Overlevering av NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*

Fra Likestillingsutvalget ved utvalgsleder Hege Skjeie.

Presentasjon ved pressekonferanse 15.11.2011

***Struktur for likestilling***

Offentlige myndigheter har høye ambisjoner i likestillingspolitikken. Likestilling beskrives som en samfunnsmessig grunnverdi. Og innsats for å fremme likestilling anerkjennes som en menneskerettslig forpliktelse. Samtidig fremheves det ofte at aktivt likestillingsarbeid er god økonomisk politikk, at ”likestilling lønner seg”.

Store ambisjoner krever en god iverksettingsstruktur. I oktober i fjor ble Likestillingsutvalget bedt om å gjennomføre en særskilt vurdering av de organisatoriske rammene for det offentlige likestillingsarbeidet i Norge. Oppdraget omfattet virkemiddelapparatet på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og flere sider ved Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemndas (LDN) virksomhet. Utvalget ble også bedt om – eventuelt - å fremme forslag som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen.

Det gjør vi herved. I utredningen *Struktur for likestilling* gjennomfører vi to sett av vurderinger, og gir to hovedtyper av råd. Det ene angår organiseringen av offentlig likestillingsarbeid i stort, det andre angår håndhevingen av diskrimineringsvernet. Jeg skal legge vekt på fire hovedpunkter i innstillingen. Totalt fremmer vi 18 forslag.

Neste høst presenterer utvalget utredning nummer to, om status og utfordringer for likestilling på en rekke levekårsområder.

Vi legger i dag fram en enstemmig innstilling. Det gir ekstra tyngde til anbefalingene.

Utredningen bygger på en serie kartlegginger som er gjennomført i utvalgets regi. Disse er fra i dag tilgjengelige på utvalgets nettside hos BLD.

**Kort om utgangspunkter**

Vi har i dette arbeidet tatt utgangspunkt i likestillingsloven. Den inneholder både vern mot diskriminering, og såkalte proaktive plikter. Mens diskrimineringsvernet er en rettighet på individnivå, er det proaktive arbeidet en plikt som virksomheter og institusjoner har. Stortinget har bestemt at både stat og kommune skal ha slike plikter som offentlig myndighet, dvs. i rollen som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Alle arbeidsgivere har også plikt til å drive et aktivt, målrettet og planmessig likestillingsarbeid innenfor rammen av sine virksomheter. Det samme har organisasjonene i arbeidslivet. Slike aktivitetsplikter har vært nedfelt i likestillingsloven siden 2002.

I 2009 ble det innført tilsvarende plikter når det gjelder nedsatt funksjonsevne gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og for etnisitet og religion gjennom diskrimineringsloven.

Utvalget har tatt hensyn også til dette nye lovgrunnlaget. Utredningen har dermed et flerdimensjonalt perspektiv på likestilling: arbeid for kjønnslikestilling må også involvere andre dimensjoner som er egnet til å skape urettmessig forskjell mellom folk.

Det høres kanskje selvsagt ut, men dette er samtidig en ny stor utfordring i likestillingspolitikken. Den reises parallelt i en rekke europeiske land, som gjennom det siste tiåret har gjennomført store utvidelser av diskrimineringsvernet. I mange land diskuterer menneskerettsjurister nå hvordan lovgivning mot diskriminering også kan gi et vern mot diskriminering på flere, samtidige, grunnlag. Utvalget anbefaler at de norske diskrimineringslovene nå får eksplisitte forbud mot slik sammensatt diskriminering.

Offentlig likestillingsarbeid baserer seg ellers på en såkalt integreringsstrategi – kanskje best kjent i engelsk språkvariant: ”mainstreaming”. I Norge har en slik strategi vært lagt til grunn for offentlig likestillingsarbeid helt siden midten av 1980-tallet.

Utvalget har vurdert hvordan integreringsstrategien fungerer i praksis. Jeg kan spissformulere: integrering av likestilling skjer fortsatt - i altfor stor grad - på følgende vis: Når noen er interessert i å integrere et likestillingshensyn, gjør de det. Hvis det ikke er noen som er interessert, skjer det lite.

Dette er ikke et særnorsk fenomen. Samme type undersøkelser i flere europeiske land viser nå det samme: Integreringsstrategien må støttes av faglige ferdigheter, av tilsyn og veiledning, og av øremerkede ressurser til likestillingsarbeid.

