

## Om Værktøjet

### Lov om ligestilling af kvinder og mænd

§ 4. Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.

Ligestillingslovens formål er at fremme ligestilling af kvinder og mænd. Det betyder kort fortalt, at kvinder og mænd skal have lige muligheder og lige indflydelse i alle dele af samfundet. Udgangspunktet for loven er kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at bekæmpe kønsdiskrimination, både når den er direkte og indirekte.

Ligestillingsloven slår fast, at offentlige myndigheder skal indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Værktøj til ligestillingsvurdering af indstillinger om beslutninger i byråd og kommunalbestyrelser skal gøre det lettere at omsætte lovens krav til konkrete aktiviteter i kommunen.

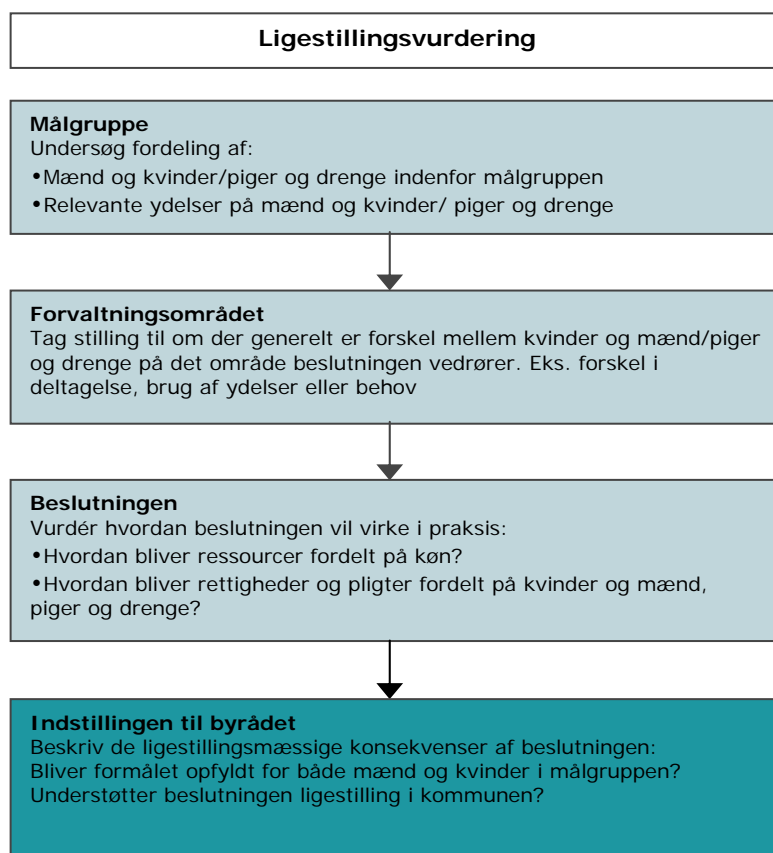
Værktøjet giver indblik i, hvad det betyder, at **ligestillingsvurdere beslutningsforslag**. Det præsenterer en **procesmodel**, der skal give overblik over de opgaver, der typisk indgår i en ligestillingsvurdering. Desuden gives der svar på, hvorfor det er relevant at ligestillingsvurdere beslutningsforslag. Værktøjet introducerer til brug af **data og statistik, og der er gode råd til** at understøtte et effektivt og fremadrettet arbejde med at ligestillingsvurdere.

Værktøjet vejleder at afdække **målgrupper** for en beslutning. Det giver råd om det **forvaltningsområde** beslutningen retter sig mod, og hvordan man undersøger generelle forskelle mellem mænd og kvinder, drenge og piger. Det bliver også beskrevet, hvordan man bruger de oplysninger, der er samlet til at ligestillingsvurdere selve **beslutningsforslaget**. Endeligt er der en række tips til at skrive **indstillingen**.

## Hvad er kønsmainstreaming af beslutninger?

At kønsmainstreame beslutninger betyder, at man indtænker køn og ligestilling i beslutningsforberedende arbejde. Det vil sige, at man ligestillingsvurderer indstillingerne og undersøger, hvad de endelige beslutninger i praksis vil betyde for ligestilling mellem mænd og kvinder i kommunen. Kønsmainstreaming er således en vej til at fremme lige muligheder og frie valg for mænd og kvinder, og samtidig styrke kvaliteten af kommunens beslutninger.

