



DIFI

Direktoratet for forvaltning og IKT



På sporet av kjønnsperspektivet

Integrering av et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet

DIFI rapport 2009:1
ISSN 1890-6583

Forord

Denne rapporten utgjør sluttrapporten i en treårig følgeevaluering om hvordan departementene har integrert et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Prosjektet er gjort på oppdrag for Barne- og likestillingsdepartementet.

Et viktig formål med prosjektet har vært å bidra til læring og utvikling underveis. Det har derfor vært relativt tett kontakt mellom prosjektet og oppdragsgiver i evalueringsperioden. Difi har levert tre evalueringsnotater, hatt løpende kontakt med oppdragsgiver for å diskutere foreløpige funn og den videre innretningen på prosjektet, og har holdt innlegg på to konferanser.

Følgeevalueringen omfatter budsjettårene 2006-2009. En sentral del av prosjektet har vært en årlig gjennomgang av departementenes budsjettproposisjoner, og det har blitt gjennomført en kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse av St.prp.nr 1 2005-06, 2006-07, 2007-08 og 2008-09. Dokumentasjonen fra disse innholdsanalysene ligger som vedlegg til evalueringsnotatene som har blitt levert underveis i evalueringen, og kan fås ved henvendelse til Difi.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Prosjektet har vært utført av Eivor Bremer Nebben og Marthe Indset. Marthe Indset arbeider nå ved NIBR. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, februar 2009

Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
	Spørreundersøkelse	5
2.1	Tilnærming og sentrale begreper	6
2.1.1	Begrepene ”integrering ” og ”kjønns- og likestillingsperspektiv”	6
2.1.2	”Integrering” langs to dimensjoner - horisontalt og vertikalt	7
2.1.3	Om statsbudsjettet som utviklingskontekst	8
2.2	Problemstillinger for undersøkelsen	9
2.3	Datagrunnlag og metode	10
2.3.1	Dokumentstudier: Kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse	10
2.3.2	Spørreskjema	11
2.3.3	Intervjuer	12
2.3.4	Seminarer	12
2.4	Endringer i departementsstrukturen i evalueringsperioden	13
3	Integrering i budsjettproposisjonene	14
3.1	Tre kategorier	14
3.1.1	Likestillingsperspektivet kommer klart til uttrykk	14
3.1.2	Likestillingsperspektivet kommer noe til uttrykk	16
3.1.3	Likestillingsperspektivet kommer lite til uttrykk	17
3.2	Plassering og lengde	18
3.3	Innhold	20
3.3.1	Statusbeskrivelser, målformuleringer eller tiltak?	20
3.3.2	Sektorpolitikk og ekstern personalpolitikk	21
3.4	Oppsummering	21
4	Organiseringen av arbeidet	22
4.1	Vertikal integrering – tiltak på departementsnivå	22
4.1.1	Likestillingsvurderinger, strategier og handlingsplaner	22
4.1.2	Organisatoriske grep av mer permanent karakter	25
4.2	Horisontal integrering – sektorovergrepene tiltak	27
4.2.1	Barne- og likestillingsdepartementets rolle	27
4.2.2	Veilederen	30
4.2.3	Nye krav i budsjetttrundskrivet	30
4.3	Oppsummering	30
5	Effekter av nyorienteringen	32
5.1	I hvilken grad har det skjedd en mer helhetlig og bedre forankret integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet?	32
5.2	Skjer det en utvikling i ønsket retning over tid med hensyn til integrering av kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet?	33
5.3	Hvilken rolle spiller sentrale føringer?	35
5.4	Hvordan fungerer statsbudsjettet som utviklingskontekst – muligheter og begrensninger?	37

6	Lærdommer	39
----------	------------------------	-----------

1 Sammendrag

Denne rapporten utgjør sluttrapporten i en treårig følgeevaluering om hvordan departementene har integrert et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Prosjektet er gjort på oppdrag for Barne- og likestillingsdepartementet.

Ett viktig formål med prosjektet har vært å fremskaffe kunnskap om effekter av en nyorientering i arbeidet med å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet. Nyorienteringen gikk ut på at hvert enkelt departement skal vurdere hvilken relevans et kjønns- og likestillingsperspektiv har innenfor deres fagområder og skal redegjøre for dette i departementets budsjettproposisjon.

Datagrunnlaget består av en gjennomgang av departementenes budsjettproposisjoner for årene 2005-06, 2006-07, 2007-08 og 2008-09 med tanke på hvilken plass kjønns- og likestillingsperspektivet har i proposisjonen. I tillegg har vi også samlet inn informasjon om hvordan departementene har arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet i statsbudsjettet gjennom en spørreskjemaundersøkelse, intervjuer og to seminarer.

Kjønnsperspektivet har fått en mer framtrædende plass i budsjettarbeidet

Omtalen av kjønns- og likestillingsperspektivet i departementenes budsjettproposisjoner er blitt mer omfangsrik og den er blitt mer handlingsorientert ved at mål og tiltak blir gitt en mer sentral plass i omtalen. Det er også blitt vanligere med en samlet omtale av på hvilke fagområder kjønns- og likestillingsperspektivet er relevant og de prioriteringer som departementet ønsker å gjøre på disse områdene.

Kjønns- og likestillingsperspektivet er kommet klarere til uttrykk i de fleste departementenes budsjettproposisjoner, men det er store variasjoner mellom departementene. Noen departement har i hele perioden hatt et sterkt fokus på kjønnsvariabelen, og en del departement har fått et tydelig sterkere fokus på det i løpet av evalueringsperioden. Men vi har også eksempler på departement som har problemer med å definere kjønnsrelevante problemstillinger, også etter seriøse forsøk. Det er også viktig å minne om at likestilling mellom kjønnene har fått konkurranse fra et videre mangfoldsbegrep i løpet av evalueringsperioden, med økt fokus på blant annet likestilling mellom funksjonshemmede og funksjonsfriske, mellom etnisk norske og etniske minoriteter.

Alt i alt gir dette grunn til å reise spørsmålet om vi nå har nådd så langt som det er realistisk å komme med hensyn til å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet.

Kjønnsperspektivet har ulike relevans, og kommer derfor også til uttrykk på ulike måter

Kjønns- og likestillingsperspektivet kommer klarest til uttrykk i budsjettproposisjonene til departementer som har ansvar for velferdsstatens tjenester og departementer som har mye tilskuddsforvaltning. I disse departementene knyttes kjønnsperspektivet tydelig opp til sektorpolitikken.

Næringsdepartementene har noe større problemer med å identifisere kjønnsrelevansen innenfor siden politikkområder, og her kommer kjønnsperspektivet i første rekke til uttrykk gjennom en sterkere satsing på å rekruttere kvinner ute i den sektoren de har ansvar for, det være seg oljesektoren, marin sektor eller landbrukssektoren.

Kjønnsperspektivet har fått en mer helhetlig framstilling og en tydeligere forankring

Mange departementer legger større vekt enn tidligere på å gi en samlet beskrivelse i del III av budsjettet (eller eventuelt andre kapitler eller vedlegg utenom budsjett delen). Her pekes det gjerne på områder der likestillingsperspektivet er sentralt, hvilke målsetninger man har på området og hvilke typer tiltak som må settes inn. Dette synes å ha bidratt til at det i større grad gjøres en prinsipiell vurdering av den relevans kjønnsperspektivet har på departementenes ulike ansvarsområder. Prioriteringene blir tydeliggjort og kan derfor sies å ha fått en bedre forankring. I fagkapitlene under budsjett delen er det en tendens til at mer eller mindre løstrevet statistikk dominerer beskrivelsen. I en samlende beskrivelse blir statistikk i større grad brukt for å illustrere utfordringer og begrunne foreslåtte tiltak eller satsningsområder.

De fleste departementer har foretatt en eller flere likestillingsvurderinger

Likestillingsvurderinger er en nyttig måte å få i gang arbeidet med å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet. Det bidrar til kunnskapsinnhenting, læring og bevisstgjøring, og det blir organisasjonsmessig lagt til rette for at man kan prioritere dette arbeidet.

Overordnede føringer har hatt stor betydning for prosessen

I 2006 ble det gjort endringer i Hovedbudsjettskrivet som understreket departementenes ansvar for å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet. Dette fikk tydelige følger for departementenes omtale av kjønnsperspektivet både når det gjelder omfang og form. Antall sider med likestillingsomtale økte fra 2006 til 2007, og en større del av omtalen ble konsentrert til del III i budsjettet.

Barne- og likestillingsdepartementets aktiviteter som rådgiver og pådriver har vært viktig, og har bidratt til å skjerpe oppmerksomheten om kjønns- og likestillingsperspektivet. Fortsatt aktivitet fra BLD vil også ha betydning for det videre arbeidet. En viktig oppgave i den sammenheng er å bistå departementene i å tilpasse virkemidlet til deres særegne behov. Det kan gjøres både gjennom bilaterale møter eller gjennom seminarer der man samler departementer som har en del fellestrekk slik at de kan dele erfaringer og lære av hverandre.

Det er viktig å ha et overordnet perspektiv og unngå et ensidig fokus på økonomiske virkemidler

Når temaet er budsjettarbeid blir det lett et sterkt fokus på økonomiske virkemidler og såkalt kjønntesting av budsjettet. Dette passer dårlig for mange fagområder, og det vil også kunne føre til en veldig detaljorientert proposisjon. Det er derfor viktig å understreke at budsjettproposisjonen er et virkemiddel for å orientere Stortinget om alle viktige planer og aktiviteter for å nå politiske mål. Mer relevant enn å orientere Stortinget om hvor store deler av budsjettet som

brukes på kvinner eller menn, kan det være å rapportere om hva som gjøres for å bidra til likestilling i den aktuelle samfunnssektoren, og hvor man da inkluderer alle typer virkemidler, både økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler.

2 Innledning

Barne- og familiedepartementet ga i 2005 Statskonsult (nå Difi) i oppdrag å utføre en 3-årig følgeevaluering av arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i arbeidet med statsbudsjettet. Følgeevalueringen omfatter budsjettårene fra 2006 til 2009.

Integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i all offentlig virksomhet (gender mainstreaming) har vært en sentral strategi siden 1980-tallet. Fokus i integreringsstrategien har de siste årene blitt utvidet til budsjettarbeidet (gender budgeting). Barne- og familiedepartementet har, med virkning fra budsjettåret 2003, koordinert og veiledet departementene i integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet. Resultatet av innsatsen i de ulike departementene ble de første årene presentert samlet i et vedlegg til St. prp. nr. 1 for Barne- og familiedepartementet. Etter at likestillingsvedlegget ble lagt fram for tredje gang med budsjettproposisjonen (2004-2005) ble det gjennomført en undersøkelse internt i departementene om effekten av dette arbeidet. På bakgrunn av blant annet de synspunktene som kom fram, iverksatte regjeringen en nyorientering av arbeidet med sikte på å oppnå en mer helhetlig og bedre forankret integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i arbeidet med statsbudsjettet. Endringen bestod i at departementene heretter skulle foreta likestillingsvurderinger innenfor egne fagbudsjettområder, og at det enkelte departement skulle redegjøre for dette arbeidet i departementenes egne fagproposisjoner. Barne- og familiedepartementet skulle fremdeles ha ansvar for å utarbeide et likestillingsvedlegg til statsbudsjettet, men det skulle heretter ta for seg spesielle tema.

Målene for denne følgeevalueringen kan sammenfattes i tre deler:

- Fremskaffe *kunnskap om effekter/konsekvenser* av nyorienteringen.
- Bidra til *læring* ved å dokumentere og vurdere utviklingen over tid samt å gi løpende tilbakemeldinger om status, som kan bidra til en forbedring av arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet i løpet av og i etterkant av evalueringsperioden.
- Bidra til *metodeutvikling* ved å identifisere og foreslå kvantitative og kvalitative mål og indikatorer for integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i statsbudsjettet.

Aktivitetene i evalueringen ble planlagt våren 2006. I møter og samtaler mellom Barne- og likestillingsdepartementet og Statskonsult i perioden november 2005 til mars 2006 ble det foretatt enkelte justeringer av Statskonsults forslag til prosjektplan, som er å finne i *Tilbud til Barne- og familiedepartementet 30.09.05*. I henhold til synspunkter og ønsker fra BLD ble følgende avklaringer gjort:

- I den opprinnelige prosjektplanen ble det lagt stor vekt på en før-nå evaluering. Denne utgår og hele prosjektet får mer karakter av en følgeevaluering der det sentrale er å dokumentere selve prosessen og

hva som gjøres for å få til nyorienteringen. Det skulle imidlertid settes av tilstrekkelig ressurser til en grundig gjennomgang av nå-situasjonen som trinn 1 i evalueringsprosessen.

- I opprinnelig prosjektplan var det foreslått en spørreskjemaundersøkelse som skulle utføres i 2007. Denne ble flyttet frem til 2006. På møtet med BLD 24.08.06 ble det enighet om at spørreskjemaundersøkelsen for 2007 utgår, samtidig som det skulle vurderes å gjennomføre en ny spørreskjemaundersøkelse i siste fase av prosjektet (2008).
- Det skulle legges vekt på prosessevalueringen, med andre ord å dokumentere prosessen underveis, og ingen omfangsrik sluttrapport.

På denne bakgrunn ble følgende aktiviteter gjennomført:

	Aktivitet	Leveranse
2006	Utarbeide metodisk opplegg/kodeskjema/resultat-indikatorer for gjennomgang av fagproposisjoner	Evalueringsnotat 1
	Utarbeide opplegg for spørreundersøkelse/pretesting	
	Gjennomføre spørreundersøkelse	
	Gjennomgang av fagproposisjoner for 2005/06	
	Intervjuer	Evalueringsnotat 2
	Gjennomgang av fagproposisjoner 2006/07	
2007	Seminar/konferanse	Evalueringsnotat 3
	Gjennomgang av fagproposisjoner 2007/08	
2008	Spørreundersøkelse ¹	Evalueringsnotat 4/ Sluttrapport
	Seminar/konferanse ²	
	Gjennomgang av fagproposisjoner 2008/09	

¹ Spørreundersøkelsen ble endret fra å være en spørreskjemaundersøkelse til å bli en intervjuundersøkelse

² Dette seminaret var ikke opprinnelig planlagt, men kom som et tillegg.

