecklas.
- Fler konkreta och riktade insatser behövs. Flera av de strategiska myndigheterna lyfter fram att de saknar tydlig styrning om vilka insatser som ska prioriteras. Andra är dock nöjda med den frihet som strategin ger att själva besluta om, och utforma, sina insatser.
- Det behövs tydligare regeringsuppdrag. Myndigheterna upplever bland annat att det är svårt att tolka om uppdragen är av tillfällig karaktär eller mer långsiktiga.

3 Styrning och samordning

I det här kapitlet undersöker vi om strategin är utformad på ett sådant sätt att den bidrar till att förbättra styrning och samordning av arbetet med hbt-strategin.

Regeringen har det övergripande ansvaret för att styra, samordna och följa upp arbetet med strategin. Av strategin framgår att regeringen kontinuerligt ska överväga behov av justeringar i styrningen av myndigheternas arbete med strategin och nya insatser. Strategin innehåller sex särskilda fokusområden och regeringen har utsett fem strategiska myndigheter med ansvar för att samordna och följa upp arbetet inom sina respektive verksamhetsområden, i syfte att verka för regeringens ambition inom de olika fokusområdena. Genom ett roterande ordförandeskap ska myndigheterna ett år i taget fungera som sammankallande myndighet. Den sammankallande myndigheten förväntas bjuda in relevanta aktörer till en samverkansgrupp.

Kriterier för att bedöma strategins förutsättningar att styra och samordna arbetet

För att bedöma styrningen och samordningen har Statskontoret tagit fram ett antal kriterier (se avsnitt 1.3.2) för vad som kännetecknar en väl utformad strategi. Tabell 2 beskriver dessa kriterier mer utförligt:

Tabell 2 **Kriterier för att bedöma styrning och samordning**

Kriterier	Vad krävs för ett effektivt arbete?
Tydlig och ändamåls- enlig roll- och ansvarsfördelning	Roll- och ansvarsfördelningen måste vara tydlig och varje aktör måste ges rätt uppdrag och ansvar i förhållande till sin tilltänkta roll.
Styrning från och samordning inom Regeringskansliet	Regeringskansliet måste styra och samordna hbtq-arbetet på ett ändamålsenligt sätt. Styrning och samordning är viktig för att skapa det mervärde som strategin är tänkt att generera genom att samla resurser och kunskap och genom att undvika överlappande arbete. Samordning kan även bidra till förbättrad styrning.
Samordning mellan de strategiska myndigheterna	Mellan de strategiska myndigheterna måste det finnas en ändamålsenlig samordning. Det är viktigt för att skapa det mervärde som strategin är tänkt att generera genom att samla resurser och kunskap och genom att undvika överlappande arbete. Samordning kan även bidra till förbättrad styrning.
Integrering i den ordinarie verksam- heten	Arbetet med hbtq-frågorna måste integreras i aktörernas ordinarie verksamheten om strategin ska få genomslag.

3.1 **Roll- och ansvarsfördelning**

Vår bild av roll- och ansvarsfördelningen i arbetet med hbt-strategin bygger på de skrivningar om myndigheternas uppdrag och ansvarsområden som finns i strategin och myndigheternas regleringsbrev och instruktioner samt det som framkommit i våra intervjuer.

De strategiska myndigheterna har tilldelats ett fokusområde var, men Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen har ett gemensamt. För varje fokusområde finns en av regeringen uttalad ambitionsnivå. Regeringen ger i strategin myndigheterna i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde verka för regeringens ambition för de olika fokusområdena. Nedan följer en beskrivning av roller och ansvar så som de beskrivs i myndigheternas regleringsbrev och instruktion.

Diskrimineringsombudsmannen

Fokusområde: Våld, diskriminering och andra kränkningar.

”Regeringens ambition är att minska hbt-personers utsatthet för våld, diskriminering och andra kränkningar. Hela Sverige ska vara ett tryggt land att leva i oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Ambitionen knyter an till de av riksdagen fastställda målen för kriminalpolitiken, rättsväsendet och insatserna mot diskriminering.”

I strategin bedömer regeringen att DO, givet myndighetens uppdrag, redan är en strategisk myndighet inom sitt fokusområde och man avser därför inte att förändra myndighetens uppdrag till följd av strategin. Regeringen skriver vidare att DO har en viktig roll när det gäller att stödja och samverka med övriga strategiska myndigheter. DO ska även redovisa hur myndigheten samverkat med relevanta aktörer.

Regeringens regleringsbrev för 2016 till DO innehåller inga särskilda uppdrag utöver en skrivning om att myndigheten ska redovisa samverkan med övriga strategiska myndigheter.¹⁶ Myndighetens instruktion innehåller heller inga ytterligare uppdrag.¹⁷

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Fokusområde: Unga hbt-personer.

”Regeringens ambition är att unga hbt-personer ska ha verklig tillgång till välfärd och inflytande, vilket innebär att unga ska ges möjlighet till självständighet och oberoende utan att begränsas av stereotypa könsroller, tvång eller förtryck som minska individens handlingsutrymme. Ambitionen knyter an till de av riksdagen fastställda målen för ungdomspolitiken.”

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

¹⁷ Förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.

I strategin anger regeringen att MUCF inom sitt verksamhetsområde ska verka för den ambition som framgår av rutan ovan. Regeringen skriver vidare att myndigheten bör integrera och synliggöra ett hbtq-perspektiv i sin verksamhet. Myndigheten ska även samråda med relevanta aktörer och ansvara för att följa upp och redovisa genomförda insatser.

Myndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2016 i uppdrag att i samråd med Statens skolverk genomföra utbildningsinsatser för att skapa en öppen och inkluderande miljö i skolan för unga hbtq-personer.¹⁸ I regleringsbrevet framgår också att myndigheten ska redovisa hur de samverkat med relevanta aktörer för att främja lika rättigheter och möjligheter.

I MUCF:s instruktion finns skrivningar om att myndigheten ska motverka diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.¹⁹ Det står även att myndigheten har ett samlat ansvar för ungdomars lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen

Fokusområde: Hälsa, vård och sociala tjänster.

”Regeringens ambition är att hbt-personer ska ha lika förutsättningar och möjligheter som heterosexuella och cispersoner att uppnå en god hälsa. Regeringens ambition är också att skapa en mer jämlik vård och social omsorg. Ambitionen knyter an till de av riksdagen fastställda målen för folkhälsan, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.”

Enligt strategin avser regeringen att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att följa utvecklingen av hälsans bestämningsfaktorer och att främja

¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

¹⁹ Förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

hbtq-personers lika förutsättningar att uppnå en god hälsa genom kunskapsspridning om effektiva metoder och insatser. Myndigheten ska samråda med övriga strategiska myndigheter i relevanta delar.

I regleringsbrevet för 2016 anger regeringen att Folkhälsomyndigheten ska redovisa samverkan med övriga aktörer, i likhet med övriga myndigheter.²⁰ Regleringsbrevet innehåller även en skrivning om att Folkhälsomyndigheten ska redovisa hur frågor som rör unga transpersoners psykiska hälsa kan lyftas fram inom ramen för myndighetens övriga uppdrag gällande psykisk hälsa.

Folkhälsomyndigheten ska enligt sin instruktion särskilt analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur bestämningsfaktorerna fördelas efter kön, etnisk eller kulturell bakgrund, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder.²¹ Myndigheten ska utöver detta ha ett samlat ansvar för att, inom sitt verksamhetsområde, främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

I strategin står också att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att, inom sitt verksamhetsområde, främja lika förutsättningar för hbtq-personer att uppnå en god hälsa och social delaktighet och att öka jämlikheten inom vården. Regeringen anger även att Socialstyrelsen ska samråda med övriga strategiska myndigheter i relevanta delar.

I regleringsbrevet för 2016 fick Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en förstudie av vilka insatser eller vilken typ av kunskapsstöd som det finns behov av inom socialtjänstens olika verksamhetsområden för hbtq-personer med fokus på individ- och familjeomsorgen.²² Inom ramen för uppdraget ska Socialstyrelsen även uppmärksamma hbtq-personer som köper sex, för att följa utvecklingstendenser inom prostitutionen. I uppdraget ingår att planera för hur Socialstyrelsen kan stödja implementeringen av det kunskapsstöd som tas fram eller revideras. Ytterligare ett uppdrag är att redovisa hur frågor som rör unga transpersoners psykiska hälsa kan lyftas fram inom ramen för myndighetens övriga uppdrag

²⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Folkhälsomyndigheten.*

²¹ Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

²² *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen.*

gällande psykisk hälsa. Socialstyrelsen får även fördela medel till de organisationer som utvecklar brottsofferverksamhet som är riktad till homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck som utsatts för våld i nära relation. Därutöver ska Socialstyrelsen redovisa hur myndigheten samverkat med relevanta aktörer.

Socialstyrelsen ska enligt sin instruktion främja jämställdhet och ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck inom sitt verksamhetsområde.²³

Statens kulturråd

Fokusområde: Kulturområdet

”Regeringens ambition är att främja kulturområdets goda möjligheter att bidra till ökad mångfald och öppenhet genom att synliggöra och utmana normer som begränsar människor t.ex. med avseende på sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Ambitionen knyter an till det av riksdagen fastställda målet för kulturpolitiken.”

Enligt strategin ska Statens kulturråd få i uppdrag att verka för den ambition som framgår av rutan ovan. Regeringen skriver att uppdraget bör utföras i samverkan med kulturansvariga på regional nivå, andra kulturaktörer, övriga strategiska myndigheter och organisationer som företräder hbtq-personer. Myndigheten har även ansvar för att följa upp och redovisa genomförda insatser på området.

Enligt regleringsbrevet för 2016 ska Statens kulturråd redovisa samverkan med relevanta aktörer och hur myndigheten verkat för att lyfta fram hbtq-perspektivet i sin bidragsgivning och verksamhet.²⁴

I myndighetens instruktion framgår att Statens kulturråd ska ha ett samlat ansvar för att, inom sitt verksamhetsområde, främja lika rättigheter

²³ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

²⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens kulturråd.*

och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.²⁵ Myndigheten ska även integrera ett mångfaldsperspektiv i sin verksamhet.

3.1.1 Hur tolkar de strategiska myndigheterna sin roll?

Enligt myndigheterna är det otydligt vad som förväntas av dem kopplat till rollen som strategisk myndighet med ansvar för ett särskilt fokusområde. I våra intervjuer uppger myndigheterna också att de i liten utsträckning eller inte alls varit inblandade i framtagandet av strategin (se avsnitt 2.2.3) och därför inte kunnat påverka roll- och ansvarsfördelningen.

Folkhälsomyndigheten och DO har tolkat uppdraget som att de i stort sett ska fortsätta med sina grunduppdrag, vilket i DO:s fall också är vad regeringen anger i strategin. DO:s fokusområde inkluderar dock våld, diskriminering och andra kränkningar trots att myndighetens grunduppdrag endast handlar om diskriminering. DO anser att det är problematiskt att tilldelas ett fokusområde som sträcker sig bortom myndighetens ordinarie uppdrag eftersom de inte har mandat att styra andra myndigheters verksamhet.

