



Barne-, likestillings- og  
inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

Deres ref:                      Vår ref: 2012/50653-5                      Arkivkode: 008                      Dato: 06.03.2012

## Høring - NOU 2011:18 - Struktur for likestilling

Viser til brev datert 9. desember 2011 «Høring NOU 2011: Struktur for likestilling» hvor Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ber om synspunkter. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har følgende kommentarer til utredningen:

### *Generelle kommentarer*

Bufdir er i store trekk enige i Likestillingsutvalgets beskrivelse av situasjonen og utfordringene på likestillingsfeltet. Vi deler utvalgets oppfatning om at det både er behov for å klargjøre og presisere aktivitetsplikten i diskrimineringslovgivningen, øke kunnskapen og oppmerksomheten om likestilling og ikke-diskriminering blant arbeidsgivere og offentlige myndigheter, effektivisere håndhevingen av diskrimineringsforbudet, og ikke minst etablere et offentlig system som kan veilede og føre tilsyn med at aktivitets- og rapporteringspliktene overholdes, slik at likestillingen blir reell.

Utvalget har utredet kjønnslikestilling i et livsløps-, etnisitets- og klasseperspektiv. Bufdir er klar over at utredningen er avgrenset iht. mandatet, men savner likevel en bredere drøftelse, hvor diskrimineringsgrunnlagene nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering og kjønnsidentitet/uttrykk også tas med i vurderingene. Bufdir stiller også spørsmålsteget ved at transpersoner og personer med diagnosen transeksualisme ikke inkluderes i forståelsen av kjønn. Etter Bufdirs mening vil det gi et bedre perspektiv på kjønnslikestilling å knytte kjønnsidentitetsproblematikk sammen med likestilling mellom kjønn.

Det er viktig at eventuelle nye strukturer, tiltak og innsatser omfatter alle diskrimineringsgrunnlagene. Bufdir vil komme tilbake til dette i våre kommentarer til utredningens vurderinger og forslag.

### *Sammensatt diskriminering*

Bufdir støtter utvalgets forslag om å innføre et forbud mot diskriminering på flere grunnlag i diskrimineringslovene. Forslaget innebærer en nødvendig og viktig anerkjennelse av at noen mennesker utsettes for sammensatt diskriminering, og dermed er ekstra sårbare. Forslaget

er også viktig for diskrimineringsgrunnlag som fremdeles har et begrenset diskrimineringsvern, f. eks. seksuell orientering og kjønnsidentitet/uttrykk.

### ***Aktivitetsplikten***

Aktivitetsplikten i diskrimineringslovgivningen er blitt kritisert for å være utydelig. Det er vanskelig for arbeidsgiverne å vite hva som kreves, og om de gjennom sine aktiviteter ivaretar kravene i aktivitetsplikten. Utredningen viser også at flere arbeidsgivere enten ikke kjenner til aktivitetsplikten, eller i liten grad følger opp plikten. Manglende tro på aktivitetspliktens betydning, eller at den medfører for mye byråkrati trekkes ofte fram som begrunnelse for at plikten ikke ivaretas (Fafo, 2010).

Buudir støtter utvalgets forslag om at aktivitetsplikten for arbeidsgivere og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres i lovgivningen. Det er viktig at pliktene er tydelige, og at det er lett for arbeidsgivere å få råd og veiledning om hva som forventes. God veiledning forutsetter på den ene siden at det eksisterer et tilgjengelig veiledningsapparat, og på den annen side at det finnes god og oppdatert dokumentasjon om hvilke diskriminerende barrierer og utfordringer befolkningen møter, og hvordan barrierene kan nedbygges.