2.1 Tilnærming og sentrale begreper

2.1.1 Begrepene ”integrering” og ”kjønns- og likestillingsperspektiv”

Arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet på fagbudsjettområdene er en oppfølging av likestillingslovens § 1 a om aktivitets- og redegjørelsesplikt for offentlige myndigheter. Her heter det:

”Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder”.

Videre heter det at:

”Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten”.

Integrering er et ord som har gått inn i dagligtalen. Det er imidlertid ikke åpenbart hva som menes med det i denne sammenhengen. Vi støtter oss til en definisjon som ble brukt i en studie av integrering av kvinneperspektiv i nordnorske kommuner, og bruker begrepet på denne måten:

”Med integrering skal vi her mene at et element faller på plass innenfor en organisasjon – eller mer generelt et sosialt system – og blir en del av systemet....Alternativet til integrert vil være at noe forblir et fremmedelement, noe som ikke inngår i helheten, eller som står på siden av det. Både målstyring og kvinneperspektiv kan på den måten blir noe påhengt, noe som ikke er blitt en del av organisasjonen”³.

Tidligere evalueringer⁴ har avdekket at begrepene kjønns - og likestillingsperspektiv er blitt ulikt tolket og oppfattet. Det har særlig vært registrert uklarheter og dels manglende forståelse av hva et kjønnsperspektiv innebærer. Det har vært tendenser til at mange utelukkende forbinder det med særtiltak for kvinner. Mange fagdepartementer har dessuten i likestillingsvedlegget hittil avgrenset seg til mer tradisjonelle likestillingsredegjørelser av personalpolitisk art internt i egen virksomhet eller sektor.

I denne undersøkelsen legger vi til grunn at ”integrering av kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet” har som mål å fremme likestilling for kvinner og menn på alle samfunnsområder. Regjeringens integreringsstrategi innebærer synliggjøring og vurdering av de virkninger politiske beslutninger har for både menn og kvinner, jenter og gutter, og det forutsettes at slike vurderinger skal foretas også på områder som ikke har likestilling som et uttalt formål eller hvor politikken tilsynelatende er kjønnsnøytral.

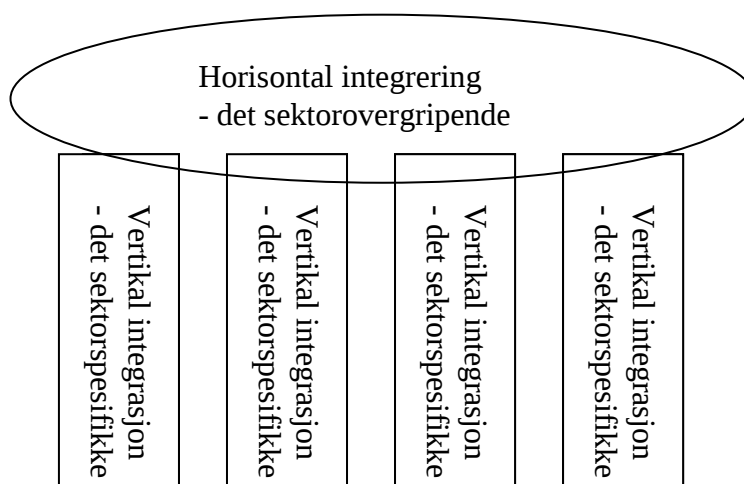
³ Nyhlen, B.: Integrering i kommunale organisasjoner, BF-rapport nr 6/92-60, Bodø 1992

⁴ Bruland og Skaar, Jakten på kjønnsperspektivet - En studie av arbeidet med integrering av kjønnsperspektiv på departementenes arbeidsområder (1998) og Frederikkes Hage BA, Integrering av kjønns - og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Evaluering av prosess og resultat (2002)

2.1.2 "Integrering" langs to dimensjoner - horisontalt og vertikalt

Integrering i statsbudsjettet er en veletablert strategi også på andre politikkområder. Det er mest nærliggende å fremheve miljøsektoren, som har tjent som inspirasjon og forbilde for en del av de grep som etter hvert er iverksatt på likestillingsfeltet.

Fra miljøområdet kan vi hente begrepsparet vertikal integrering og horisontal integrering. Vertikal integrering avspeiler i hvilken grad det enkelte departement har integrert kjønns - og likestillingshensynet i sine mål og tiltak, og hvordan det innenfor sektoren arbeides for å integrere kjønns - og likestillingshensynet i arbeidet med statsbudsjettet. Horisontal integrering avspeiler i hvilken grad kjønns - og likestillingshensynet er integrert i den helhetlige politikktutformingen. Horisontal integrering vil innebære at det arbeides med overordnede føringer og oppfølging som kan påvirke og styre den sektorspesifikke integreringen i fagdepartementene.



Figur 2: Skjematisk framstilling av prinsippet om vertikal og horisontal integrasjon⁵

Etter vårt syn kan begrepsparet vertikal og horisontal integrering gi et fruktbart analytisk perspektiv i evalueringen siden tiltakene i regjeringens nyorientering omfatter forsøk på en forbedring av integreringen langs begge dimensjoner - med sikte på en mer helhetlig og bedre forankret satsing.

Mer konkret vil den *horisontale* integreringen bl.a. omfatte:

- Det tematiske likestillingsvedlegget på makronivå.
- Den skriftlige veilederen "Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner". Denne ble utarbeidet av en tverrdepartemental arbeidsgruppe som en hjelp til departementenes arbeid med å integrere kjønnsperspektivet budsjettarbeidet.

⁵ Lafferty og Hovden 2002: *Environmental Policy Integration in Norway*, figur 1(modifisert) og Statskonsult rapport 2003:6, *Evaluerings av sektorvise miljøhandlingsplaner*

- Føringer i hovedbudsjettskrivet fra Finansdepartementet.
- Barne- og familiedepartementets aktiviteter som pådriver og veileder. Denne følgeevalueringen vil i seg selv kunne være en aktivitet i så måte.

Den *vertikale integreringen* vil primært omfatte det enkelte departements fagproposisjoner, bakenforliggende analyser, prosesser og organisering i det interne budsjettarbeidet, forankring og motivasjon for arbeidet samt utvikling av kompetanse og nye rutiner.

2.1.3 Om statsbudsjettet som utviklingskontekst

Integrering av kjønns - og likestillingsperspektiv i statsbudsjettet er et relativt nytt satsningsområde i arbeidet med å integrere perspektivet på alle politikkområder. Når virkemidlet integrering knyttes til statsbudsjettet, gir det nye muligheter for større slagkraft, men det innebærer også noen føringer og eventuelle begrensninger som det må tas hensyn til i evalueringen.

Statsbudsjettet er det sentrale styringsdokumentet mellom Storting og regjering. I statsbudsjettet redegjøres det for iverksetting av regjeringens politikk og de viktigste prioriteringer og beslutninger som man søker Stortingets tilslutning til i form av bevilgningsvedtak. Saker som omtales i statsbudsjettet oppfattes ofte som viktige, mens fravær av omtale tilsvarende kan indikere, eller oppfattes som, lav prioritet fra departementenes side. Videre er statsbudsjettet det eneste dokument som alle departementer produserer regelmessig, og arbeidet med statsbudsjettet preger i stor grad den løpende virksomheten og ressursbruken i departementene gjennom året. Dette kan gi grunnlag for en viss sammenligning /benchmarking mellom departementene når det gjelder utviklingen over tid.

Budsjettarbeidet følger direktiver fra Finansdepartementet med krav til utforming av teksten i fagproposisjonene med hensyn til innhold, struktur og omfang. Fagproposisjonene skal for det første bare inneholde planer som har bevilgningsmessige konsekvenser som er godkjente av regjeringen. Med hensyn til omfang er det gitt retningslinjer om at en del av dagens omtale er på et detaljeringsnivå og karakter som mer hører hjemme i styringen av underliggende etater. Fagproposisjonene skal være på et overordnet nivå med omtale av formål med bevilgningene og hva som er oppnådd/planlegges oppnådd. Videre er det gjerne endrede prioriteringer og større reformer som vies spesiell omtale i budsjettet. Det kan derfor sies å foreligge begrensninger på hva slags og hvor omfattende analyser og omtale av kjønns - og likestillingshensyn man kan forvente å finne gjengitt i fagproposisjonene.

I hovedbudsjettskrivet for 2007⁶ ble departementenes ansvar for å integrere kjønnsperspektivet innenfor de ulike politikkområdene sterkere understreket. De foregående år hadde budsjettskrivet et par avsnitt om oppfølging av likestillingslovens bestemmelse om redegjørelsesplikt. Her ble det vist til at offentlige virksomheter har plikt til å redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten og for hvilke tiltak som er satt i gang eller skal settes i gang for å fremme likestilling og motvirke skjevheter. Når det gjelder tilstand ble det vist til at det var naturlig å presentere kjønnsdelt

⁶Rundskriv R-3/2006, Hovedbudsjettsskriv for 2007

statistikk på sentrale personalområder, for eksempel kjønnsfordeling knyttet til stilling, lønn og arbeidstid. Endringen fra og med budsjettåret for 2007 gikk ut på at det i tillegg ble vist til at § 1a i likestillingsloven sier at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling på alle samfunnsområder. Videre heter det i budsjettskrivet:

”Departementa skal innarbeide kjønns- og likestillingsperspektivet i fagproposisjonen der ein finn det relevant og føremålstjenelig. Ein kan plassere ei samla framstilling av departementet si oppfølging av aktivitetsplikta i del III i fagproposisjonen. Barne- og likestillingsdepartementet har gitt ut rettleiaren ”Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner” som bør nyttast i utarbeidinga av omtalen” (s 16).

Tidligere evalueringer har avdekket at det ikke alltid er klare sammenfall mellom det som står i proposisjonene og bevisstheten rundt kjønns- og likestillingsspørsmål slik det fremtrer gjennom intervjuer med ansatte i samme departement. I noen tilfelle har kjønnsdimensjonen vært tydeligere i budsjettproposisjonen enn i informantenes beskrivelse av den daglige virksomhet i departementet. I andre tilfeller kan det være omvendt. Det skjer mye i sektoren som det ikke er naturlig å omtale i proposisjonen.

Integrering i statsbudsjettet er et virkemiddel med stort potensiale. Samtidig er arbeidet med statsbudsjettet preget av tradisjoner og formelle og uformelle normer om hvordan produktet skal se ut, hvordan arbeidet skal organiseres og hva som ”passer seg” i en slik kontekst.

2.2 Problemstillinger for undersøkelsen

Evalueringen har hatt som siktemål å omfatte både prosess og resultater, det vil si at det både er integreringen i budsjettarbeidet og hvordan perspektivet reflekteres i budsjettproposisjonene som skal vurderes. Evalueringen har derfor hatt som mål å belyse følgende problemstillinger

- I hvilken grad har det skjedd en mer helhetlig og bedre forankret integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet?
- Skjer det en utvikling i ønsket retning over tid med hensyn til integrering av kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet, både når det gjelder forståelse, endring av praksis og resultater?
- Hvordan er den gjensidige avhengigheten mellom overordnede sektorovergripende nivå og de sektorspesifikke tiltak, prosesser og resultater?
- Hvordan fungerer statsbudsjettet som utviklingskontekst – muligheter og begrensninger?
- Hva er suksesskriteriene for å lykkes med virkemidlet ”integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet?

2.3 Datagrunnlag og metode

Følgeevalueringen har strukket seg over ca 2 ½ år. Evalueringsopplegget har vært lagt opp slik at det har vært gitt rom for å gi tilbakemelding til oppdragsgiver ved bestemte milepæler underveis samt mulighet for erfaringsutveksling mellom berørte aktører.

En følgeevaluering er en evalueringsform som innebærer at evalueringen i realiteten inngår som del av den prosessen som skal evalueres. Fordelene er at det gir mulighet for refleksjon og læring, samt bedre innsikt hos den som evaluerer. Utfordringen er nærhet til det skal evalueres. Det stiller store krav til evaluator, særlig med hensyn til egen rollebevissthet, slik at evaluator ikke gradvis glir over i en konsulentrolle uten at det framgår tydelig. Difi har vært bevisst på egen rolleutøvelse for å unngå at rollen som nøytral evaluator ikke svekkes eller mister legitimitet. Dette innebærer at vi først og fremst har fungert som observatør og tilrettelegger og ikke som deltakende konsulent. De råd vi har gitt inn i prosessen har i hovedsak blitt kanalisert gjennom de skriftlige leveranser som vi har gitt ved de avtalte milepælene.

2.3.1 Dokumentstudier: Kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse

Gjennomgang av departementenes budsjettproposisjoner for årene 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008 og 2008-2009 utgjør en helt sentral del av datainnsamlingen. Gjennomgangen ble forberedt ved at vi i oppstarten av prosjektet formulerte både kvantitative og kvalitative indikatorer for den videre analysen. De indikatorene som vi da kom frem til har blitt brukt ved analysen av alle de fire årgangene med budsjettproposisjoner, men har blitt bearbeidet noe underveis.

Kvantitative indikatorer

For alle departementene har vi registrert antall ganger kjønn, likestilling, kvinne, mann, jente, gutt er nevnt i teksten. Deretter har vi gått inn i teksten der disse ordene står og både vært opptatt av hvor i proposisjonen beskrivelsen står og hvilket omfang beskrivelsen har. Her har vi vært opptatt av om beskrivelsen står i budsjettdelen av proposisjonen eller om den står i andre deler av proposisjonen. Vi har i tillegg summert antall linjer som beskrivelsene går over. Omfanget av beskrivelsen i budsjettdelen har vært bakgrunnen for å vurdere graden av integrasjon. I de proposisjoner der omtalen av kjønnsperspektivet summerer seg opp til mange sider og er spredt over mange ulike budsjettkapitler definerer vi det som stor grad av integrasjon.