Procesmodellen illustrerer arbejdsgangen, når man skal ligestillingsvurdere et beslutningsforlag:



## Hvorfor kønsmainstreame beslutninger?

Ligestilling er ligeså meget et ressourcspørgsmål som et retfærdighedsspørgsmål. I et moderne demokratisk samfund er der brug for både kvinder og mænds engagement og indsats. Ved at give lige muligheder til begge køn, skabes de bedste rammer for, at de menneskelige ressourcer kan komme til udfoldelse.

På stort set alle forvaltningsområder, er der forskel på mænd og kvinder, piger og drenges muligheder, vilkår og behov. Fra rygevaner til karrierevalg – kønnet betyder noget. Af den grund påvirker den samme politiske beslutning ofte de to køn forskelligt. Det er ikke et ligestillingsproblem i sig selv, men det kan det meget let blive, hvis beslutninger blindt bygger på vanetænkning og traditionelle forestillinger om køn. At ligestillingsvurdere betyder, at kommunen er bevidst om kønsaspektet. Kommunen undersøger således hvilke borgere, der har fordele og ulemper ved en beslutning. Kommunen sørger også for at oplysninger om køn indgår i beslutningsgrundlaget.

Ligestillingsvurderinger indikerer, om det, kommunen planlægger at bruge tid og kræfter på, vil virke lige godt på mænd og kvinder. Derved får kommunen et mere oplyst grundlag for at træffe beslutninger. Det gavner både ligestillingen og kvaliteten af de enkelte ydelser, og det giver en større sikkerhed for, at alle borgere bliver mødt med de rigtige tilbud.

Ligestillingsvurderinger udfordrer vanetænkning om køn, fordi fakta erstatter forestillinger og forventninger. Det betyder, at man kan få nogle overraskelser selv på områder, man kender godt. Det er linkene eksempler på:

Mænd har lettere ved at få erstatning for en arbejdsskade

Kvinder får mest ud af satspuljemidler til ældre?

Det især er ældre kvinder over 65, der dør på grund af brand i hjemmet?

## Om at bruge data og statistik

Det er ikke muligt at opstille præcise regler for, hvordan man vurderer om en beslutning fremmer eller hæmmer ligestilling af kvinder og mænd. Statistik kan give et fingerpeg, men også her skal man være forsigtig. En skæv fordeling er ikke i sig selv et udtryk for ulighed. En lige fordeling er ikke automatisk et udtryk for ligestilling. At kvinder og mænd fordeler sig ligeligt i datasættet er ikke det samme som, at kvinder og mænd reelt har samme muligheder inden for området.

I de fleste kommuner er det noget forholdsvis nyt at arbejde systematisk med køn og ligestilling. Det kan betyde, at der ikke umiddelbart er statistik, man kan trække på, og at man skal i gang med lidt af et pioner-arbejde. Derfor er det en fordel, at chefer og andre, der kan gøre arbejdet lettere bliver involveret.

Et godt sted at starte er med statistikfunktionerne i egen forvaltning og for kommunen som helhed. Tjek eksempelvis de tal kommunen leverer til Danmarks statistik, Velfærdsministeriet og andre offentlige myndigheder. Måske er der oplysninger, der er relevante, og som forholdsvis let kan kønsopdeles. En anden mulighed er at kontakte andre kommuner. Det kan være at de har data, der kan give viden i relation til det beslutningsforslag, der aktuelt skal vurderes.

Data og statistik kan søges i diverse statistikbanker og institutioner. Er det ikke muligt at tilvejebringe de relevante data, søg da f.eks. i de andre nordiske lande for at få et praj om, hvordan området ser ud i de lande, Danmark plejer at sammenligne sig med.

Der er flere oplysninger om at arbejde med kønsopdelte data og statistik i Ligestillingsafdelingens [dataværktøj](#).