Buudir vil i den sammenheng påpeke at det i dag mangler et systematisk dokumentasjonsarbeid på området nedsatt funksjonsevne etter at Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne ble lagt ned i 2008, og oppgavene ble innlemmet i Likestillings- og diskrimineringsombudet. Dokumentasjonsoppgavene er blitt betydelig nedtonet etter overføringen. Det er, etter Bufdirs syn, behov for å etablere et miljø som innhenter dokumentasjon om måloppnåelser og effekt av virkemidler, og som samler inn og sprer kunnskap om forskningsresultater. Dette er ikke minst viktig med hensyn til informasjon og veiledning til aktivitetsplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

### ***Nytt likestillingsdirektorat?***

Utredningen påpeker og dokumenterer at dagens organisasjonsstruktur ikke fungerer tilfredsstillende på kjønnslikestillingsområdet. BLD er pålagt et pådriver- og koordineringsansvar for likestillingsområdet, men har i følge utvalgets vurderinger få virkemidler og ingen kontrollmyndighet. Utvalget påpeker at det mangler et statlig landsdekkende apparat som kan bistå kommunene med støtte, råd og veiledning på feltet.

Buudir deler utvalgets bekymring om at dagens forvaltningsstruktur ikke innehar en klar ansvarsfordeling for kjønnslikestilling. Likestilling og ikke – diskrimineringsarbeidet baseres i dag på en integreringsstrategi hvor den enkelte sektor har et ansvar for å fremme likestilling og hindre diskriminering innenfor sitt myndighetsområde. Det er etter Bufdirs syn riktig og viktig at alle sektorer tar sitt ansvar for likestilling. Sektoransvarsprinsippet ansvarliggjør sektorene, men sikrer likevel ikke en god og systematisk oppfølging av feltet, så lenge ingen har et lovfestet ansvar for å kontrollere at likestillingen er reell. Utvalget foreslår at det opprettes et nytt direktorat for Likestilling. Et hovedspørsmål er likevel hvilken rolle direktoratet er tiltenkt, og hvilke behov det skal dekke.

Utvalget påpeker at det er et behov for å etablere organisatoriske rammer som sikrer at offentlige myndigheters aktivitetsplikt følges mer systematisk opp. Tilsyn og veiledning nevnes som viktige redskap for å påse at likestillingshensyn blir ivaretatt, og at regelverket følges. Dokumentasjon og utvikling av arbeidsmetoder ses også på som viktige oppgaver for

et direktorat med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikk. Utvalget understreker at en ny fagetat for likestilling må ha et tydelig regionalt nedslagsfelt, og bidra til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet.

Det er, etter Bufdirs syn, ønskelig å samle diskrimineringsgrunnlagene i ett direktorat for å hindre en fragmentert likestillingspolitikk, jf. BLDs koordineringsrolle på departementsnivå. Samtidig er det viktig å unngå å etablere en tung og byråkratisk modell hvor mye av ressursene brukes til å rapportere via flere nivåer. En alternativ løsning er å styrke dagens strukturer ved å gi allerede eksisterende direktoratet eller forvaltningsnivåer som IMDi, Bufdir eller fylkesmannen ansvar for kjønnslikestillingsfeltet. Utvalget omtaler Bufdir, IMDi og fylkesmannen i utredningen, men vi savner en grundig drøfting av disse som reelle alternativer. Bufdir vil peke på noen forhold som hhv. taler for eller i mot de to alternativene med utgangspunkt i Bufdir som et alternativt likestillingsdirektorat.

### **Nytt likestillingsdirektorat**

Utvalgets forslag innebærer at det etableres et nytt direktorat som skal arbeide med likestilling på flere diskrimineringsgrunnlag. Det foreslås også å etablere fem regionskontor i tilknytning til direktoratet. Det er nærliggende å anta at likestillings- og ikke –diskrimineringsoppgaver som i dag er organisert i andre direktoratet er tenkt overført til det nye direktoratet.

Fordelen med å opprette et nytt direktorat er at det vil skape oppmerksomhet, nytt engasjement og ikke minst store forventinger i omgivelsene om resultater. Et nytt direktorat vil få tilført friske ressurser, bygges fra grunnen og designes med utgangspunkt i oppgavene. Direktøren vil ha én hovedoppgave å konsentrere seg om og fronte i det offentlige rom.

Et hovedankepunkt mot å opprette et nytt direktorat er at det er kostnadskrevenende, og trolig langt dyrere enn å styrke allerede eksisterende struktur. Det vil også ta tid å etablere et nytt direktorat, både planleggingsfasen, etableringsfasen og implementeringsfasen er tid- og ressurskrevenende.