Kvantitative indikatorer

- Antall ganger kjønn, likestilling, kvinne, mann, gutt, jente er nevnt i teksten
- Antall sider med likestillingsomtale i budsjettdelen av proposisjonen (del II)
- Antall sider med likestillingsomtale i andre deler av proposisjonen
- Grad av integrasjon

Kvalitative indikatorer

Like viktig som det har vært å kartlegge omfanget av omtalen, har det vært å kartlegge innholdet i omtalen. For det første har vi vært opptatt av formålet med beskrivelsen. Her har vi kartlagt omtalen i forhold til om den er preget av a) tilstandsbeskrivelser og statistikk, b) definerte likestillingsmål og c) konkrete tiltak. For det andre har vi forsøkt å karakterisere innholdet i beskrivelsen etter tre kategorier a) intern personalpolitikk, b) ekstern personalpolitikk og c) sektorpolitikk. Intern personalpolitikk dreier seg om kjønnsbalanse når det gjelder stillinger i departementet og underliggende virksomheter, mens ekstern personalpolitikk dreier seg om kjønnsbalanse ute i den delen av verden som omfattes av departementets ansvarsområde. Ett eksempel kan være Fiskeridepartementets målsetning om å få flere kvinner i marin sektor. Med sektorpolitikk mener vi likestillingsrelaterte målsetninger, tilstandsbeskrivelser eller tiltak innenfor departementets politikkområde. For det tredje har vi kartlagt om de har foretatt likestillingsvurderinger på en eller flere av departementets områder. I gjennomgangen av proposisjonene for 2008-09 la vi til en ny kategori ”Samlende beskrivelse”, med det tenker vi på en beskrivelse utenfor del II der det gis en samlet beskrivelse av likestillingsrelaterte mål, resultater og tiltak på departementets fagområder.

Kvalitative indikatorer

- **Formålet med beskrivelsen: tilstandsbeskrivelser/statistikk, mål og tiltak**
- **Innholdet i beskrivelsen: intern personalpolitikk, ekstern personalpolitikk, sektorpolitikk**
- **Samlende beskrivelse**
- **Likestillingsvurderinger**

Underveisrapporteringer til BLD

Ett av målene med denne undersøkelsen er å bidra til læring, og vi skulle gi oppdragsgiver rapporter over status underveis i prosjektet. Dette har vi innfridd ved å levere årlige evalueringsnotater til departementet med blant annet en kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse av årets proposisjoner. Vi har også holdt innlegg om dette på seminarer i evalueringsperioden. I en slik evalueringsprosess skjer det også en læring og utvikling hos evaluator. Vår vurdering av hvordan departementene lever opp til kravene om å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i Stortingsprp. nr. 1 har også seg noe i løpet av disse årene. Spesielt gjelder dette inndelingen av departementene i tre kategorier, som vi kommer nærmere inn på i kapittel 2. Vi har derfor i denne sluttrapporten justert for dette, og noen av departementene har fått en annen plassering i denne rapporten enn hva som går fram av de årlige statusrapportene. For de departementene dette gjelder, vil det komme fram i fotnoter.

2.3.2 Spørreskjema

Våren 2006 ble det utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til BLDs likestillingskontakter i alle departement. Spørreskjemaet ble sendt fra BLD og

BLD var også behjelpelig med å organisere en purrerunde. Dette resulterte i at spørreskjemaet i løpet av sommeren 2006 ble besvart av samtlige departement. Spørreskjemaet bestod av 4 deler. Del I inneholdt spørsmål om hvordan departementet hadde organisert arbeidet med å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Del II tok sikte på å kartlegge innholdet i gjeldende fagproposisjon. Del III tok opp temaet likestillingsvurderinger og del IV omhandlet hvilke utfordringer departementene så mht. å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv.

Denne spørreundersøkelsen ble ikke gjentatt i løpet av evalueringsperioden. Siden evalueringen hadde et klart siktemål om å få fram hvordan prosessen med å integrere kjønnsperspektivet hadde fungert og å finne forklaringer på hva som fungerte bra og mindre bra, valgte vi i stedet intervjuer som metode. Spørreskjema er en god metode for å få sammenlignbare data på et tema der det er mulig å utforme klare svarkategorier. Det er imidlertid dårligere egnet til å utforske et felt der hensikten er å finne fram til forklaringer og gi økt forståelse for hvorfor noe fungerer godt eller dårlig. Vi valgte derfor, i samforstand med BLD, å erstatte spørreskjemaundersøkelsen i 2008 med kvalitative intervjuer.

2.3.3 Intervjuer

For å få mer kjennskap til de problemstillingene som ble reist i spørreskjemaet, foretok vi høsten 2006 intervjuer med utvalgte departementer. Vi var da opptatt av å få i tale departementer som hadde et klart uttrykt likestillingsperspektiv i proposisjonene og departementer som ikke hadde det. Resultatet ble at vi valgte å intervju Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet (Utdannings- og forskningsdepartementet), Landbruks- og matdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet. Det varierte noe mellom departementene hvem som deltok i disse intervjuene, men i samtlige departementer var BLDs likestillingskontakt tilstede. Vi fulgte en halvstrukturert intervjuguide utarbeidet med sikte på å få frem informasjon om departementsansattes motivasjon til å delta i prosessen, organisering og ressursbruk i departementet, de utfordringer de hadde og hva de forventet av BLD.

Våren 2008 foretok vi intervjurunde nummer to, denne gangen sammen med Barne- og likestillingsdepartementet. Intervjuene ble organisert av BLD og samtalerne ble også ledet fra departementet. Difi kom med supplerende spørsmål og førte referat fra alle samtalerne. Denne intervjurunden omfattet UD, AID, FIN, KD, KKD, KRD, SD, FD, FKD, JD og OED. Også i denne intervjurunden fulgte vi en halvstrukturert intervjuguide som dekket de samme temaene som ble tatt opp under intervjuene i 2006.

2.3.4 Seminarer

I løpet av evalueringen har Difi i samarbeid med BLD avholdt to erfaringsutvekslingsseminarer. Seminarene har hatt ledere, likestillingskontakter og budsjettmedarbeidere i departementene som målgruppe. Det første seminaret ble holdt i juni 2007. Da var vi halvveis i evalueringsperioden, og Difi oppsummerte funnene så langt. I tillegg var

det presentasjoner fra KD og UD om hvordan de arbeidet med problemstillingen.

Det neste seminaret ble holdt våren 2008, og var en workshop der hensikten var å gi departementene konkret veiledning i arbeidet med integrering av kjønnsperspektivet i budjettarbeidet. Seminaret ble innledet med at Difi gikk gjennom hvordan likestillingsperspektivet kom til uttrykk i budsjettproposisjonen for 2007-08. Deretter var det gruppearbeid om hvordan finne områder som er kjønnsrelevante og hvordan foreta likestillingsvurderinger.

Begge disse seminarene er eksempler på at evalueringen i seg selv har vært et tiltak i arbeidet med å fremme integrering av kjønnsperspektivet i budjettarbeidet. Ved å rapportere om hvordan de ulike departementene arbeidet med problemstillingen, har vi også bidratt til å bevisstgjøre departementene om problemstillingen og antagelig også øvet innflytelse på departementenes handlinger og prioriteringer underveis.

2.4 Endringer i departementsstrukturen i evalueringsperioden

Etter regjeringsskiftet høsten 2005 ble det foretatt endringer i departementsstrukturen. Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet er lagt ned. Det er opprettet et Arbeids- og inkluderingsdepartement, et Barne- og likestillingsdepartement og et Kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet består av hele det tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet, i tillegg til deler av tidligere Barne- og familiedepartementet (barnehagesaker). Barne- og likestillingsdepartementet består av det som er igjen av det tidligere Barne- og familieedepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet består av det tidligere Arbeids- og sosialdepartementet (med unntak av seksjon for alkohol- og narkotikasaker) og deler av Kommunal- og regionaldepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet fikk overført seksjon for alkohol- og narkotikasaker fra daværende Arbeids- og sosialdepartementet. Moderniseringsdepartementet har endret navn til Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

For denne evalueringen har endringene betydning i den forstand at gjennomgangen av budsjettproposisjonene for perioden 2005-2006 har som utgangspunkt departementsstrukturen før regjeringsskiftet mens de andre gjennomgangene har den nye departementsstrukturen som basis.

3 Integrering i budsjettproposisjonene

3.1 Tre kategorier

Vi har delt departementene og deres budsjettproposisjoner inn i tre grupper.

- Proposisjoner der likestillingsperspektivet kommer klart til uttrykk
- Proposisjoner der likestillingsperspektivet kommer noe til uttrykk
- Proposisjoner der likestillingsperspektivet kommer lite til uttrykk

Dette har vi gjort for å se om vi kan observere noen systematiske variasjoner både over tid og mellom departementene. Vi opererer her med svært grove kategorier, med store gråsoner mellom hver gruppe. Det vil derfor også være store variasjoner mellom proposisjoner som her havner innenfor samme gruppe. Dette reflekterer det faktum at departementene er forskjellige og at likestillingsperspektivet dermed også kan komme til syne på mange ulike måter.

3.1.1 Likestillingsperspektivet kommer klart til uttrykk

I kategori 1 "Likestillingsperspektivet kommer klart til uttrykk" har vi plassert departementer som har budsjettproposisjoner der kjønns- og likestillingsperspektivet har fått en klar og tydelig prioritering innenfor enkelte eller flere politikkområder. Dette kommer til uttrykk ved at det både gis en beskrivelse av tilstand/status på likestillingsfeltet samt mål og tiltak. Følgende kriterier må være innfridd for at et departement skal plasseres i denne kategorien:

- 1) Det er redegjort for status på området gjennom situasjonsbeskrivelser, rapportering og bruk av statistikk
- 2) Det er satt klare likestillingspolitiske mål for politikkområdet, både på overordnet nivå og i tilknytning til konkrete saksforhold og prosjekter
- 3) I tråd med disse målene er det utformet konkrete tiltak og/eller bevilgninger

Oversikt over departementer i kategori 1 fordelt på de ulike årgangene av st.prp.nr 1	
År	Departementer
2005-06 ⁷	HOD, KD, KRD, AID, NHD
2006-07 ⁸	HOD, KD, KRD, AID, NHD, FD, UD,
2007-08	HOD, KD, KRD, AID, NHD, FD, UD, JD, KKD, FAD
2008-09	HOD, KD, KRD, AID, NHD, FD, UD, JD, KKD, FAD

Etter gjennomgang av budsjettproposisjonene fra første evalueringsår fant vi grunn til å plassere 5 departementer i denne gruppen. Gruppen økte til 7

⁷ I evalueringsnotat 1, oktober 2006, var kun HOD, KD og KRD plassert i denne gruppen.

⁸ I evalueringsnotat 2 var kun HOD, UD og KRD plassert i denne kategorien. Dette er justert etter at vi har foretatt en samlet vurdering av departementene gjennom hele evalueringsperioden.

departementer året etter og til 10 departementer de to påfølgende år. Det er imidlertid stor forskjell både i måten disse departementene har integrert kjønnsperspektivet i proposisjonen og i hvilket omfang omtalen av likestillingsrelaterte spørsmål har fått i teksten.

UD har siden 2006-07 vært i en særstilling. UD har i perioden utviklet omtalen av kjønns- og likestillingsperspektivet til å gjennomsyre hele proposisjonen. Kvinner, jenter og likestilling går som en rød tråd gjennom hele proposisjonen, og under så å si hver eneste budsjettpost finner vi situasjonsbeskrivelser, resultatrapporter, målformuleringer og tiltak. I tillegg blir satsingen på likestilling oppsummert i et eget kapittel i del III.

Det er også verdt å trekke frem KKD. I de to første årene for evalueringen er proposisjonen plassert i kategori 2 for så å bli plassert i kategori 1 i 2007-08, men endringen startet i 2006-07. I vårt første år for evalueringen var kjønnsperspektivet hovedsakelig begrenset til en omtale av en likestillingsvurdering av kirkens trosopplæring og den kulturelle skolesekken, i tillegg til en redegjørelse for likestilling i departementet. Det var få konkrete tiltak. I løpet av de neste årene endret beskrivelsen seg til å bli en gjennomgang av hvordan likestillingsperspektivet kommer til uttrykk på alle fagområder. På de fleste fagområdene er det gjort i form av statusbeskrivelser, men for enkelte områder er det også en mer detaljert gjennomgang av mål, tilstand og tiltak.

FAD og FD har også utviklet seg fra kategori 2 til kategori 1. FAD hadde i proposisjonen for 2005-06 en omtale av en likestillingsvurdering av statlig tjenestepensjon i tillegg til en omtale av likestilling i departementet. Det var imidlertid lite fokus på likestillingsrelaterte problemstillinger i relasjon til den funksjonen departementet har som statens arbeidsgiver. Dette perspektivet har fått en langt klarere plass de siste to årene, med vekt på en beskrivelse av utfordringer og målsetninger når det gjelder likelønn og kvinnelige ledere. I proposisjonen for 2008-09 gis det også en beskrivelse av relevansen av kjønnsperspektivet i FADs underliggende virksomheter og i et vedlegg presenteres et omfattende statistikkgrunnlag om tilsatte i stat og kommune etter kjønn, tjenesteforhold, årsverk og etat og en oversikt over embetsutnevninger fordelt på kvinner og menn fra 2002-2007 (totalt 21 sider)

Også Forsvarsdepartementets proposisjon har beveget seg fra kategori 2 til kategori 1. Det skyldes i første rekke at proposisjonene de siste årene har et tydelig fokus på kvinner og likestilling gjennom målsetningen om å få flere kvinner i Forsvaret og en konkretisering av ulike virkemidler for å nå dette målet.

Når vi ser på oversikten over departementer som havner i denne gruppen, er det ikke overraskende at departementer med ansvar for velferdstjenester befinner seg i denne gruppen. HOD, KD og AID har i hele perioden hatt et kjønnsperspektiv i budsjettproposisjonene som gir grunn til å plassere dem i denne gruppen. Dette er departementer med ansvar for tjenester som retter seg mot befolkningen og disse tjenestene kan lett brytes ned på kjønn. Men også her kan vi se en positiv utvikling, for eksempel i KDs programkategori ”grunnopplæring” hvor det er noe mer kjønnsrelatert omtale i år, selv om

kjønnsperspektivet trolig kunne kommet enda klarere til uttrykk i denne programkategorien.