Statens kulturråd tolkade redan 2014 sitt uppdrag i strategin som att de ska använda bidragsgivningen som ett sätt att integrera hbtq-perspektivet inom kulturområdet i sin helhet. I 2016 års regleringsbrev fick de också ett sådant uppdrag. Myndigheten menar att hbtq som en prioriteringsgrund antagligen inte hade blivit tydliggjord på samma sätt utan strategin. Statens kulturråd och DO anser att det är positivt att det lämnas öppet hur de ska arbeta med strategin.

Socialstyrelsen uppger att strategin ger pondus och förpliktigar, och tolkar uppdraget som att de ska fortsätta sitt grunduppdrag men med ett tydligare fokus på hbtq-frågorna. I strategin framgår dock inte helt tydligt vad de ska arbeta med och på vilket sätt.

MUCF påpekar att de gärna hade sett tydligare uppdrag för att undvika att hbtq-frågorna nedprioriteras. De efterfrågar någon form av lägstanivå

²⁵ Förordning (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

för vad myndigheterna ska åstadkomma och vill också ha tydligare styrning för att ge arbetet mer genomslag.

3.2 Regeringskansliets styrning och samordning

I det här avsnittet undersöker vi särskilt Regeringskansliets styrning av de strategiska myndigheterna samt Regeringskansliets interna samordning och kontakter med de strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna.

3.2.1 Hur styr Regeringskansliet de strategiska myndigheterna?

Regeringens styrning av de strategiska myndigheterna sker främst via myndigheternas regleringsbrev och instruktioner. En del av styrningen sker även i myndighetsdialogen mellan departement och myndighet. Eftersom de ordinarie myndighetsdialogerna ofta inte rymmer hbtq-frågorna specifikt har departementet dessutom så kallade minidialoger med ansvariga handläggare och ibland även ansvarig enhetschef inom varje strategisk myndighet. Kulturdepartementet har även direktkontakter med de strategiska myndigheternas handläggare med hbtq-ansvar.

Som framgår av avsnitt 3.1.1 ser regeringens styrning av hbtq-arbetet olika ut för olika myndigheter. En majoritet av myndigheterna anser dock att regeringens styrning varit tillräcklig.

DO anser att styrningen är begränsad men tillräcklig och relevant i förhållande till myndighetens uppdrag och oberoende ställning. Det ligger i DO:s uppdrag att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter för hbtq-personer. Sätillvida bedömer DO att strategin inte har utgjort något direkt stöd för arbetet. Däremot har den gett extra skjuts till arbetet, speciellt vad gäller samverkan mellan flera myndigheter.

Även Folkhälsomyndigheten anser att styrningen varit tillräcklig men påpekar att det i vissa fall skulle kunna vara aktuellt med mer riktade och fokuserade insatser. De menar att regeringen borde lägga in en starkare skrivning om att de strategiska myndigheterna bör samarbeta med

varandra. Folkhälsomyndigheten anser också att det är bra med en allmän skrivning gällande uppföljning för att låta myndigheterna själva utforma uppföljningen. Statens kulturråd anser att det är en fördel att det lämnas öppet hur de som strategisk myndighet ska jobba och att nya uppdrag inte formuleras.

MUCF anser att ökad styrning skulle ge myndigheten ökat mandat i arbetet med frågorna. Myndigheten upplever att regeringen inte varit tillräckligt tydlig med hur de ska arbeta med frågorna och vad som ska följas upp. Socialstyrelsen uppger också att det finns mer att önska av regeringens styrning vad gäller hur uppföljningen ska gå till.

RFSL anser att strategin inte fungerar särskilt bra som styrdokument eftersom det är otydligt vad en strategi är. RFSL menar att om uppdrag rörande insatser inte skrivs in i regleringsbrev, eller ges till myndigheterna på annat sätt, är det svårt för myndigheterna att veta vad de ska göra. RFSL Ungdom efterlyser tydligare uppdrag som är tidsatta och en tydligare ansvarsfördelning.

3.2.2 Hur samordnar Regeringskansliet arbetet med strategin internt?

Kulturdepartementet ansvarar för samordningen och utvecklingen inom hbtq-området, medan de strategiska myndigheterna har ett särskilt ansvar för insatserna i strategin. I våra intervjuer påpekar flertalet strategiska myndigheter att dialogen med Kulturdepartementet fungerar bra men att de har begränsad insyn i hur samordningen inom Regeringskansliet fungerar.

Myndigheterna påpekar att, eftersom hbtq-arbetet är tvärsektoriellt, är det ibland svårt för dem att veta till vilket departement inom Regeringskansliet de ska vända sig. Kulturdepartementet uppger att insatserna i hbt-strategin måste integreras i andra politikområden just på grund av att frågorna är tvärsektoriella. Det är också en av anledningarna till att det i strategin initieras få nya insatser.

Kulturdepartementet uppger också att en interdepartemental arbetsgrupp (en så kallad IDA-grupp) inom Regeringskansliet haft en viktig roll i arbetet med strategin, eftersom det handlar om tvärsektoriella frågor. Enligt departementet har IDA-gruppen varit ett bra sätt att förankra

frågorna internt och även ökat medvetenheten om hbtq-frågorna inom Regeringskansliet. RFSL anser emellertid att strategin inte tillräckligt lyckas involvera flera departement.

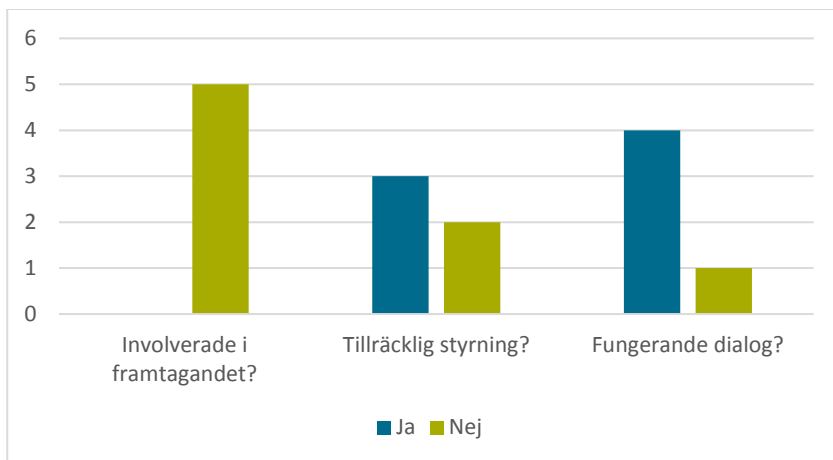
3.2.3 Vilka kontakter har Regeringskansliet med relevanta aktörer?

Regeringskansliets kontakter med de strategiska myndigheterna sker, som vi redogjort för ovan, genom myndighetsdialogen, de så kallade mini-dialogerna och direktkontakter mellan Kulturdepartementet och myndigheterna. Samtliga strategiska myndigheter ska årligen redovisa till regeringen hur de har samverkat med andra aktörer.

Regeringen anger i strategin att Regeringskansliet regelbundet bör samråda med organisationer som företräder hbtq-personer så att dessa kan bidra med kunskap och erfarenheter. Företrädare för hbtq-organisationer uppger också att kontakterna med Kulturdepartementet är relativt goda. RFSL menar att strategin gett en bättre inblick och fler ingångar i Regeringskansliet men att mötena med Regeringskansliet varit sporadiska. De upplever att Regeringskansliet lyssnar men att det inte alltid leder till något konkret. Transföreningen FPES uppger att kontakterna med Kulturdepartementet är bra, men är osäkra på hur det som framförs når vidare in i Regeringskansliet.

Strategiska myndigheter liksom intresseorganisationer uppger i intervjuerna med Statskontoret att de i begränsad utsträckning varit delaktiga i framtagandet av strategin (se kapitel 2). I figur 3 nedan sammanfattar vi hur de strategiska myndigheterna har upplevt kontakterna med Regeringskansliet.

Figur 3 De strategiska myndigheternas kontakter med Regeringskansliet



*Uppgifter från Statskontorets intervjuer med de strategiska myndigheterna. Myndigheternas svar är inte alltid entydigt ja eller nej men har i figuren tolkats som i huvudsak ja eller nej.

3.3 Samordning mellan de strategiska myndigheterna

Myndigheterna har ett roterande ansvar att vara sammankallande myndighet. I de strategiska myndigheternas regleringsbrev framgår även att de ska redovisa hur de har samverkat med andra strategiska myndigheter och organisationer som verkar för hbtq-personers lika rättigheter.

Enligt de strategiska myndigheterna finns det både för- och nackdelar med ett roterande ordförandeskap. En fördel är att varje strategisk myndighet får chansen att sätta agendan under ett år. En nackdel är att arbetskontinuitet och långsiktighet riskerar att minska och att ambitionsnivån för arbetet kan bli lidande. Intresseorganisationerna är i allmänhet positiva till de samverkansmöten som myndigheterna bjudit in till. Några av myndigheterna och intresseorganisationerna har dock påtalat att alla strategiska myndigheter inte alltid varit närvarande vid de gemensamma samverkansmötena.

Den generella bilden bland myndigheterna är att organisationen med strategiska myndigheter och ett roterande ansvar som sammankallande myndighet har fungerat bra och bidragit till kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Exempel på samverkan som ägt rum är en gemensam konferens för de strategiska myndigheterna, deltagande i Pridefestivaler²⁶ och MR-dagarna.²⁷ Myndigheterna har även deltagit i varandras referensgrupper för olika projekt (enkäter och utredningar bland annat). Därutöver har även intresseorganisationer bjudits in som referens- eller samverkanspartner i olika sammanhang.

Det roterande ansvaret tycks alltså fungera bra, men några myndigheter hade gärna sett att regeringen utsåg en myndighet med särskilt sammankallande ansvar, eftersom det skulle kunna ge hbtq-arbetet mer kontinuitet. Några myndigheter påpekar också att, även om myndigheterna träffats och utbytt kunskap och erfarenheter, så har det i liten grad lett till någon egentlig samordning av resurser och insatser. Flera myndigheter har efterlyst ett mer utvecklat samarbete kring specifika insatser. I intervjuerna har det även efterfrågats tydligare skrivningar kring de strategiska myndigheternas samverkan.

3.4 Integrering av hbtq-perspektivet i myndigheternas ordinarie verksamhet

Statskontoret har undersökt hur myndigheterna har arbetat med att integrera hbtq-perspektivet genom att studera myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och eventuella strategiska dokument rörande integrering av hbtq-perspektivet. Vi har även ställt frågor om detta i våra intervjuer med de strategiska myndigheterna.

Statens kulturråd har, enligt myndighetens instruktion, i uppgift att integrera ett mångfaldsperspektiv i all sin verksamhet, och i strategin står att MUCF bör integrera och synliggöra ett hbtq-perspektiv i verksamheten.

²⁶ Pridefestivalen är en festival för homosexuella, bisexuella och transpersoner.

²⁷ Mänskliga Rättighetsdagarna är Nordens största forum för mänskliga rättigheter med en konferens som äger rum årligen.

Övriga myndigheter har inget formellt krav att integrera ett hbtq-perspektiv. I våra intervjuer anger dock alla strategiska myndigheter att de på ett eller annat sätt arbetat med integrering i den egna verksamheten.

