

Betænkning
om
det fremtidige ligestillingsarbejde
og dets organisering

Afgivet af Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde

Betænkning nr. 1370

København 1999

Indholdsfortegnelse

[KAPITEL 1 - Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde](#)

[1.1. Kommissorium](#)

[1.2. Sammensætning](#)

[1.3. Sekretariat](#)

[1.4. Møder og ressourcepersoner](#)

[1.5. Skriftligt materiale](#)

[1.6. Betænkningens indhold](#)

[1.7. Resume af Udvalgets organiseringsforslag](#)

[KAPITEL 2 - Ligestillingsarbejdets organisering i Danmark](#)

[2.1. Kvindekommissionen](#)

[2.1.1. Sammensætning, opgaver og arbejdsform](#)

[2.1.2. Ligestillingsbegrebet](#)

[2.1.3. Forslag om et ligestillingsorgan](#)

[2.2. Ligestillingsrådets historie](#)

[2.2.1. Nedsættelse og sammensætning](#)

[2.2.2. Lovfæstelse og udvikling](#)

[2.2.3. Formænd](#)

[2.2.4. Sekretariat](#)

[2.2.5. Budget](#)

[2.2.6. Kompetencefordeling](#)

2.3. Ligestillingslovgivningen

[2.3.1. Ligestillingsloven](#)

[2.3.2. Ligelønsloven](#)

[2.3.3. Ligebehandlingsloven](#)

[2.3.4. Udvalgsloven](#)

[2.3.5. Bestyrelsesloven](#)

2.4. Nationale handlingsplaner for ligestilling

[2.4.1. Baggrunden for handlingsplanarbejdet](#)

[2.4.2. Første handlingsplan 1987-1990](#)

[2.4.3. Evaluering af den anden handlingsplan 1991-1993](#)

[2.4.4. Evaluering af den tredje handlingsplan 1994-1996](#)

2.5. Den politiske opbakning omkring ligestillingsarbejdet

2.6. Internationale forpligtelser

[2.6.1. Det nordiske ligestillingssamarbejde](#)

[2.6.2. Det europæiske ligestillingssamarbejde](#)

[2.6.3. FN-samarbejdet om ligestilling](#)

[2.6.4. Det internationale ligestillingsudvalg](#)

2.7. Ligestillingsrådets arbejdsområde og opgaver

[2.7.1. De vigtigste arbejdsområder](#)

[2.7.2. Ombudsfunktionen](#)

[2.7.3. Andre juridisk-administrative opgaver](#)

[2.7.4. Handlingsplanarbejdet](#)

[2.7.5. Deltagelse i udvalgsarbejde](#)

[2.7.6. Informationsområdet](#)

2.8. Øvrige nationale aktører

[2.8.1. Politikere](#)

[2.8.2. Ministerier](#)

[2.8.3. Amtskommuner og kommuner](#)

[2.8.4. Interesseorganisationer](#)

[2.8.5. Forskningsinstitutioner](#)

KAPITEL 3 - Ligestillingsarbejdets organisering i andre lande

3.1. Norge

[3.1.1. Hatland-rapporten](#)

[3.1.2. Lovgrundlag](#)

[3.1.3. Ligestillingsorganer i Barne- og familiedepartementet](#)

[3.1.4. Et uafhængigt center for ligestilling](#)

[3.1.5. Klageinstanser for ligestilling](#)

3.2. Sverige

[3.2.1. Lovgrundlag](#)

[3.2.2. Ligestillingsorganer på centralt niveau](#)

[3.2.3. Ligestillingsekspertes på regionalt niveau](#)

3.3. Holland

[3.3.1. Omstrukturering af ligestillingsarbejdet](#)

[3.3.2. Lovgrundlaget](#)

[3.3.3. Ligestillingsorganer i ministerierne](#)

[3.3.4. Uafhængige ligestillingsorganer](#)

KAPITEL 4 - Ligestillingsarbejdet i Danmark siden 1976

4.1. Ligestilling i politiske og økonomiske magtstrukturer

- [4.1.1. Politiske beslutningsorganer](#)
- [4.1.2. Rådgivende og styrende organer](#)
- [4.1.3. Ledere på arbejdsmarkedet](#)
- [4.1.4. Initiativer i politiske sammenhænge](#)
- [4.1.5. Særlige lovgivningsinitiativer og problemer](#)
- [4.1.6. Initiativer vedrørende magtudredningsarbejdet](#)
- [4.1.7. Initiativer vedrørende kvinder og ledelse](#)

4.2. Uddannelse

- [4.2.1. Deltagelse i undervisningssystemet](#)
- [4.2.2. Ligestillingsinitiativer i folkeskolen](#)
- [4.2.3. Ligestillingsrådets folkeskoleprojekt](#)
- [4.2.4. Læreruddannelseprojekter](#)
- [4.2.5. Initiativer på andre niveauer](#)
- [4.2.6. Specielle initiativer](#)

4.3. Forskning

- [4.3.1. Køns sammensætningen på forskningsområdet](#)
- [4.3.2. Bedømmelses- og ansættelsesprocedurer](#)
- [4.3.3. Forskningsbevillinger](#)
- [4.3.4. Kvinde- og kønsperspektiver i forskningen](#)
- [4.3.5. Initiativer i forskningsmiljøet](#)
- [4.3.6. Folketingets og centraladministrationens initiativer](#)
- [4.3.7. Andre relevante initiativer](#)

4.4. Økonomisk og arbejdsmæssig ligestilling

- [4.4.1. Situationen på arbejdsmarkedet](#)

[4.4.2. Initiativer vedrørende ligeløn](#)

[4.4.3. Nogle hovedtemaer vedrørende køn og løn](#)

[4.4.4. Initiativer på pensionsområdet](#)

[4.4.5. Arbejdsformidlingens ligestillingskonsulenter](#)

[4.4.6. Forsøg på opbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked](#)

[4.4.7. Opkvalificering og arbejdsudvikling](#)

4.5. Sammenhæng mellem familieliv og arbejdsliv

[4.5.1. Ændringer i familielivets rammer](#)

[4.5.2. Familier og forældreskab](#)

[4.5.3. Muligheder og strategier](#)

[4.5.4. Lovinitiativer vedrørende familieliv og arbejdsliv](#)

[4.5.5. Initiativer på overenskomst- og aftaleniveau](#)

[4.5.6. Initiativer vedrørende familievenlige arbejdspladser](#)

[4.5.7. Ligestillingsrådets projekter](#)

[4.5.8. Nordisk Ministerråds projekt](#)

[4.5.9. Ideer i den aktuelle debat](#)

4.6. Nyere emner, grupper, aktører og strategier

[4.6.1. Familieretlige forhold](#)

[4.6.2. Vold mod kvinder](#)

[4.6.3. Andre emner](#)

[4.6.4. Andre grupper](#)

[4.6.5. Aktører](#)

[4.6.6. Mainstreaming](#)

4.7. Ligebehandling, særbehandling og forskelsbehandling

[4.7.1. Kernepunkter i Ligebehandlingsloven](#)

[4.7.2. Udviklingen i Ligestillingsrådets ligebehandlingssager](#)

[4.7.3. Retslige afgørelser i ligebehandlingssager](#)

[4.7.4. Positiv særbehandling](#)

[4.7.5. Eksempler på forskelsbehandling](#)

KAPITEL 5 - Udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende ligestillingsarbejdets grundlag, emner og strategier

5.1. Generelle overvejelser

[5.1.1. Ligestillingsbegrebet](#)

[5.1.2. Holdningsændringer i ligestillingsarbejdet](#)

[5.1.3. Vidensgrundlaget](#)

5.2. Ligestillingsarbejdets emner

[5.2.1. Ledelse og magt](#)

[5.2.2. Uddannelse og ligestilling](#)

[5.2.3. Forskning og kvinders ressourcer](#)

[5.2.4. Løn- og arbejdsvilkår](#)

[5.2.5. Familie og arbejdsliv](#)

[5.2.6. Andre emner og grupper](#)

[5.2.7. Øget inddragelse af mænd i ligestillingsarbejdet](#)

[5.2.8. Unge og det fremtidige ligestillingsarbejde](#)

[5.2.9. Ligebehandling af kvinder og mænd](#)

5.3. Internationale opgaver

5.4. Ligestillingsarbejdets strategier

[5.4.1. Lovgivning](#)

[5.4.2. Handlingsplaner og ligestillingsredegørelser](#)

[5.4.3. Projektarbejde](#)

[5.4.4. Mainstreaming](#)

5.5. Nødvendige lovgivningsinitiativer

KAPITEL 6 - Udvalgets forslag og anbefalinger til den fremtidige organisering af ligestillingsarbejdet i Danmark

6.1. Nuværende organisering af ligestillingsarbejdet

[6.1.1. Kritik af Ligestillingsrådet](#)

[6.1.2. Handlingsprogram i Platform for Action](#)

[6.1.3. Folketingets synspunkter om ændring af den nuværende organisering](#)

[6.1.4. Ligestillingsarbejdets organisering i andre lande.](#)

6.2. Udvalgets forslag til organisering af det fremtidige ligestillingsarbejde

6.3. Minister for ligestilling

[6.3.1. Overvejelser vedrørende ressortmæssig placering](#)

[6.3.2. Organisering af ligestillingsarbejdet under ligestillingsministeren](#)

[6.3.3. Opgaver i ligestillingsministerens departementale enhed for ligestilling](#)

6.4. Videnscenter for ligestilling - debat, dokumentation og formidling

[6.4.1. Videnscentrets opgaver](#)

[6.4.2. Videnscentrets bestyrelse](#)

[6.4.3. Debatforum i tilknytning til Videnscenter for Ligestilling](#)

[6.4.4. Samspil med andre myndigheder, organisationer m.v.](#)

6.5. Rådgivning om og klager over kønsdiskrimination

[6.5.1. Udvalgets overvejelser om etablering af et klagenævn for kønsdiskrimination.](#)

[6.5.2. Sættelse af et klagenævn for kønsdiskrimination](#)

[6.5.3. Rådgivning og vejledning i klageadgang.](#)

6.6. Lovgivning

6.7. Ressourcer

KAPITEL 7 - Mindretalsudtalelser

7.1. Mindretalsudtalelser vedrørende kapitel 5

[7.1.1. Forskning og kvinders ressourcer \(ad 5.2.3.\)](#)

[7.1.2. Løn- og arbejdsvilkår \(ad 5.2.4.\)](#)

[7.1.3. Familie og arbejdsliv \(ad 5.2.5.\)](#)

[7.1.4. Handlingsplaner og ligestillingsredegørelser \(ad 5.4.2.\)](#)

7.2. Mindretalsudtalelser vedrørende kapitel 6

[7.2.1. Ligestillingsminister \(ad 6.3.1.\)](#)

[7.2.2. Klagenævn \(ad 6.5.1.\)](#)

[7.2.3. Ressourcer \(ad 6.7.\)](#)

7.3. Særskilte mindretalsudtalelser

[7.3.1. Generelle bemærkninger fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark](#)

[7.3.2. Mindretalsudtalelse fra Sune Wæsel, Dansk Ungdoms Fællesråd](#)

[7.3.3. Mindretalsudtalelse fra Maskulint Forum](#)

FORTEGNELSE OVER INDHOLDET I BETÆNKNINGENS BILAGSDEL

Bilag 1 Ligestillingsrådets historie, af Anette Borchorst

Bilag 2 Ligestillingsrådets arbejde, af Ligestillingsrådets sekretariat

Bilag 3 Ligestillingsrådets forretningsorden

Bilag 4 Ligestillingslovene, herunder den kommunale styrelseslov

Bilag 5 Beskrivelse af internationale ligestillingsopgaver og organisationen heraf, af Udenrigsministeriet

Bilag 6 Amsterdamtraktatens bestemmelser om ligestilling

Bilag 7 Statistik, Baggrundsmateriale for kapitel 4

Bilag 8 Virksomhedskultur og lønforskel mellem mænd og kvinder, af Lis Højgaard

Bilag 9 Ligeløn i Danmark, af Nina Smith

Bilag 10 De unge og fremtidens ligestillingspolitik, samt resumé, af Ann-Dorte Christensen

KAPITEL 1

Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde

Den 1. april 1996 nedsatte statsministeren *Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde* (herefter betegnet Udvalget) som opfølgning på Verdenskvindekonferencen i Beijing og en folketingsdebat den 8. december 1995 om oprettelse af et Ligestillingsombud.

1.1. Kommissorium

Udvalget fik følgende kommissorium:

Den nuværende organisation og arbejdsgrundlaget for Ligestillingsrådet har stort set været gældende siden 1978, hvor rådet blev lovfæstet.

Samfundet har ændret sig meget siden den tid - en række ligestillingsproblemer er løst, men der er fortsat opgaver, der er aktuelle.

På denne baggrund er det besluttet at nedsætte et udvalg, der har til opgave at overveje ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet og udarbejde forslag hertil set i lyset af, hvilke opgaver, herunder også internationale opgaver, der bør prioriteres i det fremtidige ligestillingsarbejde. Udvalget skal overveje, hvorvidt ændringsforslagene forudsætter ændringer i den gældende ligestillingslovgivning.

Udvalget anmodes om til brug herfor at indhente oplysninger om og vurdere ligestillingsarbejdet i de andre nordiske lande.

1.2. Sammensætning

Landsdommer Ina Steincke blev udnævnt til formand for Udvalget, der ved betænkningens afgivelse havde følgende sammensætning:

Fuldmægtig Søren Hess, udpeget af Arbejdsministeriet

Kontorchef Lone Retoft, udpeget af Finansministeriet

Kontorchef Jørgen Steen Sørensen, udpeget af Justitsministeriet

Konsulent Kirsten Fastrup, udpeget af Statsministeriet

Konsulent Jette Egelund, udpeget af Udenrigsministeriet

Ingrid Rasmussen, Ligestillingsrådets formand

Sekretariatschef Inga Galamba, Ligestillingsrådet

Næstformand Tine Aurvig Brøndum, udpeget af Landsorganisationen i Danmark

Faglig sekretær Jette Høy, udpeget af Fællesrådet for Tjenestemænd og Funktionærer

Konsulent Søren O. Nissen, udpeget af Akademikernes Centralorganisation

Konsulent Lise Bardenfleth, udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening

Fuldmægtig Tommy Kjelsgaard, udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark

Chefkonsulent Preben Meier Pedersen, udpeget af Kommunernes Landsforening

Forkvinde Inge Skjoldager, udpeget af Danske Kvinders Nationalråd

Organisationskonsulent, cand.mag. Agnete Munck, udpeget af Dansk Kvindesamfund

Kresten Lidegaard, udpeget af Maskulint Forum

Stud.scient.pol Sune Wæsel, udpeget af Dansk Ungdoms Fællesråd

Mette Søndergaard, udpeget af Dansk Ungdoms Fællesråd

Lektor Anette Borchorst, udpeget af Kvinde- og kønsforskningen

Konsulent Søren Carlsen, udpeget af Netværk for Mandeforskning

Udvalgets medlemmer har været personligt beskikkede uden suppleanter, men der er i udvalgsperioden forekommet en del udskiftninger af medlemmer, ligesom nogle medlemmer i tilfælde af forfald i forbindelse med de enkelte møder har ladet sig repræsentere af kolleger.

1.3. Sekretariat

Til leder af Udvalgets sekretariat blev udpeget konsulent Kirsten Fastrup, Statsministeriet.

Kontorfuldmægtig Susanne Stage, Statsministeriet, har fungeret som sekretær for Udvalget i hele perioden i samarbejde med fuldmægtig Malene Vestergaard (1. april 1996 - 1. juni 1997), fuldmægtig Eva Veileborg Hald (1. juni 1997 - 1. april 1998) og fuldmægtig Mette Seneca Nielsen (fra 1. april 1998), alle Ligestillingsrådet.

Konsulent, cand.mag. Liss Hansen har været tilknyttet sekretariatet på freelancebasis fra 15. november 1997 med henblik på speciel research, redaktion og udarbejdelse af betænkningens kapitel 1-4 samt oplæg til kapitel 5.

Sekretariatet har stået for oplæg til kapitel 6.

1.4. Møder og ressourcpersoner

Udvalget holdt sit første møde den 4. september 1996 og har været samlet til i alt 24 møder, hvoraf flertallet har været heldagsmøder.

Den 6. december 1996 holdt Udvalget en konference med deltagelse af organisationsrepræsentanter, forskere og medarbejdere fra relevante ministerier. Formålet var at udarbejde et idekatalog som grundlag for Udvalgets drøftelser. På konferencen blev givet en række oplæg om erfaringer fra det hidtidige ligestillingsarbejde og synspunkter på fremtidige opgaver.

Den 18. juni 1997 gav ekspeditionschef i Barne- og familiedepartementet i Norge, Eva Hildrum, Udvalget en orientering om Norges nylige omorganisering af ligestillingsarbejdet, og den 10. september 1997 gennemgik departementsråd Mona Danielsen, chef for den svenske Jämställdhetsenheten, Sveriges organisering af ligestillingsarbejdet.

To af Udvalgets medlemmer, konsulent Kirsten Fastrup, Statsministeriet, og sekretariatschef Inga Galamba, Ligestillingsrådet, besøgte i juni 1997 det hollandske Social- og Arbejdsministerium, som står for koordinering af ligestillingspolitikken, og gav efterfølgende Udvalget en orientering om den omorganisering, som da var undervejs i Holland.

1.5. Skriftligt materiale

Udvalget har haft et omfattende, offentligt materiale til rådighed om ligestillingsarbejdet i Danmark, Norden og De europæiske Fællesskaber i form af statistikker, redegørelser, årsberetninger, notater, forsknings- og projektrapporter samt mere alment informationsmateriale.

Derudover har Udvalget bestilt redegørelser om forskellige aspekter af det hidtidige ligestillingsarbejde eller om særlige ligestillingsproblemer, ligesom offentlige myndigheder, relevante organisationer og Udvalgets medlemmer er blevet bedt om at give skriftlige høringssvar på specielle spørgsmål.

Indsamling af materiale er afsluttet pr. 1. december 1998.