Et fjerde departementer som også har innslag av denne typen oppgaver er BLD, og da spesielt knyttet til barnevernstjenesten. Kjønnsperspektivet kommer imidlertid ikke klart til uttrykk i budsjettproposisjonen fra BLD på dette området.

Av listen over ser vi også at departementer som forvalter tilskudd er godt representert i denne kategorien. Det gjelder både UD, NHD, KRD og KKD.

3.1.2 Likestillingsperspektivet kommer noe til uttrykk

I denne gruppen har vi plassert departementer der vi finner at det er gjort et forsøk på å beskrive kjønnsrelevans på enkelte områder, men der dette i liten grad kommer til uttrykk gjennom både tilstandsvurderinger, målformuleringer og tiltak på disse områdene. Beskrivelsen er gjennomgående mer preget av statusgjennomganger og tilstandsbeskrivelser enn av mål som er operasjonalisert i tiltak.

Oversikt over departementer i kategori 2 fordelt på de ulike årgangene av st.prp.nr 1	
År	Departementer
2005-06	LMD, KKD, FKD, JD, BLD, FAD, UD
2006-07	LMD, KKD, FKD, JD, BLD, FAD, SD, OED
2007-08	LMD, BLD, FKD, SD, OED, MD
2008-09	LMD, BLD, FKD, SD, OED, MD

Denne gruppen bruker også mye mindre plass, målt i antall sider, på likestillingsomtalen. Med unntak av BLD bruker disse departementene ca 3 sider på likestillingsomtale. BLD er noe vanskeligere å vurdere, men trekker vi ut det som hører inn under Samlivs- og likestillingsavdelingen, står vi igjen med ca 3,5 sider, hvorav 2,5 sider er redegjørelse for likestilling i departementet. Samlivs- og likestillingsavdelingen har ansvar for likestillingspolitikken, og de deler av proposisjonsteksten som kommer inn under denne avdelingens ansvarsområde er gjennomgående sterkt preget av et kjønns- og likestillingsperspektiv. Denne avdelingen har også ansvar for det overordnede arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet. Når BLD havner i kategori 2, er det altså når vi ser bort i fra det arbeidet som gjøres i Samlivs- og likestillingsavdelingen.

I alle disse departementene er omtalen hovedsakelig konsentrert til den generelle delen av proposisjonen.

I denne gruppen har vi flere departement som i løpet av evalueringsperioden har beveget seg fra kategori 3 til kategori 2. MD viste en markant endring mellom 2006-07 til 2007-08 ved å gjøre et tydelig forsøk på å beskrive relevansen av likestillingsperspektivet innenfor eget ansvarsområde. Her beskrives både relevansen av likestillingsperspektivet på naturforvaltningsområdet og

forurensningsområdet. Disse bestrebelsene er styrket ytterligere i årets proposisjon, ved at likestillingsrelevant omtale forekommer i selve budsjett delen. I tillegg gjennomgås relevansen av likestillingsperspektivet i underliggende virksomheter. Men vi finner altså få tiltak.

For SDs og OEDs vedkommende skjedde endringen ett år tidligere. Fra å ha begrenset omtalen til intern personalpolitikk, ble omtalen i proposisjonen fra SD utvidet til å beskrive resultatene fra en likestillingsevaluering av transportpolitikken. Dette er en utredning av hva transportpolitikken har å si for likestilling mellom kjønnene. Også her blir beskrivelsen hovedsakelig en gjennomgang av status og tilstand, og i liten grad en konkretisering av mål og tiltak. OED utførte en av undersøkelse om menns- og kvinners representasjon i olje- og energisektoren. Konklusjonene fra denne undersøkelsen ble gjengitt i de to neste proposisjonene. I proposisjonen for i år ble det opplyst at denne undersøkelsen skal gjentas i 2009. Fiskeri- og kystdepartementet har siden proposisjonen for 2005-06 omtalt en handlingsplan for å øke rekrutteringen til marin sektor. Det er mye av den samme beskrivelsen som har gått igjen de siste årene.

Ser vi på gruppen departementer som plasseres i kategori 2 under ett, ser vi at næringsdepartementene er samlet her, med unntak av NHD. Det er en gruppe departement som har noe større problemer med å identifisere kjønnsrelevansen innenfor sine politikkområder, og der kjønnsperspektivet i første rekke kommer til uttrykk gjennom en sterkere satsing på å rekruttere flere kvinner ute i den sektoren de har ansvar for, det være seg oljesektoren, marin sektor eller landbrukssektoren. Når vi ser på hvordan kjønnsperspektivet fremstilles fra år til år, finner vi også grunn til å peke på at for noen av departementene i denne gruppen har beskrivelsene av kjønnsperspektivet noe rutinisert over seg. De samme beskrivelsene går igjen fra år til år. Ett unntak her er LMD. Departementet har valgt ut et likestillingspolitisk tema der det både blir presentert mål, gitt statusbeskrivelser og konkretisert virkemidler. Temaet er rekruttering av kvinner til landbruket og det er satt et mål om 40 prosent kvinner.

3.1.3 Likestillingsperspektivet kommer lite til uttrykk

Oversikt over departementer i kategori 3 fordelt på de ulike årgangene av st.prp.nr 1	
År	Departementer
2005-06	FIN, OED, MD, SD
2006-07	FIN, MD
2007-08	FIN
2008-09	FIN

De siste årene er det bare FIN som vi har plassert her. I proposisjonen fra Finansdepartementet er det ikke gjort noe forsøk på å beskrive kjønnsrelevans på departementets områder. I denne proposisjonen finner vi kun en kort

gjennomgang av likestilling i departementet, underliggende virksomheter og Statsministerens kontor som til sammen summerer seg opp til 1 ½ side.

Det er imidlertid noen virksomheter som vi vil si befinner seg i skjæringsfeltet mellom kategori 3 og 2. I denne gruppen finner vi FKD, SD og OED som har en likestillingsomtale som virker relativt summarisk. Beskrivelsen gjentas fra år til år og vi får ikke inntrykk av at det ligger til grunn en reell vurdering av behov for ulike tiltak for å nå likestillingspolitiske mål.

3.2 Plassering og lengde

Vi har kartlagt hvor i proposisjonen kjønns- og likestillingsrelaterte problemstillinger er omtalt. Vi har da skilt mellom det som står i den ”generelle” delen av proposisjonen og det som står i budsjettkapitlene. Med den generelle delen av proposisjonen mener vi alle deler av proposisjonen utenom budsjettdelen, som gjerne er del II i proposisjonen.

Utviklingen i antall sider fra 2005/2006 til 2008/2009						
Departement	Antall sider i budsjettdel		Antall sider i andre deler av prp.		Totalt	
	2005/06	2008/09	2005/06	2008/09	2005/06	2008/09
UD	3,25	11	3,25	11,75	6,50	22,75
AID	5,5	10,5	1,5	5,5	7,00	16,00
KRD	3,00	2,5	9,50	6	12,50	8,5
HOD	4,50	4,75	3,00	3,25	7,50	8,00
KKD	0,12	0,75	1,50	7	1,65	7,75
JD	3,75	2,25	1,25	2,5	5,00	4,75
NHD	0,50	0,25	7,00	4,5	7,50	4,75
KD	4,00	3	1,00	1,25	5,00	4,25
FD	0,00	0,50	1,50	2,50	2,00	4,00
BLD⁹	2,50	1,25	2,50	2,50	3,75	3,75
FAD	1,50	0,12	1,50	3,50	3,00	3,62
FKD	0,12	0,75	2,00	2,50	2,12	3,25
SD	0,00	0,00	1,75	2,75	1,75	2,75
MD	0,00	0,25	1,50	2,5	1,50	2,75
OED	0,00	0,25	2,00	1,75	2,00	2,00
LMD	1,25	1,25	0,25	0,75	1,50	2
FIN	0,00	0,00	0,00	1,50	0,00	1,50

Den generelle tendensen over tid er at det har skjedd en økning i antall sider som beskriver kjønnsrelevans, selv om det kan være enkeltvariasjoner fra år til år. Vi ser også en tendens til at økningen i første rekke er kommet til uttrykk

⁹ Når det gjelder tallene for BLD har vi kun regnet med det som ikke er en del av Samlivs- og likestillingsavdelingens ansvarsområde. I 2005/06 var barnehager en del av departementets ansvarsområde, og utgjorde vel halvparten av beskrivelsen i budsjettdelen.

ved at antall sider i den generelle delen av proposisjonen har økt (ofte er dette i del I eller del III).

De fleste departementene har en samlet beskrivelse av hvordan likestillingshensynet kommer til uttrykk under Omtale av særlige tema, som gjerne er del III i proposisjonen. Noen departementer har i tillegg presentert relevante oversikter og datagrunnlag i vedlegg. FAD har et vedlegg som går over 21 sider med oversikt over tilsatte etter kjønn, tjenesteforhold og statlig etat/fylke og kommune, og et annet vedlegg på 2 sider som gir en oversikt over embetsutnevninger fordelt på kjønn fra 2002-2007. KD har et vedlegg på 10 sider med nøkkeltall for universitet og høyskoler fordelt på kjønn.

Et stort flertall av departementene har i tillegg omtale av likestilling under de enkelte programkategoriene, men også her er variasjonen stor med hensyn til hvor stor plass slik omtale får. Den ene ytterligheten er UD, som berører likestilling mellom kjønnene så å si på hver side av proposisjonen, og hvor disse beskrivelsene under programkategoriene summerer seg opp til 11 sider totalt. I den andre enden av skalaen finner vi FKD, KKD, FD, NHD, OED og MD, FAD og FIN. Her summerer likestillingsbeskrivelsene i programkategoriene seg fra $\frac{3}{4}$ side og ned til ingen ting. Samtidig er det her verdt å bemerke at for disse departementene er det svært store variasjoner med hensyn til om likestillingsperspektivet blir omtalt andre steder i proposisjonen. En knapp omtale av likestillingsperspektivet under de enkelte programkategorier, trenger ikke å bety at likestillingshensynet ikke er ivarettatt i proposisjonen som helhet, men at de har valgt å konsentrere beskrivelsen til den ”generelle” delen av proposisjonen (f eks i del I eller del III).

Flere departementer har valgt å benytte beskrivelsen i den ”generelle” delen til å framheve hvordan kjønnsperspektivet kommer til uttrykk i de ulike programkategoriene. Det ser vi eksempler på i proposisjonen fra HOD, JD, KD, KKD, KRD, NHD og UD, og for disse departementene varierer det altså om de også gir en omtale av likestillingsperspektivet under de aktuelle postene i budsjettdelen.

Når økningen i antall sider kommer til uttrykk ved en økning i omtalen utenfor budsjettdelen, henger sannsynligvis det sammen med endringen i budsjettskrivet fra og med budsjettproposisjonen 2006/2007. Her ble det anbefalt å gi en samlet framstilling av departementets oppfølging av aktivitetsplikten i del III av proposisjonen. Det er et gjennomgående inntrykk at omtalen av kjønnsperspektivet utenfor budsjettdelen av proposisjonen ble lengre og mer innholdsrik i 2006/2007-utgaven av proposisjonene sett i forhold til proposisjonene fra året før. Denne utviklingen har holdt seg i årene etter. Det er stadig flere departementer som gir en samlet beskrivelse, for eksempel i del III, av de hovedutfordringer man ser innenfor politikkområdet når det gjelder likestilling og hvordan disse utfordringene møtes.

3.3 Innhold

3.3.1 Statusbeskrivelser, målformuleringer eller tiltak?

Innholdsmessig er tilstandsvurderinger, statistikk og statusbeskrivelser det mest fremtredende i departementenes omtale av kjønnsperspektivet. Departementene som befinner seg i kategori 2 er kjennetegnet av at beskrivelsen stort sett begrenser seg til dette, og da også i en relativt avgrenset form. Typisk er relativt spredte opplysninger om kjønnsfordeling når det gjelder bruk av ulike ordninger eller deltakelse på ulike tiltak. Når det gjelder departementer i kategori 1, er omfanget av denne typen beskrivelser mye større. I proposisjonene fra AID, FAD, KD, KKD, KRD og UD og finner vi mye kjønnsdelt statistikk, og når det gjelder FAD, KKD og UD ser vi også en tydelig økning i løpet av evalueringsperioden.

Vi ser også en tendens til at beskrivelsene blir mer handlingsorienterte i den forstand at mål og tiltak blir gitt en mer sentral plass i omtalen. De departementene som har forandret plassering fra kategori 2 til kategori 1 er nettopp kjennetegnet ved at det er blitt større fokus på hvilke virkemidler som skal brukes og hvilke tiltak som skal settes i gang for å nå likestillingspolitiske mål. Vi ser imidlertid også en utvikling i denne retningen hos noen av de departementene som i hele perioden har vært i kategori 1. Eksempler på dette finner vi både i proposisjonene fra KRD og NHD. KRD har i hele evalueringsperioden hatt et sterkt fokus på likestilling innenfor distrikts- og regionalpolitikken med en målsetning om å gjøre bygder og tettsteder til attraktive steder å bosette seg for kvinner. Denne målsetningen er blitt fulgt opp med beskrivelser av status og utfordringer på området, samt tiltak for å møte disse utfordringene. I proposisjonen for 2007-08 og 2008-09 ble det i forhold til de to foregående årene lagt mindre vekt på å beskrive tilstanden på området og større vekt på å konkretisere tiltak for å nå de likestillingspolitiske målene. NHD har i hele perioden hatt en proposisjon med en rekke konkrete tiltak. I årets proposisjon er denne tendensen ytterligere forsterket gjennom omtalen av regjeringens "Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner". Her er målet at kvinner skal utgjøre minst 40 prosent av nye entreprenører innen fem år, og det er lansert 12 nye tiltak.