Socialstyrelsen anser att strategins viktigaste bidrag är att den legitimerar en integrering av hbtq-perspektivet i den ordinarie verksamheten. Folkhälsomyndigheten uppger att myndigheten haft planer på att i större utsträckning integrera ett hbtq-perspektiv i arbetet men att de till följd av ”perspektivträngsel” inte kommit så långt som de önskat.²⁸ För Statens kulturråd har ambitionen varit att integrera hbtq-frågorna i hela myndigheten. MUCF uppger att strategin haft ett visst genomslag vad gäller att integrera hbtq-perspektivet internt. DO uppger att myndigheten inte genomfört några särskilda insatser för att integrera hbtq-perspektivet i verksamheten till följd av strategin eftersom hbtq-perspektivet redan utgör en del av DO:s generella arbete med diskrimineringsperspektiv.

3.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Fördelningen av roller och ansvar i arbetet med strategin ser olika ut för olika myndigheter, och regeringen har bara gett ett fåtal specifika uppdrag till myndigheter till följd av strategin. Detta innebär att myndigheterna har stort utrymme att själva tolka sin roll och sitt ansvar som strategisk myndighet. Flera har dock påpekat att strategins stora mervärde ligger i att den förtydligar för aktörerna att de har ett ansvar och att den legitimerar arbetet, snarare än att den specificerar i detalj vad ett sådant ansvar innebär. Några strategiska myndigheter är därmed positiva till regeringens begränsade styrning eftersom det innebär en frihet att själva utforma arbetet. Andra anser att den begränsade styrningen har varit en brist eftersom det är svårt att veta vad regeringen förväntar sig av dem.

Flera myndigheter är osäkra på vilken roll och vilket ansvar de har i arbetet. Vissa tolkar det som att de ska fortsätta med sitt grunduppdrag

²⁸ Perspektivträngsel är ett uttryck som användes av Folkhälsomyndigheten i vår intervju och innebär att myndigheten upplever att det finns ett antal ”konkurrerande” perspektiv.

utan några förändringar, medan andra har svårt att avgöra hur de ska bidra till måluppfyllelsen inom sitt verksamhetsområde.

Statskontorets noterar att samordningen inom Regeringskansliet framstår som något otydlig för de berörda myndigheterna och organisationerna. Myndigheterna uppger att dialogen med Kulturdepartementet varit bra men att det ibland är svårt att veta vilket departement de ska vända sig till i arbetet. Den främsta anledningen till detta är att arbetet med strategin och hbtq-frågorna är tvärasektoriellt, vilket innebär att insatserna måste integreras i andra politikområden. Intresseorganisationernas företrädare är också osäkra på om deras åsikter når vidare in i Regeringskansliet eller inte.

Statskontoret konstaterar att den samverkan som ägt rum mellan de strategiska myndigheterna främst har lett till ett erfarenhets- och kunskapsutbyte men i liten grad till någon konkret samordning av resurser och insatser. Det roterande ordförandeskapet har enligt de strategiska myndigheterna fungerat relativt väl även om det finns mer att önska vad gäller bland annat kontinuitet och samordning av resurser och insatser.

Statskontoret konstaterar att endast två av myndigheterna har formella krav på att integrera ett hbtq-perspektiv i sin ordinarie verksamhet. Trots det har alla myndigheter i någon utsträckning arbetat aktivt med detta. Utan formella krav blir det emellertid upp till myndigheterna att välja i vilken grad arbetet med att integrera hbtq-perspektivet ska prioriteras.

Statskontoret konstaterar att det finns en form av ”perspektivträngsel” inom myndigheterna. Sammantaget kan detta försämra förutsättningarna att få genomslag internt för hbtq-arbetet.

4 Uppföljning av strategin

Statskontoret ska undersöka om uppföljningsstrukturen bidrar till en tydlig och effektiv uppföljning av strategins effekter (avsnitt 1.2.3). I detta kapitel tar vi därför upp vilka förutsättningar som finns för att följa upp arbetet med hbt-strategin och effekterna av den. Vi har särskilt utgått från myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar och det som framkommit i våra intervjuer.²⁹

Regeringskansliet och de strategiska myndigheterna ansvarar för att följa upp arbetet med strategin men det finns inga styrdokument som specificerar vad som ska följas upp med avseende på resultat och effekter. I regleringsbrevet skriver regeringen att varje myndighet ska redovisa hur man har samverkat med övriga strategiska myndigheter och organisationer, inom ramen för uppgiften att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning könsidentitet eller könsuttryck. År 2014 hade de strategiska myndigheterna dessutom i uppdrag att redovisa planerade och vidtagna insatser till Regeringskansliet.

4.1 Krav på uppföljning av strategin

Regeringen skriver i strategin att myndigheterna ska följa upp och redovisa insatser som berör hbtq-personer inom sina verksamhetsområden. Uppföljningen utgår från varje myndighets verksamhetsområde snarare än från det tilldelade fokusområdet. För att täcka in hela fokusområdet Hälsa, vård och sociala tjänster har regeringen därför valt att utse två strategiska myndigheter. Två fokusområden har ingen strategisk myndighet, för dessa ansvarar Regeringskansliet för uppföljningen.

Regeringskansliet har inte utarbetat några särskilda verktyg för uppföljning av hbt-strategin. Målen och ambitionsnivåerna i strategin är inte mätbara och det finns inga indikatorer för att bedöma måluppfyllnad.

²⁹ Folkhälsomyndighetens, Socialstyrelsens, Statens kulturråds, Diskrimineringsombudsmannens och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågors årsredovisning för 2014 och 2015.

Kulturdepartementet uppger att arbetsgruppen som arbetade med att ta fram strategin medvetet avstod från att ta fram indikatorer eftersom departementet bedömde att mervärdet med ett sådant indikatorsystem inom rättvisefrågor inte skulle uppväga arbetet med att ta fram dem.

4.2 Uppföljningen av strategin så här långt

Myndigheternas årsredovisningar visar att några redovisar sitt arbete övergripande medan andra mer i detalj tar upp specifika insatser och den samverkan som skett. Redovisningen är dock i allmänhet förhållandevis generell och handlar i liten utsträckning om uppföljning av specifika insatser. I den utsträckning specifika uppdrag och insatser berörs handlar det sällan om resultat eller bedömning av effekter.

Sammantaget konstaterar Statskontoret att de strategiska myndigheterna arbetat på olika sätt med uppföljningen. Till viss del kan det bero på att myndigheterna har olika sätt att förhålla sig till uppföljning inom ramarna för sina respektive grunduppdrag. Förekomsten av specifika uppdrag till följd av strategin kan också påverka nivån av konkretion i redovisningen.

4.3 De strategiska myndigheternas syn på uppföljningen

De strategiska myndigheterna har tolkat den allmänna skrivning kring uppföljning som återfinns i myndigheternas respektive regleringsbrev olika. Alla är dock överens om att styrningen av uppföljningen är begränsad och att myndigheterna till stor del själva får avgöra vad som ska följas upp och redovisas till regeringen. Vissa anser att det har varit positivt med en allmän skrivning och är nöjda med hur de har följt upp sitt arbete. Andra myndigheter anser snarare att styrningen gällande uppföljning varit bristfällig och otydlig. Socialstyrelsen påpekar att det saknas indikatorer för måluppfyllnad, och att även om det fanns, så går det inte koppla dem till målen eftersom de inte är formulerade i kvantitativa termer. Myndigheten menar att det därför inte går att följa upp insatserna på ett bra sätt.

4.4 Intresseorganisationernas syn på uppföljningen

Intresseorganisationerna ger i våra intervjuer en samstämmig bild av hur de ser på uppföljning och redovisning av arbetet med hbt-strategin. Organisationerna anser att det är svårt att se vad myndigheterna gör eftersom deras redovisningar inte är särskilt detaljerade. De påpekar att målsättningarna inte är mätbara och att insatserna inte går att följa upp, och efterfrågar därför tydliga och mätbara mål. RFSL efterfrågar särskilt indikatorer för att bedöma måluppfyllnad men påpekar samtidigt att regeringen bör akta sig för att detaljstyra och kräva vissa specifika resultat.

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Associations (ILGA) rankar årligen Europas länder utifrån hur hbtq-personers rättigheter uppfylls. En del i rankningen handlar om innehållet i strategier, där mätbara mål och indikatorer för måluppfyllnad omfattas i bedömningen.³⁰ RFSL och RFSL Ungdom påpekar att Sverige fallit från en 6:e till 12:e plats i ILGA:s rankning mellan år 2015 och 2016.³¹ Anledningen till detta är just att Sveriges hbt-strategi saknar mätbara mål och indikatorer.

4.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Det finns särskilda utmaningar med att strategin är tvärsektorieell. En utmaning är att den kräver uppföljning inom flera olika politikområden.

De strategiska myndigheternas redovisningar varierar i utformning och omfattning men är i allmänhet förhållandevis övergripande. Deras ansvar är att följa upp strategin inom sitt verksamhetsområde snarare än det tilldelade fokusområdet.

³⁰ ILGA (2016) Rainbow Europé. *About*. Tillgänglig: [\(http://rainbow-europe.org/about\)](http://rainbow-europe.org/about). (2016-10-26).

³¹ ILGA-Europe. (2016) *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2016*. Tillgänglig: http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/annual_review_2016_for_web.pdf.

Strategin saknar tydliga krav på och verktyg för uppföljning. Avsaknaden av mål och indikatorer minskar regeringens och myndigheternas möjligheter att följa upp arbetet med strategin. Detta leder i sin tur till svårigheter att bedöma behovet av insatser och effekterna av dem. Statskontoret noterar att Sverige har sjunkit från en 6:e till 12:e plats i ILGA:s ranking på grund av detta.

De strategiska myndigheterna får i stor utsträckning själva avgöra vad som ska följas upp i form av resultat och effekter. Myndigheterna är överens om att styrningen av vad som ska följas upp är begränsad. Åsikterna om huruvida detta är bra eller inte går isär. Vissa vill ha stor frihet i vad som ska följas upp. Andra vill ha tydligare riktlinjer. Vi konstaterar att oavsett inställning så ger myndigheternas redovisningar tämligen lite information om resultat och effekter av myndigheternas hbtq-arbete.

5 Insatsernas förutsättningar för att bidra till målet

I det här kapitlet analyserar vi de nya hbtq-insatser som aviserades i strategin.³² Syftet är att undersöka om insatserna har förutsättningar för att bidra till det övergripande målet.

Som tidigare har framgått är det, av flera skäl, inte möjligt att göra en regelrätt bedömning av insatsernas effekter på uppsatta mål (se avsnitt 1.3.1) eftersom

- målen inte är tidsatta eller mätbara
- strukturerad uppföljning saknas
- indikatorer för uppföljning saknas
- endast ett begränsat antal insatser kan kopplas direkt till strategin.

I stället för att bedöma effekterna på uppsatta mål har Statskontoret haft som ambition att undersöka *om det finns förutsättningar* för att strategins nya hbtq-insatser kan bidra till det övergripande målet och fokusområdenas ambitionsnivåer.

Vi har undersökt om insatserna

- syftar till att minska bakomliggande problem
- når ut till de avsedda målgrupperna
- ger ökad kunskap om hbtq och sätt att främja lika rättigheter och möjligheter för hbtq-personer
- bidrar till att förvärvad kunskap används och sprids
- styr mot uppsatta mål och ambitionsnivåer
- är en del av ett långsiktigt, systematiskt och metodiskt arbete

³² Vi har valt benämningen ”nya hbtq-insatser” för insatser som specifikt är inriktade på hbtq-personer och som antingen initierades i strategin eller efteråt till följd av strategin. Se avsnitt 2.3.

