

Likestillingsloven § 21. En evaluering

### **Høring om evaluering av likestillingslovens § 21 fra FOKUS – Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål**

Forum for kvinner og utviklingsspørsmål (FOKUS) takker for muligheten til å legge frem vårt syn på evalueringen av Likestillingslovens § 21 om kjønnsbalanse i offentlige styrever, utvalg, råd og nemnder, samt forslag til tiltak for å styrke kvinners representasjon og deltagelse på sentrale beslutningsarenaer. FOKUS er et kompetanse- og ressurscenter for internasjonale kvinnespørsmål med vekt på informasjonsformidling og kvinnerettet utviklingssamarbeid. Det overordnede mål er å bidra til å bedre kvinners sosiale, økonomiske og politiske situasjon internasjonalt. FOKUS består av 77 kvinneorganisasjoner og kvinneutvalg (pr. november 2009) i politiske partier, fagforbund, solidaritets- og bistandsorganisasjoner. Vi styrker kvinners eget initiativ og arbeid for å fremme sine rettigheter i ulike beslutningsprosesser. Vårt arbeidsområde er ikke norske samfunnsforhold, men vi ser oss likevel i stand til å fremme synspunkter på hva som er god likestillingspolitikk med tanke på å styrke kvinners samfunnsdeltagelse, slik intensjonen bak likestillingsloven generelt, og § 21 spesielt, tar sikte på. I følge Hege Skjeie og Mari Teigens (2003) studie av norske makteliter, dominerer menn i posisjoner for økonomisk beslutningstaking, særlig det private næringslivet der 98 prosent av eliten utgjøres av menn. Innen offentlig forvaltning, akademia og media var ikke representasjonen fullt så skjev da studien ble utført i 2003. Da hadde menn 80 prosent av lederposisjonene (Skjeie & Teigen 2003). I 2008 ble imidlertid målet om 40 prosent kvinnelig representasjon nådd i allmennaksjeselskapene (ASA) i tråd med Likestillingslovens § 21 (Teigen 2008). Det viser at en omstridt lov har hatt en effekt og at politisk vilje kan føre til endring. Det er en utvikling FOKUS er glad for, og vi håper at det fortsatt vil stå høyt på den politiske agendaen å sørge for at loven implementeres i praksis. FOKUS er svært positiv til at dette arbeidet fortsetter, og at Barne- og Likestillingsdepartementet (BLD) initierte den foreliggende evalueringen for å sikre nettopp dette.

#### **Om bakgrunnen for § 21 og evalueringen og internasjonale forpliktelser**

Det heter i evalueringen at "§ 21 tolkes med utgangspunkt i internasjonale forpliktelser, formålsbestemmelser og forarbeider", og at "kvinners deltagelse i demokratiet skal være en reell, ikke bare en formell rettighet". FOKUS er glad for at BLD har en forståelse for at en realisering av kvinners rettigheter krever mer en korrekt lovgivning. Fokuset på implementering av loven gjennom etablering og bruk av overvåkings- og likestillingsmekanismer er i tråd med Beijing-handlingsplanens (1995) punkt 8. Dette er spesielt tydelig i rapportens forslag om at departementer og etater skal pålegges lovfestet redegjøringsplikt (i form av rapportering) for hvordan § 21 realiseres (s. 15). FOKUS deler vurderingen av at dette må gjøres systematisk og eksplisitt.

Vi tror også at det er viktig at det generelt økes bevisstheten om at kvinners deltakelse i beslutningsposisjoner ikke er et spørsmål om politisk korrekthet eller millimeterlikestilling. Det må synliggjøres på alle nivåer, og spesielt i ledelsen, at lovens hensikt er å realisere grunnleggende menneskerettigheter, slik disse er nedfelt i Kvinnekonvensjonen (1979) og Beijing-handlingsplanen (1995). Vi bemerker at dette også er Regjeringens syn i utviklingspolitikken hvor Miljø- og

utviklingsminister Erik Solheim i forbindelse med lanseringen av *Handlingsplan for likestilling og kvinners rettigheter i utviklingssamarbeidet (2007-2009)* sa at likestillingsmål må ha en ledelsesmessig forankring, samt at mangel på slik forankring fører til pulverisering av ansvar. De samme prinsippene for å styrke kvinners likestilling må gjelde i Norge, som i verden.