Når det gjelder formuleringer av mål, ser vi også en interessant utvikling. De siste årene er det blitt flere departementer som benytter den generelle delen, f.eks. del III til å skissere utviklingsområder på likestillingsfeltet. Et godt eksempel på dette er HOD, som i årets proposisjon i del III gir en samlet beskrivelse av utfordringer på likestillingsområdet innenfor helse- og omsorgssektoren og en gjennomgang av de strategier departementet har for å møte disse utfordringene på de ulike politikkområdene. UD's siste proposisjon er også et godt eksempel her. I årets budsjettproposisjon finnes en overordnet og kortere redegjørelse for UD's likestillingsperspektiv til slutt i innledningen. En grundig, samlende beskrivelse av likestillingsarbeidet og hvordan dette kommer til uttrykk i budsjettet, er ikke minst å finne i proposisjonens kapittel 11 Likestilling. Her redegjør UD blant annet for at likestilling utgjør ett av fem hovedspor i budsjettet, hva den samlede bistanden utgjør for dette sporet og for en rekke handlingsplaner og noen av de mest sentrale tiltakene. Også JD gir i årets proposisjon en tydelig og samlet fremstilling av departementets prioriteringer på likestillingsområdet. I kapittel 4 "Oppfølging av

likestillingsloven” beskrives tre områder departementet ønsker å gi økt oppmerksomhet. Det er straffegjennomføring og kjønn, rekrutterings- og likestillingspolitikk i politiet og likestilling knyttet til rettshjelp og voldsoffererstatninger.

3.3.2 Sektorpolitikk og ekstern personalpolitikk

Sektorpolitikk og ekstern personalpolitikk¹⁰ har fått en mer fremtredende plass i forhold til intern personalpolitikk. Alle departementene gir en beskrivelse av kjønnsfordelingen i departementet i henhold til likestillingsloven §1a. De fleste har i denne gjennomgangen også med oversikt fra underliggende virksomheter. I de aller fleste departementene knytter omtalen seg både til intern personalpolitikk og til sektorpolitikk og/eller ekstern personalpolitikk. De to siste årene er det kun proposisjonen fra Finansdepartementet som utelukkende har innholdt beskrivelser av intern personalpolitikk.

3.4 Oppsummering

- Det har skjedd en utvikling i retning av at kjønnsperspektivet kommer klarere til uttrykk.
- Departementer med ansvar for velferdsstatens tjenester og departement som forvalter tilskudd scorer høyt.
- Næringsdepartementene fokuserer i første rekke på personalpolitikk (ekstern og intern).
- Det har skjedd en økning i antall sider som kan knyttes til beskrivelse av kjønns- og likestillingsrelevante problemstillinger.
- Omtalen i den generelle delen av proposisjonen, gjerne i del III, er blitt utvidet, og flere departement benytter den til å gi en samlet framstilling av hvordan likestillingsperspektivet kommer til uttrykk i proposisjonen/på de ulike politikkområdene.
- I gruppen departementer der likestillingsperspektivet kommer klart til uttrykk, er det stor variasjon når det gjelder hvor i proposisjonen beskrivelsen står. Noen har konsentrert beskrivelsen til del III, mens andre har store deler av beskrivelsene under fagkapitlene.
- Innholdsmessig er tilstandsvurderinger, statistikk og statusbeskrivelser det mest fremtredende.
- Beskrivelsene er blitt mer handlingsorienterte ved at tiltak har fått en mer sentral plass i omtalen.
- Mål knyttet til statusrapporteringer og tiltak har også fått en mer sentral plass etter hvert som departementene i større grad benytter del III til dette.
- Sektorpolitikk og ekstern personalpolitikk har fått en mer fremtredende plass i forhold til intern personalpolitikk.

¹⁰ Ekstern personalpolitikk definerte under avsnitt 2.3.1 til å dreie seg om kjønnsbalanse ute i den sektoren som departementet har ansvar for (som for eksempel når FKD er opptatt av å få flere kvinner i marin sektor)

4 Organiseringen av arbeidet

I denne evalueringen har vi på den ene siden kartlagt hva som har vært gjort i det enkelte departement for å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet. I innledningskapitlet kalte vi dette vertikal integrering. På den annen side har vi også forsøkt å fange opp hvilken rolle sektorovergripende tiltak, såkalt horisontal integrering, har spilt for det som har skjedd på departementsnivå. I dette kapitlet vil vi kort beskrive hvilke metoder som har vært brukt for å bidra til henholdsvis vertikal og horisontal integrering.

4.1 Vertikal integrering – tiltak på departementsnivå

Flere departement har i løpet av evalueringsperioden satt i gang tiltak som viser at de har forsøkt å arbeide mer systematisk med kjønns- og likestillingsperspektivet. Departementene har vært på leting etter de nyttige og konkrete arbeidsmetodene og verktøyene. Vi har sett at noen har leid inn eksterne eksperter for å få hjelp til å identifisere områder som har kjønnsrelevans eller til å gjennomføre likestillingsvurderinger. Andre har satt ned interne arbeidsgrupper med representanter fra de ulike avdelingene i departementet for å komme fram til forslag til hvordan arbeide med integrering av likestilling i budsjettet. Et par departement har også hatt egne stillinger der det å følge opp arbeidet med likestilling i forbindelse med budsjettarbeidet inngår som en del av stillingens arbeidsoppgaver.

Organiseringen av departementenes arbeid med kjønns- og likestillingsperspektivet i det statlige budsjettarbeidet kan sorteres i to hovedformer: For det første ser vi at arbeidet har vært knyttet opp til konkrete likestillingsvurderinger o.l. Dette arbeidet er gjerne av midlertidig og prosjektbasert karakter. For det andre ser vi at departementene har gjort ulike grep i organisasjonen av mer permanent karakter. Nedenfor går vi nærmere inn på disse arbeidsformene.

4.1.1 Likestillingsvurderinger, strategier og handlingsplaner

I evalueringsperioden har vi sett at et flertall av av departementene har arbeidet med likestillingsvurderinger, strategier og handlingsplaner innenfor særskilte områder. En likestillingsvurdering er en vurdering av hvordan kjønnsdimensjonen slår ut innenfor et bestemt politikkområde. Sentrale elementer i en likestillingsvurdering er en kartlegging av status/kjønnsfordeling på området, en påpekning av hvilke utfordringer dette skaper og en angivelse av tiltak som kan bedre situasjonen.

En likestillingsvurdering kan ta mange ulike former. Det kan gjøres stort og det kan gjøres lite. Likestillingsvurderingene varierer fra undersøkelser som er satt ut til eksterne forskningsmiljøer, via kartlegginger som er gjort av interne arbeidsgrupper til mindre sammenstillinger av eksisterende data satt sammen av en saksbehandler i den aktuelle fagavdelingen. Likestillingsvurderinger inngår også ofte som del av meldings-, strategi-, eller handlingsplanarbeid, og hvor flere departementer gjerne er involvert.

Nedenfor følger en skjematisk oversikt over likestillingsvurderinger som er gjennomført i evalueringsperioden.

Departementer med likestillingsvurderinger, -strategier og handlingsplaner i evalueringsperioden	
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Er involvert i flere av JDs handlingsplaner
Barne- og likestillingsdepartementet	St.meld.nr.8 (2008-2009) Om menn, mannsroller og likestilling Aleneboendes levekår. En rapport bestilt fra SSB NOU 2008:6 Kjønn og lønn NOU 2008:1 Kvinner og homofile i trossamfunn Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2008-2011 Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008-2011
Finansdepartementet	
Fiskeri- og kystdepartementet	Handlingsplan for flere kvinner i marin sektor
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Gjennomgang av status for likelønn i staten og kvinnelige ledere
Forsvarsdepartementet	St.meld.nr.36 (2006-2007) Økt rekruttering av kvinner i Forsvaret
Helse- og omsorgsdepartementet	St.meld.nr.20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller
Justis- og politidepartementet	Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) Stopp menneskehandelen. Interdepartemental handlingsplan Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011. Interdepartemental handlingsplan En prosjektgruppe har i et forprosjekt vurdert om likestillingshensynet ivaretas i tilstrekkelig grad i rettshjelps- og voldsoffererstatningssaker Faktaundersøkelse gjennomført av AFI om rekruttering av kvinner til ledelse i domstolene.
Kommunal- og regionaldepartementet	Tilstandsvurdering om utviklingen i folketall, sysselsetting og næringsstruktur
Kultur- og kirkedepartementet	Likestillingsvurdering av trosopplæringsreformen
Kunnskapsdepartementet	Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnsopplæring Kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing som skal følges opp av en landsomfattende kartlegging.
Landbruks- og matdepartementet	Strategi for likestilling i jordbruket
Miljøverndepartementet	
Nærings- og handelsdepartementet	Handlingsplan for mer entreprenørskap blant kvinner
Olje- og energidepartementet	Undersøkelse om menns og kvinners representasjon i olje- og energisektoren av NORUT samfunnsforskning
Samferdselsdepartementet	Utredning om hva transportpolitikken har å si for likestilling mellom kjønnene
Utenriksdepartementet	St.meld.nr.11 (2007-2008) <i>På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken</i> Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007-2009)

Denne listen er ikke uttømmende. Her har vi hovedsakelig tatt med de arbeidene som er omtalt i budsjettproposisjonene, og det er dermed stor

sannsynlighet for at det i flere departementer vil være foretatt likestillingsvurderinger som ikke blir fanget opp her. Ikke desto mindre gir listen et uttrykk for den relativt store aktiviteten som har vært knyttet til kjønns- og likestillingsrelaterte problemstillinger i evalueringsperioden. Noen vurderinger, strategier eller handlingsplaner har hatt karakter av å være såkalt kunnskapsfrembringende: Målsettingen har først og fremst vært å få mer innsikt i problemstillinger knyttet til mulig likestillingsrelevans innenfor et tema eller område. Eksempler på denne type vurderinger er KRDs "Tilstandsvurdering – om utviklingen i folketall, sysselsetting og næringsstruktur" i vedlegg 4 til budsjettproposisjonen 2006-2007. Tilstandsvurderingen synliggjorde viktige geografiske forskjeller i demografiske utviklingstrekk, og hvor kjønnsperspektivet var en sentral faktor. Denne kunnskapen har i det påfølgende budsjettarbeidet blitt brukt til å identifisere utfordringer og sette inn relevante tiltak.

Et annet eksempel er Landbruks- og matdepartementet som i 2006 opprettet en arbeidsgruppe sammen med landbruksnæringen for å se på likestilling i landbruket. Arbeidsgruppen la fram konkrete innspill til jordbruksforhandlingene i 2007 og utviklet en strategi for likestilling i landbruket. Som en følge av strategien ble det i jordbruksoppgjøret for 2007 satt av 2 millioner kroner til rekruttering og likestilling i landbruksnæringen gjennom opprettelsen av "Program for likestilling og rekruttering".

For Kunnskapsdepartementets vedkommende ser vi at etter at departementet la fram "Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnsopplæring 2008-2010" våren 2008, har også disse programområdene i fagproposisjonen fått et klarere og mer mål- og tiltaksrettet kjønns- og likestillingsperspektiv.

Vårt inntrykk er at arbeidet med likestillingsvurderinger, handlingsplaner eller strategier innenfor et definert område har reell betydning for å styrke kjønns- og likestillingsperspektivet i departementenes budsjettarbeid. Denne formen for arbeid gir de involverte mulighet til å jobbe med substans, noe som bidrar til å bygge opp forståelse for relevansen av likestillingsperspektivet på det aktuelle området. Å arbeide med innholdet på denne måten har med andre ord i seg selv en læringseffekt som ikke bør undervurderes. Dette får vi bekreftet i intervjuene både i 2006 og i 2008.

Likestillingsvurderinger, strategier eller handlingsplaner tilkjenner dessuten at avdelingen eller departementet tar et ekstra tak og løfter et definert felt, noe som innebærer større grad av organisatorisk tilrettelegging, gjennom lederforankring, felles press mot å få til noe, samt noen ekstra ressurser som blir satt av til å jobbe med disse spørsmålene. Likestillingsvurderinger, strategier og handlingsplaner er med andre ord ofte uttrykk for organisasjonsmessige prioriteringer, som viser seg både institusjonelt, ressursmessig og oppmerksomhetsmessig.

En gjennomgående oppfatning blant våre informanter er at arbeidet med likestillingsvurderinger, strategier eller handlingsplaner er viktig for å få konkretisert relevansen av kjønnsperspektivet og for å øke forståelsen for dette perspektivet. Vi finner holdepunkter for å si at disse arbeidsformene fremmer

læring både gjennom organisatorisk tilrettelegging og innholdsmessig kompetanseutvikling. I en periode hvor ønsket er å bygge opp forståelse, innsikt og kompetanse knyttet til hva dette dreier seg om, kan derfor denne type prosjektarbeid være viktig.

Statsbudsjettet som begrenset måleredskap

Vi ser at for flere departementer er kanskje andre dokumenter enn budsjettproposisjonen viktigere for å gi mål og retning til arbeidet med kjønns- og likestillingsperspektivet. Finansdepartementet peker på den årlige skatte- og avgiftsproposisjonen. Landbruks- og matdepartementet trekker frem jordbruksoppgjøret. I jordbruksoppgjøret føres det forhandlinger mellom staten og jordbruket om priser på jordbruksvarer og andre bestemmelser for næringen. Det er her budsjettet for jordbruket blir lagt. Som vi har redegjort for i tidligere evalueringsnotat er det like viktig for LMD å arbeide for et likestillingsperspektiv i jordbruksoppgjøret som i budsjettproposisjonen.

Flere informanter understreker at vurderinger av departementenes likestillingsarbeid ikke utelukkende må baseres på hva som står i budsjettproposisjonene. Det gjøres mye likestillingsrelevant arbeid som det kan være mer hensiktsmessig å omtale i andre dokumenter enn budsjettet. Samtidig har vi sett at dersom departementene har arbeidet spesifikt med kjønns- og likestillingsperspektivet som er manifestert i en melding, strategi, handlingsplan eller liknende, så er dette arbeidet som regel omtalt i fagproposisjonen. Flere departementer har i evalueringsperioden opprettet eller videreført arbeid med handlingsplaner, meldinger eller strategier hvor likestillingsperspektivet har vært helt sentralt. Kultur- og kirkedepartementet har selv uttrykt at arbeidet med film- og mediemeldingen førte til at likestillingsmål ble definert og at det ble avsatt bevilgninger til relevante tiltak. Dette finner vi spor etter i departementets fagproposisjoner.

