Kortlægning af good practice og effekter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestillingsvurdering på udvalgte serviceområder - på statsligt niveau

Kortlægning af good practice og effekter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestillingsvurdering på udvalgte serviceområder på statsligt niveau

Rapport udarbejdet af Oxford Research A/S
for
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Ligestillingsafdelingen

Rapporten er finansieret af
Nordisk Ministerråd

Udgivelsesår
September, 2014

Om Oxford Research
Knowledge for a better society

Oxford Research er en specialiseret videnvirksomhed med fokus på velfærdsområderne og erhvervs- og regionaludvikling.

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet. Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

Oxford Research er grundlagt i 1995 og har selskaber i Danmark, Norge, Sverige og Finland. Oxford Research er en del af Oxford Gruppen.

Oxford Research A/S
Falkoner Alle 20, 4.
2000 Frederiksberg C
Danmark
(+45) 33 69 13 69
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Indhold

LIGESTILLING I EN TVÆRNORDISK KONTEKST 1
Indarbejdelse af ligestilling i lovgivning og aktiviteter 1
Formål med kortlægningen 2
Hvad viser kortlægningen? 3
Læsevejledning 4

1. DE NATIONALE KONTEKSTER FOR LIGESTILLINGSVURDERING 5
1.1 Danmark 5
1.1.1 Den politiske kontekst 5
1.1.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet 10
1.1.3 Vinkler på ligestilling 12
1.2 Finland 13
1.2.1 Den politiske kontekst 13
1.2.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet 15
1.2.3 Vinkler på ligestilling 16
1.3 Island 17
1.3.1 Den politiske kontekst 17
1.3.2 Økonomiske rammer for ligestillingsområdet 20
1.3.3 Vinkler på ligestilling 20
1.4 Norge 22
1.4.1 Den politiske kontekst 22
1.4.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet 25
1.4.3 Vinkler på ligestilling 26
1.5 Sverige 28
1.5.1 Den politiske kontekst 28
1.5.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet 30
1.5.3 Vinkler på ligestilling 32

2. TVÆRGÅENDE ANALYSE 35
2.1 Politikker og målsætninger 36
2.2 Det konkrete arbejde med ligestillingsvurdering 41
2.2.1 Anvendelse af dokumentation 41
2.2.2 Anvendelse af dokumentation i forhold til kommunikationsmateriale 44
2.2.3 Fordeling af midler 46
2.2.4 Redskaber til ligestillingsvurderinger 48
2.3 Resultater og effekter 54
2.3.1 Opnåede resultater og effekter af arbejdet med ligestillingsvurdering 54
2.3.2 Forventede effekter af arbejdet med ligestilling 57

3. KONKLUSION OG ANBEFALINGER 59

4. METODE 65
4.1 Det kvantitative datagrundlag 65
4.1.1 Analyser 66
4.2 Good practice eksempler 67
4.2.1 Udvælgelsen af cases 67

4.2.2 Beskrivelse af de nationale kontekster for Ligestillingsvurdering 68
4.2.3 Intern og ekstern validitet 68

Ligestilling i en tværnordisk kontekst

De nordiske lande er generelt karakteriseret ved et omfattende fokus på kønsligestilling og har historisk haft en høj grad af ligestilling mellem kvinder og mænd og piger og drenge sammenlignet med andre lande. Dette gør sig gældende i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet, i det politiske system og i samfundet generelt. De nordiske lande ligger højt på European Institute for Gender Equality's ligestillingsindex fra 2013: Sverige som nummer et, Danmark som nummer to og Finland som nummer tre – Norge og Island er ikke inkluderet i pågældende ligestillingsindex[1], da de ikke er medlem af EU. Norge og Island er imidlertid inkluderet i World Economic Forum's årlige rapport 'Global Gender Gap Index', hvor Island har ligget nummer et fem år i træk. I den seneste rapport fra 2013 ligger Finland, Norge og Sverige lige efter Island, og Danmark ligger på en ottende plads, når det gælder graden af ligestilling mellem kønnene. I 2013 har samtlige nordiske lande en score på over 78 pct. på indexet, det vil sige, at de samlet på de forskellige indikatorer, som eksempelvis uddannelse og sundhed, vurderes at have over 78 pct. ligestilling[2].

Til trods for de nordiske landes høje rangeringer i internationale sammenligninger vedrørende ligestilling mellem kønnene arbejder mænd og kvinder stadig i forskellige erhverv og besidder forskellige positioner. Kvinder arbejder eksempelvis oftere på deltid, har højere sygefravær, tager større ansvar for ulønnet arbejde i hjemmet og indtager betydeligt færre pladser end mænd i bestyrelser for børsnoterede selskaber.[3] Ligeledes er der flere drenge i specialklasserne, drengene trives dårligere i daginstitutionerne, mænd har kortere levetid, de lider af flere livsstilssygdomme og har oftere et misbrugsproblem. Samtidig går mænd ikke til læge i samme omfang som kvinder, og mænd tager i flere nordiske lange kortere orlov, når de bliver forældre, end kvinder. Traditionelle forestillinger om køn – om hvad drenge og piger kan og skal uddanne sig til og arbejde med – spiller stadig en rolle, når der skal vælges en uddannelse, hvilket bidrager til at fastholde et kønsopdelt arbejdsmarked.

Forskellen viser, at det på nogle områder er relevant at tænke køn med ind, når man planlægger og iværksætter ydelserne til borgerne, så kvinder og mænd reelt har lige muligheder i adgangen til og i brugen af ydelserne.

Indarbejdelse af ligestilling i lovgivning og aktiviteter

Arbejdet med ligestillingsvurdering af offentlige myndigheders ydelser kan ses som led i de nordiske landes ligestillingsprocesser. Ligestillingsvurdering brød igennem som en international strategi på kvindekonferencen i Beijing i 1995. Siden 1997 har de nordiske lande gennem EU været forpligtiget til at tænke ligestilling ind i alle politikområder, hvilket Island og Norge ligeledes har valgt at følge. Begrebet ligestillingsvurdering dækker over en metode, som handler om at indarbejde et køns- og ligestillingsperspektiv i offentlig forvaltning og planlægning, hvor

Gender Mainstreaming på Nordisk

- Danmark "Ligestillingsvurdering"
- Finland "Integrering av könsperspektiv/Jämstallhetsintegrering"
- Island «Kynjasamþætting/kønsintegrering"
- Norge "Sektoransvar for integrering av kjønnslikestilling"
- Sverige "Jämställhetsintegrering"

[1] European Institute for Gender Equality, 2013, Gender Equality Index Report
[2] The World Economic Forum, 2013, The Global Gender Gap Report 2013
[3] Callerstig (2014) Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations. Doctoral Thesis, Linköping University.

køn kan have en betydning.[4] Det handler om, at de politiske beslutninger, der træffes, bliver til på baggrund af et oplyst grundlag og på baggrund af en bevidsthed om, at køn er en faktor, der har stor betydning for alle politikområder.[5]

Kerneydelser/Velfærdstjenester/core services i den offentlige sektor

Begrebet kerneydelser refererer til de tilbud, offentlige myndigheder stiller til rådighed for borgerne. Tilbuddene, der også kan kaldes velfærdstjenester eller borgerrettede serviceydelser, dækker primært over fagspecifikke opgaver i den offentlige sektor, eksempelvis:

- Forebyggende sundhedsindsatser
- Anlæg og vedligehold af cykelstier
- Tildeling af kulturtilskud
- Drift af plejehjem
- Pasningstilbud til børnefamilier
- Offentlig transport og vedligehold af veje
- Beskæftigelsesindsats
- Undervisningstilbud

På engelsk oversættes begrebet kerneydelser i den offentlige sektor til core services in the public sector.

Når ligestilling indarbejdes i lovgivning og aktiviteter, fokuseres der på, hvorvidt de forskelle, der må være mellem mænd og kvinder på et givent fagområde, giver anledning til særlige indsatser, eller til at den indsats, der arbejdes med, skal udformes anderledes for at nå den relevante målgruppe. Det vil ofte være nødvendigt at koble køn med andre parametre fx uddannelse, civilstand, etnicitet, alder mv. for at få et tilstrækkeligt præcist billede af målgruppen og dermed grundlag for at målrette indsatsen mv.[6]

Baggrunden for kravet om ligestillingsvurdering er blandt andet at undgå uhensigtsmæssige konsekvenser for ligestillingen mellem kønnene i tilsyneladende kønsneutrale politikker. Endvidere er tanken, at et øget fokus på ligestilling både vil være en gevinst for samfundet og for den enkelte borger, fordi det skaber mere kvalitet i lovgivning, ydelser m.m. Der er enighed om på tværs af de nordiske lande at benytte ligestillingsvurdering som metode i arbejdet med ligestilling.

Fælles for de nordiske lande kan der identificeres en række udfordringer med ligestillingsarbejdet og ligestillingsvurdering på statsligt niveau, hvor erfaringer viser, at ligestilling bliver indtænkt og indarbejdet i varierende grad, når det gælder statens kerneydelser, som er rammesættende for de velfærdstjenester, som er rettet direkte mod borgerne. Dette kommer blandt andet til udtryk i indeværende kortlægnings indledende research.

Det vurderes derfor, at der fortsat på tværs af de nordiske lande er behov for viden om, hvordan de offentlige myndigheder i praksis benytter ligestillingsvurderinger i forhold til politikområder og kerneydelser. Det danske ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold iværksatte derfor en tværnordisk kortlægning af ligestillingsvurdering i de nordiske lande (Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige), som Oxford Research har gennemført. Nordisk Ministerråd har finansieret kortlægningen, og Ligestillingsafdelingen i det danske ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har været projektleder.

Formål med kortlægningen

Kortlægningen identificerer og beskriver udvalgte områder inden for stat og kommune på tværs af Norden, hvor ligestillingsvurdering af ydelser vurderes at være relevant, og hvor ligestillingsvurdering vil kunne bidrage til at skabe effektiv ressourceanvendelse, øget kvalitet for borgerne og fremme ligestilling. Kortlægningen skal bidrage

[4] De nordiske landes definitioner af ligestillingsvurdering bygger alle på Europarådets definition, se: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/index_en.asp

[5] Mainstreamingsnetværket af 2005, januar 2012: Et Danmark der står sammen – om ligestilling. Mainstreaming af regeringsgrundlaget

[6] Den danske strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, februar 2013

til styrket erfaringsudveksling på tværs af Norden og inspirere beslutningstagere såvel som praktikere til øget fokus på ligestilling og ligestillingsvurdering af lovgivning og tiltag, som skaber rammer for de borgernære kerneydelser.

Kortlægningen baseres på studier af good practice cases for ligestillingsvurdering på henholdsvis statsligt og kommunalt niveau samt en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige ministerier i Norden. Kortlægningen afrapporteres i to rapporter på henholdsvis statsligt og kommunalt niveau. **Indeværende rapport fokuserer på ligestillingsvurdering i staten.** Fokus er særligt på det konkrete arbejde med ligestillingsvurdering i ministerierne, det vil sige, hvordan køn og ligestilling kan tænkes ind i de ydelser, fx lovgivning som sætter rammerne for de borgernære kerneydelser, og hvilke resultater og effekter dette kan medføre. Kortlægningen beskæftiger sig således ikke med ligestilling på personaleområdet.

Kortlægningen er gennemført i perioden juni 2013 til juni 2014 af Oxford Research i Danmark i samarbejde med Oxford Research selskaberne i Sverige, Norge og Finland. Der har desuden været tilknyttet en række nationale eksperter, Karen Sjørup, Eva Wittbom og Dag Ellingsen. Desuden har den tværnordiske ministerielle referencegruppe for ligestilling løbende fungeret som referencegruppe i kortlægningsprocessen.[7]

Den kvantitative dataindsamling er foregået i perioden fra december 2013 til april 2014, mens den kvalitative dataindsamling er foregået i april og maj 2014 på de skandinaviske sprog samt engelsk i Island. Afrapporteringen af cases er udarbejdet på dansk, norsk, svensk samt engelsk. Casebeskrivelserne findes i sin fulde længde i bilag 1. Bilag 2 indeholder en tabelrapport med frekvenstabeller over spørgeskemaundersøgelsens spørgsmål opdelt per land.

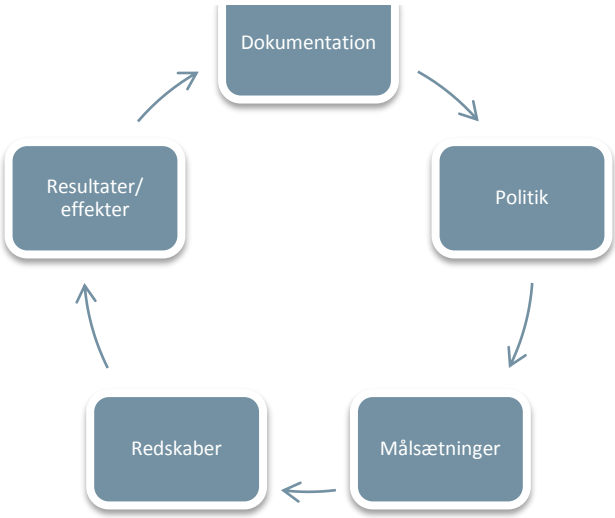
Hvad viser kortlægningen?

Kortlægningen viser, at der er stor variation i forhold til, hvordan der arbejdes med ligestillingsvurdering af ministeriernes kerneydelser på tværs af de nordiske lande. Forskellene på tværs af landene hænger i høj grad sammen med de nationale kontekster, herunder både politiske, økonomiske og kulturelle forhold, som påvirker, hvordan der arbejdes med ligestillingsvurdering. Til trods for, at der er forskellige forudsætninger og tilgange til arbejdet med ligestillingsvurdering, kan der udledes en række konklusioner, som har betydning for samtlige ministeriers arbejde med ligestillingsvurdering uafhængigt af landespecifikke kontekstfaktorer.

Model for ligestillingsvurdering

På baggrund af den tværgående analyse af de nordiske ministeriers arbejde med ligestillingsvurderinger kan der udledes en model for arbejdet med ligestillingsvurdering. Modellen beskriver, hvordan forskellige led i arbejdet med ligestillingsvurdering hænger sammen og gensidigt påvirker hinanden.

Model for ligestillingsvurdering



For at kunne opnå **resultater** i forhold til kerneydelsen (øget kvalitet) og **effekter** på ligestilling af en given indsats, er det nødvendigt, at alle led i modellen gennemføres. Det vil sige at:

- **Kønsopdelt data bruges til udarbejdelse af politikker**
- **At resultater og effekter i forhold til ligestilling dokumenteres**
- **At der udarbejdes politikker på ligestillingsområdet**

[7] Sverige har fået ny regering efter dataindsamlingen på indeværende kortlægning er afsluttet.

- **At der opstilles konkrete målsætninger og målbare indikatorer**
- **At der udvikles og anvendes redskaber til gennemførelse af ligestillingsvurderinger.**

Modellen for ligestillingsvurderinger viser, at ministerierne ved at foretage ligestillingsvurderinger vil opnå resultater i form af øget kvalitet i kerneydelsen, idet kerneydelsen bliver kvalificeret og målrettet som følge af ligestillingsvurderingerne. Øget kvalitet i kerneydelsen betyder, at en differentieret indsats i forhold til køn skal tilbydes, hvorved der skabes lige muligheder for begge køn. Dette har betydning for effekter for ligestilling, i det lige muligheder for kønnene resulterer i øget ligestilling.

Resultater og effekter af ligestillingsvurderinger

Læsevejledning

Efter denne indledning stiller Oxford Research i **kapitel 1** skarpt på de forskellige nationale kontekster for ligestillingsvurdering i henholdsvis Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige som er nødvendige for at kunne vurdere og forstå de enkelte ministeriers arbejde samt good practice cases. I **kapital 2** præsenteres den tværgående analyse af spørgeskemaundersøgelsen blandt de nordiske ministerier, som eksemplificeres via 11 udvalgte good practice cases. I **kapitel 3** konkluderer og perspektiverer vi den samlede analyse af arbejdet med ligestillingsvurdering på statsligt niveau i Norden, og Oxford Research opstiller i dette kapitel anbefalinger til det fremadrettede arbejde med at integrere ligestillingsvurdering i statens udvikling af kerneydelserne. Til slut i **kapitel 4** præsenteres kortlægningens metoder og kilder.

1. De nationale kontekster for ligestillingsvurdering

Nærværende kapitel beskriver de nationale rammebetingelser og kontekster for ligestillingsvurdering i de respektive lande og giver dermed et solidt udgangspunkt for forståelsen og fortolkningen af kortlægningens enkelte good practice cases samt den analyse, der foretages på tværs af casene. Hvert afsnit indeholder en beskrivelse af den politiske, økonomiske og kulturelle kontekst, som er udgangspunkt for arbejdet med ligestilling i de fem nordiske lande, der er en del af indeværende kortlægning: Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Kapitlet sætter fokus på arbejdet med ligestillingsvurdering i den kommunale del af det offentlige system, men de respektive landeafsnit omhandler tillige nationale, regionale og lokale faktorer, da kommunerne i høj grad styres af de nationale rammebetingelser.

En stor del af lovgivningen på ligestillingsområdet er i de lande, som er medlem af EU, oftest betinget af EU-direktiver, hvilket kan have stor betydning for de konkrete rammebetingelser. Det er dog ikke alle nordiske lande, som er medlem af EU. Det gælder i dette tilfælde Norge. For de øvrige lande vil det fremgå af landeafsnittene, hvis og i så fald hvordan EU direktiverne spiller ind på ligestillingsområdet.

Følgende nationale beskrivelser skal ikke opfattes som en fuldstændig redegørelse af ligestillingspolitik, -lovgivning og –diskussioner i et historisk perspektiv i de nordiske lande, men snarere en beskrivelse af en række strømninger og tendenser på området. De nationale afsnit er struktureret, så de så vidt muligt stemmer overens, der vil dog være kontekstuelle forskellige mellem de nordiske lande, som har betydning for denne struktur.

1.1 DANMARK

I dette afsnit zoomer vi ind på Danmark og rammebetingelserne for ligestillingsvurdering i en dansk kontekst.

1.1.1 Den politiske kontekst

I Danmark blev ligestillingspolitikken institutionaliseret på nationalt niveau i 1975 via oprettelsen af Ligestillingsrådet, som var et råd og et sekretariat direkte under statsministeren. Forud for dette gik en stadig voksende politisk organisering på græsrodsplan i forhold til ligestilling og kvindefrigørelse, blandt andet i de såkaldte Femø-lejre, som tiltrak feminister fra hele Norden.

Den første danske lovgivning på ligestillingsområdet kom med henholdsvis 'Lov om ligeløn' fra 1976 og 'Lov om ligebehandling' fra 1978. Begge love blev udarbejdet i forlængelse af EU-direktiver. Lov om ligeløn gjaldt de områder, som ikke i forvejen var dækket af de ligelønsbestemmelser, der kom ind i de kollektive overenskomster fra 1973, mens Lov om Ligebehandling retter sig mod arbejdsmarkedet og forbød forskelsbehandling på grundlag af køn, fx ved annoncering, ansættelse og afskedigelse.

I Danmark affødte 1990'ernes internationale fokus på ligestilling debatter i det danske folketing, og i 1999 fik Danmark sin første danske minister for ligestilling. I denne forbindelse blev en ny ligestillingslov vedtaget i 1999 (trådte i kraft i 2000). Denne lovgivning var både den første nordiske lovgivning om ligestilling uden for arbejdsmarkedet, og en lovgivning som gik forud for den EU-retlige udvikling på området. Desuden blev organisationsstrukturen

Danmarks ligestilling i tal

- Beskæftigelsen (2012) for personer i alderen 20-64 år var for mænd 75,2 % og for kvinder 70 %.
- Arbejdsløshedsraten (2013) er 6,7 % for mænd og 7,3 % for kvinder.
- Lønforskellen mellem kønnene er 12,9 % i den offentlige sektor og 17,7 % i den private sektor.
- Kvinder fik fuld stemmeret i 1915

Kilde: Eurostat

på ligestillingsområdet ændret. Dette betød, at Ligestillingsrådet blev nedlagt og erstattet af tre institutioner. For det første Ligestillingsnævnet, som var en uafhængig instans, der behandlede konkrete klager om diskrimination som følge af køn, både på og uden for arbejdsmarkedet. For det andet den ministerielle Ligestillingsafdeling, som arbejder med ligestilling på tværs af samtlige ressortområder. For det tredje Videnscenter for Ligestilling, som havde til formål at arbejde for at informere og skabe debat om ligestilling mellem kønnene samt danne grundlag for at indarbejde ligestilling i politik, planlægning og forvaltning. Organisationsstrukturen indgik i en samlet ligestillingslov, hvor en række af de tidligere ligestillingslove med få justeringer blev inkorporeret. Videnscentret blev dog nedlagt i 2002 som følge af regeringsskifte, og siden blev ligestillingsnævnet lavet om til et generelt ligebehandlingsnævn i 2009[8], som behandler alle typer af diskrimination, og enheden for ligestilling blev oprettet i Institut for Menneskerettigheder. Derudover blev Ligestillingsafdelingen lagt ind under Ministeriet for Ligestilling og Kirke, og siden ministerrokaden i februar 2014 blev afdelingen borgeransvarshavende og politisk placeret under Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Ligestillingslovens formål er at fremme ligestilling og lige værd mellem kvinder og mænd. Det følger af ligestillingsloven, at kvinder og mænd skal behandles på lige vilkår inden for den offentlige forvaltning og inden for erhvervsmæssig og almen virksomhed. Det betyder, at der ikke må finde vilkårlig forskelsbehandling sted mellem kvinder og mænd. Forbuddet omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling.

Direkte forskelsbehandling omfatter beslutninger, handlinger, begrundelser og valg af kriterier, hvor motivet er at forskelsbehandle kvinder og mænd. Omfattet af forbuddet er dermed ikke kun de tilfælde, hvor der udtrykkeligt lægges vægt på det pågældendes køn, men kan også omfatte tilfælde, hvor der lægges vægt på andre kønsspecifikke forhold, fx graviditet. Forbuddet mod forskelsbehandling gælder på den anden side ikke, hvis forskelsbehandlingen er begrundet i saglige og objektive forhold, der ikke er begrundet i køn. Indirekte forskelsbehandling omfatter forhold, handling, beslutninger, begrundelser mv., der i praksis har en kønsskæv effekt. Motivet er for så vidt underordnet, hvis effekten er kønsskæv.

Ligestillingsloven rummer bestemmelser om sammensætningen af offentlige udvalg, kommissioner og lignende samt kønssammensætning af bestyrelser og andre kollektive ledelsesorganer inden for den statslige forvaltning. Derudover indeholder ligestillingsloven forpligtelser i forhold til indarbejdelse af ligestilling i al planlægning og forvaltning samt udarbejdelsen af ligestillingsredegørelser, som uddybes i nedenstående afsnit.

Lovkrav på ligestillingsvurderingsområdet

Danmark er internationalt forpligtet ifølge CEDAW konventionen (Konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder) og ifølge EU-traktatens artikel 2 og 3 til "*at indarbejde et ligestillingsaspekt i alle sine politikker og aktiviteter*". Med vedtagelsen af ligestillingsloven i 2000 blev kønsmainstreaming den overordnede ligestillingsstrategi i Danmark, idet Ligestillingslovens § 4 indeholder en forpligtelse for alle offentlige myndigheder til at arbejde for at fremme ligestilling både i forhold til borgerne og i forhold til myndighedernes forvaltningsområde og personale. Myndigheder skal i overensstemmelse med mainstreamingprincippet indarbejde ligestilling i al offentlig planlægning og forvaltning.[9] Dette foregår primært via 'Ligestillingsvurdering', tidligere betegnet kønsmainstreaming, som handler om at integrere køn og ligestilling i kerneopgaverne – i fx trafikplanlægning, i fødevareoplysning, i aktivering af ledige osv. Ansvaret for at indarbejde ligestilling i alle aktiviteter ligger således hos den enkelte myndighed, mens ligestillingsministeren er ansvarlig for fremdrift og monitorering i forhold til regeringens samlede ligestillingspolitik.[10] Ligestillingsloven indeholder dog ingen sanktioner for tilsidesættelse af pligten til at indarbejde ligestilling i alle aktiviteter.[11] Ligestillingsloven pålægger i den forbindelse ministerier, kommuner og

[8] 2007/2 LSF 41
[9] Prof. Dr. jur. Ruth Nielsen, "Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser", udarbejdet for Institut for Menneskerettigheder, 2013.
[10] Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, februar 2013
[11] J.nr. 7100301-12.

visse andre statslige organisationer og virksomheder en pligt til at udarbejde redegørelser for ligestilling, som indberettes til ministeren for ligestilling hvert andet år.

Ligestillingspolitiske mål, strategier og handlingsplaner for ligestilling

Den siddende regering udarbejder årligt en Perspektiv- og handlingsplan for arbejdet med ligestilling. Da den nuværende regering tiltrådte i 2011, var det med et regeringsprogram med store ligestillingsmæssige satsninger, herunder ville regeringen blandt andet udvide fædres rettigheder til barselsorlov og kriminalisere prostitutionskunder. Disse krav har regeringen imidlertid siden fraveget. I Perspektiv- og handlingsplanen fra 2014 sætter regeringen derimod fokus på følgende fire indsatsområder:[12]

- Ligestilling som en basal ret, herunder initiativer, som dels fremmer ligestilling i etniske minoritetsmiljøer præget af høj grad af social kontrol, dels initiativer som arbejder med vold i familien og i nære relationer.

- Ligestilling i det offentlige, hvor initiativer fra strategien for ligestillingsvurdering i det offentlige gør sig gældende.

- Temabaseret ligestilling med fokus på initiativer, som fremmer kvinder i forskning og ledelse, øget ligestilling på arbejdsmarkedet samt nedbrydning af det kønsopdelte uddannelsesvalg.

- Ligestilling i et globalt perspektiv, herunder proaktiv deltagelse i det globale ligestillingsarbejde, fx i FN. Desuden videreudvikling af ligestillingsarbejdet i EU og i nordisk regi.

Under hvert område er en række konkrete initiativer. Udover initiativer for at modvirke tvang og øge ligestillingen mellem nydanske piger og drenge, sættes der i 2014 initiativer i gang for at bekæmpe vold i familien og i nære relationer. Regeringen har også fortsat fokus på ligestilling på arbejdsmarkedet. Der er blevet vedtaget en ny lovgivning, der styrker den kønsopdelte lønstatistik og dermed indsatsen for ligeløn. Desuden har man igangsat et forskningsprogram (YDUN), der skal få flere kvindelige forskningstalenter i spil. Som led i indsatsen fortsættes arbejdet for, at det offentlige skal blive bedre til at tage højde for de forskelle, der kan være i kønnenes adfærd, ressourcer og behov. Køn skal tænkes ind i de offentlige kerneydelser, fordi det kan bidrage til højere kvalitet, en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne og fremme af ligestillingen.[13]

De offentlige myndigheders arbejde med ligestilling

I forhold til de offentlige myndigheders konkrete arbejde med ligestilling har regeringen siden 2002 iværksat to tværministerielle handlingsplaner med fokus på primært staten. Evalueringen af handlingsplanen 2002 – 2006[14] peger på, at projektet har bidraget til at sætte ligestillingsvurdering på dagsordenen, men at det overordnet set ikke er lykkedes at integrere køns- og ligestillingsperspektivet i centrale dele af ministeriernes kerneopgaver og gøre ministerierne i stand til at se ligestillingsmæssige udfordringer inden for deres ressortområde. I forhold til den fortsatte indsats med ligestillingsvurdering anbefalede evalueringen (i 2006), at der blev sat større fokus på implementering og forankring af ligestillingsvurderingsarbejdet i det enkelte ministerium, og at der blev anlagt en mere differentieret tilgang til ligestillingsvurdering, hvor hvert enkelt ministerium udarbejder egen ligestillingsplan med

[12] Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold, Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2014: http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2014/Handlingsplan_2014.pdf
[13] Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold, Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2014: http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2014/Handlingsplan_2014.pdf
[14] Fra udvikling til forankring – Evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt", Rambøll Management, oktober 2006.

konkrete og målbare målsætninger. Endelig blev det anbefalet at fastholde projektets organisering med en styregruppe bestående af ledelsesrepræsentanter og en kontaktgruppe bestående af embedsfolk på konsulent- og fuldmægtigniveau.[15]

Som opfølgning på handlingsplanen for det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt 2002 – 2006 blev Handlingsplanen for det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt 2007 – 2011 iværksat med ét overordnet formål, nemlig at støtte op om ministeriernes arbejde med at integrere køns- og ligestillingsperspektivet i deres kerneopgaver. Evalueringen af handlingsplanen, der blev gennemført af Oxford Research i februar 2012, viser, at der i den periode, hvor handlingsplanen har været implementeret, generelt er sket fremskridt i ministeriernes arbejde med ligestillingsvurdering. Evalueringen viser dog samtidig, at flertallet af ministerier langt fra er i mål i forhold til dette arbejde og kun i begrænset omfang tænker ligestillingsaspektet ind i fx kampagner, budgetter, lovforslag og andre initiativer. Evalueringen pegede desuden på, at ministeriernes arbejde med ligestillingsvurdering vil kunne styrkes gennem en øget ledelsesmæssig opbakning og en bredere organisatorisk forankring. Det vil sige, at flere fx medarbejdere blev involveret i arbejdet med ligestillingsvurdering. Derudover viste evalueringen, at det er svært at arbejde med ligestillingsvurdering, idet det både kræver en tilbundsgående viden om det ressortområde, der skal ligestillingsvurderes og et grundlæggende kendskab til metoder og redskaber inden for ligestillingsvurdering.

De politiske indsatser, herunder de to handlingsplaner fra henholdsvis 2002-2006 og 2007-2011 på ligestillingsområdet i Danmark, har indtil 2011 således primært fokuseret på arbejdet med ligestilling på statsligt niveau. Der har derfor ikke været en konkret strategi i forhold til kommunernes arbejde med ligestilling generelt.

Ny strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige

I 2013 kom den danske regering med en ny 'Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige'[16], hvor kommunerne i højere grad er en del af indsatsområderne. Formålet med strategien er at styrke og systematisere de offentlige myndigheders arbejde med at skabe øget ligestilling. Målet er, at ligestillingsvurdering skal bidrage til en bedre udnyttelse af det offentliges ressourcer, øget kvalitet for borgerne samt mere mangfoldighed. Strategien har særlig fokus på øget anvendelse af ligestillingsvurdering på kerneområderne, herunder de borgernære ydelser i kommunerne. På den måde øges fokus på kommunerne i forhold til de tidligere handleplaner/strategier, som primært fokuserede på arbejdet med ligestillingsvurdering i staten. Samlet set skal tre indsatsområder støtte og styrke det offentliges fremadrettede arbejde med at ligestillingsvurdere: *styrket ligestillingsvurdering*, *styrket vejledning og erfaringsudveksling* samt *fokuseret monitorering*.

Under indsatsområdet *styrket ligestillingsvurdering* bliver initiativer igangsat i forhold til en mere systematisk ligestillingsvurdering af lovforslag samt øget opmærksomhed på ligestillingsvurdering af lovforslag[17]. Ligestillingsvurdering af lovforslag er et særskilt fokusområde i forbindelse med forberedelse og godkendelse af de årlige lovprogrammer, hvor alle relevante lovforslag bliver udtaget til konkret ligestillingsvurdering i de pågældende ministerier. Ligestillingsvurdering af lovforslag er endvidere et særskilt punkt i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet. Som led i at systematisere og styrke ligestillingsvurderingen af lovforslag sætter de enkelte ministerier endvidere fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag, hvor det er relevant, som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv. Justitsministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold gennemfører årligt - når alle lovforslag er fremsat – en høring i ministerierne og gør status over antallet af lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet, og orienterer Folketinget herom.

Derudover fokuserer strategien på ligestillingsvurdering af de borgerrettede ydelser, herunder eksempelvis etablering af et netværk med spydspidskommuner, der skal komme med anbefalinger til, hvordan man på konkrete

---

[15] Fra udvikling til forankring – Evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt", Rambøll Management, oktober 2006.

[16] http://english.sm.dk/publikationer/strategi-for-ligestillingsvurdering-i-det-offentlige

[17] Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold, Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2014: http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2014/Handlingsplan_2014.pdf

velfærdsområder kan styrke ligestillingsvurderingen. Desuden sætter strategien fokus på at opnå styrket kønsmæssig sammensætning i bestyrelser mv. i offentlige selskaber og institutioner.

Under indsatsområdet *styrket vejledning og erfaringsudveksling* er et nyt website lanceret med fokus på værktøjer og best practice, og ministerier vil endvidere kunne henvende sig med henblik på at få konsulentbistand om ligestillingsvurdering af lovforslag. Desuden bliver der etableret et tværministerielt netværk med ad hoc-inddragelse af andre relevante aktører på ligestillingsområdet fx Institut for Menneskerettigheder[18] og Mainstreamingnetværket af 2005[19]. Der igangsættes ligeledes flere initiativer i forhold til øget international erfaringsopsamling om best pratice og effekter, herunder indeværende kortlægning om arbejdet med ligestillingsvurdering af de borgernære ydelser i stat og kommune i fire nordiske lande.

En *fokuseret monitorering* skal ses i forbindelse med kravet om indberetning af ligestillingsredegørelser: ifølge ligestillingslovens § 5 og § 5 a fra 2000[20] skal alle kommuner og regioner samt statslige institutioner med mere end 50 ansatte indberette ligestillingsredegørelser hvert andet år til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Ligestillingsredegørelserne er tænkt som:

- Et monitorerings- og opfølgningsværktøj for ligestillingsindsatsen i det offentlige
- Oplysning om den enkelte myndigheds arbejde med ligestillingsvurdering til borgere og politikere
- Udgangspunkt for videreudvikling af indsatsen.

