



BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

# Utredning av konsekvenser for likestilling

Mars 1999



# 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 Barne- og familiedepartementet 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, <sup>(1)</sup> skal fagdepartementet legge den frem for disse til vurdering av om konsekvensene er tilstrekkelig utredet.*

*<sup>(1)</sup> 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.

Analyser 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 omsorgsyrker. 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 Barne- og familiedepartementet 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 Barne- og familiedepartementet. 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 Barne- og familiedepartementet tidlig i arbeidet kan gi tilbakemelding til fagdepartementet.