Når Norge regelmessig oppnår toppscorer i internasjonale kåringer av ”mest likestilte land”, skyldes dette først og fremst ganske god kjønnsbalanse i høyere utdanning, i sysselsetting, og i administrative og politiske lederverv. Jenter under utdanning og småbarnsmødre i lønnsarbeid bidrar til å føre Norge til toppen av statistikkene.

Statistikkene sier ingen ting om arbeidsmiljøet i bedriftene, om rekrutteringspraksiser i omsorgsektoren, om utsatthet for vold eller om omfanget av kjønnsstereotypier i skole og barnehage. I forhold til slike problemkomplekser har likevel myndigheter og arbeidsgivere plikt til stadig forebygging, og aktivt likestillingsarbeid, på sine respektive ansvarsområder.

Enkelt sagt:

Skal seksuell trakassering bekjempes blant ungdom, er det viktig at alle landets videregående skoler lærer gode tiltak av hverandre. Skal deltidsproblemet i det kommunale helse- og omsorgsarbeidet bli løst, må alle typer av sykehjem, omsorgsboliger oghjemmetjenester ta ansvar. Skal kvinner og menn med etnisk minoritetsbakgrunn delta i arbeidslivet på lik linje med majoriteten, må det utvikles konkrete rekrutteringspraksiser i ulike typer lokale virksomheter. Aktivt likestillingsarbeid er langsiktig hverdagsarbeid, i kommunestyrer, i kommunale tjenester og i lokalt næringsliv.

**Anbefalinger**

Utredningen *Struktur for likestilling* er ikke helt lystelig lesning for de som er opptatt av gjennomføringsevne. Det er klare svakheter ved dagens iverksettingsstruktur.

Det er ingen sterk lenke mellom stat og kommune på likestillingsfeltet. Det er ganske langt mellom de kommunene som driver et aktivt og målrettet likestillingsarbeid. Særlig gjelder det pliktene som offentlige tjenesteytere. Faktisk kan det være ganske så vanskelig for kommunene å forstå hva disse pliktene i lovverket egentlig betyr, og hvilke prosesser og tiltak de innebærer. Staten hjelper i liten grad kommuner til å forstå dette bedre.

Det er med andre ord nødvendig å styrke innsatsen. Politikere klager ganske ofte over at «verktøykassa er tom». På likestillingsfeltet ser det ut til at selve kassa mangler.

Utvalget foreslår en tredelt satsning:

Vi anbefaler at regjeringen etablerer et fagorgan for gjennomføring av likestillingspolitikk og for tilsyn med offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Eller om vi vil – skaffer seg en verktøykasse. Den konkrete organisasjonsformen vi anbefaler, er et direktorat under Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, med i alt fem regionkontorer.

Det er BLD som har det overordnede ansvaret for likestillingspolitikken, og departementets myndighet og gjennomføringsevne bør styrkes. Fram til i dag har forvaltningsoppgaver på likestillingsfeltet gjerne blitt satt ut til uavhengige organer, som Likestillings- og diskrimineringsombudet, eller til enkelte private stiftelser. Fylkesmennene er bedt om å bidra, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har noen oppgaver, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har enkelte andre. Men likestillingsfeltet, som sådan, mangler en egen fagetat, under departementets instruksjonsmyndighet.

Vi ser dette som en stor mangel. Framtidig likestillingsarbeid bør ikke baseres på at departementet holder en armlengdes avstand til gjennomføringen.

Direktoratet for likestilling bør omfatte alle grunnlag som har et lovfestet diskrimineringsvern. Vi foreslår at direktoratet forvalter et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid. Parallelt anbefaler vi at pliktene til aktivt likestillingsarbeid blir konkretisert i lovverket. Det gjelder både pliktene som offentlige myndigheter har, og aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. De som skal etterleve loven, må vite hva aktivitetsplikten faktisk betyr. Eller om vi vil, vite hva verktøyet er.

Det som i dag finnes av statlige tilskudd til aktivt likestillingsarbeid i kommuner og fylker er gjerne kortvarige satsninger og prosjektstøtte. Forvaltningen av midlene er spredt på ulike departementer, og utvalget kan ikke se at det er etablert noe effektivt system for å samle inn og spre erfaringer fra slike enkeltprosjekter.

