

Jakten på kjønnsperspektivet i departementenes fagområder

Mars 1999



BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

Likestilling som politisk mål

Likestilling mellom kvinner og menn i samfunnet er eit mål dei fleste kan vera samde om. Målet om eit likestilt samfunn er nedfelt i Lov om likestilling mellom kjønnene og i politiske vedtak. Diskusjonen i dag gjeld ofte kva vi skal leggja i målet om eit likestilt samfunn, og kva verkemiddel vi skal ta i bruk for å nå målet.

«Likestilling» viser ofte til ønsket om likskap mellom kjønna, mens «like høve» opnar for at kvinner og menn kan vera ulike, men er likeverdige. Likestillingspolitikken til regjeringa byggjer både på likestilling og likeverd. Det skal ikkje vera noko anten eller, men både og. Det er eit mål å få ei jamnare fordeling av kvinner og menn i alle institusjonar i samfunnet, slik som fleire kvinnelege leiarar, fleire menn i omsorga heime osv. Men det er ikkje nok å telja hovud og tru vi er i mål. Likestilling har ei kvalitativ side: det handler om kva for verdiar vi skal leggja til grunn for samfunnsutviklinga. Vi må oppvurdera kvinner sine tradisjonelle gjeremål og verdiar, både økonomisk og som premissar for organiseringa i samfunnet. Innsatsen for kontantstøtta og lik lønn for arbeid av lik verdi er døme på dette.

For regjeringa er breidde og mangfald sentrale stikkord. Vi ønskjer ein brei likestillingspolitikk som ikkje pressar alle inn i same mønsteret. Økonomi, sosial status, familieforhold og livsfase har mykje å seia for korleis vi kan nytta godt av framsteget som er gjort innanfor likestilling. Likestillingspolitikken har vore kritisert for å møte-koma velutdanna kvinner som ønskjer å gjera karriere. For regjeringa er det viktig å utforma ein politikk som møter alle kvinner og menn i alle dei fasar og utfordringar livet gir. Bakgrunnen for at alle departement skal arbeida integrert med likestilling, er nettopp å ta omsyn til både kvinner og menn sine verdiar som premiss for å styra samfunnsutviklinga.

Kva vi legg i eit likestilt samfunn endrar seg over tid, og det har lite for seg å setja opp eit absolutt mål. Vi møter ofte ei oppfatning om at vi har nådd målet om eit likestilt samfunn. På mange område har vi oppnådd mykje, men på andre område står det ikkje like bra til. Nye spørsmål kjem på den politiske dagsorden, og vi kan ikkje fordela goda og ressursane ein gong for alle. Vi må ha ein aktiv og dynamisk likestillingspolitikk, i pakt med dei utfordringane vi står overfor til kvar tid. Det er no nødvendig å modernisera nokre ord og omgrep. I tillegg til omgrepa likestilling og kvinnespørsmål får vi omgrep som kjønnsperspektiv og fokus på både kvinner og menn. Det er i tråd med det vi no tenkjer og ønskjer for utviklinga av forholdet mellom kjønna.


Valgerd Svarstad Haugland

Forord

Dette heftet dreier seg om de arbeidsmåter og de erfaringer som er gjort med å integrere likestilling i departementenes fagområder. Det retter seg mot forvaltningen og er ment som en hjelp til bedre forståelse av hva det vil si å «integrere et kjønns-perspektiv». Heftet belyser hvilke virkemidler som er tatt i bruk, og hvordan departementene skal arbeide for å nå målet om et likestilt samfunn.

Den første delen av heftet er en oppsummering av rapporten *Jakten på kjønns-perspektivet. En studie av arbeidet med integrering av kjønns-perspektivet på departementenes arbeidsområde*, av Trond Buland, SINTEF IFIM. Rapporten gir en analyse av hvordan departementene har arbeidet for å integrere arbeidet for likestilling på sine arbeidsområder i 1990-åra, og den gir et generelt bilde av situasjonen i dag.

Den andre delen gir en oversikt over Barne- og familiedepartementets arbeid og planer for å integrere likestilling i departementenes fagområder. Likestilling er relevant på de fleste sentrale politikkområdene. Alle departementene har derfor et ansvar, og det er opprettet et nettverk med ansvar for likestilling på høyt nivå.

Ett viktig virkemiddel fremover blir å omtale og vurdere kjønnsaspektet når saker utredes og når reformer skal gjennomføres. Slik informasjon er en forutsetning for å kunne utarbeide et godt beslutningsgrunnlag, og det er nødvendig for å kunne ta en berettiget og kompetent politisk vurdering og beslutning. Barne- og familie-departementet skal bidra med veiledning, kunnskapsutvikling og koordinering av dette arbeidet.

*«Utgangspunktet for politikken må
være at verden består av to kjønn
og relasjonene mellom dem.»*

Trond Buland, SINTEF IFIM

JAKTEN PÅ KJØNNSPERSPEKTIVET -

En studie av arbeidet med integrering av kjønnsperspektiv på departementenes arbeidsområder

Sammendrag

Prosjektet Evaluering av Regjeringens handlingsprogram for likestilling i departementene

SINTEF IFIM har i perioden 1995-1998 arbeidet med prosjektet «Evaluering av Regjeringens handlingsprogram for likestilling i departementene 1991-1994». IFIM har i dette prosjektet søkt å gi et generelt bilde av status med hensyn til arbeid med likestillings- og kjønnsspørsmål i departementene i dag, med et særlig blikk på hvordan Regjeringens handlingsprogram har påvirket dette arbeidet.