Ifølge de allerede opnåede erfaringer med redegørelserne, som er gennemført fem gange i ulige år i perioden 2003-2011, vurderer de offentlige myndigheder[21] ikke redegørelserne som et brugbart monitorerings- og opfølgningsredskab i forhold til at måle fremdriften i ligestillingsindsatsen – samtidig bruger de offentlige myndigheder kun resultaterne i begrænset omfang til at videreudvikle arbejdet med at ligestillingsvurdere. Hertil finder de fleste myndigheder processen bureaukratisk og ressourcetung. Derfor har regeringen som led i den nye strategi fra 2013 indført en ny procedure for indberetningerne, som forventes at afhjælpe en del af de tidligere udfordringer. Derudover er der udarbejdet et ligestilllingsindex for stat, kommuner og regioner på baggrund af ligestillingsredegørelserne. Ligestillingsindekset giver en vurdering af arbejdet med ligestilling i det offentlige. Der er både udarbejdet et indeks for institutionernes samlede arbejde med ligestilling og et indeks for institutionernes arbejde med ligestilling på henholdsvis personaleområdet og i forhold til kerneydelser opdelt på de tre niveauer: stat, region, eller kommune. Den enkelte institutions resultater er sammenlignet med det samlede resultat for den pågældende type institution, det vil sige enten stat, region eller kommune. Institutionerne får derved et overblik over sin egen ligestillingsindsats sammenlignet med indsatsen i den pågældende type institution som helhed.

Aktører på ligestillingsområdet

Udover Ligestillingsafdelingen i Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold er der andre aktører i Danmark, som arbejder med at fremme ligestilling i offentligt regi:

- **Ligebehandlingsnævnet**, som er - en klageinstans for konkrete klager om diskrimination. Dette kan være diskrimination i forhold til fyring i forbindelse med graviditet og barsel, ulige priser for kvinder og mænd hos fx frisører, samt diskrimination af det ene køn fx i sportsklubber eller hoteller.

[18] Ligestillingsenheden i Institut for Menneskerettigheder er et uafhængigt ligestillingsorgan i Danmark med kønsdiskrimination som et af flere diskriminationsområder

[19] Et netværk bestående af forskere, praktikere og andre fagfolk, hvis formål er at fremme kønsmainstreaming som metode og dermed fremme ligestillingen i Danmark

[20] LBK nr 1678 af 19/12/2013

[21] De myndigheder, som ifølge ligestillingslovens § 5 og § 5 a fra 2000 skal ligestillingsvurdere, nemlig; alle kommuner og regioner samt statslige institutioner med mere end 50 ansatte

- **Ligestillingsenheden i Institut for Menneskerettigheder**, som er - et uafhængigt ligestillingsorgan med kønsdiskrimination som et af flere diskriminationsområder. De arbejder fx for at fremme ligeløn og kønsmainstreaming.

Herudover er der en række andre aktører, som spiller en rolle på ligestillingsområdet i Danmark.

I flere af de nordiske lande spiller de kommunale interesseorganisationer en rolle på ligestillingsområdet, fx i form af faglig sparring eller iværksættelsen af ligestillingsprogrammer. I Danmark har KL (Kommunernes Landsforening) ikke en ligestillingsafdeling, og arbejdet er forankret hos en enkelt konsulent, som delvist arbejder med ligestilling, og primært på personaleområdet. Rent organisatorisk er ligestillingsområdet således forankret under fagområdet 'ledelse og personale' og behandles af det politiske udvalg 'Løn-og Personaleudvalg', hvor fokus primært er på den mangfoldige arbejdsplads. På det regionale niveau har amterne tidligere gennem mange år haft ligestillingskonsulenter på beskæftigelsesområdet, disse forsvandt dog ved kommunalreformen i 2007[22], hvor amterne blev nedlagt.

I Danmark eksisterer der desuden det nationale videnscenter og forskningsbibliotek for køn, ligestilling og mangfoldighed: KVINFO. De seks bogstaver står for Køn, Viden, Information og Forskning. KVINFO blev oprettet i 1982 som selvstændig institution på forsøgsbasis, men er siden hen blevet en fastforankret institution i det danske samfund, som løbende modtager tilskud og støtte til drift og forskellige projekter fra forskellige statslige myndigheder, herunder fx Styrelsen for Bibliotek og Medier og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og fonde. KVINFO har til opgave at[23]:

- Formidle viden, dokumentation og forskning
- Igangsætte forskning og støtte forskningsmiljøet
- Bidrage til at udvikle mere ligestillede samfund herhjemme og internationalt.

1.1.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet

Med lovfæstelsen af ligestillingsrådet i 1978 fik rådet sit eget budget og har siden 1979 indtil sin nedlæggelse været på finansloven med en særlig bevilling, som på daværende tidspunkt blev fastsat til knap 1,4 millioner kroner. Bevillingen er løbende blevet justeret, i 1998 var bevillingen fx på 7,5 millioner kroner, heraf 4,7 millioner kroner til løn. I 1987 blev der givet en særlig projektbevilling på 3 millioner kroner over en treårig periode i forbindelse med arbejdet med en konkret handlingsplan, og i 1991 blev en lignende særbevilling på 9 millioner kroner givet ligeledes over en treårig periode. Fra 1994 er midlerne til handlingsplanarbejdet afholdt inden for Ligestillingsrådets bevilling på finansloven.[24] Siden oprettelsen af Ligestillingsafdelingen har de haft deres egen bevilling på finansloven svarende til 19,1 millioner danske kroner i 2014, som dækker omkostninger vedrørende løn og øvrig drift i Ligestillingsafdelingen. Derudover er der som led i Aftaler om Finansloven for 2013 afsat 2,0 millioner danske kroner årligt i 2013 og 2014 og 1 millioner danske kroner årligt i 2015 og 2016 til styrkelse af ligestillingsindsatsen via tilskud til konkrete projekter på ligestillingsområdet. Bevillingen er desuden forhøjet med 4,0 millioner danske kroner i 2014 og 3,0 millioner danske kroner i 2015 til markering af 100-års jubilæet for kvinders valgret og valgbarhed i Danmark, som blev indført med grundlovsændringen i 1915.[25]

---

[22] Kommunalreformen er navnet på den aftale i Danmark om sammenlægning af kommuner til et antal på 98, erstatning af 13 amter med 5 regioner og erstatning af 15 statsamter med 5 statsforvaltninger samt nedlæggelse af Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) og Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S), som trådte i kraft den 1. januar 2007.
[23] http://forside.kvinfo.dk/
[24] Betænkning nr. 1370, Betænkning om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering, udgivet af Udvalget angående det fremtidige ligestillingsarbejde, København
[25] Aftale mellem regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti om: Finansloven for 2014 (26. november 2013)

Midler i forbindelse med handlingsplaner

På statsligt niveau er der afsat midler til handlingsplaner på ligestillingsområdet. Som led i finanslovsaftalen for 2014 blev der afsat 12,2 mio. kr. til handlingsplanen til bekæmpelse af vold i familien og nære relationer, som blev offentliggjort i juli 2014. Handlingsplanen har fokus på fire overordnede indsatsområder: 1) opbygning af viden og styrket håndtering af de forskellige voldsformer i familien og i nære relationer, 2) styrket indsats og mere viden om voldsudsatte mænd, 3) tidlig indsats i relation til unge, der udsættes for kærestevold og 4) øget oplysning og debat om følgerne af vold i nære relationer.

Der er desuden som led i satspuljeaftalen for 2014 afsat 10,9 mio. kr. til at fortsætte aktiviteterne i regi af den nuværende handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, som udløber i 2014. Bevillingen skal sikre, at den hidtidige indsats kan fortsætte. Midlerne anvendes blandt andet til drift af Center Mod Menneskehandel, forberedt hjemsendelse, driften af bosted/mødested/sundhedstilbud/opsøgende arbejde mv. Dertil vil der i 2015 være 1,4 mio. til en styrkelse af den tillidsskabende indsats hos Center Mod Menneskehandel samt 1,7 mio. til bedre forberedelse og reintegration i forbindelse med handlede udlændinges hjemrejse til oprindelseslandet.

Puljemidler til kommunerne

Danmark har et system, hvor der løbende afsættes økonomiske midler, det vil sige konkrete puljer inden for de forskellige ressortområder, som kommuner har mulighed for at søge i forhold til at igangsætte konkrete udviklingsprojekter og initiativer i deres kommune. På ligestillingsområdet har der de seneste fem år været en række puljer til fremme af ligestilling, som kommunerne har haft mulighed for at søge. I forbindelse med udmøntningen af satspuljen[26] for 2010 blev det besluttet at afsætte 20 mio. kr. over 4 år til ansøgningspuljen under navnet 'Pulje til fremme af ligestilling'. Formålet var at støtte projekter, der medvirker til at nedbryde kønsbestemte barrierer med henblik på at sikre lige muligheder for personer, der ellers ville være i risiko for at blive marginaliseret. Som del af denne satspulje-bevilling blev der i 2012 afsat 10 millioner kr. til at sætte fokus på nedbringelse af kønsbestemte barrierer inden for uddannelsesområdet.

Ligeledes som en del af 2010 satspuljebevillingen blev der i 2013 afsat 5 millioner kr. til projekter, der medtænker køn i udvalgte borgerrettede serviceydelser inden for dels beskæftigelses- og aktiveringsområdet, dels sundhed- og forebyggelsesområdet samt folkeskolen. Formålet med ansøgningsrunden var at udvikle praksisbaseret viden om, hvordan køn kan tænkes ind i udviklingen af udvalgte borgerrettede ydelser og derved bidrage til at målrette ydelserne mod grupper, som er i risiko for at blive marginaliseret. Marginalisering kan opstå på grundlag af eksempelvis dårligt helbred, manglende tilknytning til arbejdsmarkedet eller manglende uddannelse. De konkrete projekter, som har fået bevilliget midler, har således fokus på konkrete offentlige borgernære serviceydelser, hvor der er markante forskelle mellem kvinders og mænds behov, adfærd og ressourcer, og hvor der kan være behov for særlige ligestillingsindsatser for kvinder og mænd, der ellers ville være i risiko for at blive marginaliseret.[27]

I oktober 2013 blev der udbudt en selvstændig pulje på 1,8 mio. kr. til projekter i kommunalt regi, som sætter fokus på at tiltrække og fastholde flere mænd på daginstitutionsområdet. Formålet med projekterne er dels at fremme mangfoldighed, herunder især at flere mandlige pædagoger og andre mandlige medarbejdere ønsker at arbejde professionelt i daginstitutioner, dels at medvirke til at skabe ny viden på området samt formidle denne viden til relevante aktører. Arbejdet sker i samarbejde med fagforbundet BUBL, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund[28].

---

[26] Satspuljen er en særlig pulje, der skal hjælpe samfundets svageste. Det vurderes politisk, hvad puljemidlerne skal gå til. Puljen er typisk på et trecifret millionbeløb, men puljens størrelse varierer fra år til år. Pengene i satspuljen udgør en procentdel af den samlede stigning på det års gældende samlede overførselsindkomster.

[27] Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Vejledning om ansøgning til puljen til fremme af Ligestilling § 22.11.21.15

[28] Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Vejledning om ansøgning til pulje til fremme af mangfoldighed og flere mænd i daginstitutioner, oktober 2013

1.1.3 Vinkler på ligestilling

I Danmark foregår der en bred og omfattende diskussion om ligestilling, som er forankret i en række organisationer blandt andet fagforeninger, kvindebevægelser og inden for kønsforskning. Politisk har forskellige ministerier ud over Ligestillingsafdelingen i Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold de seneste år konkret arbejdet for ligestilling på de enkelte statslige områder. Fx arbejder Beskæftigelsesministeriet – blandt andet i forhold til arbejdsmarkedspolitikken og de årlige indberetninger til EU om fremdriften i de prioriterede strategier - for at ophæve kønsarbejdsdelingen, få flere kvinder i ledende stillinger og flere kvinder i tekniske fag. Mens Socialministeriet har - også inden Ligestillingsafdelingen blev lagt ind under dette ministerium - arbejdet med to helt afgørende ligestillingsmål, nemlig barselsorlov og udbygning af daginstitutionsområdet. Netop det sidste har været et kerneområde for dansk ligestillingspolitik gennem flere år.

I de senere år har der været et stigende fokus på mænds ligestilling ud fra en generel opfattelse af, at de danske kvinder i høj grad er blevet ligestillede. Dette bunder fx i, at drenge og mænd nu halter bagefter på en række områder, herunder særligt på uddannelsesområdet. I den forbindelse er fokus primært på områder, hvor kønsopdelt dokumentation påviser, at mænd er underprivilegerede.[29] Derudover påpeger Mari Teigen, der er forskningsleder ved Kjønn og Samfunn på Institut for Samfundsforskning i Oslo, og som har sammenlignet ligestillingsdiskussioner i de nordiske lande, at ligestillingsdiskussionen i Danmark ofte er reduceret til primært at handle om etniske minoriteter og integrationsproblemer.[30] Disse tendenser afspejles ligeledes i de seneste Perspektiv- og handlingsplaner, hvor fokus blandt andet er på fx mænds sundhed og at begrænse social kontrol af nydanske piger og drenge.[31]

Imidlertid var der i årene umiddelbart før den finansielle krise i 2008 en stor folkelig opbakning bag de strejker og aktioner, som blev gennemført af Sygeplejersker og SOSU'ere (Social- og sundhedsassistenter) for at få flere 'varme hænder' og højere løn til omsorgspersonale, hvor langt størstedelen af medarbejderne er kvinder. Dette gav anledning til nedsættelse af lønkommissionen, som skulle undersøge, hvorvidt der faktisk blev løndiskrimineret i den offentlige sektor.[32] Især den finansielle krise betød dog, at kommissionens forslag ikke blev realiseret. Derudover er ligeløn ifølge de to professorer Anette Borchorst og Henning Jørgensen ikke et tema, der er højt på arbejdsmarkedets parters ønskeliste, når overenskomsterne forhandles.[33]

De seneste offentliggjorte resultater af ligestillingsredegørelserne fra 2011 viser, at ligestillingsarbejdet i kommuner, regioner og staten skrider fremad navnlig på personaleområdet. Men der er fortsat et godt stykke vej for myndighederne i forhold til at tage højde for borgernes behov i velfærdsydelserne og dermed skabe ligestilling for kvinder og mænd og piger og drenge. Ligestilling er ikke så højt på dagsordenen, og få arbejder eksplicit med området, og flere kommuner fastslår, at de ikke har en ligestillingspolitik på trods af den lovmæssige forpligtelse.[34] Dette handler ifølge ligestillingsekspert og lektor Karen Sjørup blandt andet om en generel forestilling om, at ligestilling allerede er opnået i den danske kontekst, som tidligere nævnt, og at ligestilling primært fokuserer på kvinders rettigheder og muligheder. Ligestilling er desuden ofte associeret med feminisme, som i en dansk kontekst oftest opfattes som udelukkende en kvindesag modsat fx i Sverige, hvor det i højere grad opfattes som det samme som at arbejde for ligestilling mellem kønnene. Dette betyder fx, at masser af svenske mænd erklærer sig som feminister.[35] I Danmark

---

[29] Kvinfo, Mænd og ligestilling http://webmagasin.kvinfo.dk/artikler/maend-og-ligestilling

[30] Norsk ekspert: Danmark har droppet debat om ligestilling - Ligestillingsdebatten fylder meget mere i Norge og Sverige end i Danmark, Politiken, 22.december 2009

[31] Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold, Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2014: http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2014/Handlingsplan_2014.pdf

[32] http://lonkommissionen.dk/

[33] Anette Borchorst og Henning Jørgensen, Ligeløn en utopi så længe fagbevægelsen ikke vil, 2011, http://www.cevea.dk/artikel/ligeloen-utopi-saa-laenge-fagbevaegelsen-ikke-vil

[34] Deloitte, 2012, Resultater for ligestillingsredegørelser 2011: Hovedrapport

[35] Norsk ekspert: Danmark har droppet debat om ligestilling - Ligestillingsdebatten fylder meget mere i Norge og Sverige end i Danmark, Politiken, 22.december 2009

vinder ordet og begrebet mangfoldighed i højere grad genklang i befolkningen og blandt beslutningstagere og praktikere, da det opfattes som mere altomfattende og inkluderende end blot ligestilling, som primært omhandler kønsaspektet. Inden for kønsforskning bliver det desuden mere almindeligt at antage et intersektionelt perspektiv, samtidig med at mangfoldighed er blevet et positivt ladet, men også et kompliceret begreb, i den politiske debat. Ligestilling er således mindre legitimt som begreb end fx mangfoldighed.

I det danske Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold er man gået bort fra at benytte begrebet kønsmainstreaming, eller blot mainstreaming, hvilket er den direkte oversættelse af det engelske begreb gender mainstreaming. I stedet benyttes begrebet ligestillingsvurdering. Denne kortlægning viser, at begrebet endnu er så nyt, at det langtfra bruges alle de steder, hvor ligestilling italesættes.

1.2 FINLAND

I dette afsnit zoomer vi ind på Finland og rammebetingelserne for ligestillingsvurdering i en finsk kontekst.

1.2.1 Den politiske kontekst

Finland var det første land i EU til at indføre stemmeret til kvinder og det første land i verden til at tildele kvinder retten til at opstille til valg. Begge dele blev indført i 1906.

Finlands politiske tilgang til ligestilling ligger tæt op af EU's lovgivning på området. Regeringen arbejder således med at implementere ligestillingsarbejdet på flere niveauer, herunder statsligt, regionalt og kommunalt.

I 1987 fik Finland sin første ligestillingslov. Loven er blevet revideret i 2005, efter at Social- og sundhedsministeriet og arbejdsmarkedets parter i fællesskab i en rapport konkluderede, at de tidligere indsatser var forældede. I ligestillingsloven er der indskrevet krav om kvoter (minimum 40 % af det ene køn skal være repræsenteret) for kønnenes deltagelse i blandt andet komitéer, bestyrelser og arbejdsgrupper på statsligt niveau og i kommunale myndigheder – dog med undtagelse af kommunalbestyrelser, som består af folkevalgte politikere[36].

Finlands ligestilling i tal

- Beskæftigelsesraten (2012) for personer i alderen 20-64 år var i 2012 70,5 % for mænd og 68,2 % for kvinder.
- Arbejdsløshedsraten (2013) er 8,8 % for mænd og 7,5 % for kvinder.
- Lønforskellen mellem kønnene er 18,3 % i den offentlige sektor og 19,4 % i den private sektor.
- Kvinder fik stemmeret i 1906

Kilde: Eurostat

Lovkrav på ligestillingsvurderingsområdet

Samtlige myndigheder på nationalt, regionalt og kommunalt niveau har en forpligtelse via ligestillingsloven til at fremme ligestilling i deres organisation jf. 4 § *Myndigheternas plikt att främja jämställdheten: Myndigheterna skall främja jämställdheten mellan kvinnor och män i synnerhet genom att ändra de förhållanden som hindrar att jämställdhet genomförs.* Der er således lovkrav om ligestillingsvurdering i den nuværende lovgivning.

Ligestillingspolitiske mål, strategier og handlingsplaner for ligestilling

Regeringen fik for første gang i 2011 udarbejdet en analyse af den hidtidige finske ligestillingspolitik med fokus på udviklingen af fremtidige politikker samt nøgleudfordringer i forhold til ligestilling i Finland. Rapporten er den første af sin slags og dermed et skridt på vejen mod et mere systematisk ligestillingsarbejde på statsligt, regionalt og kommunalt niveau. Der er i samme forbindelse foretaget en afdækning af udfordringer for ligestillingen i Finland i form af forskellige nedsatte arbejdsgrupper med fokus på områder udfordret af manglende kønsligestilling.

[36] http://www.tasa-arvo.fi/en/publications/act2005

Dette eksempelvis i form af arbejdsgruppen, som i 2009-2010 arbejdede for at undersøge, hvordan et kønsopdelt arbejdsmarked kunne ligestilles. Denne arbejdsgruppe var dog en af mange.

I forhold til udviklingen af fremtidige politikker bekendtgør rapporten, at der for fremtiden vil blive allokeret flere ressourcer til arbejdet med ligestilling både i ministerierne, i regionerne og i kommuner. I forhold til det kommunale og regionale niveau vil regeringen fokusere på at få implementeret de rette forudsætninger for et øget fokus på ligestilling i kommunernes arbejde, som dels bygger på eksisterende god praksis i kommunerne, dels de redskaber som deklaration om ligestilling mellem kvinder og mænd i lokalforvaltningerne[37] tilbyder. Regeringens holdning er, at de regionale myndigheder skal spille en central rolle i forhold til at fremme ligestilling i egen region.[38]

Den finske regerings handlingsplan for kønsligestilling 2012-2015[39], som blev udformet i kølvandet på ligestillingsrapporten fra 2011, opstiller de vigtigste mål, hvorved den finske regering ønsker at øge ligestilling mellem kvinder og mænd. Handlingsplanen er udformet som et værktøj til at udmønte ligestillingsloven og til brug for det enkelte ministerium, som hver især bærer et ansvar for realiseringen af regeringens ligestillingsmål.

Handlingsplanens prioriterede områder er: kønsligestillet lovgivning, arbejdsliv og work-life-balance, beslutningstagning og fremme af kvinders karrierer, uddannelse og forskning, fremme af demokrati og integrationspolitik, økonomisk politik, fremme af inklusion af kvinder og mænds sundhed samt inklusion og modarbejdelse af henholdsvis partnervold, vold mod kvinder og seksuel vold. Fx har regeringen iværksat en ny indsats på barselsområdet, som har til formål at øge øremærkningen af barsel til fædre for at sikre lige muligheder for delagtiggørelse i barnets liv og deltagelse på arbejdsmarkedet (jf. arbejdsliv og work-life-balance). Fra 2013 kan fædre tage seks ugers barsel, uden at det reducerer længden af den samlede barselsorlov. Således behøver fædrene ikke tage to uger af den fælles orlov for at få deres ekstra fire uger, og Finland har nu en reel fædrekvote.[40] Desuden har regeringen iværksat Ligeløn-programmet, som har som mål at mindske lønforskel mellem kønnene til maks. 15 % i 2015. Kvinder får i gennemsnit 17 % lavere løn end mænd.

Handlingsplanen er udarbejdet af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra hvert ministerium og er drøftet med relevante NGO'er og andre interessenter – på denne måde er en bred tilslutning sikret. Arbejdsgruppen monitorerer ligestillingsarbejdet i ministerierne ud fra handlingsplanens tre hovedformål, nemlig at reducere fattigdom, ulighed og social eksklusion, styrke offentlige finanser og styrke den økonomiske vækst, beskæftigelse og konkurrenceevne.

For at bevare fokus på ligestillingsarbejdet i det daglige arbejde har hvert ministerium nedsat en kønsligestillingsarbejdsgruppe, som mødes jævnligt. Hvert ministerium har mindst én tjenestemand ansat, hvis jobbeskrivelse inkluderer ligestillingsfremmende arbejde. Ministerierne skal årligt rapportere på fremskridt i forhold til ligestillingsarbejdet. Den tværministerielle arbejdsgruppe monitorerer udviklingen og udsteder anbefalinger til ministerierne om god praksis i ligestillingsarbejdet, og med arbejdsgrupper på forskellige niveauer sikres et ligestillingsnetværk og en bred forankring af ligestillingsarbejdet.

Ministerierne har med handlingsplanen (2012-2015) fået en række forskellige ligestillingsrelaterede opgaver; herunder at inkludere kønsrelaterede overvejelser i deres lovprocesser og budgettering, at udarbejde kønsopdelte statistikker og data, og de administrative enheder i ministerierne skal arbejde med kønsperspektivet. Kønsperspektivet skal inkluderes i deres videreuddannelse, og hvert ministerium skal implementere kønsmainstreaming på mindst ét større område eller projekt. På denne måde bliver ligestilling et område, som alle ministerier er forpligtet til at beskæftige sig med hvert år.

---

[37] http://www.ccre.org/en/activites/view/11
[38] Ministry of Social Affairs and health, Helsinki 2011: Government report on Gender Equality.
[39] http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-24302.pdf
[40] SFI: 2013 "Øremærkning af barsel til fædre – et litteratur studie".

Aktører på ligestillingsområdet

En af de væsentligste aktører på ligestillingsområdet i Finland er Ligestillingsenheden, som blev etableret i 2001, og som forbereder kønsligestillingspolitik som en del af Social- og Sundhedsministeriet. Derudover er der følgende centrale aktører på ligestillingsområdet:

- **Delegationen för jämställdhetsärenden** er parlamentarisk sammensat og arbejder for at fremme kønsligestilling i samfundet. Delegationen har eksisteret siden 1972.[41]
- **Jämställdhetsombudsmannen** har eksisteret siden 1986 og rådgiver samt tager imod indsigelser i relation til eksisterende lovgivning på ligestillingsområdet.
- **Jämställdhetsnämnden** søger for, at ligestillingsloven efterfølges, fx behandler klager på baggrund af Jämställdhetsombudsmannen udtalelse og beslutninger.

Herudover er der en række andre aktører, som spiller en rolle på ligestillingsområdet i Finland.

Kommunförbundet i Finland har fokus på kommunernes arbejde med ligestilling, de foretager løbende undersøgelser på området og indgår i projekter for at fremme arbejdet med ligestilling i kommunerne. De opfordrer desuden både kommuner og landskabsforbundene (regionale repræsentanter for kommunerne) til at underskrive den europæiske deklaration om ligestilling mellem kvinder og mænd i lokalforvaltningerne (CCRE CEMR)[42]. Ved at underskrive deklarationen forpligter kommunen sig til at udarbejde en virksomhedsplan, som er i overensstemmelse med principperne i deklarationen. Flere finske kommuner har allerede underskrevet deklarationen.[43] Derudover har Kommunförbundet nogle medarbejdere, som arbejder med ligestilling i kommunerne, og de har blandt andet været ansvarlig for pilotprojektet TASE, som omtales nedenfor.

I 2009 blev Minna, Center for Gender Equality and Information in Finland, etableret, som er et center for kønsligestillingsinformation, med henblik på at udvikle viden og publicere informationer til den brede offentlighed om kønsligestilling. Disse ligestillingsinstanser er med til at italesætte aktuelle ligestillingsproblematikker bredt til offentligheden og kan dermed ligeledes bidrage til, at legitimiteten af det offentliges ligestillingsarbejde øges.

1.2.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet

I årene 2007 – 2011 er der gennemført tre nationale kønsmainstreamingsprojekter under navnet "Brug kønsbrillerne", som både omhandler uddannelse af topledelsen i ministerierne samt uddannelse af ansatte og eksperter i kønsperspektivet på deres respektive områder. "Brug kønsbrillerne"[44] førte til, at en håndbog blev udarbejdet til brug for embedsmænd og deres ligestillingsarbejde. Håndbogen er et konkret værktøj og opslagsværk til arbejdet med ligestilling i ministerierne. I håndbogen fremgår det, hvordan man indarbejder kønsperspektivet i alt fra projekter til budget og resultatstyring. Disse budgetter og resultatstyringsdokumenter med videre vil blive gennemgået af ligestillingsarbejdsgruppen i det enkelte ministerium med henblik på kvalificering og udvikling af ligestillingsarbejdet. "Brug kønsbrillerne" blev støttet økonomisk af EU's Progress Programme (beskæftigelse, sociale forhold og inklusion) og havde et samlet budget på 2.265.000 DKK (302.000 EUR), hvoraf omkring 930.000 DKK (124.000 EUR) var nationale midler.

Ansatte i ministerierne har ligeledes gennemført et kursus om ligestillingsvurdering af lovforslag i 2013 med et budget på 187.500 DKK (25.000 EUR). Kurset vil højst sandsynligt blive gentaget i løbet af 2014.

---

[41] http://www.tane.fi/sv/tane
[42] Kommunforbundet – Europeisk declaration om jämställdhet, 2011
[43] Principper som overordnet fokuserer på kønsroller, fremme kvinder i beslutningstagning, støtte work-life-balance og takle lønforskelle mellem kønnene, CEMR/EPSU GUIDELINES TO DRAWING UP GENDER EQUALITY ACTION PLANS IN LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT
[44] Gender Glasses in Use 2009

I 2011 bestod regeringens ligestillingsenhed af 15 årsværk, herunder otte embedsmænd, fire administrative medarbejdere og to projektansatte medarbejdere. Dog har ingen af de finske statslige ligestillingsorganer deres eget uafhængige budget eller får tildelt særlig midler via finansloven[45].

Mange af Finlands omfattende kønsligestillingsprojekter indgår i ESF-støttede programmer.[46] Herunder et større udviklingsprojekt (Valtava), som blev koordineret af Finansministeriet. Projektet løb i perioden 2007-2013, mens det nationale udviklingsprogram fortsætter i 2014.[47] Udviklingsprogrammet har ca. 15 projekter under sig, hvilket viser, at ligestillingsprojekter i Finland i høj grad benytter sig af europæiske fondsmidler. Det samlede budget for udviklingsprojektet Valtava, som inkluderede både nationale og EU-midler, var 2.3 millioner EUR.

På kommunalt og regionalt niveau har der som tidligere nævnt været igangsat to projekter "Mainstreaming into practice" og "TASE", som modtog støtte fra ESF (European Social Fund) med et samlet budget på 5.197.500 DKK (693 000 EUR) i perioden 2010-2013. Projektet TASE var et pilotprojekt, som omhandlede, hvordan den europæiske deklaration om ligestilling mellem mænd og kvinder i lokalforvaltningerne kunne operationaliseres i forhold til et mere systematisk og proaktivt arbejde med ligestilling i kommunerne, herunder både på personaleområdet og i forhold til kommunens kerneydelser.[48]

1.2.3 Vinkler på ligestilling

I Finland bruges begreberne "Jämställdhetsintegrering" og "Integrering av könsperspektiv", som svarer til det engelske begreb gender mainstreaming eller det danske begreb ligestillingsvurdering. Der har ikke været ændringer længe i forhold til, hvilke begreber der bruges i Finland.

Finland integrerer primært ligestillingsaspektet i velfærdspolitikken ud fra en holdning om, at især velfærdspolitikken sætter rammerne for arbejdet med ligestilling inden for den offentlige service. Der har længe været fokus på især ligestilling på arbejdsmarkedet i Finland, hvilket kan ses i sammenhæng med ligestillingslovgivningen, herunder kvinders position og betingelser i forhold til både barsel, daginstitutioner og arbejdstid, da dette har været grundlæggende for ligestilling af kønnene i samfundet generelt. I Finland er der dog i dag en opfattelse af ligestillingsproblematikker og udfordringer som omfattende både kvinder og mænd. Ifølge forsker Anne Maria Holli ved Helsinki Universitet er ligestilling dog langt fra et generelt samfundsanliggende på samme niveau som i Sverige. En af hendes undersøgelser viser blandt andet, at det fx kun var et enkelt finsk parti i 2005, som havde ligestilling på deres partiprogram, mens det gjaldt de fleste svenske partier. Ligesom i Danmark sidestilles feminisme heller ikke med ligestilling for begge køn, som tilfældet er i Sverige, men med kvinders rettigheder. Desuden er der ligeledes en generel opfattelse i den finske befolkning af, at ligestilling i høj grad er opnået.[49]

Finland henter i høj grad inspiration fra internationale retningslinjer for ligestilling (herunder CEDAW - *Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination af kvinder,* FN 1979), fordi det åbne internationale samarbejde og gensidig læring om god praksis på ligestillingsområdet anses for særdeles værdifuldt i Finland.

Finlands Statistik producerer ligestillingsstatistikker og udgiver hvert andet år en lommebog,[50] som skal bidrage til at skabe overblik over ligestillingen i Finland og gøre dette overblik tilgængeligt for den brede offentlighed, hvorved

---

[45] Kevät Nousiainen 2011, Gender equality and anti-discrimination law, equality bodies, equality planning and cooperation in equality matters in Finland, Faculty of Law, University of Turku.
[46] Ministry of Employment and the economy 2011: Training and Consulting Project of the
Gender Mainstreaming Development Programme Valtava - side 15
[47] Ministry of Employment and the economy
[48] http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/fou/projekt/tase/Sidor/default.aspx
[49] Special Issue on Critical studies of Nordic discourses on gender and gender equality, Holli, A. (red.), Magnusson, E. (red.) & Rönnblom, M. (red.) 2005 Stockholm: Routledge. NORA : Critical studies of Nordic discourses on gender and gender equality; vol. 13, no. 3
[50] http://www.tft.gender.is/fi/page/fin_gender

ligestilling løbende sættes på dagsordenen. Det må således forventes, at denne kan bidrage til en åben italesættelse af ligestilling som et legitimt indsatsområde.

På regionalt og kommunalt niveau viser opgørelser, at de færreste kommuner har ligestillingsudvalg, da det kun var ti ud af 336 kommuner, der have et råd i 2011.[51] Kommunförbundet arbejder desuden aktivt med at få kommunerne til at fokusere mere på ligestillingsområdet. Dette indikerer, at ligestilling ikke som sådan rangerer højt på den kommunale dagsorden, hvilket også er tilfældet både i Danmark og Norge.

1.3 ISLAND

I dette afsnit zoomer vi ind på Island og rammebetingelserne for ligestillingsvurdering i en islandsk kontekst.

1.3.1 Den politiske kontekst

Ligestillingsarbejdet i Island går helt tilbage til 1850'erne, hvor kampen for kvinders rettigheder begyndte. Allerede i 1882 fik enker og ugifte kvinder i Island stemmeret, og i 1894 blev den første kvinderettighedsorganisation etableret, The Icelandic Women's Association, som havde til formål at kæmpe for kvinders rettigheder. I 1961 blev den første lov relateret til ligestilling vedtaget – lov om ligeløn med en målsætning om at udligne forskellen inden 1968. Endelig i 1976 blev den første ligestillingslov vedtaget, ligesom The Gender Equality Council blev etableret. I 1980 fik Island sin første kvindelige statsminister. Hun var desuden den første kvindelige, demokratisk valgte statsminister i verden. På nuværende tidspunkt er hun fortsat en stor rollemodel for alle islændinge[52].