4.1.2 Organisatoriske grep av mer permanent karakter

Organiseringen av arbeidet med å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i statsbudsjettet varierer, men hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen som ble foretatt i 2006 er at arbeidet er organisert som en blandet prosess hvor både fagavdelingene og budsjettkoordinerende enhet spiller en viktig rolle. Dette inntrykket blir stadfestet i informantintervjuene som vi senere har foretatt.

De fleste steder er arbeidet forankret i budsjettseksjonen. Samtidig er budsjettavdelingen på dette området, som på andre områder når det gjelder budsjettarbeidet, avhengig av innspill fra fagavdelingene. Svarene fra spørreundersøkelsen fra 2006 understreker at det er et relativt tett samspill mellom fagavdelingene og budsjettavdelingen når det gjelder prosessen med å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. 76 prosent, eller 13 departement, svarer at prosessen i første rekke er en faglig prosess eller både en faglig og administrativ prosess.

Å få innspill fra fagavdelingene er et kritisk punkt. Fra noen av departementene som er lengst fremme i dette arbeidet blir betydningen av å ha en eller flere personer med et særskilt ansvar for likestilling, trukket frem. De peker på at de har gode erfaringer med at kjønns- og likestillingsarbeidet er en fast og integrert

del av enkeltes jobbinstruks. Hensynet til kjønn og likestilling kommer i tillegg til de sektorpolitiske formål som departementet er satt til å ivareta. Forståelsen og bevisstheten ute i organisasjonen for at dette hensynet skal ivaretas, er ofte liten. Under slike betingelser er det til stor hjelp å ha personer som har et særlig ansvar for å passe på og legge til rette for at disse hensynene blir ivaretatt. De kan spille rollen både som pådriver, vaktbikkje og hjelper. Dette er imidlertid ofte en vanskelig rolle å fylle. Dessverre har man sett mange eksempler på at et slik ansvarsområde blir gitt til de yngste og ferskeste i organisasjonen. Noe som medfører at "turn-over" i disse funksjonene er høy og det er vanskelig å få bygd opp tilstrekkelig kontinuitet og kompetanse på dette i organisasjonen.

I et par av de departementene som har kommet lengst i arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet, ser vi at de har brukt erfarne medarbeidere i en slik rolle. Det er her naturlig å trekke fram UD. I dette departementet er det en person med et likestilling som hovedansvarsområde, som går gjennom alle tekstutkast med tanke på ivaretagelse av kjønnsperspektivet og gir en systematisk tilbakemelding til fagavdelingene.

Vedkommende har også et tett samarbeid med budsjettseksjonen. Å ha en budsjettseksjon som engasjerer seg i disse spørsmålene er viktig. Budsjettseksjonen kan bidra både ved å utforme bestillinger til fagavdelingene, lage rapporteringsskjema og andre maler.

Forankring i ledelsen

Forutsetningen for at modellen over skal fungere, er at avdelingene tar inn kommentarene. Det fordrer motivasjon, kunnskap og vilje hos lederne, både på administrativt og politisk nivå.

Når det gjelder arbeidet med integrering av et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet, er graden av lederforankring varierende. Våre informanter trekker imidlertid frem endringene i Hovedbudjettskrivet fra Finansdepartementets for 2007 som et viktig bidrag til å styrke lederforankringen av dette arbeidet. Det gjelder både i fagavdelingene som leverer tekst og i administrasjonsavdelingene som leverer premissene.

Dersom et område blir trukket opp som et politisk satsingsområde, vil det bli gitt oppmerksomhet. Spesielt på områder der relevansen av kjønns- og likestillingsperspektivet er mindre åpenbar, kan politisk oppmerksomhet være en viktig forutsetning fra at noe skal skje. Flere av våre informanter kommer med eksempler på likestillingsrelaterte problemstillinger som først har kommet på dagsorden i forbindelse med at det har kommet inn en ny politisk ledelse i departementet som har ønsket å sette fokus på spørsmålet. En informant uttrykker det slik:

"Vi fikk en statsråd som glødet for det. Dette er helt avgjørende. Det er viktig å forankre det i toppen. Vi fikk en god trekkraft i politisk ledelse."

Forsvarsdepartementet, og kvinner til forsvaret, er eksempel på en slik problemstilling som i stor grad kan sies å være drevet frem av politikerne. Politisk forankring oppfattes å ha betydning for å definere retning og innhold i

likestillingsarbeidet. Flere av de departementene som har en tydelig og tiltaksrettet formidling av kjønnsperspektivet i sine proposisjoner, er departementer hvor den politiske ledelsen har gitt klare signaler om at dette skal prioriteres.

Motsatt har vi departementer der likestillingsperspektivet kommer mindre klart til uttrykk. I ett av disse departementene ga en av våre informanter klart uttrykk for at vedkommende ikke kom til å ta noe initiativ for å få likestilling og kjønnsperspektiv høyere oppe på dagsorden. Vedkommende uttrykte seg på denne måten:

”Det er nok av områder som vi må dra opp administrativt, og dette er et område som kanskje vi kan vente med til politikerne engasjerer seg”.

Dette indikerer at dersom kjønns- og likestillingsperspektivet skal prioriteres på alle politikkområder, er det avhengig av politiske ønsker og vilje om å prioritere dette. Det er grenser for i hvilken grad administrasjonen kan forventes å være drivere av dette arbeidet på politikkområder hvor både politisk lederskap og klar likestillingsrelevans er vanskelig å se.

4.2 Horisontal integrering – sektorovergripende tiltak

Både før og under evalueringsperioden har det vært arbeidet med overordnede føringer og oppfølging som har hatt innvirkning på integreringen av kjønnsperspektivet på departementsnivå.

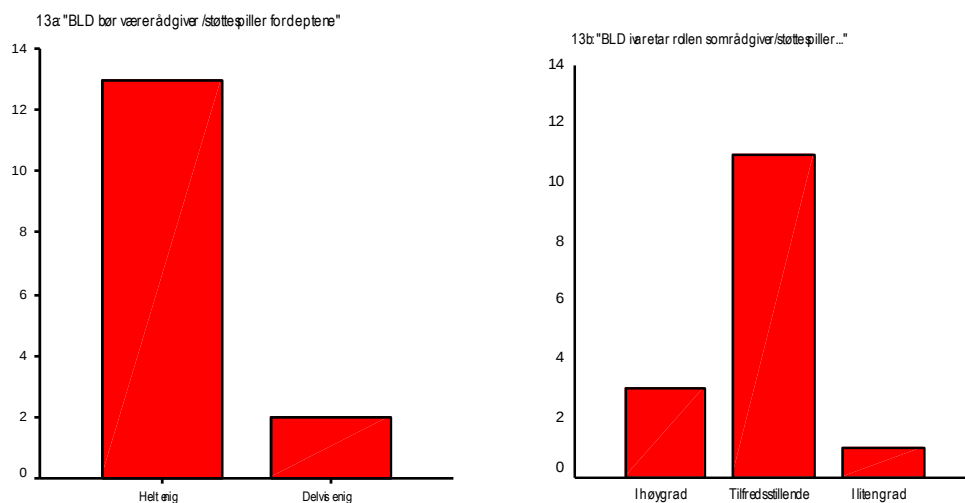
4.2.1 Barne- og likestillingsdepartementets rolle

I 2006 utførte vi en spørreundersøkelse der alle departementene blant annet ble bedt om å komme med synspunkter på hvilken rolle BLD bør spille når det gjelder arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet og i hvilken grad de mener at BLD fyller denne rollen. Nedenfor følger en kort gjennomgang av resultatene fra denne undersøkelsen.

Rolle som rådgiver og støttespiller

Vi bad først departementene ta stilling til en påstand om at ”Departementene bør være en rådgiver og støttespiller for departementene”. Svarfordelingen viser at 3 sier seg helt enig i dette og 2 sier seg delvis enig, jf. figur 13a.

Figur 13 Departementenes synspunkter på BLDs rådgiverrolle (13a) og på hvordan de ivaretar denne rollen (13b)

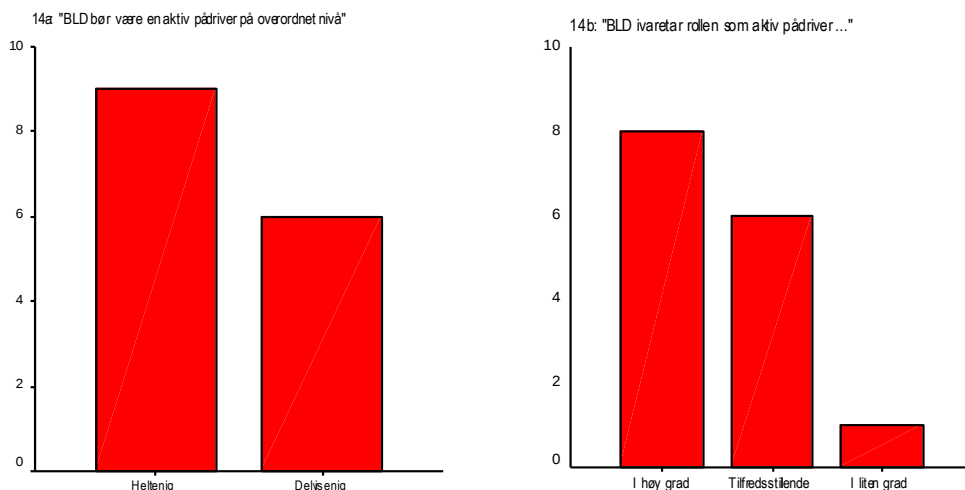


Når det gjelder syn på om BLD ivaretar denne rollen på en hensiktsmessig måte, svarer 3 at det gjorde de i høy grad, 10 svarer tilfredsstillende og 1 svarer i liten grad, jf. figur 13b.

Rolle som pådriver

Departementene er også enig i en påstand om at BLD bør være en aktiv pådriver på overordnet nivå. 9 er helt enig i dette, 6 er delvis enig, jf. figur 14a.

Figur 14 Departementenes synspunkter på BLDs pådriverrolle (14a) og på hvordan de ivaretar denne rollen (14b)



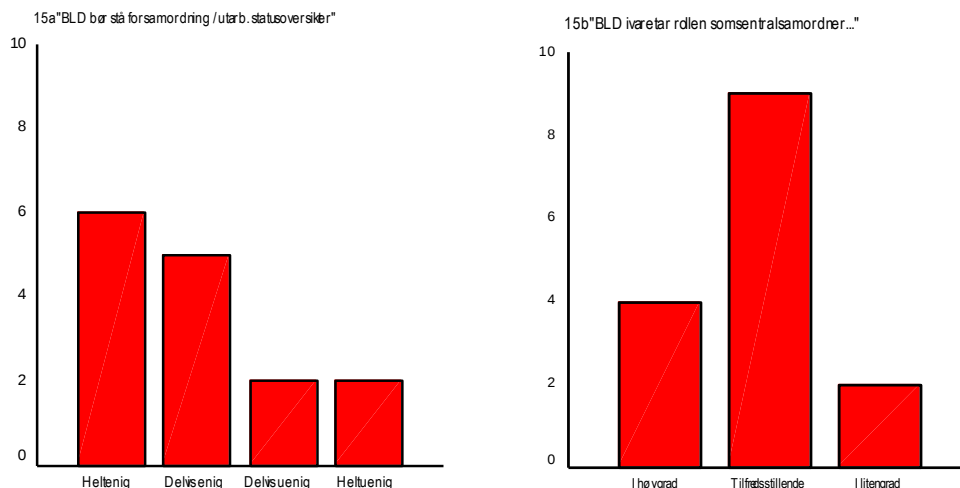
Departementene opplever at BLD ivaretar denne rollen på en hensiktsmessig måte. 8 svarer i høy grad, 6 svarer tilfredsstillende og 1 svarer i liten grad, jf. figur 14b.

Rolle som samordner

En påstand om at BLD bør stå for sentral samordning av prosessene i integreringsarbeidet og utarbeide løpende oversikter over status i de ulike departementene, var det ikke fullt så stor oppslutning om. 6 departement svarte

helt enig på dette, 5 svarte delvis enig, 2 svarte delvis uenig og 2 svarte helt uenig, jf. figur 15a.

Figur 15 Departementenes synspunkter på BLDs rolle som samordner (15a) og på hvordan de ivaretar denne rollen (15b)

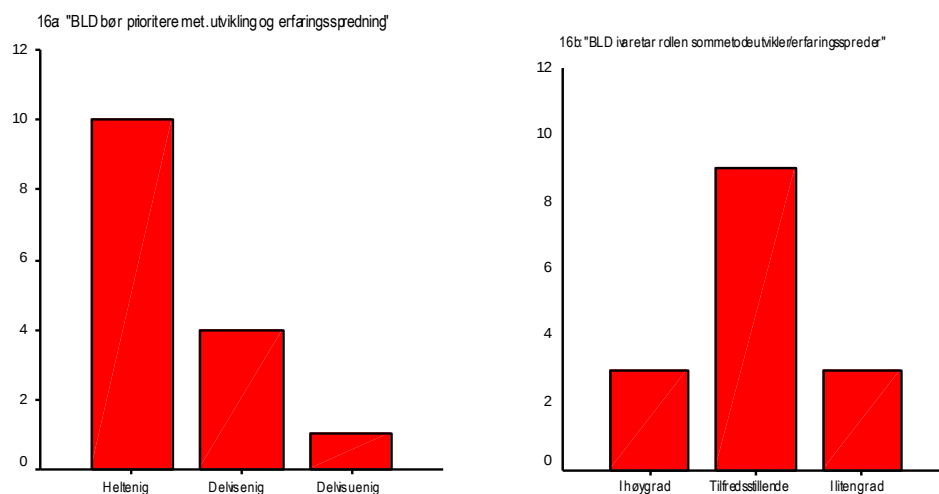


Det uttrykkes tilfredshet med i hvordan denne rollen utøves i dag. 4 departement svarer at BLD i høy grad ivaretar rollen på en hensiktsmessig måte, 9 svarer tilfredsstillende og 2 svarer i liten grad, jf. figur 15b.