Vi anbefaler en langsiktig og konsentrert innsats. Forslaget om et ti-årig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid er inspirert av den svenske likestillingssatsningen som er gjennomført under regjeringen Reinfeldt. Her har den svenske regjeringen bevilget imponerende 1.6 milliarder friske svenske kroner til arbeid for å fremme kjønnslikestilling i perioden 2007-2010. Utvalget mener den svenske satsningen bør følges av en norsk. Slik kan det også etableres en helt ny plattform for langsiktig nordisk samarbeid om utvikling av likestillingsarbeid.

I den norske modellen målrettes midlene mot lokalt og regionalt initierte prosjekter. De kan organiseres innenfor virksomheter, på tvers av virksomheter, i samarbeid mellom kommuner, i regi av partene, i regi av likestillingssentre eller under KS-paraply. De kan omhandle offentlig tjenesteyting, arbeidsgiveroppgaver, adressere skole og utdanning, helse og omsorg, entreprenørskap eller ungdomspolitikk. Likestillingsdirektoratet skal forvalte midlene, og ha ansvar for evaluering, oppfølging og – etter hvert – en landsdekkende veiledning i godt likestillingsarbeid.

Utvalget anbefaler *ikke* at det opprettes nye avdelinger med ansvar for likestilling innenfor den eksisterende direktoratstrukturen, eller at midler til utviklingsarbeid stadig spres tynt utover flere departementers budsjettposter. Utvalgets analyser klargjør at det offentlige likestillingsarbeidet i Norge både trenger en sterkere faglig basis, en tydelig prioritering og en helhetlig gjennomføring – som da strekker seg fra det sentrale til de lokale forvaltningsnivåene.

**LDO/LDN**

Utvalget anbefaler heller ikke å endre organisasjonsformen for Likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda. Ombud og nemnd har ansvar for å håndheve diskrimineringsvernet, som et lavterskeltilbud og et alternativ til domstolene. De er uavhengige forvaltningsorganer, som ikke kan instrueres av regjering og departement. Norge er internasjonalt forpliktet til å ha slike uavhengige organer på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Utvalget kan ikke se at det er behov for å etablere nye organisatoriske løsninger her.

Ombudet fører også tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Dette er viktige tilsynsoppgaver, om enn med klare forbedringspunkter, som vi også gjennomgår.

Vi er bedt om å vurdere forholdet mellom Likestillings- og diskrimineringsombudets pådriver- og lovhåndheveroppgaver, forholdet mellom ombud og nemnd, og gjennomslagskraft i offentligheten. Det har vi gjort. Hovedproblemet i denne ordningen er *ikke* at ombudet driver både lovhåndheving og pådriverarbeid. Kompetansedelingen mellom ombud og nemnd er rimelig, og *ikke* i seg selv et problem. Hovedproblemet i denne ordningen er at nemndas myndighet er for begrenset. Det er nemnda som fatter vedtak i diskrimineringssaker. Men nemnda kan ikke tilkjenne oppreisning til ofre for diskriminering. Det er det bare domstolene som kan.

Stortinget har lagt stor vekt på at ordningen med ombud og nemnd skal være et lavterskeltilbud for den som mener seg diskriminert. Det betyr at tilbudet skal være tilgjengelig for alle, landsdekkende, og tilby gratis veiledning og klagesaksbehandling. Ombudet har mer enn 1500 veiledningsaker, og behandler om lag 300 klagesaker, per år. Nemnda behandler mellom 40 og 60 saker per år. Ombud og nemnd skal være et *reelt* alternativ til domstolene. Men innenfor denne ordningen er kompensasjon for diskriminering bare mulig som en frivillig løsning. Hvis ikke partene selv blir enige, må klageren gå til domstolene for å få kompensasjon. Da skal hele saken opp på nytt. Og det er ikke fri rettshjelp i diskrimineringssaker.

Vi kaller dette et to-spors-opplegg for behandling av diskrimineringssaker. Lavterskelsporet er ombud- og nemnd-behandling: det innebærer ingen økonomisk risiko for klageren, men garanterer heller ikke økonomisk kompensasjon. Høyterskelsporet er domstolsbehandling: det innebærer stor økonomisk risiko for klageren, men samtidig, mulighet for økonomisk kompensasjon.