I 2008 blev en ny lov om 'Lige Status og Lige Rettigheder for kvinder og mænd[53]' ligeledes vedtaget, hvilket resulterede i en række strukturelle ændringer. Blandt andet blev The Centre for Gender Equality etableret. Overordnet er Socialministeriet ansvarlig for implementeringen af ligestillingslovgivningen, mens The Centre for Gender Equality er ansvarlig for administrationen. Loven fra 2008 indeholder følgende ændringer:

Islands ligestilling i tal

- Beskæftigelsesraten (2012) for personer i alderen 20-64 år var i 2012 81,5 % for mænd og 77,8 % for kvinder.
- Arbejdsløshedsraten (2013) er 5,7 % for mænd og 5,1 % for kvinder.
- Lønforskellen mellem kønnene er 16,2 % i den offentlige sektor og 18,5 % i den private sektor.
- Kvinder fik stemmeret i 1915

Kilde: Eurostat

- Kvoter, kønsfordelingen i offentlige kommiteer og råd må ikke være højere end 40%/60%, hvis der er mere end tre medlemmer
- Gender mainstreaming blev institutionaliseret
- Arbejdstagere har ret til at offentliggøre deres lønninger
- Forbud mod reklamer, der er respektløse over for mænd eller kvinder eller som stiller spørgsmålstegn ved mænd og kvinders lige status
- Forebyggelse af gender-based-violence prioriteres.

Lovkrav om ligestillingsplaner

Ifølge ligestillingsloven 2008 skal alle virksomheder (med mere end 25 ansatte) og offentlige institutioner indlevere ligestillingsplaner til the Centre for Gender Equality. Ligestillingsplanerne skal indeholde målsætninger og planer

[51] Kevät Nousiainen 2011, Gender equality and anti-discrimination law, equality bodies, equality planning and cooperation in equality matters in Finland, Faculty of Law, University of Turku.
[52] Centre for Gender Equality Iceland (2012): *Gender Equality in Iceland*, Jafnréttisstofa Iceland
[53]http://eng.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-enskar_sidur/Act-on-equal-status-and-equal-rights-of-women-and-men_no-10-2008.pdf

for opfyldelse af målsætningerne i forhold til ligeløn, ferie, efteruddannelse, balancen mellem familie og arbejdsliv samt gender-based chikane.

Ligestillingspolitiske mål, strategier og handlingsplaner for ligestilling

De ligestillingspolitiske mål med loven er at etablere og bevare lige status og lige muligheder for kvinder og mænd. Desuden er målsætningen at promovere ligestilling i alle samfundets sfærer. Målsætningen er, at alle individer skal have lige muligheder for at drage fordel af deres egne bedrifter og for at udvikle deres kompetencer uafhængigt af deres køn. De ligestillingspolitiske målsætninger nås via følgende midler:

- Skabe kønsligestilling i alle samfundets sfærer
- Arbejde for lige indflydelse for kvinder og mænd i beslutninger i samfundet og i politiske beslutninger
- Arbejde imod løndiskrimination og andre former for kønsrelateret diskrimination på arbejdsmarkedet
- Skabe muligheder for både kvinder og mænd for at forene deres arbejds- og familieliv
- Øge uddannelse inden for ligestilling og bevidstgørelse i forhold til ligestilling
- Analysere statistik i forhold til køn
- Øge forskning i kønsstudier
- Arbejde imod kønsrelateret vold og chikane
- Ændre traditionelle kønsbilleder og arbejde imod negative kønsrollestereotype.

I Island har der været handlingsplaner for ligestillingsarbejdet siden 1985. Den seneste handlingsplan er vedtaget for perioden 2011-2014. Handlingsplanen er som noget nyt opdelt i temaer for at sikre, at alle ministerier fokuserer på temaerne gender mainstreaming og gender budgeting. Ifølge loven om ligestilling kræves det, at der foretages ligestillingsvurderinger (gender mainstreaming) af alle lovforslag og ved alle politiske beslutninger for at sikre, at ligestillingsvurderinger bliver mere fyldestgørende og udbredte. Formålet med 'Gender Budgeting' er at synliggøre ulige indvirkninger på kønnene, som de statslige midler kan have, således at det er muligt at ændre politikker, udgifter og indkomstkilder i forhold til ligestillingsmålsætninger. De statslige budgetter skal bruges til systematisk at ligestille mænd og kvinders status i samfundet og fremme en retfærdig allokering af offentlige midler såvel som offentlige indtægter. Det er hensigten, at 'Gender Budgeting' skal integreres i alle politiske beslutningsprocesser og i den daglige varetagelse af den offentlige administration. Således skal 'Gender Budgeting' være en del af den offentlige administration og økonomiske ledelse i samtlige ministerier.

Handlingsplanen indeholder desuden følgende temaer: arbejdsmarkedet, ligeløn, politisk repræsentation, kønsrelateret vold, uddannelse, involvering af mænd i ligestilling samt internationalt samarbejde.

I handlingsplanen lægges der blandt andet op til, at der skal arbejdes med ligestilling inden for uddannelsessystemet. Blandt andet lægges der op til, at der skal undervises i ligestilling på alle niveauer fra børnehaveklasse til universiteter, og at der fra grundskole til universitetsniveau i 2012 og 2013 skulle uddeles priser til de skoler, der viste den største udvikling inden for ligestilling. Desuden lægges der op til, at der på universiteterne skal nedsættes en arbejdsgruppe med repræsentanter fra universiteterne, Ministeriet for Uddannelse, Videnskab og Kultur samt kønseksperter, således at erfaringer kan blive delt mellem uddannelsesinstitutionerne.

Ministerielle ligestillingsrepræsentanter

Som led i regeringens 4-årige handlingsplan skal der udpeges ligestillingsrepræsentanter i samtlige ministerier, som har til opgave at gennemføre ligestillingsvurderinger inden for det pågældende ministeriums kompetencer. Ligeledes skal ligestillingsrepræsentanten adressere og overvåge ligestillingsarbejdet i ministeriet og dermed bidrage til at udarbejde og forny ministeriets ligestillingsprogram samt sikre, at alle rapporter og studier udarbejdet af ministeriet eller ministeriets institutioner har et kønsperspektiv. Ligestillingsrepræsentanten skal søge viden om ligestilling og arbejde ud fra et godkendt arbejds- og uddannelsesprogram og skal ved implementeringen af uddannelsesprogrammet samarbejde med 'The Gender Studies programme' på University of Iceland. Det er desuden hensigten, at

ligestillingseksperterne i ministerierne og på the Centre for Gender Equality skal fungere som rådgivere for ligestillingsrepræsentanterne i ministerierne.

Handlingsplanen for ligeløn

I april 2013 blev 'The Plan of Action on Gender Equality Regarding Wages' (handlingsplanen for ligeløn) vedtaget[54]. Handlingsplanen gælder for en 4-årig periode frem til 2016. Målet for handlingsplanen er, at lønforskellen, der eksisterer på det islandske arbejdsmarked mellem mænd og kvinder, er reduceret betydeligt i 2016. For at nå denne målsætning iværksætter regeringen følgende initiativer:

- Nedsættelse af en task force, der skal konsultere og skabe samarbejde mellem regeringen og de faglige organisationer i forhold til ligeløn. Task forcens opgave er at koordinere lønundersøgelser, forberede introduktion af en ligeløns-standard samt give information og rådgivning om ligestillingsproblematikker i forhold til løn til institutioner og virksomheder.

- Iværksættelse af et eksperimentelt projekt for at introducere en ligeløns-standard, inkl. etableringen af et konsulterende forum, hvor virksomheder og institutioner, der er interesserede i standarden, deltager. Ligeledes vil rådgivning og adgang til ekspertviden blive tilbudt. På nuværende tidspunkt er standarden blevet udarbejdet, men der er endnu ikke mange virksomheder og offentlige institutioner, der bruger standarden.

- Fremme studier af barselsorlov for at afdække årsagerne til, hvorfor nogle forældre ikke vælger at benytte deres fulde ret til barselsorlov. Desuden at undersøge effekterne af fordelingen af barselsorlov på kønsroller og ansvarsfordelingen i hjemmet samt på overgangen fra barselsorlov til arbejdsmarkedet. Dette fordi studier viser, at fordelingen af barselsorlov påvirker lønforskellene mellem kvinder og mænd.

- Stimulere diskussionen om ligeløn og etablere en informationskilde i forhold til ligeløn, således at al information og materiale om lønforskelle mellem kønnene samles et sted.

- Øge udbuddet af bevidstgørende materiale og uddannelsesmateriale til arbejdsgivere og andre personer, der er aktive i forhold til at facilitere forholdet mellem familie- og arbejdsliv.

- Udarbejde indikatorer som skal indgå i et program for at reducere kønsforskelle i valg af uddannelse og karriere.

- Gennemføre årlige ligelønsundersøgelser i alle offentlige institutioner for at vurdere lønforskelle mellem og inden for institutioner.

- Samarbejde med de faglige organisationer om løbende at gennemføre undersøgelser af lønforskelle i både den offentlige og private sektor.

- Forbedre registrering i statens human resource- og informationsdatabase for at kunne udarbejde mere omfattende og valide analyser af lønforhold.

I april 2013 tiltrådte en ny regering i Island. Dette har påvirket fokus på køn og ligestilling i betydelig grad, idet den nuværende regering ikke har lige så meget fokus på ligestilling som den forrige regering. Det har blandt andet betydet, at handlingsplanen om vold blandt kvinder er sat i bero. Det vurderes dog af the Centre for Gender Equality, at handlingsplanen for at fortsætte arbejdet med 'Gender Budgeting' på trods heraf vil blive godkendt.

[54] http://eng.velferdarraduneyti.is/media/Rit_2013/Plan-of-Action-on-Gender-Equality_02052013.pdf

Aktører på ligestillingsområdet

Udover de ligestillingsrepræsentanter i ministerierne, som er udpeget i forbindelse med regeringens handlingsplan, er der en række centrale aktører på ligestillingsområdet i Island:

- **The Centre for Gender Equality** er ansvarlig for ligestillingsloven samt for at yde rådgivning om og uddannelse inden for kønsligestilling til offentlige myndigheder (både statslige og kommunale), institutioner, virksomheder, individer og non-governmental organisations. Centret yder desuden rådgivning til individer, der ønsker at sende en klage til the Complaints Committee on Gender Equality, gennemfører kampagner og forskellige aktiviteter for at skabe bevidsthed om ligestilling samt foretager forskning på området.
- **The Gender Equality Council**. Rådet arbejder tæt sammen med the Centre for Gender Equality og Velfærdsministeriet, særligt i forhold til at promovere ligestilling på arbejdsmarkedet og i forhold til balancen mellem familie og arbejdsliv. Ligeledes arrangerer rådet the Gender Equality Forum to gange om året, hvis formål er at skabe et forum for diskussion af ligestillingsproblemstillinger i Island for medlemmer af parlamentet, repræsentanter for arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og NGO'er samt repræsentanter for diverse offentlige myndigheder.
- **The Complaints Committee on Gender Equality**, hvis opgave er at undersøge og foretage afgørelser i sager, hvor der er mistanke om, at ligestillingsloven er blevet overtrådt. I sager, hvor afgørelsen kan forventes at påvirke arbejdsmarkedspolitikker, skal komiteen søge rådgivning hos de faglige organisationer.
- **Municipality Gender Equality Committees**, hvis opgave er at undersøge lige status og lige rettigheder for mænd og kvinder inden for kommunen. Der er en komité for hver kommune. Komiteerne yder rådgivning til lokalpolitikerne om ligestillingsproblemstillinger, monitorerer og tager initiativ til handlinger, der skal sikre lige status og lige rettigheder for mænd og kvinder i kommunen. Desuden skal komiteerne supervisere udarbejdelsen af kommunernes 4-årige handlingsplan for ligestilling, som har fokus på gender mainstreaming i alle kommunens sfærer og mænd og kvinders repræsentation i kommunens forskellige sektorer. Komiteerne skal hvert andet år indsende en statusrapport til the Centre for Gender Equality.

Derudover eksisterer der en række forskningsenheder, der forsker i ligestilling og bidrager til ny viden på området. Det gælder blandt andet the Centre for Women´s and Gender Studies på University of Iceland, MARK – Centre for Research on Diversity and Gender under the Social Research Institute og RannKyn – Centre for Research on Equality, Gender and Education på the School of Education at the University of Iceland.

1.3.2 Økonomiske rammer for ligestillingsområdet

Der er afsat 30 millioner ISK over en 3-årig periode (2012-2014) til 'The Project Fund for Gender Equality'[55]. 10 millioner ISK er årligt blevet uddelt til ministerielle ligestillingsprojekter, hvor resultater, viden og erfaring er blevet anvendt, eller hvor anbefalinger, der kommer fra projekter under regeringens handlingsplan, er blevet implementeret. The Council of Ministers on Gender Equality har været ansvarlig for fordeling af midlerne. Ansøgninger til fonden skulle forelægges for rådet inden udgangen af 2011. Undersøgelser og projekter, der har fået tildelt midler gennem fonden, er blevet offentliggjort på myndighedernes hjemmesider for at få optimalt udbytte af ligestillingsinitiativerne.

1.3.3 Vinkler på ligestilling

I Island bruges begrebet "kynjasamþætting", som direkte oversat til dansk betyder kønsintegrering. Det islandske begreb svarer til de engelske begreber gender mainstreaming eller gender equality. Der har ikke været ændringer længe i forhold til, hvilke begreber der bruges i Island.

Ligestillingsarbejdet i Island går, som tidligere nævnt, helt tilbage til 1850'erne, hvor kampen for kvinders rettigheder begyndte. Som i flere af de nordiske lande er der dog langsomt kommet mere fokus på mænd i ligestillingsarbejdet, og i 1991 nedsatte Socialministeren en komité for mænds rolle i forhold til kønsligestillingsproblematikker.

[55] http://eng.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Parliamentary-Res-Gender-Equality-2011-2014-FINAL.pdf

Så sent som i 2003 blev The Feminist Association of Iceland etableret, hvilket indikerer, at der fortsat i Island er en feministisk bevægelse, der kæmper for kvinder og mænds rettigheder. I 2000 blev en ny barselslov vedtaget, hvor 3 måneders barselsorlov blev øremærket fædre. I 2014 er Island i gang med at planlægge verdens mest radikale barselsorlov til fædre, som forventes implementeret i 2016. Hver forælder vil få fem måneders barselsorlov, og kun to måneder vil være til deling[56]. Island er således et af de mest fremtrædende lande på ligestillingsområdet, og har som nævnt i rapportens indledning ligget nummer et på the 'Global Gender Gap Index' fem år i træk[57].

Regeringens handlingsplan for ligestilling viser desuden, at man politisk i Island har stort fokus på at sætte ligestilling på dagsordenen og derigennem skabe holdnings- og adfærdsændringer, idet ligestilling inddrages på alle niveauer i uddannelsessystemet. Imidlertid er det en udfordring, at lærerne ikke undervises i ligestilling på seminaret, idet det er blevet mere og mere almindeligt, at ligestilling etableres som et selvstændigt fag i skolerne frem for blot at være en del af de øvrige fag. The Centre for Gender Equality tager derfor ud på skolerne og underviser lærerne i ligestilling, således at det sikres, at lærerne har de rette kompetencer til at undervise eleverne i deciderede ligestillingsfag.

Der er fortsat ligeledes et stort fokus på ligestilling i den islandske befolkning. I 2005 blev en stor demonstration afholdt for at sætte fokus på ligeløn. Demonstrationen faldt på 30-års-dagen for en lignende strejke afholdt den 24. oktober 1975, som startede den feministiske bevægelse i Island. Kl. 14:08 den 24. oktober 2005 forlod 50.000 kvinder (ca. 1/3 af alle islandske kvinder) deres arbejdsplads for at signalere, at de på det tidspunkt havde tjent den løn, de som kvinder tjener på en hel dags arbejde, hvilket svarer til 64,1 % af, hvad mænd tjener. I strejken i 2005 deltog dobbelt så mange kvinder som i 1975, og dette var dermed den største demonstration i Islands historie.

At tale om ligestilling og køn er meget legitimt i Island, og der udvikles jævnligt projekter og afsættes midler, som ovenstående beskrivelse vidner om. Dog gør dette sig primært gældende i den offentlige sektor. I den private sektor vurderes det af The Centre for Gender Equality ikke at være lige så legitimt at tale om ligestilling, køn eller feminisme/feminister som i den offentlige sektor; i stedet tales der om mangfoldighed.

Den generelle holdning i befolkningen er, at Island har et højt ligestillingsniveau, dog vurderer The Centre for Gender Equality, at det siger mere om ligestillingsniveauet i verden, at Island rangerer nummer 1 på 'The Global Gender Gap Index', end det siger om, hvor langt Island er nået på dette område.

I 2014 er ligestilling endnu relativt meget i debatterne i Island. Udover at der udrulles flere tiltag fra regeringens side, fx the gender budgeting program, standarder for ligeløn, kønskvoter i bestyrelser og forbud mod prostitution og stripklubber, foregår der også andet i det civile samfund. Blandt andet er der debatter om stereotyper og pornoficeringen af det offentlige rum, og på langt de fleste gymnasier er der etableret feministiske foreninger. Det er således de yngre befolkningsgrupper, der er begyndt at sætte ligestilling tilbage på dagsordenen ved at debattere ligestilling i det offentlige rum. En udvikling, der er sket inden for de seneste 5 år.

[56] http://forside.kvinfo.dk/tema/barsel-og-ligestilling/nordisk-kernevaerdi%3F
[57] The World Economic Forum, 2013, The Global Gender Gap Report 2013

1.4 NORGE

I dette afsnit zoomer vi ind på Norge og rammebetingelserne for ligestillingsvurdering i en norsk kontekst.

1.4.1 Den politiske kontekst

I 1978 blev der for første gang i Norge udarbejdet en ligestillingslov[58], som har været gældende siden med mindre justeringer. I 2014 blev den afløst af en ny ligestillingslov. Ligestillingsloven[59] modarbejder diskrimination på baggrund af køn, og formålet med loven er at fremme ligestilling mellem kønnene. Både kvinder og mænd er omfattet af loven, selvom ligestillingsloven efter formålsbeskrivelsen fokuserer på at forbedre særligt kvinders position. FN's kvindediskriminationskonvention blev en del af norsk lov i kraft af ligestillingsloven i 1978. Konventionen blev den 19. juni 2009 inddraget i menneskerettighedsloven, og konventionen får dermed forrang for anden norsk lovgivning. [60]

Den nye ligestillingslov blev lovfæstet på baggrund af en omfattende diskussion i de seneste fem år af, hvorvidt der bør etableres én fælles lov mod diskrimination, som blandt andet inkluderer lovgivningen om ligestilling mellem kvinder og mænd. Diskriminationslovudvalget foreslog *en fælles lov* mod diskrimination i NOU 2009:14 "*Et helhetlig diskrimineringsvern*". Stoltenberg II-regeringen (2009-2013) gik imidlertid i foråret 2013 imod udvalgets forslag og besluttede at opretholde systemer med flere, specialiserede love[61].

Norges ligestilling i tal

- Beskæftigelsesraten (2012) for personer i alderen 20-64 år var i 2012 77,6 % for mænd og 73,8 % for kvinder.
- Arbejdsløshedsraten (2013) er 3,7 % for mænd og 3,3 % for kvinder.
- Lønforskellen mellem kønnene er 13,5 % i den offentlige sektor og 17,8 % i den private sektor.
- Kvinder fik stemmeret i 1913

Kilde: Eurostat

I juni 2013 vedtog Stortinget en række lovændringer på diskriminationsområdet. Ligestillingsloven af 1978 blev som tidligere nævnt fx erstattet af Ligestillingsloven 2013. Denne trådte i kraft januar 2014. Der er foretaget relativt omfattende lovtekniske og sproglige ændringer i ligestillingsloven af 2013. Dette har medført en større grad af lighed mellem lovene på diskriminationsområdet. Det fremgår af lovændringerne, at de fire nye diskriminationslove har fået ens struktur og i høj grad ensrettet indhold. Der er endvidere blevet ens regler om erstatning i alle lovene. Der er endelig lovfæstet en ret til, at man kan få adgang til lønoplysninger om kollegaer ved mistanke om løndiskrimination på grund af køn, etnicitet, religion, livssyn, nedsat funktionsevne, seksuel orientering og kønsidentitet.

Departementet fremhævede i forslaget til den nye ligestillingslov, at ligestillingsloven 2013 "*i all hovedsak*" viderefører reglerne i ligestillingsloven 1978[62]. Kort sagt vil tidligere retskildemateriale være af betydning for tolkningen af den nye ligestillingslov 2013. Det betyder, at afgørelserne truffet på baggrund af ligestillingsloven af 1978 stadig vil være væsentlige at kigge tilbage på i forbindelse med den nye lovgivning.

I Solberg-regeringens politiske platform (af den 7. oktober 2013) er der imidlertid signaler om en ny kurs. Her står der, at regeringen vil "*fremme forslag om en universell likestillings- og antidiskrimineringslov*", og Barne-, likestillings- og

[58] lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene
[59] lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene, i kraft fra 1. januar 2014
[60] Se menneskerettsloven § 2 nr. 5, og i samsvar med lovens § 3 går konvensjonens bestemmelser foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid. Konvensjonen er tatt inn som vedlegg til menneskerettsloven.
[61] Prop. 88 L (2012-2013) pkt. 6.
[62] Prop. 88 L (2012-2013) pkt. 1.1.1

inkluderingsdepartementet (BLD) vil udarbejde et høringsnotat, hvor der vil blive foreslået en fælles diskriminationslov. I en pressemeddelelse fra BLD den 20. marts 2014, fremgår det, at departementet er påbegyndt arbejdet mod en ny fælles ligestillings- og anti-diskriminationsslov.[63]

Lovkrav på ligestillingsvurderingsområdet

Ligestillingsloven af 1978 indeholder et lovkrav i forhold til at indtænke og dokumentere køn i offentlige myndigheders aktiviteter i form af en ligestillingsredegørelse. Disse lovkrav er videreført i den nye ligestillingslov[64]. Kravet om at indtænke køn i aktiviteter foreskriver, at offentlige myndigheder har pligt til at gennemføre aktivt ligestillingsarbejde: *"Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene"*. Der er ligeledes vedtaget et tilsvarende krav for arbejdsgivere, som foreskriver, at arbejdsgivere skal arbejde aktivt, målrettet og planmæssigt for at fremme ligestillingslovens formål.

Kravet om aktivitet og arbejdet for at sikre ligestilling mellem kønnene skal desuden dokumenteres i form af en ligestillingsredegørelse. Det fremgår af ligestillingsloven, at arbejdsgivere skal redegøre for følgende: "a) den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og b) likestillingstiltak som er iverksatt og som planlegges iverksatt for å oppfylle aktivitetsplikten."[65]

Dette krav gælder for virksomheder, som ved lov er pålagt at udarbejde årsberetninger, og disse virksomheder skal indarbejde redegørelserne i virksomhedens årsberetning. Det betyder, at kravet om ligestillingsredegørelserne er en årlig pligt. Virksomheder, som er regnskabspligtige, skal udarbejde årsberetning, jf. regnskabsloven § 3-1[66]. Dette gælder f.eks. *aksjeselskap, allmennaksjeselskap, statsforetak, ansvarlige selskap, kommandittselskap, større organisasjoner, banker, forsikringsselskaper og stiftelser*. Nogle selskaber har ifølge andre love pligt til at udarbejde årsberetning og har derfor redegørelsespligt efter ligestillingsloven. Kravet om dokumentation i form af en ligestillingsredegørelse gælder også for *offentlige myndigheter og offentlige virksomheter,* som ikke er pålagt at udarbejde årsberetning. Disse myndigheder skal således indarbejde ligestillingsredegørelsen i årsbudgettet.

Når det gælder det nærmere indhold i lovkravet om dokumentation, er udgangspunktet, at ligestillingsredegørelserne skal være en *systematisk beskrivelse* af status for ligestillingen mellem kvinder og mænd for at kunne vurdere graden af ligestilling i virksomheden. Det centrale er, at redegørelsen skal vise, at aktivitetspligten er opfyldt. Hvor omfattende redegørelsen skal være, tilpasses virksomhedens størrelse. Det betyder, at jo større virksomheden er, jo mere omfattende er redegørelsen. Det fremgår af de foreløbige erfaringer med ligestillingsredegørelser i Norge, at der fremadrettet vil kunne stilles større krav til offentlige virksomheders redegørelser. [67]

Der eksisterer således gode forudsætninger for arbejdet med ligestilling via lovkravet i ligestillingsloven. En udfordring er imidlertid at sikre ligestilling i praksis og at sikre et effektivt diskriminationsværn for kønsligestillingen. Flere offentlige dokumenter peger på udfordringen med at sikre, at de retlige forpligtelser følges op i praksis.[68] Undersøgelser viser, at en af hovedudfordringerne vurderes at være for svag integrering af ligestillingspolitikken på kommunalt niveau. Der er også betydelige forskelle mellem kommunerne. En vigtig hovedudfordring er at sikre ligestilling i praksis for den enkelte borger på nationalt, regionalt og lokalt niveau[69].

---

[63] Pressemelding fra BLD 20. mars, http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2014/Starter-arbeidet-med-ny-lov.html?id=753398
[64] LOV-2013-06-21-59, likestillingsloven
[65] lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene, i kraft fra 1. januar 2014
[66] Men det er særregler for småforetak når det gjelder plikt til årsberetning, se regnskapsloven § 1-6 og § 3-1.
[67] En nærmere beskrivelse av grunnlaget for og innholdet i redegjørelsesplikten, finnes i: Ot. prp. nr. 77 (2000-2001), Vedtak i Likestillings- og diskrimineringsnemnda (nemnda), sakene 8-12 og 17/2009 og Prop. 88 L (2012-2013) Diskrimineringslovgivning.
[68] Se blandt andet NOU 2012: 15, Politikk for likestilling
[69] NOU 2012: 15. Politikk for likestilling

Ligestillingspolitiske mål, strategier og handlingsplaner for ligestilling

En central strategi i ligestillingspolitikken har gennem flere år været at integrere ligestillingsperspektiver i al politikudformning på både centralt, regionalt og kommunalt niveau. For myndighedernes arbejde med ligestilling gælder strategien om sektoransvar for ligestilling. Det betyder, at hvert departement har ansvar for ligestilling inden for sit område. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har samtidig et *koordineringsansvar* for ligestillingspolitikken[70]. Centrale virkemidler i arbejdet for ligestillingsintegrering er lovkravet om aktivitets- og redegørelsespligterne, som er indlemmet i ligestillings- og diskriminationslovene, udredningspligten og Finansdepartementets hovedbudgetforslag[71].

I november 2011 blev strategien "Likestilling 2014 – handlingsplan for likestilling mellom kjønnene" lanceret.[72] Det var den første handlingsplan for ligestilling mellem kønnene på *alle samfundsområder*, som er blevet fremsat i 20 år. Planen gælder for perioden 2011-2014 og konkretiserer politiske målsætninger for ligestillingsfeltet. Planen har 86 nye tiltag i regi af en række forskellige departementer. [73] På Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets hjemmeside foreligger en midtvejsrapport for status på opfølgning af handlingsplanen i august 2013. Midtvejsrapporten viser, at de fleste af de 86 tiltag er i gang eller gennemført på tidspunktet for midtvejsrapporten. Rapporten vurderer imidlertid ikke udbyttet af de konkrete tiltag eller opsamler erfaringer.[74]

Som led i handlingsplanen blev der i 2012 iværksat et nyt kommuneprogram kaldet "Likestilte kommuner". Programmet har til hensigt at øge kompetencerne og indsatsen for integrering af ligestillingsperspektivet i kommunernes politikudformning og tjenestetilbud. Barne, – likestillings og inkluderingsdepartementet har udvalgt 20 kommuner til at deltage i programmet. De udvalgte kommuner arbejder primært med projekter under fire temaer: Børnehaver, sundhed og omsorg, styring og arbejdstid og deltidsproblematikker.

På børnehaveområdet omhandler projekterne ligestillet pædagogik, hvor Likestillingssenteret[75] har foretaget undersøgelser og kortlægninger med fokus på, hvordan ansatte i børnehaver forholder sig til køn, og hvordan det kommer til udtryk i deres pædagogiske praksis over for børnene. På sundheds- og omsorgsområdet er der eksempelvis udarbejdet kortlægninger af kønsforskelle på liggedøgn i forhold til rehabilitering, børneværn og børneværnssager samt sundhedscentre og mødet med borgerne. På området for styring er der gennemgået virksomhedsplaner og statistikker ud fra et ligestillingsperspektiv. I forhold til arbejdstid er betydningen af deltidsansatte på arbejdspladsen undersøgt i forhold til borgerne og kvaliteten af kerneydelserne.[76]

I løbet af 2015 skal regeringen efter planen fremlægge en bekendtgørelse om ligestilling mellem kvinder og mænd for Stortinget. Bekendtgørelsen vil være konkret og bringe ligestillingen videre på områder, hvor der er særlige udfordringer inden for uddannelse og opvækst, arbejdsmarked, herunder entrepreneurskab samt områderne sundhed, vold og overgreb. Både det mandlige perspektiv samt indvandrerperspektivet vil være gennemgående i bekendtgørelsen, som vil have et langsigtet perspektiv og sætte retningen for regeringens fremadrettede bæredygtige ligestillingspolitik.

---

[70] http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestilling-og-diskriminering/likestilling-mellom-kjonnene.html?id=670481

[71] http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestilling-og-diskriminering/likestilling-mellom-kjonnene.html?id=670481

[72] http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/likestilling_2014.pdf

[73] http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestilling-og-diskriminering/likestilling-mellom-kjonnene.html?id=670481

[74] http://www.regjeringen.no/upload/BLD/sla/midtveisrapport_likestilling2014.pdf

[75] Likestillingssenteret har grundfinancering fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), og projektfinansiering fra fylkeskommuner, fylkesmenn, private virksomheder m.fl.. Centeret har en aktiv informations- og rådgiverrolle i samfundet, og samarbejder med myndigheder, forskningsinstitutioner og andre organisationer.

[76] Goro Ree-Lindstad, seniorrådgiver, Likestillingssenteret, præsentation Tværnordisk workshop, Frederiksberg april 2014

Aktører på ligestillingsområdet

Likestillingsseksjonen i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fungerer som sekretariatet, der samordner og koordinerer politik og information, som angår det nationale ligestillingsarbejde. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har altså det koordinerende ansvar for ligestillingsarbejdet, men andre departementer arbejder med særlige ligestillingsspørgsmål. Fx arbejder Kunnskapsdepartementet med kønsligestilling og ligeløn i børnehaver og i uddannelsessystemet. Udover ligestillingsenheden i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er der en række centrale aktører på ligestillingsområdet i Norge:

- **Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)**, som fører tilsyn med og medvirker til, at ligestillingsloven gennemføres. LDO behandler klager om brud på loven og yder juridisk vejledning til borgere og arbejdsgivere. Desuden afholder de kurser og foredrag for amter og kommuner om arbejdet med ligestilling og diskriminering.
- **Likestillings- og diskrimineringsnemnda** behandler klager på Likestillings- og diskrimineringsombudets udtalelse og beslutninger. Nemnda er et uafhængigt forvaltningsorgan underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det er muligt at klage til Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) over LDO's vedtagelser. Denne instans kan træffe bindende beslutninger

Der er desuden flere aktører, som har en vejledende og rådgivende rolle over for de norske kommuner og amter. Denne rolle indebærer foredrag og kurser for at motivere og give viden om ligestilling, og hvad de enkelte kommuner eller amter kan gøre for at fremme ligestilling i deres organisation. Dette har dog primært været på personaleområdet. Disse aktører omfatter **Likestillingssenteret**, som arbejder for at fremme ligestilling mellem kønnene og yder rådgivning og samarbejder med myndigheder, forskningsinstitutioner og andre organisationer. Likestillingssenteret har siden 1983 haft en grundfinansiering fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og projektfinansiering fra fylkeskommuner (regioner) og private donatorer. Ligeledes omfatter aktørerne **Senter for kunnskap og likestilling** (KUN) og **Senter for likestilling ved UiA, foruden Kommunens Sentralforbund (KS)**, kommunesektorens interesse- og arbejdsgiverorganisation i Norge. KS har afholdt kurser og arbejder for at styrke kommunerne i deres aktivitets- og redegørelsespligt, som ikke alle kommuner følger op på.[77]

Herudover er der KILDEN, som er et informationscenter for kønsforskning, som blev oprettet i 1998 og er organiseret som en uafhængig enhed finansieret af Forskningsrådet. KILDENS kernekompetencer er køn, forskning og formidling, og en af hovedaktiviteterne er udarbejdelsen af et netbaseret fagmagasin, som dækker aktuel kønsforskning og forskning med kønsperspektiver.[78]

1.4.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet

I Norge findes der ingen samlet oversigt over midler, som anvendes på området for ligestilling på nationalt niveau, og der er fx ikke fastsat en økonomisk ramme i finansloven til området. Dette har flere årsager. Midler til ligestilling indgår ofte i midler, som er afsat til generelle tiltag og indsatser, det vil sige, de samme midler anvendes til tiltag og indsatser, som har et ligestillingsperspektiv og til tiltag og indsatser, som omhandler andre områder. Desuden er indsatser inden for kønsligestilling gradvist blevet udvidet til at omhandle mangfoldighed og ligestilling generelt. I statsbudgettet for de forskellige departementer indgår poster til ligestillingstiltag. I budgetter og regnskab skelnes der imidlertid i mindre grad mellem de forskellige former for ligestillingstiltag. Dette har sammenhæng med 'mainstreamingtankegangen' i norsk ligestillingspolitik, hvilket betyder, at kønsligestilling er en integreret del af politikken.

I 2010 blev der oprettet et Ligestillingsudvalg ved kongelig resolution, som var et offentligt udvalg, som i perioden 2010-2012 fik til opgave at udrede norsk ligestillingspolitik med udgangspunktet i livsløb, etnicitet og klasse. Målet

[77] Likestillingscentret og Østlandsforskning, 2011, Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid
[78] http://kilden.forskningsradet.no/index.html

med udredningen var at lægge grundlaget for en helhedsorienteret og vidensbaseret ligestillingspolitik. Der blev således tildelt ressourcer til ligestillingsområdet for at få gennemført dette omfattende udredningsarbejde i form af to rapporter, som blev udarbejdet i forbindelse med udvalgets arbejde, henholdsvis NOU 2012: 15. Politikk for likestilling og NOU 2011:18 Struktur for likestilling. I forbindelse med ligestillingsudvalget blev der også gennemført adskillige forskningsrapporter, kortlægninger og notater.[79] Disse rapporter indgår som led i arbejdet med ligestilling hos de forskellige myndigheder.