### **Benytte eksisterende strukturer**

Alternativet til et nytt likestillingsdirektorat er å utvide og styrke eksisterende strukturer. Bufdir har i dag et ansvar for å fremme likestilling og inkludering og hindre diskriminering av lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, og personer med nedsatt funksjonsevne. Bufdir har oppgaver knyttet til hjelpetiltak rettet mot voldsutsatte, og bo- og støttetilbud for ungdom som er utsatt for tvangsekteskap/ æresrelatert vold. Vi gir også tilskudd til familie og likestillingspolitiske organisasjoner og funksjonshemmedes organisasjoner. Deltasenteret, sekretariatet for Statens råd for likestilling av funksjonshemmede og LHBT-senteret - Nasjonal kunnskapssenter for kjønnsidentitet og seksuell orientering er en del av Bufdir. Mange personer i Bufdir arbeider daglig med problemstillinger relatert til likestilling og ikke - diskriminering. Fra og med 2012 er Bufdir pålagt gradvis å opparbeide seg kompetanse på kjønnslikestillingsfeltet.

Bufdir er en del av Bufetat, og direktoratets direktør er øverste leder og etatsstyrer for Bufetats fem regioner. Bufdir har med andre ord både en organisasjonsstruktur som ivaretar behovet for lokal forankring og kompetanse på likestilling, inkludering og ikke-diskriminering. Slik sett har Bufdir et potensielt godt faglig og organisatorisk grunnlag for å videreutvikle og utvide sin oppgaveportefølje på området. På den annen side har fylkesmannen også gode forutsetninger gjennom sin tilsynsfunksjon og pådriverrolle over kommunene til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet. Forutsatt at fylkesmannen

tilføres nødvendige ressurser for å ivareta oppgaven, mener Bufdir at fylkesmannen har den nødvendige nærheten til befolknings- og næringsstrukturen i fylket, og dermed gode forutsetninger for å forstå og bistå kommunene i lokale likestillingsutfordringer. En annen fordel med å benytte eksisterende strukturer framfor å etablere nye, er at en kan dra veksler på at det allerede foreligger et godt fundament, med etablerte rutiner og styringssystemer, administrative ressurser, kommunikasjonsapparat mv.

På den annen side foreligger det en fare for at det ved utvidelser av ansvarsområder ikke tilføres tilstrekkelig ressurser, med henvisning til allerede eksisterende ressurser. Nye oppgaver krever økte ressurser. Hvis Bufdir skulle gis et helhetlig ansvar på likestilling og ikke- diskrimineringsområdet må direktoratet både få overført oppgaver og ressurser som i dag ligger i andre deler av forvaltningen, og få tilført friske midler for å kunne ivareta oppgaver som i dag ikke er en del av direktoratets portefølje.

En annen utfordring ved myndighetsutvidelser er at organisasjonens opprinnelig hovedfokus videreføres, også etter overføringen av nye oppgaver, slik at feltet ikke gis nødvendig oppmerksomhet i organisasjonen. Utvalget benytter metaforen «Vikeplikt». Oppmerksomhet og anerkjennelse i øvrig forvaltning kan også være en utfordring ved utvidelser av myndighetsområder. Omgivelsene vil lett oppfatte og forbinde myndighetsaktøren med tidligere ansvarsområde, som kan bidra til å vanskeliggjøre den nye myndighetsrollen. Dette kan i verste gi seg utslag i lav tillit til aktøren og bidra til å undergrave rollen og vanskeliggjøre oppgaven.

En utvidelse av Bufdirs ansvarsområde vil kreve økte ressurser, både nye stillinger og økte budsjetter. For eksempel vil det være behov for å tilføre tilsynskompetanse for å kunne føre tilsyn med aktivitetsplikten blant offentlig myndigheter. Det vil også være behov for å øke kompetansen på kjønnslikestilling i direktoratet. Administrative ressurser til personal og lønn, IKT, kommunikasjon osv. må også økes. Videre må det avsettes ressurser til å informere omgivelsene om myndighetsutøvelsen. Direktoratets navn må endres, og organisasjonen må gjennomgås og tilpasses de nye oppgavene. Selv om en utvidelse av Bufdirs myndighetsområde vil kreve økte ressurser, vil totalsummen trolig bli langt lavere enn opprettelse av et nytt direktorat.

### **Konklusjon**

Etter Bufdirs syn vil en gjennom etablering av et nytt likestillingsdirektorat med ansvar for alle diskrimineringsgrunnlagene ha gode forutsetninger for å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur, tilføre feltet nye og nødvendige ressurser, og ikke minst gi fagfeltet nødvendig oppmerksomhet. På den annen side vil opprettelse av et nytt direktorat medføre store økonomiske kostnader, samtidig som det vil ta tid å etablere og implementere det nye direktoratet som en del av forvaltningen og samfunnet som sådan.

Tatt i betraktning at det allerede eksisterer et velfungerende fylkesmannsapparat og to direktorat med ansvar og kompetanse på likestilling og ikke- diskriminering som begge har gode forutsetninger for å utvide sitt ansvarsområde og ivareta likestillingsfeltet på tilfredsstillende måte til en trolig langt lavere kostnad, anbefaler Bufdir at en ikke etablerer et nytt direktorat, men i stedet bygger ut eksisterende strukturer. Anbefalingen forutsetter at det tilføres nødvendig ressurser, og avsettes tid til å bygge opp og utvikle gode strukturer for å ivareta myndighetsutvidelsen på en god måte.

Buudir vil påpeke at det er viktig at alle berørte aktører innenfor offentlig forvaltning, ombud og sivilsamfunnet tas med på drøfting i utviklingen av et likestillingsdirektorat, enten det skjer i form av en myndighetsutvidelse av eksisterende struktur eller etablering av et nytt direktorat. Buudir støtter utvalget forslag om å etablere et kontaktutvalg mellom de sentrale myndighetene og likestillingsorganisasjonene.

### ***Et tiårig utviklingsprogram for likestilling***

Utvalget foreslår at det iverksettes et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid, med en årlig satsning på 200 millioner kroner. Utvalget viser til at man i Sverige har hatt en storstilt satsning for utvikling av offentlig likestillingsarbeid. Programmet skal støtte opp om det regionale og lokale likestillingsarbeidet.

Buudir er enig i at det må avsettes betydelige økonomiske midler over en lengre periode for å styrke likestillings- og ikke diskrimineringsarbeidet i Norge, ikke minst til det lokale arbeidet. Utvalgets forslag, om en årlig satsning på 200 millioner kroner over en tiårsperiode, er i så måte et interessant forslag. Buudir vil imidlertid understreke at et slikt utviklingsprogram må ha en bred tilnærming til likestilling, og omfatte alle diskrimineringsgrunnlagene.

### ***Likestillings- og diskrimineringsombudet***

Buudir mener at Likestillings- og diskrimineringsombudet, ut i fra sine ressurser, ivaretar sin pådriver rolle og kontrollfunksjon på en god måte, og framstår som et faglig kompetent og aktivt ombud. Det kan likevel være behov for å styrke ombudets veiledningsrolle overfor publikum i tilknytning til klagesaker, selv om veilederansvaret i forhold til offentlige myndigheter og arbeidsgivere primært bør ligge i direktoratet. Vi savner, som tidligere påpekt, at det avsettes mer ressurser til dokumentasjon av situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne og mener at dette bør styrkes, både i LDO og i et evt. framtidig likestillingsdirektoratet. Kompetanse om lhbt-perspektivet bør også styrkes hos ombudet. Buudir støtter utvalgets forslag om at Likestillings- og diskrimineringsombudet videreføres med dagens organisasjonsform og oppgaver.

### ***Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet***

Å bli utsatt for diskriminering og trakassering er vondt. Det oppleves som krenkende og kan få store negative følger for den som utsettes for krenkelsen, både personlig, helsemessig og økonomisk. Det er derfor viktig at den som krenkes innen rimelig tid får oppreisning og opplever rettferdighet. Buudir støtter intensjonen i utvalgets forslag om å etablere et system som gir den som opplever å være utsatt for diskriminering reell mulighet for å få prøvd sin sak uten å risikere store økonomiske omkostninger.

Med hilsen

  
Mari Trommald (e. f.)  
direktør

  
Toril Bergerud Buene  
Avdelingsdirektør