Kønsopdelte data findes i Danmarks Statistik. Danmarks Statistik råder over en stor mængde persondata, hvoraf langt hovedparten er opdelt på køn. Danmarks Statistiks databank [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk) er en vigtig vej til gratis statistik. Det kræver dog lidt øvelse at finde data i statistikbanken. Derudover fremstiller Danmarks Statistik, mod betaling, statistik, som er skræddersyet aktuelle behov

Ligestillingsafdelingen har i samarbejde med Danmarks Statistik oprettet en ny hjemmeside med en række af de væsentligste statistikker om kvinder og mænd. Oplysningerne er samlet i en lettilgængelig database, som løbende bliver opdateret. Blandt de overordnede temaer på hjemmesiden er befolkning, sundhed, arbejds- og familieliv, kriminalitet og ledelse [www.dst.dk/ligestilling](http://www.dst.dk/ligestilling).

## Gode råd om at organisere arbejdet

Fremtiden byder på en række opgaver, der ikke kan løses uden at tænke ligestilling - At få kvinder og mænd til at tænke mindre traditionelt, når de vælger jobs, så de flaskehalse, der er på grund af det kønsopdelte danske arbejdsmarked, forsvinder, - At fastholde flere unge mænd i uddannelse, så de får større mulighed for en god fremtid, - At nedbryde kønsrelaterede barrierer for integration, så etniske minoriteter får større adgang til og mulighed for at deltage i samfundslivet. Således er ligestilling en del af et fremadrettet og effektivt kommunalt arbejde, der sikrer at alle borgere bliver mødt med høj kvalitet og god service.

Det er kommunens ledere, der skal gå foran, når det handler om at føre ligestilling ud i livet. Det sker ikke af sig selv. Ligestilling er en vedvarende proces, hvor medarbejderne skal handle og træffe beslutninger, der styrker kvinder og mænds lige muligheder.

### Start arbejdet tidligt

Jo tidligere ligestillingsvurderingen bliver foretaget, jo bedre bliver beslutningen. Når indstillingen bliver skrevet er der ofte blevet nikked til beslutningsforslaget forskellige steder i systemet. Derfor kan det være vanskeligt at ændre et beslutningsforslag, selvom det forstærker skævheder mellem mænd og kvinder. Ligestilling og køn skal være inde i billedet allerede i den indledende fase af arbejdet. Hvis det ikke er sket, så er det dog aldrig for sent at foretage en ligestillingsvurdering. Det vil under alle omstændigheder give brugbar viden og læring til næste gang.

### Styrk processer og metode

Der er ingen grund til, at kommunen bruger ressourcer på at opfinde den dybe tallerken igen og igen. Medarbejderne kan lære af hinanden ved at videndele om ligestillingsvurderinger af beslutningsforslag. Videndeling kan blandt andet understøttes ved, at de bedste indstillinger bliver tilgængelige gennem journalsystem eller intranet.

Udvikling af processer og metoder er også en vej til at optimere arbejdet med at ligestillingsvurdere. På møder kan man sørge for jævnlige diskussioner af indstillingerne. Det kan også være en god ide at beskrive og vurdere kommunens sagsgange. Dermed bliver det synligt, hvordan ligestillingsvurderinger kan indgå i det almindelige arbejde med at forberede byrådets beslutninger.

Ligestillingsvurdering bør indarbejdes i de rutiner og procedurer, der er for at forberede byrådets beslutninger herunder kvalitetskontrollen af den enkelte indstilling. Ligestillingsvurdering af lovforslag.

### Ansvarsfordeling

Det overordnede ansvar for, at der bliver arbejdet med ligestilling er hos kommunens politiske og administrative ledelse. Det er kun ledelsen, der kan sikre, at der er de nødvendige personale- og tidsmæssige ressourcer til, at kommunen kan arbejde systematisk med ligestilling. Det vil sige, at viden bliver bredt ud i alle dele af organisationen, og at procedurer og retningslinier opdateres svarende til ny viden på området.

Der bør være viden og redskaber indenfor køn og ligestilling i de enkelte forvaltninger såvel som i de tværgående og koordinerende funktioner.

Det er de enkelte forvaltninger, der har den specifikke viden om fag områderne. Derfor er det fagforvaltningerne, der bedst kan se, hvordan køn og ligestilling indgår det daglige arbejde. Fagforvaltninger bør derfor have ansvaret for, at der er taget stilling til ligestillingsspørgsmål allerede i de indledende faser af beslutningsarbejdet. Det er også fagforvaltningerne, der

skal sørge for at kommunens beslutningstagere får kendskab til de konkrete udfordringer i forhold til ligestilling.