Med det tidligere nævnte kommuneprogram "Likestilte kommuner" får de 20 udvalgte kommuner midler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og vejledning samt støtte i arbejdet med det praktiske ligestillingsarbejde 2012-2014.[80] Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uddeler 1,9 millioner norske kroner i tre år, det vil sige 5,7 millioner norske kroner i alt. Kommunerne får mellem 83.000 og 100.000 norske kroner hver per år. Desuden kan kommunerne få sparring og faglig rådgivning fra Likestillingssenteret, som driver projektet på opdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

I forbindelse med handlingsplanen "Likestilling 2014 – handlingsplan for likestilling mellom kjønnene" blev der ligeledes etableret ligestillingsteam i de norske amter (fylker), som har til opgave at støtte kommuner i deres arbejde med ligestilling under kommuneprogrammet. Det norske Utdanningsdirektorat har bevilliget omkring 4 millioner norske kroner til at støtte ligestillingstiltag, hvor hovedparten af midlerne går til arbejdet med ligestillingsteam i amterne.[81]

1.4.3 Vinkler på ligestilling

I Norge omtales ligestilling primært som "kjønnslikestilling", men begrebet "likestilling mellom kjønnene" bruges ligeledes[82]. Dette bunder blandt andet i ændringer i Likestillings- og diskrimineringsretten, som er et retsområde, som har været under betydelig udvikling de sidste ti år. I mange år omfattede den generelle lovpligtige beskyttelse mod diskrimination kun diskrimination på grundlag af køn[83]. Fra midten af 1990-tallet blev diskrimination på baggrund af flere faktorer som eksempelvis etnicitet eller seksuel overbevisning tematiseret og indført i den politiske dagsorden. I dag omfatter diskriminationsretten flere forskellige parametre. På denne baggrund er det også blevet nødvendigt at præcisere, hvilken form for ligestilling der omtales, deraf brugen af begreberne *likestilling mellom kjønnene* og *kjønnslikestilling*. Fx blev navnet på 'Likestillingsloven' fra 1978 i 2005 ændret til 'Lov om likestilling mellom kjønnene'.

Kønsligestilling i Norge bliver blandt andet sat på dagsordenen gennem politik, offentlig forvaltning, erhvervsliv og medierne. Offentlige tiltag og programmer har været vigtige for at sætte ligestilling mellem kønnene på dagsordenen. Som nævnt har der været flere omfattende udredninger af norsk ligestillingspolitik. I løbet af 2000-tallet blev kønsligestilling i stigende grad også sat på dagsordenen i erhvervs- og arbejdslivet. I denne sammenhæng er særligt loven, som pålægger aktieselskaberne (ASA-ene) at sikre en 40 % - repræsentation af både mænd og kvinder i virksomhedernes bestyrelser, vigtig[84]. Kønskvotering i erhvervslivet er en norsk reform, der har stor international

[79] http://kilden.forskningsradet.no/c79332/artikkel/vis.html?tid=79452&strukt_tid=79332
[80] http://www.likestilt.no/kommuneprogrammet-likestilte-kommuner/
[81] "Likestilling 2014 – handlingsplan for likestilling mellom kjønnene"
[82] "I den nye likestillingsloven, "Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)", brukes begrepet "likestilling mellom kjønnene". Likestilling mellom kjønnene blir videre blandt andet brukt flere ganger i "Likestilling 2014 – handlingsplan for likestilling mellom kjønnene". Begrepet likestilling mellom kjønnene brukes også i "Prop. 1 S (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)".
[83] NOU 2009: 14. Et helhetlig diskrimineringsvern
[84] Kvoteringsbestemmelsen i allmennaksjelovens § 6-11a trådte i kraft 1. januar 2006, med to års frist for etablerte ASA selskaper til å oppnå 40prosent kravet. Se nærmere: Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven). LOV-1997-06-13-45: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-45

interesse, men som fortsat er kontroversiel i norsk erhvervsliv, da det begrænser den enkelte virksomheds egenrådighed.[85]

På kommunalt og regionalt niveau viser en kortlægning af arbejdet med ligestilling imidlertid, at der generelt mangler systematik og kontinuitet i ligestillingsarbejdet i de norske kommuner og amter, og at der er store forskelle mellem de forskellige organisationer. Nogle har aktive politiske udvalg, overordnede planer og god forankring i planstrategier og administrativ ledelse af ligestillingsarbejde, mens andre har en svag politisk og administrativ forankring af dette.[86]

Som det også er tilfældet i Sverige, er det dog i høj grad legitimt at sætte ligestilling mellem kønnene på dagsordenen i Norge. I bogen *Norsk ligestillingshistorie 1814-2013* står der blandt andet: *"Likestillingsbegrepet har hatt et massivt gjennemslag i Norge, i konkurranse med andre begreper om likhet og 70-årenes vekt på frigjøring. Liekstilling har blitt en del av etablerte politiske apparatet, og likestilling som en verdi har høy oppslutning i befolkningen"*[87]. Som det er tilfældet i Danmark vinder begrebet mangfoldighed dog mere og mere indpas i den norske debat.

At det er legitimt at sætte ligestilling på dagsordenen, samt at der er opbakning til ligestilling mellem kønnene i det norske samfund, bekræftes ligeledes af en forskningsrapport[88]. I følge rapportten støtter 2/3 af befolkningen op om den ligestillede familiemodel, da det vurderes, at begge køn er ligestillede, når det gælder lønarbejde og arbejdsdelingen i hjemmet. Samtidig viser andre studier[89] forskelle mellem mænd og kvinder, forskellige aldersgrupper og personer med forskellig uddannelsesbaggrund, når det gælder holdninger til og legitimitet i forhold til kønsligestilling. Fx er opbakningen til den ligestillede familiemodel større blandt kvinder end mænd; kvinder er mere ligestillingsvenlige end mænd i alle aldersgrupper, men forskellene er størst i de yngste aldersgrupper, ligesom der er mindre opbakning til ligestilling blandt de yngste aldersgrupper (18-29-årige) sammenlignet med kvinder og mænd i 30'erne og 40'erne.

[85] Danielsen, Hilde (2013): *Norsk likestillingshistorie 1814-2013*. Fagbokforlaget
[86] Likestillingscentret og Østlandsforskning, 2011, Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid
[87] Danielsen, Hilde (2013): *Norsk likestillingshistorie 1814-2013*. Fagbokforlaget
[88] Hansen, Thomas og Britt Slagsvold (red.) (2012) Likestilling hjemme. NOVA rapport 08/2012. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
[89] Hansen, Thomas og Britt Slagsvold (red.) (2012) Likestilling hjemme. NOVA rapport 08/2012. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring. Øia, Tormod (2011) Nordiske ungdommers holdninger til likestilling. NOVA rapport nr. 25/11. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

1.5 SVERIGE

I dette afsnit zoomer vi ind på Sverige og rammebetingelserne for ligestillingsvurdering i den svenske kontekst.[90]

1.5.1 Den politiske kontekst

I 1970'erne blev der for første gange arbejdet med ligestilling på regeringsniveau i Sverige, hvilket har udviklet sig siden, afhængig af de forskellige siddende regeringer og de respektive ministre på de forskellige ressortområder.

Der har eksisteret lovgivning, som eksplicit foreskriver formålet om at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd siden 1980. Den første ligestillingslovgivning betød, at mænd og kvinder formelt fik samme vilkår i det svenske samfund. Loven var kønsneutral, hvilket indebar, at den skulle modvirke diskriminering af såvel kvinder som mænd. Loven sigtede dog først og fremmest på at forbedre kvinders vilkår i arbejdslivet. Dette har fx betydet, at arbejdsgivere ifølge ligestillingsloven har skullet arbejde aktivt med ligestillingsforhold. Loven er blevet ændret i 1991 og 1994. Herudover findes der bestemmelser om ligestilling i anden lovgivning for eksempel vedrørende skoler og højskoler, familieret og vold mod kvinder samt administrative regler om ligestilling i beslutningsprocessen.

Sveriges ligestilling i tal

- Beskæftigelsen (2012) for personer i alderen 20-64 år var i 2012 75,6 % for mænd og 71,8 % for kvinder.
- Arbejdsløshedsraten (2013) er 8,2 % for mænd og 7,8 % for kvinder.
- Lønforskellen mellem kønnene er 13,6 % i den offentlige sektor og 13,4 % i den private sektor.
- Kvinder fik fuld stemmeret i 1919 (Første valg afholdt 1921)

Kilde: Eurostat

I 2009 blev ligestillingsloven erstattet af diskrimineringsloven, som forbyder diskrimination i henhold til syv parametre, herunder køn. Samtidig blev den statslige myndighed, Diskrimineringsombudsmanden (DO), oprettet. Oprettelsen skete ved en fusion af fire tidligere uafhængige myndigheder, hvoraf Ligestillingsombudsmanden (Jämo) arbejdede udelukkende med forskelsbehandling på grund af køn. Der er således ikke en ombudsmand, som arbejder udelukkende med ligestilling længere. Selvom kønsdiskrimination ved diskrimineringsloven blev slået sammen med øvrige diskriminationsårsager, eksisterer der i dag en tydelig sondring mellem ligestillingsarbejde og anti-diskriminationsarbejdet på centralt niveau, eftersom ansvaret for henholdsvis ligestillings- og diskriminationsspørgsmål er organiseret i forskellige departementer.

Lovkrav på ligestillingsvurderingsområdet

Jämställdhetsintegrering som strategi indførtes formelt i 1994, og efter det fulgte et årti med indsatser og organisatoriske forandringer for at fremme ligestillingen. Arbejdet med Jämställdhetsintegrering er dog ikke lovbestemt i Sverige, hvilket betyder, at de initiativer, som besluttes i forhold til jämställdhetsintegrering på statsligt, regionalt og lokalt niveau, ikke er begrundet og reguleret af lovgivning. Politiske beslutninger, propositioner og lovforslag skal imidlertid indeholde en analyse i forhold til, hvilke konsekvenser de kan få for ligestilling, hvilket afspejler sig i Regeringskansliets ligestillingsarbejde. Desuden skal offentlige statistikker være kønsopdelte[91]. Der findes heller ikke lovkrav om jämställdhetsintegrering i forhold til kommunerne, da kommunerne i Sverige har lokalt selvstyre, som bevirker, at kommunerne i høj grad selv bestemmer, hvordan de varetager deres ansvarsområder.

[90] Sverige har fået ny regering efter dataindsamlingen på indeværende kortlægning er afsluttet.

[91] Svensson, E-M. and Gunnarsson, Å. 2012. Gender Equality in the Swedish Welfare State. feminists@law 2(1):1-27

Ligestillingspolitiske mål, strategier og handlingsplaner for ligestilling

Der blev i 2006 opsat en række ligestillingspolitiske mål for den gældende ligestillingspolitik. Målene blev vedtaget af Riksdagen med den overordnede målformulering, at "*kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv*".[92] Fire delmål sætter retningen for regeringens politik:

1. **En lige fordeling af magt og indflydelse**. Kvinder og mænd skal have samme ret og mulighed for at være aktive medborgere og forme vilkårene for beslutningstagning.
2. **Økonomisk ligestilling**. Kvinder og mænd skal have lige muligheder og vilkår i uddannelse og i relation til betalt arbejde, som giver livslang økonomisk selvstændighed.
3. **Lige fordeling af det ubetalte hjemme- og omsorgsarbejde**. Kvinder og mænd skal tage samme ansvar for hjemmearbejdet og have mulighed for at give og modtage omsorg på lige vilkår.
4. **Mænds vold mod kvinder skal stoppe.** Kvinder og mænd og piger og drenge skal have samme ret og mulighed for kropslig integritet.

For at realisere arbejdet med disse fire delmål fremlagde regeringen i 2011 en skrivelse for ligestillingspolitikken frem til 2014. [93] Den indeholder en platform for jämställdhetsintegrering i Sverige frem til år 2015. Platformen består af fem dele: Den indeholder en strategi for jämställdhetsintegrering i Regeringskansliets (ministeriernes) arbejde, indsatser for indsamling og formidling af viden samt indsatser i statslige og regionale myndigheder samt kommuner rettet mod alle de fire ovenfor beskrevne delmål.

Der findes to særligt centrale dele i regeringens mål for ligestilling. Den ene er magt mellem kønnene, som derfor er inkluderet i de overordnede ligestillingsmål. Regeringen vil dermed understrege, at kvinder og mænd skal have samme *ret*, *evne* og *muligheder* til at forme deres eget liv og samfundet ved hjælp af identiske magtressourcer inden for de samme områder. Den anden centrale del er, at jämställdhetsintegrering skal foretages systematisk – derfor har regeringens indsatser generelt også til formål at fremme kontinuiteten i arbejdet med jämställdhetsintegrering.

Den svenske ligestillingsminister har valgt at prioritere tre spørgsmål i ligestillingsarbejdet: lønforskelle mellem kønnene, at drenge halter efter i skolen, og at mænds vold mod kvinder skal stoppe. Prioriteringen afspejler de områder, hvor ligestillingsministeren vurderer, at regeringen kan spille en central rolle via deres indsatser på ligestillingsområdet. For at styrke systematikken i jämställdhetsintegreringen har det Statistika Centralbyrån (SCB) udpeget indikatorer for at følge op på arbejdet med jämställdhetsintegrering.

I Sverige gennemføres valg til Riksdagen, landstinget og på kommunalt bestyrelsesniveau hvert fjerde år. Afhængig af udfaldet af valget, som afholdes i september 2014, vil strategien for arbejdet med ligestilling muligvis blive ændret. Som primært værktøj for den fremadrettede politikudvikling har regeringen nedsat en kommission, som skal følge op på ligestillingen generelt i Sverige og på ligestillingsstrategiens målopfyldelse og effektivitet.[94]

De offentlige myndigheders arbejde med ligestilling

Regeringen har desuden fremlagt en strategi for arbejdet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, det vil sige departementerne, for årerne 2012-2015. Ligestillingsministeren har ansvar for at støtte og udvikle arbejdet, mens de enkelte ministre har ansvaret for jämställdhetsintegrering på eget ansvarsområde. Derudover er der udpeget en koordinator for ligestillingsspørgsmål i hvert departement samt en tværgående arbejdsgruppe for ligestilling. For at koordinere og udvikle arbejdet er der nedsat en Ligestillingsenhed, som organisatorisk er placeret under Uddannelsesdepartementet. Ligestillingsenheden skal støtte arbejdet med jämställdhetsintegrering i hele Regerings-

[92] Prop. 2005/06:155
[93] Skr 2011/12:3
[94] Dir. 2014:55

kansliet. Målet er, at ligestilling skal gennemsyre regeringens politik, hvorfor strategien omfatter alle beslutningsprocesser. Ligestillingsenhedens støtte går blandt andet ud på at tilbyde departementerne uddannelse i jämställdhetsintegrering og hjælp til at vurdere forslag og kommunikation gennem ensartet forberedelse. [95]

Aktører på ligestillingsområdet

Udover Ligestillingsenheden i Regeringskanslet er der en række centrale aktører på ligestillingsområdet i Sverige.

- **Jämställdhetsrådet** er et forum for information og meningsudveksling mellem regeringen og de ikke-statslige aktører i ligestillingsarbejdet. Forskere og mandeorganisationer er dog ikke repræsenteret i rådet. Ligestillingsministeren er formand, og ligestillingsenheden fungerer som sekretariat. Det har eksisteret siden 1983.
- **Diskrimineringsombudsmanden**, som tidligere nævnt, er en uafhængig myndighed under Arbetsmarknadsdepartementet og udgør en væsentlig del af det statslige ligestillingsapparat. Ombudsfunktionen er ansvarlig for, at Diskrimineringsloven overholdes, både hvad angår aktive tiltag og forbud mod diskrimination. Myndigheden har eksisteret siden 2009.

Herudover er der en række andre aktører, som spiller en rolle på ligestillingsområdet i Sverige.

Sveriges kommuner og landsting (SKL) har en enhed, som arbejder aktivt med ligestillingsområdet, herunder både på personaleområdet og i forhold til kerneydelserne. Enheden tilbyder rådgivning, sparring og uddannelse i forhold til kommuner og landtings arbejde med ligestilling og jämställdhetsintegrering og sørger for erfaringsudveksling mellem deres medlemmer, fx via netværk på tværs.[96] Desuden er den hidtil største satsning på området for jämställdhetsintegrering 'Programmet för hållbar jämställdhet' (HÅJ), som foregik i perioden 2008-2013, forankret hos SKL. Programmet HÅJ uddybes i næste afsnit. På regionalt niveau har länsstyrelserna desuden ligestillingseksperter, som ligeledes kan yde støtte og sparring.

Nationella sekretariatet för genusforskning ved Göteborgs Universitet foretager analyser og informerer om kønsforskning og udviklingen inden for ligestillingsområdet i Sverige. Sekretariatet blev oprettet i 1998 som led i den daværende regerings fokus på at styrke den svenske kønsforskning. Sekretariatet er ledet af en bestyrelse udpeget af den siddende regering. Sekretariats opgave og vision er at:

- Forbedre vilkårene for kønsforskning af høj international standard
- Fremhæve svensk kønsforskning og bidrage til samspillet med omverdenen
- Lette internationaliseringen af svensk kønsforskning.

Sekretariatet arbejder således med formidling af information, udarbejdelse af undersøgelser og afholdelse af konferencer og seminarer. Desuden er regeringens to programmer på området for jämställdhetsintegrering i statslige myndigheder (styrelser) (JÄMI og JIM), som foregik i henholdsvis 2008-2010 og 2013-2014, forankret hos Sekretariatet. Programmerne uddybes i næste afsnit.

1.5.2 Økonomisk ramme for ligestillingsområdet

I perioden 2007-2010 tilførte regeringen arbejdet med ligestilling i offentligt regi midler svarende til to milliarder svenske kroner, hvilket var en tidobling af ressourcerne til området i forhold til foregående år – dette med henblik på at opfylde de ovenfor beskrevne ligestillingspolitiske mål. I Budgetpropositionen for 2014 anslås budgettet for særskilte ligestillingsindsatser i 2015 til 57.539.000 svenske kroner.[97] Det endelige forslag præsenteres dog i de kommende budgetpropositioner.

---

[95] U2012/1388/JÄM
[96] http://www.skl.se/vi_arbetar_med/jamstalldhet
[97] http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/37/09/a1839207.pdf

Det vides endnu ikke, hvordan disse midler vil blive anvendt. Nedenfor beskrives igangværende indsatser støttet af midler fra staten. De respektive indsatser på ligestillingsområdet i Sverige har generelt, dels været tematiske, fx indsatser mod mænds vold mod kvinder, dels organisatoriske med fokus på henholdsvis statsministeriets egne aktiviteter, myndigheders arbejde (statsligt, regionalt og kommunalt niveau) samt på universiteter og gymnasier. I forbindelse med indeværende kortlægning er det særlig relevant at beskrive de indsatser, som retter sig mod statslige, regionale og kommunale aktiviteter.

Program för hållbar jämställdhet (HÅJ)

I Sverige er den hidtil største satsning på området for jämställdhetsintegrering 'Programmet för hållbar jämställdhet' (HÅJ), som omfatter aktiviteter på kommunalt og regionalt niveau. Ansvaret for indsatsen lå hos Sveriges kommuner og landsting (SKL), og indsatsen foregik i perioden 2008-2013. Der var i alt afsat 237 mio. svenske kroner til programmets aktiviteter. Via HÅJ har kommuner og amtsråd (landsting) kunnet søge midler til deres arbejde med jämställdhetsintegrering med fokus på at forandre styrings- og ledelsesstrukturer og derigennem påvirke kerneydelserne, som er rettet mod borgerne. I forbindelse med programmet er der oprettet portalen jämställ.nu, som er en national ressourcebank på ligestillingsområdet, som indeholder fakta og nyheder om ligestilling, praktiske eksempler og konkrete redskaber til arbejdet med ligestilling.[98]

Følgeforskningen i forbindelse med programmet viser, at HÅJ har været et velfungerende program[99] i relation til målet, om at " *uppnå konkreta verksamhetsförbättringar i de kommuner, landsting, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan som inom ramarna för satsningen får stöd i att genomföra jämställdhetsintegrering främja jämställdhetsintegrering på lokal och regional nivå*" [100] Programmet har bidraget til øget bevidsthed om ligestillingsspørgsmål på kommunalt niveau. De projekter, som programmet har iværksat, har strakt sig over alle kommunale ansvarsområder og bidraget til forandrede rutiner og øget anvendelse af kønsopdelte statistikker.

Derimod har arbejdet haft sværere ved at rodfæste sig i kommunernes kerneydelser, velfærdstjenester og myndighedsudøvelse, som rettes direkte mod borgerne. [101] Et tværkommunalt projekt har haft særskilt fokus på økonomiske gevinster ved jämställdhetsintegrering. Dette projekt har via casestudier i kommuner, hvor man har sammenlignet resultater af jämställdhetsintegreringsaktiviteter med et lignende alternativ, vist, at jämställdhetsintegrering kan resultere i såvel øget produktion som reduktion af omkostninger, idet jämställdhetsintegrering øger beskæftigelsen.[102]

En af de vigtigste læringer i forbindelse med programmet er, at kommuner og amtsråd har behov for mere støtte til arbejdet med ligestilling. Behovet handler primært om hjælp til kortlægning af (manglende) ligestilling både internt i organisationerne, på personaleområdet og eksternt i forhold til kerneydelserne til borgere på de forskellige serviceområder. [103]

Støtte til länsstyrelserna som ligestillingsaktører

I Sverige har det været vigtigt at motivere de regionale aktører, länsstyrelserna, til at spille en central rolle i arbejdet med ligestilling, da de har indflydelse på kommunernes arbejde på området. De er derfor blevet gjort ansvarlige for at drive, koordinere og støtte det overordnede arbejde med jämställdhetsintegrering på regionalt niveau. 21 läns-bestyrelser har en tjenestemand, som er ansvarlig for jämställdhetsintegrering. Der er desuden igangsat et

[98] Jämställ.nu blev lanceret i december 2009 og drives i samarbejde mellem Den Europæiske Socialfond, Nationella sekretariatet för genusforskning, Länsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt VINNOVA. Fra 2011-2013 blev Jämställ.nu financieret Program för hållbar jämställdhet (HåJ). Fra 2014 finansieres portalen af den svenske regering (U2013/377/JÄM.).
[99] APeL (2013) Program för Hållbar Jämställdhet: Resultat och effekter av ett utvecklingsprogram. Slutrapport från följeforskningen; Kontigo (2011) Utvärdering av Jämi och HÅJ.
[100] Skr. 2011/12:3
[101] ApeL 2013
[102] SKL (2013) Smart ekonomi: Att räkna på jämställdhetsvinster – en sammanfattning. Program för Hållbar Jämställdhet.
[103] Callerstig 2014

udviklingsprogram på regionalt niveau kaldet 'Länsstyrelserna utvecklar jämställdhet', LUJ. Som led i udviklingsprogrammet har lænene udviklet strategier for jämställdhetsintegrering i perioden 2014-2016 og får desuden støtte til arbejdet med strategierne af Gotlands amt, da de har fået til opgave at varetage dette udviklingsprogram for regeringen.[104]

Jämställdhetsintegrering i statslige myndigheder - Jämi og JiM

Regeringen har desuden tildelt det Nationale Sekretariat for Kønsforskning ved Göteborgs Universitet to programmer på området for jämställdhetsintegrering i statslige myndigheder (styrelser) for på den måde at støtte, fremme og kvalificere de statslige myndigheders arbejde med jämställdhetsintegrering.

Det første program for jämställdhetsintegrering i staten (Jämi) skulle ifølge regeringens opgavebeskrivelse være et forum for erfaringsudveksling og videndeling, videreudvikling af metoder for jämställdhetsintegrering samt skabe forudsætninger for langsigtet støtte til jämställdhetsintegrering i perioden 2008-2010. Der blev bemidlet 13 millioner SEK til gennemførsel af programmet. Et af de vigtigste resultater af arbejdet i regi af Jämi er et øget og solidt vidensgrundlag på ledelsesniveau hos ministerier og styrelser. Til trods for begrænset forskning på området resulterede Jämi i et antal metoder til, hvordan jämställdhetsintegrering kan identificeres og fremmes. Jämi viste, at jämställdhetsintegrering fremmes af en systematisk, målstyret proces, som er karakteriseret ved tydelig støtte på ledelsesniveau. Andre metoder, som fremhæves, er behovet for tilstrækkelige ressourcer og uddannelse, tilpasning af arbejdet til konteksten, samt at arbejdet bør baseres på forskning og erfaringer. [105]

Det andet program – Jämställdhetsintegrering i myndigheder (JiM) – gennemføres i 2013-2014.[106] I alt omfatter programmet 30,7 mio. svenske kroner. Disse midler benyttes både til en del af driften af hjemmesiden jämställ.nu og udmøntningen af de konkrete indsatser i myndighederne, dels til finansiering af processtøtte fra Det Nationale Sekretariat for Kønsforskning. Ligesom Jämi skal JiM støtte myndighedernes jämställdhetsintegrerende arbejde. Arbejdet sker dog på en mere myndighedsnær måde, og i forbindelse med programmet er der udpeget 18 myndigheder, som indgår som pilotmyndigheder for jämställdhetsintegrering. Det Nationale Sekretariat for Kønsforskning tilbyder 18 myndigheder støtte til planlægning og gennemførsel af deres arbejde for at indføre jämställdhetsintegrering i kerneydelserne. Dette sker blandt andet via organisering og koordinering af kompetenceudvikling og uddannelse samt erfaringsudveksling mellem myndighederne.[107]

1.5.3 Vinkler på ligestilling

Ligestilling har været en del af den politiske debat i Sverige siden 1970'erne. Tydelige ligestillingspolitiske mål er etableret med bred opbakning i Riksdagen for at styre det politiske arbejde med ligestilling. Desuden erklærer de fleste svenske partier i Riksdagen i deres partiprogram, at de er feminister. I 2009 var dette tilfældet for samtlige partier på nær Moderaterne og Kristdemokraterne. Det bunder i, som tidligere beskrevet, at feminisme i Sverige i høj grad opfattes som værende det samme som at arbejde for ligestilling mellem kønnene, og at det derfor ikke er ualmindeligt, at svenske mænd erklærer sig som feminister.[108] Jämställdhetsministeren udtrykker desuden klart, at ligestilling i Sverige skal ses som et spørgsmål om viden og ikke som et spørgsmål om holdning, samt at magt har en central position i spørgsmål om ligestilling.

De tjenestemænd, som Oxford Research har interviewet som led i denne kortlægning, vurderer desuden heller ikke, at ligestillingsspørgsmål er et følsomt emne, men at der er en professionel tilgang til arbejdet med jämställdhetsintegrering, og at dette skyldes, at regeringens politiske anskuelser og beslutninger er udgangspunktet for

---

[104] U2013/2724/JÄM
[105] Norrbin, C. & Olsson, A. 2010. Forskning saknas: en kunskapsöversikt över forskningsfältet jämställdhetsintegrering. Rapport 2010:3, Program för jämställdhetsintegrering i staten (Jämi).
[106] U2013/377/JÄM
[107] U2013/377/JÄM
[108] Norsk ekspert: Danmark har droppet debat om ligestilling - Ligestillingsdebatten fylder meget mere i Norge og Sverige end i Danmark, Politiken, 22.december 2009

arbejdet med ligestilling. Endvidere indikerer distinktionen mellem diskriminations- og ligestillingsspørgsmål, at ligestillingen er adskilt fra andre diskrimineringsårsager. Jämställdhetsministeren udtrykker desuden, at målet med regeringens ligestillingsarbejde er, at det enkelte individ har mulighed for at leve og udvikle sig på bedste vis – uafhængigt af køn, klasse, seksualitet eller etnicitet. [109]

Samtidig med at ligestilling har været et aktivt begreb i den politiske debat, har relationen mellem kønsforskning og ligestillingsfremmende arbejde været afvekslende. Flere kønsforskere har forsøgt at distancere sig selv fra den politiske debat på ligestillingsområdet, hvor distinktionen mellem diskriminations- og ligestillingsspørgsmål betyder, at ligestilling adskilles fra arbejdet med andre diskriminationsårsager.[110] På samme måde som i Danmark bliver det mere almindeligt at antage et intersektionelt perspektiv inden for kønsforskning i Sverige, hvor man sammentænker flere forskellige diskriminationsårsager, herunder køn, etnicitet og alder. Desuden er mangfoldighed ligeledes blevet et positivt begreb, som benyttes i den politiske debat. [111]

I det svenske samfund generelt er holdningen til ligestilling blevet mere og mere positiv i løbet af de seneste 20 år. I dag har en majoritet af mænd og kvinder en positiv indstilling til ligestilling. Mænd er dog mindre positivt indstillede end kvinder over for politiske tiltag til at fremme ligestilling, og yngre, lavt uddannede mænd samt personer fra rurale områder er mindre positive over for ligestilling.[112]

Ovenstående forhold signalerer, at ligestillingsarbejdet har en stærk forankring og en stor både politisk og befolkningsmæssig legitimitet.

[109] Jämställdhet - Hela regeringens ansvar: http://www.regeringen.se/sb/d/18286/a/235527
[110] Isaksson (2010) Att utmana förändringens gränser: Lund Dissertations in Sociology 92.
[111] De los Reyes, Paulina, 2001. Mångfald och differentiering: Diskurs, olikhet och normbildning inom svensk forskning och samhällsdebatt, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
[112] SOU 2014:6

2. Tværgående analyse

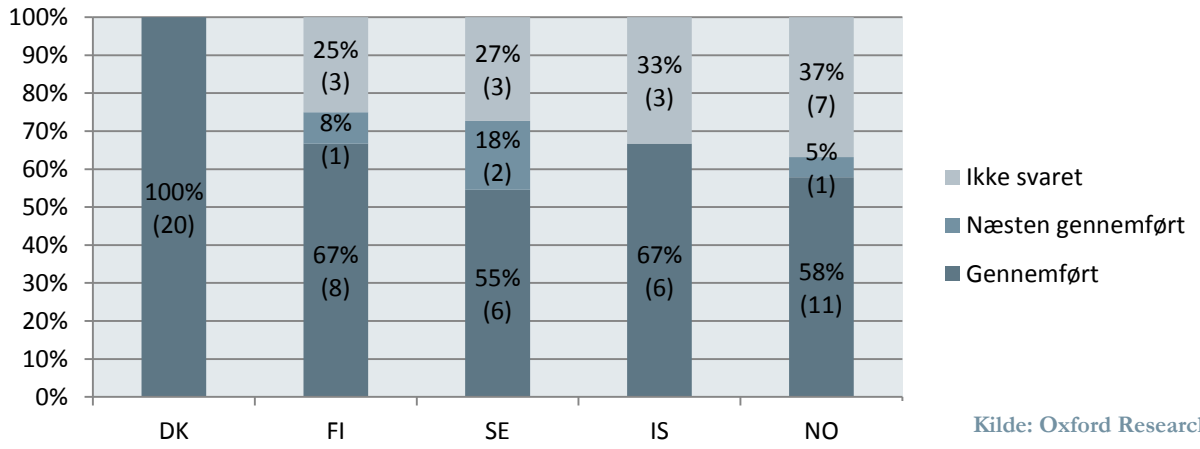
I dette kapitel præsenteres en række analyser og perspektiveringer af tværgående temaer og tendenser i kortlægningen. Formålet med den tværgående analyse er at afdække, hvordan der arbejdes med ligestillingsvurdering på statsligt niveau i de fem nordiske lande, her særligt i de nordiske ministerier. Via en spørgeskemaundersøgelse er samtlige ministerier i Norden blevet bedt om at besvare og vurdere en række spørgsmål. Herunder politikker og målsætninger på området, det konkrete arbejde med ligestillingsvurdering af aktiviteter samt (forventede) resultater og effekter af dette arbejde. I alt har 57 ministerier besvaret spørgeskemaet på tværs af de fem nordiske lande. Der er ligeledes foretaget casestudier af 11 good practice eksempler som led i kortlægningen af arbejdet med ligestillingsvurdering i statsligt regi, henholdsvis fire i Danmark, en i Finland, en i Island, to i Norge samt tre i Sverige. Den kvantitative undersøgelse afdækker, i hvilket omfang ministerierne har politikker og målsætninger inden for ligestilling, samt i hvilke sammenhænge de nordiske ministerier ligestillingsvurderer deres initiativer. Den kvalitative undersøgelse i form af good practice eksempler fungerer som eksempler på, *hvordan* ligestillingsvurderinger er brugt i forskellige statslige regier.

Analysen er struktureret efter følgende temaer:

- Politikker og målsætninger
- Det konkrete arbejde med ligestillingsvurdering
- Resultater og effekter.

I forbindelse med den kvantitative dataindsamling er samtlige 71 nordiske ministerier blevet bedt om at besvare spørgeskemaet, hvoraf 55 har besvaret spørgeskemaet. Svarprocenterne fra de enkelte lande svinger således mellem 100 pct. og 63 pct.[113] Population samt svarprocenter for det enkelte land kan ses i følgende figur:[114]

Figur 2.1 Population samt svarprocenter



Kilde: Oxford Research 2014

[113] En svarprocent på min 63% for alle lande vurderes som tilfredsstillende og øger validiteten samt reliabiliteten i undersøgelsen.

[114] Det er lovpligtigt for danske, statslige myndigheder at udarbejde en ligestillingsredegørelse hvert andet år, som indbefatter en spørgeskemaundersøgelse udarbejdet af Ligestillingsafdelingen i det danske Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold. Da tidspunktet for indsamling af data i indeværende kortlægning faldt sammen med indsamling af data i forbindelse med ligestillingsredegørelserne blandt de danske statslige myndigheder valgte Oxford Research i samarbejde med opdragsgiver at anvende delelementer af dette spørgeskema og dermed data. Det betyder desuden at svarprocenten fra Danmark er 100 %.

I denne forbindelse er det vigtigt, at læseren er opmærksom på de forholdsvis små populationer, som skyldes, dels antallet af ministerier i et givent land, fx i Island er der ni ministerier i alt, dels antallet af ministerier, som har besvaret spørgeskemaet. Dette skal læseren ligeledes være opmærksom på i forhold til de procenter, som statistikken viser, i enkelte tilfælde kan 50 pct. svare til blot to ministerier i det enkelte land.