- är knutna till ordinarie verksamhet
- har ledningens stöd i den organisation som är ansvarig för insatsen.

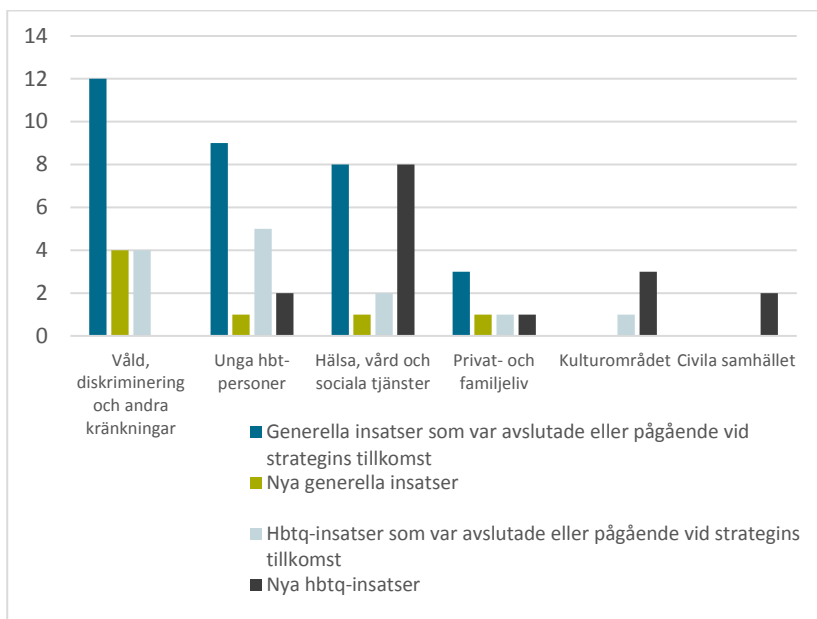
Om kriterierna uppfylls menar vi att det finns bästa möjliga förutsättningar för att insatserna har effekt på de uppställda målen.

Det är inte tydligt avgränsat vad som är nytt och inte i strategin, eller vad som tillhör strategin och inte. I strategin nämns bland annat ett antal statliga bidrag vilka fanns redan innan strategin kom till. Analysen omfattar dock endast de bidrag, eller höjningar av bidrag, som tydligt kan hänföras till strategin.

5.1 Nya hbtq-insatser i strategin

I figur 4 nedan fördelas alla typer av insatser på fokusområdena. En definition av insats och innebörden av de olika typerna av insatser finns i avsnitt 2.3.

Figur 4 Insatser fördelade på fokusområden



Av figuren framgår bland annat att flest nya hbtq-insatser finns i fokusområdet Hälsa, vård och sociala tjänster. I övrigt finns endast några enstaka nya hbtq-insatser.

Här nedan presenteras de nya hbtq-insatserna.

Insatser i fokusområdet Unga hbt-personer

Enligt strategin ska Ungdomsstyrelsen få i uppdrag att, i samråd med Skolverket, genomföra insatser för att öka hbtq-kompetensen och skapa en öppen och fördomsfri miljö i skolan för unga hbtq-personer. Detta uppdrag återkommer i myndighetens regleringsbrev under åren 2014–2016 och regeringen har tilldelat MUCF särskilda medel för uppdraget. I MUCF:s årsredovisning för 2015 beskrivs några av de insatser som genomförts till följd av uppdraget.³³ De har bland annat spridit stöd-materialet *Öppna skolan! Om hbtq, normer och inkludering* till skolpersonal i årskurs 7–9 och gymnasiet samt till landets alla kommuner.³⁴ Man har också spridit materialet på konferenser, via webben och på utbildningar.

MUCF har i uppdrag att fördela statsbidraget enligt förordning (2008: 349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck. I strategin aviseras att bidraget ska höjas från 6,3 miljoner kronor till 7,3 miljoner kronor årligen. Regeringen menade att bidraget har lett till att fler organisationer för homo- och bisexuella och transpersoner fått möjlighet att etablera sig som riksorganisationer. Därmed kan fler hbtq-personer runt om i landet samlas och få ett starkare inflytande i frågor som berör dem. År 2016 höjdes bidraget ytterligare, till 9,3 miljoner kronor.

Insatser i fokusområdet Hälsa, vård och sociala tjänster

Regeringen aviserar i strategin att *Socialstyrelsen* ska få genomföra en förstudie om kunskapsstöd till socialtjänsten rörande hbtq-frågor. Uppdraget skrevs in i Socialstyrelsens regleringsbrev 2016 och ska redovisas

³³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2015) *Årsredovisning*.

³⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2015) *Öppna skolan! Om hbtq, normer och inkludering i årskurs 7–9 och gymnasiet*. (ISBN 978-91-85933-88-4).

senast 30 mars 2018.³⁵ En delredovisning gjordes i oktober 2016.³⁶ I den föreslås en plan för fortsatt arbete med kunskapsstöd till socialtjänsten.

I strategin nämns även att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att fördela statsbidrag enligt förordning (2014:1542) om statsbidrag till kommuner och landsting för att öka kunskapen om homosexuellas, bisexuellas och transpersoners situation. Totalt 2 miljoner kronor delades ut 2015 och 3 miljoner kronor år 2016.³⁷

År 2015 gav Socialstyrelsen ut rapporten *Att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. Förutsättningar och exempel*.³⁸ Den är en återrapportering till regeringen av det första årets (2014) arbete med hbt-strategin. I rapporten redovisas ett antal förutsättningar och krav som är viktiga vid inkludering av ett hbtq-perspektiv i olika verksamheter.

Socialstyrelsen fick 2012 i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för hälso- och sjukvårdens profession med rekommendationer om innehållet i utredning, vård och behandling vid könsdysfori.³⁹ Resultatet presenteras i rapporten *God vård av vuxna med könsdysfori. Nationellt kunskapsstöd*.⁴⁰

Under intervjun med Socialstyrelsen nämndes också en studie om ohälsa hos personer i samkönade äktenskap.⁴¹ Studien har genomförts inom ramarna för strategin och syftet har varit att beskriva och analysera den psykiska ohälsan bland hbtq-personer med personer i samkönade äktenskap som studiepopulation.

³⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen.*

³⁶ Socialstyrelsen (2016) *Kunskapsstyrning för socialtjänst - Förstudie inför framtagandet av ett kunskapsstöd till socialtjänsten om hbtq-perspektivet.* (Dnr 6184/2016).

³⁷ Socialstyrelsen (2016) *Fördelningslista statsbidrag till kommuner och landsting i syfte att öka kunskapen om hbt-personers situation 2016.* (Dnr 9.1-15443/2015).

³⁸ Socialstyrelsen (2015) *Att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. Förutsättningar och exempel.* (ISBN 978-91-7555-291-0).

³⁹ Könsdysfori är ett psykiskt lidande eller en försämrad förmåga att fungera i vardagen som orsakas av att könsidentiteten inte stämmer överens med det registrerade könet.

⁴⁰ Socialstyrelsen (2015) *God vård av vuxna med könsdysfori. Nationellt kunskapsstöd.* (ISBN 978-91-7555-306-1).

⁴¹ Socialstyrelsen (2016) *Psykisk ohälsa bland personer i samkönade äktenskap.* (Artikelnummer 2016-2-23).

I strategin aviseras inga nya uppdrag till *Folkhälsomyndigheten*. Myndigheten själv kopplar dock två av sina uppdrag till strategin:

- uppdraget att följa hälsoutvecklingen och utvecklingen av hälsans bestämningsfaktorer
- uppdraget att främja hbtq-personers lika förutsättningar för att uppnå en god hälsa genom kunskapsspridning om effektiva metoder och insatser.

Folkhälsoinstitutet (Folkhälsomyndighetens föregångare) hade redan innan strategin i uppdrag att följa upp hbtq-personers hälsa och bestämningsfaktorer för hälsa, varför myndigheten fann det naturligt att uppdraget ingick i strategin. I intervju med Folkhälsomyndigheten framkom dock att det andra uppdraget om effektiva metoder har varit svårare att ta sig an. Myndigheten har höga krav på vetenskaplig bevisning och det saknas forskning om vilka metoder som är effektiva, och därför har Folkhälsomyndigheten i detta fall haft svårt att komma med rekommendationer.

Enligt Folkhälsomyndigheten har tre rapporter producerats som en följd av uppdraget att följa hälsoutvecklingen.⁴²

Insatser i fokusområdet Privat- och familjeliv

I strategin aviserar regeringen en utredning med uppdraget att utreda huruvida den nuvarande åldersgränsen för juridisk ändring av könstillhörigheten borde ändras. I december 2014 redovisades uppdraget i betänkandet *Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering*.⁴³ Utredningen föreslog att den juridiska och medicinska delen i könstillhörighetslagen ska separeras från varandra. Det innebär att

⁴² Folkhälsomyndigheten (2014) *Utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer bland homo- och bisexuella personer. Resultat från nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor*. (ISBN 978-91-7603-006-6). Folkhälsomyndigheten (2015) *Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner. En rapport om hälsoläget bland transpersoner i Sverige*. (ISBN 978-91-7603-474-3). Folkhälsomyndigheten (2016) *Rätten till hälsa. Hur normer och strukturer inverkar på transpersoners upplevelser av sexuell hälsa*. (ISBN 978-91-7603-678-5).

⁴³ SOU 2014:91 *Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering*.

ändring av det juridiska könet blir ett rent administrativt beslut i folkbokföringen och en ändring av personens personnummer.

Insatser i fokusområdet Kulturområdet

Forum för levande historia fick i uppdrag att, inom ramen för sitt arbete med utbildningsmaterial, särskilt arbeta för att motverka homofobi och transfobi bland unga.⁴⁴ I oktober 2015 lanserade Forum för levande historia ett utbildningsmaterial med sådan inriktning, ett webbaserat klassrumsmaterial som riktar sig till lärare och elever i gymnasiet och högskolan.⁴⁵ Materialet är framtaget för att underlätta lärarnas undervisning om rättigheter, identitet, normer och makt.

Riksställningar fick i uppdrag att verka för att tydliggöra hbtq-relaterade frågor inom utställningsområdet. I regleringsbrevet 2014 finns också uppdraget att kartlägga hur hbtq-perspektivet belyses inom utställningsområdet.⁴⁶ Riksställningar redovisar resultatet i rapporten *Museerna och hbtq*.⁴⁷ I en enkätundersökning som Riksställningar gjort framkommer att 82 procent av landets museer arbetar med att inkludera hbtq-frågor i verksamheten.