### **Kommentarer til utvalgte forslag til tiltak**

#### *Skjerpet tiltaksplikt- og rett for BLD (s. 13)*

FOKUS stiller seg bak evalueringens konklusjon om at BLD må ha en skjerpet tiltaksplikt- og rett for å håndheve bestemmelsen (s. 13). Vi er enig i at sanksjonsmuligheter må være tilstede dersom det oppnevnes styrer eller utvalg som er i strid med Likestillingslovens § 21. Det er en selvfølge at andre departementer må rette seg etter BLDs instruksjoner dersom de ikke oppfyller § 21, og at BLD må gis nødvendig mandat og kompetanse til å utfylle denne funksjonen.

#### *Presisering i rundskriv (s. 16)*

FOKUS er positiv til evalueringens anbefalinger om presiseringer i rundskriv for å sikre at lovens intensjoner kommuniseres på en god måte. Vi er enig i at det kan tydeliggjøres at representasjonskravet også gjelder i ansettelsesutvalg, spesielt med tanke på å rekruttere flere kvinner inn i ledelsesposisjoner utover styrenivå, selv om dette ikke i seg selv er en garanti for en jevnere kjønnsrepresentasjon på flere nivåer.

#### *Rutiner og saksbehandling i fagdepartement (s. 17)*

Evalueringen konkluderer med at kjennskapen er god blant respondentene i spørreundersøkelsen som ble sendt ut til departementene. Respondentene oppgir også at de ikke opplever regelen som vanskelig å forstå. FOKUS synes det er bra at evalueringsrapporten belyser at § 21 må forankres i saksbehandling og rutiner, og at evalueringsrapporten kommer med forslag til forbedringer. Det foreslås at forskriften og rundskrivet til departementer kommer med forslag til "hvordan saksbehandlingen kan tilrettelegges eller hvilke rutiner som lovbestemmelsen forutsetter innført". Imidlertid kan det synes som om forfatterne bak rapporten tror at grunnen til at § 21 ikke i tilstrekkelig grad håndheves alene skyldes sviktende implementeringssystemer. FOKUS deler ikke synet om at paragrafen vil bli smertefritt implementert om bare de formelle prosedyrene er på plass. Vi tror at opplevde utfordringer med å finne egnede og kvalifiserte kvinnelige kandidater også knytter seg til kjønnsstereotype holdninger og manglende satsning på holdningsarbeid internt.

Fra vårt arbeid med å fremme kvinners politiske og økonomiske deltagelse i Sør jobber vi langs to spor som har vist seg vellykket. Kvinnelig "empowerment" og lederopplæring er ett av disse sporene, mens bevisstgjøring og holdningsarbeid rettet mot mannsdominerte pliktbererinstitusjoner utgjør det andre sporet. Dette er i tråd med utviklingstenkningen som Norad legger til grunn i sine prinsipper for støtte til sivil samfunn (2009), hvor det slås fast at en rettighetsbasert tilnærming er fundamentet for arbeidet med utvikling og fattigdomsbekjempelse. I følge en slik tilnærming må man både jobbe med å gjøre rettighetshavere i stand til å kreve sine rettigheter gjennom for eksempel holdningsarbeid, psyko-sosial støtte og opplæring, mens pliktberere – spesielt i manndominerte og/eller topptunge institusjoner inviteres til egenrefleksjon om sin maktposisjon, og hva de kan gjøre annerledes for å forvalte andres menneskerettigheter og interesser på en god måte. FOKUS mener at samme tilnærming er nødvendig også for å oppnå utvikling og likestilling i Norge, og vil derfor tilføye at tilsvarende satsning på holdningsarbeid og rettigheter bør anvendes i arbeidet med å få § 21 til å virke overalt.

