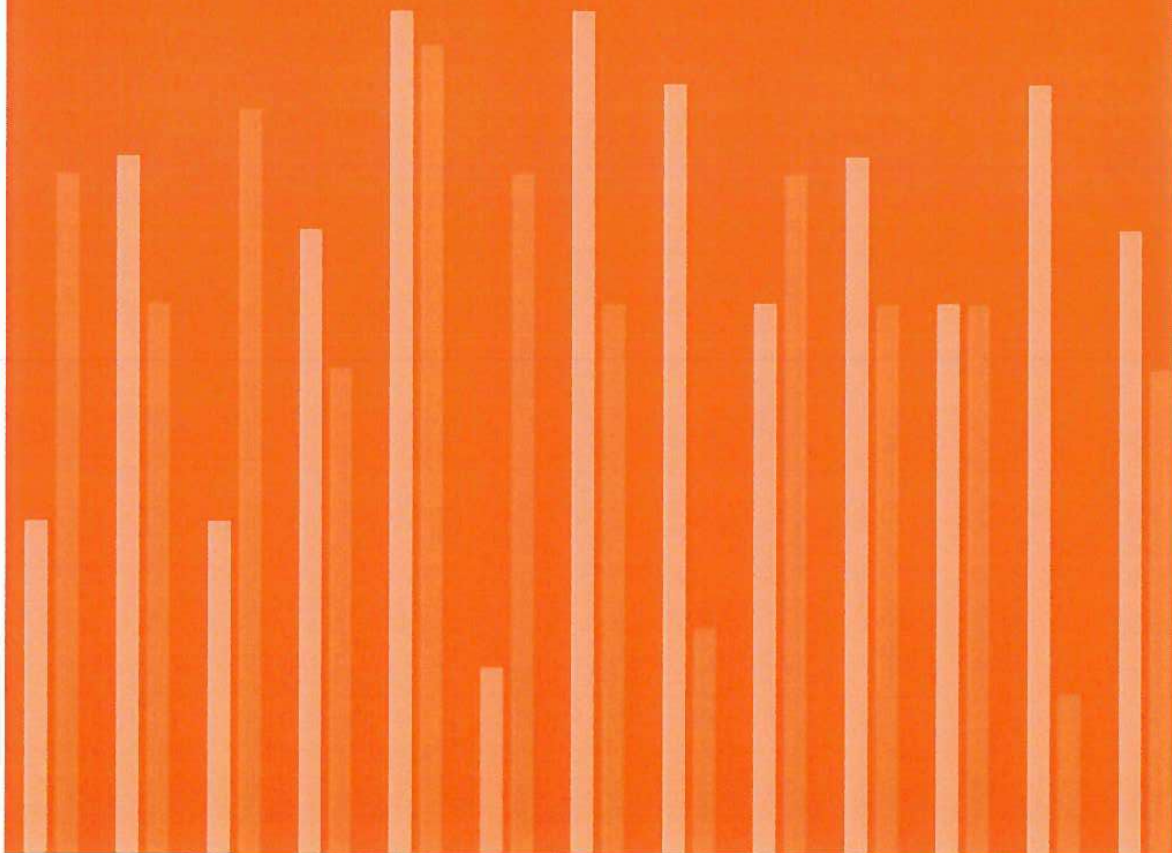


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

MÅLBAR LIGESTILLING

STATISTIK SOM VÆRKTØJ TIL
FREMME AF KØNSLIGESTILLING
I KOMMUNERNE





MÅLBAR LIGESTILLING

STATISTIK SOM VÆRKTØJ TIL
FREMME AF KØNSLIGESTILLING
I KOMMUNERNE

MÅLBAR LIGESTILLING

Statistik som værktøj til fremme af kønsligestilling i kommunerne

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder

Redaktion: Kirsten Precht og Peter Ussing

Forfattere: Inge Henningsen, Karen Sjørup, Kirsten Precht, Niels Ploug

ISBN: 978-87-93241-05-3

EAN: 9788793241053

Layout: Hedda Bank

Tryk: Handy-print

Oplag: 400

© 2014 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

DK-1403 København K

Tlf. 32 69 88 88

www.menneskeret.dk

Vores publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt.

Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer.

Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

INDHOLD

FORORD	8
RESUME	10
SUMMARY	14
DEL 1	
PERSPEKTIVER FOR KØNSMAINSTREAMING I KOMMUNERNE	19
KAPITEL 1 – INTRODUKTION TIL KØNSMAINSTREAMING	20
1.1 Hvad er kønsmainstreaming?	20
1.2 Lovgivning om kønsmainstreaming	22
1.2.1 Kønsmainstreaming som retlig standard	26
1.2.2 Kønsmainstreaming som politisk strategi og som forvaltningspraksis	27
1.2.3 Håndhævelse af mainstreamingpligten	30
1.3 Ligestillingens virkemidler og dynamik	31
1.4 Særligt om kønsopdelte data og ligestillingsstatistik	35

KAPITEL 2 – KØNSMAINSTREAMING OG DANMARKS STATISTIK	38
2.1 Indledning	38
2.2 Kønligestilling i statistisk perspektiv	39
2.3 Kønsmainstreaming i Danmarks Statistik	44
2.4 Kønsmainstreaming i det svenske og norske statistikbureau	54
2.5 Input til kommunernes arbejde med ligestilling	60
2.6 Afslutning	70
KAPITEL 3 – REFLEKSIONER OVER KØNSMAINSTREAMING I KOMMUNERNE	73
3.1 Mainstreaming bidrager til kvalitetssikring	74
3.2 Ressourcer og ekspertise	75
3.3 Børn, daginstitutioner og skole	78
3.4 Ældre kvinder og mænds liv former sig forskelligt	83
3.5 Når kommuner udfordrer det kønsopdelte arbejdsmarked	85
3.6 Fritidstilbud, som appellerer til begge køn	88
3.7 Uddannelses- og erhvervsvejledning	90
3.8 Afslutning	93
DEL 2	
AT FINDE KØNSOPDELTE DATA	95
KAPITEL 4 – HVOR KAN KOMMUNERNE FINDE LIGESTILLINGSRELEVANTE DATA?	96
4.1 Data som for afsæt for ligestillingsvurderinger	97
4.2 Behovet for lokale kønsopdelte datakilder	99
4.3 De nationale kilder til kønsopdelt statistik	101
4.4 De vigtigste ligestillingsrelevante statistikbanker	104
4.5 Gode eksempler på brugen af Statistikbanken	110

DEL 3	
AT MÅLE LIGESTILLING VED HJÆLP AF	
LIGESTILLINGSREDEGØRELSE	125
INDLEDNING	126
KAPITEL 5 – HAR KOMMUNERNE DE RELEVANTE	
KØNSOPDELTE DATA?	130
5.1 Input fra databrukerne	132
KAPITEL 6 – LIGESTILLINGSPOLITIK PÅ SERVICEOMRÅDER	135
6.1 Har kommunerne en ligestillingspolitik?	136
6.2. Sammenhæng mellem formuleret ligestillingspolitik og datatilgængelighed	137
6.3 Hvilke serviceområder har fået ligestillingspolitiske målsætninger?	139
6.4 Manglende fokus på målopfyldelse	143
KAPITEL 7 – KØNSMAINSTREAMING OG	
LIGESTILLINGSVURDERING	146
7.1 Kommunale strategier for mainstreaming/ligestillingsvurdering	147
7.2 Ligestillingsvurdering af indstillinger til kommunalbestyrelsen	149
7.3 Kønsmainstreaming af øvrige aktiviteter/initiativer	152
7.4 Er kommunen aktiv på flere områder?	155
7.5 Hvilke aktiviteter og initiativer mainstreames og for hvem?	157
7.5 Behovet for lokale eller nationale data afhænger af formulering	159
7.6 Ligestillingsvurderinger forudsætter, at der besluttet ligestillingsmål	163

KAPITEL 8 – ORGANISERING OG FORANKRING	166
8.1 Forankring af ligestillingsindsatsen	166
8.2 Lokal organisering	170
KAPITEL 9 – PERSONALEOMRÅDET I: KØNSSAMMENSÆTNING OG LØN	173
9.1 Kommunerne er en kønsskæv arbejdsplads	174
9.2 Generel ligestillingspolitik på personaleområdet	175
9.3. Kort om datatilgængelighed	176
9.4 Særskilte ligestillingsmålsætninger	177
9.5 Måling af fremskridt og resultater	178
9.6 Udfordring: Hvordan måle fremskridt og resultater?	180
9.7 Udfordring: Hvordan måles en øget mandeandel i en personalegruppe?	180
9.8 Udfordring: Hvordan fastsætte måltal?	184
9.9 Målsætninger om at sikre ligeløn	188
9.10 Hvad viser landsdækkende løntal?	189
9.11 Kønsopdelte data for lokale tillæg	190
9.12 Udfordring: Forskelle i gennemsnitslønnen for kvinder og mænd	193
9.13 Udfordring: Lige grundløn for arbejde af samme værdi	195
9.14 Lederlønninger	197
KAPITEL 10 – PERSONALEOMRÅDET II: LEDELSE	202
10.1 Kønsfordeling i kommunernes ledelse	202
10.2 Flere kvinder i ledelse	206
10.3 Udfordring: Definitioner af 'kønsbalance'	208
10.4 Avancementsmuligheder for kvinder og mænd	212
10.5 Udfordring: Datakvalitet	215