## Kønsmainstreaming

### - Den indledende relevanstest

Det er relevant at ligestillingsvurdere de fleste beslutninger. Det er der to grunde til:

1. Kønnen spiller en rolle på utrolig mange områder. På alt fra gennemsnitlig levealder til brug af offentlig vej og park har det en betydning, om man er kvinde eller mand.
2. Den samme politiske beslutning kan ofte påvirke de to køn meget forskelligt.

Første tommelfingerregel er, at hvis beslutningen retter sig mod en gruppe af borgere, så bør der foretages en ligestillingsvurdering. Det er underordnet om det primært er mænd eller kvinder, der bliver påvirket af beslutningen. I begge tilfælde er ligestillingsvurderingen relevant.

Anden tommelfingerregel er, at ligestillingsvurdering er relevant, hvis indstillingen vedrører individuelt fastlagte ydelser, hvor kommunen har et stort råderum til at fastlægge serviceniveauet.

Det lyder simpelt, og det er det også. Alligevel er det en god ide at foretage en indledende "relevanstest", før man går i gang med selve ligestillingsvurderingen. Det skyldes, at der ved nogle aktiviteter kun vil være en begrænset effekt ved at foretage en ligestillingsvurdering. Det gælder eksempelvis beslutninger om kloakering, vedligeholdelse af vejnettet etc. Det samme er tilfældet i forhold til lovbundne ydelser, hvor kommunen kun har stærkt begrænsede muligheder for at ændre serviceniveauet.

Første fase i arbejdet med at ligestillingsvurdering er relevanstesten, hvor man undersøger om indstillingen har væsentlige kønsaspekter. Her er data og statistik vigtig, samt de rigtige **dataværktøjer**. Mindst ligeså vigtigt er det at stille de rigtige spørgsmål:

1. Hvem er målgruppen for beslutningsforslaget, og vil forslaget påvirke hverdagen for andre end målgruppen?
2. Er der forskel på kvinder og mænds vilkår og tilværelse på dette område, og hvordan gør det sig gældende (er der forskellige rettigheder, normer, deltagelse mv.)?

Hvis der kan svares "ja" til et af spørgsmålene, så er der brug for en ligestillingsvurdering.

### - Om at afdække målgruppen

Med relevanstesten er det første skridt taget i forhold til at afdække målgruppen. Næste skridt er at gå videre med spørgsmålene:

1. Hvem er målgruppen?
2. Hvilken gruppe af borgere bliver berørt af en eventuel beslutning?

Er det ikke sket i forbindelse med relevanstesten, så er det nu målgruppen og den bredere gruppe af borgere skal opdeles på mænd og kvinder, piger og drenge.

Hvis beslutningen for eksempel handler om behandling af alkoholmisbrug, er den primære målgruppe misbrugerne. Det vil derfor være relevant at få statistik, der viser fordelingen af mandlige og kvindelige alkoholmisbrugere. Derefter kan man undersøge, om der er kønsforskelle, der har betydning for behandlingen. Eksempelvis forskelle i mandlige og kvindelige misbrugeres tilknytning til arbejdsmarkedet, netværk, boform, udsathed for psykisk sygdom etc.

Alkoholproblemer påvirker en misbrugers familie, og øger deres risiko for at få psykiske og sociale problemer. Familie og andre nære pårørende kan samtidig understøtte effekten af en misbrugsbehandling. Det vil derfor være nærliggende at inddrage netværket i den alkoholrelaterede indsats. Før kommunen træffer en beslutning herom, bør kønsfordelingen blandt de nære pårørende undersøges. Når man har kønsfordelingen blandt pårørende på plads, er det muligt at besvare spørgsmål som:

- Bliver mandlige og kvindelige pårørende inddraget på lige fod i behandlingen af misbrugere, eller er det ene køn overrepræsenteret? Bør det være anderledes?
- Appellerer Kommunens støtteforanstaltninger for pårørende til både kvinder og mænd, drenge og piger, og er resultaterne de samme? Bør det være anderledes?
- Bruger kommune samme mængde ressourcer på tilbud til mandlige og kvindelige pårørende.