Studien er basert på en rekke ulike kilder. De viktigste av disse er departementenes årlige statusrapporter til Barne- og familiedepartementet i programperioden, intervjuer med de ansvarlige for handlingsprogramarbeidet i samtlige departementer, og intervjuer med et større antall informanter på ulike nivå i fire utvalgte departementer. I tillegg har vi gjennomgått en rekke relevante dokumenter og publikasjoner fra departementene. Viktigst blant disse er departementenes forslag til statsbudsjett for 1994 og 1997.

Likestilling og kjønnsperspektiv - uklare begreper eller begreper under endring?

Begrep som «kjønn» og «likestilling» er ikke entydige. For det første har begrepene ulikt innhold avhengig av kontekst og bruk. I tillegg har innholdet endret seg over tid. Først og fremst er disse begrepene i dag preget av »en tatt for gitthet» som fører til at de brukes uten at innholdet presiseres. Den enkeltes assosiasjoner blir derfor viktig, og dette påvirker arbeidet med integrering av kjønnsperspektivet på departementenes fagområder.

Noen departementer har definert likestillingsarbeid primært som intern personalpolitikk, det vil si som et spørsmål om kjønnsmessig balanse i rekruttering til stillinger i departementet. Andre så likestillingsarbeidet primært som et spørsmål om ekstern personalpolitikk, økt rekruttering av kvinner i underliggende etater og ute i den delen av verden som omfattes av departementets ansvarsområde. Noen syntes å mene at det å være kvinne i seg selv garanterte for integrering av kjønnsperspektiv. Atter andre konsentrerte arbeidet om tiltak for å styrke brukerne, det vil si kvinnettede tiltak innenfor departementets ansvarsområde, nedfelt i form av stortingsdokumenter, lover og konkrete tiltak ute i samfunnet. Vi ser med andre ord at

innholdet i begrepet likestilling var forskjellig når det kom til operasjonalisering og aktiv handling i departementene.

Det samme gjelder de viktigste begrunnelser for at likestilling er viktig. Vi så følgende hovedbegrunnelser for behovet for økt likestilling:

- rettferdighetsperspektivet
- resursperspektivet
- mangfold - komplementaritet - kvalitet
- arbeidsmiljø/trivselsperspektivet

Vektleggingen av de ulike argumentene har nok skiftet over tid og ikke minst varierer de mellom de ulike departementer. Det er også en sammenheng mellom begrunnelse og hva som oppleves som relevant av oppgaver, og når målet med integrering anses å være nådd.

Likestillingsloven som trådte i kraft i 1979 er primært en lov som sier at likestilling er målet og at veien går gjennom bedring av kvinners stilling. Kvinner og menn skal ha like muligheter. En handling er ulovlig dersom den stiller kvinner og menn ulikt på grunn av kjønn. Ulik behandling som fremmer likestilling og bedrer kvinners stilling er tillatt. Begrepet «likestilling» har her et relativt avgrenset innhold: Likestilling er at kvinner og menn primært skal ha like formelle muligheter til å delta og konkurrere innenfor enhver arbeidslivsammenheng.

Et alternativt perspektiv på likestilling innebærer å ta utgangspunkt i de mer uformelle fordelingsmekanismene. I dette perspektivet legger en vekt på å endre de uformelle sosiale mønstrene og eventuelt knytte de formelle rettighetene nærmere til slike mekanismer. Her vil hovedstrategien gå mer i retning av å sikre likestilling som et resultat, mer enn som et virkemiddel. Det følger av dette resonnementet at ulik behandling av kvinner og menn i blant kan være nødvendig for å oppveie for forskjellig utgangspunkt.

Innenfor kvinneforskningen har forståelsen av kjønn utviklet seg fra å operere med kjønn som noe entydig og klart, en variabel blant flere, til å forstå kjønn som noe komplisert og flertydig. Mens begrepet likestilling fortsatt benyttes i samfunnsdebatten, er det nesten fraværende i forskningsdebatten. Forskningslitteraturen på området fokuserer i dag på kjønn som begrep og er mer opptatt av hvordan kjønn blir til enn hva kjønn er.

Integrering - hva slags dyr er det?

Heller ikke innholdet i handlingsprogrammets sentrale begrep »integrering» er entydig. Lothrington definerer integrering av kjønnsperspektiv som en kvinne/kjønnsrettet politikk som:

«... forutsetter en mer omfattende politisk endring, basert på forståelse av hva kjønn betyr for kvinner og menn, og for forholdet mellom kjønnene. Utgangspunktet for politikken må være at verden består av to kjønn og relasjonene mellom dem»

Børre Nyhlen definerer integrering slik:

»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»

og videre:

»Alternativet til 'integrert' vil være at noe forblir et fremmedelement, noe som ikke inngår i helheten, eller som står på siden av den. Både 'målstyring' og 'kvinneperspektiv kan på den måte bli noe påhengt, noe som ikke er blitt en del av organisasjonen. Hva som ligger i dette må foreløpig være vagt. Det har i seg elementer av å ikke fungere, av ikke å være forstått, av å være i konflikt med organisasjonen, eller av å være avvist.»

Integrering betyr i følge Nyhlen ikke nødvendigvis at organisasjonen må omdannes i fundamental grad:

»Integrering dreier seg om at det nye blir en del av det tidligere systemet, tas opp i det og innarbeides. Det kan skje ved at det smelter sammen med, går opp i det eksisterende systemet, eller ved at det oppstår noe nytt. Det er altså ikke nødvendigvis slik at systemet blir et annet i fundamental forstand. Det blir endret for så vidt som noe nytt - per definisjon - kommer inn i systemet. Men dette nye kan representere en forandring som ikke påvirker fundamentale trekk og egenskaper ved det systemet vi ser på (slik vi ser det).»⁵

Daværende statsråd i Barne- og familiedepartementet, Grete Berget, omtalte fenomenet integrering slik i et foredrag 25. april 1996:

»Målet er at kjønnsperspektivet sitter som en ryggmargsrefleks og automatisk vurderes, før beslutninger fattes og tiltak iverksettes, samme hvilket politikkområde det er snakk om.»