Ordningen gir dermed, om vi vil, nok en variant av Matteus-effekten. Den der er meget givet, kan meget få.

Likestillingsutvalget foreslår en enkel løsning: Nemnda får oppreisningsmyndighet.

Vi føyer til at dersom dette ikke gjennomføres, bør hele nemndordningen revurderes, og departementet bør utrede et system etter svensk mønster der ombudet fører klagesaker direkte for domstolene.

Utvalget foreslår også å presisere forskriften om ombudets pådrivervirksomhet. Det er for å tydeliggjøre kjerneoppgavene: Dokumentasjon og kunnskapsproduksjon, veiledning og informasjon. Ombudet skal dokumentere art og omfang av diskriminering. Ombudet skal også dokumentere og analysere egne veilednings- og klagesaker. For LDO har klare utfordringer som lavterskeltilbud. Dette har vi identifisert i et samarbeid med ombudet, der LDO har kartlagt sine egne klagesaker. Kartleggingen viser geografiske skjevheter, skjevheter i klagesaker etter diskrimineringsgrunnlag, og skjevheter med hensyn til klagernes bakgrunn.

Det er ombud og nemnd som fører tilsyn med aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Ombudets kontroller med redegjørelsesplikten har avdekket at dette er en vanskelig oppgave både for kommuner og for statlige virksomheter. Mange kommuner får ikke godkjent sin likestillingsredegjørelse ved førstegangskontroll. Det får heller ikke flertallet av de departementer og forskningsinstitusjoner som har vært kontrollert.

Utvalget foreslår at aktivitetsplikten for arbeidsgivere blir konkretisert når det gjelder innholdet. Det skal fremgå av loven at aktivitetsplikten omfatter rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering.

Det drives i dag i praksis ikke tilsyn med private arbeidsgiveres likestillingsarbeid. Ombudet må åpenbart prioritere dette arbeidet høyere.

Utvalget fremmer også forslag som berører kontakten mellom sivilsamfunn og myndigheter. Vi forslår en fast struktur for dialog og kontakt med likestillingsminister og likestillingsorganisasjoner, og mellom minister og partene i arbeidslivet: Et kontaktutvalg til organisasjonene, og et forum for likestilling i arbeidslivet.

**Avslutning**

Utvalgets samlede forslag har en prislapp; 350 millioner kroner per år. Utviklingsprogrammet bør representere et krafttak, og etter utvalgets forslag ha en størrelsesorden på 200 millioner kroner per år. Kostnadsberegningen for direktoratet er 130 millioner kroner per år.

Ved inngangen til 1990-tallet ble det, i vanskelige økonomiske tider for landet, tatt et likestillingspolitisk krafttak ved å bygge ut foreldrepermisjonen. I dag er overføringene til foreldrepengeordningen om lag 15 milliarder kroner per år. Ordningen har utvilsomt bidratt til at Norge i dag har svært høy yrkesdeltakelse, også blant småbarnsmødre. Vi kan kalle den en infrastruktur for likestilling i familien. Nå er det altså infrastrukturen for offentlig likestillingsarbeid som står for tur.

Utvalget konkluderer i *Struktur for likestilling* at viktige forvaltningsoppgaver på likestillingsfeltet ikke blir ivaretatt på en systematisk måte i dag. Det gjelder analyse og kunnskapsutvikling, tilsyn og veiledning, og samarbeid på tvers av ansvarsområder. På andre viktige samfunnsområder – det være seg bosetting og integrering av flyktninger, barnevern, eller naturforvaltning, klima og forurensning, har staten sterke apparater i form av egne forvaltningsorganer som gir faglige råd, bygger kompetanse, forvalter tilskudd, og gir veiledning. Men altså ikke på likestillingsfeltet.

Det offentlige likestillingsansvaret er kraftig utvidet de siste årene. Det er i dag et bredt diskrimineringsvern som skal ivaretas, og mange grunnlag som trenger aktivt likestillingsarbeid. Utvalget har helt konkrete anbefalinger om hva som er de beste rammene for et slikt framtidsrettet arbeid. De overleveres herved.