Detaljeret statistik kan fortælle meget præcist om en ydelse eller service fungerer effektivt. Men husk; Det er ikke tallene alene, der giver kvalitet. Det er, hvor god man er til at fortolke tallene, der gør det. Statistik har størst værdi, når det bliver sat i spil af faglig viden. Derfor bør man bruge sine egne erfaringer på området. Og stille spørgsmål som: Kan der være gennemsnitstal, der dækker over kønsforskelle? Er der andre forhold, der har betydning for kønsfordelingen i målgruppen. Er der eksempelvis en visiteringsmekanisme et andet sted i systemet eller noget andet, der påvirker tallene?

Et eksempel er en undersøgelse af en kommunens ressource-forbrug til genoptræning efter hofteoperationer. Undersøgelsen viser, at kommunen bruger forholdsmæssigt flere ressourcer på at genoptræne kvinder end mænd. Alligevel kan man ikke umiddelbart konkludere, at kommunen har et ligestillingsproblem på området. Resultatet kan skyldes, at mænd ikke får de samme muligheder som kvinder. Resultatet kan også hænge sammen med, at kvinder lever længere, og dermed bliver hofteopereret i en alder, hvor genoptræning er meget omkostningstung.

Hvis det beslutningsforslag, der arbejdes med handler om en eksisterende ydelse eller service, skal man stille spørgsmålet "Hvem har hidtil brugt denne ydelse?" Generelle svar som "skoleelever", "arbejdssøgende" eller "pensionister" er ikke tilstrækkeligt. I stedet bør man undersøge de muligheder, der er for at få statistik og data til at belyse kønssammensætningen. Det kan eksempelvis være i form af procenttal, der viser det samlede antal brugere opgjort på mænd og kvinder. Det kan også være faktiske tal, der viser antallet af mænd og kvinder, der benytter et tilbud eller en service.

Hvis beslutningen handler om en ny ydelse eller service, så undersøg det materiale, der er på beslægtede områder. Når man ser på kønsforskelle er

der tit tale om tendenser og ikke enkeltstående tilfælde. Derfor kan det give god mening at bruge data fra andre områder, hvis indstillingen handler om en helt ny ydelse eller service.

Ligestillingsvurderinger bør altid bygge på tal og statistik. Der er stor forskel, de statistikfunktioner, der findes i de enkelte kommuner. I realiteten kan man derfor stå i en situation, hvor der kun i begrænset omfang er adgang til data. I den situation må man være kreativ og bruge de muligheder, der er for at få oplysninger om kønssammensætningen. Eksempelvis kan man spørge de medarbejdere, der er tæt på brugerne, hvad deres indtryk er. Hvis man ikke kan få relevant statistik om målgruppen, bør det fremgå af indstillingen, at der er et behov for øget dokumentation på området.

#### – Om at undersøge området

For at få indblik i om mænd og kvinder har lige muligheder, skal man vide, hvordan kvinder og mænd generelt fordeler sig indenfor det forvaltningsområde, indstillingen vedrører. Ofte er det muligt selv at generere CPR-baseret data, eller alternativt at få statistikfunktionen i kommunen til at gøre det.

Man skal altid stille sig selv spørgsmålet om dataene er retvisende. Værdien af statistisk materiale afhænger helt af om den, der bruger statistikken er i stand til at fortolke tallene korrekt.

Hvis der mangler kendskab til et område, bør man hente viden fra dem, der arbejder med det til dagligt. Det kan hjælpe med at indkredse, hvilke statistiske oplysninger, der skal hentes ind, eller med at tolke data, der allerede har hentet.

Grundlæggende handler det om at foretage en helhedsvurdering af området, og at gøre ligestillingsudfordringer synlige. Omdrejningspunktet er statistik og viden, der belyser:

- Kvinder og mænds præferencer og ønsker - bruger mænd og kvinder de samme ydelser, services og tilbud? Er der kønsbestemte mønstre i forhold til brug af tilbud?
- Kvinder og mænds behov og muligheder - er der noget der medfører forskellige behov eksempelvis boligform, økonomi, forsørgerrolle, uddannelse, udsathed for kriminalitet etc.
- Kvinder og mænds rettigheder og forpligtelser - ret og pligt er normalt ikke knyttet til køn, men til en livssituation – sygdom, ledighed, forsørgerrolle. Ses der i den forbindelse en overhyppighed af det ene køn.
- Kultur og normer – er der bestemte forventninger til mænds og kvinders adfærd på området

#### – Om at vurdere beslutningen

Når oplysningerne om målgruppen og forvaltningsområdet er på plads, kan indstillingen vurderes. De forskellige oplysninger, der er tilvejebragt i løbet af processen bør vise, om beslutningen understøtter ligestilling af kvinder og mænd. Det vil sige om den endelige beslutning vil være lige nyttig for kvinder og mænd, drenge og piger, og om det er i overensstemmelse med beslutningsforslagets overordnede formål.