Om Regjeringens tolkning av integrering sa Berget videre:

»Med integrering mener vi at kjønnsperspektivet bygges inn i saksbehandlingen og beslutningsprosessen som en selvfølgelig del på alle politikkområder, der det er relevant. Integrering betyr at ledelsen i alle departementer vurderer sine politikkområder og satsningsområder, ut fra hvilke konsekvenser de har for henholdsvis kvinner og menn.»

Integrering av kjønnsperspektivet i departementenes arbeid - en oppsummering i 10 korte punkter

En vellykket satsing? I alle fall delvis

Regjeringens handlingsprogram har ført til betydelig aktivitet i mange departementer. En rekke departementer har i dag kommet godt i gang med integrering av kjønnsperspektiv i det daglige arbeid på sine forvaltningsområder. Samtidig viser vår undersøkelse at ingen i dag har dette helt på plass som en naturlig del av all saksbehandling. Og noen har, av ulike grunner, kommet kortere enn andre.

Regjeringens handlingsprogram har uten tvil initiert og støttet opp om prosesser som ellers ikke ville ha startet, eller ville ha kommet kortere enn det har gjort. I den forstand har programmet vært *nødvendig, viktig og vellykket*. Samtidig er det klart at mange departementer ennå ikke har integrert kjønnsperspektivet i tilstrekkelig grad på sine arbeidsområder. Noen fokuserer fortsatt det meste av sitt likestillingsarbeid på intern personalpolitikk, og har ikke kommet langt i å identifisere relevante arbeidsområder.

Prosess viktigere enn resultat

Det finnes ingen enkeltstående forklaringsfaktor som viser hvorfor noen departementer har kommet langt og andre ikke fullt så langt til dette arbeidet. Det finnes ingen enkeltstående «gode grep» eller løsninger som kan føre dette arbeidet fram til en suksessfull avslutning. Det som gir resultater er et samspill av en rekke faktorer, i ulik vekt i ulike departementer. Det er viktig å være klar over at dette arbeidet må oppfattes mer prosess- enn resultatorientert. Man vil aldri «nå målet» i den forstand at mer arbeid/innsats ikke lenger er nødvendig. Tvert imot er dette et kontinuerlig prosess, der mål hele tiden må justeres og forskyves, der nye utfordringer kontinuerlig dukker opp. «Likestillingsarbeidet» er aldri slutført.

Departementenes verden er forskjellige, og opplevd relevans varierer

Virkeligheten ser forskjellig ut for det enkelte departement, og det enkelte departement er i seg selv en sammensatt verden, der ulike avdelinger opplever verden ulikt. En følge av dette er stor ulikhet i grad av opplevd relevans når det gjelder kjønnsperspektivet. Med den store frihet de enkelte departementer fikk med hensyn til å konkretisere handlingsprogrammets mål på sine egne områder, ble dette et av de avgjørende momenter for å forklare ulik status i arbeidet. Departementer der kjønnsperspektivet blir opplevd som relevant har kommet langt. Departementer der det oppleves som lite relevant har kommet kortere.

Handlingsprogrammet: Viktig men ukjent

Regjeringens handlingsprogram genererte en aktivitet og bevissthet og var derfor viktig. På grunn av stor gjennomtrekk på saksbehandlernivå i de fleste departementer

ligger mye av utfordringen nå i å skape kontinuitet, og få ting til å bli en del av daglig arbeid, uavhengig av tidsavgrensede virkemidler som dette og andre handlingsprogram.

Handlingsprogrammet er i dag relativt ukjent i departementene. Det skyldes dels at det i dag faktisk er mange nye ansatte her, personer som har kommet inn i departementene etter handlingsprogrammets avslutning. I tillegg er det et resultat av at programmet mange steder ble behandlet som en typisk «sirk.-sak». Handlingsprogrammet var en sak som opptok de som hadde særlig ansvar for gjennomføringen, mens andre i beste fall så det omtalt i ei sirk-mappe på vei forbi i en travel hverdag.

Uklart budskap ?

Mange har ikke oppfattet og/eller forstått Barne- og familiedepartementets budskap. Når det gjelder metoder og virkemidler i arbeidet var Barne- og familiedepartementet klare. Når man kom til substansen i budskapet; sentrale begreper «likestilling», «kjønn», «integrering», ble budskapet opplevd som uklart. Det er fortsatt uklart for mange hva «kjønnsperspektiv» handler om. Mange har problemer med å snakke om noe annet enn personalpolitikk; og da særlig om hvordan få flere kvinnelige ledere i departementene. Dette er forståelig: Stilt overfor det relativt uklare »integrering av kjønnsperspektiv» har mange søkt til de enklere og lettere kvantifiserbare personalpolitiske målsettingene.

Skrittet fra «likestilling» til «kjønnsperspektiv» har ikke vært like lett for alle. Den sentrale utfordringen ligger fortsatt på å oversette budskapet til de ulike departementenes egen virkelighet. Det skjer kanskje best ved å finne fram til aktører i de enkelte departement som ser relevansen, og som kan vise/anskueliggjøre hvordan dette har relevans.