Statens kulturråd fick inte något nytt uppdrag i strategin, förutom att vara strategisk myndighet. Kulturrådets uppdrag är att verka för kulturrens utveckling och tillgänglighet genom bidragsgivning och redan från start bedömde de att en viktig uppgift var att använda bidragsgivningen som ett sätt att integrera hbtq-perspektivet i kulturområdet. De tolkade även uppdraget som att de skulle vidta främjande hbtq-åtgärder inom kultursektorn. I 2016 års regleringsbrev fick de också i uppdrag att redovisa hur de verkat för att lyfta fram hbtq-perspektivet i bidragsgivningen och i verksamheten i övrigt.⁴⁸ Hbtq-perspektivet är nu en av flera prioriteringsgrunder i bidragsgivningen och myndigheten har ökat

⁴⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Forum för levande historia.*

⁴⁵ Forum för levande historia. *HBTQ, normer & makt. Om dina och mina rättigheter och våra möjligheter att vara de vi vill vara.* Tillgänglig: <http://www.levandehistoria.se/press/release/2015/nytt-klassrumsmaterial-mot-homobi-och-transfobi> (2016-10-25).

⁴⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Riksställningar.*

⁴⁷ Riksställningar (2015) *Museerna och hbtq. En analys av hur museer och andra utställare kan belysa perspektiv rörande homosexuella, bisexuella, transpersoner och queera personer.* i Visby Tryckeri AB.

⁴⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens Kulturråd.*

kunskapen om hbtq och integrerat perspektivet i sina processer, policydokument, mallar och rutiner.

Insatser i fokusområdet Civila samhället

Regeringen aviserade i strategin en översyn av villkoren för de statliga stöden till lokala verksamheter mot diskriminering, till antidiskrimineringsbyråer och till hbtq-organisationer för arbete mot rasism och liknande former av intolerans, till exempel homofobi och transfobi. Översynen redovisades i en departementsskrift 2015.⁴⁹ I skrivelsen föreslås att bidraget till hbtq-organisationer ska delas i ett organisations- och ett verksamhetsbidrag. Syftet är att organisationer som inte är specifika hbtq-organisationer, men som bedriver verksamhet till stöd för hbtq-personer, också ska kunna söka bidrag.

Som tidigare nämndes höjdes 2014 det bidrag som MUCF delar ut till hbtq-organisationer från 6,3 till 7,3 miljoner kronor årligen.⁵⁰ Till följd av det ökade RFSL:s bidrag från cirka 3,5 miljoner kronor 2013 till 4,3 miljoner kronor 2014. Det genomsnittliga bidragsbeloppet till hbtq-organisationer ökade på motsvarande vis från strax under 900 000 kronor 2013 till 1,2 miljoner kronor 2014. År 2016 höjdes bidraget med ytterligare 2 miljoner kronor. I MUCF:s åiterrapportering 2015 framgår att pengarna använts till att bland annat medverka i Pridefestivaler och andra arrangemang runt om i Sverige, trycka broschyrer, ge ut handböcker och utveckla trygga mötesplatser för unga hbtq-personer.⁵¹

⁴⁹ Ds 2015:38 *Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit*.

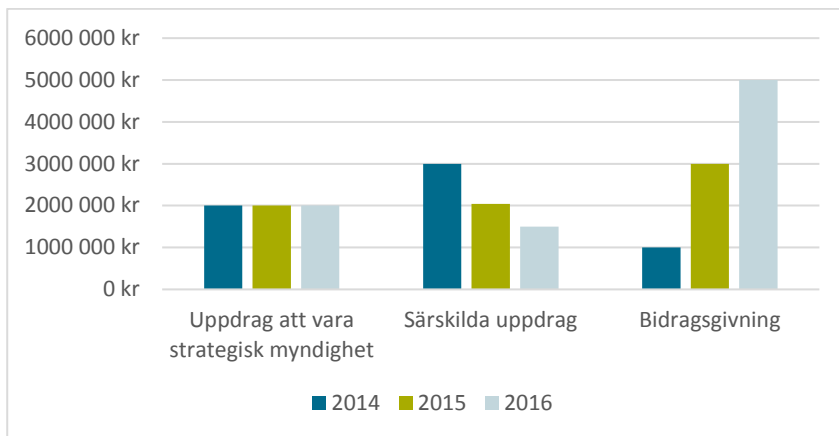
⁵⁰ Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

⁵¹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Resultat och effekter 2015. Åiterrapportering av statsbidrag till ideella organisationer*.

5.2 Finansiering av insatser

I figur 5 nedan sammanfattas de tre första årens finansiering av strategin fördelat på tre olika typer av insatser.

Figur 5 Finansiering av strategin – fördelning på typ av insats



Alla strategiska myndigheter, utom DO, fick 500 000 kronor i särskilda medel under strategins första år (uppdraget att vara strategisk myndighet). Därefter meddelade regeringen att pengarna skulle tillföras det ordinarie anslaget när uppdraget skrevs in i instruktionen.

Därutöver har cirka 6,5 miljoner kronor tillförts strategin i form av tillfälliga medel för perioden 2014–2016 (särskilda uppdrag). Det handlar om pengar till MUCF samtliga tre år (2014–2016) för uppdraget *Öppen inkluderande skola* och pengar till Socialstyrelsen för deras uppdrag att främja lika rättigheter och möjligheter för hbtq-personer och öka kunskapen om hbtq-frågor i socialtjänsten.

Till strategin räknar vi också Socialstyrelsens bidrag till kommuner och landsting för att öka kunskapen om hbtq-frågor,⁵² liksom höjningen av MUCF:s statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller

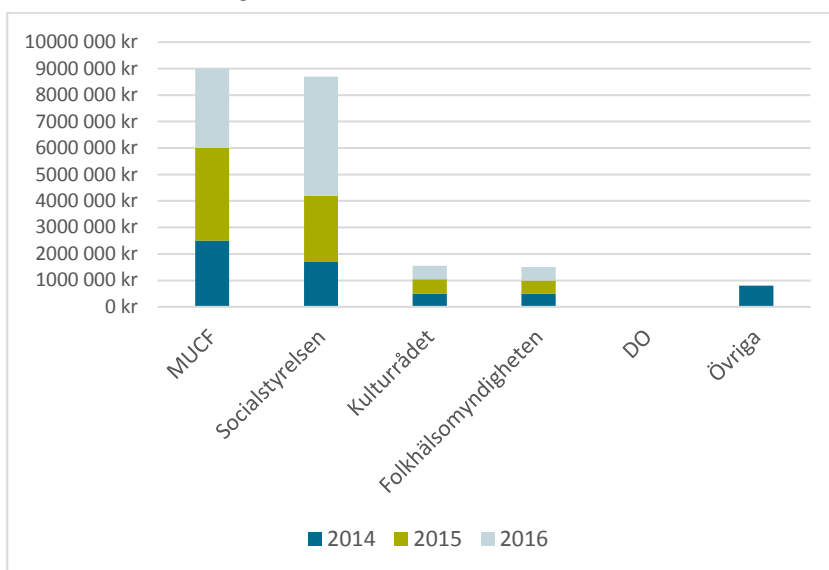
⁵² Förordning (2014:1542) om statsbidrag till kommuner och landsting för att öka kunskapen om homosexuellas, bisexuellas och transpersoners situation.

uttryck på 1 miljon kronor från år 2014 och ytterligare 2 miljoner kronor år 2016.⁵³ Bidragen står för den totalt sett största delen av hbt-strategins finansiering.

I figur 6 nedan sammanfattas de tre första årens finansiering av strategin fördelat på de fem strategiska myndigheterna och övriga organisationer (Forum för levande historia, SKL och RFSL).

Statens kulturråd fick 45 000 kronor år 2015 för att arrangera en konferens om hbtq i kulturen. Folkhälsomyndigheten har enbart fått den årliga summan 500 000 kronor för uppgiften att vara strategisk myndighet. DO har inte fått några medel.

Figur 6 Finansiering av strategin – fördelning på strategiska myndigheter och övriga aktörer



⁵³ Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

De intresseorganisationer vi har intervjuat anser att arbetet med strategin behöver mer resurser om målen ska kunna nås. Organisationerna påpekar bland annat att de allt oftare tillfrågas om de kan stödja olika myndigheter i deras hbtq-arbete med bland annat kunskapsunderlag och medverkan i möten, konferenser och seminarier. Detta tar mycket resurser från övrig verksamhet som mer direkt skulle kunna komma medlemmarna till godo.

De strategiska myndigheterna har olika syn på hur arbetet med strategin borde finansieras. Vår intervjuundersökning visar att det kan vara en nackdel att finansiering av strategin sedan år 2015 går in i myndighetens ordinarie anslag eftersom pengarna inte längre öronmärks för strategin. Andra myndigheter menar att det vore bra med riktade medel till specifika projekt. Ytterligare en myndighet hävdar att integrering av hbtq-perspektivet i ordinarie verksamhet är mer effektivt än specifika projekt och att sådant arbete inte kräver särskild finansiering. Samtidigt framkommer att extra medel kan göra det lättare att integrera hbtq-perspektivet i ordinarie verksamhet eftersom bidraget kan ge större acceptans för arbetet med frågorna och omprioriteringar inte blir nödvändiga på samma sätt.

Folkhälsomyndigheten påtalar att det behövs extra resurser för att genomföra studier som är riktade mot specifika grupper inom gruppen hbtq, exempelvis transpersoner. Anledningen är att datamaterial som behövs för den typen av studier inte fångas av myndighetens ordinarie uppföljningssystem.

5.3 Nya insatsers förutsättningar att nå effekt

Våra intervjuer med de strategiska myndigheterna visar att de flesta hbtq-insatser som vidtagits under perioden 2014–2016 skulle ha genomförts även utan strategin. Skillnaden är att arbetet fått mer skjuts och genomförts lite snabbare och med något högre ambitionsnivå. Myndigheterna menar också att det har varit lättare att förankra och väcka intresse för arbetet.

Här nedan undersöker vi om de kriterier som presenterades i inledningen av detta kapitel är uppfyllda för de nya hbtq-insatser som aviseras i strategin eller som genomförts i efterhand som en direkt följd av strategin.

Syftar insatserna till att minska identifierade problem?

Samtliga nya hbtq-insatser som beskrivs i avsnitt 5.1 rör problem som tas upp i strategin. De handlar bland annat om fördomar i skolan, bemötande i socialtjänsten och hbtq-personers hälsa. Vi menar därför att insatserna har syftat till att minska de problem som hbtq-personer möter i samhället.

När insatserna ut till avsedda målgrupper?

Flera insatser har syftat till att höja kunskapsnivån hos personal som i sitt yrke möter hbtq-personer (vård, socialtjänst och skola). Statskontorets intryck är att insatserna har nått dessa grupper via informationsmaterial, utbildningsinsatser, konferenser med mera. Det finns dock en risk att insatserna bara når redan invigda, det vill säga personer som redan har kunskap och viljan att möta hbtq-personer på ett bra sätt. *Öppna skolan* är ett projekt där vissa skolor valts ut och deltagandet från personalen har varit frivilligt. Bland intresseorganisationerna finns åsikter om att målgruppen för vissa insatser borde ha varit unga hbtq-personerna själva i stället för personer som möter dem i sitt yrke. De som utsätts för diskriminering, kränkande behandling etcetera har ofta god kunskap om vilka insatser som faktiskt skulle gynna deras situation bäst.

Ger insatserna ökad kunskap om hbtq och sätt att främja lika rättigheter och möjligheter för hbtq-personer?

Vår bedömning är att strategin har bidragit till att höja kunskapsnivån avseende hbtq-personers levnadsvillkor. Flera insatser handlar om att följa upp hur situationen ser ut för hbtq-personer i dagens samhälle medan andra, som redan nämnts, handlar om att öka kunskapen hos personer som möter gruppen i sin yrkesroll. Båda syftena tycks därmed vara uppfyllda.