Rolle som metodeutvikler og erfaringsspreder

Det er også enighet om at BLD bør prioritere metodeutvikling og erfaringsutveksling på tvers av departementene. 10 departementer oppgir at de er helt enig i dette. 4 departementer svarer at de er delvis enig og ett departement svarer at de er delvis uenig.

Figur 15 Departementenes synspunkter på BLDs rolle som metodeutvikler og erfaringsspreder (16a) og på hvordan de ivaretar denne rollen (16b)



Også her synes departementene gjennomgående å være tilfreds med måten BLD ivaretar oppgaven på. 3 departement svarer at BLD i høy grad ivaretar

oppgaven, 9 svarer de ivaretar oppgaven tilfredsstillende og 3 departement svarer de ivaretar oppgaven i liten grad, jf. figur 16b.

De synspunktene som kom fram gjennom denne spørreskjemaundersøkelsen, har blitt ytterligere understreket i de intervjuene vi har hatt i evalueringsperioden. Departementene gir uttrykk for at de ser Barne- og likestillingsdepartementet som en viktig rådgiver og et nyttig kompetansesenter som de har stor nytte av. Enkelte gir imidlertid uttrykk for at de kunne trenge enda mer konkret veiledning om hvordan finne fram til kjønnsrelevante problemstillinger på egne fagområder, og ikke minst er mange usikre på hva som er "bra nok" når det gjelder å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet. I noe samme gate er ytringer om at BLD i større grad bør gi mer virksomhetstilpasset rådgivning gjennom for eksempel å innkalle "like" departement til seminarer og workshops.

Generelt synes departementene å ha behov for drahjelp fra BLD, og det synes å være en samstemmig oppfatning om at uten aktivitet fra BLD på dette området, vil det i mange departementer skje lite.

I løpet av evalueringsperioden har BLD arrangert 2 seminarer om integrering av kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet og de har hatt bilaterale møter med de fleste departementene.

4.2.2 Veilederen

"Veileder til likestillingsvurderinger og omtale i departementenes budsjettproposisjoner" ble uarbeidet av en tverrdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av et statssekretærutvalg. Dette produktet fikk dermed en solid forankring. Prosessen rundt utarbeidelsen av den bidro til å øke kunnskapen og høyne bevissthetsnivået blant dem som var involvert. Gjennom intervjuene har det imidlertid også kommet fram en del negative synspunkter på veilederen. Kritikken dreier seg i første rekke om at den er blitt for komplisert og "legger lista for høyt". Det er blitt etterlyst en forenkelt versjon av den, for eksempel i form av et sammendrag. Andre fremhever at det kunne være nyttig med norske eksempler.

4.2.3 Nye krav i budsjetttrundskrivet

I Hovedbudsjettskrivet for 2007 kom det, som vi har beskrevet i kapittel 2, en sterkere understrekning av departementenes ansvar for å integrere kjønnsperspektivet i budsjettproposisjonen. Dette er et sterkt virkemiddel og vår undersøkelse har vist at det skjedde en markert endring fra budsjettåret 2006 til budsjettåret 2007 når det gjelder omtalen av kjønnsperspektivet i budsjettproposisjonene.

4.3 Oppsummering

- De fleste departementene har foretatt en eller flere likestillingsvurderinger i løpet av evalueringsperioden

- En likestillingsvurdering kan ta ulike former, og varierer fra undersøkelser som er satt ut til eksterne forkningsmiljøer, via kartlegginger som er gjort av interne arbeidsgrupper til mindre sammenstillinger av data satt sammen av en saksbehandler i den aktuelle fagavdelingen.
- Arbeidet med å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet fordrer et tett samspill mellom fagavdelingene og budsjettavdelingen. Dette krever både en budsjettenhet som er engasjert i tematikken og personer ute i fagavdelingene med et spesielt ansvar i å sørge for at kjønns- og likestillingsrelaterte problemstillinger blir identifisert.
- Forankring i ledelsen er selvfølgelig av stor betydning, og aller viktigst er den politiske forankringen. Mange likestillingsrelaterte problemstillinger er først kommet på dagsorden med ny politisk ledelse. Spesielt på områder der relevansen av kjønns- og likestillingsperspektivet er mindre åpenbar, vil politisk oppmerksomhet være avgjørende.
- Barne- og likstillingsdepartementets rolle som pådriver og rådgiver oppfattes som svært viktig
- Prosessen rundt å utarbeide veilederen synes å ha vært nyttig, men det ferdige produktet oppfattes som komplisert.
- Endringene i budsjettrundskrivet for 2007 har hatt stor betydning.

5 Effekter av nyorienteringen

Innledningsvis ble det formulert fem problemstillinger som denne undersøkelsen skulle ta mål av seg å belyse. I dette kapitlet tar vi opp igjen disse fem spørsmålene og besvarer dem en etter en.

5.1 I hvilken grad har det skjedd en mer helhetlig og bedre forankret integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet?

En mer helhetlig framstilling av relevans og prioriteringer

Et av de tydeligste utviklingstrekkene vi har kunnet lese ut av innholdsanalysen av budsjettproposisjonene, er at mange departementer har valgt å gi en mer helhetlig framstilling av hvordan kjønns- og likestillingsperspektivet kommer til uttrykk innenfor departementets ansvarsområder, enn hva som var vanlig tidligere. I mange proposisjoner legges det større vekt på beskrivelsen i del III (eller eventuelt andre kapitler eller vedlegg utenom budsjettdelen). Her pekes det gjerne på områder der likestillingsperspektivet er sentralt, hvilke målsetninger man har på området og hvilke typer tiltak som må settes inn. Etter Difis vurdering, kan utviklingen i retning av at departementene i økende grad gir en beskrivelse av kjønns- og likestillingsperspektivet i del III ha ført med seg at det gjøres en mer samlet vurdering av den relevans kjønnsperspektivet har på departementenes ulike ansvarsområder og at prioriteringene blir tydeliggjort. Å forsøke å formulere en sammenhengende tekst på et område, er en god test på om man har noe substansielt å informere om. Prosessen med å formulere en slik tekst kan i seg selv tvinge fram diskusjoner og prioriteringer om mål og nødvendige tiltak.

En bedre forankring?

Hvorvidt arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet er blitt bedre forankret, er det vanskeligere å svare et klart ja eller nei på. Når beskrivelsene først og fremst har sin plass i fagkapitlene av budsjettet, kan det tas til inntekt for at forankringen er god i den forstand at denne teksten skrives i fagavdelingene og dermed er et uttrykk for de prioriteringer som gjøres der. For en del departementer bærer imidlertid den likestillingsrelevante beskrivelsen i fagkapitlene noe preg av å være et pliktløp der det trekkes fram hvor mange kvinner og menn som har deltatt på bestemte tiltak, fått økonomisk støtte osv, men der vi savner en nærmere vurdering av i hvilken grad dette er knyttet opp til målformuleringer og tiltak. I disse tilfellene synes integreringen å ha kommet relativt kort. Kjønnsperspektivet synes i mindre grad å være innlemmet i politikken, men lever litt på siden av de politiske diskusjonene og prioriteringene. I andre departementer settes denne typen resultatrapporter og tilstandsbeskrivelser inn i en større sammenheng med beskrivelser av både mål og tiltak. Dette gir indikasjoner på at kjønns- og likestillingsperspektivet er godt forankret i vedkommende fagavdeling.

Priorité en samlet beskrivelse!

Erfaringene som er kommet fram gjennom denne følgeevalueringen, gir etter vår oppfatning grunn til å fremheve betydningen av å prioritere den samlede beskrivelsen i del III. Denne bidrar både til en mer helhetlig beskrivelse og dermed også en bedre forankring av kjønnsperspektivet. I fagkapitlene ser vi en tendens til at mer eller mindre løsreven statistikk dominerer beskrivelsen. I en samlede beskrivelse er statistikken først og fremst viktig for å illustrere noen utfordringer og begrunne foreslåtte tiltak eller satsingsområder.

5.2 Skjer det en utvikling i ønsket retning over tid med hensyn til integrering av kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet?**En utvikling i ønsket retning, men stor variasjon mellom departementene**

Det har skjedd en utvikling i ønsket retning i den forstand at likestillingsomtalen jevnt over går over flere sider, er blitt mer aktivitetsorientert og at proposisjonene i større grad har en samlede omtale med tydeliggjøring av likestillingsrelevante prioriteringer, mål og tiltak.

Men det er selvsagt stor variasjon mellom departementene. Noen departementer har i hele perioden hatt et stort fokus på dette – det gjelder spesielt departementer med ansvar for velferdspolitikken som for eksempel HOD, KD og AID, men også KRD, og NHD. En del departementer har fått en tydelig større oppmerksomhet mot denne problemstillingen. Her finner vi for eksempel UD, FD, KKD, FAD og JD. Mens andre departementer, som hadde lite fokus på denne typen problemstillinger ved inngangen av evalueringsperioden, fremdeles må sies å ha det. Dette gjelder i første rekke Finansdepartementet, men også til dels OED, SD og MD. Her bør det imidlertid legges til at både OED, MD og SD har gjort tydelige forsøk på å kartlegge relevansen av kjønnsperspektivet på sine politikkområder.

MD har i løpet av denne evalueringsperioden hatt bistand fra eksterne konsulenter i et forsøk på å identifisere områder som er kjønnsrelevante. De opplevde det som nyttig, men fikk bekreftet at det var vanskelig å identifisere slike områder og å komme fram til likestillingsrelaterte tiltak. OED forteller at de flere ganger har hatt en gjennomgang av postene på budsjettet med tanke på å avdekke kjønnsrelevans, men gir uttrykk for at det er vanskelig å definere et kjønnsperspektiv som er knyttet til postnivå. De endte med å sette i gang en undersøkelse av makt- og innflytelse i olje- og energisektoren med tanke på likestilling. SD har gjort en likestillingsvurdering av transportsektoren, men uten at dette har fått tydelige følger for utvikling av likestillingsrelaterte mål og virkemidler på deres politikkområde. SD gir også uttrykk for at man innenfor transportpolitikken er blitt mer opptatt av tilgjengelighet for alle, og at det her er mer relevant å vurdere effekter av politikken for personer med ulike funksjonsevne enn på personer med ulikt kjønn.

Har vi kommet så langt det er mulig å komme?

Vi har tidligere i rapporten referert til en undersøkelse fra 2001 ”Jakten på kjønnsperspektivet”. Som en del av denne undersøkelsen gjennomgikk

forskerne departementenes forslag til statsbudsjett for 1994 og 1997. Konklusjonen fra denne gjennomgangen var at det kunne snakkes om åtte departementer der kjønnsperspektivet var synliggjort i betydelig grad på ett eller flere områder av departementets arbeid, mens det for syv departementer var så og si helt fraværende eller bare perifert omtalt i budsjettproposisjonen. Når vi sammenligner resultatene fra denne undersøkelsen med våre funn, finner vi et bemerkelsesverdig sammenfall. Det var de samme departementene som synliggjorde kjønnsperspektivet i budsjettproposisjonen den gang som gjør det i dag. En positiv utvikling kommer til syne ved at vi har med tre departementer flere i denne gruppen.

Denne stabiliteten over tid gir grunn til å reise spørsmålet om vi har nådd et realistisk nivå med hensyn til å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Arbeid med integrering av kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet har nå over flere år hatt et relativt sterkt fokus. Dette har resultert i at perspektivet er kommet klarere til uttrykk i de fleste departementenes budsjettproposisjoner. Samtidig ser vi at det er de samme departementene som har problemer med å definere kjønnsrelevante problemstillinger i dag, som hadde det for 10 år siden. Vi kan ikke utelukke at dette handler om kompetanse, forståelse og innstilling blant medarbeidere og ledelse i de aktuelle departementene, men dette er ikke hele forklaringen. Miljøverndepartementet kan stå som eksempel på et departement som både for 10 år siden og i dag har gjort grundige forsøk på å finne fram til kjønnsrelaterte problemstillinger på sine politikkområder, men som har funnet lite som er relevant.

Vi finner grunn til å understreke at departementene har et stort handlingsrom når det gjelder hvordan de skal nå målsetningen om å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet. Kjønns- og likestillingsperspektivet har ulik relevans, og avhengig av blant annet departementenes målgrupper og arbeidsområder vil kjønnsperspektivet komme mer eller mindre klart til uttrykk. Det sentrale er at alle departementene stiller seg spørsmålet om kjønn er relevant på deres politikkområder. Her er også nei et akseptabelt svar. Vårt inntrykk er at flere departementer stiller seg dette spørsmålet i dag enn de gjorde for noen år siden. Når vi i tillegg også har vist at kjønnsperspektivet gis en mer helhetlig framstilling, mener vi det er grunn til å konkludere med at utviklingen har gått i en ønsket retning.

I denne sammenheng bør det også nevnes at det i løpet det siste 10-året har skjedd en utvikling i retning av at likestillingsbegrepet brukes videre enn tidligere. Likestilling mellom kjønnene har fått konkurranse fra et videre mangfoldsbegrep. Dette har skjedd samtidig med at denne følgeevalueringen har pågått. Fra politisk hold er man i økende grad også opptatt av likestilling mellom funksjonshemmede og funksjonsfriske, mellom etnisk norske og etniske minoriteter osv.

5.3 Hvilken rolle spiller sentrale føringer?

Innledningsvis pekte vi på at arbeidet med integrering av kjønnsperspektivet skjer på to nivåer – vertikalt og horisontalt. Dels dreier det seg om hvorvidt det enkelte departement har integrert kjønns- og likestillingsperspektivet i sine mål og tiltak. Dels dreier det seg om overordnede føringer og virkemidler som er satt i verk for å stimulere og lette arbeidet på departementsnivå. I dette avsnittet spør vi hvilken betydning denne typen overordnede føringer har hatt.

Barne- og likestillingsdepartementets virkemidler

Sektoransvarsprinsippet står sterkt i norsk forvaltning. Vi har et system med likestilte og suverene fagdepartementer der det er umulig for ett fagdepartement å beordre eller overprøve vurderinger gjort i andre departementer. BLD har dermed ikke noen muligheter til å instruere de andre departementene. Men det finnes andre virkemidler for å øve påvirkning. For det første kan regjeringen som kollegium instruere departementene om hvilke hensyn de skal ta. En regjeringsbeslutning om integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet er en slik type overordnet beslutning som BLD kan vise til og begrunne sine aktiviteter overfor andre departementer med. Fra og med budsjettet for 2003 var BLD pålagt et rådgivnings- og koordineringsansvar for de øvrige departementers engasjement etter rammer fra statssekretærutvalget for likestilling. For det andre kan man basere seg på at et hensyn bakes inn i de ordinære styrings- og rapporteringssystemer. Understrekingen i hovedbudsjettskrivet av departementenes ansvar for å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettproposisjonen, er et klart eksempel på dette. For det tredje har BLD en rekke mykere virkemidler som de benytter seg av for å informere, motivere og veilede departementene. Eksempler på dette er veilederen, seminarer, konferanser og bilaterale møter mellom BLD og de forskjellige departementene.

Sektorovergripende tiltak har vært viktige for prosessen

Spesielt viktig var de nye føringene som kom i Hovedbudsjettskrivet 2006. Dette blir fremhevet av våre informanter, og vi har også sett tydelige endringer i budsjettproposisjonene i løpet av perioden. Dels har omtalen økt noe i omfang og dels har den forandret noe karakter.

Også BLDs aktiviteter som pådriver og veileder har hatt betydning for departementenes prioritering av dette feltet. I intervjuene er det mange som trekker fram at både bilaterale møter med BLD, seminarer og konferanser, er viktig for å opprettholde oppmerksomhet rundt temaet og for å få ideer til hvordan man skal arbeide med problemstillingene.

Et generelt inntrykk er at informantene er fornøyd med det BLD har gjort på området, men de opplever at det i perioder er gjort for lite. BLD har i løpet av denne evalueringsperioden hatt noe kapasitetsproblemer på dette området på grunn av turnover og permisjoner, og det har dermed vært mindre aktivitet fra BLD sin side enn hva som var planlagt. Flere etterlyser derfor enda større aktivitet fra BLD. I den sammenheng blir det også ytret ønsket om at BLD i større grad enn det de har gjort til nå, bør tilpasse informasjon og veiledning til de ulike departementenes særtrekk og behov.

Som det ble sagt fra ett departement:

”Det er viktig at BLD formidler at her varierer mulighetene for integrering av kjønnsperspektivet avhengig av departement – det bør være et virkemiddel som skal brukes forskjellig etter ulike behov.”

Et annet departement som, når vi ser departementet som helhet, har gjort mye på området, kom med følgende hjertesukk:

”På noen områder er dette med likestilling mer perifert. Vi har lagt vekt på å få med likestillingsområdet der det er relevant, men vi sitter av og til med inntrykk av at man skal snakke om likestilling uansett og det blir litt feil.”

Difi deler oppfatningen om at det heretter er viktig å tilpasse både aktiviteter og budskap mer til målgrupper. Dette var imidlertid også budskapet fra BLD på de bilaterale møtene med departementene våren 2008. BLD forventer at alle departementene vurderer relevansen av kjønnsperspektivet på sine områder, men at det vil variere mellom områdene hvor relevant det er. Etter Difis vurdering er dette en viktig presisering fra BLD – uten slike presiseringer vil denne typen virkemidler miste legitimitet og oppslutning ute i departementene.

På konkrete spørsmål om hvilken nytte de har hatt av den skriftlige veilederen, er det flere som gir uttrykk for at de synes den er vanskelig å bruke. Kritikken går dels på at den både er for lang, komplisert og for teoretisk, og dels på at de opplever at den stiller for ideelle krav. Tilsvarende ønskene om mer virksomhetstilpasset informasjons- og møtevirkosomhet, kommer det frem ønsker om en veileder som også tar utgangspunkt i at departementene er svært forskjellige.

Behov for fortsatt pådrivervirkosomhet

Hovedinntrykket er derfor at departementene er positive til BLDs veiledningsaktivitet, og mange etterlyser større aktivitet her. Samtidig gir de også uttrykk for at veiledninger, informasjonsmateriell og seminarer i større grad også bør tilpasses de enkelte departementenes særegenhet, for eksempel gjennom å invitere grupper av departementer med klare fellestrekk til seminarer som retter seg spesielt mot dem.

Selv om vi mener at det er grunn til å være relativt fornøyd med det arbeidet som gjøres med å integrere kjønnsperspektivet på departementsnivå, vil vi også understreke betydningen av fortsatt pådrivervirkosomhet fra BLD når det gjelder dette spørsmålet. Å sikre at denne typen hensyn blir tatt av departementer som ikke har dette som sine primæroppgaver, krever kontinuerlig aktivitet og oppmerksomhet.

5.4 Hvordan fungerer statsbudsjettet som utviklingskontekst – muligheter og begrensninger?

Et sterkt signal om prioritering

Statsbudsjettet er departementenes sentrale dokument når det gjelder politikktutforming. Dette dokumentet skal gi Stortinget informasjon om regjeringens prioriteringer innenfor de ulike samfunnsområdene. I arbeidet med å fremme kjønnsperspektivet har dette virkemidlet både muligheter og begrensninger. Arbeidet med statsbudsjettet er rapportering og planlegging av departementets aktiviteter. Å ha en målsetning om å trekke frem kjønnsperspektivet i en slik sammenheng oppleves av de fleste departementene som disiplinerende. Vår gjennomgang av budsjettproposisjonene viser også at dette synes å ha hatt konsekvenser både for omfang, plassering og innhold av omtalen av likestillingsperspektivet.

Under intervjuene i departementene fremhever respondentene at hovedbudsjettsskrivet er et sterkt signal om at dette skal prioriteres og at det dermed har hatt mye å si for lederforankringen av dette arbeidet. Det blir videre påpekt at siden budsjettproposisjonen skal fremsettes hvert år, gir dette en kontinuitet til arbeidet og bidrar dermed også til at det blir mer forpliktende.

Hva bør inn?

Mange er imidlertid opptatt av at det er vanskelig å definere hva som hører hjemme i budsjettproposisjonen. På den ene siden har vi departementer med ansvar for politikkområder der kjønnsperspektivet er klart relevant, og som synes det kan være vanskelig å prioritere hva som skal inn i budsjettproposisjonen. De sitter på mye mer stoff enn det de velger å ta inn i proposisjonen. Flere av dem peker på at de er usikre på om og hvordan stoffet kan fremstilles på en relevant måte i forhold til at proposisjonen er et budsjettsskriv. Flere trekker også fram interne retningslinjer om at budsjettet ikke må være for langt. Som det blir sagt fra ett departement:

”Vi har som mål å få ned antall sider. Ting skal skrives ett sted og en gang. I årets proposisjon har vi vært opptatt av å spre det, slik blir det ikke nå. Generelt står ting mange ganger, men nå kommer vi til å bli mer fokusert.”

Og hvor skal det inn?

En annen viktig problemstilling dreier seg om hvorvidt det å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettet innebærer at man skal vise konsekvenser av likestilling på de enkelte budsjettposter. En del informanter har oppfattet integrering av kjønnsperspektiv i budsjettet som en ren kjønns testing av budsjettpostene, det vil si at man analyserer de ulike bevilgningene ut i fra hvordan de fordeler seg mellom kvinner og menn/jenter og gutter. En slik snever tolkning kommer til uttrykk på ulike måter. For det første har vi i denne evalueringen sett mange eksempler på departementer som begrenser omtalen i fagkapitlene til kommentarer av typen ’hvor mange kvinner eller menn som har deltatt på ulike program eller tiltak’, uten at dette settes inn i en større sammenheng og knyttes til mål eller tiltak. For det andre har slike synspunkter kommet fram gjennom intervjuer, og da gjerne fremsatt som en

kritikk av å integrere kjønnsperspektivet i budsjettarbeidet. Det er uttalelser av typen:

”Kjønnsstillingen av budsjettet som sådan blir problematisk. Det blir feil å bare identifisere hva budsjettet har å si for enkelte satsingsområder og ikke for andre.”

”Utbygging av et felt skal utredes med tanke på samfunnsmessige konsekvenser. Det kunne selvfølgelig vært vurdert i et kjønnsperspektiv, men det skal også vurderes i forhold til mange andre interesser.”

Denne typen synspunkter kommer fra departement som har ansvar for politikkområder der kjønnsrelevansen er mindre åpenbar, og der det er vanskeligere å bryte bevilgningene ned på kjønn.

Formuleringene i hovedbudsjettskrivet om at man kan plassere en samlet beskrivelse av hvordan departementene følger opp aktivitetsplikten under del III, har vært til hjelp for en del departementer der man tar noe fokus vekk fra de enkelte budsjettposter, men i større grad ser dette som en rapportering til Stortinget av planer og tiltak for å nå målet om full likestilling innenfor departementets ansvarsområder.

Løft perspektivet!

Etter vår vurdering er en slik utvikling for mange departementers vedkommende en utvikling i riktig retning. Når flere departementer nå legger mer arbeid i å gi en samlet beskrivelse i del III fører det til at perspektivet løftes og man gir en mer helhetlig beskrivelse av de mål og virkemidler departementet tar i bruk for å bidra til likestilling. I en slik sammenheng er det selvfølgelig ikke bare økonomiske virkemidler som er aktuelle, men også juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler.

6 Lærdommer

Ett av målene med dette prosjektet var å bidra til forbedring av arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet både i løpet av og i etterkant av prosjektet. Avslutningsvis vil vi derfor helt kort oppsummere noen metoder og virkemidler som vi har sett har fungert bra, og som kan være nyttig å ta med seg i det videre arbeidet.

Budsjettskrivets anbefaling om å gi en samlet beskrivelse av kjønnsperspektivets relevans

I mange departementer har det vært en utfordring å få fokuset over fra rene beskrivelser av kjønnsfordelinger til å knytte disse beskrivelsene til mål og tiltak. Når det i hovedbudsjettskrivet de siste årene har vært anbefalt å gi en samlet fremstilling av kjønnsperspektivet i del III, har dette ført til at flere departementer har gitt en mer helhetlig fremstilling av mål, tilstandsbeskrivelser og tiltak. Noe som igjen kan føre til et mindre detaljorientert budsjett.

Barne- og likestillingsdepartementets pådriverrolle

BLDs innsats som rådgiver og pådriver er viktig. Departementet har bidratt til å få på plass viktige overordnede føringer, som for eksempel endringene i hovedbudsjettskrivet. Barne- og likestillingsdepartementets påtrykk mot departementene har ført til en skjerpet oppmerksomhet om kjønns- og likestillingsperspektivet. Fortsatt aktivitet fra BLD vil være av avgjørende betydning for det videre arbeidet. Her er det fremdeles et stort rom for forbedringer, og beskrivelsene kan med fordel gjøres enda mer tiltaksorienterte.

Relevans varierer og ulike departement krever ulik tilnærming

Departementene er svært forskjellige. De dekker ulike samfunnsområder, har ulike typer målgrupper og tar i bruk ulike virkemidler. Dette betyr at departementene også må ha et handlingsrom når det gjelder hvordan målsetningen om å integrere arbeidet med kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet skal nås. Her har BLD en viktig oppgave i å hjelpe departementene til å tilpasse virkemidlet til deres særegne behov. Det kan både gjøres gjennom bilaterale møter og gjennom seminarer der man samler departementer som har en del fellestrekk, slik at de kan dele erfaringer og lære av hverandre.

Likestillingsvurderinger

Å foreta likestillingsvurderinger er en nyttig måte å få i gang arbeidet med å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet, og her er det viktig å understreke at dette kan gjøres både stort og lite, avhengig av behov og tilgjengelige ressurser.

Unngå et ensidig fokus på økonomiske virkemidler

Med fokus på budsjettarbeidet blir det lett et sterkt fokus på økonomiske virkemidler og såkalt kjønns testing av budsjettet. Dette passer dårlig for mange departementsområder. Det er derfor viktig å understreke at budsjettproposisjonen er et virkemiddel for å orientere Stortinget om alle viktige planer og aktiviteter. Mer relevant enn å orientere Stortinget om hvor store deler av budsjettet som brukes på kvinner eller menn, kan det være å

rapportere om hva som gjøres for å bidra til likestilling i den aktuelle samfunnssektoren og hvor man da inkluderer både økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler.

Personer med et særskilt ansvar å ivareta kjønnsperspektivet

Noen få departementer har gitt en medarbeider et særskilt ansvar i å følge opp arbeidet med å få kjønnsperspektivet inn i stortingsprp 1. Forutsetningen for at dette skal fungere er imidlertid at denne personen har den nødvendige gjennomslag i organisasjonen. Det krever både nødvendig kompetanse og erfaring hos den personen som innehar denne funksjonen samt motivasjon og kunnskap til å prioritere dette perspektivet både i fagavdelingene og i plan/administrasjonsavdelingen. Sist, men ikke minst, vil selvfølgelig politisk oppmerksomhet være avgjørende.

Referanseark for DIFI

Tittel på rapport:	På sporet av kjønnsperspektivet
DIFIs rapportnummer:	Rapport nr 2009:1
Forfatter(e):	Eivor Bremer Nebben og Marthe Indset
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	10039
Prosjektnavn:	Integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet
Prosjektleder:	Eivor Bremer Nebben
Prosjektansvarlig avdeling:	FOR
Oppdragsgiver(e):	Barne- og likestillingsdepartementet
Resymé/omtale: Rapporten utgjør sluttrapporten i en 3-årig følgeevaluering om hvordan departementene har arbeidet med å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Prosjektet har vurdert hvor langt departementene har kommet med hensyn til å integrere et kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet og har tatt sikte på å besvare følgende problemstillinger: - I hvilken grad har det skjedd en mer helhetlig og bedre forankret integrering av kjønns- og likestillingsperspektivet i budsjettarbeidet? - Skjer det en utvikling i ønsket retning over tid? - Hvordan er den gjensidige avhengigheten mellom overordnede føringer og tiltak på departementsnivå? - Hvordan fungerer statsbudsjettet som utviklingskontekst - Hva er suksesskriteriene for å lykkes?	
Emneord: Integrering, likestilling, kjønnsperspektiv, budsjettarbeid, statsbudsjettet, evaluering, følgeevaluering, departement	
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no