Av evalueringen fremgår det at informantene i Kultur- og kirke departementet (KKD) og Forsvarsdepartementet (FD) oppgir lav "motivasjon" som en grunn til at kvinner ikke gjerne påtar seg å sitte i styrer og utvalg. I KKD begrunner kvinnene sin lave motivasjon med at de ikke ønsker medieeksponering, mens kvinner i FD gir uttrykk for at de ikke vil "vises frem". Noen gir til og med uttrykk for at de er redd det vil være karrierehemmende å bruke tid på styrearbeid som vil ta oppmerksomhet fra andre oppgaver (s. 94). Slike utsagn må analyseres med utgangspunkt i kvinners situasjon i samfunnet generelt, og i familien spesielt. For kvinner som lever mindre likestilt hjemme eller

har utvidet omsorgsansvar, er det å sitte i et styre med kvelds- eller helgarbeid ikke mulig å forene med disse forpliktelsene. Kvinners tilbakeholdenhet i forhold til å være synlige og eksponerte i så vel media, som i maktposisjoner, er delvis et utslag av kjønns sosialisering og liten tiltro til egne evner. Det er tankevekkende at menn flest opplever et styreverv som attraktivt, og definitivt ikke karrierehemmende. En evaluering av implementeringen av § 21 kunne i større grad belyst hvorfor kjønnene typisk svarer så forskjellig her, og kommet med forslag til om det kan gjøres noe for å få kvinnene med. Som vi skrev tidligere, er ikke kjønnskvoltering et spørsmål om politisk korrekthet eller millimeterlikestilling, men om realisering av grunnleggende menneskerettigheter og styrking av demokrati. Dersom kvinner opplever seg som alibier som skal "vises frem", er ikke intensjonen bak lovbestemmelsen kommunisert tydelig nok.

Dette er ikke et område rutiner kan bøte på, men et spørsmål om spesifikke tiltak med et eksplisitt kjønns perspektiv. Med kjønns perspektiv mener vi tiltak som inkluderer både menn og kvinner. Det er viktig å satse på få gjøre kvinner i stand til å bekle maktposisjoner, for eksempel gjennom opplæring og kompetanseheving. FOKUS mener også at et maskulinitetsperspektiv er viktig; å granske og påvirke menns holdninger til kvotering, samt deres vurdering av kvinners kompetanse, bør stå sentralt i utviklingen av en kjønns sensitiv og likestillingsvennlig departementskultur.

#### *Om metode*

FOKUS synes evalueringen tar opp vesentlige problemstillinger knyttet til forståelsen og håndhevelsen av § 21, og anerkjenner Avdeling for kvinneverets solide fagkompetanse og grundige arbeid i forbindelse med evalueringen. Det er spesielt bra at studien både bygger på kvantitative og kvalitative data.

Vi stiller likevel spørsmål til hvem evalueringen er ment for, og om ikke funnene i rapporten med fordel kunne gjøres bedre tilgjengelig for flere gjennom en mindre jussteknisk tilnærming. FOKUS anbefaler at slike evalueringssoppdrag utføres mer tverrfaglig, slik at flere perspektiver kommer med og formidlingen gjøres mer leservennlig for et bredere publikum.

Vi mener også at den kvalitative delen av studien ikke dekker bredt nok. Med unntak av FD er kvinnetunge departement valgt. Det kunne blitt generert annerledes og på et vis mer interessante funn i prestisjetunge mannsdominerte departement som Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Olje- og energidepartementet eller Finansdepartementet (FIN) om hvordan paragrafen oppfattes og tillegges viktighet av både menn og kvinner.