Bidrar insatserna till att förvärvad kunskap används och sprids?

Vi ser en ökad samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och intresseorganisationer, och det bör bidra till att kunskap används och

sprids i större utsträckning än innan strategin kom. Samarbetet med intresseorganisationerna tycks ha också ökat, vilket även det bör öka spridningen. Stockholm stad har använt strategin som inspiration för att ta fram en egen handlingsplan för hbtq-frågor, vilket också är en form av kunskapspridning.

En del aktörer vill dock se mer riktade insatser för att sprida resultat, med syfte att kunskap ska kunna implementeras mer systematiskt.

Styr insatserna mot uppsatta mål?

Statskontorets analys visar att det finns en logisk koppling mellan uppsatta mål, problem och vidtagna insatser. Det är emellertid oklart hur stort avståndet är mellan nuvarande situation och uppsatta mål, vilket gör det svårt att bedöma i vilken grad insatserna har bidragit till målen.

Är insatserna en del av ett långsiktigt, systematiskt och metodiskt arbete?

De flesta nya insatser är sådana som myndigheterna mer eller mindre haft i uppdrag att arbeta med sedan tidigare eller som ligger väldigt nära tidigare insatser vad gäller innehåll, syfte och målgrupp. Enligt intervju-personerna finns dock tidigare arbeten som skulle behöva uppdateras, framför allt för att kunna följa upp hur situationen för hbtq-personer utvecklas. Ett exempel är Ungdomsstyrelsen rapport *Hon, Han, Hen*.⁵⁴

Flera myndigheter och intresseorganisationer har påtalat att det saknas en strategisk inriktning för strategin i sin helhet och för insatser inom respektive fokusområde. De upplever att strategin inte ger tillräcklig vägledning om vilka insatser de ska fokusera på, själva eller tillsammans med andra. Valet av nya insatser i strategin uppfattas inte som långsiktiga prioriteringar.

Är insatserna knutna till ordinarie verksamhet?

Nästan alla insatser har legat i linje med myndigheternas ordinarie verksamhet. Flera påtalar vikten av att integrera hbtq-perspektivet i den ordinarie verksamheten och att detta kan vara den kanske allra viktigaste

⁵⁴ Ungdomsstyrelsen 2010, *HON HEN HAN. En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:12)

insatsen. Alla myndigheter har också i någon grad arbetat för att integrera hbtq-perspektivet under de tre år som strategin funnits, men endast två myndigheter har haft ett formellt uppdrag om att göra det.

Har insatserna ledningens stöd i den organisation som är ansvarig för insatsen?

Intervjupersoner vid de strategiska myndigheterna har överlag känt att de haft ledningens stöd för arbetet med hbt-strategin. I något fall har myndigheternas hbtq-samordnare upplevt att myndighetsledningen inte tillräckligt prioriterat arbetet med hbt-strategin.

5.4 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att ett fåtal insatser som specifikt riktas mot hbtq-personer har vidtagits till följd av strategin. Några av dem aviseras som nya i strategin och några har vidtagits efteråt som en direkt följd av strategin. Detta kan ha både för- och nackdelar. En nackdel kan vara att hbtq-perspektivet riskerar att nedprioriteras i insatser som riktar sig mot flera olika former av diskriminering eller grupper i samhället. Strategin skulle i så fall kunna ge en falsk bild av att mycket görs på hbtq-området. Vi har inte haft möjlighet att undersöka om så skulle vara fallet med hbt-strategin, men många intervjupersoner har ifrågasatt varför en strategi innehåller så många generella insatser som redan var genomförda eller pågående när strategin antogs.

Analysen tyder på att det finns förutsättningar för att de nya hbtq-specifika insatserna kan ha bidragit till det uppsatta målet. Insatserna uppfyller flera av de kriterier vi använt för att bedöma deras förutsättningar för att bidra till målen, och de adresserar problem som lyfts i strategin. Flera insatser riktas till yrkesgrupper som möter hbtq-personer i sitt arbete, främst inom skola, vård, omsorg. Andra har gått ut på att höja kunskapen om hbtq-frågor, vilket stämmer bra med regeringens syfte med strategin.

Sammantaget anser myndigheterna att insatserna är ändamålsenliga utifrån deras uppdrag. Uppdragen har oftast varit naturligt knutna till myndighetens ordinarie uppdrag och insatser har vidtagits för att integrera hbtq-perspektivet i hela verksamheten. Arbetet har också oftast haft

uttalat stöd från ledningen. De nya hbtq-insatserna är emellertid få och merparten av dem skulle, enligt de strategiska myndigheterna, troligen ha genomförts även utan strategin.

Statskontorets sammanställning visar att varje strategisk myndighet fått totalt 2 miljoner kronor åren 2014–2016. Tillfälliga medel på cirka 6,5 miljoner kronor har också tillförts olika uppdrag i strategin under samma period. Till detta kommer Socialstyrelsens fördelning av statsbidrag till kommuner och landsting⁵⁵ liksom höjningarna av statsbidraget till hbtq-organisationer⁵⁶ på 1 miljon kronor år 2014 och 2 miljoner kronor år 2016.

⁵⁵ Förordning (2014:1542) om statsbidrag till kommuner och landsting för att öka kunskapen om homosexuellas, bisexuellas och transpersoners situation.

⁵⁶ Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

6 Statskontorets slutsatser och rekommendationer

Detta kapitel sammanfattar Statskontorets utvärdering av regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Först presenterar vi våra slutsatser rörande strukturens bidrag till att uppfylla strategins övergripande mål, och sedan våra slutsatser om insatsernas bidrag. Därefter bedömer vi hur strategins olika delar hänger samman utifrån effektkedjan i figur 1, kapitel 1. I den avslutande delen i kapitlet finns rekommendationer om hur arbetet med strategin bör utformas för att främja ett långsiktigt och ändamålsenligt arbete.

6.1 Slutsatser om strukturens bidrag till uppsatta mål

Statskontorets samlade bedömning är att strukturen i strategin har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål. Vi bedömer att arbetet fått en mer samlad form, framför allt tack vare strategins prioriteringar i form av fokusområden och strategiska myndigheter men även genom en tydligare problembild och bättre samordning. Statskontoret konstaterar samtidigt att arbetet kan bli mer effektivt med bättre styrning och samordning av strategin. De strategiska myndigheterna behöver tydligare roller och ansvar. Samordningen kan förbättras både inom Regeringskansliet och mellan de strategiska myndigheterna. Bättre styrning och samordning skulle underlätta för de strategiska myndigheterna att följa upp arbetet och redovisa vad som görs inom varje fokusområde.

Statskontoret anser att strategin i huvudsak är en god grund för fortsatt utveckling av arbetet, och vi bedömer att förbättringarna kan åstadkommas utan alltför stora förändringar av arbetet.

6.1.1 Mål, problembeskrivning och prioriteringar är inte tillräckligt underbyggda

Statskontoret konstaterar att de strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna endast i liten utsträckning har varit involverade i att ta fram strategin, och därmed inte heller i framtagande av mål och problembild. Detta är en nackdel vad gäller både innehållet i och förankring av strategin. För att innehållet ska vara aktuellt och relevant bör de myndigheter och organisationer som har kunskap om frågorna involveras i utvecklingen av strategin. På så sätt skulle den på samma gång förankras hos de som ska genomföra den.

Mål och ambitionsnivå

De strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna anser att såväl övergripande mål som ambitionsnivåer är ambitiösa. Statskontoret anser att ambitionsnivåerna avspeglar den problembeskrivning som återfinns i strategin men att det saknas koppling mellan strategins mål och antalet nya insatser i strategin.

Problembeskrivning

Statskontorets bedömning är att problembeskrivningen i stort täcker in de problem som var aktuella när strategin antogs för tre år sedan, men att problembilden nu behöver revideras. Den behöver bland annat kompletteras med det som rör hbtq-personer som söker asyl i Sverige. Den vilar på kunskap som delvis var gammal redan när strategin antogs. Beskrivningen av orsakerna till olika problem är övergripande och behöver i vissa fall fördjupas för att kunna användas som stöd för beslut om insatser.

Prioriteringar

Statskontoret bedömer att strategin bygger på rimliga prioriteringar i form av fokusområden och tillhörande strategiska myndigheter. Utgångspunkten var den problembeskrivning som togs fram som underlag för strategin, men med förändringar i problembilden behöver även prioriteringarna ses över. Fördelningen av insatser mellan fokusområden är enligt vår mening rimlig utifrån de problem som beskrivs under respektive fokusområde. Det är dock svårt att avgöra om insatsernas antal och utformning står i proportion till de problem som återstår att lösa för att mål och ambitionsnivåer ska kunna nås.

Ett begränsat antal insatser i strategin var nya vid tidpunkten för strategins antagande och specifikt inriktade på hbtq-frågor. Statskontoret anser att det kan uppfattas som motsägelsefullt att formulera ambitiösa mål och samtidigt initiera få nya insatser. Om regeringen har för avsikt att i stor utsträckning överlåta ansvaret på myndigheterna att initiera nya insatser bör detta tydligt kommuniceras.

Statskontoret anser att regeringen, i samråd med relevanta myndigheter och intresseorganisationer, bör förtydliga vilka problemområden som är viktigast att prioritera samt vilka insatser som har störst potential att åtgärda dessa problem.

6.1.2 Strategins styrning och samordning är otillräcklig

Statskontoret bedömer att styrningen i dagsläget inte är tillräcklig för att nå upp till regeringens ambition för respektive fokusområde. Det finns även behov av att förbättra samordningen av arbetet.

Roller och ansvar

Roll- och ansvarsfördelningen har i huvudsak bidragit till att legitimera arbetet med strategin och förtydliga myndigheternas ansvar. Statskontoret anser dock att regeringen bör precisera fördelningen av roller och ansvar ytterligare. Regeringen bör även tydligare peka på vilka problem som ska prioriteras och vad som förväntas av myndigheterna för att de ska kunna arbeta effektivt med insatser, samverkan och uppföljning. En precisering av rollen som strategisk myndighet behöver inte inskränka på myndigheternas möjligheter att forma och utveckla sin roll inom respektive fokusområde.

Samordning och samverkan

Statskontoret bedömer att den samordning som ägt rum har bidragit till strategins mål. Det roterande ordförandeskapet har i stort sett fungerat väl men Statskontoret bedömer att myndigheterna kan få mer kontinuitet i arbetet om det samordnande ansvaret åläggs en myndighet. Samverkan har hittills lett till ett erfarenhets- och kunskapsutbyte som inte hade skett utan strategin, den har dock inte bidragit till något konkret samarbete kring insatser eller gemensamt nyttjande av resurser.

Statskontoret bedömer att samordningen och samverkan kan bli bättre mellan de strategiska myndigheterna. Arbetet kan effektiviseras genom

att myndigheterna samverkar om konkreta insatser och använder resurser gemensamt. Myndigheterna bör även ta till vara den kunskap som finns hos intresseorganisationerna.

Statskontoret bedömer att Regeringskansliet haft goda kontakter med strategiska myndigheter och intresseorganisationer. Regeringen bör dock utveckla samordningen eftersom arbetet är tvärsektorielt och behöver förankras i andra politikområden. Den interna samordningen inom Regeringskansliet behöver också tydliggöras för myndigheter och organisationer.

Integrering av hbtq-perspektivet i den ordinarie verksamheten

Alla strategiska myndigheterna har på något sätt arbetat med att integrera ett hbtq-perspektiv i sin ordinarie verksamhet. Det är dock endast två av dem som formellt har ett sådant krav på sig. Statskontoret menar att frågorna kan riskera att nedprioriteras om det saknas formella krav på att integrera hbtq-perspektivet, särskilt som myndigheterna redan har krav på sig att integrera flera andra diskrimineringsgrunder i sitt ordinarie arbete.

6.1.3 Uppföljningen bidrar inte till effektiv styrning av arbetet

Statskontoret bedömer att regeringens styrning av vad som ska följas upp inte lever upp till ambitionen om en resultatutvecklad och långsiktig uppföljning. Kraven på myndigheternas uppföljning är otydliga, de strategiska myndigheterna får i hög grad själva avgöra vad som ska följas upp och det saknas verktyg för uppföljning. Allt detta sammantaget gör det svårt att bedöma graden av måluppfyllnad och att utvärdera vilka insatser som varit effektiva.

Strategins resultat och effekter bör följas upp på ett tydligare och mer enhetligt sätt. Statskontoret bedömer att detta kan bidra till tydligare styrning och ett mer effektivt arbete. Vi anser att regeringen bör överväga någon form av tidsatta och mätbara mål, utöver de allmänna målen som mer illustrerar en politisk vision.

Uppföljning ska utformas med målsättningen att regeringen ska få tillräckligt underlag för att kunna styra.⁵⁷ Vår bedömning är att det krävs någon form av mätbara mål och indikatorer för att lyckas med det. Samtidigt är vi medvetna om att det inte är helt enkelt att ta fram mätbara mål och indikatorer för frågor som rör mänskliga rättigheter. Vår slutsats är dock att det inte behöver handla om uppföljning med hjälp av ett omfattande mål- eller indikatorsystem. Flera myndigheter har också påpekat att de har den kunskap som krävs för att utveckla mätbara mål och indikatorer inom sina områden.

6.2 Slutsatser om insatsernas bidrag till uppsatta mål

Sammantaget bedömer Statskontoret att de nya insatserna med fokus på hbtq-personer som initierats vid eller efter strategins antagande har förutsättningar för att bidra till målen. Statskontoret bedömer att de har bidragit till att höja kunskapen om hbtq-frågor och situationen för hbtq-personer. Exempel på sådana insatser är kunskapshöjande projekt som är riktade mot skola och socialtjänst.

Bidragen till hbtq-organisationer har ökat under de senaste tre åren. MUCF beskriver i en utvärdering av statsbidrag till ideella organisationer att bidraget har stor betydelse för hbtq-organisationernas verksamhet.⁵⁸ Bidraget används bland annat till att utveckla trygga mötesplatser för unga hbtq-personer.

Översynen av lagstiftning kan på sikt bidra till en bättre situation för hbtq-personer. Dessutom har arbetet mot homofobi och transfobi bland unga förutsättningar för att bidra positivt till unga hbtq-personers livssituation.

Statskontoret anser, i likhet med de strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna, att det är problematiskt att strategin endast innehåller ett fåtal nya insatser med fokus på hbtq-personer. Det kan ge

⁵⁷ Statskontoret 2016:26 *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

⁵⁸ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Resultat och effekter – Åtterrapporering av statsbidrag till ideella organisationer 2015*.

ett intryck av låg ambitionsnivå i relation till uppsatta mål och medför höga krav på myndigheterna att själva ta initiativ till nya insatser.

Intervjuundersökningen visar att de allra flesta insatserna skulle ha genomförts även utan strategin. De strategiska myndigheterna har dock haft ett större utbyte av kunskap och erfarenheter än tidigare, vilket har varit positivt för arbetet i stort.

6.3 Avslutande resonemang om strategins utformning utifrån effektkedjan

För att bedöma hur strategins olika delar hänger samman har vi använt en effektkedja (se avsnitt 1.3.4). Vår analys av strategins delar som en effektkedja visar också att det finns en logik i strategins utformning. Vi ser dock att strategins olika delar kan få tydligare koppling till varandra.

Vår analys visar att kopplingen mellan fokusområdenas ambitionsnivåer och problembilden är relativt god. Det är dock oklart hur stora utmaningar som finns för att lösa de identifierade problemen.



Statskontoret bedömer att regeringen gjorde rimliga prioriteringar i form av fokusområden, med tanke på de problem och behov som fanns när strategin antogs.



Statskontoret bedömer också att prioriteringarna i form av insatser i stort är rimliga utifrån de identifierade problemen. Det är dock oklart om de är tillräckliga i förhållande till de övergripande målen och fokusområdenas ambitionsnivåer.



Eftersom det saknas mätbara och tidsatta mål är det svårt att bedöma effekten av vidtagna insatser. Vi bedömer ändå att de nya hbtq-insatserna har förutsättningar för att bidra till målen.



Med effektkedjan som stöd kan Statskontoret konstatera att strategins utformning är logisk men också att arbetet kan bli mer effektivt genom att:

- utveckla mätbara mål
- revidera problembilden och bedöma vilka utmaningar som återstår för att nå målen
- revidera och förtydliga prioriteringarna i arbetet med strategin genom att
 - överväga nya fokusområden och strategiska myndigheter mot bakgrund av en reviderad problembild
 - identifiera prioriterade problemområden och insatser som har potential att åtgärda problemen
- förbättra uppföljningen av strategin i syfte att kunna bedöma effekter på uppsatta mål.

6.4 Rekommendationer om strategins framtida struktur och insatser

I detta avsnitt redogör Statskontoret för uppdragets tredje och sista fråga om hur strategin och arbetet med denna fortsatt bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Vi presenterar sammanlagt nio rekommendationer för det fortsatta arbetet med strategin.

6.4.1 Förtydliga syfte och ambition med strategin

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar syftet och ambitionen med strategin och kommunicerar detta till de berörda myndigheterna och organisationerna.

Ett sådant förtydligande kan göras i dialog med berörda aktörer, i samband med en eventuell revidering av strategin. Vår analys tyder på att å ena sidan regeringen och å andra sidan de strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna har olika syn på syfte och ambition med hbt-strategin. Regeringen har främst velat definiera sina ambitioner för hbtq-området och lägga grunden till ett mer samlat, resultatriktat och långsiktigt arbete. Samtidigt har intervjupersonerna förväntningar på att strategin ska innehålla tydliga prioriteringar, fler konkreta insatser och regelbunden uppföljning av effekter. Dessa skilda uppfattningar skapar otydlighet kring strategin och hur den ska användas, men även kring ansvar och roller. Därför vore det lämpligt att regeringen förtydligar och kommunicerar syftet och ambitionen med strategin.

6.4.2 Revidera problembeskrivningen

Statskontoret föreslår att regeringen ska revidera strategins problembeskrivning, dels för att de problem som hbtq-personer möter i samhället förändrats, dels för att nya kunskaper om hbtq-personers livssituation har tillkommit. Vidare finns en del tidigare studier på området som behöver följas upp, och i vissa fall finns behov av att tydliggöra orsakerna till de problem som lyfts. Syftet är att skapa ett bättre underlag för beslut om insatser. Strategiska myndigheter och intresseorganisationer bör involveras i ett sådant arbete.

6.4.3 Utse fler strategiska myndigheter

Statskontoret anser att regeringen bör överväga att utse Migrationsverket och Skolverket till nya strategiska myndigheter. Problembilden har förändrats under de tre år som gått vilket innebär att insatser på nya områden liksom nya strategiska myndigheter kan behöva övervägas. I princip samtliga intervjupersoner nämner just Migrationsverket och Skolverket i detta sammanhang.

Migrationsverket bör utses till strategisk myndighet för ett nytt fokusområde rörande hbtq-personer som söker asyl i Sverige. Migrationsverket gör individuella bedömningar av personers rätt till skydd i Sverige, bland annat till följd av förföljelse på grund av sexuell läggning, kön eller könsuttryck. Den ökade mängden asylsökande till Sverige under de senaste åren har aktualiserat frågan om hur hänsyn tas till hbtq-personer i asylprocessen.

Skolverket bör utses till strategisk myndighet för fokusområdet Unga hbtq-personer tillsammans med MUCF. Enligt de strategiska myndigheterna är traditionella normer om sexualitet och kön en viktig orsak till diskriminering och kränkande behandling av unga hbtq-personer. Skolan har stora möjligheter att tidigt påverka normer hos barn och unga samt främja likabehandling oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Skolverket är dessutom redan involverat i arbetet med strategin, bland annat via projektet *Öppna skolan* som de genomför tillsammans med MUCF.

6.4.4 Förtydliga roller och ansvar

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar roll- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och de strategiska myndigheterna. Regeringen bör förtydliga vad som förväntas av myndigheterna inom respektive fokusområde och vad som ska följas upp. Detta kan ske genom att regeringen reviderar skrivningar i strategin där man utvecklar myndigheternas roll och ansvar. Ett alternativ är tydligare skrivningar och uppdrag i myndigheternas regleringsbrev. Statskontoret ser också ett värde i att klarlägga Regeringskansliets roll och ansvar till följd av att strategin är tvärsektoriell.

6.4.5 Utse en myndighet med särskilt samordningsansvar

Statskontoret föreslår att regeringen, istället för ett roterande ordförandeskap, utser en myndighet med ett särskilt samordnande ansvar. Detta främst för att stärka kontinuiteten i arbetet, men även för att främja en mer enhetlig uppföljning av myndigheternas arbete.

Regeringens hbt-strategi är tvärsektoriell och berör olika myndigheters ansvarsområden. Samordningsuppdraget bör därför syfta till att stödja

en sektorsövergripande samverkan mellan myndigheter och andra aktörer vars uppdrag och verksamhet har betydelse för hbtq-arbetet. Det bör även vara inriktat på att bygga upp en långsiktig struktur för samverkan mellan olika aktörer.

Myndigheten som får ansvar för samordningen skulle kunna ges i uppdrag att, i samverkan med relevanta aktörer utveckla uppföljningen av hbtq-arbetet samt att sammanställa och presentera information och kunskap på området. Statskontoret konstaterar att hbtq-personers sämre hälsa särskilt lyfts fram i strategin och menar därför att myndigheten även skulle kunna få i uppdrag att, i samverkan med de strategiska myndigheterna, sammanställa och presentera uppföljningar med särskild inriktning på hälsoläget för hbtq-personer. Folkhälsomyndigheten har sedan tidigare i uppgift att följa hälsoläget i befolkningen och skulle därför kunna vara lämpad för en sådan uppgift. De har även ett samordningsuppdrag för det nationella suicidförebyggande arbetet.⁵⁹

Förslaget hänger delvis samman med våra rekommendationer om hur uppföljningen av hbtq-arbetet kan förbättras. Vi bedömer att de strategiska myndigheterna har tillräcklig kunskap för att kunna utarbeta mätbara mål med tillhörande indikatorer och att de bör delta i arbetet med att utveckla uppföljningen.

6.4.6 Integrera ett hbtq-perspektiv i ordinarie verksamhet

Statskontoret föreslår att regeringen, via regleringsbrevet till myndigheterna, ger alla strategiska myndigheter i uppdrag att integrera ett hbtq-perspektiv i den ordinarie verksamheten. Utan en särskild skrivning om detta finns en risk för att frågan nedprioriteras. En skrivning i myndigheternas regleringsbrev skulle också legitimera hbtq-arbetet och ge det extra tyngd. Vi är dock medvetna om att det finns en form av ”perspektivträngsel” inom myndigheterna och att man inte utan vidare kan ställa krav på att ett visst perspektiv ska integreras i myndigheternas ordinarie verksamhet. En generell integrering av hbtq-perspektivet i all verksamhet kan därför vara både övermäktig och ineffektiv. En möjlig lösning

⁵⁹ Regeringsbeslut 2015-05-28 *Uppdrag att samordna det nationella suicidförebyggande arbetet.*

är att myndigheterna själva får i uppdrag att peka ut områden i sin verksamhet där de bedömer att hbtq-perspektivet är särskilt relevant.

Statskontoret bedömer att en mer enhetlig styrning med krav på integrering av hbt-strategin i den ordinarie verksamheten skulle göra arbetet med strategin mer effektivt.

6.4.7 Förtydliga hur uppföljningen ska gå till

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar vilka resultat och effekter som uppföljningen ska fokusera på. Detta kan ske dels genom en precisering i myndigheternas regleringsbrev, dels genom krav på uppföljning i relation till mätbara mål (se avsnitt 6.4.8).

En tydligare skrivning i myndigheternas regleringsbrev kan bidra till en mer enhetlig och överskådlig lägesbild av hbtq-arbetet. Med en enhetligare uppföljning får regeringen också bättre underlag för att styra arbetet samtidigt som det blir tydligare för myndigheterna hur de ska arbeta. I förlängningen ökar förutsättningarna för att bedöma graden av måluppfyllnad.

6.4.8 Ta fram mätbara mål

Statskontoret föreslår att regeringen bör överväga att komplettera de nuvarande övergripande målen med ett begränsat antal mätbara mål som kan användas i resultatstyrningen.

Målen skulle kunna ha koppling till ett eller flera prioriterade problemområden och gälla under en avgränsad tidsperiod, för att därefter följas upp och revideras med hänsyn till nya prioriteringar. Ett sådant mål skulle exempelvis kunna vara att andelen hbtq-personer som upplever att de får ett gott bemötande av offentliga instanser ska öka. Som ett stöd i uppföljningen av mätbara mål kan regeringen överväga att ta fram ett antal indikatorer som är kopplade till dessa mål. Mål och indikatorer bör vara meningsfulla och legitima och de bör därför utformas tillsammans med de strategiska myndigheterna. Vi bedömer att förslaget skulle underlätta uppföljningen av både arbetet med strategin och graden av måluppfyllnad. Det övergripande syftet är att uppföljningen ska ge regeringen det underlag den behöver för att kunna styra arbetet.

Sammantaget menar Statskontoret att ett begränsat antal mätbara mål och indikatorer, som utvecklas i samarbete med de strategiska myndigheterna som komplement till befintliga övergripande mål, på ett effektivt sätt kan bidra till en förbättrad uppföljning och styrning. Vår bedömning är att framtagande av mål och indikatorer skulle kräva en relativt liten insats i förhållande till den nytta som skulle genereras.

6.4.9 Ta fram en strategisk inriktning för insatserna

Regeringen bör utveckla en strategisk inriktning för strategins insatser. Utgångspunkten bör vara en reviderad problemanalys, en bedömning av avståndet mellan nuläge och mål samt en analys av vilka insatser som är mest effektiva för att nå målen.

Regeringen bör tillsammans med de strategiska myndigheterna och intresseorganisationerna gemensamt analysera och besluta vilka problemområden och insatser som bör prioriteras. Exempel på sådana problemområden kan vara hbtq-personers hälsa, bemötandefrågor eller verksamheter såsom skola, vård och socialtjänst.

Statskontorets intervjuundersökning visar att flera strategiska myndigheter och intresseorganisationer efterfrågar tydligare strategiska prioriteringar i hbt-strategin. Statskontoret anser att en strategisk inriktning av insatserna är nödvändig för att nå störst effekt med befintliga resurser.

Referenser

Diskrimineringsombudsmannens årsredovisningar för 2014 och 2015.

Ds 2015:38 *Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit.*

Folkhälsomyndigheten (2014) *Utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer bland homo- och bisexuella personer - Resultat från nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor.* (ISBN 978-91-7603-006-6).

Folkhälsomyndigheten (2015) *Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner – En rapport om hälsoläget bland transpersoner i Sverige.* (ISBN 978-91-7603-474-3).

Folkhälsomyndigheten (2016) *Rätten till hälsa – Hur normer och strukturer inverkar på transpersoners upplevelser av sexuell hälsa.* (ISBN 978-91-7603-678-5).

Folkhälsomyndighetens årsredovisningar för 2014 och 2015.

Kommittédirektiv 2016:102 *Stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner.*

Migrationsverket 2016:2 *Effektiviteten i asylprövningen.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Resultat och effekter 2015 – Återrapportering av statsbidrag till ideella organisationer.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors årsredovisningar för 2014 och 2015.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Resultat och effekter – Återrapportering av statsbidrag till ideella organisationer 2015.*

Myndighetens för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Öppna skolan! Om hbtq, normer och inkludering i årskurs 7–9 och gymnasiet.* (ISBN 978-91-85933-88-4).

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Riksställningar.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Forum för levande historia.

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2016 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2016 avseende Folkhälsomyndigheten.

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2016 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2016 avseende Statens kulturråd.

Regeringsbeslut 2013-12-12 Strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Regeringsbeslut 2015-05-28 Uppdrag att samordna det nationella suicidförebyggande arbetet.

Riksställningar (2015) Museerna och hbtq - En analys av hur museer och andra utställare kan belysa perspektiv rörande homosexuella, bisexuella, transpersoner och queera personer. iVisby Tryckeri AB.

Socialstyrelsen (2015) Att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter – Förutsättningar och exempel. (ISBN 978-91-7555-291-0).

Socialstyrelsen (2015) God vård av vuxna med könsdysfori – Nationellt kunskapsstöd. (ISBN 978-91-7555-306-1).

Socialstyrelsen (2016) Fördelningslista statsbidrag till kommuner och landsting i syfte att öka kunskapen om hbt-personers situation 2016. (Dnr 9.1–15443/2015).

Socialstyrelsen (2016) *Kunskapsstyrning för socialtjänst – Förstudie inför framtagandet av ett kunskapsstöd till socialtjänsten om hbtq-perspektivet*. (Dnr 6184/2016).

Socialstyrelsen (2016) *Psykisk ohälsa bland personer i samkönade äktenskap*. (Artikelnummer 2016-2-23).

Socialstyrelsens årsredovisningar för 2014 och 2015.

SOU 2011:29 *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009*.

SOU 2014:91 *Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering*.

Statens kulturråds årsredovisningar för 2014 och 2015.

Statskontoret 2015:2 *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*.

Statskontoret 2016:26 *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*

Statskontoret 2015:9 *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*.

Ungdomsstyrelsen 2010:2 *HON HEN HAN En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*.

Elektroniska källor

Forum för levande historia. *HBTQ, normer & makt – Om dina och mina rättigheter och våra möjligheter att vara de vi vill vara*.

Tillgänglig: <http://www.levandehistoria.se/press/release/2015/nytt-klassrumsmaterial-mot-homo-bi-och-transfobi> (2016-10-25).

ILGA-Europe. (2016) *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2016*.

Tillgänglig: http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/annual_review_2016-for_web.pdf (2016-10-26).

ILGA (2016) *Rainbow Europe. About*. Tillgänglig: <http://rainbow-europe.org/about> (2016-10-26).

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 6
2016-06-22 Ku2016/01608/DISK

Kulturdepartementet



Statskontoret
Box 8110
10420 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om utvärdering av regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att utvärdera regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Statskontoret ska analysera i vilken utsträckning de statliga insatserna och strukturen i strategin har bidragit till att uppfylla strategins övergripande mål.

Statskontoret ska utifrån ovanstående lämna förslag eller rekommendationer på hur de fortsatta insatserna och strukturen bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Rekommendationerna som föreslås ska rymmas inom befintliga utgiftsramar.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 16 december 2016.

Ärendet

Regeringen beslutade den 12 december 2013 att anta en strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (A2013/04750/DISK). Strategin syftar till att skapa förutsättningar för ett förverkligande av hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter i praktiken. Det övergripande målet är lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Strategin utgörs av en struktur bestående av ett antal fokusområden och strategiska myndigheter. De fokusområden som identifierats utgår från en nulägesanalys och bedöms vara av särskild betydelse för arbetet med att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. För varje fokusområde finns en uttalad ambition som utgår från de av regering och

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Drottninggatan 16
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax
E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

riksdag redan beslutade målen för respektive politikområde. Genom dessa ger regeringen sin syn på vad som bör eftersträvas inom de olika fokusområdena. I syfte att åstadkomma en varaktig förändring samt en strukturerad uppföljning utsågs Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Statens kulturråd samt Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten till strategiska myndigheter som ska verka för de uttalade ambitionerna inom vissa av fokusområdena.

Fokusområdena är:

- Våld, diskriminering och andra kränkningar
- Unga hbt-personer
- Hälsa, vård och sociala tjänster
- Privat- och familjeliv
- Kulturområdet
- Civila samhället

I strategin fastslås att regeringen ska ha det övergripande ansvaret för samordning, uppföljning och styrning av strategin och att Regeringskansliet regelbundet bör samråda med företrädare för hbt-organisationer i syfte att bidra med kunskap och erfarenheter. Vidare framgår att en uppföljning av strategin planeras till 2017.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen vill se ett Sverige där alla människor erkänns för vilka de är, får rätt att definiera sig själva och har tillgång till lika rättigheter. Utgångspunkten för strategin var att befintliga strukturer och verksamhetsområden ska kunna garantera allas mänskliga rättigheter, men att det krävdes insatser för att säkerställa detta och en struktur för genomförande och uppföljning. Inom ramen för strategin har en rad insatser och reformarbete genomförts som stärkt hbtq-personers rättigheter. Samtidigt finns fortfarande betydande utmaningar. Nya rapporter bekräftar bl.a. att hbtq-personer alltjämt är en utsatt grupp i samhället. För att säkerställa ett fortsatt långsiktigt arbete för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck bedömer regeringen att en samlad utvärdering av strategins insatser och strukturens utformning är nödvändig.

På regeringens vägnar

Alice Bah Kuhnke

Elin Jakobsson Viklund

Kopia till
Statsrådsberedningen/REV
Justitiedepartementet/KRIM
Utrikesdepartementet/FMR
Socialdepartementet/FS
Socialdepartementet/FST
Socialdepartementet/JÄM
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA SFÖ
Finansdepartementet/OFA ESA
Finansdepartementet/OFA K
Utbildningsdepartementet/UF
Utbildningsdepartementet/S
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM
Arbetsgivarverket
Diskrimineringsombudsmannen
Folkhälsomyndigheten
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor
Socialstyrelsen
Statens kulturråd