Der er foretaget analyser af sammenhænge mellem de forskellige spørgsmål, hvor det er fundet relevant. I de tilfælde, hvor der er fundet statitisk signifikante sammenhænge, er det nævnt i analysen[115].

2.1 POLITIKKER OG MÅLSÆTNINGER

I nærværende afsnit præsenteres analysen af de nordiske landes ministerier i forhold til, om de har politikker og målsætninger for ligestilling på deres respektive ressortområde. Forskellen mellem politik og målsætninger kan karakteriseres som forskellen mellem overordnede regler og målbare indikatorer; hvor politikker handler om overordnede regler og rammesætning, handler opstilling af målsætninger om konkrete, mere praksisnære metoder til at vurdere resultater inden for ressortområdet fx i konkrete projekter, initiativer eller lovforslag. Det kan fx være at mindske kønsforskelle på et givet område eller opstille kriterier for tildeling af puljemidler, som giver lige muligheder til både drenge/mænd og piger/kvinder.

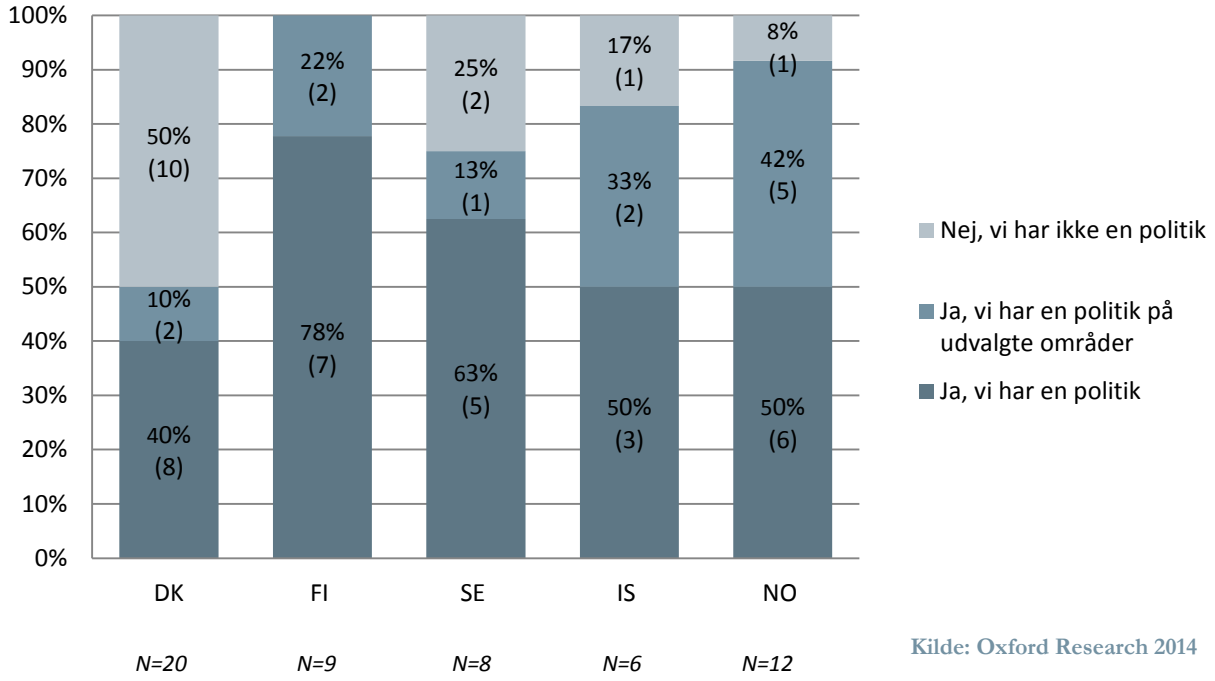
Politik for ligestilling

På tværs af de nordiske lande er det forskelligt, hvorvidt de enkelte ministerier, som har besvaret spørgeskemaet, har en politik for ligestilling for deres ressortområde/kerneydelser. Som det ses af efterfølgende figur 2.2, er der en større procentandel af ministerier i Finland og Norge, der har en politik for ligestilling i forhold til ressortområdet/kerneydelsen, end det er tilfældet i Danmark, Island og Sverige.

I Finland har alle ministerier enten en politik, som dækker hele deres ressortområde eller en politik for udvalgte fagområder inden for deres ressortområde. I Norge har 92 pct. enten en politik for hele deres ressortområde eller en politik for udvalgte fagområder. I Norge er det 50 pct. af ministerierne, som har en politik for hele området, og i Sverige har 63 pct. af ministerierne en politik for ligestilling, der dækker hele deres respektive ressortområder. Det ses yderligere af figuren, at halvdelen af de danske ministerier har en politik for deres ressortområde, hvoraf 40 % har en politik for hele ressortområdet, og 10 % har en politik for udvalgte fagområder inden for deres ressortområde.

[115] Sammenhængene er signifikante med et konfidensinterval på 95 %. Sammenhængsanalyserne er foretaget på baggrund af alle lande, da der er for få besvarelser fra de enkelte lande, til at det giver mening at foretage signifikanstest.

Figur 2.2: Har I en politik for kønsligestilling for jeres ressortområde/kerneydelser?



Kilde: Oxford Research 2014

I spørgeskemaundersøgelsen er der ligeledes spurgt til, om ministerierne har en politik for arbejdet med ligestilling på personaleområdet. Hertil svarer samtlige ministerier, der har svaret på spørgsmålet, ja[116]. Der er således ingen sammenhæng mellem, om ministerierne har en politik på ressortområdet og på personaleområdet. At alle ministerier har en politik på personaleområdet, men i mindre grad i forhold til ressortområde, er et udtryk for, at der har været større og i længere tid fokus på ligestilling i forhold til personaleområdet.

Både i Finland og Sverige er ligestilling højt på den politiske dagsorden, hvilket kan være med til at forklare, at det i højere grad er i disse lande, hvor ministerierne har en politik, der dækker hele ressortområdet. Der er også flere eksempler på, at der gennemføres større, overordnede politiske programmer i disse lande.

Et eksempel på et overordnet program i Finland er good practice eksemplet *Handlingsplanen for reduktion af social eksklusion, fattigdom og helbredsproblemer*. Programmet tager udgangspunkt i tre overordnede fokusområder i det finske regeringsprogram 2011-2015. Handlingsplanen skal adressere ulighed inden for sundhed, velfærd og ligestilling via 35 projekter fordelt på samtlige ressortområder. Handlingsplanens målsætning er at implementere sundhedsfremme, fremme af borgeres velbefindende og reduktion af ulighed i alle politiske beslutninger gennem fokus på tværministerielt samarbejde og en ny tilgang til ledelse af programmer. Ifølge handlingsplanen for kønsligestilling under regeringsprogrammet 2011-2015 skal ministerierne inddrage et kønsaspekt inden for et område eller i et projekt inden for ét af de tre fokusområder i regeringens overordnede handlingsplan. Under handlingsplanen for social eksklusion er der forskellige projekter, blandt andet et projekt, der hjælper unge til at tage en uddannelse og komme i beskæftigelse. I dette projekt er der taget hensyn til, at mænd i højere grad end kvinder er langtidsledige.

[116] Spørgsmålet er kun stillet til ministerierne i Danmark, Island og Norge, da det er lovpligtigt i Sverige at have en ligestillingspolitik på personaleområdet, og i Finland er der opstillet kønskvoter. Besvarelserne på spørgsmålet kan ses i bilag 2 – tabelrapport.

Køn inddrages i de indikatorer, der måler indsatsen. Der er endnu ingen resultater af handlingsplanen, idet handlingsplanen blev iværksat i 2012 og statistik på området kommer med en vis forsinkelse. Informanterne i casen vurderer imidlertid, at der er skabt øget bevidsthed omkring social eksklusion og ligestillingsaspektet i dette.

Et eksempel på et overordnet program i Sverige er good practice eksemplet *Jämställdhetsintegreringen av Försäkringskassan*. Jämställdhetsintegrering har været en politisk strategi i Sverige i 20 år, og i de seneste år har der været fokus på de offentlige myndigheder. I 2013-2014 blev der iværksat et pilotprojekt for at få svenske myndigheder til at ligestillingsvurdere deres organisation, herunder virksomhedsplaner og strategier samt aktiviteter og indsatser i forhold til borgerne. Pilotprojektet omfatter 18 myndigheder, og tanken er, at resultaterne heraf skal udbredes til andre myndigheder efterfølgende. Det Nationella sekretariatet for genusforskning (kønsforskning) ved Göteborg Universitet er tilknyttet projektet dels til at yde vejledning og rådgivning til myndighederne, dels til at identificere og sprede erfaringer og læring samt evaluere indsatsen. De deltagende 18 myndigheder fik ligeledes midler til gennemførelse af projektet (i alt var der 26 mio. SEK til gennemførelse af pilotprojektet). Försäkringskassan er én af de 18 deltagende myndigheder – Försäkringskassan er ansvarlig for socialforsikringen (ydelser til syge og personer med funktionsnedsættelse samt børn og familier i form af fx børnebidrag). Försäkringskassan har i pilotprojektet arbejdet for at styrke deres fokus på ligestillingspolitik, undgå diskrimination på grund af køn, ligestille socialforsikringens perspektiv på ligestillingsproblematikker samt en ligelig udnyttelse af forsikringsydelserne. Derved er der iværksat en række aktiviteter for at implementere ligestillingsperspektivet i alle dele af organisationen, kortlægge kønsforskelle og forbedre ligestillingsarbejdet internt og eksternt. Således er der tale om et systematisk arbejde med ligestilling for at integrere det i hele organisationen, og hvor fokus er, at borgeren skal være i centrum for det arbejde, Försäkringskassan udfører. Der foreligger endnu ikke resultater eller effekter af pilotprojektet, da det gennemføres i perioden 2013-2014, men informanterne vurderer, at ligestillingsarbejdet forbedrer kerneydelsen og kontakten til borgerne og vurderer, at et vigtigt led heri har været, at der er blevet arbejdet med hele organisationen både eksternt og internt.

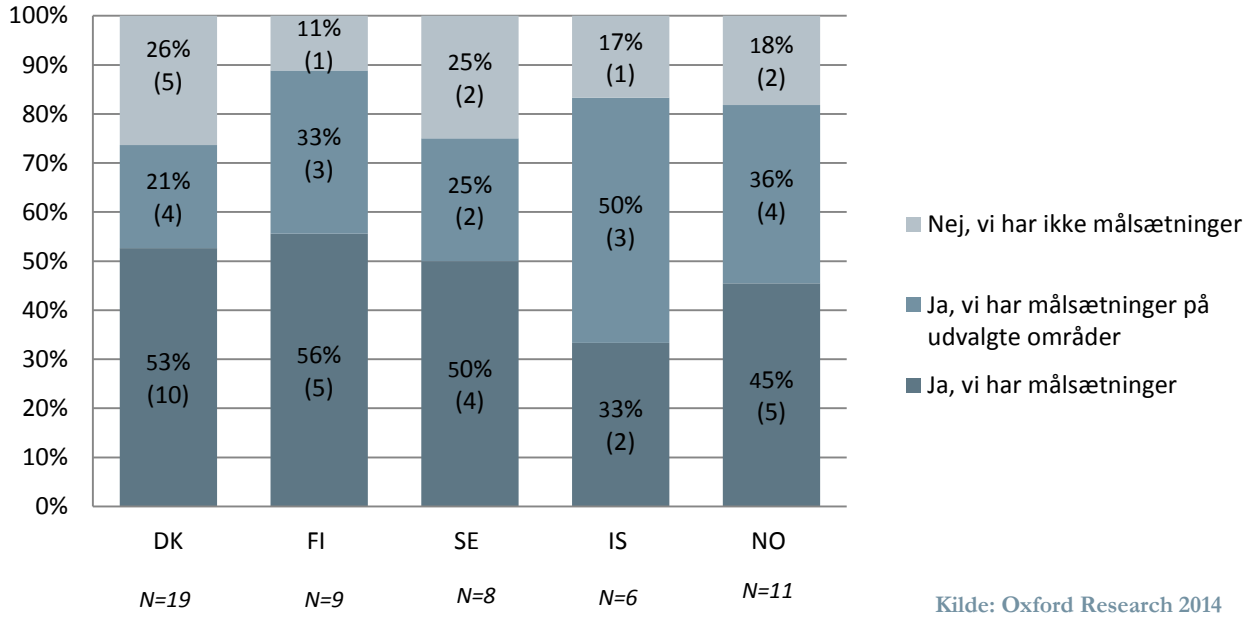
Også i Norge iværksættes overordnede ligestillingsprogrammer, men der er i højere grad tale om programmer inden for et specifikt område, hvilket good practice eksemplet *Kompetanseheving i barnehagene – statlige likestillingstiltak* er et eksempel på. I Norge har der siden 1997 været fokus på at øge ligestillingen i børnehaver. I 2010 blev der lanceret en ny national handlingsplan for ligestilling mellem kønnene. Handlingsplanen omfatter som noget nyt alle politikområder, og der er blandt andet en målsætning om at øge bevidstheden om ligestilling i børnehaver og på uddannelsesområdet. Handlingsplanen adresserer blandt andet personalets bevidsthed om kønnede arbejdsmetoder, styrkelse af ligestillingsfremmende pædagogik samt øgning af andelen af mandlige pædagoger. Som led i udmøntningen af handlingsplanen er der iværksat en række initiativer i perioden 2010-2014: 1) Et landsdækkende kompetenceinitiativ, hvor ansatte i børnehaver får styrket deres kompetencer i forhold til at arbejde med ligestilling i praksis, 2) Implementering af tiltag i børnehavelæreruddannelsen, der bidrager til at øge bevidstheden om ligestilling og køn, 3) Rekrutteringskampagne for at øge andelen af mænd og personer med anden etnisk baggrund end norsk til børnehaverne, 4) Oprettelse af ligestillingsteams i alle amter for at videreføre det lokale arbejde med at rekruttere og fastholde mandlige pædagoger i børnehaverne, samt 5) hjemmeside til erfaringsudveksling om rekruttering af mandlige pædagoger samt arbejdet som mandlig pædagog.

Målsætninger for ligestilling

Der er en mere ligelig fordeling mellem de fem nordiske lande i forhold til, om der opstilles målsætninger for ligestilling inden for ministeriernes ressortområder end i forhold til politikker på området.

Som det ses af figur 2.3, har mellem 75-89 pct. af de deltagende ministerier enten målsætninger for ligestilling for hele deres respektive ressortområder eller for udvalgte fagområder inden for deres ressortområde.

Figur 2.3: Har I målsætninger for kønsligestilling for jeres ressortområde/kerneydelser?



Kilde: Oxford Research 2014

Som tidligere beskrevet er forskellen mellem politik og målsætninger forskellen mellem overordnede regler og målbare indikatorer; hvor politikker handler om overordnede regler og rammesætning, handler målsætninger om konkrete, mere praksisnære metoder til at vurdere resultater inden for ressortområdet fx i konkrete projekter, initiativer eller lovforslag. Samtlige lande gennemfører projekter, initiativer og udarbejder lovforslag, hvilket er en forklaring på, at der er en mere ligelig fordeling mellem landene i forhold til, om ministerierne opstiller målsætninger. De statistiske analyser viser, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem, om ministerierne har en politik for ligestilling på hele ressortområdet eller på udvalgte fagområder, og om ministerierne har opstillet målsætninger[117].

Good practice eksemplerne viser, at der er forskelle på, hvilke målsætninger der opstilles, og hvor konkrete målsætningerne er. I eksemplet *Kompetanseheving i barnehagene – statlige likestillingstiltak* fra Norge er der opstillet en helt konkret målsætning om, at andelen af mandlige pædagoger i børnehaverne skal være 20 pct. Derudover er der en målsætning om, at læringsmiljøet i børnehaverne skal fremme ligestilling. Således er der både opstillet konkrete og direkte målbare målsætninger og mere overordnede målsætninger. Der foreligger endnu ikke resultater af ændringerne, da evalueringen vil blive foretaget i 2014, og rapporten foreligger i efteråret 2014. Men informanterne i casen vurderer, at den langvarige indsats i Norge (siden 1997) i forhold til børnehaver har resulteret i en øget bevidsthed om ligestilling i børnehaver og det pædagogiske arbejde, samt at andelen af mandlige pædagoger er steget, selvom målet om 20 pct. endnu ikke vurderes at være nået.

I good practice eksemplet *Tryggt och jämnt – jämställdhetsintegrering i planeringen av stads- och tätortsmiljö* er der ikke opstillet konkrete målsætninger, men mere overordnede målsætninger om at øge bevidstheden om ligestilling og skabe mere tryghed i bymiljøet. *Tryggt och jämnt*' er et svensk projekt iværksat af Boverket og Länsstyrelserna i perioden 2008-2010. Projektet er led i den svenske regerings ligestillingsstrategi og skal bidrage til at forebygge mænds vold mod kvinder. Formålet er at lokale aktører, fx kommuner, skal indtænke et kønsperspektiv i det daglige arbejde med tryghed og byplanlægning. Dette primært i forhold til kvinder og mænds oplevelse af tryghed i det

[117] Se tabel i Bilag 2: Tabelrapport.

fysiske bymiljø. Dette søges opnået ved at øge de lokale aktørers viden om ligestilling, udvikle metoder til byplanlægning ud fra et ligestillingsperspektiv samt ved afholdelse af regionale seminarer om byplanlægning ud fra et ligestillingsperspektiv. I projektet blev 131 lokale aktører inddraget, herunder primært kommuner, som har fået bevilget midler til strategisk og fysisk udviklingsarbejde på området. Udviklingsarbejdet kan konkret være et projekt om at skabe optimal belysning i et område, da manglende belysning kan opleves som utrygt af kvinder. På strategisk niveau blev det afdækket, hvilke pladser eller områder som opleves utrygge. Dette arbejde foregik via 'tryghedsvandringer' gennem lokalområdet med kvindelige beboere, en lysarkitekt samt lys-planlæggere. På det fysiske niveau handlede det om at implementere ny belysning på de identificerede områder. Projektets resultater er primært, at de medarbejdere, der arbejder med byplanlægning i kommunen (de lokale aktører), fik mere viden om byplanlægning ud fra et ligestillingsperspektiv. I denne forbindelse er medarbejdernes opfattelse af relevansen af arbejdet med ligestilling på byplanlægningsområdet desuden øget, og ligestillingsspørgsmål er blevet mere legitime i kraft af Regeringens, Boverket og Länstyrelseres fokus på området. Desuden er belysningen på de identificerede områder forbedret, hvilket vil medføre en øget tilfredshed blandt borgere.

Good practice eksemplet *Danmark Læser* er ligeledes et eksempel på et initiativ, hvor der ikke er opstillet konkrete målsætninger. *Danmark Læser* er en kampagne iværksat af Kulturministeriet for at få flere danskere, som aldrig eller kun sjældent læser skønlitteratur, til at læse mere. Projektet består af 12 modelkommuner, hvor der udvikles og afprøves nye og innovative metoder til at nå forskellige målgrupper af ikke-læsere. Derudover vil der blive gennemført en landsdækkende kampagne i løbet af kampagneperioden. Kampagnen gennemføres i perioden 2013-2016. Modelkommunerne er udvalgt ud fra en række kriterier om, at kommunernes målgruppeovervejelser har virket gennemtænkte, at kommunerne har fundet samarbejdspartnere, som gør det muligt at henvende sig til målgruppen på en troværdig måde, og at de metoder, kommunerne vælger at anvende, er både nytænkende, lokalt forankrede og skalérbare, det vil sige, at det er muligt at overføre metoderne til andre kontekster eller kommuner. Ligestillingsvurderingen af modelkommunernes projekter er primært foretaget af dommerkomiteen, som udvalgte modelkommunerne. De har haft fokus på kønsaspektet i de forskellige ansøgninger, og særligt hvorvidt indsatsen bekræftede stereotype forestillinger om det ene eller det andet køns præferencer i forhold til læsning, emner og måder at læse på.

Læring

Der er således forskel på, i hvor høj grad de nordiske landes ministerier opstiller en politik for ligestilling og opstiller målsætninger for ligestilling.

At der er opstillet en ligestillingspolitik for hele et ministeries respektive ressortområde indikerer, at der er politisk fokus på ligestilling, som typisk udfoldes i politiske programmer. I Finland, Island, Norge og Sverige iværksættes der i højere grad programmer fra politisk side, der adresserer ligestilling, end det er tilfældet i Danmark. Dette skyldes, at ligestilling i Finland, Island, Norge og Sverige i højere grad indtænkes i de overordnede politiske rammer for udmøntningen af konkrete ydelser og aktiviteter over for borgerne. I Danmark er ligestillingsarbejdet mere praksisnært og indtænkes i de enkelte indsatser af praktikerne.

Ved at have en politik for ligestilling skabes der i højere grad legitimitet omkring ligestilling, fordi det er bestemt fra politisk hold. Det politiske fokus på ligestilling betyder typisk endvidere, at der i højere grad allokeres ressourcer til ligestillingsarbejdet. Det kan imidlertid være en udfordring for medarbejdere og ledere i de enkelte ministerier at omsætte politikken til konkrete tiltag og indsatser.

Målsætninger

På baggrund af good practice eksemplerne kan det konkluderes, at det er vigtigt at opstille målsætninger for *ligestilling* på flere niveauer. Disse målsætninger kan både være overordnede eller konkrete målbare indikationer for ønskede resultater og effekter. Konkrete målbare resultater i tal er typisk medvirkende til, at et område fortsat prioriteres. I eksemplet *Kompetanseheving i barnehagene – statlige likestillingstiltak* fra Norge er der opstillet, dels en specifik målsætning om at øge andelen af mandlige pædagoger i børnehaverne til 20 pct., dels en mere overordnet målsætning om, at læringsmiljøet i børnehaverne skal fremme ligestilling. Den konkrete målsætning om 20 pct. bevirker,

at indsatsens succes måles ud fra dette niveau. Indsatsen har resulteret i, at andelen af mandlige pædagoger er øget, men andelen er fortsat ikke på 20 pct., hvorfor det vurderes, at indsatsen ikke har opnået det ønskede resultat. Derimod er den overordnede målsætning nået i forhold til læringsmiljøet, som er blevet mere fremmende for ligestilling. De opstillede målsætninger, henholdsvis konkrete og overordnede, har således i høj grad betydning for forventninger til resultaterne og vurderingen af succesen af en given indsats.

I det svenske good practice eksempel *Tryggt och jämnt – jämställdhetsintegrering i planeringen av stads- och tätortsmiljö* er der heller ikke opstillet konkrete måltal for målsætningerne, men der er opstillet målsætninger på ligestilling, fx at indsatsen skal forebygge mænds vold mod kvinder. I det danske good practice eksempel *Danmark Læser* er der ikke opstillet målsætninger for ligestilling, hverken konkrete eller overordnede. Målsætningerne omhandler indsatsen generelt, men resultaterne bliver ikke opdelt på køn.

Ved at opstille målsætninger og målbare indikatorer for ligestilling sikres det, at resultaterne i forhold til ligestilling kan dokumenteres. Dette er væsentligt for at synliggøre, at ligestillingsvurderinger påvirker effekten af en given indsats. Det er således ikke tilstrækkeligt at dokumentere effekter af indsatserne, der skal opstilles relevante målbare indikatorer for, at de resultater, der ønskes af indsatsen, dokumenteres og synliggøres. I en indsats, hvor der er foretaget en ligestillingsvurdering, og hvor køn har været en relevant faktor for indsatsen, er det væsentligt at synliggøre resultaterne af indsatsen i forhold til ligestilling samt køn og dermed præsentere kønsopdelte resultater.

2.2 DET KONKRETE ARBEJDE MED LIGESTILLINGSVURDERING

Nærværende afsnit omhandler det konkrete arbejde med ligestillingsvurdering af ministeriernes kerneydelser. Det vil sige, at ministeriernes besvarelser og vurdering af de enkelte udsagn tager afsæt i den del af ministeriernes opgaveportefølje, som indeholder borgerrettede aktiviteter, fx kampagner og andet kommunikationsmateriale, udformning af lovforslag, budgetter og uddeling af puljemidler. Ministeriernes besvarelser og vurdering sker således på baggrund af de aktiviteter, hvor det er relevant at inddrage ligestillingsperspektivet. Desuden vil graden af kompetenceopbygning af medarbejdere på ligestillingsområdet blive belyst, herunder hvorvidt ligestillingsvurdering indgår i kurser omkring lovforslag.

2.2.1 Anvendelse af dokumentation

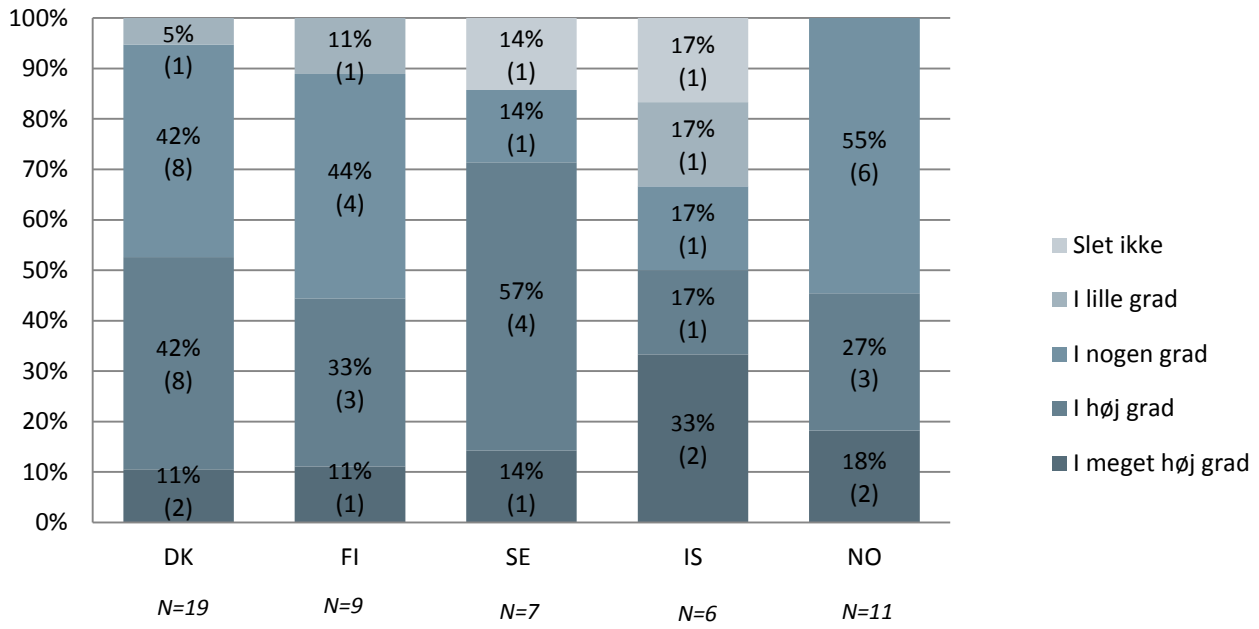
I nærværende afsnit præsenteres analysen af de nordiske landes ministerier i forhold til, om de benytter kønsopdelt kvantitativt og kvalitativt data på relevante områder, og hvordan dette data benyttes.

Som det ses af nedenstående figur 2.4, er der forskel på, i hvor høj grad de nordiske landes ministerier benytter kønsopdelt data inden for et kerneområde. Samtlige lande benytter kønsopdelt data i et vist omfang. Det skal imidlertid fremhæves, at 71 pct. af ministerierne i Sverige i meget høj grad eller i høj grad benytter kønsopdelt data, mens det samme gør sig gældende for 53 pct. af ministerierne i Danmark og i mindre grad i de øvrige lande (50 pct. i Island, 45 pct. i Norge, 44 pct. i Finland). Dog svarer 33 pct. af ministerierne i Island, at de i meget høj grad benytter kønsopdelt data.

Der findes desuden en signifikant positiv sammenhæng mellem, om ministerierne benytter kønsopdelt data, og om de opnår resultater af deres ligestillingsvurderinger. I jo højere grad ministerierne benytter kønsopdelt data, i desto højere grad opnår de resultater med deres ligestillingsvurderinger[118].

[118] Se tabel i Bilag 2: Tabelrapport.

Figur 2.4: Vi bruger kønsopdelte data på relevante områder. På den måde identificeres fx målgruppens fordeling af mænd og kvinder, drenge og piger inden for et givent felt.



Kilde: Oxford Research 2014

Den svenske regering har ved lov besluttet, at samtlige politiske beslutninger skal analyseres i forhold til, hvilke konsekvenser de kan få for ligestilling, samt at offentlige statistikker skal være kønsopdelte. Dette kan være en af forklaringer på, at de svenske ministerier i højere grad end ministerierne i de øvrige lande benytter sig af kønsopdelt data.

I Island har man i 2011 iværksat Gender Budgeting programmet for netop at generere mere kønsopdelt data, hvilket kan forklare, hvorfor 33 pct. af ministerierne i Island svarer, at de i meget høj grad benytter kønsopdelt data. *Gender Budgeting* er et good practice eksempel, som viser, hvordan et overordnet, politisk drevet program kan bidrage til at skabe mere synlighed om og fokus på ligestillingsforhold ved at generere viden og data på området.

Gender Budgeting er en indsats, hvor samtlige islandske ministerier og styrelser involveres i en systematisk strukturændring i forhold til arbejdet med budgetter for at få mere fokus på, hvordan budgetter er med til at skabe ulighed mellem kønnene. Konkret handler *Gender Budgeting* om at analysere og monitorere de nuværende forhold for at have et kvalificeret grundlag at foretage ændringer ud fra. Det langsigtede mål er således at ændre de offentlige budgetter på en sådan måde, at der i fordelingen af midler sikres ligestilling mellem kønnene. Tanken bag *Gender Budgeting* er at øge gennemsigtigheden i de statslige finanser og samtidig promovere mere realistiske udviklingsmål og mere effektive arbejdsmetoder. Endvidere er det hensigten, at *Gender Budgeting* fører til bedre ledelse samt mere optimal anvendelse af udgifter i den offentlige sektor. I 2011-2014 gennemføres 3-årige projekter i samtlige ministerier. Alle ministerier udpegede et politisk område, hvor kønsdiskrimination er til stede. Formålet med at udpege ét fokusområde, som der arbejdes målrettet med, er at få omfattende analyser af politiske områder, hvor der er en betragtelig påvirkning på kønnenes status, og hvor redefinering af politikker og allokering af midler er relevant.

Gender Budgeting indsatsen er et godt eksempel på et helhedsorienteret program, som udrulles i samtlige ministerier i Island. Der er således tænkt systematik med et direkte fokus på ligestilling. På nuværende tidspunkt har ministerierne systematisk indsamlet data og analyseret kønsopdelt statistik. Herved er der skabt viden om kønsforskellene; som skal omsættes til ændringer, der kan skabe mere ligestilling. I næste fase af indsatsen forventes det, at gender budgeting blandt andet skal implementeres i beslutningsprocesserne, herunder skal gender budgeting indgå som

led i ligestillingsvurdering af lovforslag. Derved vil påvirkningen for kønnene blive vurderet i forhold til ny lovgivning. Statsministeriets projekt i den 3-årige periode har været udarbejdelsen af en håndbog til udviklingen af nye lovforslag, som indeholder et kapitel om gender budgeting. Det vil blive brugt som grundlag for en guide til ministerier om ligestillingsvurderinger.

Good practice eksemplet *Gender Budgeting* er et eksempel, hvor der systematisk arbejdes med at generere kønsopdelt data. Som det fremgår af figur 2.4, benyttes kønsopdelt data også i de andre nordiske lande. Good practice eksemplet *Herrefedt! – Nøglehullets kampagne 2014* arbejder med kønsopdelt data, som har fungeret som baggrund for valg af målgruppen for kampagnen. Der er desuden opstillet kønsspecifikke målsætninger, som afrapporteres efterfølgende. At valg af målgruppe bunder i kønsopdelt statistik har medført, at kampagnen er brugt til politisk fremstød af ministeren for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri i Danmark, idet han ønsker at adressere mændene i forhold til sundhedsproblematikker.

Kampagnen *Herrefedt!* er en kampagne iværksat af Fødevarestyrelsen i Danmark, som er en del af Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri. Kampagnen har kørt siden 2009, hvor nøglehulsmærket blev indført i Danmark. Nøglehullet er en mærkning på fødevarer, som skal gøre det nemmere for forbrugerne at foretage sunde valg, når de køber ind eller går ud at spise. Nøglehulsmærket er mærket på fødevarer, som indeholder mindre fedt, sukker og salt samt flere fibre og fuldkorn. Kampagnen har fokus på forbrugernes kendskab til og kundskab om mærkningen, og siden 2012 har der ligeledes været fokus på, hvordan mærkningen skal tænkes ind i måltidet, når der købes ind. Derfor lanceres der nøglehulsmærkede opskrifter. I 2014 har kampagnen fokus på ufaglærte og kortuddannede mænd +35 år. Intentionen er at få flere i denne målgruppe til at handle sundere og træffe sundere fødevarevalg. Der er således fokuseret på pågældende målgruppe, idet undersøgelser og statistik viser, at ufaglærte og kortuddannede mænd har et dårligere helbred end andre grupper i samfundet, samt at målgruppen i mindre grad har kendskab til nøglehulsmærket. Kampagnen *Herrefedt!* viser, hvordan kønsopdelt data benyttes til at afgrænse en målgruppe, og hvordan brugen af den kønsopdelte statistik som dokumentation har resulteret i, at der er politisk opbakning til kampagnen, fordi der er konsensus om, at målgruppen har udfordringer, der skal adresseres.

I good practice eksemplet *Mixed rooms* fra Norge er der ikke benyttet kønsopdelt data til at identificere problemstillingen, i stedet var der en formodning om, at der var brug for ændringer af rammerne for de værnepligtiges ophold på kasernerne. Tiltaget *Mixed rooms* er en ændring i den måde, som de værnepligtige bor på inden for forsvaret i Norge. Tiltaget indebærer, at kvindelige og mandlige soldater (værnepligtige) sover og bor på samme værelse på kasernerne, hvor de tidligere boede kønsopdelt. På hvert værelse er der som regel seks til otte sengepladser, hvor der oftest er to kvinder og fire til seks mænd. På den aktuelle kaserne, hvor initiativet opstod, er der for nylig etableret en række fire personers værelser. Dette indebærer langt flere værelser, hvor kønsfordelingen er 50 pct. De to køn har egne toiletter og bad, hvilket har krævet en del praktiske ændringer på kasernerne.