DEL 4	223
KAPITEL 11 – ANBEFALINGER	224
Statistik om kønsligestilling gøres mere tydelig og brugervenlig	224
Mere klare målsætninger for ligestilling i kommunerne	226
FORFATTERPRÆSENTATION	228
BILAG	229
REFERENCER	241
NOTER	245

FORORD

Al velfunderet ligestillingsarbejde bygger på kønsopdelte data. Det er derfor vigtigt, at der er viden om kønsrelaterede barrierer, incitamenter og behov på alle samfundsområder. Det begynder med data, når målene skal formuleres. Og det slutter med data, når resultaterne skal evalueres.

I Danmark har alle offentlige myndigheder pligt til kønsmainstreaming, dvs. til at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i planlægning og forvaltning på deres område. Alle politikere og administratorer har populært sagt to kasketter på. De har både ansvar for deres primære ressortområde og ansvar for at styrke ligestilling. Det gælder også i kommunerne.

Institut for Menneskerettigheder har i denne rapport valgt at sætte fokus på den statistiske side af kønsligestillingen i kommunerne. Hvad kan kønsopdelte data bruges til, og hvor findes de? Har den enkelte kommune adgang til de kønsopdelte tal, den har brug for, og bliver de brugt? Indrapporerede data fra kommunernes ligestillingsredegørelser analyseres, dels for nærmere at belyse indsatsen i den enkelte kommune, dels for at belyse, hvilket køn og hvilke områder som kommunerne retter deres opmærksomhed mod i arbejdet for at fremme ligestilling. Rapporten omhandler sidst, men ikke mindst, Danmarks Statistiks meget vigtige rolle som indsamler og formidler af ligestillingsrelevante data på nationalt plan.

Der foregår løbende en bredt funderet indsats for at styrke arbejdet med ligestilling og kønsmainstreaming i kommunerne. Vi håber, at rapporten kan være en inspirationskilde både til ligestillingsarbejdet i den enkelte kommune og til den centrale støtte, som Danmarks Statistik, Kommunernes Landsforening og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold yder til kommunerne.

Louise Holck
Vicedirektør

Maria Ventegodt Liisberg
Ligebehandlingschef

RESUME

KOMMUNERNES CENTRALE ROLLE FOR FREMME AF LIGESTILLING

Som den største serviceleverandør i den offentlige sektor hviler der et stort ansvar på kommunerne. De skal sikre, at ingen medborger får en dårligere service eller færre ressourcer tildelt, alene fordi han eller hun tilhører et bestemt køn. Ligestilling er en lovfæstet rettighed.

Kommunerne har både som store arbejdspladser og gennem deres indflydelse på borgernes hverdagsliv de bedste forudsætninger for at realisere ligestilling – ikke blot som en formel rettighed, men også ved at være med til at skabe reel ligestilling mellem kønnene.

Rapporten viser, at kommunernes aktuelle indsats på ligestillingsområdet er højest varierende. Enkelte kommuner er meget aktive, særligt er nogle kommuner aktive på personaleområdet, men generelt er aktivitetsniveauet relativt lavt i hovedparten af kommunerne. På den baggrund bidrager rapporten med overvejelser, som kan kvalificere og styrke den kommunale indsats – med særligt fokus på betydningen af relevante kønsopdelte data.

SOLIDE DATA ER EN FORUDSÆTNING FOR LIGESTILLING

Formålet med rapporten er at inspirere og støtte kommunerne i deres daglige arbejde med kønsmainstreaming og ligestillingspolitik. Rapporten belyser en række centrale spørgsmål hertil, fx: – Hvad er en

ligestillingsstatistik? – Hvordan formidles relevante kønsopdelte tal til vurderingen af ligestillingsforhold for kvinder og mænd? – Hvilke analyser bør være til rådighed for kommunens fastlæggelse af ligestillingsmål? – Hvilke faldgruber melder sig typisk, når tal om kvinder og mænds livssituation skal analyseres? – Hvilke datatyper tilbydes kommunerne, når det gælder statistik med relevans for ligestilling?