Endeligt skal der tages stilling til om beslutningen er forenelig både med lovens:

- Krav om at offentlige myndigheder skal arbejde for ligestilling
- Forbud mod indirekte og direkte kønsdiskrimination.

Direkte diskrimination er let at få øje på. Det handler om, at det ene køn synligt bliver stillet dårligere. Et eksempel er en mand, der efter barselsorlov går glip af en forfremmelse med begrundelsen "rigtige mænd ikke tager barselsorlov"

Indirekte diskrimination bliver ikke set så let. Det sker eksempelvis, når tilsyneladende neutrale bestemmelser, kriterier eller praksis påvirker det ene køn ugunstigt.

Følgende tjekspørgsmål kan være en hjælp til at ligestillingsvurdere et beslutningsforslag.

- Vil beslutningen ændre muligheder og vilkår for kvinder og mænd, drenge og piger på det pågældende forvaltningsområde? Hvordan?
- Hvordan vil beslutningen påvirke kvinder og mænd, piger og drenge i målgruppen? Er der væsentlige forskelle?
- Vil beslutningen påvirke kvinder og mænd, piger og drenge udenfor målgruppen i væsentlig grad? Hvordan?
- Hvordan vil beslutningen påvirke kvinders og mænds, pigers og drenges adgang til - pasning, skolegang, rådgivning, job, uddannelse, kultur, fritid, sundhed, omsorg, sociale tilbud, bolig, økonomi, miljøaktiviteter, information, vejledning og rådgivning?

### – Om at skrive indstillingen

Opgaven er kortfattet og præcist at beskrive de ligestillingsmæssige konsekvenser af beslutningen for kommunalbestyrelsen. Herunder om formålet med beslutningen er opfyldt for både for mænd og kvinder, piger og drenge i målgruppen. Ligeledes skal man gøre klart om beslutningen understøtter ligestilling i kommunen. Husk at vurderinger skal dokumenteres, så sørg for at referere til relevante analyser, statistik og data.

Indstillingen skal naturligvis tilpasses de beslutningsprocedurer og skabeloner, der bliver brugt i den enkelte kommune. Generelt er der dog en række elementer, der med fordel kan indgå i indstillingen:

#### Formål

Harmonerer beslutningens formål med resultaterne af ligestillingsvurderingen. Er alt ok? Eller vil der i praksis opstå utilsigtede skævheder og uligheder mellem køn. Husk at tænke udenfor boksen!

Hvis kommunen eksempelvis ønsker, at alle borgere skal blive bedre til at genbruge, bør den indtænke køn, når der skal etableres genbrugsstationer. Det skyldes, at der typisk er store kønsforskelle, når det handler om at blive motiveret til at handle mere miljøbevidst.

Et andet eksempel er lektietilbud til unge. Hvis det ikke er tænkt ind, at skolearbejde ofte ikke er statusgivende blandt drenge, kan man i praksis afskære sig fra en del af de potentielle brugere.

#### **Målgrupper**

Hvordan er kønsfordelingen? Retter beslutningen sig i realiteten mod begge køn eller primært mod det ene.

#### **Forvaltningsområdet**

Hvad er de hidtidige erfaringer på området? Hvilket køn bruger ydelserne, deltager aktivt etc.? Brug statistik og data til at underbygge og dokumentere overvejelser.

#### **Beslutningen**

Kan implementering af beslutningsforslaget i praksis føre til, at mænd og kvinder, piger og drenge får forskellige muligheder, behov og vilkår eller ulige adgang til ressourcer.?

#### **Konklusion**

Vil beslutningen i praksis understøtte eller være en barriere for ligestilling i kommunen, eller har beslutningen hverken positive eller negative konsekvenser for ligestilling mellem mænd og kvinder, piger og drenge?

#### **Konsekvenser**

Hvis ligestillingsvurderingen har ændret grundlaget for beslutningen, bør det fremgå, hvordan der bør handles i forhold til de nye oplysninger?