Tiltaget blev indført på baggrund af udfordringer med arbejdsmiljøet og trivslen på kasernerne som arbejdsplads for især de kvindelige værnepligtige, da de fx ofte kom uden for både det formelle og uformelle informationsloop grundet deres separate værelser. Dette var således ikke oprindeligt et ligestillingstiltag iværksat af de ansvarlige myndigheder på området. Det var et bottom-up tiltag, da de kvindelige værnepligtige selv foreslog denne løsning. Primært begrundet i ønsket om at opnå samme (uformelle) information som resten af deres deling. Der er efterfølgende en del andre kaserner i det norske forsvar, som har implementeret tiltaget. Desuden prioriterer det norske Forsvar tiltaget i forbindelse med reformen af den kønsneutrale værnepligt. Tiltaget opfattes som et vigtigt middel til at opnå reformens målsætning om en større andel kvindelige værnepligtige.

Der er foretaget en kvalitativ evaluering af indsatsen, der redegør for indsatsens betydning for henholdsvis mænd og kvinder, hvorved resultaterne af indsatsen er dokumenteret i forhold til betydningen for ligestilling. Resultaterne viser, at kvinderne i højere grad bliver integreret på holdet og får bedre information, fordi de får del i den uformelle information. Der foregår desuden mindre seksualiseret kommunikation, og der opstår flere venskaber på tværs af kønnene, idet der opstår et øget fællesskab mellem kønnene. Desuden er den generelle trivsel øget for både mænd og kvinder. De blandede værelser har desuden medført et lavere konfliktniveau og betydelig mindre mobning af

kvinder sammenlignet med de kaserner, hvor de værnepligtige bor kønsopdelt. Eksemplet viser, hvordan fokus på kønsopdelte udfordringer og problemstillinger kan medføre øget trivsel, øget kommunikation og mindre kønsbestemt mobning på en arbejdsplads primært domineret af det ene køn under de rette forhold.

Læring

Der er forskel på, i hvor høj grad de forskellige lande benytter kønsopdelt data, men kortlægningen viser, at samtlige nordiske landes ministerier benytter kønsopdelt statistik i udstrakt grad. Good practice eksemplerne viser forskelle i, hvordan kønsopdelt data benyttes og genereres. *Gender Budgeting* projektet i Island viser fx, hvordan et overordnet regeringsprojekt kan bidrage til systematisk at indsamle kønsopdelt statistik på samtlige ministeriers ressortområder, som skal bidrage til at træffe veldokumenterede beslutninger i et ligestillingsperspektiv. Kampagnen *Herrefedt!* viser, hvordan kønsopdelt data benyttes til at afgrænse en målgruppe, og hvordan brugen af den kønsopdelte statistik som dokumentation bevirker, at der målrettet kan sættes ind i forhold til at nå en gruppe af borgere, som er mere udsatte på det givne område.

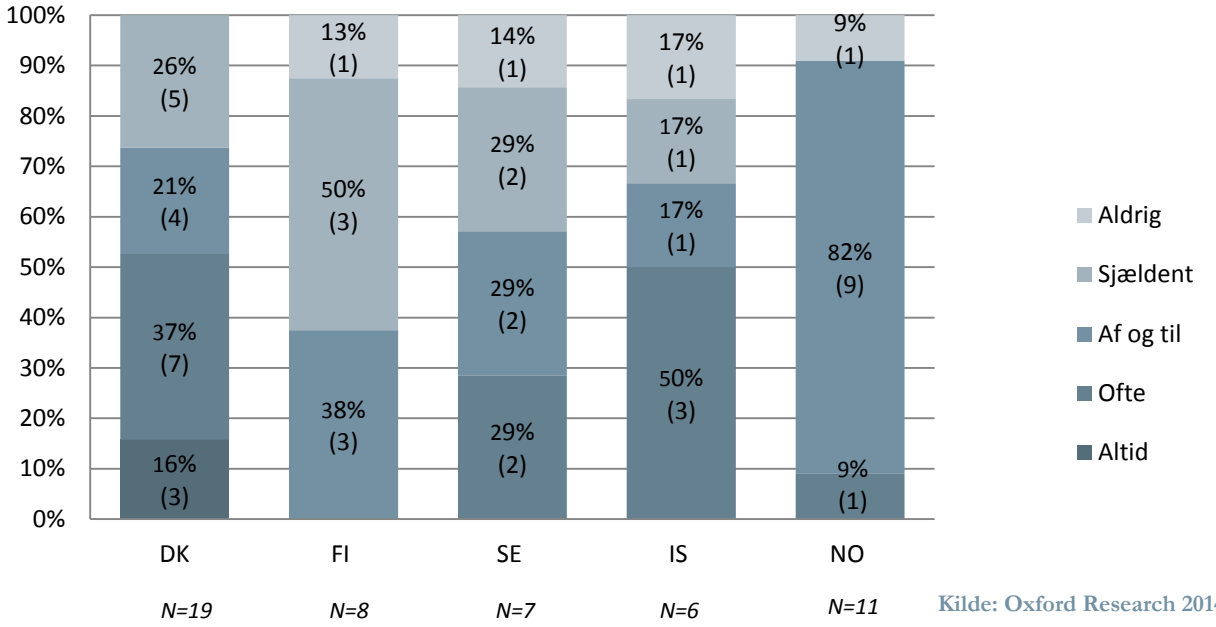
Således viser good practice eksemplerne, at det er væsentligt at bruge kønsopdelt data til at målrette og formidle indholdet i indsatser. Desuden at der via dokumentation for valget af en given målgruppe skabes legitimitet både i forhold til den givne indsats og at indtænke et ligestillingsperspektiv i udviklingen af indsatser. Det er derfor essentielt, at der løbende generes kønsopdelt data, som kan danne udgangspunkt for fremtidige indsatser.

2.2.2 Anvendelse af dokumentation i forhold til kommunikationsmateriale

I nærværende afsnit præsenteres analyser af de nordiske landes ministerier i forhold til, om de inddrager overvejelser om målgruppens køn ved udarbejdelse af kommunikationsmateriale fx kampagner m.m., og hvordan målgruppens køn har betydning for kommunikationsmaterialet fx i forhold til udformning og hvilke budskaber, som der skal spilles på.

Af figur 2.5 nedenfor ses det, at overvejelser om målgruppens køn oftest inddrages ved udarbejdelsen og evaluering af kommunikationsmateriale i Danmark, hvor 56 pct. af ministerierne svarer, at de ofte eller altid inddrager målgruppens køn ved evaluering af kommunikationsmateriale. 50 pct. af de islandske ministerier og 29 pct. af de svenske ministerier svarer, at de ofte inddrager målgruppens køn. I Finland svarer 38 pct. 'af og til' og 50 pct. sjældent. 82 pct. af ministerierne i Norge svarer 'af og til'. Disse kvantitative resultater kan ikke umiddelbart forklares ud fra de kontekstfaktuelle oplysninger, som Oxford Research har kendskab til. Det er således ikke muligt at forklare årsagen til forskelle mellem landene på tværs af Norden på dette område.

Figur 2.5: Vi medtager overvejelser om målgruppens køn (ligestillingsvurdering) i vores evaluering af kommunikationsmateriale fx kampagner, nye hjemmesider og oplysningsmaterialer, så indhold og form når hele den ønskede målgruppe.



Kilde: Oxford Research 2014

Good practice eksemplerne *Herrefedt! – Nøglehullets kampagne 2014* og *Danmark Læser* er to eksempler på, hvordan der arbejdes med målgruppens køn i kampagner i Danmark.

Good practice eksemplet *Herrefedt!* er et eksempel på en kampagne, hvor kønsopdelt statistik om mænd og kvinders sundhed og spisevaner er anvendt til konkret at udvælge målgruppen for kampagnen i 2014. Som tidligere beskrevet er kampagnen målrettet ufaglærte og kortuddannede mænd +35 år, idet dokumentation (kvalitativt og kvantitativt) viser, at denne gruppe har et dårligere helbred end andre grupper i samfundet, samt at målgruppen i mindre grad har kendskab til nøglehulsmærket. Kampagnen har som formål at få særligt denne gruppe til at handle sundere og træffe sundere fødevarevalg. Kampagnen i 2014 er kaldt 'Herrefedt' for at fange mændenes opmærksomhed blandt andet via en brochure med forsidebillede af en mandearm med en stor kødkniv i hånden, og der er benyttet mørke farver, som via anden dokumentation er bevist tiltaler mænd. Dertil er der afholdt en række events rundt omkring i landet med blandt andet kokken Claus Holm, der laver mad med Nøglehulsprodukter, fordi kampagneteamet har været bevidste om, at det var vigtigt at opsøge mændene, idet det er en svær målgruppe at nå. Kampagnen er et godt eksempel på, hvilke overvejelser der ligger bag en kampagne, der primært er målrettet mænd, og dermed hvordan kønsaspektet er tænkt ind i udviklingen af kampagnemateriale og events. Desuden er kampagnen et godt eksempel på et initiativ, der er målrettet det ene køn, men hvor det sikres, at det andet køn (i dette tilfælde kvinder) ikke ekskluderes ved også at tænke dette køn ind ved udvikling af kampagnematerialet.

Good practice eksemplet *Danmark Læser* er en kampagne iværksat af det danske Kulturministerium for at få flere danskere, som aldrig eller kun sjældent læser skønlitteratur, til at læse mere. Som tidligere beskrevet består projektet af 12 modelkommuner, hvor der udvikles og afprøves nye og innovative metoder til at nå forskellige målgrupper af ikke-læsere. Derudover vil der blive gennemført en landsdækkende kampagne i løbet af kampagneperioden. Modelkommunerne er udvalgt ud fra en række kriterier om, at kommunernes målgruppeovervejelser har virket gennemtænkte, at kommunerne har fundet samarbejdspartnere, som gør det muligt at henvende sig til målgruppen på en troværdig måde, og at de metoder, kommunerne vælger at anvende, er både nytænkende, skalérbare og lokalt

forankrede. Desuden har dommerkomiteen, som udvalgte modelkommunerne, haft fokus på kønsaspektet i de ansøgninger, og særligt hvorvidt indsatsen bekræftede stereotype forestillinger om det ene eller det andet køns præferencer i forhold til læsning, emner og måder at læse på.

I eksemplet *Danmark læser* er der fokus på, at kampagnen ikke direkte adresseres mænd, selvom disse er den primære målgruppe, fordi de læser mindst. Dette skyldes, at det ikke ønskes, at indsatsen skulle få utilsigtede konsekvenser for kvinder. Kampagnen er et godt eksempel på en nytænkende indsats, som illustrerer, hvordan overvejelser omkring målgruppens køn kan være med til at målrette en given indsats, samtidig med at sekundære målgrupper ikke ekskluderes. I udviklingen af en indsats kan intern italesættelse af kønsaspektet været fremmende i forhold til at målrette indsatsen, mens ekstern italesættelse af en indsats som et henholdsvis 'mande'- eller 'kvinde'-projekt ikke altid er nødvendigt, da dette kan være ekskluderende og stereotypiserende.

Læring

I begge kampagner er målgruppens køn indtænkt i udviklingen af kampagnen for at målrette denne. Det har bevirket, at materialet er tilpasset således, at det tiltrækker mænd. Der er brugt bestemte billeder og farver, som vurderes at tiltrække mænd mere end kvinder. I begge kampagner har det ligeledes været vigtigt, at kvinder ikke blev afskrækket fra at købe Nøglehulsprodukter eller at læse, hvorfor materialet er tilpasset dette. I *Herrefedt!* – kampagnen er det blevet undersøgt, hvilke af to materialer der tiltalte kvinderne mest, og i *Danmark læser* – kampagnen blev titlen på et af modelkommuneprojekterne fx tilpasset, således at den ikke hed *'Far, læs for mig',* men blot *'Læs for mig'*.

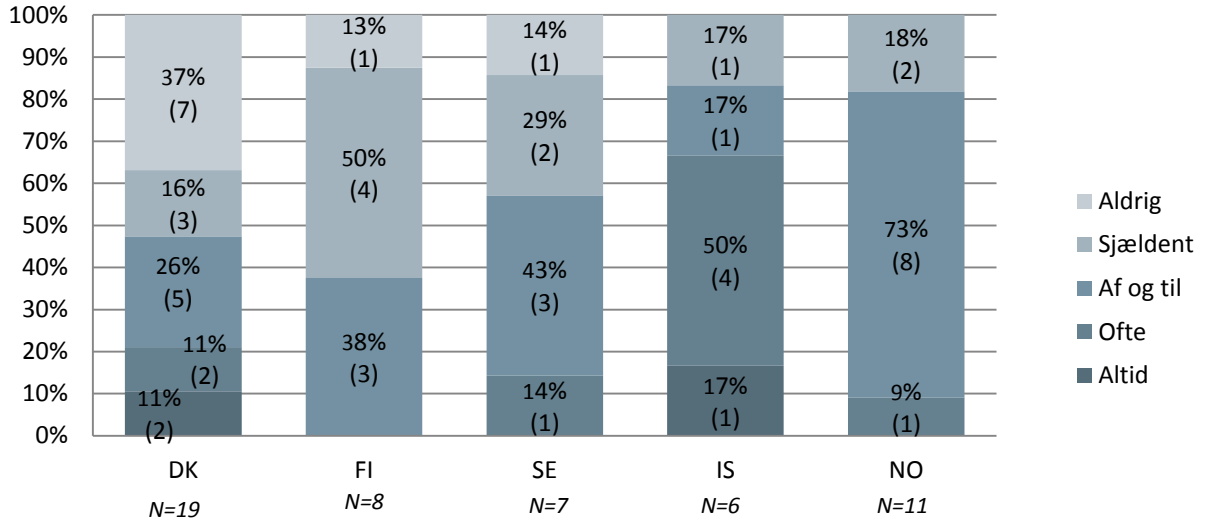
Forskellen mellem de to kampagner er, hvor eksplicit kønsperspektivet italesættes, og i hvor høj grad det eksplicit vurderes at have negative konsekvenser for fx kvinder. Ved eksplicit at fremhæve den primære målgruppes køn målrettes en indsats, og indsatsen forventes dermed at ramme målgruppen bedre. Samtidig kan et eksplicit fokus betyde, at ligestilling i højere grad adresseres, fordi det synliggøres, at det ønskes, at den specifikke målgruppe ændrer adfærd. Det er her, at ligestillingsvurdering bliver essentiel, da der er en risiko for, at sekundære målgrupper føler sig ekskluderede. Det er derfor altafgørende, at eventuelle utilsigtede konsekvenser for henholdsvis mænd eller kvinder er vurderet som led i udviklingen af indsatsen.

2.2.3 Fordeling af midler

I nærværende afsnit præsenteres analyser af de nordiske landes ministerier i forhold til, om de inddrager overvejelser om målgruppens køn, når der udarbejdes budgetter og fordeles midler.

Som det ses af figur 2.6, er der stor forskel på, i hvor høj grad ministerierne medtager overvejelser om målgruppens køn, når der fordeles midler. 67 pct. af de islandske ministerier medtager altid eller ofte målgruppens køn, når der fordeles midler, hvilket er tilfældet for 22 pct. af de danske ministerier, 14 pct. af de svenske og 9 pct. af de norske ministerier. I Finland er der ingen af de deltagende ministerier, som inddrager overvejelser om køn, når de fordeler midler. I Norge svarer 73 af ministerierne, at de 'af og til' inddrager målgruppens køn, når der fordeles midler, mens dette gør sig gældende for 43 pct. af ministerierne i Sverige. I Finland svarer 63 pct. af ministerierne, at de sjældent eller aldrig medtager målgruppens køn, når der fordeles midler, hvilket gør sig gældende for henholdsvis 53 pct. i Danmark, 43 pct. i Sverige, 18 pct. i Norge og 17 pct. i Island. Finland er således det land, hvor ministerierne mest sjældent medtager målgruppens køn, når der fordeles midler (63 pct. svarer sjældent eller aldrig, og 0 pct. svarer altid eller ofte), mens Island er det land, hvor der i højeste grad inddrages målgruppens køn, når midler uddeles (17 pct. svarer altid, mens 50 pct. svarer ofte).

Figur 2.6: Vi medtager overvejelser om målgruppens køn (ligestillingsvurdering), når der fordeles midler til aktiviteter på vores ressortområde, fx i forbindelse med udarbejdelse af aktivitetsbudgetter, fordeling af tilskud og udmøntning af puljer.



Kilde: Oxford Research 2014

En af forklaringerne på graden af de nordiske ministeriers inddragelse af målgruppens køn i uddelingen af midler er måden, hvorpå midler fra politisk hold til ligestillingsarbejdet fordeles i de nordiske lande. I Sverige fx afsættes der i høj grad økonomiske ressourcer til overordnede ligestillingsprogrammer, der er målrettet begge køn, og derfor indtænkes målgruppens køn ikke konkret i udmøntningen af midlerne på de enkelte ressortområder. Det kan dog undre, at der ikke er nogen af de finske ministerier, der angiver, at de har inddraget målgruppens køn, når der fordeles midler. I Finland har regeringen iværksat ligestillingsindsatser på statsligt niveau. Som led i disse indsatser blev der, som tidligere nævnt, udarbejdet et konkret værktøj og opslagsværk til arbejdet med ligestilling i ministerierne, herunder hvordan man indarbejder kønsperspektivet i budgetter.

I Danmark afsættes der løbende økonomiske midler, det vil sige konkrete puljer inden for de forskellige ressortområder, som kommuner og andre statslige institutioner kan søge i forhold til at igangsætte konkrete udviklingsprojekter og initiativer. I Norge afsættes der midler til ligestillingsarbejdet fra politisk hold, dog i et væsentlig mindre omfang end det er tilfældet i Sverige, og midlerne er knyttet til overordnede programmer på udvalgte områder, hvor køn indtænkes. Dette kan være årsagen til, at der er en betydelig andel af de norske ministerier, som besvarer, at de af og til inddrager målgruppens køn ved uddeling af midler, da dette gøres på udvalgte områder.

I Island er der stor politisk opmærksomhed på ligestilling, og der afsættes løbende midler til ligestillingsarbejdet. Imidlertid er der generelt begrænsede offentlige midler i Island grundet den økonomiske krise, hvilket også påvirker tildelingen af midler til ligestillingsarbejdet. At andelen af ministerier som indtænker målgruppens køn i uddeling af midler er størst på Island hænger derfor i høj grad sammen med Good practice eksemplet *Gender Budgeting,* der er et eksempel på, hvordan køn indtænkes i offentlige budgetter. Som tidligere beskrevet er *Gender Budgeting* en indsats, hvor samtlige islandske ministerier og styrelser involveres i en systematisk strukturændring for at få mere fokus på, hvordan budgetter er med til at skabe ulighed mellem kønnene. Konkret handler *Gender Budgeting* om at analysere og monitorere de nuværende forhold for at have et kvalificeret grundlag at foretage ændringer ud fra. Det langsigtede mål er således at ændre de offentlige budgetter på en sådan måde, at der i fordelingen af midler sikres ligestilling mellem kønnene. Tanken bag *Gender Budgeting* er at øge gennemsigtigheden i de statslige finanser og samtidig promovere mere realistiske udviklingsmål og mere effektive arbejdsmetoder. Endvidere er det tanken, at *Gender Budgeting* fører til bedre ledelse samt mere økonomisk distribution af indtægter og udgifter i den offentlige

sektor. Velfærdsministeriets projekt angående plejehjemssektoren sætter fokus på såvel borgere som medarbejdere. Således er forskellene mellem kønnene blevet analyseret i forhold til betaling af plejehjemshusleje, hvilke aktiviteter henholdsvis mandlige og kvindelige beboere benytter sig af, hvor længe mænd og kvinder bor på plejehjem samt lønninger til personalet.

Læring

Analysen viser, at tildelingen af økonomiske ressourcer fra politisk hold til ligestillingsarbejde er meget forskellig i de nordiske lande, dels i forhold til graden af midler, dels i forhold til måden de uddeles. I Sverige afsættes der overordnet langt flere økonomiske ressourcer til ligestillingsarbejdet, end det er tilfældet i de øvrige nordiske lande. I Norge, Sverige og Island, og til dels i Finland er midlerne knyttet til overordnede programmer, mens regeringen i Danmark traditionelt arbejder med ad hoc-puljemidler, som kommunerne kan søge.

Good practice eksemplet *Gender Budgeting* viser, hvordan der systematisk kan indtænkes køn i offentlige budgetter og få viden om uhensigtsmæssigheder, som dels påvirker kønnene ulige, dels har betydning for en optimal udnyttelse af ressourcer. Ved at analysere, hvilke økonomiske uligheder der er mellem kønnene, og hvordan offentlige budgetter og udmøntning af midler påvirker dette, skabes der synlighed om eventuelle kønsdiskriminerende forhold, som bør adresseres. Derved kan det sikres, at kønnene ikke diskrimineres, og det kan ligeledes sikre en ressourceoptimering, fordi ressourcerne kan bruges på de målgrupper/ det køn, der får mest ud af indsatserne.

2.2.4 Redskaber til ligestillingsvurderinger

I nærværende afsnit præsenteres analyser af de nordiske landes ministerier i forhold til, om de giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser, og hvordan dette gøres i de nordiske landes ministerier.

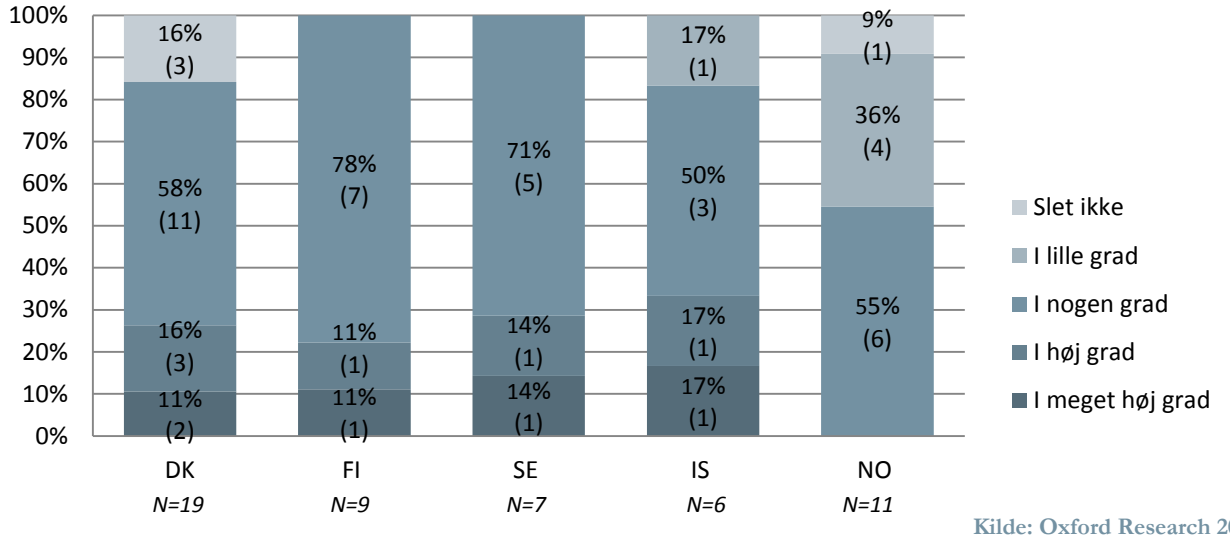
Afsnittet er en analyse af, hvordan de nordiske landes ministerier giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere dels kerneydelser, dels lovforslag. Læringsafsnittet vil indeholde læring både i forhold til kerneydelser og lovforslag. Det er vigtigt at have for øje, at det ikke nødvendigvis er relevant, at samtlige af ministeriernes medarbejdere og ledere uddannes i ligestillingsvurdering, hvis det udelukkende er en specifik gruppe af medarbejdere, som foretager ligestillingsvurderinger.

Redskaber til ligestillingsvurdering af kerneydelser

De nordiske ministerier giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser i forskellig grad. Som nedenstående figur 2.7 viser, giver en tredjedel af de islandske ministerier i høj eller meget høj grad medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser fx ved at have nedskrevne procedurer og værktøjer eller ved at tilbyde temadag og kurser i ligestillingsvurdering af kerneydelser. Dette gør sig gældende for lidt under en tredjedel i Danmark, Finland, Sverige, mens ingen af de norske ministerier tilbyder dette i høj eller meget høj grad.

I Finland og Sverige giver over 70 pct. af ministerierne medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser i nogen grad, hvilket er gældende for halvdelen eller lige over halvdelen i henholdsvis Danmark, Island og Norge. Det er udelukkende i Danmark og i Norge, hvor ministerier svarer, at de slet ikke giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser.

Figur 2.7: Vi giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser fx ved at have nedskrevne procedurer og værktøjer eller ved at tilbyde temadage og kurser herom.



Kilde: Oxford Research 2014

I Sverige har regeringen ligeledes fokus på uddannelse af medarbejderne på ligestillingsområdet. Her er fx, som tidligere beskrevet, nedsat en Ligestillingsenhed, som har til opgave at koordinere, udvikle og støtte arbejdet med jämställdhetsintegrering i hele Regeringskansliet. Ligestillingsenhedens støtte omfatter blandt andet uddannelse i jämställdhetsintegrering til departementerne samt i at vurdere lovforslag og kommunikation gennem ensartet forberedelse[119].

I Danmark sætter ministerierne fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv. Justitsministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold gennemfører årligt, når alle lovforslag er fremsat, en høring i ministerierne og gør status over antallet af lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet og orienterer Folketinget herom.

I Finland har regeringen gennem de seneste år sat fokus på kompetenceopbygning af medarbejdere internt i ministerierne via indsatsen "Brug kønsbrillerne" [120]. Som tidligere beskrevet omhandlede indsatsen både uddannelse af topledelsen i ministerierne samt uddannelse af fuldmægtige til eksperter i kønsperspektivet på deres respektive områder. "Brug kønsbrillerne" førte til, at en håndbog blev udarbejdet til brug for embedsmænd og deres ligestillingsarbejde. Håndbogen er et konkret værktøj og opslagsværk til arbejdet med ligestilling i ministerierne. I håndbogen fremgår det, hvordan der kan indarbejdes et kønsperspektiv i projekter, budget og resultatstyring. Denne indsats kan være en af årsagerne til, at samtlige af de ministerier i Finland, som har besvaret spørgsmålet, i en eller anden grad svarer, at de giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser. Et andet eksempel på, hvordan dette gribes an i Finland er good practice eksemplet. *Handlingsplanen for reduktion af social eksklusion, fattigdom og helbredsproblemer.* Handlingsplanen omfatter retningslinjer, som kommer med forslag til, hvordan ligestilling kan inkorporeres i forberedelsen af lovforslag, budgetforslag, resultatledelse og planlægning af

[119] U2012/1388/JÄM
[120] Gender Glasses in Use 2009

initiativer samt ved produktion af statistik og data. Desuden indgår ligestillingsvurdering i oplæringen af ministerielle medarbejdere, og der er udgivet en håndbog med vejledning i ligestillingsvurdering, og hvordan kønsopdelt data kan bruges i denne sammenhæng.

Som tidligere beskrevet har Island som led i regeringens 4-årige handlingsplan udpeget ligestillingsrepræsentanter i samtlige ministerier. Ligestillingsrepræsentantens opgave omfatter blandt andet at udvikle medarbejdere og lederes kompetencer, herunder hvordan der kan søges viden om ligestilling og arbejdes ud fra et godkendt arbejds- og uddannelsesprogram. Ved implementeringen af uddannelsesprogrammet skal ligestillingsrepræsentanten samarbejde med 'The Gender Studies programme' på University of Iceland, som tilbyder uddannelse i ligestilling. Det islandske eksempel *Gender Budgeting* er et good practice eksempel på, hvordan der arbejdes med kompetenceopbygning og metoder til arbejdet med ligestilling i Island. I forbindelse med indsatsen blev der udviklet en håndbog til begyndere inden for Gender Budgeting, som indeholder introduktion til konceptet, metoder til udvælgelse af projekter, metoder til arbejdet med Gender Budgeting samt eksempler på Gender Budgeting. Der blev desuden afholdt en række ministerielle seminarer, hvor der blev undervist i disse metoder.

I både Danmark og Norge eksisterer der ikke omfattende uddannelsesindsatser målrettet medarbejdere og ledere på statsligt niveau, som det er tilfældet i andre nordiske lande. I Danmark har ministerierne mulighed for at afholde workshops for medarbejdere og ledere om ligestillingsvurdering af kerneydelser. Dette afholdes af en ekstern ligestillingskonsulent finansieret af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i Danmark.

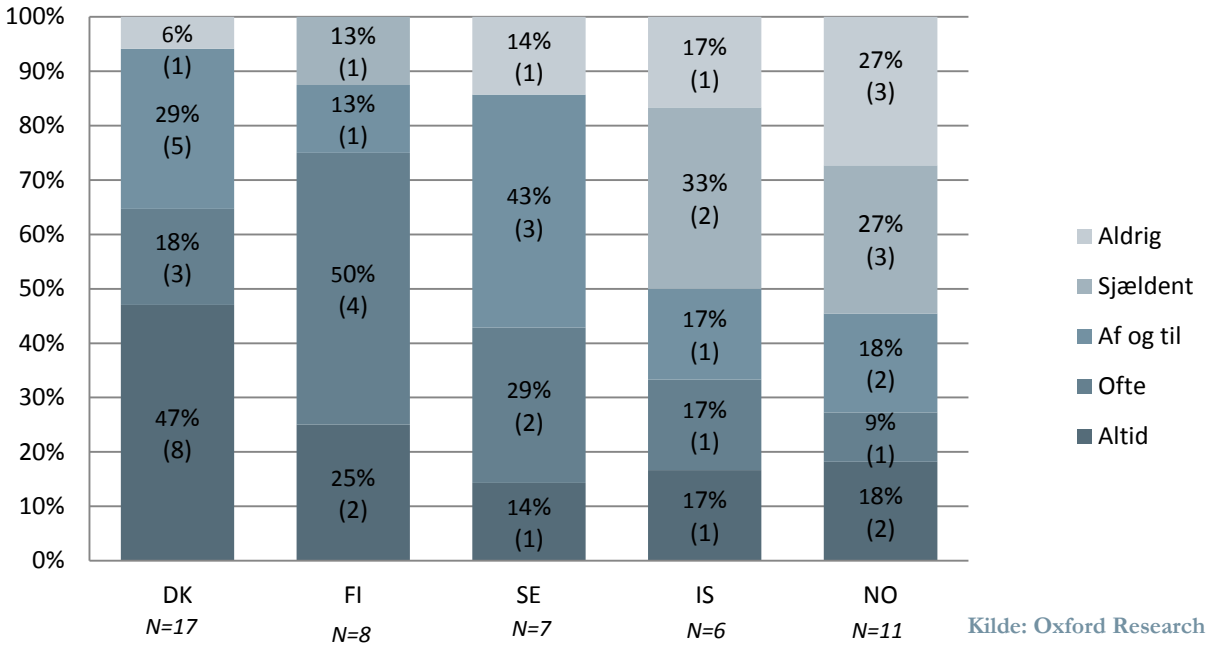
Et good practice eksempel fra Norge, hvor kompetenceopbygning af medarbejdere på ligestillingsområdet er i højsæde, er *Kompetanseheving i barnehagene – statlige likestillingstiltak*, hvor to ud af fem initiativer omhandler kompetenceopbygning, dog primært i forhold til medarbejdere i børnehaverne og ikke medarbejdere i ministerier. Konkret er der iværksat et landsdækkende kompetenceinitiativ, hvor børnehaveansatte får styrket deres kompetencer i forhold til at arbejde med ligestilling i praksis samt implementering af tiltag i børnehavelæreruddannelsen, der bidrager til at øge bevidstheden om ligestilling og køn.

På tværs af de nordiske lande viser spørgeskemaundersøgelsen, at der er en række ressortområder, hvor de forskellige ministerier i meget høj eller høj grad tilbyder kompetenceopbygning. Dette gør sig fx gældende for socialområdet i Sverige, Danmark og Finland, sundhedsområdet i Sverige og Finland, undervisningsområdet i Sverige, Island og Finland samt kulturområdet i Finland og Island. Dette indikerer, at der er ressortområder, hvor det er mere relevant at have fokus på ligestillingsvurdering af kerneydelser, og det derfor er relevant at give medarbejdere og ledere indsigt i og viden om ligestillingsvurdering af kerneydelser. Disse er primært de serviceområder, som omhandler ydelser tættest på borgeren.

Redskaber til ligestillingsvurdering af lovforslag

Lovforslag er en af ministeriernes centrale kerneopgaver, og ligestillingsvurdering i forbindelse med udformningen af lovforslaget er således et område, hvor det er væsentligt at give medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere. Ligesom det er tilfældet for ligestillingsvurdering af kerneydelser, som beskrevet i forrige afsnit, sætter ministerierne ligeledes fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag i varierende grad i de nordiske lande. Overordnet er andelen af ministerier, som sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv. størst i Danmark, hvor 47 pct. af ministerierne altid sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag. I Finland svarer 25 pct., at de altid sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag, og 50 pct. svarer ofte. I Sverige svarer 43 pct. af ministerierne, at de altid eller ofte sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag, og i Island gør dette sig gældende for 34 pct. af ministerierne. I Norge svarer 27 pct. af ministerierne, at de altid eller ofte sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag.

Figur 2.8: Vi sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv.



Kilde: Oxford Research 2014

Som beskrevet i forrige afsnit har regeringen i Finland gennem de seneste år sat fokus på kompetenceopbygning af medarbejdere internt i ministerierne via indsatsen "Brug kønsbrillerne" [121]. Indsatsen omfatter uddannelse af topledelse såvel som fuldmægtige i ligestilling/køn samt redskaber til gennemførelsen af ligestillingsvurderinger. Denne indsats kan være en af årsagerne til, at 75 pct. af ministerierne i Finland svarer, at de altid eller ofte sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag i kurser.