Ledelsesforankring, og signaler fra ledelsen er viktig

Det ledelsen ikke signaliserer er viktig, vil lett havne bak i køen i en travel hverdag i departementene. Mange etterlyser noen som etterspør, som gir signaler om at kjønnspektiv er viktig, og som følger opp dette. Ledelsesforankring er uten tvil viktig. Uten ledelsesforankring, og signaler fra ledelsen om at dette skal tas på alvor, vil mulighetene for å oppnå et godt resultat blir dårligere.

Departementene har i begrenset grad utviklet rutiner for å integrere kjønnspektivet. Det blir heller ikke gitt mange og hyppige politiske signaler om at kjønnspektivet er viktig i det daglige arbeidet, og mange etterlyser dette.

Formelle styringsredskaper er viktige, men ikke tryllestaver

Utredningsinstruksen er for svak på området likestilling slik den i dag er formulert. Samtidig er det ikke sikkert at en forsterket Utredningsinstruks ville bety så mye. Det viktige er at noen må være villige til, og ha myndighet til å følge opp at instruksens forordninger blir etterlevd. Det oppleves få at man har i dag.

Integrering i virksomhetsplaner er uten tvil en måte å synliggjøre at departementet tar integreringspolitikken på alvor. Hvor viktig dette er for faktisk integrering i det daglige arbeidet er langt mer usikker. Som mange har påpekt: Det er som oftest helt andre ting enn virksomhetsplanen som bestemmer hva departementet jobber med eller hvordan man jobber.

Ildsjeler er viktig

Ildsjeler er fortsatt viktig for arbeidet. Slike kan faktisk bety en del på sine arbeidsområder. Også i relativt «passive» departementer er det mulig for enkeltpersoner å sette ting på sakskartet og få gjort en del.

Det å være kvinne garanterer ikke for et kjønnsperspektiv blir tatt vare på, men det er fortsatt en tendens til at mange mener dette. Likevel må det poengteres enda en gang: Alle kvinner er ikke «ildsjeler» for likestillingsarbeidet.

Dessuten er faren for utbrenning er til stede. «Ildsjeler» kan bli lei av å være ildsjeler. Dermed trues kontinuiteten i arbeidet dersom nye ildsjeler ikke står klare til å ta over når de gamle heltene er trette.

Kjønnsperspektiv - på absolutt alle områder?

Et spørsmål som har dukket opp er om Barne- og familiedepartementet må være åpen for at kjønnsperspektivet ikke er like relevant/sentralt/viktig på alle fagområder/forvaltningsområder? Bør man klarere poengtere at det er lov å svare benektende på spørsmålet om en sak har kjønnsmessige sider/ konsekvenser, etter at spørsmålet er stilt og utredet på en skikkelig måte? Eller er det slik at kjønnsperspektivet har relevans på alle områder, uten unntak?

Fortsatt et spørsmål om holdninger

Det er fortsatt noen negative holdninger til stede når det blir snakk om likestilling/kjønnsperspektiv. Mange opplever det ikke som enkelt å skulle fronte slike saker internt i departementet eller eksternt overfor etater og brukergrupper. Noen opplever likestilling/kjønnsperspektivet som «umoderne», noe det ikke er like lett å få gehør for i dag som det var for noen år siden. Noen opplever det som at det ikke er «in» å snakke likestilling i departementene heller. Ser vi konturene av et generelt «backlash» også her, eller dreier dette seg mer om periodiske svingninger i interesse og engasjement.

Det som synes klart er imidlertid at man ikke kan forvente at dette arbeidet skal gå av seg selv. En eller annen form for oppfølging, og etterspørsel, vil være nødvendig også i framtiden. Arbeidet med å synliggjøre og bevisstgjøre om at verden faktisk består av to kjønn og relasjonene mellom dem, må med andre ord videreføres.

INTEGRERING AV KJØNNSPERSPEKTIVET I DEPARTEMENTEMENTENES FAGOPPRÅDER

Et tilbakeblikk

I en stortingsmeldingen om likestilling i 1985 ble tanken om å integrere kjønnsperspektivet i offentlig forvaltning lansert for første gang. Det innebar en ny måte å arbeide for likestilling på. Likestilling skulle ikke betraktes som et mål en skulle nå ved å kjempe om ekstrabevilgninger til kvinnetiltak. Likestilling ble definert som kjønnsdimensjonen ved et saksforhold, og det skulle sees som et aspekt ved all politikk.

Det ble etablert et program for integrering av likestilling i arbeidsområdene, og alle departementene fikk i oppdrag å finne likestillingsrelevante tiltak på sine sektorer. Dette førte til en storslagen satsing med opp mot 500 enkelttiltak, hvorav 2/3 ble gjennomført. De fleste dreide seg imidlertid om utredningssaker eller mindre regelendringer. En viktig del av dette arbeidet var en øvelse i å se kjønnsrelevans og skape forståelse av hva det vil si å integrere kjønnsperspektivet i forvaltningens arbeid.

Etter den første programperioden falt oppmerksomheten omkring likestilling merkbart i de fleste departementene. For Barne- og familiedepartementet ble derfor utfordringen å skape vilkår for en mer varig oppmerksomhet rundt det faktum at de fleste offentlige tiltak har en kjønnsdimensjon. Det var nødvendig å skape et prosjekt av mer varig karakter.

Det ble etablert en ny programperiode hvor målet var å etablere mer varige rutiner for integrering av kjønnsperspektivet i forvaltningens arbeid. Det ble forventet at det ble opprettet en organisasjonsstruktur, og to kontaktpersoner ble oppnevnt i alle departementene. Departementene skulle også vise til resultatene gjennom rapportering. Et sentralt virkemiddel var integrering av likestilling som mål i departementenes virksomhetsplaner.