Vi mener også at spørsmålene i den kvalitative studien kunne vært redegjort for. Slik evalueringen fremstår nå er den svært deskriptiv, og forklarer lite om hvorfor folk handler som de gjør eller hvordan de tenker om tvungen kvotering. Kjønnskvoltering er en omstridt sak. Det er ingen grunn til å tro at det ikke også er det innad i byråkratiet selv om folk er pålagt å følge kvoteringsbestemmelsen. Å få kunnskap om holdninger vil kunne avdekke vesentlige ting om hvorfor skjeve maktforhold mellom menn og kvinner på noen felt ser ut til å vedvare.

Både mennesker og kvinner som grupper er mangfoldige. En generell lovbestemmelse om kjønnskvoltering fanger ikke opp forskjeller som er basert på for eksempel etnisitet. Som en internasjonal menneskerettighetsaktør er FOKUS opptatt av at alle svakerestilte grupper i samfunnet skal få styrket sin samfunnsdeltagelse. Av svarene fra den kvalitative undersøkelsen fremgår det at etniske minoritetshensyn relativt sjelden er en grunn til kjønnsvikeplikt, men at respondentene stort sett svarer at kvalifikasjons- og interessedivisjon avgjør. Dette tyder etter vårt syn på en generelt lav grad av hensyntagen til å rette opp skjeve maktforhold, både av kjønn og etnisk karakter, eller begge deler. FOKUS skulle derfor også ønske at Likestillingslovens § 21 effekt på minoritetskvinnens tilgang på makt var blitt tatt i betraktning i designet av evaluering, og ber Regjeringen og BLD sikre en systematisk oppfølging av rekruttering av kvinner med minoritetsbakgrunn til ASA-styrer og andre offentlige utvalg, nemd og delegasjoner.

#### **Nye funn angående kvinnelig representasjon i beslutningsledende posisjoner**

FOKUS registrerer videre at nye funn fra Center for Corporate Diversity (2009) viser at antallet ASA'er nesten har blitt halvert siden kvoteringsloven begynte å virke. De har omdannet seg til vanlige

aksjeselskap og faller således utenfor lovens nedslagsfelt.<sup>1</sup> Spørsmålet er derfor om intensjonen bak § 21 i tilstrekkelig grad blir oppfylt dersom selskaper uten videre kan endre organisasjonsform, og om statistikken som ofte kommuniseres om at 40%-målet er nådd, egentlig er troverdig siden utgangspunktet har endret seg betraktelig.

En annen intensjon bak å øke andelen kvinner i ASA-styrer var at man håpet at dette ville ha positive ringvirkninger for antall kvinnelige ansatte i toppledelse. Man så for seg at flere kvinner i styrene ville føre til at man også ansatte flere kvinner i ledelsen. Dette har ikke blitt tilfelle. Andelen har økt med cirka fire prosentpoeng til 16,6 % de siste fem årene. Tendensen er positiv, men FOKUS mener likevel at man må ha langt høyere ambisjoner hva angår kvinners deltagelse på flere ledelsesnivåer.

Kjønnskvolterering må handle om mer enn tall på toppen. Også i den daglige ledelsen av bedrifter og forvaltning kan man sette i verk tiltak for å styrke kvinners lederskap og deltakelse.

FOKUS stiller derfor spørsmålet om man fra departementets side sier seg fornøyd med å ha økt kvinners deltagelse i økonomisk beslutningstaking på et mer overordnet samfunnsnivå, og hvilken type politiske og økonomiske insentiver som kan styrke dette. Vi ser at dette muligens faller utenfor rammene for denne evalueringen, men reiser det likevel som er prinsipielt spørsmål som vi ber Regjeringen og BLD følge opp på.

Oslo, 29.12.2009

Ågot Valle  
Styreleder

Mette Moberg  
konst. Daglig leder

---

<sup>1</sup> Ukeavisen ledelse (9. desember 2009), "Bedriftene rømmer fra kvinnetvang",  
<http://www.ukeavisenledelse.no/naringsliv/20091209/bedriftene-rommer-fra-kvinnetvang/>