To af de danske good practice eksempler er lovforslag. Begge eksempler viser, hvordan der i Danmark sættes fokus på at give medarbejdere og ledere viden om at ligestillingsvurdere lovforslag. Good practice eksemplet *Lov om ændring af lov om børns forsørgelse* er et eksempel, hvor viden om ligestillingsvurdering af lovforslag er en del af oplæringen af medarbejdere, mens good practice eksemplet *Lov om ændring af folkeskoleloven og andre love* er et eksempel, hvor der ikke er fase procedurer for ligestillingsvurdering af lovforslag. Således er det ene eksempel et udtryk for den tendens, der fremkommer i de kvantitative data, som viser, at 47 pct. af de danske ministerier sætter fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv.

I good practice eksempel *Lov om ændring af lov om børns forsørgelse* er oplæring i ligestillingsvurderinger, som beskrevet, en del af oplæringen i Kontoret for familieret. Oplæringen foregår som sidemandsoplæring, og der er faste procedure for arbejdet i ministeriet. Lovforslaget er en ændring af en eksisterende lov om børns forsørgelse. Med lovforslaget foreslås det, at behandlingen af sager om løbende børnebidrag og uddannelsesbidrag forenkles og effektiviseres, blandt andet således at der fremover kun tages hensyn til bidragsbetalerens indkomstforhold ved vurderingen af bidragets størrelse frem for både bidragsbetalerens – og modtagerens indkomstforhold. I forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget er der foretaget en relevanstest for at undersøge, om og eventuelt hvilke ligestillingsmæssige konsekvenser lovforslaget har. Efterfølgende er der foretaget en mere dybdegående analyse af de ligestillingsmæssige konsekvenser. Således er der en klar proces for ligestillingsarbejdet. At der er faste procedure

[121] Gender Glasses in Use 2009

for arbejdet med ligestillingsvurderinger i ministeriet betyder, at der er en naturlig opbakning til ligestillingsarbejdet fra ledere i ministeriet, samt at ligestillingsarbejdet er forankret. Informanterne i casen vurderer, at det er relevant at foretage ligestillingsvurderinger, for at politikerne har et fyldestgørende grundlag at træffe beslutninger ud fra. Således kan ligestillingsvurderingen få betydning for lovforslagets indhold.

I good practice eksemplet *Lov om ændring af folkeskoleloven og andre love* er der ikke i lige så høj grad faste procedurer for ligestillingsvurdering af lovforslag, og hvor ligestillingsvurdering af lovforslag ikke indgår som fast del af fx lovteknikkurser. Der er imidlertid udpeget en ligestillingsrådgiver i det pågældende ministerium, som kan rådgive i forbindelse med ligestillingsvurdering af lovforslag. Lovforslaget er en ændring af den eksisterende folkeskolelov, som blev vedtaget i juni 2013.[122] Reformen skal indføre en længere og mere varieret skoledag (helhedsskole), og hensigten med reformen er at indfri mål i forhold til, at folkeskolen dels skal udfordre alle elever, så de udnytter deres fulde potentiale, dels skal mindske betydningen af negativ social arv i forhold til faglige resultater. Derudover skal tilliden til og trivslen i folkeskolen styrkes blandt andet ved løbende målinger af elevernes trivsel.[123] I udarbejdelse af reformen og den tilknyttede lovgivning har Undervisningsministeriet benyttet en helhedstankegang, hvor man har forsøgt at tænke politik, forskning/evidens og jura sammen. Der er som led i dette arbejde foretaget en ligestillingsvurdering af tiltagene.

Lovforslaget blev vurderet som umiddelbart kønsneutralt, da der indføres en længere skoledag for både drenge og piger. Lovforslaget er dog udformet på baggrund af undersøgelser, der viser, at drenge klarer sig mindre godt end pigerne, hvad angår faglige kompetencer. Undersøgelser viser, at dette skyldes, at skolesystemet i højere grad er tilpasset piger end drenge, hvilket har givet udslag i, at drengene er fagligt svagere i skolen. Via reformen forsøges det at indrette skolen, så den giver lige muligheder til både drenge og piger, så den i højere grad tilgodeser drengene, sådan at pigerne ikke længere forfordeles i forhold til drengene i folkeskolen.

Reformen træder i kraft i august 2014, hvilket betyder, at der endnu ikke er resultater af reformen og ændringen af Folkeskoleloven. I forbindelse med reformens målsætninger er der ikke udviklet særlige mål for henholdsvis drenge og piger, da reformen inkluderer begge køn. Dog forventes det, at folkeskolereformen vil have større effekt for drengene generelt, da drenge udgør størstedelen af de elever, hvis faglige kompetenceniveau og trivsel er lav og derfor særligt skal øges via reformen. Den statistiske dokumentation af resultater og effekter vil derfor være kønsopdelt.

I Sverige har regeringen ligeledes fokus på uddannelse af medarbejderne på ligestillingsområdet. Her er fx, som tidligere beskrevet, nedsat en Ligestillingsenhed, som har til opgave at koordinere, udvikle og støtte arbejdet med jämställdhetsintegrering, bl.a. ved at tilbyde departementerne uddannelse i jämställdhetsintegrering[124].

I Sverige er good practice eksemplet *Förändringar i föräldraförsäkringen* et eksempel på, hvordan Ligestillingsenheden indgår som sparingspartner i ligestillingsvurderingen af lovforslag og på den måde bidrager med læring til de konkrete medarbejdere, som udformer lovforslagene. Lovforslaget er en ændring af den eksisterende lovgivning på området for forældreydelse. Forældreydelse er en central del af den svenske familiepolitik, hvor ydelsen skal forbedre forældres muligheder for at forene forældreskabet og arbejdslivet. Ydelsen består i, at svenske forældre ved et barns fødsel eller adaption har ret til 480 dages orlov per barn med ydelse svarende til 80 pct. af forældrenes indkomst, dog minimum 180 SEK per dag. Tidligere har fordelingen mellem forældrene været valgfri, indtil barnet er otte år, dog skal de tage mindst 60 dage hver.

Ligestillingsvurdering af pågældende lovforslag blev iværksat med udgangspunkt i en omfattende kortlægning, som belyste, at der var risiko for at loven om föräldraförsäkringen skabte en negativ effekt for nytilkomne kvinder, som

---

[122] KL's hjemmeside om folkeskolereformen "Aftale mellem Regeringen, Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen" 13.05.14 http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_62379/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
[123] UVM's hjemmeside om folkeskolereformen 13.05.14 http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole
[124] U2012/1388/JÄM

er længere om at komme ud på arbejdsmarkedet, hvilket anses for en vigtig del af kvindernes integrationsproces. Kortlægningen dokumenterede, at et stort antal nytilkomne kvinder benyttede det største antal af de tildelte dage i forhold til både de børn under otte år, som de havde ved ankomsten samt de børn, som blev født i Sverige. Det havde som konsekvens, at kvinderne kunne bo i Sverige i mange år, før de reelt kom ud på arbejdsmarkedet eller deltog i svensk sprogkursus for indvandrere, og deres integrationsproces blev således udskudt.

Den tværgående Ligestillingsenhed blev inddraget i arbejdet med ligestillingsvurdering af loven tidligt i processen, og lovforslaget blev udarbejdet i fællesskab mellem Ligestillingsenheden og flere departementer, herunder Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet og Arbetsmarknadsdepartementet.[125] Ligestillingsenheden indgik som faglig ekspert i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget og ville ændre i fordelingen af de valgfrie dage mellem forældrene. Den oprindelige fordeling blev dog bibeholdt, idet Ligestillingsenheden indså, da lovforslaget som udgangspunkt var fremmende for ligestillingen mellem kvinder og mænd.

Ligestillingsvurderingen af loven på området for forældreydelse resulterede således i en ændring af loven i januar 2014. Det betyder, at det udelukkende er muligt at benytte 20 pct. af de 480 dages orlov, efter barnet er fyldt fire år. Derimod er det som noget nyt muligt at benytte 20 pct. af de 480 dages orlov, frem til barnet er 12 år, hvor det tidligere var otte år. Den nye lov trådte i kraft januar 2014, hvilket betyder, at der endnu ikke kan udledes resultater eller effekter af lovændringen.

De kvantitative resultater for Island og Norge kan ikke umiddelbart forklares ud fra de kontekstfaktuelle oplysninger, som Oxford Research har kendskab til. Det er således ikke muligt at forklare resultatet for disse to lande.

Læring

Analysen viser, at ministerierne giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser i varierende grad i de nordiske lande. Overordnet kan det konkluderes, at andelen af ministerier, som giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser, er størst i Sverige, Finland og Island, Danmark følger lige efter, mens andelen af ministerier, som giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser i Norge, er lavest. Graden af fokus på kompetenceudvikling i forhold til ligestillingsvurdering af kerneydelser hænger i høj grad sammen med, hvorvidt de respektive regeringer har sat fokus på arbejdet med ligestilling, og fx iværksat tværgående indsatser på området. I Finland har regeringen gennem de seneste år sat fokus på kompetenceopbygning af medarbejdere internt i ministerierne via indsatsen "Brug kønsbrillerne" [126], og i Sverige har regeringen ligeledes fokus på uddannelse af medarbejderne på ligestillingsområdet, hvilket forestås af Ligestillingsenhed.

I forhold til at sætte fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv. er andelen af ministerier, som i høj grad har fokus på dette størst i Danmark.

Analysen viser desuden, at der er ressortområder, hvor det er mere relevant at have fokus på ligestillingsvurdering af kerneydelser, og det derfor er relevant at give medarbejdere og ledere indsigt i og viden om ligestillingsvurdering af kerneydelser. Det gør sig især gældende på ressortområder, hvor ydelserne er tættest på borgeren, og hvor der er tale om alsidige målgrupper med forskellige behov og præferencer, fx socialområdet, sundhedsområdet, undervisningsområdet samt kulturområdet.

På baggrund af good practice eksemplerne, hvor adskillige informanter påpeger vigtigheden af uddannelsestiltag og faste procedurer i forhold til arbejdet med ligestilling i kerneydelserne, kan det konkluderes, at kompetenceopbygning i form af faste procedurer og redskaber til brug for ligestillingsarbejdet er med til at sikre forankring af

[125] Gemensam beredning: "Om ett regeringsärende berör något annat departements ansvarsområde eller något annat statsråd i det egna departementet ska ärendet beredas i samråd med övriga berörda statsråd" (Regeringen:2).
[126] Gender Glasses in Use 2009

arbejdet med ligestillingsvurdering i ministerierne. Eksemplerne viser, at disse tiltag gør det nemmere for medarbejdere at arbejde med ligestillingsvurdering, fordi de har konkrete greb at tage fat i. Derudover er disse tiltag også med til at fastholde et fokus på arbejdet med ligestilling i ministerierne. Ligestillingsenheder eller interne ligestillingsrådgivere i ministerierne er desuden en fremmende faktor for dette arbejde, da det bidrager til at give ministerierne de fornødne kompetencer til at foretage ligestillingsvurderinger.

Analysen viser endvidere, at der er flere forskellige metoder, som kan benyttes i forbindelse med ligestillingsvurdering af lovforslag. I good practice eksemplerne ændres den eksisterende lovgivning i flere tilfælde med udgangspunkt i analyser af det givne område, det kan være drenge og pigers faglige niveau i folkeskolen i Danmark, eller nytilkomne kvinders integrering på arbejdsmarkedet i Sverige. Disse foranalyser har således været udgangspunktet for, at der blev igangsat en ændring af den eksisterende lovgivning. Dernæst er der taget højde for foranalysernes fund i udformningen af lovforslagene, og efterfølgende foretaget en yderligere vurdering af konsekvenser for henholdsvis mænd og kvinder. I et tilfælde er dette arbejde udført af en ekstern Ligestillingsenhed, mens det er medarbejderne selv, som foretager denne vurdering i et andet lovforslag. I forbindelse med ligestillingsvurderingen af det tredje forslag har medarbejdere foretaget en decideret relevanstest af, hvem der bliver berørt af lovforslaget, og om der er forskelle på kvinder og mænds vilkår og behov i forhold til lovforslaget. På baggrund af relevanstesten vurderede medarbejdere, at det var relevant at foretage ligestillingsvurdering af det endelige forslag, hvilket blev gennemført.

2.3 RESULTATER OG EFFEKTER

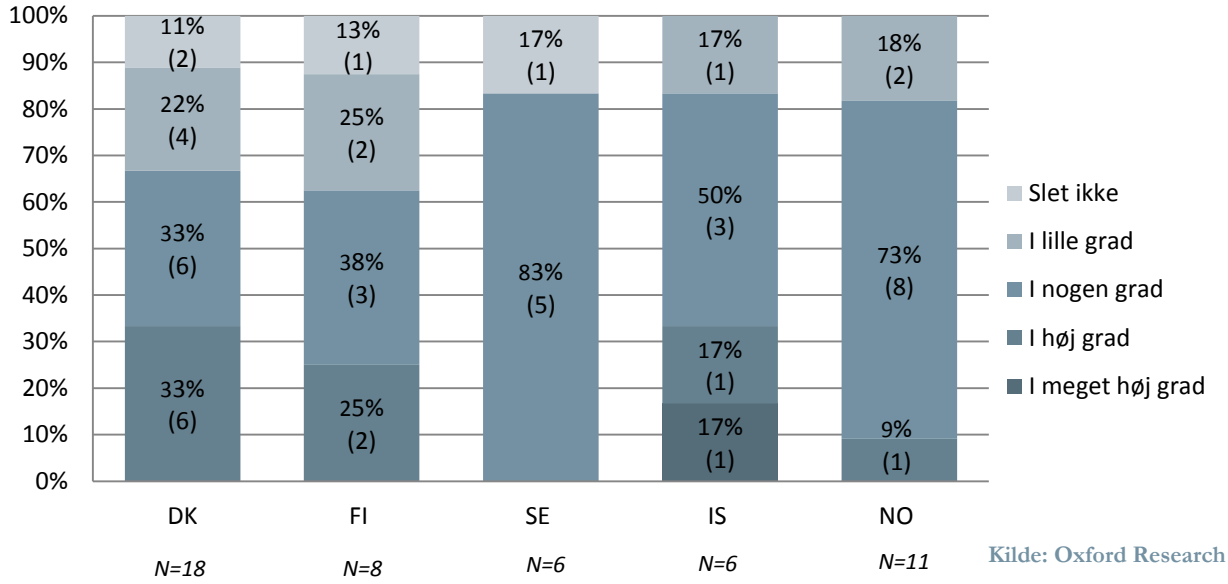
I nærværende afsnit præsenteres analyser af de nordiske landes ministerier i forhold til, i hvor høj grad de har opnået resultater af, samt hvilke effekter de forventer af arbejdet med ligestillingsvurdering af kerneydelser.

Resultater defineres som de umiddelbare ændringer, som indsatsen har skabt fx øget kvalitet i kerneydelsen. Mens effekter defineres som den overordnede hensigt med ændringerne fx øget ligestilling.

2.3.1 Opnåede resultater og effekter af arbejdet med ligestillingsvurdering

Ministerierne er blevet spurgt, i hvor høj grad de har opnået resultater ved at ligestillingsvurdere ministeriernes initiativer. Overordnet viser figur 2.9, at ministerierne generelt vurderer graden af opnåede resultater af deres arbejde med ligestilling som lav. Her er det særligt de finske og danske ministerier, henholdsvis 38 pct. og 33 pct., som vurderer, at de slet ikke eller kun i lille grad har opnået resultater. Det er tilfældet for 18 pct. af de deltagende ministerier i Norge og 17 pct. i Island og Sverige. I Danmark ses dog en polarisering, da 40 pct. af ministerierne samtidig vurderer, at de i høj grad eller meget høj grad har opnået resultater af arbejdet med ligestillingsvurdering, hvilket ikke gør sig gældende for nogen af de svenske ministerier. I Sverige vurderer 83 pct. af ministerierne imidlertid, at de i nogen grad har opnået resultater. I Island og Norge vurderer den største andel ligeledes, at de i lille eller nogen grad har opnået resultater.

Figur 2.9: I hvilken grad har du/I generelt set opnået resultater med ligestillingsvurdering af jeres initiativer?



Kilde: Oxford Research 2014

De respektive ministeriers vurdering af, i hvilken grad de generelt set har opnået resultater med ligestillingsvurdering af deres initiativer bør ses i lyset af de opstillede målsætninger. At de svenske ministerier ikke vurderer, at de i høj grad eller meget høj grad har opnået resultater kan hænge sammen med, at deres målsætninger og dermed forventninger til resultater er høje, og at de derfor ikke vurderer, at de har i høj grad har opnået de forventede resultater. Derimod er det modsatte tilfældet i Danmark, hvor målsætningerne er lavere, og derfor i højere grad vurderes at blive indfriet. Lande forskellene kan ikke bekræftes statistisk, men der findes en signifikant sammenhæng mellem om ministerierne (samlet set) opstiller målsætninger, og om de opnår resultater. Sammenhængen ses i tabel 2.1. Sammenhængene er signifikante. Det ses, at der er flere ministerier, der har målsætninger for hele ressortområdet, som svarer at de i nogen grad har opnået resultater, end at de i meget høj grad eller i høj grad har opnået resultater, men kun få af disse ministerier svarer i lille grad eller slet ikke. Tabellen viser desuden, at de ministerier, der ikke har opstillet målsætninger, kun i lille grad eller slet ikke opnår resultater.

Tabel 2.1 Målsætninger for kønsligestilling og Resultater

		I hvilken grad har I generelt set opnået resultater med ligestillingsvurdering af jeres initiativer?			
		I meget høj grad/I høj grad	I nogen grad	I lille grad/ Slet ikke	Total
Har I målsætninger for kønsligestilling for jeres ressortområde/kerneydelser?	Ja, vi har målsætninger	8 36 %	11 50,0 %	3 14 %	22 100 %
	Ja, vi har målsætninger på udvalgte områder	2 11 %	11 65 %	4 24 %	17 100 %
	Nej, vi har ikke målsætninger	1 10 %	3 30 %	6 60 %	10 100 %
	Total	11 22 %	25 51 %	13 27 %	49 100 %

Kilde: Oxford Research 2014

Ligeledes findes en signifikant positiv sammenhæng mellem, om ministerierne har en politik for ligestilling og om ministerierne opnår resultater. I de tilfælde hvor ministeriet har en politik for ligestilling på hele ressortområdet eller på udvalgte fagområder, opnår ministeriet i højere grad resultater med deres ligestillingsvurderinger, end hvis de ikke har politikker[127].

Til trods for ministeriernes vurdering af, at der ikke i særlig høj grad er opnået resultater, viser en række af good practice eksemplerne, at der er konkrete resultater og effekter af indsatserne. Good practice eksemplet *Tryggt och jämnt* i Sverige har fx opnået en række resultater, som primært knytter sig til interne forhold i de statslige institutioner. Medarbejderne har opnået øget viden om arbejdet med ligestilling på byplanlægningsområdet, og deres opfattelse af relevansen af arbejdet med ligestilling på byplanlægningsområdet er ligeledes øget. Samtidig er ligestillingsspørgsmål blevet mere legitime i kraft af Regeringens, Boverket og Länstyrelseres fokus på området. Et metodekatalog indeholdende metoder, som er blevet benyttet i regi af projektet, er desuden blevet udviklet, hvilket indikerer, at der også i et fremtidigt perspektiv vil arbejdes med ligestillingsvurdering af byplanlægning.

I det norske good practice eksempel *Kompetanseheving i barnehagene* vurderer informanterne ligeledes, at indsatsen (siden 1997) i forhold til børnehaver har resulteret i en øget bevidsthed om ligestilling i børnehaver og det pædagogiske arbejde, samt at andelen af mandlige pædagoger er steget, selvom målet om 20 pct. endnu ikke vurderes at være nået.

Et andet good practice eksempel fra Norge viser resultater på det eksterne niveau, det vil sige resultater som i højere grad knytter sig til borgere. Den nye kønssammensætning på værelserne i good practice eksemplet *Mixed rooms* har skabt resultater i forhold til trivsel og effekter i forhold til ligestilling. Overordnet er der opstået et øget fællesskab og færre konflikter mellem de mandlige og kvindelige soldater. Kvinderne er således i højere grad integreret på holdet, og de får dermed mere og bedre information, fordi de deltager aktivt i den uformelle information. Desuden foregår der mindre seksualiseret kommunikation og betydelig mindre mobning af kvinderne.

Indsatserne i de andre good practice eksempler er iværksat for nylig, og der forelægger derfor endnu ikke dokumenterede resultater af indsatserne. I flere af good practice eksemplerne vurderer informanterne imidlertid, at indsatserne har resulteret i en række foreløbige resultater. I det svenske good practice eksempel *Jämställdhetsintegrering av Försäkringskassan* vurderer informanterne, at ligestillingsarbejdet forbedrer kvaliteten af kerneydelsen og kontakten til borgerne. De vurderer, at et vigtigt led heri har været, at der er blevet arbejdet med ligestilling i hele organisationen både eksternt og internt.

Der er heller ikke dokumenterede resultater af *Handlingsplanen for social eksklusion* i Finland, da handlingsplanen blev iværksat i 2012, og der først foreligger statistisk på området efter en årrække. Informanterne vurderer imidlertid, at der er skabt øget bevidsthed dels om social eksklusion, dels om at der er en kønsmæssig ulighed i social eksklusion, og dermed at der er et ligestillingsaspekt. I good practice eksemplet fra Island *Gender Budgeting* er der skabt viden om kønsforskelle gennem systematisk arbejde med at indsamle data som omsættes til ændringer, der kan skabe mere ligestilling. Således vurderer informanterne, at der er kommet øget bevidsthed om ligestilling, fordi de er blevet opmærksomme på eksisterende kønsforskelle. I næste fase af projektet forventes det, at Gender Budgeting blandt andet skal implementeres i beslutningsprocesserne, og der skal foretages ligestillingsvurderinger af lovforslag med udgangspunkt i det generede kønsopdelte data. Der er desuden udarbejdet en håndbog i forhold til udarbejdelse af lovgivning, som indeholder et kapitel om Gender Budgeting. Dette vil blive anvendt som grundlag for en guide til ministerierne om ligestillingsvurderinger.

Der er således opnået både resultater og effekter af ligestillingsvurdering i good practice eksemplerne. Som resultater er der skabt øget kvalitet i kerneydelserne, og som effekt er der skabt øget bevidsthed om ligestilling. Dette

[127] Se tabel i Bilag 2: Tabelrapport.

stemmer godt overens med de forventede resultater og effekter, hvor der ligeledes fokuseres på øget kvalitet i kerneydelserne og øget ligestilling.

2.3.2 Forventede effekter af arbejdet med ligestilling

I afsnittet oven for blev ministeriernes vurdering af graden af opnåede resultater af arbejdet med ligestillingsvurdering samt de konkrete opnåede resultater og effekter i good practice eksemplerne analyseret. Hernæst analyseres, hvilke effekter ministerierne forventer af ligestillingsvurderinger af initiativer i forhold til deres kerneydelser. Ministerierne opstiller både resultater og effekter. Når der vurderes på tværs af samtlige nordiske ministerier kan der udpeges fire resultater/effekter, som flest ministerier forventer at opnå ved at foretage ligestillingsvurderinger:

1. Øget reel ligestilling og lige muligheder for borgerne (36 ministerier)
2. Et bedre oplyst beslutningsgrundlag (24 ministerier)
3. Højere oplevet kvalitet i kerneydelserne (18 ministerier)
4. Mere målrettede og borgernære kerneydelser (17 ministerier)

Der er således forventninger til resultater og effekter såvel eksternt i forhold til borgere som internt i de statslige institutioner. 73 pct. af de nordiske ministerier, som har besvaret spørgeskemaet, forventer således at opnå reel ligestilling og lige muligheder for borgere, mens 37 pct. forventer højere kvalitet i kerneydelserne, og 35 pct. forventer mere målrettede og borgernære kerneydelser. I forhold til internt i institutionerne forventer 49 pct. af ministerierne et bedre oplyst beslutningsgrundlag og 14 pct. øget effektivitet/produktivitet. Andre resultater, som forventes, men som ikke indeholdes i ovenstående fire mest udbredte, er øget effektivitet/produktivitet, øget innovation og større brugertilfredshed.

Der ses ingen nævneværdige forskelle på de fem nordiske lande. Der er forskel på hvilke af de fire resultater/effekter, der er mest udbredte i de enkelte lande, men ministerierne i samtlige lande har ovenstående, som de fire mest udbredte forventninger. I Danmark er der tre ministerier, der svarer større brugertilfredshed, hvilket ingen af ministerierne i de øvrige lande svarer, og 11 danske ministerier svarer højere oplevet kvalitet i kerneydelserne, hvilket ligger længere nede på listen for de andre lande. Dette indikerer, at de danske ministerier i høj grad har forventninger om effekter i forhold til kvalitet i kerneydelserne, mens de øvrige nordiske lande i højere grad har forventninger om effekter i forhold til øget ligestilling og lige muligheder for borgerne.

Forklaringsårsager til dette er, at der i Danmark er stort fokus på at indtænke køn og ligestilling i det praksisnære og de konkrete ydelser over for borgerne, mens Finland, Norge og Sverige og til dels også Island, som tidligere nævnt, i højere grad iværksætter overordnede programmer for at øge ligestillingen i landet. Dette kan være med til at forklare, hvorfor Danmark i højere grad har forventninger om resultater i forhold til kvaliteten i kerneydelserne.

Good practice eksemplerne viser ligeledes forventninger til resultater. I det svenske good practice eksempel *Förändringar i föräldraförsäkringen* foreligger der ikke dokumentation for eller vurdering af resultaterne, da loven blev indført i januar 2014. Imidlertid er der forventninger fra ministeriets side om, at det vil få betydning for forældrenes brug af forældreorlov, og særligt at nyankomne svenskere vil bruge forældreorloven mindre. Sidstnævnte forventes at påvirke ligestillingen, idet incitamentet for at integreres på arbejdsmarkedet vil blive øget specielt for nytilkomne svenske mødre.

I det danske good practice eksempel *Lov om ændring af folkeskoleloven* foreligger der heller ingen dokumenterede resultater, da reformen træder i kraft i august 2014. Der er ikke opstillet målsætninger for henholdsvis drenge og piger, da reformen inkluderer begge køn, men ministeriet forventer, at reformen vil have større effekt for drengene, da drenge udgør størstedelen af de elever, hvis faglige kompetenceniveau og trivsel er lav og derfor særligt skal

forøges med reformen. I good practice eksemplet *Lovforslag om børns forsørgelse* er der en forventning om, at loven vil få større betydning for kvinder, fordi de oftere har forsørgerpligten end mænd.

Good practice eksemplerne *Danmark Læser* og *Herrefedt! - Nøglehullets kampagne 2014* er kampagner, der er målrettet mænd, og der er forventninger om, at kampagnerne vil have en større effekt på mænd end kvinder. Således er der i flere af de danske good practice eksempler forventninger om, at indsatserne vil have en større effekt for det ene køn end det andet, hvormed indsatserne har en betydning for ligestillingen. Således bekræftes det, at ministerierne i Danmark primært har forventninger om resultater i forhold til kvaliteten i kerneydelserne ved ligestillingsvurdering, mens det svenske good practice eksempel *Förändringar i föräldraförsäkringen* viser, at der både er forventninger om resultater i forhold til kerneydelsen og effekter i forhold til ligestilling.

Læring

Analysen viser, at de forventede resultater og effekter af arbejdet med ligestillingsvurdering af initiativer i forhold til ministeriernes kerneydelser både omhandler interne og eksterne forhold. De forventede resultater er et bedre oplyst beslutningsgrundlag, højere oplevet kvalitet i kerneydelserne og mere målrettede og borgernære kerneydelser, mens de forventede effekter er øget reel ligestilling og lige muligheder for borgere.

Overordnet vurderer ministerierne på tværs af Norden imidlertid, at de ikke i særlig høj grad har opnået resultater ved at ligestillingsvurdere deres initiativer. Dog viser flere af good practice eksemplerne, at ministerierne opnår resultater og effekter af deres ligestillingsvurderede indsatser. De opnår øget bevidsthed blandt medarbejderne om kønsaspektet og ligestilling på forskellige ressortområder samt konkrete forbedringer af kerneydelserne fx en højere grad af integration af kvinder på en mandsdomineret arbejdsplads som det er tilfældet i det norske good practice eksempel *Mixed rooms*.

Der skelnes mellem resultater i form af øget kvalitet i kerneydelserne og effekter i form af øget bevidsthed om og reel øget ligestilling. I Danmark er der i højere grad forventninger om resultater i forhold til kvaliteten i kerneydelserne, mens Finland, Island, Norge og Sverige i højere grad forventer effekter i forhold til reel øget ligestilling og øget bevidsthed om ligestilling. I Danmark italesættes der ingen forventninger til, at indsatserne vil øge ligestillingen i samfundet eller for de involverede målgrupper. Målsætninger eller forventede effekter af indsatser hænger i høj grad sammen med hvilke resultater og effekter, der dokumenteres af indsatserne. En øget bevidsthed om ligestilling eller reel øget ligestilling kan umiddelbart i lige så høj grad være en effekt af de danske ministeriers indsatser, som i de øvrige nordiske ministeriers indsatser. Det kræver dog en opmærksomhed herpå, og at der opstilles målbare indikatorer herfor, for at denne type resultater og effekter bliver dokumenteret.

3. Konklusion og anbefalinger

I dette kapitel samles der op på de overordnede analytiske fund, som Oxford Researchs analyse af spørgeskemaundersøgelsen samt de 11 good practice eksempler på arbejdet med ligestillingsvurdering i ministerierne på tværs af Norden viser (se bilag 1 for casebeskrivelser i fuld længde). Kapitlet tager udgangspunkt i den tværgående analyse i kapitel 2 og indeholder dels en overordnet konklusion, hvor en model for ligestillingsarbejdet fremsættes, dels en konklusion for hvert analytisk afsnit med anbefalinger til, hvordan der fremadrettet kan arbejdes med ligestillingsvurderinger af kerneydelser i ministerier.

Overordnet konklusion

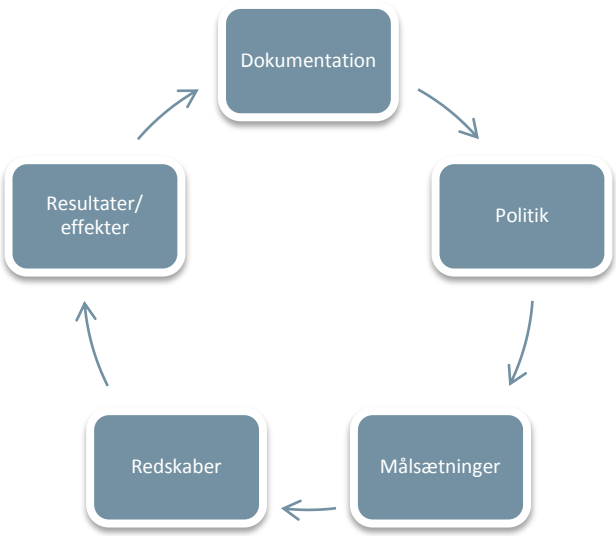
Overordnet kan det konkluderes, at der er stor variation i forhold til, hvordan der arbejdes med ligestillingsvurdering af ministeriernes kerneydelser på tværs af de nordiske lande. Forskellene på tværs af landene hænger i høj grad sammen med de nationale kontekster, herunder både politiske, økonomiske og kulturelle forhold, som påvirker, hvordan der arbejdes med ligestillingsvurdering. Til trods for, at der er forskellige forudsætninger og tilgange til arbejdet med ligestillingsvurdering, kan der på baggrund af analysen af det kvantitative materiale samt de 11 good practice eksempler udledes en række konklusioner, som har betydning for samtlige ministeriers arbejde med ligestillingsvurdering uafhængigt af landespecifikke kontekstfaktorer.

Model for ligestillingsvurdering

På baggrund af den tværgående analyse af de nordiske ministeriers arbejde med ligestillingsvurderinger kan der udledes en model for arbejdet med ligestillingsvurdering. Modellen beskriver, hvordan forskellige led i arbejdet med ligestillingsvurdering hænger sammen og gensidigt påvirker hinanden.

Figuren til højre viser modellen. Første led i arbejdet med ligestillingsvurdering er brugen af **dokumentation** i form af kønsopdelt data (både data baseret på kvantitative og kvalitative undersøgelser) som grundlag for at udarbejde politikker for ligestilling eller politikker, der har betydning for ligestillingen. Dette er essentielt, idet arbejdet med ligestillingsvurderinger dermed foretages på et veldokumenteret grundlag.

Figur 3.1 Model for ligestillingsvurdering



Andet led er udarbejdelsen af **politikker** på området. Dette er centralt for, at der er en overordnet ramme, inden for hvilken ministerierne kan foretage ligestillingsvurderinger af deres specifikke kerneydelser.

Tredje led er formulering af **målsætninger**. Opsætning af konkrete målsætninger og målbare indikatorer er væsentligt for, at der kan konkluderes på resultater og effekter af indsatser i forhold til ligestilling.

Fjerde led er **redskaber**. Udvikling og anvendelse af redskaber er essentielt for, at ledere og medarbejdere i ministerierne har de fornødne kompetencer til at foretage ligestillingsvurderinger. Redskaber dækker over uddannelse i ligestilling og ligestillingsvurdering, procedurer for gennemførelsen af ligestillingsvurderinger samt konkrete værktøjer hertil.

Femte led er **resultater og effekter**. For at kunne opnå resultater i forhold til kerneydelsen (øget kvalitet) og effekter på ligestilling af en given indsats, er det nødvendigt, at de foregående led i modellen er gennemført. Det vil sige at der er udarbejdet politikker for ligestilling, opstillet målsætninger og indikatorer, samt at ledere og medarbejdere i ministerierne har de fornødne kompetencer til at foretage ligestillingsvurderinger. Hvis disse elementer er til stede og processen følges, vil ministerierne opnå resultater i forhold til kerneydelsen og effekter for ligestilling.

Sidste led i modellen er (igen) **dokumentation**, idet det er væsentligt, at de opnåede resultater og effekter af en given indsats dokumenteres, således at der genereres kønsopdelt data, der aktivt kan anvendes til udvikling af nye politikker og målsætninger. Derved bliver dokumentation både første og sidste led i modellen.