I rapportens del 1 perspektiveres kønsmainstreaming belyst ud fra tre væsentlige vinkler:

Reglerne: Hvad siger reglerne om forpligtelsen til mainstreaming? Set med de retlige briller belyser jurist **Kirsten Precht** ligestillingslovenes forskellige krav. En stærk lovgivning, som tydeligt beskriver myndighedernes forpligtelser og opgaver, er første forudsætning for en vellykket indsats. Forfatteren peger på, at mainstreamingprocessen i bedste fald skaber en dynamik, som sætter alle ligestillingslovgivningens virkemidler i spil og på den måde understøtter en langsigtet indsats.

Tallene: Hvordan ser Danmarks nationale statistikmyndighed på sin forpligtelse til at kønsmainstreame sine opgaver? Afdelingsdirektør i Danmarks Statistik **Niels Ploug** giver en gennemgang af den danske ligestillingsstatistik. Med inspiration fra de nationale statistikmyndigheder i Sverige og Norge, hvor de i flere år har gennemført en mere systematisk indsamling og formidling af ligestillingsstatistik, diskuteres, hvad vi i Danmark kan lære af de nordiske erfaringer. Mulighederne for at benytte lettilgængelig statistik til kommunernes mainstreamingsarbejde bliver desuden belyst med en række eksempler på kønsbestemte forskelle og ligheder på tværs af det kommunale danmarkskort.

RESUME

Politisk praksis: Hvad sker der i kommunerne, når det gælder mainstreaming? Kønsforsker og sociolog **Karen Sjørup** reflekterer i sit bidrag over eksempler på ligestillingspraksis, vi kan møde rundt om i kommunerne. Hun betoner særligt vigtigheden af, at kommunerne i deres indsats vogter sig for kønsstereotyper. Kønsrettede tiltag kan i værste fald risikere at gøre 'ondt værre', såfremt de baserer sig på forenkede og fordomsfulde opfattelser af kvinders og mænds behov. I kapitlet fokuseres på områder – børn og unge, fritid, beskæftigelse og ældre – hvor det er vigtigt at analysere, om kommunens serviceydelser på en ligeværdig måde matcher kvinder og mænds forskellige livssituation.

Rapportens del 2 handler om, hvor lokalpolitikere og kommunale medarbejdere kan finde frem til relevante kønsopdelte data. Her gennemgår kønsforsker og statistiker **Inge Henningsen** adgangen til hovedkilderne både i form af nationale og lokale data. Databaserne omfatter først og fremmest Statistikbanken hos Danmarks Statistik samt statistikmodulet SIRKA fra Kommunernes Landsforening. Her gennemgås udvalgte, konkrete eksempler på statistikker, som belyser forskelle mellem kvinder og mænd.

HVAD FORTÆLLER DE KOMMUNALE LIGESTILLINGSREDEGØRELSER?

I rapportens del 3 dykker kønsforsker og statistiker **Inge Henningsen** ned bag de mange tal og oplysninger, som de fremgår af kommunernes indberetninger til ligestillingsredegørelsen for 2011.

Teksten giver et detaljeret indblik i kommunernes arbejde med ligestilling. Her diskuteres mulighederne set ud fra den enkelte kommunes og et landsdækkende perspektiv. Desuden belyses, hvorvidt der er en sammenhæng mellem adgang til kønsopdelte data og kommunens aktivitetsniveau på ligestillingsområdet. Endvidere diskuteres kommunernes prioritering

af forvaltningsområder såvel som målgruppen for deres aktiviteter for ligestilling.

Kommunerne løfter også en vigtig ligestillingsforpligtelse som arbejdsgivere. Det gælder særligt personalepolitikens indflydelse på ligeløn for arbejde af samme værdi, rekruttering af det underrepræsenterede køn på det kommunale ledelsesniveau samt udfordringen med skæve kønsfordelinger på kommunens arbejdspladser. På personaleområdet bliver forbedringsmuligheder af opgørelsesmetoderne for løn- og personaledata diskuteret.

Vigtigheden af klare lokalt fastsatte målsætninger samt præcise og realistiske måltal for ligestilling i kommunen diskuteres desuden som et gennemgående tema for alle ligestillingsområder.

ANBEFALINGER OM STYRKEDE STATISTIKKRAV

I del 4 formulerer Institut for Menneskerettigheder en række anbefalinger, som specifikt handler om det statistiske fokus på ligestillingsarbejdet i kommunerne. Anbefalingerne omhandler behovet for, at lovgivningen fastlægger Danmarks Statistiks forpligtelse til at indsamle og formidle kønsopdelte data og ligestillingsstatistik. Endvidere anbefaler instituttet, at kommunerne udvikler deres ligestillingspolitiske målsætninger.