Målene for programarbeidet var endret forvaltningspraksis og at kjønn ble tatt opp som en variabel i viktige dokumenter som R-notater, høringsfremlegg og stortingsdokumenter. Dette burde videre gi seg uttrykk i det endelige vedtaket og de mer substansielle politiske beslutningene. Det ble stilt absolutte krav til de første punktene, likestillingsperspektivet skulle inn i forvaltningens arbeid. Det er forvaltningens oppgave å gi et godt kvalitativt grunnlaget for politiske beslutninger. Når det gjelder selve vedtakene, blir de fattet av lovgivende og bevilgende myndigheter og ligger utenfor byråkratens myndighet.

Dette programarbeidet er evaluert i rapporten *Jakten på kjønnsperspektivet*. Det er oppsummeringen av den rapporten som inngår i dette heftet.

Integrering av kjønnsperspektivet

Begrepet *mainstreaming* har oppstått internasjonalt, som betegnelse for integrering av kjønnsperspektivet i politikktutforming og offentlig forvaltning. Begrepene *mainstreaming* og *integrering* blir ofte tillagt forskjellig betydning. Barne- og familiedepartementet foretrekker likevel ordet *integrering*, men presiserer at det betyr integrering av et perspektiv i saksbehandling og politikktutforming. Det er ikke begrenset til integrering av kvinner og menn i like stillinger og posisjoner i arbeidslivet. Det dreier seg om en måte å se ting på og bevissthet om at samfunnet består av to kjønn, og at dette skal komme til uttrykk når saker utredes og beslutninger skal fattes.

Barne- og familiedepartementet holder fast ved prinsippet om at likestilling er et aspekt ved all politikk. Målet med vårt likestillingsarbeid er at kjønnsperspektivet skal inngå som en kvalitet ved ethvert godt politisk beslutningsgrunnlag. Det skal etableres faste rutiner som gjør at kvaliteten i arbeidet blir ivaretatt ved utforming av ny politikk, ved forvaltning av allerede vedtatte lover og løpende offentlige tiltak. Integrering av kjønnsperspektivet er en byråkratisk øvelse og kvalitetssikring. En sak er ikke godt nok utredet eller et godt nok beslutningsgrunnlag, hvis den ikke belyser konsekvensene for både kvinner og menn. Det er fortsatt en utfordring å skape forståelse for en slik arbeidsmåte i alle departementene og i utvikling av rutiner for oppfølging. Målet har hele tiden vært at departementene etterhvert selv skal ta ansvaret for likestilling på sine fagområder. Integrering innebærer et desentralisert ansvar, hvor fagdepartementene har blick for likestilling når politikken utformes. Barne- og familiedepartementets har et overordnet ansvar for likestilling og skal koordinere dette arbeidet.

Målet er at arbeidet for likestilling skal bli en integrert del av den ordinære virksomheten i forvaltningen på alle områder. Det innebærer at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med egne likestillingsenheter eller øremerkede stillinger. Faren med en slik organisering er at likestillingsarbeidet kan bli «integrert bort», det vil si at det forsvinner fra agendaen i en travel virkelighet. Det er derfor helt nødvendig å organisere integreringsarbeidet gjennom å etablere rutiner og plassere ansvaret. I en startfase kan en resultatorientert integrering være ganske ressurskrevende.

Barne- og familiedepartementet har ingen direkte instruksjonsmyndighet overfor andre departementer. Vi må derfor utvikle virkemidlene, og handlingsprogrammene har vært et slikt virkemiddel. Departementet vil ikke starte en ny programperiode for integrering av likestillingsperspektivet i politikkområdene. Vi mener tiden nå er moden for at kjønnsperspektivet blir integrert i departementenes ordinære virksomhet.

I arbeidet med å utvikle mer varige rutiner vil departementet ta i bruk noen formelle føringer som ligger i Utredningsinstruksen og ellers satse på nettverk, rapportering og veiledning.

Likestillingspolitisk redegjørelse

En gang i hver stortingsperiode legger likestillingsministeren frem en likestillingspolitisk redegjørelse for Stortinget. Den er et sentralt dokument som både beskriver samfunnsutviklingen med hensyn til likestilling på noen utvalgte områder og gir signaler om regjeringens likestillingspolitikk. Redegjørelsen skal vise at likestilling er relevant på de fleste politikkområdene. Redegjørelsen som ble lagt frem i 1997 belyste kjønnsrelevansen innen inntektspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, utdanningspolitikk, distriktspolitikk, familiepolitikk, helsepolitikk, seksualisert vold og internasjonalt samarbeid. Den neste skal legges frem tidligere i stortingsperioden, nærmere bestemt våren 1999.

Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen pålegger departementene å omtale konsekvenser for likestilling og forelegge aktuelle saker for departementet. Barne- og familiedepartementet har utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen som tar opp spørsmålene om hva en slik konsekvensanalyse er, hvordan den bør gjennomføres, og når likestilling er relevant.

I veilederen heter det at analyser av konsekvenser for likestilling vil si å legge et kjønnsperspektiv til grunn for en utredning av en sak. Kjønnsperspektivet skal sikre at når reformer gjennomføres så skal relevante forskjeller mellom kvinner og menn være kjent, og den skal vise hvordan reformen påvirker forholdet mellom kvinner og menn. Analysen skal vise hvordan og hvorfor kvinner og menn blir påvirket av reformen.

Analyser av konsekvenser for likestilling dreier seg ikke om likestillingspolitiske reformer. Det er andre reformers betydning for likestilling, som f.eks. innen arbeidsliv, utdanning, forskning og helse, som skal analyseres.

I veilederen skisseres noen rutiner, som skal sikre at konsekvensanalysene blir gjennomført. Et viktig første skritt er å avgjøre om en sak har betydning for likestilling. Som en hjelp er det listet opp noen kriterier som kan bidra til å avgjøre i hvilke saker det er relevant å omtale likestilling. Dersom likestilling ikke skal omtales, så bør også den beslutningen tas inn i utredningen. Det bør komme frem at det er gjort en vurdering av og fattet en konklusjon om, at det ikke er nødvendig å foreta en omtale av likestilling.

Dersom likestilling skal omtales, har fagdepartementene plikt til å forelegge saken for Barne- og familiedepartementet, etter at den er utredet og før alminnelig høring gjennomføres. Departementene kan også ta kontakt med Barne- og familiedepartementet tidlig i prosessen, dersom de har behov for å diskutere hvordan konsekvensanalysen kan gjennomføres.

Organisasjonsstruktur

Regjeringen har gitt statssekretærene eller en annen fra politisk ledelse et særlig ansvar for likestilling på sitt departements fagområde. I tillegg er det oppnevnt en ansvarlig fra forvaltningen, og dette utgjør et nettverk for integrering av likestilling på departementenes fagområder.

Nettverket skal samles til et seminar minst en gang i året, hvor de rapporterer om planer og utfordringer i de enkelte departementene. Nettverket står ansvarlig for rapporter om arbeidet med likestilling i departementene. Rapportene kan inneholde oversikter over relevante saker, likestillingspolitiske utfordringer og organiseringen av arbeidet. Det vil gi en oversikt over situasjonen samt en mulighet for diskusjon om politiske mål og utfordringer. Nettverket vil også bli brukt som et faglig forum for formidling av forskningsresultater.

Relevans er et stikkord, og det er ikke alltid like lett eller opplagt å se relevansen for likestilling ved en sak. Dette er ofte en treningssak hvor statistikk er et godt hjelpemiddel. Kartlagte forskjeller mellom kvinner og menn på et politikkområde er en indikasjon på at konsekvensene av politikken trenger nærmere granskning mht til kjønn. Rapportering kan sees som en øvelse i å vurdere likestillingsrelevansen på fagområdene.

Det er også etablert et statssekretærutvalg for likestilling, som ledes av Statsministerens kontor. Utvalgets viktigste oppgave er å styrke samarbeidet over departementsgrensene og drøfte større politiske saker og innspill.

Likestillingsapparatet

Det er etablert et likestillingsapparat, som står til rådighet for hjelp og veiledning.

Likestillingsrådet er nylig omorganisert til et Kompetansesenter for likestilling. De skal nå samlokaliseres med Kilden, som er et dokumentasjonssenter for kvinneforskning. Hensikten er å etablere en kilde til kunnskap og økt kompetanse. Departementene både bør og kan dra nytte av dette miljøet.

Likestillingsombudet skal dele lokaler med Kompetansesenteret og Kilden. Ombudet håndhever Lov om likestilling mellom kjønnene og gir informasjon og veiledning om håndheving av loven.

Likestillingsseksjonen i Barne- og familiedepartementet har et overordnet og koordinerende ansvaret for likestilling. Seksjonen ser det som en sentral oppgave å bidra med veiledning og holde kontakt med departementene.

VEILEDER FOR UTREDNING AV KONSEKVENSER FOR LIKESTILLING

Innledning

Det er Barne- og familiedepartementets erfaring at plikten til å utrede likestillingskonsekvenser og forelegge saken for departementet er for lite kjent. Departementet ser derfor et behov for informasjon om plikten til å foreta en vurdering av hvilke saker som kan ha likestillingspolitiske konsekvenser, hvordan en slik konsekvensanalyse kan gjennomføres, at det bør være en aktiv konklusjon og rutinene mht foreleggelse for barne- og familiedepartementet. Det er behov for bedre avklaringer av prosessuelle rutiner og hva som forventes av innholdet i analysene.

På denne bakgrunn har bfd utarbeidet denne veilederen om omtale av konsekvenser for likestilling.

Plikten til å utarbeide økonomiske og administrative konsekvenser er godt innarbeidet i forvaltningen. Disse analysene forelegges hhv Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Etter at utredningsinstruksen har tatt inn plikten til å utrede konsekvenser på andre fagområder, har flere departementer sett behovet for og startet arbeidet med egne veiledere. Det gjelder f.eks kommunalpolitiske, distriktsmessige- og miljøpolitiske konsekvenser.

Det kan føre til et uoversiktlig system dersom det utarbeides egne veiledere på alle fagområdene som nevnes i utredningsinstruksen. Det er derfor viktig å være klar over at det er utredningsinstruksen som skal legges til grunn, og at en utredning om konsekvenser for likestilling inngår i den ordinære utredningsprosessen. Veilederen er utarbeidet som et supplement, både for å opplyse om plikten til å utrede konsekvenser for likestilling og som en hjelp til gjennomføring av analysen.

Utredningsinstruksen

Når saker har store konsekvenser for likestilling, pålegger utredningsinstruksen fagdepartementene å omtale dette. Valg av virkemidler skal vurderes og saken skal forelegges barne- og familiedepartementet.

Kapittel 2 omhandler plikten til å utrede konsekvenser. Det heter at

2.1 plikten til å utrede konsekvenser

Hver sak skal inneholde en redegjørelse for antatte konsekvenser. Den instans som setter saken i gang sørger for at en slik redegjørelse blir utarbeidet. Økonomiske og administrative konsekvenser skal alltid inngå i redegjørelsen og skal normalt utgjøre en egen del av utredningen.

...dersom forslaget får... Konsekvenser for likestilling eller andre konsekvenser på viktige politikkområder, skal dette omtales.

Det heter også at konsekvensene skal tallfestes så langt som mulig, og at alle forhold av betydning skal klarlegges og vurderes, også alternative virkemidler. Omfang og innhold i utredningen skal avpasses sakens betydning og omfanget av antatte virkninger.

Pkt 3.3.4 tar opp foreleggelse for berørte departementer.

Dersom konsekvensutredningen viser at saken vil medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for andre departementers ansvarsområder eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, (1) skal fagdepartementet legge den frem for disse til vurdering av om konsekvensene er tilstrekkelig utredet.

(1)

Eksempler på dette er at saker med betydning for likestilling ...må forelegges ... For barne- og familiedepartementet.

Konsekvensanalyser

Utredningsinstruksen setter krav til at konsekvensene knyttet til alle offentlige utredninger, tiltak og reformforslag skal utredes. Formålet med en slik utredning er å komme frem til en mest mulig fullstendig og etterprøvbar beskrivelse av virkningene. Det er flere måter å gjennomføre en slik utredning på, og det er ikke krav om spesielle metoder.

I nou 1997:27 nytte-kostnadsanalyser skilles mellom tre ulike analyseopplegg: konsekvensanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse og nytte- kostnadsanalyse. Felles for analyseoppleggene er at de gir en systematisk oversikt over virkningene av det aktuelle tiltaket. De skiller seg imidlertid fra hverandre i hvor langt denne systematiseringen går i retning av å uttrykke de ulike komponentene i en felles verdi.

Konsekvensanalyser som er mest aktuelt mht likestilling, defineres som en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper knyttet til et konkret prosjekt eller en reform. Denne vurderingen gjennomføres for alle komponentene i et prosjekt uavhengig av om de kan verdsettes (i kroner) eller ikke. De andre analyseformene går lenger i forsøket på å beregne kostnader i kroner.

Konsekvensene skal omfatte både kostnader og nytte i offentlig økonomi, i samfunns- livet og i privatsfæren. Det kan dreie seg om betydningen av endringer av både økonomiske forhold og andre rettigheter.

Analyse av konsekvenser for likestilling

Likestilling betyr at kvinner og menn skal ha like muligheter til å realisere sine rettigheter, bidra til politisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling, og nyte godt av resultatene.

Analysen av konsekvenser for likestilling dreier seg ikke om reformer med likestilling

som hovedmål. Det dreier seg om tiltak der andre mål er det primære. Det er reformer bl a innenfor arbeidsliv, utdanningspolitikk, forskning, helse og familie, som skal analyseres.

Kvinner og menn har ulik livssituasjon i samfunnet i dag, både i arbeidslivet og i familien. Det er derfor nødvendig å kartlegge og vurdere hvilke konsekvenser reformer og tiltak har for kvinner og menn for å hindre uheldige og utilsiktede konsekvenser.

En utredning om konsekvenser for likestilling skal klargjøre hvilken betydning en sak har for både kvinner og menn. Den skal også vise om og eventuelt hvordan reformen påvirker forholdet mellom kvinner og menn.

Når skal det gjennomføres en analyse av konsekvensene for likestilling ?

I alle saker som utredes skal det vurderes om de antas å ha betydning for likestilling. Dersom saken omfatter endring av kvinners eller menns livssituasjon, rettigheter eller ressursfordelingen på et område hvor forskjellene mellom kjønnene er stor, skal dette omtales og utredes.

Ikke alle saker har konsekvenser for likestilling. Når en sak antas ikke å ha konsekvenser for likestilling, så bør denne konklusjonen tas inn i teksten. Slike saker kan være administrative reformer, budsjett rutiner, penge- og valutapolitikk, toll, eksport ol. Se forøvrig omtale under siste punkt om prosedyrer og rutiner.

For enkelte saker vil det være enkelt å se likestillingsperspektivet og for andre er det klart at kjønn ikke har noen relevans. I tillegg vil det alltid være saker som krever en noe nærmere vurdering av om likestilling er relevant. Her er det satt opp noen kriterier som kan være nyttige når relevansen for likestilling i en sak skal vurderes.

Kriterier for hvilke saker det er relevant å omtale likestilling:

- reformer rettet mot en eller flere målgrupper

Når en reform er rettet mot bestemte målgrupper i befolkningen vil dette ofte innebære ny fordeling av ressurser. Virkeligheten har ofte en kjønnsdimensjon og ressurser er ofte ulikt fordelt mellom kvinner og menn. Det vil derfor være relevant å vurdere reformer rettet mot spesielle grupper av befolkningen med hensyn til likestillingskonsekvenser.

- tiltak /reformer på samfunnsområder hvor kvinner og menn er forskjellige.

Når en sak berører et område hvor det er store forskjeller mellom kvinner og menn, er det relevant å gjennomføre en konsekvensanalyse. Det er nødvendig å ta utgangspunkt i en beskrivelse av samfunnsmessige forhold som forskjeller i rettigheter, fordeling av ressurser, ulike posisjoner, og representasjon.

-saker som berører forholdet mellom det offentlige og privatsfæren

Tiltak / reformer som endrer forholdet mellom familien og offentlig sektor kan ha likestillingsrelevans, enten det dreier seg om rettigheter, tiltak, økonomiske overføringer eller utvikling/ endring av offentlige tjenester.

-saker som berører reproduksjon, fødsel, omsorgsarbeid mm

Tiltak / reformer som berører dette området må antas å ha likestillingspolitiske konsekvenser. Dette omfatter lovgivning, offentlig helse - og tjenestetilbud, og foreldres rettigheter for arbeidstakere.

- kjønns spesifikke reformer

Tiltak / reformer som rettes mot det ene kjønn skal også konsekvensutredes. Slike reformer kan f eks være tiltak som er rettet mot det ene kjønn for å rette opp en ulikhet og skape større likestilling. Det forekommer også at det settes i verk kjønns-spesifikke reformer for å oppnå en samfunnsmessig gevinst, som eks kvinnetiltak som et regionalpolitisk virkemiddel eller tiltak for å få menn til å velge omsorgsykker. Konsekvensene for både kvinner og menn må omtales i slike saker.

- sektorer som er særlig relevante

På noen sektorer er relevansen for likestilling åpenbar, og de har tradisjonelt drevet et viktig likestillingspolitisk arbeid. Det gjelder sektorer som utdanning, arbeidsliv og bistandspolitikk. Andre relevante sektorer er helse og sosialpolitikk, distriktspolitikk, næringspolitikk, samferdsel og lovreguleringer som i praksis får konsekvenser for nesten bare menn eller nesten bare kvinner.

Innholdet i analysene

Valg av metode og datagrunnlag for konsekvensutredningen og omtalen av likestilling vil variere med hvilken sak og type utredning det dreier seg om. Omfanget og innholdet i analysene må tilpasses saken og en vurdering av virkningene.

Integrering og / eller egen omtale av likestilling

I saker der likestillingsmessige konsekvenser skal utredes, bør omtalen av likestilling inngå fortløpende som en integrert del av utredningsarbeidet. En bør unngå at vurderinger av betydningen for likestilling utgjør en isolert appendiks til slutt. Det er den integrerte analysen som skal ligge til grunn for en avveiet konklusjon og den spesifikke omtalen av likestilling.

Kvantitative og kvalitative analyser

I utredningen av konsekvensene for likestilling er det nødvendig å vurdere hva som er hensiktsmessig å kvantifisere, og hva som bør håndteres ut fra kvalitative vurderinger. Konsekvensene bør så langt som mulig tallfestes, men kvalitative beskrivelser og resonnementer kan også være tilstrekkelig og nyttig.

Et viktig element i konsekvensanalysene er kjønnsoppdelte data i beslutningsgrunnlaget. Variabelen kjønn bør tas inn i alle analyser, i tabeller både i grunnlagsmaterialet og i analysene.

Erfaringene viser at kvantitative analyser tillegges større vekt og oppmerksomhet enn kvalitative vurderinger. Kvantitative beregninger kan være sentrale innspill i kvalitative vurderinger. Konsekvensanalysene og omtale av betydningen for likestilling vil ofte være en kombinasjon av ulike metoder.

Konsekvensene for kvinner og menn skal analyseres nærmere

En konsekvensanalyse omfatter en systematisk vurdering av konsekvensene av reformen for kvinner og menn. Utredningen bør gi en samlet vurdering med utgangspunkt i målet om like muligheter, rettigheter og plikter for kvinner og menn. Omfanget av konsekvensene skal beskrives og omfatte omtale av positive og negative, og kort-siktige og langsiktige konsekvenser.

Alternative løsninger skal utredes

Tiltak som kan redusere uheldige konsekvenser, bør beskrives. Når likestillingshensyn er utredet, bør dette sammenholdes med andre konsekvenser. I en slik diskusjon kan forslag som kan hindre uheldige konsekvenser for likestilling trekkes inn og alternative måter å gjennomføre reformen på skal beskrives. Det vil si at forslag om hvordan uheldige likestillingsmessige konsekvenser kan unngås bør utredes.

Indirekte effekter er viktig i en likestillingsanalyse.

Effekten av en reform for kvinner og menn er ofte indirekte, fordi reformen utformes kjønnsnøytralt, men iverksettes i et samfunn hvor det er forskjeller i kvinners og menns livssituasjon. Indirekte effekter kan derfor være viktige. Det er nødvendig å få frem hvilke konsekvenser reformen får for kvinner i deres situasjon og for menn i den situasjonen menn befinner seg i. Bl a må reformer i opptjente trygderettigheter analyseres både ut fra kvinners og menns tilknytning til lønnet arbeid.

Eksempler på indikatorer

Indikatorer brukes til å beskrive virkningene og analysere betydningen av en sak for kvinner og menn, og for likestilling. Listen er ikke utfyllende, men viser hvilke faktorer som kan brukes i en analyse.

Sysselsetting

Utdanning

Familieøkonomi

Individuell inntektsutvikling

Deltakelse på ulike samfunnsområder

Helse

Bosettingsmønster

Indikatorerne kan brukes til å spørre om hvilken betydning en reform har for familieøkonomien? Har den betydning for sysselsetting og inntektsutvikling?

Prosedyrer og rutiner for konsekvensutredning og omtale av likestilling.

Før en sak utredes er det nødvendig å vurdere om saken kan få store konsekvenser for likestilling og om det skal gjennomføres en konsekvensanalyse.

Fagdepartementene bør konkludere med om likestilling skal omtales eller ikke. Dersom det er tvil, ser en gjerne at bfd kontaktes.

Dersom likestilling ikke utredes fordi det ikke ansees som relevant i forhold til saken, bør dette være en konklusjon basert på en aktiv vurdering.

Dersom konsekvensutredningen viser at saken vil medføre vesentlige konsekvenser for likestilling, skal fagdepartementet legge saken frem for bfd. Denne foreleggelsen skal skje etter at konsekvensanalysen er gjennomført og før alminnelig høring gjennomføres.

Saken kan også om ønskelig forelegges på forhånd med en plan for hvordan konsekvensanalysen skal gjennomføres. Fordelen med en forhåndsvurdering er at bfd tidlig i arbeidet kan gi tilbakemelding til fagdepartementet.