Der er foretaget en regressionsanalyse for at undersøge de statistiske sammenhænge mellem parametrene i modellen[128]. Regressionsanalysen viser, at der er en statistisk sammenhæng mellem led 1 *politik*, led 2 *målsætninger* og led 4 *resultater*. Sammenhængen mellem led 4 *resultater* og led 5 *brug af kønsopdelt data / dokumentation* kan ikke bekræftes på baggrund af regressionsanalysen. Men som tidligere nævnt, er der en signifikant sammenhæng mellem de to variable enkeltstående, som viser, at i jo højere grad ministerierne benytter kønsopdelt data, i desto højere grad har de opnået resultater. De statistiske analyser underbygger således modellen for ligestillingsvurderinger.

Modellen for ligestillingsvurderinger viser, at ministerierne ved at foretage ligestillingsvurderinger vil opnå resultater i form af øget kvalitet i kerneydelsen, idet kerneydelsen bliver kvalificeret og målrettet som følge af ligestillingsvurderingerne. Øget kvalitet i kerneydelsen betyder, at en differentieret indsats i forhold til køn skal tilbydes, hvorved der skabes lige muligheder for begge køn. Dette har betydning for effekter for ligestilling, i det lige muligheder for kønnene resulterer i øget ligestilling. Denne sammenhæng mellem resultater og effekter af ligestillingsvurderinger er illustreret i figur 3.2.

Figur 3.2 Resultater og effekter af ligestillingsvurderinger

I nedenstående afsnit præsenteres konklusioner for analysens temaer hvert med efterfølgende anbefalinger til, hvordan det fremtidige arbejde med ligestillingsvurderinger af ministeriernes kerneydelser kan kvalificeres.

Politik og målsætninger for ligestillingsvurdering af kerneydelser

Det kan konkluderes, at der primært er forskel på, i hvor høj grad de respektive landes ministerier opstiller politikker for ligestilling af kerneydelser, mens der er en mere ligelig fordeling i forhold til, om ministerierne opstiller målsætninger for ligestilling. At der er opstillet en politik på ressortområdet eller for udvalgte fagområde indikerer, at der er politisk fokus på ligestilling. Det kan ligeledes konkluderes på baggrund af analysen, at der er en sammenhæng mellem hvilke lande, der har politik for ligestilling, og hvor højt ligestilling er på den politiske dagsorden i det pågældende land. I Finland, Island, Norge og Sverige iværksættes der i højere grad ligestillingsprogrammer fra politisk side, end det er tilfældet i Danmark. Dette skyldes, at ligestilling i Finland, Island, Norge og Sverige i højere grad indtænkes i det overordnede politiske arbejde på tværs af ressortområder. På Island blev der fx i 2011 iværksat et større program, der adresserer ligestilling gennem Gender Budgeting. Derved indtænkes ligestilling i samtlige offentlige myndigheders budgetter, og ligestilling får således en fremtrædende rolle i grundlaget for de offentlige

[128] Det har ikke været muligt at undersøge led 3 i modellen *redskaber*, da data ikke indeholder en specifik variabel, der kan afdække dette område. Se tabel for regressionsanalysen i Bilag 2: Tabelrapport.

myndigheders arbejde, nemlig budgetter der lægger rammerne for prioritering af indsatser. I Danmark kan ligestillingsarbejdet karakteriseres som mere praksisnært og indtænkes i de enkelte indsatser som fagkontorer etc. iværksætter.

Andelen af ministerier, som har målsætninger for ligestilling, er mere ligeligt fordelt mellem landene. Good practice eksemplerne viser imidlertid, at der er forskelle på, hvilke typer af målsætninger der opstilles, og hvor konkrete målsætningerne er. I Finland, Island, Norge og Sverige er der flere ministerier, der har en politik for deres ressortområde, end ministerier der opstiller målsætninger for ligestilling. I Danmark er dette omvendt, hvor flere ministerier opstiller målsætninger for ligestilling, end der er ministerier, der har en politik for ligestilling på ressortområdet. Dette bevirker, at få af de danske ministerier opstiller målsætninger for ligestilling uden en overordnet ramme for ligestillingsarbejdet og derved bliver vurderingen af, hvilke målsætninger der er essentielle, vurderet ad hoc. Det har som konsekvens, at målsætningerne bliver meget praksisnære og indsatsspecifikke frem for at indgå som led i et overordnet program, hvor indsatserne spiller sammen for at skabe øget ligestilling.

Det kan tillige konkluderes, at analysen ikke kan påvise en sammenhæng mellem, om ministerierne har en politik på ressortområdet og på personaleområdet. At ministerier har en politik på personaleområdet, men i mindre grad for ressortområdet er et udtryk for, at der dels har været større, dels et længere tidsmæssigt fokus på ligestilling i forhold til personaleområdet.

Ved at have en politik for ligestilling skabes der i højere grad legitimitet omkring ligestilling, da det er besluttet fra politisk hold. Politikker har som konsekvens, at der skabes en overordnet ramme, inden for hvilken ministerierne kan foretage ligestillingsvurderinger af deres kerneydelser. Det politiske fokus på ligestilling betyder endvidere, at der i højere grad allokeres ressourcer til ligestillingsarbejdet.

Det vurderes derfor som hensigtsmæssigt af Oxford Research, at der opstilles konkrete målsætninger og målbare indikationer for at kunne omsætte politikken til konkrete tiltag og indsatser.

At opstille målsætninger og målbare indikatorer for ligestilling giver mulighed for, at resultater og effekter i forhold til ligestilling kan dokumenteres. Dette er væsentligt for at synliggøre, at ligestillingsvurderinger påvirker resultater og effekter af en given indsats. I en indsats, hvor der er foretaget en ligestillingsvurdering, og hvor køn har været en relevant faktor for indsatsen, er det væsentligt at dokumentere resultater og effekter af indsatsen i forhold til ligestilling. Dokumentationen er essentiel i udviklingen af nye politikker og målsætninger, som kan udmøntes i programmer og konkrete indsatser.

Det anbefales derfor:

- **at der udarbejdes politikker for ligestilling for de respektive ressortområder, så der skabes en overordnet ramme for arbejdet med ligestilling, således at der opstår øget legitimitet omkring ligestilling.**

- **at der opstilles konkrete målsætninger og operationelle, målbare indikatorer, således at der kan måles og konkluderes på resultater og effekter af indsatser i forhold til ligestilling.**

Anvendelse af dokumentation

Det kan konkluderes, at samtlige nordiske landes ministerier indsamler og anvender kønsopdelt data. Der er dog forskel på, i hvor høj grad dette foregår. Kønsopdelt data benyttes særligt i Sverige, hvor hele 71 pct. af ministerierne benytter det i meget høj grad eller i høj grad, mens det samme gør sig gældende for 53 pct. af ministerierne i Danmark og i mindre grad i de øvrige lande (50 pct. i Island, 45 pct. i Norge og 44 pct. i Finland).

Good practice eksemplerne illustrerer forskelle på, hvordan kønsopdelt kvalitativt og kvantitativt data benyttes og genereres. I Island anvendes et overordnet regeringsprojekt til en systematisk indsamling af kønsopdelt statistik på samtlige ministeriers ressortområder, som kan bidrage til at træffe veldokumenterede beslutninger. Mens kønsopdelt data i et andet good practice eksempel i Danmark benyttes til at afgrænse en målgruppe samt målrette indsatsen, hvor brugen af kønsopdelt statistik som dokumentation bevirker, at der er ledelsesmæssig og politisk opbakning til initiativet, fordi der er konsensus om, at målgruppen har udfordringer, der skal adresseres.

Det kan ligeledes konkluderes, at brugen af kønsopdelt data er væsentligt i forhold til at målrette indsatser. Dokumentation som grundlaget for valget af en indsats målrettet en specifik målgruppe skaber legitimitet både i forhold til den givne indsats og i forhold til at indtænke et ligestillingsperspektiv i udviklingen af indsatser. Det er derfor essentielt, at der løbende generes kønsopdelt data i forhold til adfærd, behov og præferencer samt udbytte og effekt af konkrete indsatser, som kan danne udgangspunkt for fremtidige indsatser.

Det anbefales derfor:

- **at der genereres kønsopdelt data. Der kan eksempelvis stilles krav om kønsopdelt data ved afrapportering af resultater og effekter af de statslige myndigheders arbejde.**

- **at kønsopdelt data benyttes til foranalyser, inden indsatser iværksættes, således at det sikres, at kønsaspektet er indtænkt i indsatsen, da det skaber øget kvalitet i kerneydelsen.**

Anvendelse af dokumentation i forhold til kommunikationsmateriale

Det kan konkluderes, at overvejelser om målgruppens køn oftest inddrages ved udvikling og evaluering af kommunikationsmateriale i Danmark, hvor 56 pct. af ministerierne svarer, at de ofte eller altid inddrager målgruppens køn ved evaluering af kommunikationsmateriale. 50 pct. af de islandske ministerier og 29 pct. af de svenske ministerier svarer, at de ofte inddrager målgruppens køn. I Finland svarer 38 pct. 'af og til' og 50 pct. sjældent. 82 pct. af ministerierne i Norge svarer 'af og til'.

Det kan på baggrund af good practice eksemplerne konkluderes, at inddragelse af målgruppens køn i udarbejdelsen af kommunikationsmateriale kan bidrage til i højere grad at målrette et givent materiale og dermed i højere grad ramme den specifikke målgruppe af borgere. Ressourcerne anvendes derfor optimalt. Et eksplicit fokus på ligestilling i kommunikationsmateriale kan ligeledes bidrage til at synliggøre, at der er et ønske fra myndigheden i forhold til at skabe ligestilling.

Det anbefales derfor:

- **at kønsperspektivet i højere grad inddrages i udarbejdelsen af kommunikationsmateriale, idet det målretter materialet og dermed rammer en given målgruppe bedre.**

- **at kønsperspektivet i højere grad inddrages i udarbejdelsen af kommunikationsmateriale, da det optimerer anvendelsen af ressourcer.**

- **at ligestillingspotentialet synliggøres i kommunikationsmaterialet for at skabe opmærksomhed på ligestilling. Dette kan eksempelvis gøres ved direkte at skrive, at mænd skal have mere magt i køkkenet eller lign.**

Fordeling af midler

Det kan konkluderes, at der er stor forskel på, hvor i høj grad ministerierne inddrager overvejelser om målgruppens køn, når der fordeles midler. Flest af de islandske ministerier inddrager målgruppens køn, når der fordeles midler, derefter Norge og Sverige. I Danmark og Finland svarer over halvdelen af ministerierne, at de sjældent eller aldrig inddrager målgruppens køn, når der fordeles midler.

Tildelingen af økonomiske midler fra politisk hold til ligestillingsarbejde er forskelligt i de nordiske lande, dels i forhold til omfanget af midler, dels i forhold til måden de uddeles på. I Sverige afsættes der overordnet langt flere økonomiske ressourcer til ligestillingsarbejdet, end det er tilfældet i de øvrige nordiske lande. I Island, Norge, og Sverige, og til dels i Finland er midlerne knyttet til overordnede ligestillingsprogrammer, mens der i Danmark traditionelt arbejdes med ad hoc-puljemidler, som primært kan søges af kommunerne.

Ud fra good practice eksemplet *Gender Budgeting* kan det konkluderes, at ved systematisk at indtænke køn i offentlige budgetter opnås der viden om inden for hvilke områder, der eksisterer ulighed mellem kønnene, og hvilke konsekvenser det har for en optimal udnyttelse af ressourcer gennem øget kvalitet i kerneydelser. Ved at analysere, hvilke økonomiske uligheder der er mellem kønnene, og hvordan offentlige budgetter og udmøntning af midler påvirker dette, skabes der synlighed om eventuelle kønsdiskriminerende forhold, som kan adresseres. Derved kan det dels sikres, at kønnene ikke diskrimineres, dels at ressourcerne optimeres, fordi ressourcerne kan bruges på de målgrupper/det køn, der får mest ud af indsatserne.

Det anbefales derfor:

- **at ministerierne afsætter ressourcer til at dokumentere, hvordan fordelingen af midler påvirker kønnene. Dokumentation af resultater og effekter kan eksempelvis stilles som krav ved uddeling af midler.**

Redskaber til ligestillingsvurderinger

Det kan konkluderes, at ministerierne i de nordiske lande i varierende grad giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser. Overordnet er konklusionen, at andelen af ministerier, som giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser er højest i Sverige, Finland og Island. Danmark følger lige efter, mens andelen af ministerier, som giver medarbejdere og ledere indsigt i og viden om at ligestillingsvurdere kerneydelser, er lavest i Norge.

I forhold til at sætte fokus på ligestillingsvurdering af lovforslag som led i fx interne introkurser, lovteknikkurser, lovprocesguide mv. er andelen af ministerier, som i høj grad har fokus på dette størst i Danmark.

Det kan desuden konkluderes, at der er ressortområder, hvor det er mere relevant at have fokus på ligestillingsvurdering af kerneydelser, og det derfor er relevant at give medarbejdere og ledere indsigt i og viden om ligestillingsvurdering af kerneydelser. Det gør sig især gældende på ressortområder, hvor ydelserne er tættest på borgeren.

Det kan ligeledes konkluderes, at kapacitetsopbygning i form af faste procedurer og redskaber til brug for ligestillingsarbejdet bidrager til at sikre forankring af arbejdet med ligestillingsvurdering i ministerierne. Procedurer og redskaber gør det nemmere for medarbejdere at arbejde med ligestillingsvurdering, fordi de har konkrete greb at tage fat i. Derudover bidrager sådanne tiltag til at fastholde fokus på arbejdet med ligestilling i ministerierne.

Afslutningsvis kan det konkluderes, at ligestillingsenheder eller interne ligestillingsrådgivere (i ministerierne) er en fremmende faktor for arbejdet med ligestillingsvurderinger, da de bidrager til at give ministerierne de fornødne kompetencer til at foretage ligestillingsvurderinger.

Det anbefales derfor:

- **at ledere og medarbejdere, der foretager ligestillingsvurderinger, uddannes i ligestilling og udarbejdelsen af ligestillingsvurderinger af kerneydelser, idet det dels kræver specifikke kvalifikationer at foretage ligestillingsvurderinger, dels gør arbejdet med ligestillingsvurdering mere meningsfuldt for medarbejderen, hvis vedkommende har opnået en vis forståelse for ligestillingsområdet generelt.**
- **at der benyttes (og udarbejdes) metoder, redskaber og procedurer for arbejdet med ligestillingsvurdering af kerneydelser, idet det sikrer forankring af ligestillingsvurderinger i ministeriet.**

- **at relevante ligestillingsaktører indgår aktivt som tværgående rådgivere i forhold til ministeriernes arbejde med ligestillingsvurderinger. Dette bidrager til at sikre, at ministerierne har de fornødne kompetencer til at foretage ligestillingsvurderinger.**

Resultater og effekter

Det kan konkluderes, at ministerierne på tværs af Norden ikke i særlig høj grad vurderer, at de har opnået resultater ved at ligestillingsvurdere deres indsatser. Dog viser flere af good practice eksemplerne, at ministerierne opnår både resultater og effekter af deres ligestillingsvurderede indsatser. De opnår øget bevidsthed hos medarbejderne om kønsaspektet, fordele ved at ligestillingsvurdere tydeliggøres, og de opnår konkrete forbedringer af kerneydelserne. Eksempelvis en højere grad af integration af kvinder på en mandsdomineret arbejdsplads, som det er tilfældet i det norske good practice eksempel *Mixed rooms*.

Det kan yderligere konkluderes, at de resultater og effekter, som ministerierne forventer, at arbejdet med ligestillingsvurdering i relation til ministeriernes kerneydelser, både omhandler interne forhold som et bedre oplyst beslutningsgrundlag og eksterne forhold som øget reel ligestilling og lige muligheder for borgere samt højere oplevet kvalitet i kerneydelserne og mere målrettede og borgernære kerneydelser.

I Danmark er der i højere grad forventninger om resultater i forhold til kvaliteten i kerneydelserne, mens Finland Island, Norge og Sverige i højere grad forventer effekter i forhold til reel øget ligestilling og øget bevidsthed om ligestilling. I Danmark forventes det ikke, at indsatserne vil øge ligestillingen i samfundet eller for de involverede målgrupper. De forventede effekter til en given indsats danner i høj grad udgangspunkt for de målsætninger, der opstilles for indsatsen. Det er derfor sværere at dokumentere resultater og effekter, der ikke er forventet og dermed ikke opstillet målsætninger for. En øget bevidsthed om ligestilling eller reel øget ligestilling kan umiddelbart i lige så høj grad være en effekt af de danske ministeriers indsatser, som i de øvrige nordiske ministeriers indsatser. Det kræver dog en opmærksomhed herpå, og at der opstilles målbare indikatorer herfor, for at denne type resultater og effekter kan dokumenteres.

Det anbefales derfor:

- **at resultater og effekter i forhold til øget bevidsthed om ligestilling dokumenteres. Dette kan synliggøre, at indsatser iværksat af ministerierne skaber øget ligestilling og lige muligheder for kønnene.**

- **at resultater og effekter af arbejdet med ligestillingsvurdering i højere grad synliggøres og udbredes til relevante aktører. Dette gælder på flere niveauer, på politisk, ledelses- og medarbejderniveau samt i forhold til borgere og interessenter. En synliggørelse heraf vil bidrage til, at der skabes opbakning til ligestillingsarbejdet.**

4. Metode

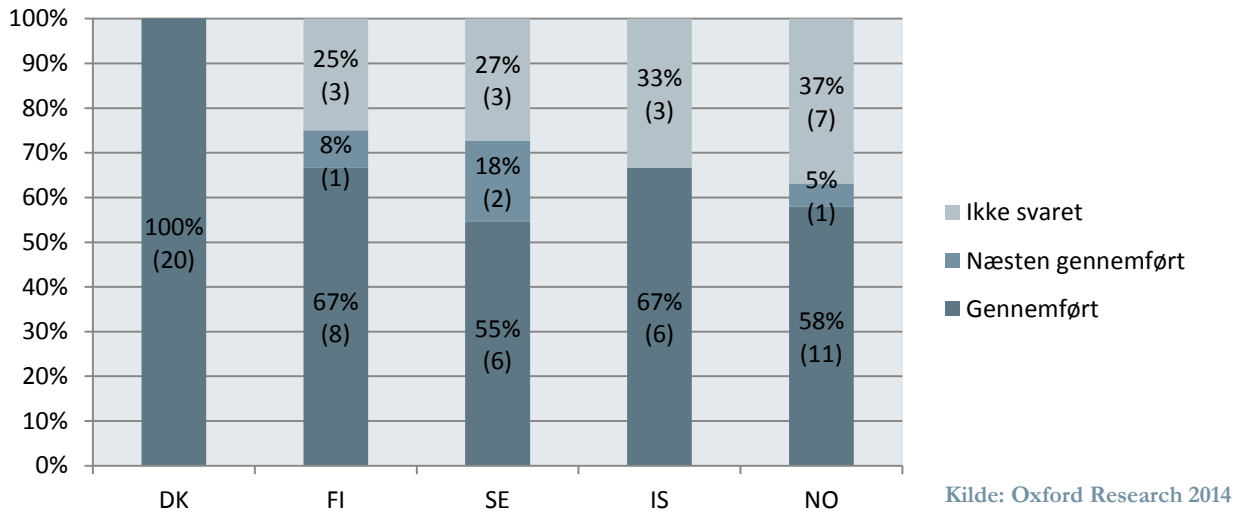
I dette kapitel præsenteres kortlægningens metoder og kilder. Det metodiske udgangspunkt for den statslige kortlægning af good practice på ligestillingsområdet er baseret, dels på de danske ligestillingsredegørelser, dels på en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaundersøgelsen, som er udarbejdet på baggrund af de danske ligestillingsredegørelser, er udsendt til samtlige departementer i de øvrige nordiske lande. Desuden er der foretaget en kvalitativ dataindsamling – i form af 11 udvalgte casestudier af good practice eksempler i statslige institutioner på tværs af norden.

Den kvantitative dataindsamling er foregået i perioden fra december 2013 til april 2014, mens den kvalitative dataindsamling er foregået i april og maj 2014 på de nordiske sprog samt engelsk i Island.[129] Afrapporteringen af cases er udarbejdet på dansk, norsk, svensk samt engelsk. Casebeskrivelserne findes i deres fulde længde i bilag 1. Bilag 2 indeholder en tabelrapport med frekvenstabeller over spørgeskemaundersøgelsens spørgsmål opdelt per land.

4.1 DET KVANTITATIVE DATAGRUNDLAG

Formålet med den kvantitative undersøgelse har været systematisk at afdække, hvordan der arbejdes med ligestillingsvurdering i samtlige ministerier i de fem nordiske lande (Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige). Herunder ministeriernes konkrete politikker, målsætninger, handlinger og resultater. Den kvantitative undersøgelsespopulation har således været samtlige ministerier i de involverede nordiske lande for at sikre et bredt indblik i departementernes arbejde og vurdering af resultater og effekter af dette arbejde på tværs af ressortområder og nordiske lande. Svarprocenterne fordeler sig således[130]:

Figur 4.1: Kvantitativ undersøgelse i de nordiske departementer - stikprøve



Kilde: Oxford Research 2014

[129] Sverige har fået ny regering efter dataindsamlingen på indeværende kortlægning er afsluttet.
[130] En svarprocent på over 68 % for alle lande er tilfredsstillende og øger validiteten samt reliabiliteten i undersøgelsen.

De danske ministerier havde i perioden umiddelbart inden iværksættelsen af kortlægningens spørgeskemaundersøgelse udarbejdet ligestillingsredegørelsen for 2013. Det er lovpligtigt for danske, statslige myndigheder at udarbejde en ligestillingsredegørelse hvert andet år, som indbefatter en spørgeskemaundersøgelse udarbejdet af Ligestillingsafdelingen i det danske Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold. Det blev derfor besluttet, for at belaste de danske ministerier mindst muligt samt for at sikre en høj svar procent, at spørgeskemaet blev udviklet med udgangspunkt i de danske ligestillingsredegørelser. Data er derfor indsamlet via redegørelserne fra 2013, mens data fra de øvrige lande er indsamlet via spørgeskemaundersøgelsen, som blev lanceret den 17. december 2013 og afsluttet 19. april 2014. Besvarelserne afdækker de ministerier, der var i de nordiske lande i 2013. Eventuelle sammenlægninger af ministerier efter er der ikke taget højde for.

Idet det skulle være muligt at benchmarke med de danske redegørelser, er der arbejdet ud fra den metodiske præmis om, at der ikke blev tilføjet yderligere spørgsmål til spørgeskemaet. Der har derfor i højere grad været fokus på at udelade eventuelle irrelevante spørgsmål i forhold til nærværende kortlægning.

Spørgeskemaet omhandler ligestillingsvurdering af kerneydelserne, da dette er kortlægningens primære fokus. På området for kerneydelser har Oxford Research valgt at inkludere samtlige spørgsmål fra det originale spørgeskema. Den eneste ændring er, at beskrivelserne af de konkrete aktiviteter (kommunikationsmaterialer, uddeling af midler, faglige aktiviteter og lovforslag) er ændret til specifikt at efterspørge good practice eksempler. Dette har ikke spillet ind på muligheden for at benchmarke med de danske resultater, da eksemplerne er beskrevet via åbne kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen, som primært er brugt i forbindelse med udvælgelsen af good practice cases.

Spørgsmål om ministeriernes arbejde med ligestillingsvurdering af personaleområdet er inkluderet i Norge og i Island, selvom dette ikke er i fokus i kortlægningen. I Sverige og Finland er det lovbestemt at have en ligestillingspolitik på personaleområdet, hvilket betyder, at det ikke giver mening at stille disse spørgsmål. Formålet var at undersøge, om der kan ses en sammenhæng mellem graden af ligestillingsvurdering af personaleområdet og kerneopgaverne.

I forbindelse med den kvantitative dataindsamling er spørgeskemaet oversat til henholdsvis svensk, norsk, finsk og engelsk (Island) af medarbejdere på Oxford Researchs nordiske kontorer. Spørgerammen er udformet ud fra de danske ligestillingsredegørelser. Der er desuden taget hensyn til den specifikke nationale kontekst, hvilket gør, at spørgeskemaet til hvert land adskiller sig en smule fra hinanden. Eksempelvis er det lovbestemt i Finland og Sverige at have en ligestillingspolitik på personaleområdet, hvorfor spørgsmål til dette er udeladt. Spørgsmål på personaleområdet er medtaget for de øvrige lande med henblik på at undersøge en eventuel sammenhæng mellem personaleområdet og praksis i forhold til kerneydelserne. Der er ingen sammenhæng fundet, hvorfor personaleområdet ikke behandles i rapporten. I forbindelse med oversættelsen er der risiko for at enkelte nationale kontekster er gået tabt eller at spørgsmålet forstås forskelligt grundet forskellige landekontekster. Dette er værd at have for øje i henhold til resultaterne af den kvantitative undersøgelse.

Efterfølgende er spørgeskemaet sat op i Enalyzer og distribueret via e-mail til alle de nordiske ministerier direkte til den relevante kontaktperson. De konkrete kontaktpersoner blev udpeget i samarbejde med de nationale referencegruppemedlemmer på baggrund af, hvem som havde størst viden om arbejdet med ligestilling i det enkelte ministerium. Kontaktpersonen fungerede som tovholder for besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen, da det ofte krævede inputs fra flere medarbejdere i forhold til viden og erfaring inden for de forskellige spørgsmål i spørgeskemaet. Oxford Research har desuden fulgt op og rykket modtagerne for manglende besvarelser. På denne måde er svarprocenten højnet.

4.1.1 Analyser

Der er foretaget statistiske analyser af sammenhænge mellem spørgsmål, hvor det er fundet relevant. Således er der foretaget chi2-tests på sammenhænge mellem variablene *Politik, Målsætninger, Resultater og Brug af kønsopdelt data*. Variablene er dikotomiseret for at se en overordnet sammenhæng mellem positive og mere negative besvarelser på tværs af spørgsmålene. Sammenhængene betragtes som signifikante med et konfidensinterval på 95 %.

Sammenhængsanalyserne er foretaget på baggrund af alle lande, da der er for få besvarelser fra de enkelte lande til, at det giver mening at foretage signifikanstest herfor. Data er vægtet, således at der tages højde for, at svarprocenterne er forskellige landene imellem, samt at landene udgør forskellige andele af populationen. Desuden er der foretaget en linæer regressionsanalyse for at undersøge sammenhængene mellem parametrene i modellen for ligestillingsvurderinger.

4.2 GOOD PRACTICE EKSEMPLER

Det kvalitative datagrundlag består af 11 good practice eksempler, som indgår som cases, med geografisk spredning af de nordiske lande. Eksemplerne er desuden udvalgt, så at de forskellige typer indsatser repræsenteres; lovforslag, programmer, projekter og kampagner.

Casestudiet gør det muligt at opnå detaljeret viden om indsatserne og kan derfor bidrage til at uddybe de gode løsningsmuligheder eller særlige problematikker, der kan have indflydelse for borgerne, de ansatte og serviceniveauet.

Der er udført i alt 11 cases på statsligt niveau. Casestudierne er foretaget i Danmark (4), Finland (1), Island (1), Norge (2) og Sverige (3),

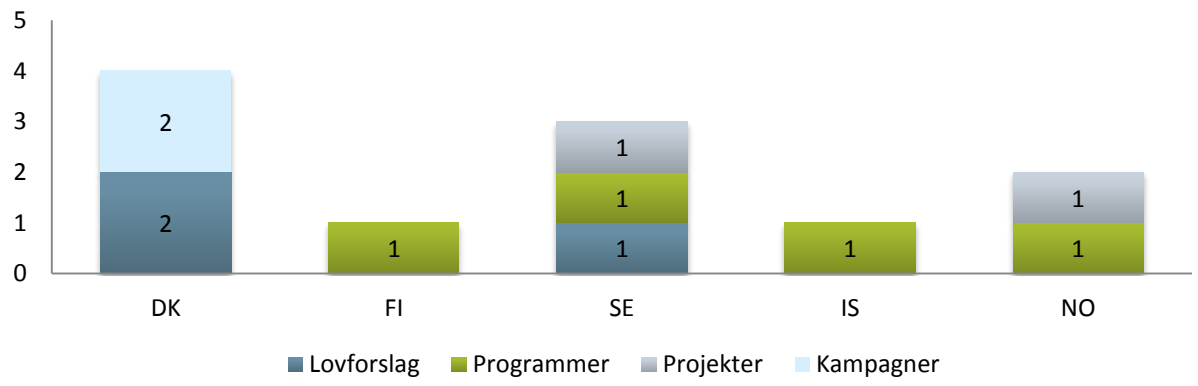
Casestudiet gør det muligt at få dybdegående kendskab til en problemstilling i sin specifikke kontekst. Det kan eksempelvis dreje sig om analyser af udvalgte offentlige institutioner, virksomheder, sagsforløb eller personer.

4.2.1 Udvælgelsen af cases

De 11 cases er udvalgt via en række forskellige kilder. Dels har spørgeskemaundersøgelsen og ligestillingsredegørelserne fungeret som kilde til identifikation af potentielle cases, dels har de tilknyttede nationale eksperter samt referencegruppemedlemmerne medvirket til denne identifikation. Oxford Research har desuden foretaget supplerende desk research på området, Oxford Research har vurderet good practice eksemplerne og udarbejdet en prioritering af inputtene fra den kvantitative dataindsamling og referencegruppemedlemmerne, og den endelige udvælgelse er herefter foretaget i samarbejde med Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i Danmark. Casene er strategisk udvalgt og består alle af ligestillingsvurderede indsatser, der er udviklet eller videreudviklet inden for de seneste år, og som derfor har nyhedsværdi.

Casene er udvalgt inden for forskellige politiske områder og naturligvis inden for forskellige nationale kontekster. Indsatstyperne i casene fordeler sig således:

Figur 4.2: Typer af cases



Disse indsatstyper sikrer, at kortlægningen indeholder en vis spredning og bredde.

Der er lagt vægt på indsatser, hvor der eksisterer et eksplicit kønsperspektiv, fx mere målrettede og borgernære kerneydelser, optimering af ressourcer, højere oplevet kvalitet i kerneydelserne eller øget reel ligestilling og lige muligheder for borgerne. Det har dog vist sig at være de færreste statslige institutioner, der egenhændigt og systematisk arbejder med dokumentationen af ligestillingsresultater og – effekter.

Casestudierne baserer sig alle på:

- *Kvantitative data: De danske ligestillingsredegørelser og omfattende spørgeskemaundersøgelse.* Her har embedsmændene selv udfyldt spørgeskemaet med deres viden om indsatser og good practice på de respektive ressortområder. Dette har givet særlig viden om ministeriernes good practice, hvilket har medvirket til udvælgelsen af cases.
- *Desk research om indsatsen, de nationale kontekster mm.* Her er uddybende viden forud for udvælgelsen af cases og efterfølgende viden om selve casen opnået. Dette er sket via online research og kontakt til tilknyttede eksperter og referencegruppemedlemmer og Oxford Researchs medarbejdere i de pågældende lande.
- *Kvalitative interview med relevante aktører.* Interview af embedsmænd - såsom kontorchefer, fuldmægtige, kampagneledere og andre medarbejdere, der har haft en tilknytning til gennemførslen af indsatsen, er foretaget på hver case. Her er den indgående viden om indsatserne opnået i forhold til politisk baggrund, indhold, resultater og effekter.
- *Evt. supplerende materiale* om indsatsen modtaget af interviewpersonerne såsom kampagnemateriale, rapporter samt evalueringer

Kvalitative interview med relevante aktører

For hver case er der foretaget interview med flere relevante aktører i april og maj 2014. Interviewene er foretaget som semistrukturerede interview med en på forhånd udviklet interviewguide, der var ens ved alle interview, men dog tilpasset de fire forskellige indsatstyper (lovforslag, programmer, projekter og kampagner). Det semistrukturerede interview giver stringens, men samtidig mulighed for at åbne op for uforudsete informationer. Interviewguiden sikrer, at de mest relevante spørgsmål bliver besvaret og en struktur i datamaterialet efterfølgende.

4.2.2 Beskrivelse af de nationale kontekster for Ligestillingsvurdering

Til udformningen af de nationale kontekster har Oxford Research anvendt flere kilder. Oxford Research har foretaget gennemgående desk research for at undersøge de politiske, økonomiske og så vidt muligt kulturelle rammer for ligestilling i de involverede nordiske lande. Ligeledes afholdte Oxford Research den 3. april 2014 en workshop. Workshoppen havde fokus på "Ligestilling på den kommunale dagsorden" og både kommunalt og statsligt ansatte deltog, derfor blev også relevant viden og input til de nationale kontekster her opsamlet. Herudover er de tilknyttede nationale ligestillingseksperter anvendt til at kvalificere yderligere.

Selve kontekstafsnittene er gennemført af Oxford Researchs medarbejdere i det pågældende land, og efterfølgende oversat og gennemarbejdet til dansk, da dette gav mulighed for at læse dokumenter og foretage interview med relevante nøglepersoner på nationalt sprog.

4.2.3 Intern og ekstern validitet

Oxford Research har løbende været opmærksom på spørgsmål om validitet af den kvalitative og kvantitative dataindsamling og efterfølgende caseanalyse. Den interne validitet er styrket gennem ministeriernes involvering og tværgående viden om indsatser, samt inddragelse af de nationale ligestillingseksperter og den tværnordiske referencegruppe og deres tværnordiske ekspertise på ligestillingsområdet. Disse parter er løbende blevet inddraget i drøftelser om caseudvælgelse, nationale kontekster, dataindsamlingsprocedurer/-bearbejdning og afrapportering. De udviklede interviewguides, som har været fælles for alle cases på tværs af landene, har udgjort en fælles ramme og har medvirket til ensrettede casebeskrivelser.

Den eksterne validitet er sikret, ved at casebeskrivelserne er fremsendt til interviewpersonerne med henblik på at godkende og kvalitetssikre faktuelle forhold og fremstillingsmæssig kohærens i casebeskrivelserne.

DANMARK
Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE
Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE
Oxford Research AB
Norrlandsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND
Oxford Research Oy
Helsinki:
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki, Suomi
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES
Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archiméde
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu