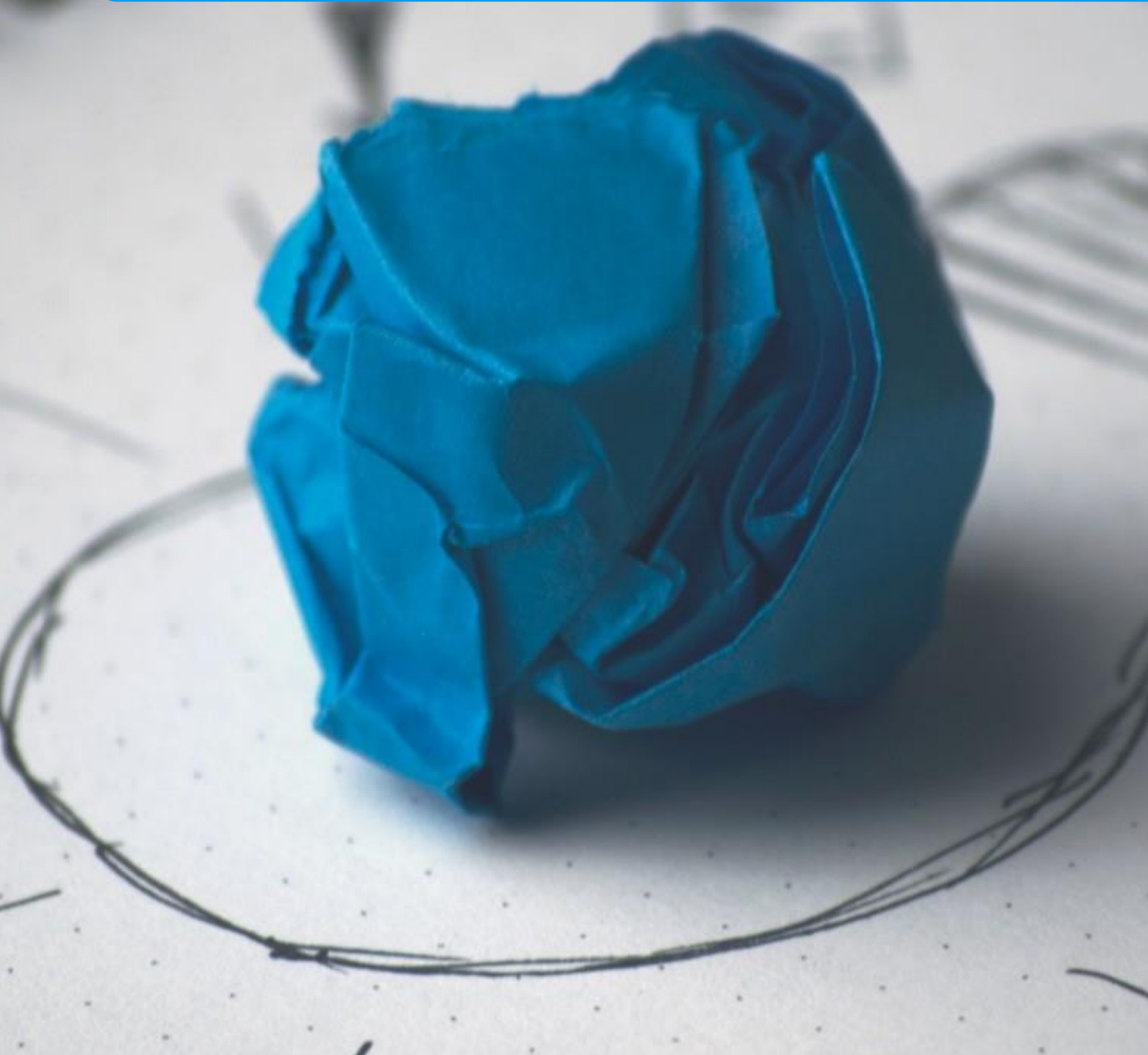


Til
Udenrigsministeriet, Ligestillingsafdelingen

Dokumenttype
Rapport

Dato
November 2018

FORENKLING OG AFBUREAUKRATISERING AF LIGESTILLINGSREDEGØRELSE



INDHOLD

1.	Resumé	1
2.	Indledning	6
2.1	Baggrund og formål med undersøgelsen	6
2.2	Ligestillingsredegørelsernes formål	6
2.3	Vigtige begreber	7
2.4	Metode og datagrundlag	8
2.5	Læsevejledning	9
3.	Offentlige myndigheders arbejde med ligestilling	10
3.1	Institutionernes organisering af arbejdet med ligestilling	10
3.2	Fokus på ligestilling i kommuner, regioner og statslige institutioner	13
4.	Relevans og anvendelighed af ligestillingsredegørelserne i den nuværende form	16
4.1	Indberetning af redegørelserne	16
4.2	Oplevelse af relevans og anvendelighed	17
5.	Muligheder for at forenkle ligestillingsredegørelserne og gøre dem mere relevante og anvendelige	23
5.1	Overordnede anbefalinger	23
5.2	Anbefalinger vedrørende ligestillingsredegørelsernes indhold	25
5.3	Anbefalinger vedrørende formidling af ligestillingsredegørelsernes resultater	27
5.4	Øvrige perspektiver	29

1. RESUMÉ

Rambøll Management Consulting (Rambøll) har i efteråret 2018 gennemført en undersøgelse af mulighederne for at afbureaukratisere og forenkle ligestillingsredegørelserne samt gøre dem mere anvendelige og vedkommende for kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioner. Undersøgelsen er gennemført på opdrag fra Ligestillingsafdelingen i Udenrigsministeriet.

Ligestillingsredegørelserne er en opfølgning på ligestillingslovens § 4, som fastslår, at offentlige myndigheder inden for deres område skal arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Ligestillingslovens § 5 og § 5 a omhandler ligestillingsredegørelserne, idet det fremgår, at kommuner, regioner samt ministerier, statslige institutioner og virksomheder med mere end 50 ansatte er forpligtet til at udarbejde en redegørelse om ligestilling hvert andet år. De nuværende ligestillingsredegørelser omhandler de offentlige myndigheders ligestillingsindsats på personaleområdet og i forhold til kerneydelserne.

I 2018 gjorde seks kommuner og en region brug af udfordringsretten til at udfordre ligestillingsredegørelserne med henblik på en forenkling og afbureaukratisering. Det er på denne baggrund, at regeringen ønsker at undersøge mulighederne for at gentænke ligestillingsredegørelserne, så de bliver mere enkle og mere vedkommende fra de offentlige myndigheders perspektiv, samtidig med, at de fortsat kan anvendes til at monitorere og følge udviklingen i myndighedernes ligestillingsindsats.

Formålet med undersøgelsen er at tilvejebringe viden, som kan bidrage til at gentænke ligestillingsredegørelserne og til konkrete forenklinger, der samtidig gør ligestillingsredegørelserne mere anvendelige og vedkommende for kommuner, regioner og staten. Undersøgelsen belyser fire undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan er myndigheders arbejde med ligestilling organiseret, og hvilke særlige fokuspunkter er der på personaleområdet og i forhold til kerneydelser?
- Hvilken betydning har arbejdet med og resultaterne af ligestillingsredegørelserne for de offentlige myndigheders ligestillingsindsats?
- Hvilke muligheder er der for at forenkle og afbureaukratisere ligestillingsredegørelserne, samtidig med, at redegørelsernes overordnede formål om monitorering af ligestillingsindsatsen indfries?
- Hvilke muligheder er der for at gøre ligestillingsredegørelserne mere vedkommende og anvendelige for de offentlige myndigheder, samtidig med, at redegørelsernes formål om monitorering indfries?

Nedenfor præsenteres hovedpointer vedrørende de fire undersøgelsesspørgsmål, som belyses i rapporten. Den viden, som er resultatet af undersøgelsen, er tilvejebragt gennem en inddragende proces, hvor repræsentanter for 22 kommuner, tre regioner og ni statslige myndigheder og institutioner først bidrog med viden og perspektiver i kvalitative dybdeinterviews. Herefter deltog repræsentanter for ni kommuner, tre regioner og fire statslige myndigheder og institutioner i workshops med det formål at udvikle konkrete forslag til hvordan ligestillingsredegørelserne kan gøres mere enkle, anvendelige og vedkommende.

Hvordan er myndigheders arbejde med ligestilling organiseret, og hvilke særlige fokuspunkter er der på personaleområdet og i forhold til kerneydelser?

Hovedparten af kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioner i undersøgelsen er kendetegnet ved en decentral organisering af arbejdet med ligestilling. Denne organiseringsform

indebærer, at der ikke er en fast forankret og tværgående organisering af ligestillingsindsatsen på personaleområdet eller i forhold til kerneydelser. Derfor opstår initiativer til at fremme ligestilling udelukkende i den enkelte forvaltning, institution eller virksomhed, og erfaringer med enkeltstående initiativer deles typisk ikke på tværs af myndighedens enheder.

En mindre del af kommunerne og de statslige institutioner og myndigheder samt en region i undersøgelsen har en eller flere faste medarbejdere, som har opgaven med at behandle ligestillings-spørgsmål og koordinere samarbejde om ligestillingsindsatsen som en del af deres arbejdsopgave. Hvor højt ligestillingsindsatsen prioriteres i myndigheder med denne organiseringsform afhænger af det ledelsesmæssige fokus på ligestilling.

Endelig er enkelte kommuner i undersøgelsen kendetegnet ved en central organisering af ligestillingsindsatsen, idet der er nedsat et fast ligestillingsudvalg, som løbende har fokus på ligestillings-spørgsmål.

Undersøgelsen peger på en sammenhæng mellem myndighedernes konkrete organisering af ligestillingsindsatsen og graden af den enkelte myndigheds strategiske fokus på ligestilling på topledelsesniveau og politisk niveau. Således har hovedparten af myndighederne i undersøgelsen et begrænset strategisk fokus på ligestilling, idet der ikke arbejdes strategisk med ligestilling fra centralt hold. Dette italesættes af flere myndigheder som en logisk følge af den decentrale organisering af ligestillingsindsatsen. Dog ses der en tendens til lidt større strategisk fokus på ligestilling på personaleområdet end i forhold til kerneydelser. Konkret er der typisk et ønske om at rekruttere flere mænd til de såkaldte 'kvindefag' samt flere kvinder til topledelsen.

Årsagerne til de offentlige myndigheders forholdsvist begrænsede strategiske fokus på ligestilling på personaleområdet er ifølge undersøgelsen:

- At myndighederne oplever det som vanskeligt at rette op på skævvridninger af arbejdsmarkedet, fordi kimen til det kønsopdelte arbejdsmarked ligger 'længere tilbage i fødekæden' end myndighedernes rekrutteringsprocesser.
- At myndighederne har fokus på at ansætte den bedst kvalificerede ansøger til stillingen, og at ansøgers køn ifølge ligebehandlingsloven ikke må spille en rolle i besættelse af stillinger.
- At en mangfoldig arbejdsplads, som afspejler samfundets sammensætning i forhold til etnicitet, alder, handicap, køn, seksualitet mv., er målet for mange myndigheder.

Årsagerne til myndighedernes begrænsede strategiske fokus på ligestilling i forhold til kerneydelser er ifølge undersøgelsen:

- At myndighederne ikke oplever ligestillingsproblematikker som en brændende platform i forhold til kvaliteten af kerneydelserne og borgernes adgang til disse. I den forbindelse er det væsentligt, at mange myndigheder i undersøgelsen mangler dokumentation for, om køn spiller en rolle i forhold til kerneydelserne.
- At der blandt myndighederne i undersøgelsen er en vis uklarhed om, hvad ligestilling i forhold til kerneydelser indebærer, og hvordan de som myndighed kan fremme ligestilling i forhold til kerneydelserne.
- At mangfoldighed er et strategisk fokuspunkt for mange af de offentlige myndigheder. Samspillet mellem mange positioner/kategorier opleves som mere relevant i forhold til myndighedernes konkrete udfordringer med at sikre borgernes lige adgang til og samme kvalitet af kerneydelserne end et fokus på køn alene.

Hvilken betydning har arbejdet med og resultaterne af ligestillingsredegørelserne for de offentlige myndigheders ligestillingsindsats?

Undersøgelsen tegner et billede af, at processen med at udarbejde ligestillingsredegørelserne i et vist omfang bidrager til at skabe opmærksomhed om ligestillingsarbejdet hos den enkelte myndighed. Dels fordi processen med at indhente viden til redegørelserne kan være med til at synliggøre lokalt forankrede projekter og tiltag, dels fordi redegørelserne skal godkendes af byråd/regionsråd, før de sendes til Ligestillingsafdelingen.

I undersøgelsen ses enkelte eksempler på, at resultaterne af ligestillingsredegørelserne, herunder indeks og benchmark, har givet anledning til drøftelser af den enkelte myndigheds ligestillingsindsats. På tværs af kommuner, regioner og statslige institutioner i undersøgelsen er det ikke billedet, at der er igangsat handlinger eller aktiviteter som følge af ligestillingsredegørelsernes resultater. Hovedrapporten læses i vid udstrækning ikke.

Undersøgelsen peger på, at hovedparten af myndighederne i undersøgelsen oplever ligestillingsredegørelserne som en administrativt tung og bureaukratisk opgave, og at den oplevede relevans og anvendelighed af redegørelserne ikke står mål med de ressourcer, som den enkelte myndighed bruger på at udarbejde dem. Oplevelsen af ligestillingsredegørelserne som en administrativt tung og bureaukratisk opgave relaterer sig til en besværlig og ressourcekrævende proces med at koordinere besvarelsen på tværs af myndighedens enheder. Denne oplevelse forstærkes af, at formålet med ligestillingsredegørelserne er uklart for mange myndigheder.

Overordnet set indikerer undersøgelsen, at ligestillingsredegørelsernes begrænsede betydning for de offentlige myndigheders ligestillingsindsats skyldes dels, at ligestilling generelt ikke opleves som en brændende platform; dels en udbredt opfattelse af, at ligestillingsredegørelsernes resultater – herunder indeks på personaleområdet og i forhold til kerneydelser - ikke afspejler myndighedernes reelle ligestillingsindsats. Opfattelsen af ligestillingsredegørelserne som et måleredskab med lav validitet er ifølge myndighederne selv forment af følgende forhold:

- Ligestillingsredegørelserne er gennemsnitsbetragtninger på tværs af enheder i kommunerne, regionerne og de statslige myndigheder. Disse gennemsnitsbetragtninger skaber ikke overblik over myndighedernes samlede ligestillingsindsats, men udviser vigtige forskelle mellem enhederne.
- Indberetningsskemaets fokus på politikker, målsætninger og måltal afspejler ikke institutionernes reelle arbejde med ligestilling, idet politikker ikke er garanti for handling.
- Mange spørgsmål i indberetningsskemaet er formuleret på et akademisk niveau, der skaber rum for forskellige fortolkninger.
- Svarene på spørgsmålene om handlinger på personaleområdet og i forhold til kerneydelser må bero på en subjektiv vurdering, idet svarskalaerne gående fra aldrig til altid og fra slet ikke til i høj grad kan fortolkes forskelligt.
- Spørgsmålet om kønssammensætning af råd, nævn og udvalg opleves ikke som relevant i forbindelse med kommuners og regioners ligestillingsindsats, da sammensætningen er svær at påvirke for myndighederne.
- Ligestillingsredegørelsernes fokus på ligestilling af mænd og kvinder opleves som endimensionelt i forhold til mange myndigheders bredere fokus på og arbejde med mangfoldighed.

- Endelig kan det være svært at aflæse hvad der er udslagsgivende for den enkelte myndigheds placering på indeksene. Dette betyder, at det er vanskeligt at identificere konkrete udfordringer såvel som gode resultater af ligestillingsindsatsen på baggrund af indeks.

Hvilke muligheder er der for at forenkle og afbureaukratisere ligestillingsredegørelserne samt gøre dem mere vedkommende og anvendelige for de offentlige myndigheder, samtidig med, at redegørelsernes overordnede formål om monitorering af ligestillingsindsatsen indfris?

Undersøgelsen peger på, at muligheder for at forenkle og afbureaukratisere ligestillingsredegørelserne og muligheder for at gøre dem mere vedkommende og anvendelige for de offentlige myndigheder bør tænkes i sammenhæng. Således har flere af de muligheder/anbefalinger, der præsenteres i det følgende, potentiale til både at forenkle og afbureaukratisere ligestillingsredegørelserne og gøre dem mere vedkommende og anvendelige.

Overordnede anbefalinger

1. Tydelig formidling af formålet med ligestillingsredegørelserne kan bidrage til, at myndighederne oplever ligestillingsredegørelserne som relevante og vedkommende snarere end en bureaukratisk øvelse.
2. Klar afgrænsning og konkretisering af ligestillingsredegørelsernes genstandsfelt kan skabe en fælles forståelse af, hvad ligestilling af mænd og kvinder, ligestilling på personaleområdet og ligestilling i forhold til kerneydelser omfatter, og hvordan myndighederne kan arbejde med det.
3. Fasthold det toårige interval mellem indberetninger. Såfremt ligestillingsredegørelserne forenkles og gøres mere vedkommende, vil den nuværende kadence ikke nødvendigvis opleves som for ofte af myndighederne. Fastholdelse af kadencen vil samtidig medvirke til at indfri formålet om monitorering.

Anbefalinger vedrørende ligestillingsredegørelsernes indhold

4. Udelad spørgsmål om kønssammensætning af råd, nævn og udvalg. Dette vil lette processen med at indberette ligestillingsredegørelserne for kommuner og regioner og samtidig fjerne et element i redegørelserne, der i høj grad opleves som irrelevant.
5. Ændring af svarkategorier fra gradspørgsmål til konkrete handlinger vil højne validiteten af ligestillingsredegørelserne og har dermed potentiale til at øge anvendeligheden af ligestillingsredegørelsernes resultater.
6. Udvælg få kvantitative indikatorer på personaleområdet. Brugen af kvantitative indikatorer for ligestilling på personaleområdet kan dels øge validiteten af ligestillingsredegørelserne, idet resultater baseres på mere objektive data, dels kan enkeltstående indikatorer opleves som mere gennemskuelige end beregnede indeks.
7. Tematiske kvalitative redegørelser om ligestilling i forhold til kerneydelser. Dette kan både forenkle processen med at indberette ligestillingsredegørelserne og gøre redegørelserne mere vedkommende og anvendelige, idet myndighederne med tematiske kvalitative redegørelser vil

få mulighed for at skabe dyb viden om et udsnit af egen organisation i stedet for bred viden på et for overordnet plan.

Anbefalinger vedrørende formidling af ligestillingsredegørelsernes resultater

8. Overvej behov og muligheder for at følge udvikling i myndighedernes ligestillingsindsats ved hjælp af andet end indeks. Dette forslag knytter sig til behovet for at monitorere og følge udviklingen i myndighedernes ligestillingsindsats på en måde, som opleves som vedkommende og anvendelig af myndighederne.
9. Formidling af resultater bør tage udgangspunkt i klare budskaber i en anden formidlingsform end hovedrapporten, såfremt ligestillingsredegørelsernes resultater skal have gennemslagskraft og være mere anvendelige for de offentlige myndigheder.
10. Udvælgelse og formidling af gode eksempler har potentiale til at gøre ligestillingsredegørelserne mere vedkommende og dermed inspirere til myndighedernes videre arbejde med ligestilling.

Øvrige perspektiver

Endelig er der som led i undersøgelsen identificeret perspektiver og behov, som ikke knytter sig direkte til ligestillingsredegørelserne, men til myndighedernes fokus på og arbejde med ligestilling.

For det første efterspørger en del myndigheder mere vidensdeling om ligestilling med andre myndigheder – og at Ligestillingsafdelingen understøtter dette.

For det andet efterspørger mange myndigheder nationale tal og analyser, som viser, at der er kønsforskelle på personaleområdet og i forhold til borgernes adgang til og kvaliteten af kerneydelser. Dette kan medvirke til at sætte ligestilling på den politiske dagsorden.

2. INDLEDNING

I denne rapport præsenterer Rambøll Management Consulting (Rambøll) resultaterne af en undersøgelse af mulighederne for at forenkle ligestillingsredegørelserne og gøre dem mere anvendelige og vedkommende for offentlige myndigheder og institutioner. Undersøgelsen er gennemført i efteråret 2018 på opdrag fra Ligestillingsafdelingen i Udenrigsministeriet.

Rambøll vil gerne kvittere for kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioners store velvillighed til at deltage i interviews og workshops i forbindelse med undersøgelsen.

I dette indledende kapitel redegør vi først for undersøgelsens baggrund og formål (afsnit 2.1). Dernæst giver vi i afsnit 2.2 et kort indblik i lovgivningen om offentlige myndigheders arbejde med ligestilling og indberetning af ligestillingsredegørelserne, herunder ligestillingsredegørelsernes formål. I afsnit 2.3 skitseres den anvendte metode, og vi præsenterer undersøgelsens datagrundlag. Endelig præsenterer vi en læsevejledning for den samlede rapport i afsnit 2.4.

2.1 Baggrund og formål med undersøgelsen

Afsættet for nærværende undersøgelse er, at seks kommuner og en region i 2018 har anvendt udfordringsretten til at udfordre ligestillingsredegørelserne med henblik på, at de forenkles og afbureaukratiseres. På den baggrund ønsker regeringen at undersøge mulighederne for at **afbureaukratisere og forenkle ligestillingsredegørelserne**, samt mulighederne for at **gøre ligestillingsredegørelserne mere vedkommende** for kommuner, regioner og staten.

Undersøgelsens formål er at tilvejebringe viden om effekterne af kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioners arbejde med ligestillingsredegørelserne, og hvilke forslag de har til forenkling på den baggrund. Det er ligeledes et formål om at tilvejebringe viden om, hvordan kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioner arbejder med ligestilling (jf. ligestillingslovens § 4), og hvilke forslag de har til, hvordan redegørelserne kan gøres til et mere anvendeligt instrument i arbejdet med ligestilling.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i fire undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan er myndigheders arbejde med ligestilling organiseret og hvilke særlige fokuspunkter er der på personaleområdet og i forhold til kerneydelser?
- Hvilken betydning har arbejdet med og resultaterne af ligestillingsredegørelserne for de offentlige myndigheders ligestillingsindsats?
- Hvilke muligheder er der for at forenkle og afbureaukratisere ligestillingsredegørelserne, samtidig med, at redegørelsernes overordnede formål om monitorering af ligestillingsindsatsen indfries?
- Hvilke muligheder er der for at gøre ligestillingsredegørelserne mere vedkommende og anvendelige for de offentlige myndigheder, samtidig med, at redegørelsernes formål om monitorering indfries?

2.2 Ligestillingsredegørelsernes formål

Forslag til, hvordan ligestillingsredegørelserne kan afbureaukratiseres og forenkles og gøres mere anvendelige og vedkommende for de offentlige myndigheder og institutioner, må nødvendigvis forholde sig til ligestillingsredegørelsernes lovbestemte formål og til ligestillingsredegørelsernes nuværende form og indhold. Derfor redegør vi i dette afsnit for de dele af ligestillingsloven, som fastsætter rammen for og indholdet i ligestillingsredegørelserne samt for indholdet i ligestillingsredegørelserne.

Ligestillingsredegørelserne er en **opfølgning på ligestillingslovens § 4**, som fastslår, at offentlige myndigheder inden for deres område skal arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Dette indebærer overordnet set, at kommuner, regioner og statslige institutioner skal arbejde for at fremme ligestilling i forhold til deres kerneydelser og på personaleområdet.

Ligestillingslovens § 5 og § 5 a omhandler ligestillingsredegørelserne, idet det fremgår, at kommuner, regioner samt ministerier, statslige institutioner og statslige virksomheder med mere end 50 ansatte hvert andet år har pligt til at udarbejde en redegørelse om ligestilling. Af ligestillingsloven samt det lovforslag, der ligger til grund for loven, fremgår **ligestillingsredegørelsernes formål**:

- At monitorere offentlige myndigheder og institutioners ligestillingsindsats samt skabe grundlag for at sammenligne offentlige myndigheders ligestillingsindsats
- At give den enkelte myndighed overblik over egen ligestillingsindsats
- At synliggøre indsatsen over for borgere og andre interesserede aktører
- At skabe grundlag for indsamling af god praksis som inspiration til det videre arbejde.

Det lovbestemte **indhold af ligestillingsredegørelserne** fremgår nedenfor.

Tabel 2-1: Indhold i ligestillingsredegørelser for de enkelte institutionstyper

Ministerier, statslige institutioner og statslige virksomheder med mere end 50 ansatte	Kommuner og regioner
Redegørelsen skal indeholde oplysning om, <ol style="list-style-type: none"> 1) hvorvidt ministeriet, institutionen eller virksomheden har formuleret en ligestillingspolitik, og i givet fald det nærmere indhold af denne 2) den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier 3) andre forhold, der skønnes at have betydning for vurderingen af ministeriets, institutionens eller virksomhedens indsats på ligestillingsområdet. 	Redegørelsen skal indeholde oplysning om, <ol style="list-style-type: none"> 1) hvorvidt kommunen eller regionen har formuleret en ligestillingspolitik, og i givet fald det nærmere indhold af denne 2) den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier 3) den kønsmæssige sammensætning af de udvalg mv. omfattet af § 10 a, der nedsættes af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet 4) andre forhold, der skønnes at have betydning for vurderingen af kommunens eller regionens indsats på ligestillingsområdet.

De nuværende ligestillingsredegørelser omhandler ligestilling på personaleområdet og i forhold til ressortområdet/kerneydelserne for de offentlige myndigheder og institutioner. Inden for hvert af de to hovedområder er spørgsmålene opdelt i tre kategorier: Politikker, handlinger og forventede resultater. Derudover indeholder indberetningsskemaet et afsnit med tabeller med forudindlæst data om kønsfordelingen blandt ledere og personale fordelt på stillingskategorier. Til slut i indberetningsskemaet er der mulighed for, at kommunen, regionen eller den statslige institution kan beskrive ligestillingsindsatsen nærmere.

På baggrund af ligestillingsredegørelserne fra kommuner, regioner og statslige institutioner udarbejdes en samlet hovedrapport med en status for ligestillingsarbejdet på personaleområdet og i forhold til kerneydelser i kommuner, regioner og statslige institutioner. I indberetningsår indgår redegørelserne desuden i ministeren for ligestillings årlige redegørelse og perspektiv- og handlingsplan til folketinget.

2.3 Vigtige begreber

Når **ligestilling på personaleområdet** nævnes i denne rapport, menes en mere ligelig kønsfordeling af medarbejdere og ledere inden for alle stillingskategorier, og at myndigheden har fokus

på og arbejder med at udligne forskelle mellem mandlige og kvindelige ansatte ift. løn, orlov, deltid osv. Dermed handler ligestilling på personaleområdet ikke kun om en ligelig kønsfordeling, men også om reelt lige vilkår og muligheder for kvindelige og mandlige medarbejdere og ledere.

Med **ligestilling i forhold til kerneydelser** menes, at myndigheden er opmærksom på, om de borgerrettede ydelser imødekommer mænd og kvinders behov og præferencer i lige høj grad, så kvaliteten af ydelsen er den samme for de to køn. For kommuner kan det fx være uddannelse og beskæftigelsesindsatser, og for regioner kan det være tilbud inden for sundhedssektoren, hvor kønnene kan have forskellige behov, udfordringer og adfærd. I forhold til statslige myndigheders kerneydelser er ligestilling fx, at al lovgivning reelt stiller mænd og kvinder lige, og at informationsmateriale og kampagner henvender sig til både kvinder og mænd.

I interviews med repræsentanter for kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioner er der identificeret en række eksempler på fokuspunkter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestilling samt initiativer til at fremme ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser. Et udvalg af disse fremgår af boksen nedenfor.

Boks 2-1: Eksempler på fokuspunkter og initiativer i de offentlige myndigheders ligestillingsindsats

PERSONALE



- Kvinder i topledelsen (stillingsopslag, der fremhæver balance mellem arbejde og familieliv)
- Rekruttering og fastholdelse af mænd i omsorgs- og sundhedsfag (stillingsopslag, der appellerer til mænd, kampagner, der viser mænd i omsorgsjobs, ansættelse af klynge af mandlige sygeplejersker).

KERNEYDELSER



- Mental sundhed blandt yngre kvinder
- Forståelse af borgeres risikoprofil, herunder betydning af køn
- Mandehjørne på bibliotek
- 'Drengelige' i børnehaver
- Branding af uddannelser, som appellerer mest til det ene køn
- Opmærksomhed på kønsaspektet i kommunikation til borgere på sociale medier.

2.4 Metode og datagrundlag

Undersøgelsen hviler på et kvalitativt datagrundlag bestående af **43 semistrukturerede dybdeinterviews med ledere og medarbejdere i kommuner, regioner og statslige institutioner** med en snitflade til ligestillingsredegørelserne samt tre validerings- og udviklingsworkshops med deltagere fra de samme myndigheder. Tabellen nedenfor giver et overblik over undersøgelsens datagrundlag. For især de statslige myndigheders vedkommende er undersøgelsen baseret på et forholdsvis smalt udsnit af den samlede population, hvilket der tages forbehold for i analysen.

Tabel 2-2: Undersøgelsens datagrundlag

Institutionstype	Antal institutioner i undersøgelsen	Antal interviews (interviewpersoner)	Antal deltagere i workshops
Kommuner	22	26 (29)	9
Regioner	3	6 (7)	3
Statslige institutioner	9*	11 (12)	4
I alt	34	43 (48)	16

*Note: Fem departementer, to styrelser, tre uddannelsesinstitutioner. I 2017 indberettede i alt 136 statslige institutioner med mere end 50 ansatte ligestillingsredegørelser.

De offentlige myndigheder, der deltager i undersøgelsen, er udvalgt med henblik på at sikre variation i myndighedernes placering på ligestillingsindeksene. Derudover deltager de myndigheder, der har gjort brug af udfordringsretten til at udfordre ligestillingsredegørelserne.

Formålet med dybdeinterviewene var at indsamle data, der kunne belyse undersøgelsesspørgsmålene (se afsnit 2.1), mens formålet med de tre workshops dels var at validere analysens hovedkonklusioner, dels var at udvikle konkrete forslag til forenkling og forbedring af ligestillingsredegørelserne. I dybdeinterviewene blev følgende temaer berørt:

- Organisationens nuværende arbejde med ligestilling på personaleområdet (organisering og fokuspunkter)
- Organisationens nuværende arbejde med ligestilling i forhold til kerneydelser (organisering og fokuspunkter)
- Relevans og anvendelighed af ligestillingsredegørelserne
- Forslag og ideer til forenkling og forbedring af ligestillingsredegørelserne.

Interviewpersonerne og deltagere i workshops er hovedsageligt ledere og medarbejdere i tværgående enheder i kommuner, regioner og statslige institutioner. Disse personer er udvalgt, da de har en snitflade til ligestillingsredegørelserne og dermed kunne bidrage med viden om redegørelsernes relevans og anvendelighed fra myndighedernes perspektiv. Hovedparten af disse personer har ikke nødvendigvis detaljeret viden om det ligestillingsarbejde, der i nogle tilfælde er forankret decentralt i institutioner, enheder og virksomheder i kommuner, regioner og statslige institutioner. Dermed belyser nærværende undersøgelse ikke nødvendigvis decentralt forankret arbejde med ligestilling på personaleområdet eller i forhold til kerneydelser, medmindre interviewpersonerne på baggrund af arbejdet med ligestillingsredegørelsen har indsamlet denne viden.

Det bør bemærkes, at gruppen af statslige institutioner er relativt heterogen, bl.a. hvad angår arten af kerneydelser. Dette betyder, at undersøgelsen er mindre dækkende, hvad angår statslige institutioners oplevelse af relevans og anvendelighed af den del af ligestillingsredegørelserne, der omhandler kerneydelser.

2.5 Læsevejledning

Ud over kapitel 1 (resumé) og nærværende kapitel består hovedrapporten af tre kapitler. I **kapitel 3** beskrives kommuner, regioner og statslige institutioners organisering af arbejdet med ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser samt typiske fokuspunkter i myndighedernes ligestillingsindsats. I **kapitel 4** analyseres relevansen og anvendeligheden af ligestillingsredegørelserne fra myndighedernes perspektiv. I forlængelse heraf præsenteres i **kapitel 5** en række forslag til, hvordan ligestillingsredegørelserne kan forenkles og afbureaukratiseres samt gøres mere relevante og anvendelige for de offentlige myndigheder.

3. OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ARBEJDE MED LIGESTILLING

I dette kapitel beskriver Rambøll indledningsvist, hvordan de offentlige myndigheder, som indgår i undersøgelsen, har organiseret arbejdet med ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser. Dernæst beskriver vi, i hvilken grad de udvalgte kommuner, regioner og statslige myndigheder og institutioner har strategisk fokus på ligestilling på topledelsesplan og politisk plan. Til slut præsenterer vi og udfolder de mest udbredte fokuspunkter i myndighedernes arbejde med ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser.

3.1 Institutionernes organisering af arbejdet med ligestilling

På baggrund af det kvalitative datamateriale kan myndighedernes tilrettelæggelse af den samlede ligestillingsindsats inddeles i tre overordnede organiseringsformer:

Figur 1: Tre overordnede organiseringsformer



Disse organiseringsformer gælder **både for arbejdet med ligestilling på personaleområdet og for arbejdet med ligestilling i forhold til kerneydelser**. I institutioner med central organisering af arbejdet med ligestilling vil det derfor både være arbejdet med ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser, som er centralt organiseret, og tilsvarende for de øvrige organiseringsformer. De primære karakteristika for de tre organiseringsformer er beskrevet i tabellen nedenfor og uddybes efter tabellen. I praksis er der en vis variation inden for hver organiseringsform, men de myndigheder, som er kendetegnet ved eksempelvis en central organisering, har mere til fælles med hinanden end med de myndigheder, som er kendetegnet ved en anden organiseringsform.

Tabel 3-1: Offentlige myndigheders organiseringsformer for arbejdet med ligestilling

Organisering	Arbejdsopgaver
Central organisering	<ul style="list-style-type: none"> Ligestillingsspørgsmål er en fast arbejdsopgave for politikere samt ledelses- og medarbejderrepræsentanter. Ligestillingsspørgsmål drøftes løbende i udvalget.
Faste ansvarlige for ligestilling	<ul style="list-style-type: none"> Ligestilling er én blandt mange faste arbejdsopgaver. De ligestillingsansvarlige behandler ligestillingsspørgsmål og er ansvarlige for samarbejde på ligestillingsområdet. I hvilken grad ligestilling prioriteres afhænger af den enkelte organisation.

Decentralt arbejde

- Ingen har ligestillingsspørgsmål som en del af deres faste arbejdsopgaver, men der kan foregå arbejde med at fremme ligestilling lokalt.

Blandt myndighederne, som indgår i undersøgelsen, er den **decentrale organiseringsform den mest udbredte blandt kommuner og statslige institutioner**. Den centrale organiseringsform er omvendt den mindst udbredte, idet kun enkelte kommuner er kendetegnet ved denne. De tre regioner, der indgår i undersøgelsen, fordeler sig henholdsvis på decentralt arbejde med ligestilling og faste ansvarlige medarbejdere på ligestillingsområdet.

Det primære kendetegn ved den **decentrale organiseringsform** er fraværet af en fast forankret og tværgående organisering af ligestillingsindsatsen på personaleområdet såvel som i forhold til kerneydelser. Størstedelen af de interviewede kommuner såvel som statslige institutioner er kendetegnet ved denne organiseringsform. Konkret er der ikke nedsat et ligestillingsudvalg, og der er ingen medarbejdere eller ledere i tværgående funktioner, der har ligestilling som et fast arbejdsområde. Derfor opstår initiativer til at fremme ligestilling på personaleområdet og/eller i forhold til kerneydelser udelukkende decentralt i myndigheden, dvs. i den enkelte forvaltning, institution eller virksomhed. Ligeledes deles viden om enkeltstående initiativer typisk ikke på tværs af myndighedens enheder. I nedenstående boks er der eksempler på, hvordan interviewpersoner fra nogle af myndighederne selv beskriver den decentrale organisering.

Boks 3-1: Eksempler på myndigheder kendetegnet ved decentralt arbejde med ligestilling

"Vi har ikke understøttet det arbejde specifikt med nogen form for organisering, ud over at vi har det som en del af vores personalepolitik, men vi har ikke nogen særlige ressourcepersoner med det fokus".

"Ude på vores kernevelfærdsområder har vi heller ikke understøttet arbejdet med en særlig organisering. Vi har hverken koordinatore eller særligt udpegede nøglepersoner med det her specifikke område, men der er bestemt enkelte initiativer, hvor vi tænker køn ind".

"De fleste steder vil man gerne have en mere ligelig fordeling. Men det er ikke noget, der er nedskrevet eller systematisk. Det foregår mere decentralt".

Det primære kendetegn ved den **organiseringsform, hvor der er en eller flere faste ansvarlige for ligestillingsområdet**, er, at enkelte medarbejdere er ansvarlige for myndighedens arbejde med ligestilling. En mindre andel af de interviewede myndigheder har denne organiseringsform, og også her er både kommuner og statslige institutioner repræsenteret. Det centrale ved denne organiseringsform er, at den eller de ligestillingsansvarlige også har andre arbejdsopgaver. I hvilken grad arbejdet med ligestilling prioriteres afhænger derfor meget af det ledelsesmæssige fokus på ligestilling i myndigheden. Blandt myndigheder kendetegnet ved denne organiseringsform er der derfor stor variation i, hvor højt arbejdet med ligestilling prioriteres. De typiske arbejdsopgaver for de ligestillingsansvarlige medarbejdere vil være at behandle ligestillingsspørgsmål samt at være ansvarlig for samarbejde på ligestillingsområdet. I nedenstående boks er der eksempler på, hvordan denne type af myndigheder selv beskriver organiseringen af arbejdet med ligestilling.

Boks 3-2: Eksempler på myndigheder med en fast ansvarlig for ligestillingsområdet

"Det er organiseret sådan, at jeg har det forvaltningsmæssige ansvar for det. Ligestillingspolitikker er organiseret i vores hovedudvalg, med mig som den der reelt laver arbejdet".

"Hovedansvaret er forankret hos mig. Vi arbejder i teamstrukturer, så man har kolleger i sit center, som i større eller mindre udstrækning beskæftiger sig med ligestilling. Hovedansvaret har ligget hos mig de sidste fem år. Jeg har arbejdet mere eller mindre solo på området, fordi der har været meget tryk på med andre ting".

Enkelte kommuner blandt de interviewede myndigheder har en **central organisering af arbejdet med ligestilling**. Derudover har en enkelt af de interviewede regioner tidligere haft en central organisering af arbejdet med ligestilling, men dette blev nedlagt efter konstitueringen ved seneste regionsrådsvalg. Det primære kendetegn ved denne organiseringsform er, at der er **nedsat et fast udvalg til at arbejde med ligestilling**. Kommunernes ligestillingsudvalg består af politikere samt ledelses- og medarbejderrepræsentanter. At arbejdet med ligestilling er organiseret i et udvalg bevirker, at **ligestilling er et emne, der er løbende fokus på** i de pågældende kommuner. Ligestillingsudvalgets medlemmer har dermed arbejdet med ligestilling som en af deres faste arbejdsopgaver, hvorfor der vil være løbende drøftelser af ligestillingsspørgsmål. Disse drøftelser kan også igangsætte drøftelser i andre udvalg, fx hvis der er særligt fokus på et bestemt initiativ eller et bestemt område. I myndigheder med en centraliseret organisering vil ligestillingsinitiativer derfor oftest igangsættes fra centralt hold i myndigheden. Det, at der er et ligestillingsudvalg, sikrer dog ikke nødvendigvis kontinuitet i ligestillingsarbejdet, da ligestillingsudvalget ikke med sikkerhed består på tværs af valgperioder. I de konkrete eksempler, der er identificeret i undersøgelsen, har ligestillingsudvalget i tre ud af fire tilfælde bestået på tværs af flere valgperioder, hvorfor ligestillingsarbejdet i disse myndigheder har haft en vis kontinuitet. I nedenstående boks fremgår konkrete eksempler på drøftelser, der har været i myndighedernes ligestillingsudvalg.

Boks 3-3: Eksempler på drøftelser i ligestillingsudvalg (central organisering)



Eksempel 1

I en af kommunerne med et ligestillingsudvalg er der blevet arbejdet med ligestilling i forhold til kerneydelsen på skoleområdet. Konkret har data på fordelingen af drenge og piger i specialundervisningstilbud givet anledning til drøftelser af, hvordan de kan arbejde med ligestilling på børne- og ungeområdet.



Eksempel 2

I en anden kommune med et ligestillingsudvalg er der drøftet, hvorvidt de skal indføre kønnede titler på personaleområdet. Dvs. om udvalgsmedlemmet selv skal bestemme, om vedkommende vil kaldes formand, for-kvinde eller forperson.



Eksempel 3

I regionen, som tidligere har haft et ligestillingsudvalg, blev der især drøftet kønsmæssig ulighed i forhold til specifikke sygdomsgrupper, fx at kvinder er underdiagnosticerede med kredsløbssygdomme.

3.2 Fokus på ligestilling i kommuner, regioner og statslige institutioner

I dette afsnit beskriver Rambøll, i hvilken grad de offentlige myndigheder og institutioner i undersøgelsen har strategisk og ledelsesmæssig fokus på ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser. Desuden præsenterer og udfolder vi de årsager, som ligger til grund for myndighedernes og institutionernes større eller mindre fokus på ligestilling.

Med 'strategisk og ledelsesmæssigt fokus' på ligestilling menes i denne sammenhæng, at der er fokus på ligestilling på det politiske niveau og på topledelsesniveau. Undersøgelsens datagrundlag består hovedsageligt af interviews med ledere og medarbejdere i tværgående enheder i kommuner, regioner og statslige institutioner. Disse personer er udvalgt, da de har en snitflade til ligestillingsredegørelserne, men ofte har de ikke detaljeret viden om det ligestillingsarbejde, der i nogle tilfælde er forankret lokalt i institutioner, enheder og virksomheder i kommuner, regioner og statslige institutioner. Dermed belyser nærværende undersøgelse ikke omfanget af lokalt forankret fokus på og arbejde med ligestilling på personaleområdet eller i forhold til kerneydelser.

På tværs af de offentlige myndigheder i undersøgelsen kan der identificeres to tværgående tendenser:

- Generelt begrænset strategisk og ledelsesmæssigt fokus på ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser.
- Dog større fokus på ligestilling på personaleområdet end i forhold til kerneydelser.

Konklusionen om, at der er et begrænset strategisk fokus på ligestilling, betyder, at der ikke er fokus på ligestilling på en måde, hvor der arbejdes strategisk med ligestilling fra centralt hold. Dette afspejles også i, at størstedelen af myndighederne i undersøgelsen er kendetegnet ved decentralt arbejde med ligestilling. Enkelte af de interviewede kommuner har stort fokus på ligestilling, hvilket afspejles i en central organisering af ligestillingsindsatsen. Repræsentanterne for disse kommuner giver i interviewene udtryk for, at den centrale organisering med et ligestillingsudvalg understøtter det forholdsvist store fokus på ligestilling.

De offentlige myndigheders relativt begrænsede strategiske fokus på at fremme ligestilling på personaleområdet såvel som i forhold til kerneydelser skyldes dels, at problematikken relateret til kønsligestilling ikke opleves som en brændende platform, og dels, at de udfordringer, der er, opleves som vanskelige at løse for den enkelte kommune, region eller statslige institution. I de følgende afsnit udfoldes årsagerne til myndighedernes begrænsede strategiske fokus på ligestilling,

samt de udfordringer relateret til ligestilling, som myndighederne er optagede af. Afsnit 3.2.1 omhandler personaleområdet, mens afsnit 3.2.2 omhandler kerneydelser.

3.2.1 PERSONALEOMRÅDET

Hovedparten af kommuner og regioner i undersøgelsen er optagede af den **skævvridning af rekrutteringsgrundlaget og dermed af arbejdsmarkedet**, der er inden for især sundhedsområdet, ældreområdet og børne- og ungeområdet. Generelt er der et ønske om at rekruttere især flere mænd til de typiske 'kvindefag'. Dette ønske begrundes oftest med, at en mere ligelig kønsfordeling blandt medarbejderne på en arbejdsplads har en positiv betydning for arbejdsmiljøet. Nogle interviewpersoner peger derudover på, at en overvægt af det ene køn kan påvirke kvaliteten af de borgerrettede kerneydelser negativt, eksempelvis fordi borgerne kan have præferencer for, om social- og sundhedsassistenten er en kvinde eller en mand.

Undersøgelsen finder flere eksempler på, at kommuner og regioner er i dialog med uddannelsesinstitutionerne i kommunen eller regionen om mulighederne for at tiltrække flere mandlige ansøgere til sundhedsuddannelserne og pædagoguddannelsen. Flere interviewpersoner fortæller også om stillingsopslag og kampagner, som gennem ordvalg og billeder i højere grad målrettes mænd end kvinder.

På tværs af regioner, kommuner og statslige institutioner i undersøgelsen fremhæves fordelingen af mænd og kvinder i ledelsen – og især overvægten af mænd blandt topledere – som et opmærksomhedspunkt, men også som noget, det er svært at påvirke aktivt.

Der er flere årsager til, at der ikke foregår mere konkret arbejde med ligestilling på personaleområdet:

- For det første påpeger langt hovedparten af myndighederne, at det er vanskeligt for dem at rette op på skævvridningen i rekrutteringsgrundlaget, fordi kimen til det kønsopdelte arbejdsmarked ligger 'længere tilbage i fødekæden'.
- For det andet fremhæver interviewpersoner fra mange af myndighederne, at de altid har fokus på at ansætte den bedst kvalificerede ansøger til stillingen uanset køn, og at de ifølge ligebehandlingsloven heller ikke må skele til køn i rekrutteringsprocesser.
- Endelig er mange kommuner og regioner mere optagede af at skabe en mangfoldig arbejdsplads, som afspejler samfundets sammensætning i forhold til etnicitet, alder, handicap, køn, seksualitet mv., end på at skabe en arbejdsplads kendetegnet ved kønsligestilling.

Som det fremgår, er der på tværs af kommuner, regioner og statslige institutioner en forståelse af, at ligestilling på personaleområdet først og fremmest har at gøre med en ligelig kønsfordeling blandt medarbejdere og ledelse. Denne forholdsvis snævre forståelse af ligestilling på personaleområdet kan være en medvirkende årsag til, at det fokus på og arbejde med at fremme ligestilling på personaleområdet, der er, fortrinsvist rettes mod den numeriske fordeling af kvindelige og mandlige medarbejdere. Med afsæt i det samlede datamateriale vurderes det, at denne opfattelse af, hvad kønsligestilling på personaleområdet vil sige, understøttes af ligestillingsredegørelsernes fokus på den kønsmæssige fordeling på de enkelte stillingskategorier.

3.2.2 KERNEYDELSER

Som allerede nævnt, indikerer undersøgelsen, at kommuner, regioner og statslige institutioners strategiske fokus på og arbejde med at fremme ligestilling i forhold til kerneydelser er begrænset. Dette skyldes først og fremmest, at (manglende) kønsligestilling i forhold til kerneydelserne fra

myndighedernes perspektiv udgør et mindre problem sammenlignet med andre udfordringer relateret til kvaliteten af kerneydelserne og borgernes adgang til disse. I denne sammenhæng er det relevant, at myndighederne i vid udstrækning mangler viden om, hvorvidt køn har en betydning for kerneydelserne. Mange interviewpersoner i især kommuner og regioner påpeger, at fakta er nødvendig for at skabe politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed om en dagsorden. Derfor er der også en generel efterspørgsel efter dokumentation og viden om, at køn i sig selv har en betydning for adgangen til og kvaliteten af forskellige kerneydelser samt for de mulige gevinster ved at medtænke køn i tilrettelæggelse og udformning af kerneydelserne. Som led i undersøgelsen er der identificeret enkelte tilfælde af, at kønsopdelte målgruppeanalyser af bl.a. specialundervisningsområdet har medvirket til at sætte fokus på en konkret udfordring relateret til ligestilling i borgerrettede kerneydelser.

I forlængelse af ovenstående påpeger mange interviewpersoner dog også, at ledelsesniveauet og det politiske niveau er optagede af mangfoldighedsdagsordenen, dvs. at sikre lige adgang til og samme kvalitet af kerneydelserne for alle borgere uanset alder, etnicitet, handicap, køn mv. Ifølge interviewpersonerne afspejler fokuset på mangfoldighed og samspillet mellem positioner i højere grad myndighedernes konkrete udfordringer med adgang til og kvalitet af kerneydelserne end et snævert fokus på betydningen af køn. Dermed viser undersøgelsen *ikke*, at de offentlige myndigheder slet ikke har fokus på ligestilling i forhold til kerneydelserne, men at fokuset i høj grad er bredt ud til at omfatte mere end køn og køn i samspil med andre parametre.

Endelig tyder undersøgelsen på, at der blandt en del myndigheder er uklare om, hvad ligestilling i forhold til kerneydelser indebærer, og hvordan de som myndighed kan arbejde med at fremme ligestilling i forhold til kerneydelserne. En del af forklaringen på dette kan være, at ligestilling i forhold til kerneydelser ikke er defineret nærmere i ligestillingsredegørelserne.

Af boksen nedenfor fremgår eksempler på ligestillingsmæssige udfordringer og arbejdet med ligestilling blandt de offentlige myndigheder, som er identificeret i undersøgelsen. Kommuner, regioner og statslige institutioners kerneydelser er forskellige, og derfor varierer myndighedernes fokus på og arbejde med ligestilling i forhold til kerneydelser. Der er tale om de eksempler, som optræder flere gange i undersøgelsen; ikke fokuspunkter og udfordringer, som gælder for alle myndigheder.

Boks 3-4: Eksempler på fokuspunkter og udfordringer i ligestillingsindsatsen i forhold til kerneydelser

Kommuner
Kommuner har fokus på kønsforskelle på børne- og ungeområdet og/eller ældreområdet, fx forskelle i, hvem der modtager specialundervisning, fagligt niveau og trivsel.



Regioner
Regioner har fokus på kønsforskelle i sundhed, fx at især yngre kvinder er meget udsatte for stress, angst og depression.

Departementer
Departementer har fokus på at ligestillingsvurdere lovforslag



Uddannelsesinstitutioner
Uddannelsesinstitutioner har særligt fokus på kønsfordelingen i optaget af studerende på uddannelser, som især appellerer til mænd eller kvinder, fx at rekruttere flere kvinder til maskinmesteruddannelsen.

4. RELEVANS OG ANVENDELIGHED AF LIGESTILLINGSREDEGØRELSENE I DEN NUVÆRENDE FORM

I dette kapitel retter vi fokus på relevans og anvendelighed af ligestillingsredegørelserne. I afsnit 4.1 kortlægges myndighedernes tilrettelæggelse af processen med at udarbejde ligestillingsredegørelserne til Ligestillingsafdelingen. I afsnit 4.2 analyserer vi først myndighedernes overordnede oplevelse af relevans og anvendelighed af ligestillingsredegørelserne samt redegørelsernes betydning for ligestillingsindsatsen. Dernæst analyserer vi myndighedernes oplevelse af ligestillingsredegørelsernes indhold, indberetningsprocessen og formidling af resultater.

4.1 Indberetning af redegørelserne

På tværs af de interviewede kommuner, regioner og statslige institutioner kan der overordnet set identificeres to modeller for indberetning af ligestillingsredegørelserne:

- I den ene model er indberetningen **forankret i HR-afdelingen**.
- I den anden model er indberetningen **forankret i de udvalg eller ved den tovholder**, der arbejder med ligestillingsspørgsmål generelt i institutionen.

Som det fremgår, adskiller de to modeller sig fra hinanden i forhold til, hvor indberetningsprocessen er forankret i institutionen, dvs. hvem der har ansvaret for at udarbejde ligestillingsredegørelsen. Den mest udbredte af de to modeller, er modellen, hvor indberetningen er forankret i HR-afdelingen. Dette gælder både i kommuner, regioner og statslige institutioner i undersøgelsen.

I den model, hvor indberetningen er forankret i HR-afdelingen, besvarer en medarbejder i HR-afdelingen som hovedregel spørgsmål i redegørelsen, der er relateret til personaleområdet. Spørgsmål om ligestilling i forhold til kerneydelser lægger HR-afdelingen ud til faste tovholdere eller ledere i sektorområderne. I særligt kommunerne foregår besvarelsen af kerneydelsesspørgsmål ved, at koordinatoren i HR-afdelingen sender kopier, som de respektive ledere i sektorområderne udfylder i hånden, scanner og sender tilbage til HR. Herefter skal koordinatoren i HR-afdelingen sammenfatte de enkeltes besvarelser. Det er koordinatorens ansvar at sammenfatte en samlet besvarelse af enkelte spørgsmål, såfremt flere parter besvarer samme spørgsmål. Denne model er oftest anvendt i institutioner uden en central organisering af ligestillingsindsatsen, dvs. i institutioner, hvor ligestillingsarbejdet enten er forankret hos få medarbejdere eller foregår lokalt på sektorområderne. Denne model er samtidig den mest udbredte.

I den model, hvor indberetningen er forankret i de udvalg eller ved den tovholder, der generelt arbejder med ligestillingsspørgsmål, forløber indberetningen ved, at sekretær eller koordinator i udvalget besvarer de spørgsmål, der er mulighed for at besvare centralt. Fordi udvalget oftest har et overblik over arbejdet med ligestillingsarbejdet i institutionen generelt, er udvalget i stand til at besvare størstedelen af spørgsmålene selv. Besvarelsen af de resterende spørgsmål lægger koordinatoren ud til andre dele af institutionen. Det kan fx være HR-afdeling ved spørgsmål om personaleområdet eller ledelsessekretariatet i sektorområder ved spørgsmål om kerneydelser i kommuner. Koordinatoren i udvalget har herefter ansvaret for at indsamle svar på spørgsmålene fra hver relevant part. Har flere parter besvaret samme spørgsmål, er det koordinatorens ansvar at udarbejde en samlet besvarelse. Denne model er oftest anvendt i de få institutioner, hvor der er en formel organisering af ligestillingsarbejdet.

Hvilken model for indberetning, der benyttes i den enkelte institution, ligger i tråd med, hvordan arbejdet med ligestilling generelt er organiseret i institutionen. Det betyder også, at de to modeller adskiller sig i forhold til, hvor stor viden koordinatoren har om arbejdet i forvejen og derfor

også, hvor mange spørgsmål det er muligt for koordinatoren at besvare uden bidrag fra andre dele af institutionen.

I begge modeller godkendes indberetningen ved en central enhed, inden den sendes til Ligestillingsafdelingen, som det er defineret i lovgivningen. I kommuner behandles og godkendes indberetningen typisk på et møde i byrådet og/eller økonomiudvalget, hvor det kan være regionsrådet for regionerne. Fælles for modellerne er også, at der er et koordinationsarbejde forbundet med indberetningen. Hvordan institutionerne oplever dette, analyseres – blandt andre forhold - i afsnittet herunder om oplevelsen af ligestillingsredegørelsernes relevans og anvendelighed.

4.2 Oplevelse af relevans og anvendelighed

Institutionernes overordnede vurdering af ligestillingsredegørelserne er, at **redegørelserne i et vist omfang bidrager til at skabe opmærksomhed om ligestillingsarbejdet**. Relevansen og anvendeligheden af ligestillingsredegørelserne opleves imidlertid ikke at modsvare det administrative arbejde, som udarbejdelse af indberetningen medfører.

Det er på den ene side institutionernes oplevelse, at processen med at indberette redegørelsen fremmer, at ligestillingsspørgsmål sættes på dagsordenen i institutionen. Det sker oftest i forbindelse med, at ligestillingsredegørelsen skal godkendes af byrådet/økonomiudvalget/regionsrådet eller andre centrale enheder i institutionen. I enkelte institutioner har arbejdet med at udarbejde redegørelsen også givet anledning til at foretage yderligere analyser og undersøgelser i institutionen.

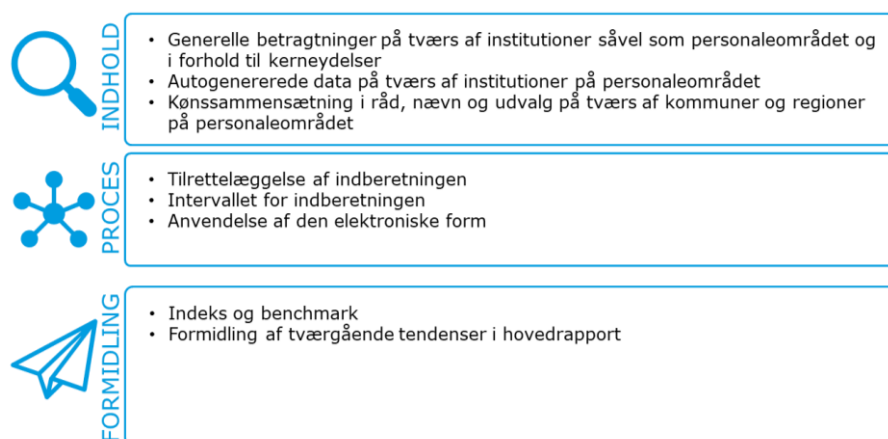
På den anden side vurderer størstedelen af institutionerne, at det arbejde, der pågår i institutionerne med at udarbejde redegørelsen og koordinere besvarelser på tværs af institutionen, er **administrativt tungt sammenholdt med den oplevede relevans** og anvendelighed. Denne oplevelse fremmes af, at institutionerne er i tvivl om, hvad formålet med redegørelserne er, og for hvem de er relevante. Analysen tegner et billede af, at formålet med ligestillingsredegørelserne ikke er kommunikeret tilstrækkeligt klart til de offentlige myndigheder og institutioner. I forlængelse heraf indikerer analysen, at det uklare formål forstærker institutionernes oplevelse af ligestillingsredegørelserne som en bureaukratisk øvelse.

I størstedelen af institutionerne opleves ligestillingsredegørelserne udelukkende som en lovbunden opgave, som der er begrænset motivation for at udarbejde, og som i begrænset omfang medvirker til at sætte ligestilling på dagsordenen. Institutionerne vurderer i forlængelse heraf, at redegørelserne hovedsageligt udarbejdes til Ligestillingsafdelingens anvendelse med henblik på monitorering. Denne vurdering er der dog også uklarhed omkring, fordi institutionerne har svært ved at identificere, hvilken værdi ligestillingsredegørelserne har for Ligestillingsafdelingen.

Det kommer blandt andet til udtryk ved, at kun et fåtal af institutionerne anvender resultaterne af redegørelserne, når de offentliggøres. Størstedelen af institutionerne beretter, at når redegørelserne er politisk behandlet og sendt til Ligestillingsafdelingen, er ligestillingsredegørelserne ikke længere genstand for drøftelser. I nogle tilfælde orienteres dele af institutionen om resultaterne, når henholdsvis minirapporten og hovedrapporten offentliggøres. Nogen præsenterer resultaterne for byrådet, hvor resultaterne giver anledning til en drøftelse af, om der er forhold, der skal justeres i institutionen, mens andre institutioner blot orienterer lavere ledelseslag i HR-afdelingen om offentliggørelsen. I nogle kommuner sendes resultaterne af minirapporten til MED-organisationen til orientering, men drøftes ikke på møder. På tværs af de interviewede kommuner, regioner og statslige institutioner er det ikke billedet, at der er igangsat handlinger eller aktiviteter som følge af ligestillingsredegørelsernes resultater.

Årsagerne til at ligestillingsredegørelserne anvendes af institutionerne i lav grad relaterer sig overordnet til tre overskrifter; indhold, proces og formidling, som hver indeholder flere underpunkter. Disse er præsenteret i figuren herunder og udfoldes i næste afsnit.

Figur 4-1: Årsager til, at ligestillingsredegørelser anvendes af institutionerne i lav grad



4.2.1 OPLEVELSE AF INDHOLDET I LIGESTILLINGSREDEGØRELSENE

Analysen viser, at institutionernes oplevelse af indholdet i ligestillingsredegørelserne kan opdeles i tre dele:

- Generelle betragtninger på tværs af institutioner såvel som personaleområdet og i forhold til kerneydelser
- Autogenererede data om den kønsmæssige sammensætning i forhold til stillingskategorier på tværs af institutioner på personaleområdet
- Køns sammensætning i råd, nævn og udvalg på tværs af kommuner og regioner på personaleområdet.

Generelle betragtninger om indholdet i redegørelserne

For det første vurderer institutionerne, at **spørgsmålenes fokus på institutionen som helhed overser vigtige forskelle mellem enhederne i institutionen**. I forhold til spørgsmålene om personaleområdet gælder dette særligt regionerne, de store kommuner og departementerne, hvor en del af ligestillingsindsatsen på personaleområdet foregår decentralt i flere dele af institutionen. Til at illustrere dette, fremhæver flere af institutionerne spørgsmål, som: "Har I taget initiativ til at fremme ligestilling af kvinder og mænd i forbindelse med rekruttering af personale?" og "Inddrager I kønsaspektet i forbindelse med bevilling og/eller tildeling af kursus- og uddannelsesstilbud?". Regionernes pointe er fx, at rekruttering af personale foregår decentralt på de enkelte hospitaler. Ligeledes er departementernes pointe, at tildeling af kursus- og uddannelsesstilbud besluttet på kontorniveau af den enkelte kontor- eller afdelingschef. I de store institutioners angivelse af "Ja/Nej" til de to nævnte spørgsmål angiver institutionerne en generel betragtning, som kan dække over vigtige forskelle.

I forhold til spørgsmålene om kerneydelser gælder det alle kommuner, regioner og departementer. Hensigten med, at myndighederne skal redegøre for ligestillingsindsatsen på tværs af sektorer og virksomheder, er dels at mindske myndighedernes arbejde med at udarbejde redegørelserne, dels at skabe overblik over den samlede ligestillingsindsats i forhold til kerneydelser i den enkelte institution. Nærværende undersøgelse tyder imidlertid på, at ligestilling i forhold til kerneydelser er et område, hvor gennemsnitsbetragtninger ikke skaber overblik, men derimod

udviser vigtige forskelle inden for kommunen, regionen eller den statslige institution. Den viden, der kommer ud af spørgsmålene om ligestilling i forhold til kerneydelser, opleves som værende på et for aggregeret niveau, til at være anvendelig og ligge til grund for ligestillingsindsatser lokalt.

For det andet er det mange institutioners oplevelse, at **spørgsmålenes fokus på politikker for ligestilling er misvisende i forhold til at afspejle institutionernes reelle arbejde med ligestillingsspørgsmål i det daglige**. Størstedelen af institutionerne fremhæver, at det faktum, at en institution har nedskrevne politikker, ikke nødvendigvis betyder, at politikkerne er operationaliseret i form af nedskrevne arbejdsgange, eller at medarbejderne følger arbejdsgangene. Ligeledes er fraværet af nedskrevne politikker ikke nødvendigvis udtryk for, at ligestillingsspørgsmål ikke er i fokus i det daglige arbejde.

For det tredje vurderer en del institutioner i undersøgelsen, at **de spørgsmål, der indgår i ligestillingsredegørelserne, har et bagudrettet blik**. Det betyder, at institutionerne i højere grad afrapporterer, hvilke initiativer, de *har* igangsat tidligere, der *kan* have relevans for ligestillingsspørgsmål, end de forpligter sig på initiativer, der kan arbejdes med fremover. At ligestillingsredegørelserne har et bagudrettet blik medvirker til, at institutionerne oplever redegørelserne som primært monitorerende. Samtidig begrænser det, at institutionerne omdanner resultaterne af redegørelserne til at udvikle nye initiativer eller sætte større fokus på enkelte dele af arbejdet med ligestilling.

For det fjerde oplever institutionerne, at **spørgsmålene er formuleret på et akademisk niveau, der skaber rum til forskellige fortolkninger**. Institutionerne påpeger, at det særligt gælder spørgsmålene om ligestilling i kerneydelser. Det er fx ikke klart, at spørgsmålene omhandler selve ydelsen/aktiviteter i tilbud, der gives til borgere. Flere institutioner oplever, at spørgsmålene kan misforstås, så der tænkes i de medarbejdere, der leverer ydelsen. Det betyder, at spørgsmål om ligestilling i kerneydelser forveksles med spørgsmål om ligestilling på personaleområdet.

Endelig fremhæver langt størstedelen af institutionerne en oplevelse af, at **svarene på spørgsmålene om handlinger på personaleområdet og i forhold til kerneydelser nødvendigvis må bero på en subjektiv vurdering, og at dette udfordrer validiteten af redegørelserne**. Konkret påpeger institutionerne, at svarskalaerne gående fra altid til aldrig og fra i høj grad til slet ikke kan fortolkes på flere måder, og at de derfor er i tvivl om, hvorvidt de fortolker svarkategorierne på samme måde, som de øvrige offentlige myndigheder. Ligesom ovenstående pointe om spørgsmålenes akademiske karakter, efterlader selvvurderingerne et rum til forskellige fortolkninger, når institutionerne besvarer. Det betyder også, ifølge flere af institutionerne, at der en tendens til at besvare spørgsmålene mere positivt, end det forholder sig i praksis. Det efterlader institutionerne med en oplevelse af, at besvarelsernes validitet er lav i forhold til at vise et reelt billede af arbejdet med ligestilling i institutionen og på tværs af alle offentlige myndigheder og institutioner.

Autogenerede data på personaleområdet

Når institutionerne åbner indberetningsskemaerne for at påbegynde udfyldelsen, møder de udfyldte tabeller med data om kønsfordeling af ledere og medarbejdere for deres specifikke institution. Disse data er autogeneret på forhånd, og institutionerne skal kvalificere, såfremt de identificerer uoverensstemmelser i tallene.

Samtlige interviewede kommuner, regioner og statslige institutioner **kvitterer for, at der indgår autogenerede data** og beretter, at de kigger data igennem. Institutionerne fremhæver, at det er en fordel for dem, at de ikke selv skal foretage dataopgørelserne.

Et flertal af institutionerne har dog **oplevet udfordringer med opgørelserne, særligt på ledelsesniveauerne**. Udfordringerne består hovedsageligt i, at opgørelsesmetoden, som data opgøres efter, ikke stemmer overens med institutionernes opgørelse. Det skyldes, at de autogenerede data opgøres efter løntrin. I praksis betyder det, at flere institutioner har oplevet, at der i de udfyldte data fremgår et større antal af ledere, end der de facto er i institutionen, fordi en medarbejder modtager løn på samme trin som et ledelsesniveau.

En stor del af **institutionerne udarbejder samtidig egne nøgletalsrapporter i HR-regi**, som indeholder de samme informationer som de autogenererede tal sammen med yderligere data om personalesammensætning. Størstedelen af de offentlige myndigheder, der udarbejder sådanne data selv, udarbejder dem tilmed hyppigere, end ligestillingsredegørelserne indsamles. Derfor mener størstedelen af de interviewede institutioner ikke, at de data, der bliver stillet til rådighed om kønssammensætning, giver anledning til nye refleksioner.

Kønssammensætning i råd, nævn og udvalg: Kommuner og regioner

En del af indberetningsskemaet omhandler udfyldelse af data om kønsfordeling af deltagere i alle råd, nævn og udvalg i institutionen. Disse data skal udfyldes for kommuner og regioner.

På tværs af samtlige interviewede kommuner og regioner er det vurderingen, at disse data om kønssammensætning ikke er relevant for institutionerne. Institutionerne er i forlængelse af det i tvivl om formålet med spørgsmålet. Deres oplevelse er, at de uanset hvad ikke kan ændre på sammensætningen i råd, nævn og udvalg. Det skyldes, at størstedelen af deltagerne er folkevalgte, og sammensætningen fastlægges gennem drøftelser blandt politiske parter.

Endelig kan det kræve en stor arbejdsindsats for tovholderen på redegørelsen at indhente viden om kønssammensætningen i alle råd, nævn og udvalg.

4.2.2 OPLEVELSE AF PROCES FOR INDBERETNING

Institutionernes vurdering af processen for indberetningen af ligestillingsredegørelsen relaterer sig til:

- Tilrettelæggelsen af indberetningen
- Intervallet for indberetningen
- Anvendelse af den elektroniske form.

Tilrettelæggelsen af indberetningen

Hovedparten af de offentlige myndigheder og institutioner i undersøgelsen beskriver **processen med at udarbejde ligestillingsredegørelserne som administrativt tung og ressourcekrævende**. Som tidligere beskrevet, er processen med at udarbejde ligestillingsredegørelsen i hovedparten af institutionerne i undersøgelsen tilrettelagt sådan, at en koordinator i en tværgående HR-funktion har ansvar for at indhente viden fra forskellige enheder i institutionen og sammenfatte en samlet besvarelse på baggrund af denne viden. Denne proces nødvendigvis af, at hovedparten af institutionerne i undersøgelsen er kendetegnet ved en decentral organisering af ligestillingsindsatsen, hvorfor viden om institutionens arbejde med ligestilling ikke er samlet hos en enkelt medarbejder. Denne proces opleves på tværs af myndighederne som ressourcekrævende. Dermed relaterer oplevelsen af ligestillingsredegørelserne som en administrativt tung opgave sig primært til processen for indberetning, frem for eksempelvis længden af indberetningsskemaet.

Intervallerne for indberetningen

Ligestillingsredegørelserne indsamles på nuværende tidspunkt hvert andet år. På tværs af de interviewede kommuner, regioner og statslige institutioner **oplever nogle, at intervallet er passende, mens andre mener, at det er for hyppigt.**

De institutioner, der vurderer, at kadencen er passende, mener, at kadencen ikke bør være sjældnere end hvert andet år, såfremt redegørelserne og arbejdet med ligestilling skal have en grad af bevågenhed.

De institutioner, der vurderer, at kadencen er for hyppig, mener i stedet, at hvert tredje eller hvert fjerde år er passende. Det skyldes hovedsageligt et argument om, at de forhold, som ligestillingsredegørelserne spørger til, ikke udvikler eller ændrer sig videre hen over to år. Det gælder særligt på personaleområdet i institutioner, hvor personaleudskiftninger er begrænset. Ligeledes vurderer flere af institutionerne, at når der indberettes hvert andet år som nu, er det blot de samme initiativer på kerneydelsesområdet, der indberettes hver gang. Det skyldes, ifølge institutionerne, at de initiativer, der er sat i gang, ofte tager længere tid end to år om at blive integreret i praksis, og derfor går der også længere tid, før nye initiativer igangsættes.

Uanset ovenstående, er samtlige institutioner samtidig af den holdning, at den rette kadence afhænger af ligestillingsredegørelsernes indhold og graden af relevans.

Anvendelse af den elektroniske indberetningsform

Interviewpersoner fra kommuner, regioner og statslige institutioner er overordnet **tilfredse med den elektroniske platform til indberetningen af ligestillingsredegørelserne**, som leveres af en ekstern leverandør¹. Det er fordelagtigt for institutionerne, at de har mulighed for at gå til og fra arbejdet med indholdet, fordi deres løbende data bliver gemt automatisk. Der fremhæves dog tre punkter, som myndighederne mener, bør forbedres:

- For det første er der **problemer med layoutet**, da linjeskift i fritekstfeltet slettes, når redegørelsen printes, før den er sendt af sted til Ligestillingsafdelingen. Derfor bruger flere myndigheder en del tid på manuelt at rette op på formateringen, inden de sender ligestillingsredegørelserne til godkendelse hos byråd eller regionsråd.
- For det andet er det **kun den ansvarlige for ligestillingsredegørelserne, som har adgang til den elektroniske indberetningsplatform**. Jf. processen med indberetning, som er beskrevet i tidligere afsnit, skaber det et stort koordinationsarbejde med indsamling af viden fra de decentrale enheder. Dette ville kunne imødekommes af, at flere brugere havde adgang til systemet.
- For det tredje påpeger flere myndigheder, at de gerne vil have tilsendt redegørelserne i **både PDF- og Word-format**. På nuværende tidspunkt tilsendes redegørelserne udelukkende i PDF-format, hvilket besværliggør processen med at indsamle viden til redegørelserne. Dette skyldes, at processen med indberetning typisk er forankret hos en enkelt person, som indsamler viden fra de decentrale enheder. Derfor videresender den ansvarlige oftest redegørelserne – og ofte vil de gerne tilføje kommentarer, som letter forståelsen af, hvad redegørelsen skal indeholde fra de decentrale enheder.

4.2.3 OPLEVELSE AF FORMIDLINGEN AF RESULTATERNE AF LIGESTILLINGSREDEGØRELSENE

Institutionernes oplevelse af formidlingen af resultaterne af ligestillingsredegørelserne kan opdeles i to dele:

¹ Rambøll har leveret indberetningssystemet i 2015 og 2017.

- Indeks og benchmarking
- Formidling af tværgående tendenser i hovedrapport.

Indeks og benchmarking

De offentlige myndigheders resultater af ligestillingsredegørelserne opsummeres i to separate ligestillingsindeks; et indeks for ligestillingsindsatsen på personaleområdet og et indeks for ligestillingsindekset i kerneydelser. Ligestillingsindeksene består af en skala fra 0 til 100 point, der er opdelt i fem kategorier, som svarer til de fem svarmuligheder, der indgår i de stillede spørgsmål i ligestillingsredegørelsen. De to indeks beror på institutionernes svar i indberetningen til ligestillingsredegørelserne.

Det er en generel pointe, at der **ikke er tillid til indeksene** blandt de offentlige myndigheder. Dette hænger, som tidligere beskrevet, blandt andet sammen med, at indeksene er baseret på myndighedernes selvvurderinger, og at validiteten af selvvurderinger opfattes som lav. Derfor kan en lav score på indeksene let affejes. Nogle interviewpersoner påpeger derudover, at indeksene er svære at gennemskue, fordi man som myndighed ikke gives kendskab til, hvad der ligger bag scoren på indekset. Dette betyder, at det er svært at identificere konkrete områder, hvor det går særligt godt eller dårligt med ligestillingsindsatsen på baggrund af indeks.

At indeksscorernes betydning er lav for institutionerne betyder også, at **de benchmark, der anvendes i rapporterne, har en lav grad af påvirkning** på institutionerne. Institutionerne beretter, at deres ledelse normalt er tilfredse med at anvende benchmark mod andre lignende institutioner i vurderingen af, hvordan institutionen præsterer på et givent område. Det er dog ikke tilfældet med benchmarkene i ligestillingsredegørelserne, da lederne i institutionerne oplever en usikkerhed omkring de data, der ligger til grund for benchmarkene. Derudover vurderer særligt de statslige institutioner, at der er for stor forskel på institutionernes kontekst, rammer og kerneydelser til at kunne sammenligne inden for institutionstypen.

De eneste to tilfælde, hvor benchmark fra ligestillingsredegørelserne spiller en rolle, er enten, når institutionen ligger højt rangeret blandt institutionstypen, eller når de ligger usædvanligt lavt. Ligger institutionerne højt, anvender nogen af institutionerne benchmark til branding af institutionen som en positiv nyhedshistorie. Ligger institutionerne i stedet lavt, oplever nogle institutioner, at ledelse eller politikerne spørger kort til begrundelsen, men at der herefter ikke gøres yderligere.

Hovedrapporten

Efter ligestillingsredegørelserne er indsamlet, udarbejder Ligestillingsafdelingen en hovedrapport. Hovedrapporten har til formål at analysere tendenser på tværs af institutionstyper og områder. I rapporten fokuseres på indeks for personaleområdet og i forhold til kerneydelser.

På tværs af de interviewede kommuner, regioner og statslige institutioner har et fåtal af institutionerne læst hovedrapporten, og et endnu mindre antal af institutioner har videresendt eller anvendt rapporten på anden vis. Den begrænsede brug af rapporten skyldes hovedsageligt, at institutionerne ikke har kendskab til, at den eksisterer, og hvad formålet med rapporten er.

5. MULIGHEDER FOR AT FORENKLE LIGESTILLINGSREDEGØRELSENE OG GØRE DEM MERE RELEVANTE OG ANVENDELIGE

I dette kapitel præsenterer Rambøll en række muligheder for at forenkle ligestillingsredegørelserne og gøre dem mere relevante og anvendelige for kommuner, regioner og statslige institutioner. De konkrete forslag, som præsenteres i kapitlet, er primært udviklet som led i tre workshops med repræsentanter fra kommuner, regioner og statslige institutioner.

I udvælgelsen af forslag og formulering af anbefalinger har Rambøll forholdt sig til det overordnede formål med undersøgelsen om, at:

- Ligestillingsredegørelserne skal gøres mere enkle og vedkommende
- Ligestillingsredegørelserne skal gøres mindre bureaukratiske at udarbejde fra de offentlige myndigheders perspektiv
- Ligestillingsredegørelserne skal samtidig med fortsat kunne anvendes til at monitorere og følge udviklingen i myndighedernes ligestillingsindsats.

I det følgende præsenteres først overordnede anbefalinger, dernæst anbefalinger vedrørende indholdet af ligestillingsredegørelserne og endelig anbefalinger vedrørende formidlingen af ligestillingsredegørelsernes resultater.

Til slut i afsnittet præsenteres kort øvrige perspektiver og behov i relation til myndighedernes generelle ligestillingsindsats, som er fremkommet i interviews og workshops.

5.1 Overordnede anbefalinger

1: Tydelig formidling af formålet med ligestillingsredegørelserne

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen peger på, at formålet med ligestillingsredegørelserne i vid udstrækning er uklare for de offentlige myndigheder. Der er både tvivl om, hvad Ligestillingsafdelingen bruger redegørelserne til, og hvordan myndighederne selv kan bruge redegørelserne og til hvad. Oplevelsen af et uklart formål bidrager til en udbredt opfattelse af ligestillingsredegørelserne som en bureaukratisk øvelse. Dermed knytter myndighedernes oplevelse af bureaukrati sig ikke kun til en besværlig og ressourcekrævende indberetningsproces, men i høj grad også til indberetning med et uklart formål.

Hvad indebærer anbefalingen?

Med afsæt i nærværende undersøgelse foreslår Rambøll, at formålet eller formålene med ligestillingsredegørelserne formidles tydeligt til myndighederne i starten af indberetningsskemaet. Såfremt der er delformål, som knytter sig til et specifikt tema eller del af ligestillingsredegørelserne, kan dette med fordel også tydeliggøres i indberetningsskemaet.

Ligeledes vurderes det som nyttigt, hvis den videre proces beskrives for myndighederne: Hvad gør Ligestillingsafdelingen med indberetningen, hvornår kommer den enkelte myndigheds resultater og tværgående resultater, og hvordan formidles de?

2: Klar afgrænsning og konkretisering af ligestillingsredegørelsernes genstandsfelt

Hvilke udfordringer imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen indikerer, at der er en generel usikkerhed om grænserne for og det konkrete indhold af ligestillingsredegørelsernes genstandsfelt.

For det første peger undersøgelsen på en udbredt forståelse af, at myndighedernes ligestillingsredegørelser udelukkende skal omhandle indsatser rettet mod at mindske betydningen af køn alene, og ikke betydningen af køn i samspil med andre kategorier. Denne forståelse kan være formet af sætningen på første side i indberetningsskemaet, hvor det fremgår, at "ligestillingsredegørelserne [udelukkende] omfatter ligestilling af kvinder og mænd". Dette er kilde til en vis frustration og en opfattelse af irrelevans, idet mange offentlige myndigheder i undersøgelsen har fokus på samspillet mellem flere kategorier, heriblandt køn, på personaleområdet såvel som i forhold til kerneydelser. Forståelsen af ligestillingsredegørelserne, som afgrænset til indsatser med fokus på køn alene, kan medvirke til, at nogle initiativer og tiltag ikke tælles med, når myndighederne udarbejder ligestillingsredegørelserne. Eksempler kan være initiativer og tiltag rettet mod unge kvinder på arbejdspladsen, ældre mænd i sundhedstilbud og ledige indvandrerkvinder.

For det andet tegner undersøgelsen et billede af en udbredt – og snæver – forståelse af ligestilling på personaleområdet som noget, der primært vedrører en nogenlunde ligelig kønsmæssig fordeling blandt medarbejdere og ledere. Der er en udbredt anerkendelse af, at en meget ulige kønsfordeling kan have negativ betydning for arbejdsmiljøet, men også en lige så udbredt oplevelse af, at det er vanskeligt for den enkelte myndighed at påvirke skævvridninger af arbejdsmarkedet. Dermed igangsætter ligestillingsredegørelserne ikke nogen handlinger for at fremme ligestilling på personaleområdet.

For det tredje viser undersøgelsen, at det for mange myndigheder er uklart, hvad ligestilling i forhold til kerneydelser vil sige, både på et overordnet plan og i forhold til den enkelte kerneydelse. Dette har betydning for, hvad der indberettes, idet tovholderne ligger deres egen fortolkning ned over spørgsmålene.

Hvad indebærer anbefalingen?

På baggrund af ovenstående foreslås det, at det i starten af indberetningsskemaet formidles klart, om ligestilling af kvinder og mænd også omfatter initiativer og tiltag målrettet en undergruppe af mænd eller kvinder (fx unge kvinder i psykiatrien, unge mænd uden uddannelse). Det foreslås endvidere, at der præsenteres definitioner af og konkrete eksempler på ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser i indberetningsskemaerne. Hvad angår ligestilling i forhold til kerneydelser, er det væsentligt at skelne mellem direkte borgerrettede ydelser, hvor kommunen, regionen eller den statslige institution leverer en service til borgerne, og udarbejdelse af lovforslag og kommunikationsmateriale til borgerne, som er departementernes kerneydelser.

4: Fasthold det toårige interval mellem indberetninger

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Flere af de myndigheder, som har anvendt udfordringsretten til at udfordre ligestillingsredegørelserne, ønsker, at redegørelserne fremover skal indberettes sjældnere end hvert andet år. Derfor har Rambøll undersøgt de offentlige myndigheders holdning til det nuværende interval på to år mellem udarbejdelse af ligestillingsredegørelser. Nogle myndigheder i undersøgelsen mener, at intervallet er passende, mens andre mener, at hvert andet år er for hyppigt. Samtidig anerkender mange myndigheder ligestillingsredegørelsernes formål om monitorering og at dette kan være sværere at indfri, hvis kadencen sættes ned.

Hvad indebærer anbefalingen?

Med afsæt i undersøgelsen vurderer Rambøll, at den rette kadence afhænger af dels den arbejds- mængde, som er forbundet med indberetningen, dels ligestillingsredegørelsernes relevans. Så- fremt processen med at indberette ligestillingsredegørelserne afbureaukratiseres, og såfremt ind- holdet gøres mere vedkommende fra myndighedernes perspektiv, er anbefalingen, at ligestillings- redegørelserne også fremover udarbejdes hvert andet år. Dette vil også imødekomme formålet om monitorering af ligestillingsindsatsen.

5.2 Anbefalinger vedrørende ligestillingsredegørelsernes indhold

4: Udelad spørgsmål om kønssammensætning af råd, nævn og udvalg

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen indikerer, at kommuner og regioner oplever de tre spørgsmål under temaet om kønssammensætning af råd, nævn og udvalg som irrelevant, da kønssammensætningen af råd, nævn og udvalg, som fortrinsvist er sammensat af folkevalgte, er vanskelig at ændre. Regioner og især store kommuner med mange råd, nævn og udvalg oplever kønssammensætningen som besværlig at indberette.

Hvad indebærer anbefalingen?

Rambøll foreslår, at de tre spørgsmål om kønssammensætning af råd, nævn og udvalg udelades fra kommuner og regioners ligestillingsredegørelser. Det vil kræve en ændring af ligestillingslo- vens § 5a.

5: Ændre svarkategorier fra gradsspørgsmål til konkrete handlinger

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen peger på to forhold. For det første, at de offentlige myndigheders tillid til validite- ten i besvarelser af spørgsmål med svarkategorier, der er gradsspørgsmål (svarskalear gående fra altid til aldrig og fra i høj grad til slet ikke), er lav i forhold til at vise et reelt billede af arbejdet med ligestilling i de enkelte institutioner og på tværs af alle offentlige myndigheder og institutio- ner.

For det andet oplever de adspurgte offentlige myndigheder, at de spørgsmål, der indgår i ligestil- lingsredegørelserne, har et bagudrettet blik, som begrænser, at institutionerne omdanner resulta- terne af redegørelserne til at udvikle nye initiativer eller sætte større fokus på enkelte dele af ar- bejdet med ligestilling.

Hvad indebærer anbefalingen?

Rambøll foreslår, at svarkategorierne i ligestillingsredegørelserne ændres - de steder, hvor det er muligt - fra at være gradsspørgsmål til i stedet at være kategorier, der indikerer, om der er iværksat (eller er planlagt at iværksætte) konkrete handlinger. Det gælder både spørgsmål, der relaterer sig til personaleområdet og kerneydelsesområdet. På den måde vil svarene i højere grad indikere, hvorvidt der reelt er gennemført handlinger, eller om der følger handlinger fremadrettet. Dette vil samtidig gøre svarene mere forpligtende for de enkelte institutioner og kan medvirke til, at institutionerne sætter større fokus på konkrete handlinger eller initiativer.

6: Udvalg få kvantitative indikatorer på ligestilling på personaleområdet

Hvilke udfordringer imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen peger på en udbredt holdning til, at ligestillingsindeksene ikke afspejler de offent- lige myndigheders reelle arbejde med ligestilling og resultater heraf. Hverken politikker for lige- stilling, de handlinger, der spørges til under temaerne 'handling for ligestilling på personaleom- rådet/i kerneydelse', eller forventede resultater er garanti for resultater. Endvidere stilles der

spørgsmålstegn ved, om svarene på spørgsmålene om handlinger fører til valid viden om de pågældende handlinger. Konkret påpeges det, at der er tale om subjektive vurderinger, og at svarerne er en gennemsnitsbetragtning på tværs af enheder, som potentielt er meget forskellige. Opsummerende er der blandt myndighederne i undersøgelsen en udbredt mistillid til ligestillingsredegørelsernes resultater; rationalet lyder, at hvis den enkelte myndigheds ligestillingsredegørelse ikke afspejler myndighedens ligestillingsindsats, gør det samme sig sandsynligvis gældende for andre myndigheder.

Samtidig har Ligestillingsafdelingen behov for, at ligestillingsredegørelserne kan anvendes til at monitorere og følge udviklingen i de offentlige myndigheders ligestillingsindsats, såfremt det lovbundne formål skal indfries.

Hvad indebærer anbefalingen?

Med afsæt i undersøgelsen anbefaler Rambøll, at der udvælges få kvantitative indikatorer for ligestilling på personaleområdet.

Undersøgelsen sandsynliggør, at mere objektive indikatorer for ligestilling på personaleområdet vil være mere relevante for de offentlige myndigheder end det nuværende indeks, såfremt det fortsat skal være muligt at sammenligne ligestillingsindsatsen på tværs af offentlige myndigheder og følge udviklingen heri. Endvidere tyder undersøgelsen på, at myndighederne vil finde enkeltstående indikatorer mere gennemskuelige end et beregnet indeks. Eksempler på relevante indikatorer, som er nævnt af myndighederne i interviews og workshops, er barns første sygedag, kvinder i topledelse, barsels- og forældreorlov, løn, deltid/fuldtid og vurdering af arbejdsmiljø.

Med afsæt i undersøgelsen anbefaler Rambøll, at myndighederne selv skal levere data i stedet for at modtage data med indberetningsskemaet. Selvom myndighederne i undersøgelsen er tilfredse med, at de på nuværende tidspunkt ikke skal trække data selv, men blot kvalitetssikre data om kønsfordelingen i forhold til stillingskategorier, peger undersøgelsen også på en ulempe knyttet til autogenereret data. I tilfælde af uoverensstemmelser mellem det autogenererede data og myndighedernes egne opgørelsesmetoder er der risiko for, at data ikke bidrager til at kaste lys over en ligestillingsproblematik, men blot afføder diskussioner om forskellige opgørelsesmetoder.

For at arbejdet med at indberette data ikke skal være for ressourcekrævende for myndighederne, er den klare anbefaling, at Ligestillingsafdelingen vælger få relevante indikatorer. Derudover opfordrer Rambøll til at undersøge, hvilke data der er tilgængelig og forholdsvis enkle at trække for institutionerne.

Hvad angår muligheden for at anvende objektive, databaserede indikatorer for ligestilling i forhold til kerneydelser, indikerer undersøgelsen stor kompleksitet. Derfor anbefales dette ikke.

7: Tematiske kvalitative redegørelser om ligestilling i forhold til kerneydelser

Hvilke udfordringer imødekommer anbefalingen?

Ifølge undersøgelsen er en betydelig del af forklaringen på, at myndighederne kun i begrænset omfang oplever ligestillingsredegørelserne som relevante og anvendelige, at redegørelserne er gennemsnitsbetragtninger på tværs af de forvaltninger/sectorområder og virksomheder, som leverer kerneydelserne. Disse gennemsnitsbetragtninger skaber ikke overblik, men udviser vigtige forskelle og bevirker, at redegørelserne ikke kan danne afsæt for en konkret ligestillingsindsats.

Endvidere opleves processen med at indhente viden om kerneydelser fra alle forvaltninger/sectorområder og virksomheder som ressourcetung i både kommuner, regioner og statslige institutioner.

Hvad indebærer anbefalingen?

Blandt de myndigheder, der har bidraget til undersøgelsen, er der stor interesse for at dele af ligestillingsredegørelserne gøres tematiske, så myndighederne får mulighed for at gå i dybden med et tema i forhold til kerneydelser. Tematiske elementer i redegørelserne vil indebære, at temaerne skifter fra gang til gang, og at temaer varierer på tværs af kommuner, regioner og statslige institutioner.

På baggrund af undersøgelsen foreslår Rambøll, at Ligestillingsafdelingen forud for hver indberetningsrunde udvælger et tema i forhold til kerneydelser, som ønskes belyst, og i indberetningskemaet rammesætter temaet med fokus på relevans og evt. aktualitet.

Det bærende element i tematiske redegørelser bør være myndighedernes dybdegående kvalitative beskrivelser af udfordringer og/eller gode erfaringer og resultater knyttet til temaet.

Myndighedernes beskrivelser bør struktureres af overskrifter eller spørgsmål formuleret af Ligestillingsafdelingen, som dels sikrer, at eksemplerne udfoldes tilstrækkeligt, dels sikrer en vis grad af ensartethed i beskrivelserne. Eksempelvis kan det være relevant at berøre baggrund for initiativet, målgruppe, medarbejdere, som implementerer initiativet, evt. kompetenceudvikling af medarbejdere, proces for implementering, erfaringer og oplevede/målbare resultater. Der kan med fordel indgå refleksionsspørgsmål, som kan igangsætte drøftelser og analyser af lokale forhold.

Med afsæt i udfordringerne beskrevet ovenfor, vurderer Rambøll, at forslaget om tematiske ligestillingsredegørelser kan bidrage til at forenkle redegørelserne, idet myndighederne ikke ville skulle indhente viden om alle kerneydelser. Forslaget kan også bidrage til at gøre redegørelserne mere relevante og anvendelige, idet myndighederne får lejlighed til at skabe mere dybdegående viden om et udsnit af egen organisation i stedet for overfladisk viden om hele organisationen. Derudover vil tematiske redegørelser være en måde at indsamle eksempler på god praksis, som kan inspirere andre myndigheder.

Endelig kan tematiske redegørelser bidrage til at skabe mere viden om de forskelligartede statslige institutioners arbejde med ligestilling i forhold til kerneydelser.

Tematiske elementer i ligestillingsredegørelserne kan kombineres med faste lukkede spørgsmål, som gør det muligt at monitorere og følge udviklingen i myndighedernes ligestillingsindsats.

5.3 Anbefalinger vedrørende formidling af ligestillingsredegørelsernes resultater

Anbefalingerne i dette afsnit har til formål at gøre resultaterne af ligestillingsredegørelserne mere anvendelige.

8: Overveje behov og muligheder for at følge udviklingen i myndighedernes ligestillingsindsats ved hjælp af andet end indeks

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen viser, at anvendeligheden af indeks og benchmarking er lav, idet der er en udbredt opfattelse af, at indeksene ikke afspejler myndighedernes reelle arbejde med ligestilling og resultater heraf. De offentlige myndigheder er ikke uinteresserede i at følge udviklingen i deres ligestillingsindsats, men undersøgelsen viser også, at der er en vis skepsis overfor flere autogenerated data, som kunne ligge til grund for mere objektive ligestillingsindeks på personaleområdet og i forhold til kerneydelser. Derudover oplever de offentlige myndigheder, at ligestillingsindeksene er uigennemskuelige og derfor skeles der ikke videre til indeksberegninger og benchmarks.

Hvad indebærer anbefalingen?

Først og fremmest er det relevant at overveje, hvilke parametre/spørgsmål der følges over tid. I den anledning kan et alternativ til at følge udviklingen være at gøre ligestillingsredegørelserne mere fremadskuende og i højere grad spørge til konkrete handlinger/initiativer, der er igangsat eller påtænkes at sættes i gang.

En del myndigheder i undersøgelsen efterspørger dette, fx ved at der spørges ind til, hvilke konkrete handlinger/initiativer, der er sat i gang, hvilke udfordringer myndigheden vurderer, at handlingen skal imødekomme, og hvad tidshorisonten er for at arbejde med handlingen. Det er ligeledes en mulighed at følge op på de konkrete handlinger i den følgende ligestillingsredegørelse ved systematisk (ved hjælp af it) at sortere efter de handlinger, der har den længste tidshorisont og måle på disse i den følgende ligestillingsredegørelse.

Gøres dette, er det fx muligt at følge udviklingen over tid i antal handlinger, der iværksættes, og følge, hvilke udfordringer der optager myndighederne.

9: Formidling af resultater tager udgangspunkt i klare budskaber i en anden formidlingsform end hovedrapporten

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen viser, at myndighederne oplever ligestillingsredegørelserne værende på et for generelt niveau, og at indeksene er uigennemskuelige. Samtidig anvender et fåtal af institutionerne de benchmark, der dannes på baggrund af indeksene. Slutteligt har et fåtal af institutionerne læst hovedrapporten, og et endnu mindre antal af institutionerne har videresendt eller anvendt rapporten på anden vis. Den begrænsede brug af rapporten skyldes hovedsageligt, at institutionerne ikke har kendskab til, at den eksisterer, og hvad formålet med rapporten er.

Hvad indebærer anbefalingen?

Hensigtsmæssigt valg af formidlingsform af resultaterne i ligestillingsredegørelserne er en forudsætning for, at institutionerne anvender resultaterne. Det skyldes, at den viden, der genereres med ligestillingsredegørelserne, skal nå målrettet frem til de fagprofessionelle, medarbejdere, beslutningstagere eller andre modtagere, som i praksis skal sørge for, at god praksis eller inspiration på ligestillingsområdet bringes i anvendelse. Den centrale udfordring angående formidling på området er behovet for differentiering. Området er præget af en lang række forskellige institutioner, fagligheder og praksisser, ligesom der er et stort antal af aktører inden for hver institutions-type, som møder formidlingen fra hvert sit afsæt og med hvert sit formål.

På baggrund af undersøgelsen står det bl.a. klart, at repræsentanterne fra de adspurgte institutioner har behov for at blive mødt med klare budskaber, som Ligestillingsafdelingen prioriterer og beskriver i et handlingsorienteret sprog, og at der anvendes formidlingsformater, der er mere dynamiske og lettilgængelige for institutionerne.

Af konkrete formidlingsformer nævnes fx små videoer, webinarer, dynamiske dashboards, der tillader at klikke sig rundt i de enkelte institutioner, og som fremstiller resultater mere gennemsigtigt samt pjecer, der skitserer de overordnede resultater.

Derfor foreslår Rambøll, at der udvikles en anden formidlingsstrategi for at dele resultaterne fra ligestillingsredegørelserne. Første skridt i denne strategi er først og fremmest at tage stilling til:

- Hvem modtagerne af resultaterne af ligestillingsredegørelsen er, dvs. *hvem* skal resultaterne henvende sig til?
- I hvilken grad er modtagerne modtagelige og opsøgende for at læse resultaterne?

- Hvilket formål er der med formidlingen?

På den baggrund kan klare budskaber og et velovervejet brug af forskellige formater fremme, at resultaterne anvendes i institutionerne. Det er vigtigt at bemærke her, at den rigtige formidling kan variere alt efter, hvilken institutionstype der er tale om, og at der kan være tale om flere målgrupper, fx direktører for sektorområder og ledere af daginstitutioner i kommuner.

10: Udvalgelse og formidling af gode eksempler

Hvilken udfordring imødekommer anbefalingen?

Undersøgelsen viser, at myndighederne ikke finder ligestillingsredegørelsernes nuværende form og indhold videre anvendeligt. I forlængelse heraf er der efterspørgsel efter en mere inspirerende formidling af den viden, der indsamles som led i ligestillingsredegørelserne.

Hvad indebærer anbefalingen?

Anbefalingen er tæt knyttet til forslaget om tematiske redegørelser med dybdegående kvalitative beskrivelser, idet en systematisk indsamling af eksempler på arbejde med ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser inden for udvalgte temaer er en forudsætning for inspiration. Blandt deltagerne i workshops er der enighed om, at der bør ske en udvælgelse, således at det kun er eksempler på arbejde med ligestilling, som der er gode erfaringer med og/eller har ført til målbare resultater, der formidles videre. Derudover bør det være tydeligt, hvordan en praksis, metode eller indsats kan implementeres af andre myndigheder.

De gode eksempler kan eksempelvis samles i et inspirationskatalog eller en database, hvori der også fremgår, hvem man kan kontakte for at høre mere om initiativet.

5.4 Øvrige perspektiver

I dette afsluttende afsnit præsenterer vi kort øvrige perspektiver og behov, som er identificeret som led i undersøgelsen. Der er tale om perspektiver og behov, som ikke knytter sig direkte til ligestillingsredegørelserne, men til myndighedernes generelle fokus på og arbejde med ligestilling.

Understøttelse af vidensdeling mellem myndighederne

Undersøgelsen peger på en forholdsvis stor interesse for at mødes på tværs af myndigheder og udveksle erfaringer med ligestillingsindsatsen. Fordi hovedparten af de offentlige myndigheders ligestillingsindsats enten er samlet på enkelte medarbejdere eller har karakter af decentralt arbejde på sektorområderne, sidder mange ligestillingsansvarlige forholdsvist alene med opgaven og har ikke gode muligheder for vidensdeling og sparring med kolleger.

Flere tovholdere på redegørelserne fremhæver de netværksmøder, som Ligestillingsafdelingen afholdt i starten af 2010'erne. Indholdet på lignende netværksmøder med Ligestillingsafdelingens tovholder kan være oplæg om analyser og forskning om ligestilling, oplæg fra myndigheder med gode erfaringer og/eller mere uformel vidensdeling mellem deltagerne.

Efterspørgsel efter nationale tal og analyser om ligestilling på personaleområdet og i forhold til kerneydelser

Undersøgelsen indikerer, at der er begrænset fokus på kønsligestilling på politisk niveau og i topledelsen i kommuner, regioner og statslige institutioner. Det gælder især ligestilling i forhold til kerneydelser, men også ligestilling på personaleområdet. Undersøgelsen peger også på, at fakta er nødvendig for at skabe politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed om en dagsorden, og at de offentlige myndigheder mangler dokumentation for, at køn i sig selv har en betydning, især for adgangen til og kvaliteten af forskellige kerneydelser. Den manglende dokumentation og viden bidrager til, at ligestilling og ligestillingsredegørelserne ikke opleves som relevante.

På den baggrund efterspørger en del myndigheder i undersøgelsen, at (nye eller eksisterende) tal og analyser om ligestilling på personaleområdet og i forhold til borgerrettede kerneydelser formidles til myndighederne. Det er først og fremmest vigtigt at dokumentere, at køn i sig selv har en betydning, når der er taget højde for andre forhold. Kommuner og regioner efterspørger tal, analyser og forskning på landsplan, som kan sætte gang i drøftelser og lokale analyser af, hvordan det forholder sig i den enkelte offentlige myndighed. Derudover understreger mange interviewpersoner, at analyser skal belyse kønsforskelle og køns betydning for et udsnit af personaleområdet (fx barns første sygedag, barsel) og i forhold til en enkelt kerneydelse.