1.6. Betænkningens indhold

Udvalgets hovedopgave har været at overveje og udarbejde forslag til ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet set i lyset af dets opgaver. I *kapitel 2* gennemgås derfor grundlaget for det hidtidige ligestillingsarbejdes organisering med oprettelse af Ligestillingsrådet, institutionalisering af rammerne omkring dets arbejde i form af et lovkompleks og periodiske, nationale handlingsplaner og kommunale redegørelser vedrørende ligestilling samt internationale forpligtelser på området. Kapitlet afsluttes med en oversigt over Ligestillingsrådets vigtigste arbejdsområder og opgaver og en introduktion til de øvrige aktører, der, som en del af organiseringen, gennem årene har bidraget til at udvikle ligestillingsarbejdet i Danmark.

Udvalget er også blevet anmodet om at indhente oplysninger om og vurdere ligestillingsarbejdet i de andre nordiske lande som grundlag for overvejelserne om en omorganisering af det danske ligestillingsarbejde. Udvalget præsenterer derfor i *kapitel 3* den nylige omstrukturering i Norge og den vel indarbejdede struktur i Sverige, som er fundet særligt relevante for en drøftelse af en fremtidig dansk model. Denne præsentation er suppleret med en fremstilling af ligestillingsarbejdets organisering i Holland, hvor der ligeledes for nylig er foretaget en omstrukturering.

I *kapitel 4* gennemgår Udvalget derefter ligestillingsarbejdet i Danmark siden 1976 med fokus på de områder, som i de seneste tyve år har udgjort hovedindholdet af de samlede, offentlige bestræbelser for at opnå ligestilling mellem kvinder og mænd, og med inddragelse af de vigtigste af de emner, som især er blevet aktuelle efter kvindekonferencen i Beijing i 1995. Udvalget har i kapitlet, hvor det har været muligt, gjort status over ligestillingssituationen før og nu ved at gennemgå eksisterende, kønsopdelte statistikker, referere forskeres opfattelse af specielle ligestillingsproblemer samt beskrive mangfoldigheden i de initiativer, der er taget gennem årene for at løse dem.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at kulegrave den hidtidige ligestillingsindsats med henblik på en omfattende evaluering, idet en sådan gennemgang ville kræve langt flere ressourcer, end Udvalget har haft til rådighed. I *kapitel 5* har Udvalget derfor begrænset sig til nogle overvejelser vedrørende ligestillingsbegrebet, holdninger til ligestillingsarbejdet og vidensgrundlaget for ligestillingsinitiativerne, hvorefter Udvalget har drøftet relevansen for det fremtidige ligestillingsarbejde af de emner, som har udgjort det hidtidige ligestillingsarbejdes indhold, samt identificeret nogle overordnede strategier. Udvalgets indstillinger og anbefalinger er knyttet til hvert enkelt af kapitlets temaer.

Udvalgets hovedopgave har været at overveje ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet set i lyset af, hvilke opgaver der bør prioriteres. Efter en kort opsummering af den nuværende organisering og af den kritik, der har været af Ligestillingsrådet, foreslår Udvalget i *kapitel 6* en struktur, der følger de tre hovedområder, som er identificeret i det fremtidige ligestillingsarbejde: 1) administrative og politiske opgaver og initiativer, 2) debat, vidensindsamling og formidling, 3) behandling af konkrete klager over forskelsbehandling på grund af køn. Et resume af Udvalgets organiseringsforslag er gengivet i afsnit 1.7.

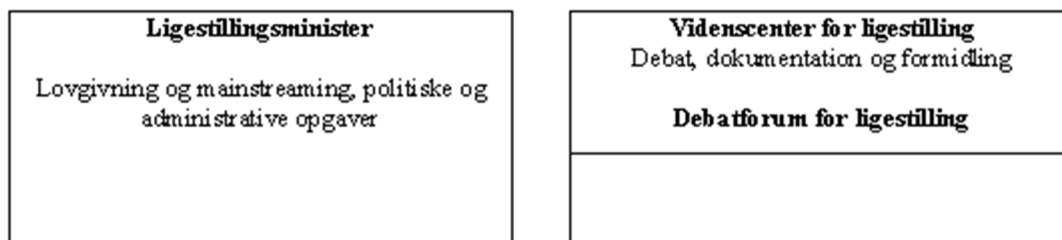
Som afslutning på Udvalgets arbejde er der fremkommet mindretalsudtalelser til enkeltstående emner eller af mere generel karakter. Disse udtalelser er gengivet i *kapitel 7* i den form, hvori de er modtaget.

Betænkningens bilagsmateriale, herunder den statistiske dokumentation, som Udvalget har anvendt i forbindelse med kapitel 4, er samlet i betænkningens vol. II. Det må i den forbindelse bemærkes, at Udvalget har arbejdet på grundlag af det tabelmateriale, der var tilgængeligt i foråret 1998, og at nyere statistiske oplysninger, der er kommet til Udvalgets kendskab, er indarbejdet i teksten til kapitel 4.

1.7. Resume af Udvalgets organiseringsforslag

På baggrund af den kritik, der har været fremme i de senere år, af den nuværende organisering af ligestillingsarbejdet, foreslår Udvalget, at ligestillingsarbejdet i fremtiden organiseres således, at det sikres synlighed, gennemslagskraft, klar kompetencefordeling, en velegnet struktur, fast forankring på regeringsniveau og engagement fra interesseorganisationers side.

Udvalget anbefaler, at Ligestillingsrådet nedlægges og foreslår i stedet følgende organisering af ligestillingsarbejdet:



Desuden anbefaler et flertal af Udvalgets medlemmer, at der etableres et klagenævn, som kan træffe administrativt endelige afgørelser i sager om kønsdiskrimination.

København, den 29. januar 1999

Lise Bardenfleth	Anette Borchorst	Tine Aurvig Brøndum
Søren Carlsen	Jette Egelund	Kirsten Fastrup
Inga Galamba	Søren Hess	Jette Høy
Tommy Kjølsgaard	Kresten Lidegaard	Agnete Munck
Søren O. Nissen	Preben Meier Pedersen	Ingrid Rasmussen
Lone Retoft	Inge Skjoldager	Ina Steincke
Mette Søndergaard	Jørgen Steen Sørensen	(formand) Sune Wæsel

KAPITEL 2

Ligestillingsarbejdets organisering i Danmark

Det målrettede, statslige arbejde for at opnå ligestilling mellem kvinder og mænd i Danmark har udgangspunkt i nedsættelse af Kvindekommisionen i 1965 og dennes betænkninger med en slutrapport afgivet i 1974. Det udføres inden for en fastlagt ramme formet af et lovkompleks om ligestilling, der er

udviklet i perioden 1976-1992, og nationale handlingsplaner for ligestilling, hvoraf den første blev vedtaget i Folketinget i 1987. Arbejdet med at skabe rammen er foregået og foregår fortsat under påvirkning af et internationalt samarbejde, der pålægger Danmark forpligtelser på kvinde- og ligestillingsområdet.

Ligestillingsrådet spiller en helt central og meget bredspektret rolle i den praktiske indsats for at føre de politiske beslutninger ud i livet, men også andre institutioner og organisationer er aktive hver på deres felt, ligeledes i en stadig vekselvirkning med internationale samarbejdspartnere.

Udvalget har som grundlag for en drøftelse af organiseringen af fremtidens ligestillingsindsats gjort sig bekendt med den historiske udvikling af arbejdsområdet, dets struktur og dets indhold og vil i kapitel 2 gennemgå de vigtigste aspekter af ligestillingsarbejdets organisering herhjemme¹.

1. En detaljeret gennemgang af disse emner med oplysning om kilder findes i *Ligestillingsrådets Historie* af Anette Borchorst (bilag 1) og *Ligestillingsrådets Arbejde* udarbejdet af Ligestillingsrådets sekretariat (bilag 2). Disse to dokumenter er bestilt af Udvalget og har dannet hovedgrundlaget for udformningen af kapitel 2.

2.1. Kvindekommissionen

Den offentlige indsats blev formelt påbegyndt den 4. februar 1965 med statsminister J. O. Krag's nedsættelse af *Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet*, herefter betegnet Kvindekommissionen. Ligestillingsspørgsmålet var da blevet aktuelt mange steder i Vesteuropa blandt andet som følge af den kraftige vækst i kvindernes tilgang til arbejdsmarkedet (En detaljeret gennemgang af disse emner med oplysning om kilder findes i *Ligestillingsrådets Historie* af Anette Borchorst (bilag 1) og *Ligestillingsrådets Arbejde* udarbejdet af Ligestillingsrådets sekretariat (bilag 2). Disse to dokumenter er bestilt af Udvalget og har dannet hovedgrundlaget for udformningen af kapitel 2.).

2.1.1. Sammensætning, opgaver og arbejdsform

Borgmester Edel Saunte blev udnævnt til formand for Kvindekommissionen, som bestod af 55 medlemmer, hvoraf hovedparten var indstillet af interesseorganisationer og politiske partier, mens et mindre antal var personligt udpegede medlemmer eller repræsentanter for ministerier.

Kommissionen fik til opgave at undersøge kvindernes stilling i samfundet, herunder overveje ændringerne i familiens forhold, specielt børnenes vilkår under kvindernes stigende deltagelse i erhvervslivet, samt spørgsmålet om kvindernes uddannelse, anvendelse af den og mulighederne for efteruddannelse.

Der blev nedsat syv arbejdsudvalg, som behandlede og afgav betænkning om følgende emner: kvinders uddannelsesproblemer, kvindelige tjenestemænds forhold, familiens og børnenes tilpasning, kvinders sundhedsforhold, kvinders deltagelse i det offentlige liv, kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet, ligestilling samt sociale forhold. Senere blev nedsat et arbejdsudvalg om grønlandske kvinders forhold. Betænkningerne blev afgivet til de respektive ressortministerier og indeholdt i alt 84 forslag om lovgivning og -ændringer samt forandringer af retlig og administrativ praksis.

Kommissionen afgav sin slutrapport *Betænkning vedrørende Kvinders Stilling i Samfundet* i begyndelsen af 1974 med indstilling om, at der burde oprettes et permanent råd for ligestilling mellem mænd og kvinder.

2.1.2. Ligestillingsbegrebet

Spørgsmålet om formel og reel ligestilling mellem kvinder og mænd i Danmark er behandlet særskilt i en delrapport *Betænkning vedrørende Ligestilling*, som udkom i 1972, og hvis generelle og teoretiske betragtninger blev lagt til grund for de forudsætninger, som slutrapporten bygger på.

Kvindekommissionen, der har haft store vanskeligheder med at skulle fastlægge, hvad der forstås ved ligestilling, opfatter begrebet *retfærdighed* som baggrund for kravet om ligestilling, men erkender, at det rummer flere principper, som det i mange tilfælde vil være umuligt at opfylde på én gang. Det fremføres videre, at det alment anerkendte ligestillingsprincip om, at kvinder bør være ligestillede med mænd, ikke i sig selv giver nogen anvisning på, hvordan tilstanden helt konkret skal være, for at kvinder og mænd er ligestillede, og at det heller ikke kan forventes, at de implicerede parter i enhver situation vil have en fælles oplevelse af lighed eller ulighed.

Arbejdet i underudvalgene og i selve Kvindekommissionen viser dog klart, at selvom kvinder og mænd stort set har de samme formelle rettigheder, er der stadig mange områder, hvor afstanden mellem den formelle ligestilling og de faktiske forhold er stor i mændenes favør, specielt når vurderingen bliver foretaget med udgangspunkt i kriterier som magt, prestige og økonomisk formåen. Kvindekommissionen understreger dog, at der, skønt disse vurderingskriterier utvivlsomt repræsenterer værdier, der sættes højt i det danske samfund, næppe er enighed om, at de er de eneste, der skal tages hensyn til, eller er dem, der sættes højest.

Kvindekommissionen gør videre opmærksom på, at der kan påvises områder, hvor der forekommer forskelsbehandling til kvindernes fordel, men at de er relativt få, og at særstillingen ofte vil være affødt af manglende ligestilling på andre områder.

Delbetænkningerne viser også, at samfundet bygger på et bestemt rollemønster for kvinder og mænd, som bliver indarbejdet gennem opdragelse, miljø og undervisning, og at dette mønster er ganske afgørende for de store forskelle i kvinders og mænds stilling såvel i familielivet som i arbejds- og samfundslivet samt for kvinders ringe indflydelse på udviklingen i arbejdslivet og i samfundet som helhed. Nødvendigheden af at ændre holdningen til kønsrollerne samt at drive forskning for at fremme kendskabet til årsagerne til den manglende ligestilling mellem kønnene og til den forskelsbehandling, som forekommer, understreges derfor gang på gang.

2.1.3. Forslag om et ligestillingsorgan

I den afsluttende fase af Kvindekommissionens arbejde forelå der fra to af underudvalgene forslag vedrørende et permanent ligestillingsorgan. Det ene forslag gik på et ligestillingsorgan, der skulle følge situationen med hensyn til ligestilling på alle områder, modtage og behandle klager over forskelsbehandling og tage initiativer til foranstaltninger, der kunne fremme ligestillingen overalt i samfundet. Det andet forslag gik på et organ til fremme af ligestillingen på arbejdsmarkedet med særligt henblik på kvindernes forhold.

I den endelige drøftelse blev disse forslag trukket tilbage, hvorefter der blev afgivet en flertalsindstilling om, at *der fremsættes lovforslag om oprettelse af et råd for ligestilling mellem mænd og kvinder*, som skulle have til opgave at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder inden for familielivet, i undervisning og uddannelse, på arbejdsmarkedet og i samfundslivet gennem forskning og oplysningsvirksomhed, rådgivning og klagebehandling.

2.2. Ligestillingsrådets historie

Det politiske og administrative arbejde med at etablere et ligestillingsorgan i Danmark som opfølgning på Kvindekommissionens flertalsindstilling kom til at strække sig over nogle år. Det foregik i en atmosfære præget af danske kvindeorganisationers og nogle engagerede folketingspolitikeres pres for ændringer i lovgivningen og for nye, politiske initiativer omkring kvinders stilling i samfundet, af et nordisk samarbejde om ligestillingsspørgsmål og af FNs initiativer på kvindeområdet med Det internationale Kvindeår 1975, hvor Verdenskvindekonferencen i Mexico blev holdt, og FNs Kvindetiår 1975-1985.

2.2.1. Nedsættelse og sammensætning

Kvindekommissionens arbejde blev under ministeriet Poul Hartling drøftet i Folketinget to gange i løbet af efteråret 1974 på initiativ fra oppositionen, men efter den sidste debat i november kunne der ikke konstateres et flertal for oprettelse af et ligestillingsorgan. Efter et ministermøde den 2. september 1975

nedsatte statsminister Anker Jørgensen, der var blevet regeringsleder efter et folketingsvalg tidligere på året, Ligestillingsrådet administrativt under Statsministeriet og uden selvstændig kompetence.

Ligestillingsrådet kom til at bestå af en formand udpeget af statsministeren, tre medlemmer indstillet af henholdsvis Landsorganisationen i Danmark (LO), Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer (i dag Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF)), et medlem indstillet af Grønlandske Kvindeforeningers Sammenslutning og tre medlemmer indstillet af Danske Kvinders Nationalråd (DKN). Denne sammensætning af Rådet svarede i store træk til Kvindekommissionens flertalsforslag, dog med den afvigelse, at Rådet ikke kom til at rumme uafhængige eksperter. Medlemmerne blev beskikket for en periode på fire år, ligesom der samtidig blev udpeget personlige suppleanter. Rådets arbejde blev støttet af et sekretariat, der bestod af personale udlånt fra forskellige ministerier.

2.2.2. Lovfæstelse og udvikling

Ligestillingsrådet blev lovfæstet i *Lov nr. 164 af 12. april 1978 om Ligestillingsrådet*, uden at der skete ændringer i dets sammensætning eller dets placering under Statsministeriets forretningsområde. Derimod blev Rådet tillagt en vis selvstændig kompetence som overvåger af ligestillingssituationen i samfundet og på arbejdsmarkedet, som rådgiver for centrale og lokale myndigheder og som igangsætter af forsknings- og informationsvirksomhed, ligesom dets sekretariat blev tildelt sit eget personale.

Arbejdsmarkedsorganisationerne fik fra begyndelsen en særlig stilling i Ligestillingsrådets arbejde. På sit første møde nedsatte Rådet et arbejdsmarkedsudvalg bestående af formanden og repræsentanterne for LO og DA, mens repræsentanten for FTF først blev løst tilknyttet, men fra 1979 fast medlem af udvalget. I forbindelse med lovfæstelsen fastsatte statsministeren en forretningsorden for Ligestillingsrådet, som blandt andet pålagde dette at indhente en udtalelse fra arbejdsmarkedsudvalget i forbindelse med udtalelser angående "*tilladelse til foranstaltninger til fremme af lige muligheder for mænd og kvinder ved afhjælpning af de faktiske uligheder, som påvirker adgangen til beskæftigelse, erhvervsuddannelse m.v.*" eller såkaldt positive særforanstaltninger. Ved fremsendelse af udtalelse til Arbejdsministeriet var hvert medlem af Rådet berettiget til at få indført en eventuel afvigende mening om udtalelsen.

Rådets sammensætning blev ændret i forbindelse med vedtagelse af *Lov nr. 238 af 20. april 1988 om ligestilling mellem mænd og kvinder*, herefter betegnet *Ligestillingsloven*, der erstattede den tidligere lov om Ligestillingsrådet. De grønlandske Kvindeforeningers Sammenslutning trådte ud, Dansk Kvindesamfund blev repræsenteret, og medlemstallet udvidedes med en kvindeforsker, som blev beskikket på grundlag af indstilling fra de øvrige medlemmer i Rådet. Kvindekommissionens ide om at inddrage uafhængige eksperter i Rådets arbejde blev således realiseret omend i langt mindre målestok end foreslået. Loven gav desuden Ligestillingsrådet øget kompetence med hensyn til at tage sager op af egen drift (For yderligere informationer om loven henvises til afsnit 2.3.1.).

Ligestillingsrådet fik også styrket sin indflydelse med vedtagelse af senere ligestillingslove (jf. afsnit 2.3.2. og 2.3.3.), idet beføjelsen til at give tilladelse, efter høring af de berørte ressortministre, til visse positive særforanstaltninger i forbindelse med ligebehandling blev flyttet fra arbejdsministeren til Rådet. Med denne kompetenceudvidelse fik hvert af arbejdsmarkedets parter i arbejdsmarkedsudvalget under Ligestillingsrådet reelt vetoret i forhold til disse tilladelser.

Efter en ændring af Ligestillingsloven i 1992 blev der givet Ligestillingsrådet mulighed for at inddrage særligt sagkyndige og aflægge virksomhedsbesøg i forbindelse med behandlingen af konkrete sager.

Ligestillingsrådets nugældende forretningsorden blev givet af statsminister Poul Schlüter i januar 1990 og er optrykt i bilag 3.

2.2.3. Formænd

Ligestillingsrådet har haft fem formænd, som alle var eller havde været folketingspolitikere og med en enkelt undtagelse var medlemmer af Folketinget ved deres udnævnelse:

- 02.09.1975 - 21.01.1982 Karen Dahlerup, MF for Socialdemokratiet
- 21.01.1982 - 01.01.1987 Helle Degn, MF for Socialdemokratiet
- 01.01.1987 - 16.03.1993 Grethe Fenger Møller, MF for Det Konservative Folkeparti,
- 16.03.1993 - 31.12.1994 Anne Grete Holmsgaard, Kontorchef i DSB,
- 11.01.1995 - Ingrid Rasmussen, MF for Socialdemokratiet

Som det fremgår af oversigten har udskiftningen af formænd ikke i alle tilfælde fulgt den 4-årige beskikkelsesperiode for Rådets øvrige medlemmer. For eksempel var der inden for et kort tidsrum i 1993-1995 to formandskift. Ligestillingsrådets seneste beskikkelsesperiode løber fra 1. januar 1999 til 31. december 2002.

2.2.4. Sekretariat

Ligestillingsrådets sekretariat havde pr. 1. oktober 1998 et personale på i alt 15 medarbejdere, hvoraf fire var mænd. Sekretariatschefen, der er jurist, er ansat som tjenestemand i staten med Statsministeriet som ansættelsesområde. De øvrige medarbejdere (jurister, mag.art., journalist, bibliotekar, cand.scient.pol'er og kontormedarbejdere) er ansat i sekretariatet på grundlag af overenskomster med AC og HK. Herudover anvendes i et vist omfang eksterne projektmedarbejdere.

2.2.5. Budget

Ligestillingsrådet fik med lovfæstelsen i 1978 sit eget budget og har siden 1979 været på finansloven med en særlig bevilling, der da blev fastsat til knap 1,4 millioner kroner. I 1998 var bevillingen på 7,5 millioner kroner, heraf 4,7 millioner kroner til løn.

I forbindelse med handlingsplanarbejdet (jf. afsnit 2.4.) blev der i 1987 givet en særlig projektbevilling på 3 millioner kroner over en treårig periode, og i 1991 blev en lignende særbevilling på 9 millioner kroner givet ligeledes over en treårig periode. Fra 1994 er midlerne til handlingsplanarbejdet afholdt inden for Ligestillingsrådets bevilling på finansloven.

2.2.6. Kompetencefordeling

Det er ikke kun Ligestillingsrådet, som har ansvaret for det offentlige ligestillingsarbejde i Danmark. Statslige myndigheder samt amter og kommuner er i følge Ligestillingsloven pålagt at arbejde for ligestilling. En grafisk fremstilling af kompetencefordelingen mellem de statslige aktører ses i fig. 2.2.6.:

Statsministeren er ikke egentlig ligestillingsminister, men varetager generelle ligestillingssspørgsmål, der vedrører hele regeringens ligestillingspolitik, for eksempel i forbindelse med folketingsforespørgsler. Endvidere hører de generelle ligestillingslove under statsministeren.

De øvrige ministre varetager ligestillingsarbejdet inden for hver deres ressort og besvarer selv forespørgsler, som vedrører kønsligestilling inden for deres faglige område. Som eksempler kan nævnes, at de specielle ligestillingslove om ligeløn og ligebehandling hører under arbejdsministeren, mens amters og kommuners ligestillingsarbejde hører under indenrigsministeren.

I relation til Ligestillingsrådet fastlægger statsministeren i følge Ligestillingsloven dets forretningsorden og kan henlægge opgaver til det ud over dem, Rådet er lovmæssigt forpligtet til. Ligestillingsrådet er dog ikke en del af det statslige hierarki, og det har en uafhængig status i sit arbejde, således at det kan henvende sig direkte til alle ministerier og andre offentlige myndigheder og medvirke til påvirkning og koordinering af samt rådgivning i forbindelse med deres ligestillingsarbejde uden dog at kunne udstede pålæg.

Ligestillingsrådets sekretariat er en institution under Statsministeriet. Ud over at udføre de administrative opgaver i forbindelse med Rådets arbejde varetager Sekretariatet også en række styrelseslignende opgaver i relation til ligestilling som sekretariatsbistand til Statsministeriet ved udarbejdelse af bidrag til redegørelser og svar til Folketinget eller notater til brug for stillingtagen om ligestillingsinitiativer i EU, deltagelse i EU-specialudvalg, redegørelse til FNs kvindekommision m.m.

2.3. Ligestillingslovgivningen

Den første ligestillingslov i Danmark var *Lov nr. 100 af 4. marts 1921 om lige adgang for kvinder og mænd til tjenestestillinger og erhverv*. I dag består lovkomplekset omkring ligestilling mellem kvinder og mænd af fem love om forskellige aspekter af kønsligestilling med tilhørende bekendtgørelser. Dette lovkompleks, der er udviklet over en længere årrække fra 1976-1992, fastlægger sammen med den til enhver tid gældende nationale handlingsplan for ligestilling de retningslinjer, som det offentlige ligestillingsarbejde i Danmark følger. Lovene vil blive belyst som arbejdsredskaber i kapitel 4, og den fulde ordlyd af de nugældende love eller love bekendtgørelser findes optrykt i bilag 4.

2.3.1. Ligestillingsloven

Ligestillingslovens formål er "*at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder*". I bemærkningerne til loven er det præciseret, at der ved ligestilling forstås "*mænds og kvinders lige integration i samfundet og ligestilling i familielivet*". Denne formulering er uddybet med en passus om, at mænd og kvinder skal have lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner, det vil sige lige adgang til samfundets styrende organer, lige adgang til arbejdsmarkedet og lige muligheder for at få uddannelse og undervisning.

Loven slår som tidligere nævnt fast, at offentlige myndigheder skal arbejde for ligestilling, og at Ligestillingsrådet afgiver udtalelser efter Ligebehandlingsloven og Ligelønsloven. Desuden hedder det, at arbejdsgivere og lønmodtagere efter anmodning skal overlade Ligestillingsrådet enhver oplysning af betydning for dets virksomhed.

Ligestillingsloven er udbygget ved *Lov nr. 374 af 20. maj 1992 om ændring af lov om ligestilling mellem mænd og kvinder og lov om lige løn til mænd og kvinder*. Ved lovændringen blev der tilføjet to nye bestemmelser, som giver Ligestillingsrådet mulighed for ved behandlingen af konkrete sager at indhente erklæringer fra særligt sagkyndige samt at besigtige eller at lade de særligt sagkyndige besigtige arbejdets udførelse på de implicerede virksomheder, hvis der indgås aftale med virksomheden om det.

2.3.2. Ligelønsloven

Baggrunden for *Lov nr. 32 af 4. februar 1976 om lige løn til mænd og kvinder*, herefter betegnet *Ligelønsloven*, er et EF-direktiv fra 1975, som er udarbejdet på grundlag af Romtraktatens artikel 119 om ligeløn til mænd og kvinder. Danmarks ratifikation i 1960 af ILOs konvention (nr.100) om lige løn til

mandlige og kvindelige arbejdere for samme arbejde eller arbejde af samme værdi og Danmarks ansøgning om optagelse i EF medførte, at arbejdsmarkedets parter gradvist gennemførte princippet om ligeløn.

Ligelønsloven gjaldt for områder, der ikke var dækket af overenskomster mellem LO og DA, der indførte ligelønsprincippet i 1973. I følge den første ligelønslov skulle enhver arbejdsgiver, som havde ansat mænd og kvinder på samme arbejdsplads, give lige løn for samme arbejde, - en formulering, som var benyttet i de kollektive overenskomster. Denne ordlyd var ikke så vidtgående som EF-direktivets, der taler om lige løn for samme arbejde eller for arbejde, som tillægges samme værdi.

Denne del af direktivet har givet anledning til en traktratbrudssag mod Danmark, som efterfølgende ændrede Ligelønsloven i 1986. EF-domstolens afgørelse slog fast, at Danmark ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af ligelønsdirektivet, idet den danske ligelønslovs formulering ikke var tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig information af de berørte personer. EF-Domstolen accepterede, at såvel Ligelønsloven som den overenskomstsikrede ligeløn omfatter både samme arbejde og arbejde, som tillægges samme værdi, men fandt, at der var behov for at præcisere dette i lovens tekst.

Loven har gennemgået ændringer i 1989 og 1992 og det nugældende arbejdsgrundlag er *Lovbekendtgørelse nr. 639 af 17. juli 1992 om ligeløn til mænd og kvinder*, der som hovedprincip fastslår, at der ikke må finde lønmæssig forskelsbehandling sted på grund af køn, og at enhver arbejdsgiver skal yde kvinder og mænd lige løn, herunder lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi.

Loven indeholder endvidere bestemmelser, der beskytter arbejdstagere, som fremsætter krav om ligeløn, samt bestemmelser om godtgørelse i tilfælde af afskedigelse på grund af krav om ligeløn eller forskellig aflønning af mænd og kvinder. EU har i 1997 vedtaget et nyt direktiv om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn, der skal implementeres inden den 1. januar 2001 og blandt andet gælder for sager om ligeløn.

2.3.3. Ligebehandlingsloven

Baggrunden for den første ligebehandlinglov, *Lov nr. 244 af 19. april 1978 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v.*, herefter betegnet *Ligebehandlingsloven*, var et EF-direktiv fra 1976 om "*gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår*". Ligebehandlingsloven forbød direkte og indirekte diskrimination på grund af køn ved ansættelse, forflytninger, forfremmelser og afskedigelse. Der var således tale om en forbudslovgivning omkring forhold, der vedrørte arbejdsmarkedet.

Positive særforanstaltninger var kun tilladt efter dispensation fra arbejdsministeren, som før den endelige afgørelse var forpligtet til at høre Ligestillingsrådet. I tilfælde, hvor det var afgørende, "*at erhvervsudøveren havde et bestemt køn*", lå dispensationskompetencen hos den minister, til hvis ressort den ansøgende virksomhed hørte.

Loven rummede også en formulering om arbejdsgivere, "*som beskæftiger mænd og kvinder på samme arbejdsplads*", men denne passus blev taget ud i 1984, hvorefter en sag om traktatbrud, som EF-kommissionen havde rejst mod Danmark, bortfaldt.

Ligebehandlingloven blev i 1989 skrevet sammen med Lov om barselsorlov til *Lov nr. 244 af 19. april 1989 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.* Loven indførte en bestemmelse om, at en lønmodtager, der afskediges på grund af graviditet, barsel eller adoption, skal have mulighed for genansættelse. Derudover påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at en afskedigelse under graviditet, barsel eller adoption ikke er begrundet i disse forhold (omvendt bevisbyrde). Kompetencen til at give dispensation til positive særforanstaltninger blev som tidligere nævnt overført til Ligestillingsrådet. Lovens bestemmelse om, at overtrædelser af loven straffes med bøde, blev udvidet til også at omfatte tilfælde, hvor arbejdsgivere og lønmodtagere undlader at give Ligestillingsrådet de oplysninger, som er af betydning for dets virksomhed.

Den nye lov blev hurtigt derefter fulgt op af *Bekendtgørelse nr. 757 af 5. december 1989 om fritagelse for at søge dispensation efter Ligebehandlingsloven*, der tillader arbejdsgivere og uddannelsesvirksomheder at tilbyde kurser af kortere varighed til kvinder, hvis formålet med kurserne er at fremme lige adgang til beskæftigelse og uddannelse. Bekendtgørelsen tillader også, at ordlyden i stillingsannoncer opfordrer kvinder til at søge, men annoncen må dog ikke være udformet sådan, at mænd afskæres fra at søge.

Ligebehandlingsloven har senere fået tilføjet en del stykker i kapitlet om graviditet, barsel og adoption, herunder udvidelse af fædreorloven (jf. afsnit 4.5. og 4.7.). Grundlaget for arbejdet på ligebehandlingsområdet er i dag Arbejdsministeriets lovbekendtgørelse nr. 213 af 3. april 1998.

2.3.4. Udvalgsloven

Lov nr. 157 af 24. april 1985 om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning til offentlige udvalg, kommissioner o. lign., herefter betegnet *Udvalgsloven*, har sin baggrund i langvarige drøftelser af kønssammensætningen i offentlige udvalg, idet kvinder ved Ligestillingsrådets oprettelse kun udgjorde 8,6 procent af medlemmerne i offentlige råd, nævn og udvalg. På opfordring fra Rådet indskærpede statsminister Anker Jørgensen i 1981 over for ministerierne, at der skulle tilstræbes en mere ligelig kønsfordeling, og samtidig fik ministerierne indberetningspligt til Statsministeriet inden endelig beskikkelse af udvalg.

Udvalgsloven pålægger alle ministre så vidt muligt at sørge for en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder i de offentlige udvalg, kommissioner og lignende, der nedsættes til fastsættelse af regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning. Endvidere pålægges det myndigheder eller organisationer, der skal stille forslag om eller udpege et eller flere medlemmer, at pege på lige mange mænd og kvinder og i tilfælde af ulige antal én mere af det ene køn end af det andet. Ministeren afgør, hvem der skal beskikkes som medlem, og er forpligtet til at indberette den påtænkte sammensætning af udvalget til Statsministeriet, inden beskikkelse af medlemmer finder sted.

2.3.5. Bestyrelsesloven

Lov nr. 427 af 13. juni 1990 om ligestilling mellem mænd og kvinder ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning, herefter betegnet *Bestyrelsesloven*, udvidede principperne i Udvalgsloven til også at gælde bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektive ledelser. Baggrunden for loven var et udvalgsarbejde indledt i 1987 under Justitsministeriet for at kortlægge kvinderepræsentationen i bestyrelser, hvor det offentlige havde indstillings- eller godkendelsesret.

Bestyrelsesloven pålægger statslige forvaltningsmyndigheder så vidt muligt at sørge for en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder i bestyrelsen. En minister kan efter forhandling med statsministeren lade denne regel gælde for forskellige former for institutioner, hvis virksomhed overvejende dækkes af statslige midler eller på anden måde er knyttet til offentlig godkendelse. Undtaget fra reglen er bestyrelser, som helt eller delvis vælges ved direkte afstemning. Myndigheders og institutioners indstillingsret er omfattet af reglen om, at de skal foreslå lige mange mænd og kvinder og i tilfælde af ulige antal én mere af det ene køn end af det andet. Ministeren afgør, hvem der skal udpeges som medlem.

2.4. Nationale handlingsplaner for ligestilling

Ved siden af lovinitiativerne har vedtagelsen af nationale handlingsplaner været med til at danne ramme om det offentlige ligestillingsarbejde i Danmark. Siden begyndelsen af 1987 har den danske regering fremlagt tre handlingsplaner for ligestilling mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor for Folketinget, hvor de er blevet fulgt op af debatter, som er afsluttet med vedtagelse af motiverede dagsordener.

2.4.1. Baggrunden for handlingsplanarbejdet

Baggrunden for den første handlingsplan var vedtagelsen af aktionsplanen *De fremadrettede Strategier frem til år 2000* på FNs Verdenskvindekonference i Nairobi i 1985 samt inspiration fra Sverige, Finland og Norge,

som i perioden 1979-1981 havde besluttet at arbejde målrettet med ligestilling efter vedtagne handlingsplaner. Allerede i 1978 havde Socialistisk Folkeparti to gange fremlagt forslag i Folketinget om en dansk handlingsplan for ligestilling, men først efter en forespørgselsdebat rejst af kvindelige politikere på tværs af partiskel lykkedes det i januar 1985 af finde flertal for en sådan plan.

Forespørgselsdebatten blev den 26. november 1985 fulgt op af endnu en, hvor Nairobi-dokumentet blev drøftet. Efter debatten blev der vedtaget en dagsorden, som opfordrede regeringen til at udarbejde og fremlægge en national handlingsplan inden 1. januar 1987 med fastlagte mål, økonomiske rammer og aktiviteter for den nationale indsats på ligestillingsområdet.

2.4.2. Første handlingsplan 1987-1990

Til opfyldelse af dagsordenen nedsatte regeringen et udvalg med arbejdsminister Grethe Fenger Møller som formand og Ligestillingsrådets sekretariat som sekretariat. Udvalget indhentede blandt andet bidrag fra alle ministerier som grundlag for udarbejdelse af den handlingsplan for ligestilling, der blev godkendt af regeringen i december 1986.

Planen blev behandlet i Folketinget i januar 1987, og her blev det besluttet at opfordre regeringen til at fortsætte handlingsplanarbejdet og at rapportere resultaterne til Folketinget senest i 1990. Statsministeren blev endvidere opfordret til at nedsætte et udvalg til at følge op på det internationale handlingsplanarbejde og at styrke Ligestillingsrådet med ressourcer og kompetence til at behandle sager om lige løn og lige behandling.

Der blev også udpeget nogle særlige indsatsområder for handlingsplanarbejdet:

- opstilling af konkrete målsætninger på det personalepolitiske område,
- opkvalificering af kontorfunktionærer,
- kvinder og ledelse,
- sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv.

I februar 1991 drøftede Folketinget resultaterne af *Regeringens første handlingsplan 1987-1990*, som var indsamlet og evalueret af Ligestillingsrådet². Debatten viste, at der var stor opbakning til ligestillingsarbejdet på tværs af partiskel, og det blev besluttet, at arbejdet skulle fortsættes blandt andet med udarbejdelse af konkrete handlingsplaner, måltal og årstal for ligestillingen i statens personalepolitik og med årlig rapportering til Ligestillingsrådet. Desuden blev regeringen opfordret til at fortsætte arbejdet i det internationale udvalg vedrørende ligestilling, intensivere bestræbelserne for at sikre ligeløn og fremlægge strategier, som bedre kunne sikre gravide mod afskedigelse.

² Agnete Andersen og Søren Carlsen: *Godt begyndt... Ligestillingsrapport om arbejdet med regeringens handlingsplan for ligestilling 1987-1990*, Ligestillingsrådet 1991.

2.4.3. Evaluering af den anden handlingsplan 1991-1993

Regeringens anden handlingsplan blev drøftet i Folketinget i april 1994 på grundlag af Ligestillingsrådets evaluering³. Debatten resulterede i en dagsorden, der opfordrede regeringen til at sikre, at arbejdet med at fremme ligestillingen mellem kvinder og mænd blev intensiveret blandt andet ved krav om, at alle statslige institutioner, der endnu ikke havde udarbejdet en handlingsplan, fik dette gjort snarest, og at alle handlingsplaner som minimum kom til at indeholde måltal samt konkrete initiativer for en bedre balance mellem arbejdsliv og familieliv for begge køn og mål for en mere balanceret kønsfordeling i ledergruppen.

Regeringen blev i dagsordenen også opfordret til at udarbejde forslag, der kunne fremme fædres anvendelse af orlovsordninger, til at intensivere bestræbelserne for at sikre lige løn for lige arbejde og til at optage forhandlinger med kommuner og amtskommuner om at fremme ligestillingen på deres arbejdspladser.

3. Vejen videre. Evaluering af Regeringens Handlingsplan for Ligestilling 1991-1993, Ligestillingsrådet, November 1993.

2.4.4. Evaluering af den tredje handlingsplan 1994-1996

Den tredje handlingsplanperiode 1994-1996 er blevet evalueret af Ligestillingsrådet i 1996⁴. Ud over Ligestillingsrådets generelle opfattelse af, at indsatsens omfang har været beskedent, og at der samlet set ikke er tale om en intensivering af arbejdet, rummer evalueringen en række personalepolitiske konklusioner og anbefalinger til ministerierne om fastholdelse af det lokale handlingsplanarbejde med måltal og om indsatsområder som bedre balance mellem arbejds- og familieliv og mere balanceret kønsfordeling i ledelsen.

4. Vilje til Ligestilling. Evaluering af Regeringens Handlingsplan for Ligestilling 1994-1996, Ligestillingsrådet, December 1996.

Endvidere indeholder rapporten anbefalinger, der vedrører enkelte ministeriers ressort, og som for eksempel går på brug af kønsopdelt statistik og på kommunernes informationspligt på ligestillingsområdet. Derudover har den nogle specielle, ligestillingspolitiske anbefalinger om fædres brug af orlovsordninger, øget indsats for tilvejebringelse af ligeløn for kvinder og mænd, ligestilling ved de højere uddannelser og *mainstreaming* eller inddragelse af kønsperspektiver i al politik og planlægning.

Ligestillingsrådets evalueringsrapport har endnu ikke været debatteret i Folketinget.

2.5. Den politiske opbakning omkring ligestillingsarbejdet

Der har siden slutningen af 1970'erne været en bred konsensus mellem Folketingets partier om Ligestillingsrådet og udvidelsen af dets kompetence og arbejdsopgaver, ligestillingslovgivningen samt ligestillingspolitikken, som den er kommet til udtryk i handlingsplanarbejdet.

Set i forhold til hele perioden har opbakningen været størst i midten af dansk politik. Som det fremgår af fig. 2.5. har Socialdemokratiet, det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti været positive over for alle ligestillingsforslag, mens det Konservative Folkeparti og Centrumdemokraterne har stemt ja til alle væsentlige initiativer. Venstre og Kristeligt Folkeparti har med få undtagelser også stemt for, mens Fremskridtspartiet ikke har stemt for nogen af forslagene. På venstrefløjen har partier undertiden undladt at stemme, fordi forslagene ikke var vidtgående nok.

De politiske partiers stemmeafgivning ved behandling af ligestillingslovene og handlingsplanarbejdet (udarbejdet af Anette Borchorst)

	Fælle s		Enhed s-			Soc .				Rets -			V	Frem- k	Dans k
--	------------	--	-------------	--	--	----------	--	--	--	-----------	--	--	---	------------	-----------

	Kurs	DK P	listen	V S	S F	dem .	Rad .	C D	KR F	forb.	Kon s.	skridt s-	Folke -
												partiet	parti
23.11.1974 Oprettelse af permanent ligestillingsorgan*		+/?			+	+	+	÷	÷	+	÷	÷	
3.2.1976 Ligelønsloven		+		+	+	+	+	+	+		+	÷	
31.3.1978 Ligebehandlingsloven		+		?	+	+	+	+	÷	÷	+	+	÷
31.3.1978 Lov om Ligestillingsrådet		+		?	+	+	+	+	÷	?	+	?	÷
17.1.1985 Handlingsplan for ligestilling**				+	+	+	+	+	+		+	÷	
18.4.1985 Udvalgsloven				+	+	+	+	+	+		+	÷	
26.11.1985 Handlingsplan for ligestilling**				+	+	+	+	+	+		+	÷	
20.1.1987 Handlingsplan for ligestilling				+	+	+	+	+	+		+	÷	
14.4.1988 Lov om ligestilling	+				+	+	+	+	+		+	÷	
30.5.1990 Bestyrelsesloven					+	+	+	+	+		+	÷	
21.2.1991					+	+	+	+	+		+	÷	

Handlingsplan for ligestilling**														
28.4.1994						+	+	+	+			?	÷	
Handlingsplan for ligestilling**					+						+			
25.4.1996						+	+	+				+	÷	÷
Opfølgning på Beijing-konference**			+		+						+			

Kilde: Folketingets Årbog, 1974-86; Folketinget, Årbog og Registre, 1986-96.

Bemærkninger: Partigrupper på 1 person er ikke medtaget.

* Ingen afstemning

** Motiveret dagsorden

+ Stemte for

÷ Stemte imod

? Stemte hverken for eller imod

Ikke i Folketinget

2.6. Internationale forpligtelser

Gennem sin deltagelse i det internationale samarbejde har Danmark påtaget sig en række forpligtelser på kvinde- og ligestillingsområdet, som påvirker både lovgivnings- og handlingsplanarbejdet herhjemme. Disse forpligtelser er nedfældet i konventioner, direktiver, resolutioner eller anbefalinger i handlingsplaner udformet i FN-, europæisk eller nordisk sammenhæng.

Udenrigsministeriet varetager den overordnede koordination af det internationale ligestillingsarbejde samt forhandlinger om ligestillingsspørgsmål i forbindelse med traktatforhold og repræsenterer Danmark på ligestillingsområdet i de internationale organisationer med bistand fra Ligestillingsrådet. Samarbejdet inden for EU og det nordiske samarbejde om ligestilling i Nordisk Ministerråd er snævert forbundet med det nationale ligestillingsarbejde og varetages overvejende af Statsministeriet og Ligestillingsrådet. Arbejdsministeriet har siden 1995 repræsenteret Danmark i Europarådet, og arbejdsministeren har af statsministeren fået til opgave at deltage i ligestillingsmøderne i Nordisk Råd⁵.

5. Detaljer om Danmarks internationale ligestillingsopgaver gives i *Beskrivelse af internationale ligestillingsopgaver og organisationen heraf*, Udenrigsministeriet, 11. juni 1998 (bilag 5)

2.6.1. Det nordiske ligestillingssamarbejde

Samarbejdet i Nordisk Ministerråd (Rådet af ligestillingsministre) begyndte uformelt i 1974 med nedsættelse af en kontaktgruppe på embedsmandsniveau, som i 1978 blev gjort permanent og i 1989 fik navnet *Nordisk Embedsmandskomite for Ligestillingsspørgsmål*. Danmark er repræsenteret af Ligestillingsrådet med Arbejdsministeriet som suppleant.

Nordisk Ministerråd har vedtaget to handlingsplaner for ligestilling henholdsvis for perioderne 1989-1993 og 1995-2000 samt en særlig handlingsplan for mænd 1997-2000. I planerne indgår aktiviteter, der gennemføres som fællesnordiske projekter som for eksempel nordiske kvindekongresser, der under navnet *Nordisk Forum* blev holdt i Oslo i 1988 og i Helsingfors i 1994. Der kan også være tale om projekter i de enkelte lande ud fra en fælles plan som for eksempel et aktuelt projekt om mainstreaming, der skal gennemføres sideløbende af de nationale ligestillingsorganer i de nordiske lande (jf. afsnit 4.6.3.).

Desuden holdes et årligt møde for de nordiske ligestillingsombud, hvor formålet er en fælles drøftelse og erfaringsudveksling især om juridiske problemstillinger, ligesom ligestilling indgår som en del af det nordiske nærområdesamarbejde med de baltiske lande, dele af Rusland og de arktiske områder.

2.6.2. Det europæiske ligestillingssamarbejde

De Europæiske Fællesskaber og senere *Den Europæiske Union*, herefter betegnet henholdsvis *EF* og *EU*, har været en af drivkræfterne bag ændringen af kvinders status i samfundet og tankerne om lige muligheder for kvinder og mænd. En væsentlig del af den danske ligestillingslovgivning hviler som tidligere nævnt på EF-direktiver, men der er også eksempler på, at Danmark har påvirket EUs ligestillingsinitiativer. Forslag til direktiver, henstillinger og resolutioner på ligestillingsområdet behandles og vedtages i Ministerrådet, hvor det fortrinsvis er medlemslandenes arbejds- og socialministre, der har ansvaret for arbejdet med lige muligheder.

Den daværende *EF-kommission* nedsatte i 1980 et rådgivende udvalg for ligestilling på embedsmandsniveau, som blev permanent i 1982. Udvalget, der er placeret under generaldirektorat V for beskæftigelse, arbejdsmarkedsrelationer og sociale anliggender, rådgiver Kommissionen i spørgsmål vedrørende ligestilling, især på arbejdsmarkedsområdet. I 1994 varetog Danmark formandskabet for dette udvalg. I januar 1996 blev det erstattet af et nyt, rådgivende udvalg med både regeringsrepræsentanter og repræsentanter for de nationale ligestillingsråd.

Kommissionens forslag til initiativer på ligestillingsområdet for eksempel i form af redegørelser, resolutioner, direktiver med mere drøftes i udvalget, der mødes fire gange årligt. Hvert land har to repræsentanter, og Danmark er repræsenteret ved Statsministeriet og Ligestillingsrådet. Arbejdet i udvalget har været knyttet til forberedelse og gennemførelse af femårige EF/EU handlingsprogrammer for lige muligheder for de to køn.

EUs fjerde handlingsprogram om lige muligheder for kvinder og mænd, som gælder for perioden 1996-2000, blev vedtaget i Ministerrådet i december 1995 med henblik på at fremme ligestillingen mellem kønnene i EU og at støtte de enkelte landes bestræbelser på at skabe reel ligestilling.

Handlingsprogrammet har syv overordnede mål, der handler om henholdsvis opbygning af partnerskab mellem kvinder og mænd, fremme af ligestilling i økonomien, opvurdering af kvinders arbejde, sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv, mere lige deltagelse af kvinder og mænd i beslutningsprocesserne, udbygning af EUs lovgivning og information om lige muligheder samt overvågning og evaluering af handlingsprogrammet.

Der er afsat 30 millioner ECU til projekter, der ligger inden for programmets målsætninger. Kommissionen har nedsat en forvaltningskomite, som skal overvåge gennemførelsen af det fjerde handlingsprogram og fordelingen af projektmidler. Ligestillingsrådet repræsenterer Danmark i komiteen, der mødes fire gange årligt.

Danmark har været med til at påvirke indholdet af handlingsprogrammerne, idet kvinders deltagelse i beslutningsprocessen blev et prioriteret område i det tredje handlingsprogram efter forslag fra Danmark, ligesom Danmark var fortalere for, at mænds bidrag til ligestillingen skulle være (og blev) et centralt emne i det fjerde handlingsprogram.

Amsterdamtraktaten, som blev godkendt ved en folkeafstemning i maj 1998, indeholder en række nye bestemmelser om ligestilling. I artikel 2, som er en del af traktatens overordnede målsætning, fastslås det for eksempel, at fællesskabet har til opgave at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder, ligesom der i artikel

6 A er indsat en bestemmelse, som giver mulighed for at vedtage regler, der bekæmper forskelsbehandling. Andre artikler har bestemmelser om lige løn, ligebehandling eller lige muligheder. De relevante artikler i Amsterdamtraktaten findes i bilag 6.

Herudover foregår der ligestillingsarbejde i *Organisationen for sikkerhed og samarbejde i Europa* (CSCE/OSCE) samt i *Europarådet*, hvor Udvalget for kvinders rettigheder blev nedsat i 1984 som igangsætter og overvåger af ligestilling på europæisk plan. Europarådets arbejde på dette område forberedes i en *Styringskomite for ligestilling mellem mænd og kvinder* (CDEG), som organisatorisk er placeret i menneskerettighedsafdelingen. Frem til 1994 varetog Ligestillingsrådet Danmarks interesser i CDEG, hvorefter arbejdet blev uddelegeret til Arbejdsministeriet. Ligestillingsarbejdet i Europarådet hænger snævert sammen med arbejdet i FNs Menneskerettighedskommission og Kvindekommission.

Danmark har været en aktiv fortaler for vedtagelsen af EUs beskæftigelsespolitiske retningslinier. Retningslinierne blev for første gang fastlagt som opfølgning af Det Europæiske Råds topmøde om beskæftigelse i Luxembourg i november 1997. Retningslinierne er opbygget som en fire-søjlet struktur, hvor den ene søjle sigter mod en styrkelse af ligestillingspolitikken på arbejdsmarkedet. Ligestillingsaspektet er også i lyset af EUs beskæftigelsespolitiske retningslinier fremhævet i den danske nationale handlingsplan for beskæftigelse, som blev offentliggjort den 14. april 1998.

2.6.3. FN-samarbejdet om ligestilling

FNs ligestillingsarbejde foregår primært i *Kvindekommissionen*, der blev etableret i 1946 under ECOSOC (Det økonomiske og sociale Råd). Udenrigsministeriet repræsenterer i samarbejde med Ligestillingsrådet Danmark i forhandlingerne i FN, herunder på Kvindekommissionens årlige møde og i de forberedende, nordiske og europæiske koordinationsmøder forud for mødet i Kvindekommissionen. De initiativer, som har påvirket det danske ligestillingsarbejde stærkest, er FNs kvindekonferencer og CEDAW-konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination af kvinder⁶.

FN har i perioden 1975-1995 arrangeret fire *globale kvindekonferencer* over hovedtemaerne udvikling, ligestilling og fred. Den første blev holdt i Mexico City i 1975, den næste i København i 1980, den tredje i Nairobi 1985 og den indtil videre sidste i Beijing i 1995. På alle konferencer blev der vedtaget sluterklæringer og handlingsprogrammer, hvoraf især de to seneste, Nairobidokumentet og Platform for Action (PFA), spiller en stor rolle som idekatalog for dele af det danske ligestillingsarbejde. Forberedelserne til en opfølgning af kvindekonferencen i Beijing med en gennemgang i år 2000 af PFA foregår i FNs Kvindekommission. Et vigtigt område er arbejdet med at opnå konsensus i tekster, der søger at operationalisere handlingsplanen ("Agreed Conclusions").

CEDAW-konventionen blev vedtaget af FNs generalforsamling i 1979, og Danmark ratificerede konventionen i april 1983. Der er nedsat en komite under Kvindekommissionen til at overvåge, at konventionen overholdes, og de stater, som har tiltrådt konventionen, er forpligtet til at rapportere til FN hvert fjerde år. De danske CEDAW-rapporter udarbejdes af Udenrigsministeriet i samarbejde med Ligestillingsrådet og behandler ligestillingsmæssige spørgsmål på alle samfundsområder. Danmarks fjerde rapport blev afleveret i december 1996.

Efter afgivelsen af den skriftlige rapport stilles der fra komiteens side en lang række uddybende spørgsmål til udviklingen og til initiativer i landet. Spørgsmålene besvares mundtligt på et møde i CEDAW-komiteen. Denne besvarelse varetages af Ligestillingsrådet. På grund af et overvældende arbejdspress i komiteen er Danmarks tredje rapport først blevet eksamineret den 24. januar 1997, mens den fjerde stadig afventer bedømmelse.

6. CEDAW står for *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. I Danmark betegnes den i daglig tale som Kvindekonventionen.

2.6.4. Det internationale ligestillingsudvalg

Det internationale ligestillingsarbejde og kvindeperspektivet i det internationale udviklingssamarbejde følges af et udvalg, som blev nedsat af statsministeren i 1987 på opfordring fra Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af den første handlingsplan. Medlemmer af udvalget er folketingspolitikere, repræsentanter for kvindeorganisationerne, Udenrigsministeriet, Statsministeriet, Ligestillingsrådet og siden 1994 også Arbejdsministeriet.

Lone Dybkjær var formand frem til 1988, hvorefter Kirsten Lee blev udpeget og sad som formand frem til september 1996. I december 1996 blev Elisabeth Arnold formand. Alle tre formænd er nuværende eller tidligere medlemmer af Folketinget for det Radikale Venstre. Sekretariatsfunktionen var først placeret i Statsministeriet, men blev i begyndelsen af 1992 overført til Udenrigsministeriet.

2.7. Ligestillingsrådets arbejdsområde og opgaver

Ligestillingsrådet spiller en helt central rolle i ligestillingsarbejdet i Danmark, idet det har hovedansvaret for at igangsætte, gennemføre, formidle og overvåge de opgaver, der er fastlagt i lovgivningen og suppleret gennem drøftelserne i Folketinget vedrørende handlingsplanarbejdet samt eventuelt henlagt til det af statsministeren. Desuden skal Rådet overvåge andre offentlige aktørers indsats på området og melde tilbage til de politiske opdragsgivere om resultater og vurderinger samt give anbefalinger for det fremtidige arbejde⁷.

7. De enkelte arbejdsopgavens indhold og problemer samt Ligestillingsrådets initiativer omkring konkrete emner vil blive udførligt behandlet i kapitel 4. I øvrigt henvises til bilag 2.

2.7.1. De vigtigste arbejdsområder

Afhængig af opgavernes karakter kan Ligestillingsrådets arbejde sammenfattes i følgende tre hovedkategorier, der dog i mange tilfælde overlapper hinanden:

det juridisk-administrative og -håndhævende arbejdsområde, som omfatter en form for ombudsfunktion samt andre opgaver knyttet direkte til ligestillingslovgivningen og andre relevante love,

det politisk-administrative arbejdsområde, som omfatter arbejdet med regeringens handlingsplaner, deltagelse i offentligt udvalgsarbejde og i det internationale ligestillingsarbejde samt andre opgaver, der knytter sig direkte til dette arbejde,

det informationsmæssige arbejdsområde, som omfatter indsamling af viden, rådgivning, formidling og debat med udgangspunkt i de to førstnævnte områder eller i dagsaktuelle emner.

Dertil kommer den interne administration, som optager en ikke uvæsentlig del af sekretariatets ressourcer.

2.7.2. Ombudsfunktionen

Den vigtigste opgave inden for det juridiske område er den såkaldte ombudsfunktion, der består i opfølgning på ligestillingslovene i form af udtalelser, dispensationer med videre. Ligestillingsrådets udtalelser i sager vedrørende Ligelønsloven eller Ligebehandlingsloven er i de fleste tilfælde vejledende og dermed ikke bindende for parterne, men de danner ofte grundlag for indgåelse af forlig eller for indbringelse af sagerne for domstolene eller en faglig voldgiftsret, hvor de afgøres endeligt. Rådets udtalelser kan endvidere have betydning for statsamtets afgørelse om fri proces. I forbindelse med dispensation foretager Rådet derimod en egentlig håndhævelse af Ligebehandlingsloven og kan her træffe bindende afgørelser.

Undertiden tager Ligestillingsrådet selv initiativ til at undersøge en sag, der har været rejst i offentligheden, men de fleste sager indledes ved en skriftlig eller telefonisk henvendelse til sekretariatet fra privatpersoner, advokater eller faglige organisationer. Det er sagsbehandlerens opgave at vurdere, om der er tale om en sag, der kan henføres under Ligelønsloven eller Ligebehandlingsloven og som sådan underlagt Ligestillingsrådets kompetence. Enkelte juridiske sager vil kunne færdigbehandles på sekretariatsniveau.

Fører den indledende vurdering til, at sagen vedrører forhold, som er omfattet af Ligestillingsrådets kompetence, foretager sekretariatet en sagsbehandling med henblik på at oplyse sagen tilstrækkeligt. Sekretariatet er her underlagt forvaltningslovens regler om partshøring, kontradiktion og aktindsigt. Når det vurderes, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, udarbejder sekretariatet en indstilling til Ligestillingsrådet med forslag til en udtalelse. Den endelige udtalelse vil herefter blive sendt til parterne, hvorefter sagen er afsluttet fra Ligestillingsrådets side.

2.7.3. Andre juridisk-administrative opgaver

Ligestillingsrådet modtager mange skriftlige og telefoniske henvendelser, som vedrører problemer, der ikke umiddelbart er omfattet af dets kompetence i henhold til Ligelønsloven og Ligebehandlingsloven, men som alligevel indeholder elementer af ligestilling, der fører til, at Rådet behandler sagen. Ligestillingsrådet kan således tænkes at iværksætte undersøgelser på et givet område, stille spørgsmål til den pågældende minister, rette henvendelse til den myndighed, som sagen hører under, og/eller deltage aktivt i debatten på området.

Som eksempler på sådanne sager kan nævnes henvendelser om kønsdiskriminerende reklamer eller krav fra offentlige myndigheder om, at kvinder i personlige sager anmodes om at oplyse deres ægtefælles personnummer. Også kommentarer til artikler i pressen eller interviews i radio og tv om emner, der rummer et ligestillingsaspekt som eksempelvis forældremyndighed og faderskab, kan henregnes til det juridisk-administrative arbejdsområde.

Ligestillingsrådet bliver også hørt i forbindelse med lovforslag, som kan have en ligestillingsmæssig problemstilling, ligesom Rådet undertiden har deltaget i lovforberedende udvalgsarbejde, senest i forbindelse med ændringer i familierets- og værnepligtslovgivningen.

2.7.4. Handlingsplanarbejdet

Ligestillingsrådet har forskellige opgaver i forbindelse med formulering af og opfølgning på de nationale handlingsplaner for ligestilling i den offentlige sektor, idet sekretariatet fungerer som bindeled mellem statsministeren, der er ansvarlig for, at de politiske beslutninger på området gennemføres, og de offentlige arbejdspladser, der står for implementeringen.

De periodiske evalueringer (jf. afsnit 2.4.) forudsætter indsamling af rapporter fra offentlige myndigheder, vurdering af indsatsen og anbefalinger om nye initiativer eller eventuel intensivering af indsatsen på prioriterede områder. Desuden følger sekretariatet op på handlingsplanarbejdet ved at opfordre ministerier, amter eller kommuner til at igangsætte særlige initiativer samt ved at tilbyde rådgivning, kurser og vejledning i udarbejdelse af lokale handlingsplaner.

2.7.5. Deltagelse i udvalgsarbejde

Det politisk-administrative arbejde i Ligestillingsrådets regi omfatter også deltagelse både i permanente og i midlertidige, offentlige råd, udvalg eller arbejdsgrupper om så forskellige emner som udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark, børns og familiers interesser, uddannelses- og erhvervsvejledning, ligestilling i forbindelse med UNESCO samt forskning og formidling. Dertil kommer deltagelse i de internationale udvalg, som er omtalt i afsnit 2.6.

Ligestillingsrådet har også i tidens løb selv nedsat en række ad hoc-udvalg, der har beskæftiget sig med emner som medhjælpende ægtefæller, ugifte fædre, barselsorlov samt ligeløn. I disse udvalg har deltaget medlemmer af Ligestillingsrådet, medarbejdere fra sekretariatet og udefra kommende personer.

2.7.6. Informationsområdet

En af Ligestillingsrådets vigtigste opgaver er at formidle den viden, som er indsamlet om ligestillingslovgivningen, handlingsplanarbejdet, internationale initiativer og andre aktiviteter på ligestillingsområdet, hvilket sker gennem rådgivning, publikationer, kampagner og konferencer. Rådet er i dette arbejde uafhængigt af regeringen.

Ligestillingsrådet oprettede i 1994 en rådgivningstjeneste for at styrke dets arbejdspladsrettede aktiviteter. Rådgivningstjenesten har til opgave at bistå og servicere offentlige og private virksomheder og institutioner i deres arbejde med at formulere handlingsplaner med henblik på at integrere ligestilling i personalepolitikken på den enkelte arbejdsplads.

Sekretariatet yder desuden ofte juridisk rådgivning eller andre former for service til forskellige grupper af aktører på ligestillingsområdet som ligestillingskonsulenter, kommuner, amter, advokater og journalister.

Ligestillingsrådet og dets sekretariat stiller også viden og ekspertise til rådighed i mange andre sammenhænge som møder, konferencer og lignende, hvor der ønskes information om ligestillingsmæssige problemstillinger, i forbindelse med besøg af udenlandske delegationer, der ønsker orientering om det danske ligestillingsarbejde, eller som led i et undervisningsforløb inden for uddannelsessektoren. Med henblik på at styrke dette arbejde har Ligestillingsrådet i 1997 oprettet databaser, som registrerer domstolsafgørelser i ligestillingssager samt avisartikler om ligestillingsarbejdet generelt.

Publikationsvirksomheden omfatter først og fremmest Ligestillingsrådets årsberetning, der sendes til Statsministeriet og rummer information om Rådets organisation, det forløbne års opgaver og andre tiltag af ligestillingsmæssig interesse. Desuden udgiver Ligestillingsrådet bøger om specielle ligestillingsemner (jf. kap. 4), et kvartårligt magasin *LIGE NU* samt pjecer og konferencerapporter.

Konference- og kampagnevirksomhed udgør en væsentlig del af Ligestillingsrådets arbejde. Denne virksomhed knytter sig ofte til aktuelle emner i relation til handlingsplanarbejdet som ligestilling i skolen, sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv, ligeløn eller EUs arbejde med ligestilling.

2.8. Øvrige nationale aktører

Ligestillingsrådet har været den helt centrale aktør i det statslige ligestillingsarbejde i samspil med politikere, centrale og lokale administrationer, interesseorganisationer og forskningsinstitutioner, der alle hver på deres måde påvirker indhold, form og retning i ligestillingsarbejdet. Nogle af disse aktører er forpligtet til at gøre en indsats for at skabe ligestilling mellem kønnene, mens andre deltager frivilligt i frembringelsen og formidlingen af dokumentation omkring ligestillingssituationen⁸.

8. Detaljerede oplysninger om ligestillingsindsatser fra aktørernes side vil blive givet i kapitel 4.

2.8.1. Politikere

Ud over ligestillingslovgivningen og handlingsplanarbejdet bringer politikerne i Folketinget ligestillingsemner på dagsordenen i form af spørgsmål til ministre, beslutningsforslag, motiverede dagsordener og forespørgselsdebatter. Det kan for eksempel nævnes, at Socialistisk Folkeparti den 8. december 1995 stillede forslag om oprettelse af et Ligestillingsombud og ændring af Ligestillingsrådet, - et initiativ, der senere blev fulgt op af statsministeren med nedsættelse af Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde.

Den 25. april 1996 forhandlede om national og international opfølgning på FNs 4. Verdenskvindekonference. I den forbindelse blev der vedtaget en dagsorden, som blandt andet opfordrede regeringen til at få indarbejdet kønsaspekterne i administrative, politiske og planlægningsmæssige aktiviteter både nationalt og internationalt (mainstreaming) og at afgive en redegørelse om den nationale og internationale udmøntning af Platform for Action i samlingen 1997-98. En sådan redegørelse forelå fra udviklingsministeren i april 1998, men er ikke blevet drøftet i Folketinget i den pågældende samling.

2.8.2. Ministerier

Centraladministrationen er i lovgivningen pålagt at arbejde for ligestilling og årligt rapportere herom til Ligestillingsrådet. Gennem motiverede dagsordener i forbindelse med handlingsplanarbejdet har den endvidere fået til opgave at arbejde med ligestilling både inden for personalepolitik og ressort. Hvad angår personalepolitikken, har indsatsen især drejet sig om opstilling af konkrete målsætninger, kvinder og ledelse, opkvalificering af kontorfunktionærer og sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv (jf. kap.4).

Nogle ministerier har organiseret arbejdet ved hjælp af instrumenter som interne ligestillingsudvalg og ligestillingskonsulenter, mens et enkelt i Arbejdsmarkedsstyrelsens regi har delegeret ligestillingsarbejdet ud til det regionale og lokale niveau inden for arbejdsformidlingssystemet (AF). Andre ministerier har henlagt opgaven til deres interne samarbejdsudvalg.

2.8.3. Amtskommuner og kommuner

Amtskommuner og kommuner er vigtige aktører på ligestillingsområdet, blandt andet fordi de repræsenterer et stort ansættelsesområde med mange kvinder, og disse regionale og kommunale, offentlige myndigheder er via lovgivning og handlingsplanbeslutninger underlagt krav om at arbejde for ligestilling mellem kvinder og mænd. Efter en ændring af de kommunale styrelseslove (*Lov nr. 380 af 14. juni 1995*) er kommunerne forpligtet til at offentliggøre ligestillingsredegørelser hvert andet år om deres ligestillingspolitik, om den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier og om andre forhold, som skønnes at have betydning for kommunens indsats på ligestillingsområdet.

Kommunernes Landsforening har i 1997 ansat to medarbejdere, der som en del af deres arbejde er konsulenter i ligestilling med henblik på at inspirere og støtte kommunerne i initiativer, der fremmer ligestillingen i den enkelte kommune.

2.8.4. Interesseorganisationer

Denne aktørgruppe kan grupperes efter særlige interesseområder som ligestilling på arbejdsmarkedet (arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer), kvinders krav om ligestilling på alle samfundets områder (kvindeorganisationer) eller mænds krav om ligestilling på specielle områder (mandeorganisationer). Nogle af disse organisationer deltager som nævnt i afsnit 2.2.1. i det formelle ligestillingsarbejde som medlemmer af Ligestillingsrådet, mens andre mere uformelt forsøger at påvirke det politiske system og offentligheden til at integrere deres synspunkter i ligestillingsarbejdet.

Der er kvindeorganisationer, som har været aktive vedrørende kvinde- og ligestillingsspørgsmål i mere end 100 år, mens mandeorganisationerne er relativt nye som aktører i ligestillingsarbejdet.

2.8.5. Forskningsinstitutioner

Forskningen på ligestillingsområdet er præget af de kvindeforskningsinstitutioner, som findes ved danske universiteter og i enkelte andre institutioner (jf. afsnit 4.3.), af ligestillingsforskere ved universiteter og højere læreanstalter og af Socialforskningsinstituttet, som på initiativ fra ministerier eller i samarbejde med Ligestillingsrådet gennemfører undersøgelser for eksempel vedrørende familievenlige arbejdspladser og andre arbejdsmarkedsforhold.

KAPITEL 3

Ligestillingsarbejdets organisering i andre lande

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet indhentet oplysninger om ligestillingsarbejdets organisering i de øvrige nordiske lande og set den nylige omstrukturering i Norge og den langsomt udviklede og nu vel indarbejdede struktur i Sverige som særligt relevante for en drøftelse af en fremtidig dansk model.

Til brug for sine endelige overvejelser har Udvalget endvidere gjort sig bekendt med ligestillingsarbejdet i Holland, der også er blevet omorganiseret for nylig. Udvalget gør dog opmærksom på, at kapitel 3 ikke giver et fuldstændigt billede af de tre landes ligestillingsarbejde, idet hovedvægten er lagt på at klarlægge den statslige organisering af området. Det bemærkes, at oplysningerne er indsamlet i løbet af 1997.

3.1. Norge

Det norske Storting har med virkning fra 1. august 1997 vedtaget en delvis omstrukturering af det statslige ligestillingsarbejde. Ligestillingsrådet, der blev oprettet i 1972 og senere lovfæstet i 1978, er nedlagt og erstattet af et kontaktudvalg. Rådets sekretariat og dets informations- og netværksfunktioner er ført videre i Kompetansesenteret for Ligestilling med egen bestyrelse, mens ombudsfunktionen med klagenævn, som ligeledes blev lovfæstet i 1978, er opretholdt i sin hidtidige form. Siden 1994 har Norges statslige ligestillingsarbejde været forankret i en separat sektion i Barne- og familiedepartementet.

3.1.1. Hatland-rapporten

Nedlæggelsen af Ligestillingsrådet er sket ud fra ønsket om at sætte en ny dagsorden for ligestillingsarbejdet og at gøre ansvars- og opgavefordeling mellem de forskellige statslige aktører klar og utvetydig. Samtidig har der været et særligt behov for at videreudvikle og formidle den viden, der er opbygget gennem årene, og for fortsat at have et organ med selvstændig udtaleret og en uafhængig rolle over for regeringen.

Grundlaget for beslutningen er etableret gennem udvalgsarbejde under Barne- og familiedepartementet, som i 1995 resulterede i rapporten *Et apparat for ligestilling* (NOU 1995:15 eller den såkaldte Hatland-rapport). Udvalgets flertalsindstilling om at erstatte rådet med et kontaktudvalg og et ligestillingscenter har derefter været sendt til høring blandt interessenter og aktører på ligestillingsområdet og været behandlet i en arbejdsgruppe, som fik til opgave at formulere formål, opgaver og profil for et kompetencecenter.

En grafisk fremstilling af Norges nuværende, tredelte organisering af det statslige ligestillingsarbejde findes i fig. 3.1.1.

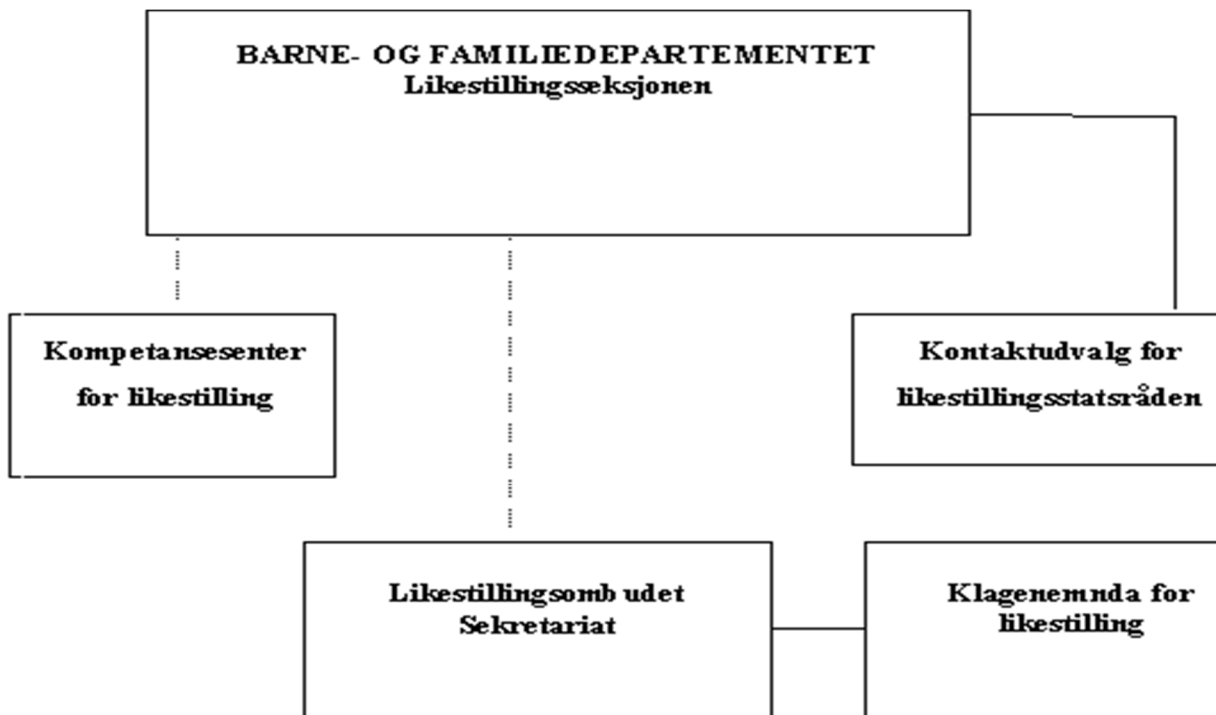


Fig. 3.1.1. De stiplede linier indikerer, at der kun rent administrativt er tale om en over/underordnet relation.

3.1.2. Lovgrundlag

Ligestillingsområdet er reguleret af en enkelt lov, *Lov om likestilling mellom kjønnene*, der blev vedtaget i 1978 med ændringer i 1995 og 1997. Loven, der fastlægger de overordnede rammer for organiseringen af ligestillingsarbejdet, har til formål at fremme ligestilling mellem kønnene og tager især sigte på at bedre kvindernes stilling. *Mainstreamingprincippet* er til dels integreret i lovens formål uden at være direkte nævnt, idet offentlige myndigheder pålægges at sørge for ligestilling mellem kønnene på alle samfundsområder.

Loven gælder på alle felter undtagen for trossamfunds interne forhold, men skal dog ikke håndhæves af ombud og klagenævn, for så vidt angår familieliv og personlige forhold. Forskelsbehandling af kvinder og mænd er forbudt, men positiv særbehandling af kvinder og fra 1995 også af mænd i forbindelse med undervisning og børnepasning kan dog tillades. Lovændringen i 1997 angår udelukkende omstruktureringen af ligestillingsapparatet.

3.1.3. Ligestillingsorganer i Barne- og familiedepartementet

Udformningen af ligestillingspolitikken sker i Barne- og familiedepartementet under ledelse af ministeren, hvis politiske sekretariat er *Likestillingsseksjonen*. Sekretariatet samordner og koordinerer politik og information, som angår det nationale ligestillingsarbejde, men har ikke det overordnede ansvar for andre ministeriers indsats på ligestillingsområdet.

Likestillingsseksjonens vigtigste arbejdsopgaver er at

- bidrage til integrering af ligestillingsperspektivet i al offentlig politik,
- fremme ligestilling i arbejdslivet gennem samarbejde med dets parter,
- forbedre grundlaget for ligestillingspolitikken ved at bidrage til finansiering af forskning,
- støtte aktive organisationer, som arbejder med ligestilling og seksuel vold,
- deltage i internationalt samarbejde på ligestillingsområdet,
- føre tilsyn med ligestillingsloven og med kønsrepræsentationen i statslige udvalg med videre,
- bidrage til ændringer i mande- og faderrollen.

I 1996 var der normeret 8 fuldtidsstillinger i Ligestillingsseksjonen, der havde et driftsbudget på knap 10 millioner Nkr⁹. Hertil kommer, at 8-9 millioner kroner af departementets budget er knyttet til ligestillingsarbejdet. Samme år udbetalte departementet næsten 45 millioner Nkr. i tilskud til krisecentre og andre tiltag på dette område.

Ved omorganiseringen blev der oprettet et *Kontaktudvalg for ligestillingsstatsråden*, som ligeledes hører under Barne- og familiedepartementet og har en rådgivende funktion. Udvalget er et forum for organisationer, der arbejder med kvinde-, mande- og ligestillingspolitiske spørgsmål, og det indbydes til halvårlige konferencer med ministeren for ligestilling.

9. Pr. 1. december 1997 var en norsk krone = 0,93 Dkr.

3.1.4. Et uafhængigt center for ligestilling

Ligesom det tidligere ligestillingsråd indtager det nye *Kompetansesenter for ligestilling* en selvstændig position, idet det er selvstyrende og udfører sine faglige og administrative opgaver uafhængigt af regeringen og departementet og har fleksibilitet i disponeringen af ressourcer.

Centerets formål er at udfylde funktionen som en central, offentlig instans med ansvar for at fremme reel ligestilling i det norske samfund. Det ledes af en bestyrelse på op til syv medlemmer, der udnævnes af ministeren for en periode på fire år. Bestyrelsen har ansvaret for fastlæggelse af hovedlinjerne i centerets arbejde og ansætter direktøren, som står for den daglige ledelse, for en seksårig periode med mulighed for én genudnævnelse.

Kompetansesenterets vigtigste arbejdsopgaver er at

- følge udviklingen i samfundet med henblik på at afdække forhold som modvirker ligestilling mellem kvinder og mænd samt deltage aktivt i og levere præmisser til samfundsdebatten,
- være initiativtager over for myndigheder og organisationer,
- påvirke kvinde-, mands- og kønsforskningen under henvisning til det samfundsmæssige behov for denne forskning,
- være rådgiver og vejleder for det offentlige og andre aktører og virke som informationscenter og knudepunkt for folk, der arbejder med ligestilling,
- forestå udredningsarbejde og udvikle informationsmateriale.

Som indledning til Kompetansesenterets arbejde var der i 1997 normeret seks fuldtidsstillinger og afsat et aktivitetsbudget på knap tre millioner Nkr.

3.1.5. Klageinstanser for ligestilling

Den norske ligestillingslov fastlægger to instanser til håndhævelse af loven: Ligestillingsombudet og Klagenemnda for ligestilling.

Ligestillingsombudet med sekretariat er organiseret som et frit og uafhængigt forvaltningsorgan. Administrativt er det tilknyttet Barne- og familiedepartementet, men kan ikke modtage instrukser herfra i faglige spørgsmål. Stillingen som ombudskvinde/-mand kan søges og bliver besat for seks år ad gangen.

De vigtigste arbejdsopgaver for Ligestillingsombudet er at

- være sagsbehandler i klagesager, der falder inden for ligestillingslovens område,

- gennemføre en løbende evaluering af lovens bestemmelser og praktiseringen af dem og foreslå ændringer, som kan gøre loven virksom på særlige områder,
- følge udviklingen i lovgivningen ved at være høringsinstans på andre områder, som kan have betydning for ligestilling mellem kønnene,
- deltage i samfundsdebatten og levere viden om de forskellige aspekter i ligestillingsager,
- deltage i internationalt arbejde.

Ligestillingsombudet skal i klagesager søge at nå frem til en frivillig løsning gennem forhandling og kan alene fremsætte tilkendegivelser. Opnår ombudet ikke en frivillig løsning, kan sagen indbringes for klagenævnet af enten ombudet eller parterne. I 1996 behandlede ombudet i alt 202 sager, hvoraf 89 vedrørte brud på ligestillingsloven. Antallet af klager om brud på loven har været faldende i de seneste år fra 154 i 1991.

Klagenemnda for ligestilling er administrativt knyttet til ombudet, men uafhængigt af dette i sin behandling af sager. Nævnet er sammensat af syv jurister, hvoraf formanden eller næstformanden skal være dommer. To af arbejdsmarkedets hovedorganisationer er garanteret repræsentation i nævnet.

Klagenævnet har i modsætning til ombudet kompetence til at udfærdige retsligt bindende påbud eller forbud over for parterne, men kan ikke ændre forvaltningsafgørelser. Dets afgørelser kan indbringes for domstolene. Nævnet behandlede i 1996 i alt ni sager.

Ombudet og herunder klagenævnet får sine ressourcer bevilget af Barne- og familiedepartementet og havde i 1997 et budget på 4.2 millioner Nkr. Sekretariatet var samme år normeret til otte fuldtidsstillinger.

3.2. Sverige

Opbygningen af en national struktur omkring ligestillingsarbejdet blev indledt i begyndelsen af 1970'erne, og i 1980 etableredes en ombudsfunktion med et ligestillingsnævn, ligesom der blev oprettet en særlig afdeling for ligestilling på centralt niveau. I 1983 blev der nedsat et ligestillingsråd, og i 1995 suppleredes den centrale struktur med 23 ligestillingsekspertes på regionalt niveau.

Efter hvert valg tages der beslutning om, hvilket fagministerium ligestillingsområdet skal placeres i. Siden 1996 har det været placeret i arbejdsmarkedsdepartementet, som ledes af arbejdsministeren, og som også har en særlig minister med ansvar for spørgsmål vedrørende ligestilling, arbejdsret og arbejdstid. Tidligere hørte det under socialministeriet, hvis minister dengang også var vicedomsminister.

En grafisk fremstilling af Sveriges organisering af det statslige ligestillingsarbejde findes i fig. 3.2.1.

3.2.1. Lovgrundlag

Grundlaget for ligestillingsarbejdet har ligesom strukturen udviklet sig over en årrække. I 1980 trådte *Jämställdhetslag* i kraft med det formål at fremme ligestillingen mellem kønnene med hensyn til beskæftigelse, arbejdsbetingelser og muligheden for udvikling på arbejdspladsen. Loven er blevet ændret i 1991 og 1994.

Ligestillingsloven drejer sig udelukkende om arbejdslivet og sigter først og fremmest på at forbedre kvinders vilkår. Den rummer en række pålæg til arbejdsgiverne om at gøre en aktiv indsats for ligestilling. Desuden har den forbud mod kønsdiskriminering og sexchikane samt bestemmelser om håndhævelse af loven gennem en ombudsfunktion og et nævn.

Herudover findes der bestemmelser om ligestilling i anden lovgivning for eksempel vedrørende skoler og højskoler, familieret og vold mod kvinder samt administrative regler om ligestilling i beslutningsprocessen. I dag er *mainstreamingprincippet* en fast del af ligestillingspolitikken.

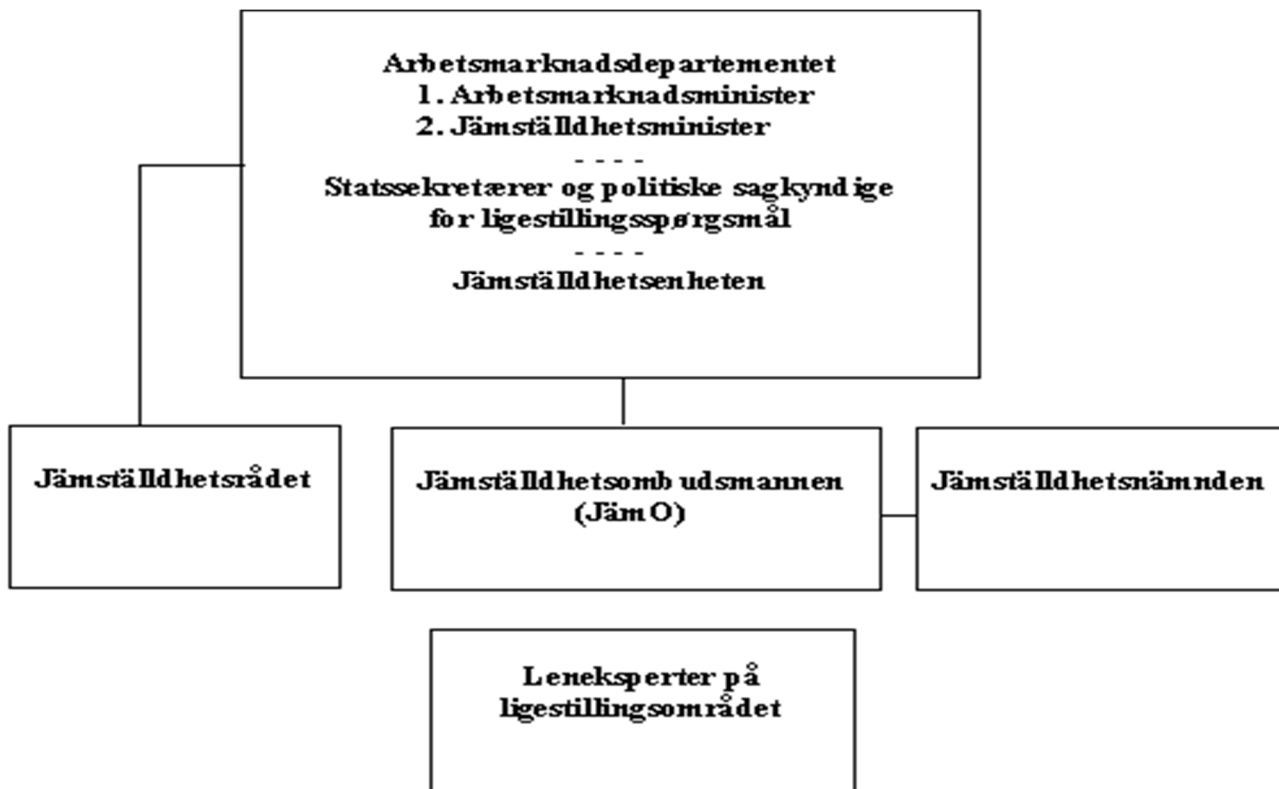


Fig. 3.2.1.

3.2.2. Ligestillingsorganer på centralt niveau

Arbetsmarknadsdepartementets ligestillingsminister står for samordningen af det statslige ligestillingsarbejde. Alle ministerier har dog ansvaret for deres egen interne og eksterne ligestillingspolitik.

Det politiske og administrative ligestillingsarbejde udføres af *Jämställdhetsenheten* under ledelse af en politisk udnævnt statssekretær. Personalet består af politisk sagkyndige og pressemedarbejdere for ligestillingsspørgsmål. Enheden står som garant for regeringens *mainstreamingpolitik* ved at overvåge, støtte og påvirke de øvrige departementer i deres ligestillingsarbejde. Blandt andet tilbydes ledere i statsforvaltningen et grundkursus i ligestillingskundskab.

Jämställdhetsenhetens vigtigste arbejdsopgaver er at

- sikre, at der i alle forslag, som regeringen fremlægger i Riksdagen, er taget ligestillingsmæssige hensyn,
- kontrollere, at alle styrelser og udvalg opfylder målene for kønsrepræsentationen, der i løbet af 1998 skal være 50:50,
- have ansvar for det internationale ligestillingsarbejde,
- administrere en bevilling til særskilte ligestillings-projekter,
- administrere budget og andre overordnede spørgsmål i relation til ombudsfunktionen og nævnet.

I 1997 var enheden normeret til 10 fuldtidsstillinger og havde et aktivitetsbudget på 14 millioner Skr¹⁰.

Jämställdhetsrådet er et forum for information og meningsudveksling mellem regeringen og de ikke-statslige aktører i ligestillingsarbejdet. Forskere og mandeorganisationer er dog ikke repræsenteret i rådet. Ligestillingsministeren er formand, og *Jämställdhetsenheten* fungerer som sekretariat.

Jämställdhetsombudsmannen er en uafhængig myndighed under Arbetsmarknadsdepartementet og udgør en væsentlig del af det statslige ligestillingsapparat. Ombudsfunktionen er ansvarlig for, at ligestillingsloven overholdes, både hvad angår aktive tiltag og forbud mod diskrimination.

Blandt de vigtigste arbejdsopgaver for *Jämställdhetsombudsmannen* er at

- støtte og vejlede parterne i diskriminationssager,
- forberede og eventuelt selv føre sager i arbejdsretten,
- kontrollere, blandt andet ved uanmeldte besøg, at institutioners og virksomheders ligestillingsplaner overholdes,
- rådgive og informere offentligheden omkring ligestillingsarbejdet på arbejdsmarkedet.

Antallet af klager over diskrimination er øget voldsomt i de senere år - fra 116 sager i 1993/94 til 962 sager i 1995/96. Af de 962 sager drejede 870 sig om løndiskrimination af kvinder.

Ombudspersonalet er for nylig blevet øget væsentligt, og i 1996 var der normeret 14 fuldtidsstillinger, som var besat med jurister, særligt sagkyndige for eksempel vedrørende handlingsplanarbejde samt kontorpersonale. Budgettet var samme år på godt 14 millioner Skr.

Jämställdhetsnämnden er et særligt forvaltningsorgan, som på opfordring fra ombudet kan beordre en arbejdsgiver til at gøre en aktiv indsats for at fremme ligestilling. Nævnet består af ni medlemmer, som er jurister, repræsentanter for arbejdsmarkedet eller særligt sagkyndige. Dets sekretariat har én medarbejder på deltid.

10. Pr.1.12.1997 var 1 svensk krone = 0,87 Dkr.

3.2.3. Ligestillingseksperter på regionalt niveau

Siden 1985 har Sverige gjort en særlig indsats for at gøre ligestillingsarbejdet mere effektivt på regionalt og lokalt niveau, og i 1995 blev der etableret en ekspertfunktion for ligestilling i hvert af de 23 amter. Eksperterne er placeret i amternes administration.

Ligestillingseksperternes vigtigste opgaver er at

- være ansvarlige for, at de nationale mål opfyldes på amtsniveau, som for eksempel ligelig kønsfordeling i de besluttende organer, og for at udvikle en ligestillingsstrategi for alle relevante sagsområder,
- samordne, støtte og følge op på alle offentlige initiativer på ligestillingsområdet, der berører regionen, og samarbejde med ombudet i spørgsmål, der angår ligestilling i arbejdslivet,
- støtte regionens virksomheder i deres ligestillingsarbejde.

Eksperterne ses som *Jämställdhetsenhetens* forlængede arm og har et driftsbudget på cirka 10 millioner Skr.

3.3. Holland

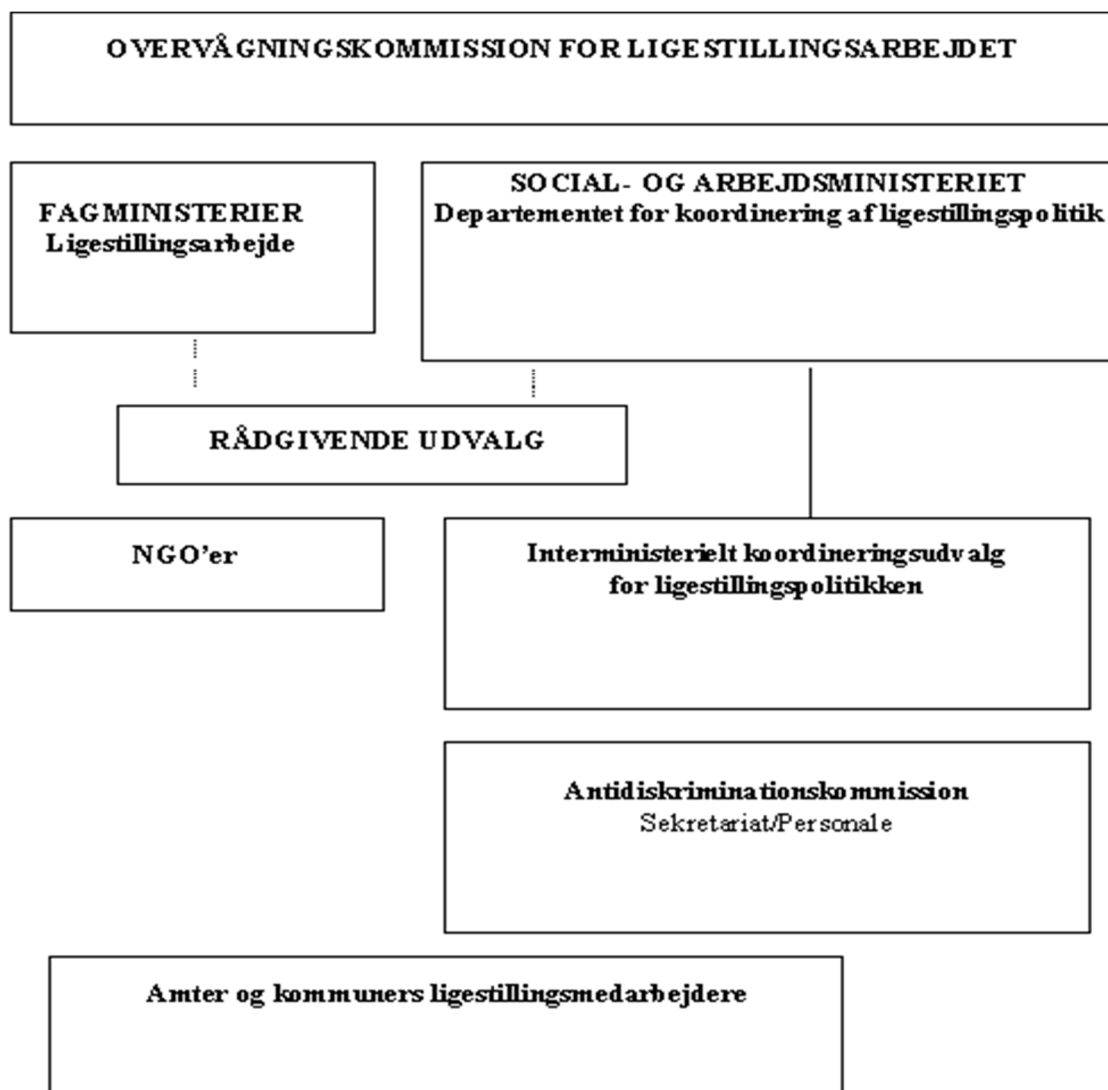
Ligestillingsarbejdet udføres inden for rammerne af en flerstrengt struktur, der består af en række statslige og halv-statslige organer, af amts- og kommunale myndigheder samt af NGO'er, der får offentlige midler til særskilte projekter på området. Arbejdet har siden begyndelsen af 1980'erne været forankret i Social- og arbejdsministeriet.

3.3.1. Omstrukturering af ligestillingsarbejdet

I løbet af 1990'erne har organiseringen af det statslige ligestillingsarbejde gennemgået en omstrukturering med omfordeling af opgaverne og nedlæggelse af flere organer, herunder af Ligestillingsrådet, som blev oprettet i 1981 og har fungeret som regeringens rådgivende organ for ligestilling frem til 1. maj 1997.

Nedlæggelsen af Ligestillingsrådet er begrundet i regeringens erkendelse af, at ligestilling mellem kønnene er et tværpolitisk spørgsmål, der kun kan håndteres ved konsekvent at gennemføre *mainstreamingprincippet* på alle områder og niveauer. Således er visse af rådets funktioner for eksempel i dag integreret i andre rådgivende organer gennem en instruks om, at ligestillingsaspektet skal være indeholdt i alle de anbefalinger, der fremsættes. Et generelt ønske om en effektivisering af den statslige administration og en reduktion af de offentlige udgifter har dog også spillet en rolle i regeringens omstrukturering af ligestillingsapparatet.

En grafisk fremstilling af Hollands nuværende organisering af det statslige ligestillingsarbejde findes i fig. 3.3.1.



3.3.2. Lovgrundlaget

Udviklingen af grundlaget for ligestillingsarbejdet er sket under påvirkning af internationale konventioner og direktiver. CEDAW-konventionen trådte i kraft i Holland i 1991, og i 1992 blev det strafbart at diskriminere på grund af køn. I 1994 blev der vedtaget en *lov om ligestilling*, der udbygger forbudet om diskrimination på alle områder, herunder diskrimination på grundlag af køn, og gælder for regering, organisationer, virksomheder og alle borgere undtagen religiøse samfund.

EU-direktiver om ligeløn, ligebehandling m.v. har haft stor indflydelse på lovgivningen på arbejdsmarkedsområdet og blandt andet ført til vedtagelsen af en *lov om lige muligheder for mænd og kvinder i arbejdsstyrken*, som gælder for alle arbejdsgivere.

Begge love tillader positiv særbehandling af personer, der tilhører en særlig etnisk eller kulturel minoritetsgruppe, og af kvinder, hvor det er nødvendigt for at stille dem lige med mænd. Den yder desuden beskyttelse over for kvinder, især gravide og mødre.

3.3.3. Ligestillingsorganer i ministerierne

Ansvar for samordning af det statslige ligestillingsarbejde ligger hos social- og arbejdsministeren, hvis politiske sekretariat er *Departementet for koordinering af ligestillingspolitikken*. Ligestillingsdepartementet ledes af en direktør med direkte referat til ministeren uden om departementschefen.

De vigtigste arbejdsopgaver er at

- føre tilsyn med og fungere som ekspertisecenter for de øvrige ministerier i deres ligestillingsarbejde,
- overvåge ligestillingsarbejdet på amts- og kommunalt niveau,
- stå for indsamling af relevante data på området,
- administrere en bevilling til private organisationers ligestillingsarbejde,
- identificere aktuelle ligestillingsproblemer og formidle samarbejde mellem private organisationer om projekter til løsning af sådanne problemer.

Departementet var i 1995 normeret til 30 fuldtidsstillinger og havde et budget på 13 millioner Gylden til ligestillingsopgaver¹¹.

I overensstemmelse med *mainstreamingprincippet* har alle fagministerier ansvaret for deres egen interne og eksterne ligestillingspolitik. Hvert ministerium har etableret et rådgivende udvalg af uafhængige eksperter, herunder en ekspert i ligestilling, og udarbejdet et memorandum for ligestillingspolitik, der revideres hvert tredje år. Desuden har alle ministerier ansat én medarbejder, som varetager ligestillingsspørgsmål. I de fleste tilfælde finansieres ligestillingstiltag inden for ministeriernes generelle budgetrammer, men enkelte af dem har dog en særlig budgetlinje til dette formål.

Den overordnede koordinering af ligestillingspolitikken foregår i *Interministerielt koordineringsudvalg for ligestillingspolitikken*, der er sammensat af 14 embedsmænd fra fagministerierne under ledelse af ligestillingsdepartementets direktør. Næstformanden var i 1997 en embedsmand fra finansministeriet. Udvalget, der mødes én gang om måneden, rådgiver regeringen i ligestillingsspørgsmål bortset fra dem, der måtte forekomme på personaleområdet.

11. Pr. 1.12.1997 var 1 Gylden = 3,38 Dkr.

3.3.4. Uafhængige ligestillingsorganer

Regeringen har besluttet at nedsætte en *Overvågningskommission* for ligestillingsarbejdet, som skal sammensættes af tre uafhængige personer. Der foreligger endnu ikke oplysninger om kommissorium og konstituering.

Uden for regeringsapparatet er oprettet en *Antidiskriminationskommission*, der behandler alle sager om diskrimination, herunder kønsdiskrimination, på eget initiativ eller på grundlag af klager. Kommissionen har en professor i jura som formand, otte medlemmer, der i det daglige arbejder på advokatkontorer eller ved domstolene, og et sekretariat, der i 1997 havde 15 ansatte.

Som led i regeringens politik om *mainstreaming* af ligestillingsområdet overføres der midler og opgaver til NGO'erne, men organisationerne har ikke nogen formel rolle i forbindelse med implementeringen af ligestillingslovgivningen. Ligestillingsdepartementet overførte i 1997 5,5 millioner Gylden til forskellige organisationer. En del af disse midler skal anvendes til at opbygge et ekspertisecenter, der kan rådgive og bistå de offentlige myndigheder med viden, herunder statistik, om ligestilling.

Ligestillingsarbejdet i amter og kommuner har tidligere været ret omfattende med koordinerende organer både på regionalt og lokalt niveau. I de senere år har almindelige nedskæringer også ramt dette område, således at Amsterdam i dag er det eneste sted, hvor der findes et egentligt ligestillingskontor på kommunalt niveau. Amterne og de fleste kommuner har ansat en ligestillingsmedarbejder, og de fleste kommuner har udarbejdet en plan for deres ligestillingsarbejde.

KAPITEL 4

Ligestillingsarbejdet i Danmark siden 1976

Ligestillingsarbejdet i Danmark udføres på en række hovedområder, hvis betydning vægtes og er blevet vægget forskelligt i løbet af dette århundrede. I begyndelsen stod kvinders politiske rettigheder øverst på dagsordenen i kampen for at opnå ligestilling mellem kønnene. Senere kom der fokus på ligestilling inden for uddannelse og beskæftigelse, og i dag er spørgsmålet om ligestilling i familierelationerne og sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv i centrum for en stor del af debatten og indsatsen.

Alle områder indgår stadig i de samlede offentlige bestræbelser for at opnå ligestilling mellem kvinder og mænd, men efter kvindekonferencen i Beijing i 1995 er nye og mere specielle emner som for eksempel vold mod kvinder og problemer vedrørende kvindelige asylsøgere på vej ind i ligestillingsdebatten.

Udvalget har gjort status over ligestillingssituationen i dag ved at gennemgå kønsopdelte statistikker, så vidt muligt på alle delemner inden for de nævnte områder, og beskrive mangfoldigheden i problemer og initiativer siden slutningen af 1970'erne. Udvalget har ikke set det som sin opgave at evaluere det hidtidige ligestillingsarbejde, men henviser til kapitel 5 for en diskussion af emnerne¹².

12. For detaljeret information om de enkelte emner henvises til tabellerne i *Statistik relateret til kapitel 4* (bilag 7) samt til forskningsrapporter og andre publikationer, hvis resultater er blevet præsenteret for Udvalget i løbet af dets arbejdsperiode, og hvis titler løbende er angivet i fodnoter.

4.1. Ligestilling i politiske og økonomiske magtstrukturer

Kvindens deltagelse i de politiske og økonomiske beslutningsprocesser i samme antal og på samme magtniveauer som mænd er en væsentlig forudsætning for et demokratisk samfund, idet begge køns erfaringer, viden og holdninger er af betydning for at opnå en så retfærdig og bæredygtig udvikling som mulig.

I Danmark er der formelt set ligestilling mellem kvinder og mænd i det politiske liv og i adgangen til lederstillinger på beskæftigelsesområdet. For at kunne konstatere, om ligestillingen også er reel, har Udvalget indhentet oplysninger om kvindeandelen i besluttede, rådgivende og styrende organer inden for statens område og på ledelsesniveauer på det offentlige arbejdsmarked og i det private erhvervsliv samt om de vigtigste initiativer, der er taget for at forbedre situationen.

4.1.1. Politiske beslutningsorganer

Både kvinder og mænd har valgret og er valgbare til Folketinget, amtsråd, kommunalbestyrelser, Europaparlamentet og andre politiske forsamlinger, ligesom begge parter er sikret adgang til at besætte ledende poster som ministre, borgmestre og partiledere¹³.

Folketinget

Kvinderepræsentationen i Folketinget er øget fra 17,0 procent i 1977 til 37,1 procent efter valget i marts 1998 beregnet på grundlag af de 175 medlemmer, der er valgt i Danmark. Ses kvindeandelen i et indflydelsesperspektiv, må procentsatserne efter Udvalgets mening korrigeres til henholdsvis 16,8 og 36,9, idet Folketingets beslutninger træffes af en forsamling på 179 medlemmer, dvs. inklusive de fire nordatlantiske mandater.

Kvindeandelen i Folketingets udvalg udgjorde i 1997 38 procent, mens 32 procent af udvalgenes formandsposter samme år blev besat med kvinder.

Regeringen

Andelen af kvinder i regeringen er også øget siden slutningen af 1970'erne. Ministeriet Anker Jørgensen havde i 1977 en kvindeprocent på 15,8, mens ministeriet Poul Nyrup Rasmussen efter folketingsvalget i 1994 nåede op på en kvindeprocent på 35, hvilket for første gang svarede til kvindeandelen i Folketinget. Ved regeringsomdannelsen i slutningen af 1996 faldt kvindeprocenten imidlertid til 26 og efter den senere regeringsomdannelselse i oktober 1997 yderligere til 25. Efter valget i 1998 steg kvindeandelen i regeringen igen til 35 procent.

De tre højst rangerede ministerposter i Danmark som stats-, udenrigs- eller finansminister har aldrig været besat med en kvinde.

Amtsråd

I perioden 1978-1993 skete der en markant stigning i kvinderepræsentationen i amtsrådene fra 14,6 til 31 procent. Ved valget i november 1997 faldt kvindeandelen imidlertid til 29,1 procent. I 1989 blev en kvinde for første gang valgt til én ud af de 14 amtsborgmesterposter. Dette tal øgedes til tre i 1993, men ved valget i november 1997 besatte kvinder kun to af de 14 amtsborgmesterposter.

Kommunalbestyrelser

I 1978 udgjorde kvinderepræsentationen i kommunalbestyrelserne 17,7 procent. Kvindeprocenten øgedes ved de efterfølgende valg og nåede efter valget i 1993 op på 29,6. Efter valget i november 1997 er kvindeandelen af det samlede antal kommunalbestyrelsesmedlemmer faldet til 27,5 procent.

Andelen af kvindelige borgmestre udgjorde i 1985 4 procent ud af de i alt 281 poster (tabel 2). I 1995 var denne andel øget til 10 procent. Efter valget i november 1997 blev der udpeget kvinder til 28 ud af i alt 275 borgmesterposter, hvilket svarer til 10,1 procent.

Europaparlamentet

Kønssammensætningen i den danske repræsentation i Europaparlamentet har siden 1979 været afbalanceret og nåede med en kvindeprocent på 43,8 i 1994 tæt på at kunne betegnes som ligelig. For parlamentet som helhed var kvindeprocenten efter valget i 1994 25,2. I januar 1997 udgjorde kvinderne 26,5 procent af det samlede antal medlemmer.

Andre EU-institutioner

Efter udpegningen af den nye EU-Kommission i 1994 kom kvinderepræsentationen op på 25 procent, idet fem ud af Kommissionens 20 kommissærer var kvinder. I den forrige Kommission var der kun to kvindelige kommissærer, mens der i 1985 slet ikke var kvinder repræsenteret i Kommissionen. I EF-Domstolen er der kun én kvindelig dommer.

13. En oversigt over kvindeandelen blandt opstillede og valgte kandidater til besluttende, politiske organer findes i bilag 7, tabel 1.

4.1.2. Rådgivende og styrende organer

Inden for permanente og ikke-permanente statslige råd, nævn og udvalg, der omfattes af Udvalgsloven, er der sket en positiv udvikling i kvinderepræsentationen i løbet af de seneste år, idet kvindeprocenten i 1984 blev opgjort til 12,7, mens den i 1996 var steget til 38,9 i nynedsatte og/eller nybeskikkede udvalg, der blev indberettet til Statsministeriet¹⁴. Ligestillingsrådet, der udarbejder statistik for samtlige udvalg, altså også udvalg, der ikke omfattes af Udvalgsloven, har opgjort kvindeandelen af udvalgsposter til 27,2 procent i 1996.

Kvindeandelen i udvalgenes formandsposter har ligeledes udvist en markant stigning fra 8 procent i 1985 til 20 procent i 1995¹⁵.

Kvindeprocenten i statslige bestyrelser lå i 1990 på 24,1, nåede i 1994 op på 29,2, men faldt så til 26,9 ved en opgørelse pr. 1. januar 1997¹⁶. Procentsatserne dækker imidlertid over en stor spredning i de forskellige ministerier. For eksempel viser opgørelsen, at der kun sidder kvinder på hver tiende post i bestyrelserne i Erhvervsministeriet, Trafikministeriet og Fødevarerministeriet. Til gengæld er kvinderne repræsenteret med cirka halvdelen af bestyrelsesposterne i Undervisningsministeriet og med mere end halvdelen i Sundhedsministeriet og Socialministeriet. I de to sidstnævnte ministerier har der været en kraftig stigning i kvindeandelen fra 1994 til 1997.

14. Oplysninger fra Statsministeriets repræsentant i Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde.

15. *Kvinder & Mænd*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet 1995.

16. Opgørelse af køn i bestyrelser m.m. i henhold til paragraf 1, stk.1 i Lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning i henhold til lov af 13. juni 1990, Statsministeriet juni 1997.

4.1.3. Ledere på arbejdsmarkedet

Det er et gennemgående træk, at jo højere man bevæger sig op i stillingshierarkiet, både på det offentlige og private arbejdsmarked, desto færre kvinder møder man. På mellemliderniveau er der en del steder opnået en afbalanceret kønssammensætning, mens kvinderne er og altid har været kraftigt underrepræsenteret i toplederstillingerne¹⁷.

Den offentlige sektor

Kvindens adgang til offentlige embeder i den centrale og lokale administration blev sikret ved lov allerede i 1921, men statistikkerne viser, at det på ledelsesområdet langt fra er lykkedes dem at opnå ligestilling med mænd.

I perioden 1983-1994 har der i staten været en stigning i kvindeprocenten fra 9,4 til 18,3 med et topniveau i 1992 på 21,4 i den gruppe af ledere, som blandt andet omfatter kategorierne afdelingschef, forstander, kontorchef, rektor og toldinspektør. Inden for topposter som departementschef og direktør er kvindeprocenten i samme periode steget fra 2,7 til 9,2, men pr. 1. april 1998 var der for eksempel ikke nogen kvindelige departementschefer i Danmark.

Kvinderne udgjorde både i 1983 og i 1994 et flertal på henholdsvis 65,1 og 68,7 procent blandt institutionslederne i kommunerne. I samme periode er der også sket en vis bevægelse i kvindeprocenten fra 12,1 til 17,1 blandt kommunale ledere som for eksempel administrative chefer, kontor- og vicekontorchef, overlæger og ungdomsskoleledere. Blandt toplederne, der dækker over kategorier som sygehusadministratorer, skoledirektører samt kommunal-, social- og skattedirektører, har fremgangen i kvinderepræsentationen været fra 0,8 til 8,0 procent.

Den private sektor

Der findes ikke statistik for ledere på det private arbejdsmarked, som lader sig sammenligne direkte med ledelsesstatistik på det offentlige arbejdsmarked. Danmarks Statistik har opgjort tal for 1983 og 1992, som med forsigtighed kan benyttes til at sammenligne stillingskategorier på ledelsesniveau på tværs af den offentlige og private sektor. Tallene viser, at kvindeprocenten i de stillingskategorier, der indeholder ordet "chef", steg fra 6 til 14, mens den i stillingskategorier, der indeholder ordet "direktør" steg fra 3 til 5. Ligestillingsrådet har angivet kvindeprocenten i 1994 blandt top- og mellemledere i den private sektor til henholdsvis 13,8 og 18,4.

Når det drejer sig om direktioner og bestyrelser i den private sektor, er kvindeandelen meget lav. I 1996 viste en nordisk undersøgelse af 100 virksomheder med flest ansatte, at kun to havde en kvinde i sin direktion¹⁸. Samlet set var kvindeprocenten i direktionerne 0,8. I virksomhedernes bestyrelser var kvindeprocenten 10, og omkring halvdelen af disse store virksomheder havde ingen kvinder i den øverste ledelse. I netværkerne for virksomhedsledere, de såkaldte VL-grupper, som består af såvel offentligt som privat ansatte ledere, er kvindeprocenten kun 5,5¹⁹.

Geografisk og aldersmæssig fordeling

I den offentlige debat er der peget på, at der også synes at være geografiske forskelle i kvindeandelen af ledere, idet kvinder oftere findes på lederposter i Københavnsområdet end i Sønderjylland. Desuden synes yngre kvinder overalt i Danmark at være bedre til at sikre sig lederstillinger, end deres mødre var, ligesom de i langt højere grad end ældre kvinder går ind i lederorganisationer. Udvalget er dog ikke blevet præsenteret for dokumentation for disse antagelser.

17. Udvalget har i det følgende gengivet nogle nøgletal fra en række tabeller i *Kvinder & Mænd*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet 1995 og *Ligestillingsrådets Årsberetning 1997*.

18. "Kvinnor i ledande ställning - kartläggning av de 100 största företagen i de nordiska länderna", *TemaNord 1996:586*.

19. "Magtens netværk", *Politiken* 13. august 1997.

4.1.4. Initiativer i politiske sammenhænge

Som statistikkerne viser, er der således stadig langt fra en ligelig fordeling i antallet af kvinder og mænd i de politiske beslutningorganer, og kun i Folketinget og Europaparlamentet har danske kvinder i dag kunnet opretholde en position over det såkaldt "kritiske punkt for en mindretalsgruppes indflydelse", der regnes for at være en repræsentation på 30 procent. Målt på besættelse af de vigtigste, ledende poster inden for det politiske system kan kvinder heller ikke siges at have nået et acceptabelt niveau for indflydelse.

Barrierer

Nogle undersøgelser har peget på en række barrierer for kvinders deltagelse i det politiske liv, som for eksempel den forskellige socialisering af piger og drenge og den politiske kultur, der har gjort det vanskeligere for kvinder overhovedet at blive opstillet til valg²⁰.

Ændringer i de kommunale styrelseslove

For blandt andet at lette presset for småbørnsforældre, der vælger at gå ind i kommunalpolitik, har Folketinget i 1995 vedtaget nogle ændringer i de kommunale styrelseslove²¹, der giver medlemmer med hjemmeboende børn under ti år et særligt vederlag på 10.000 kr. om året til godtgørelse af udgifter til børnepasning. Endvidere giver loven ret til fravær fra arbejde og beskyttelse mod afskedigelse i forbindelse med varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Kampagner og debat

Kvindeorganisationerne og Ligestillingsrådet har taget en række initiativer til at øge kvinders deltagelse i de politiske organer og den politiske debat, idet de op til flere valg har gennemført mobiliserende og holdningsbearbejdende kampagner både over for kvinderne selv, partierne og vælgerne. De fleste politiske partier har også arbejdet for at få flere kvinder til at gå ind i politik, - Socialistisk Folkeparti og Socialdemokratiet ved i en periode at bruge kønskvotering blandt andet i forbindelse med opstilling til valg. Kvindelige politikere har også i flere tilfælde samarbejdet på tværs af partigrænser for at få større indflydelse i det politiske arbejde.

Etablering af databasen "Kvinder på linjen" i KVINFOs regi har i højere grad gjort det muligt for medierne at inddrage kvinders synspunkter i den politiske debat og for de offentlige myndigheder at finde kvalificerede kvinder til rådgivende organer.

20. *Ligestilling i kommunalpolitik - rapport fra et ligestillingsprojekt*, Kommunernes Landsforening 1992 og Drude Dahlerup: "Kvinder i politik" i *CEDAW-Konventionen - Kvinders grundlov*, Dansk Kvindesamfund 1995.

21. *Lov nr. 380 af 14. juni 1995 om ændring af de kommunale styrelseslove*.

4.1.5. Særlige lovgivningsinitiativer og problemer

Den generelt positive udvikling i kvinderepræsentationen i rådgivende og styrende organer har især været fremmet af Folketingets vedtagelse af Udvalgsloven i 1985 og Bestyrelsesloven i 1990. Til trods for disse lovinitiativer er der på området nogle specielle problemer, som Udvalget vil kommentere efter et kort resume af de to love (jf. afsnit 2.3.4. og 2.3.5.).

Udvalgsloven

Udvalgsloven pålægger alle ministre så vidt muligt at sørge for en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder i de offentlige udvalg, kommissioner o.lign., der nedsættes til at forberede fastsættelse af regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning. Endvidere pålægges det myndigheder eller organisationer, der skal stille forslag om eller udpege et eller flere medlemmer, at pege på lige mange mænd og kvinder og i tilfælde af ulige antal én mere af det ene køn end af det andet. Ministeren afgør, hvem der skal beskikkes som medlem, og er forpligtet til at indberette den påtænkte sammensætning af udvalget til Statsministeriet, inden beskikkelse af medlemmer finder sted.

Bestyrelsesloven

Bestyrelsesloven pålægger statslige forvaltningsmyndigheder så vidt muligt at sørge for en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder i bestyrelsen. En minister kan efter forhandling med statsministeren lade denne regel gælde for forskellige former for institutioner, hvis virksomhed overvejende dækkes af statslige midler eller på anden måde er knyttet til offentlig godkendelse. Undtaget fra reglen er bestyrelser, som helt eller delvis vælges ved direkte afstemning. Myndigheders og institutioners indstillingsret er omfattet af reglen om, at de skal foreslå lige mange mænd og kvinder og i tilfælde af ulige antal én mere af det ene køn end af det andet. Ministeren afgør, hvem der skal udpeges som medlem.

Mande- og kvindetunge bestyrelser og udvalg

Lovgivningen vedrørende en afbalanceret kønssammensætning i rådgivende og besluttende, statslige udvalg har dog ikke kunnet hindre, at der findes både mande- og kvindetunge udvalg eller bestyrelser. Som eksempler kan nævnes, at den første bestyrelse i Dansk Udenrigspolitisk Institut, DUPI, der blev oprettet i 1995, udelukkende består af mænd, mens Udvalget vedrørende Internationalt Ligestillingsarbejde alene har kvindelige medlemmer.

Indstillingsproblemet

Et andet aspekt af kønssammensætningen i rådgivende og styrende organer er statens, kommunernes/amternes og organisationernes indstilling af personer, hvor især organisationerne tidligere har haft store vanskeligheder med at efterleve lovgivningen. I 1996 har organisationerne imidlertid opfyldt lovkravet i stort set samme omfang som staten og kommuner/amter, idet alle parter ligger tæt på at have indstillet kvinder til cirka 40 procent af pladserne.

Flere ministre har gennem de senere år skærpet administrationen af lovene for eksempel ved at begrænse beskikkelsesperioden eller ved at lade udvalgspladser stå tomme, indtil organisationerne indstiller både en kvinde og en mand.

4.1.6. Initiativer vedrørende magtudredningsarbejdet

I en ligestillingssammenhæng er magt, demokrati og politisk deltagelse ikke blot et spørgsmål om en afbalanceret sammensætning af rådgivende og styrende organer, men også om det indhold, et arbejde gives.

Folketinget nedsatte i 1994 *Udvalget vedrørende Analyse af Demokrati og Magt i Danmark*, som fik til opgave at udarbejde et ideoplæg til forskning i folkestyrets funktion og udvikling. Udvalgsarbejdet resulterede i, at der i perioden 1997-2003 gennemføres et dansk udredningsprojekt *Demokrati- og magtforskningen år 2000*, der løbende skal udsende delrapporter om magtens væsen og udvikling i en tid med stigende internationalisering og organisationsvælde. Projektet ledes af en uafhængig forskergruppe af professorer og lektorer fra samfundsrelevante fag og i forskningsministeriets regi. Folketinget har afsat en bevilling på 50 millioner kroner til projektet.

Folketingsudvalget inddrog ikke kønsaspektet i sit arbejde eller i udspillet til den undersøgelse, som skal gennemføres. På baggrund af en høring blandt en lang række interesseorganisationer og en konference i november 1997 med henblik på at få formuleret forslag til emner, der kan indgå i magtudredningsarbejdet, har Ligestillingsrådet udarbejdet et idekatalog over relevante forskningstemaer vedrørende køn og magt²².

Desuden arbejder Ligestillingsrådet på at skabe kontakt mellem forskere og interesseorganisationer om emnet.

Ligestillingsrådets mål med initiativerne er at få afdækket de magtmekanismer, som er med til at holde kvinder ude fra de besluttende poster både i den offentlige og den private sfære.

22. *Køn, Magt og Demokratisering*, Ligestillingsrådet 1998.

4.1.7. Initiativer vedrørende kvinder og ledelse

Ligestillingsrådet har i tidens løb prioriteret emnet kvinder og ledelse højt i sit arbejde og indledte i 1988 en undersøgelse, som skulle identificere barriererne for kvinders avancement til ledende stillinger. Undersøgelsen viste, at mange kvinder gerne vil være ledere, og at de ikke oplever børn, familie, arbejdsopgaver eller videreuddannelse i sig selv som en hindring for at blive det, men at det i langt højere grad er kulturelle normer både blandt medarbejdere og ledere på den enkelte arbejdsplads, der spiller ind, når kvinder forsøger at avancere til ledelsesniveau.

Som opfølgning gennemførte Ligestillingsrådet i 1990 en undersøgelse af mænds opfattelse af arbejdspladskultur og karrierevilkår. Undersøgelsen viste blandt andet, at mænd er meget loyale over for ledelsens prioriteringer og mål, og at de i langt højere grad end kvinder er veltilpassede i arbejdspladsens karrierekultur. Begge undersøgelser er resulteret i bøger, der afliver mange myter i forbindelse med mænds og kvinders opfattelse af og interesse for at være ledere²³.

Ligestillingsrådets rådgivningstjeneste har igennem tre pilotprojekter i 1994-1995, deltaget i arbejdet med blandt andet at få flere kvindelige ledere. Den overordnede målsætning for pilotprojekterne var at integrere ligestilling i personalepolitikken på den enkelte arbejdsplads i henholdsvis Kolding Kommune, Frederiksborg Amts AMU-center og Vejdirektoratet. Specielt i forbindelse med projektet i Vejdirektoratet er der arbejdet med at afdække, hvorfor det er så vanskeligt at få kvindelige ledere.

Regeringens handlingsplaner for ligestilling i den offentlige sektor har i perioden 1987-1996 blandt andet fokuseret på kvinder og ledelse og efterhånden givet anledning til en række initiativer, som både retter sig mod at tilvejebringe et bredere rekrutteringsgrundlag og at forbedre rekrutterings- og ansættelsesmåderne. Ved en vurdering i 1996 af de opnåede resultater understregede Ligestillingsrådet, at bestræbelserne på at skabe en mere ligelig kønsfordeling i ledelsen inden for det offentlige foregår ved hjælp af en række mindre personalepolitiske tiltag, og at der er behov for en aktiv indsats for at få flere kvinder repræsenteret på de ledende poster i den offentlige sektor²⁴.

Som eksempler på initiativer, der er taget centralt vedrørende kvinder og ledelse, kan nævnes en konference i april 1998 arrangeret af Arbejdsministeriet i samarbejde med Ledernes Hovedorganisation om eventuelle kønsbetingede forskelle i ledelsesværdier og ledelseskvalitet år 2002 samt Forsvarets målrettede indsats for at få flere kvindelige chefer. På lokalt niveau har nogle kommuner arbejdet med rekrutteringen af kvindelige ledere, ligesom fire af Arbejdsformidlingsregionerne har samarbejdet om uddannelsesprojekter med henblik på ansættelse af ledige, kvindelige ingeniører.

23. Lis Højgaard: *Vil kvinder lede? Et spørgsmål om fornyelse*, Ligestillingsrådet 1990 og Lis Højgaard: *Vil mænd lede? Et spørgsmål om loyalitet*, Ligestillingsrådet 1991.

24. *Vilje til ligestilling. Evaluering af Regeringens Handlingsplan for Ligestilling 1994-1996*, Ligestillingsrådet 1996.

4.2. Uddannelse

Adgang til uddannelse har gennem de seneste årtier været et højt prioriteret emne inden for det internationale ligestillingsarbejde ud fra den betragtning, at uddannelse er et uundværligt redskab, når det gælder om at fremme kvinders status og beskæftigelsesmuligheder. I et samfund som det danske, hvor uddannelse efterhånden er en selvfølge for alle, har arbejdet med kønsligestilling i undervisningssystemet især lagt vægt på at gøre det bevidst om ligeværdssocialiseringens betydning for begge køn, at forpligte det på lige muligheder og ligeværd og at forberede både piger og drenge, kvinder og mænd på et bredere erhvervsvalg.

Udvalget har som indledning til en fremstilling af de initiativer, der er taget på uddannelsesområdet siden slutningen af 1970'erne for at opnå ligestilling for de to køn, gennemgået et omfattende, statistisk materiale med henblik på at belyse kvinders og mænds lige muligheder for uddannelse og forskellige valg af fag, som er og fortsat vil blive af betydning for samfundet som helhed. Det har imidlertid vist sig meget vanskeligt at finde sammenlignelige, kønsopdelte oversigter, som kan belyse den talmæssige udvikling i kønssammensætningen fra 1976 og til i dag. Udvalget har derfor primært støttet sig til specielle opgørelser og nøgletal for perioden 1987-1995 publiceret af Undervisningsministeriet²⁵.

Beskrivelsen af ligestillingsinitiativer på uddannelsesområdet senere i kapitlet vil indholdsmæssigt være ret detaljeret på folkeskoleområdet, hvor der synes at være sket nogle nybrud i opfattelsen af relationen mellem ligestilling og pædagogik, som kan have betydning for debatten omkring det fremtidige arbejde. På de øvrige uddannelsesstrin vil vægten mere ligge på at vise ideerne i arbejdet og at synliggøre den ujævne udvikling, der har været i det i løbet af den behandlede periode.

25. *Uddannelse på kryds og tværs*, Undervisningsministeriet 1997 og *Tal der taler*, Undervisningsministeriet 1993 og 1996.

4.2.1. Deltagelse i undervisningssystemet

Den formelle adgang til uddannelse i Danmark gælder både piger og drenge, kvinder og mænd, og uddannelse er i dag et af de områder, hvor der generelt set også er sket den største reelle, ligestillingsmæssige udvikling mellem kønnene. Den danske befolkning bliver stadigt bedre uddannet, og kvinders uddannelsesefterslæb er inden for de seneste ti år elimineret på flere områder.

Uddannelsesdeltagelse og -længde

I 1978/79 var relativt flere mænd end kvinder i aldersgruppen 15-34 år under uddannelse, specielt i aldersklasserne over 25 år, men denne forskel blev udlignet i 1989/90, og året efter var det en større procentdel af kvinderne end af mændene i aldersgruppen 20-24 år, der var under uddannelse (tabel 3).

I begyndelsen af 1980'erne havde drenge, der startede i 1. klasse, en forventet, samlet uddannelsestid, der lå en smule over deres pigekammeraters med henholdsvis 13,2 og 13,1 år. I midten af årtiet forventedes piger og drenge at tilbringe næsten samme antal år i uddannelsessystemet (tabel 4), mens det i 1995 var således, at den forventede uddannelsestid for piger, der startede i 1. klasse, nu var 16,4 år mod drengenes 15,2 år. Forklaringen på dette forhold ligger til dels i den kendsgerning, at piger oftere end drenge tager en almengymnasial uddannelse, før de uddanner sig videre, mens drengene oftere går over i en erhvervsfaglig uddannelse direkte fra grundskolen og derefter ud på arbejdsmarkedet.

Almengymnasial uddannelse

Det almengymnasiale uddannelsesområde indeholder uddannelser, som for størstepartens vedkommende påbegyndes efter 9. eller 10. klassetrin og omfatter gymnasiet, HF og studenterkursus. I 1987 udgjorde pigerne det store flertal af eleverne i sprogligt gymnasium, HF og etårigt hhx, mens drengene dominerede htx, adgangskurser til ingeniøruddannelsen og værkstedskurserne. På de øvrige uddannelser var kønssammensætningen næsten ligelig eller i hvert fald betydeligt mere afbalanceret (tabel 5).

Bortset fra at udligningen på værkstedskurserne har været voldsom, således at fordelingen af kvindelige og mandlige elever var næsten ligelig i 1995, var forholdet mellem de to køn på de nævnte uddannelser samme år næsten som i 1987, selvom der var sket en svag glidning mod en lidt mere ligelig fordeling. Der var således i 1995 stadig tale om, at piger og drenge valgte traditionelt på det gymnasiale niveau.

Erhvervsfaglige uddannelser

Det erhvervsfaglige uddannelsesområde blev fundamentalt ændret i 1991, da det tidligere lærlinge- og efg-system blev erstattet af et nyt vekseluddannelsessystem, der omfatter skoleforløb og erhvervsfaglige uddannelser. I 1987 udgjorde kvinder og mænd henholdsvis 43,1 og 56,9 procent af den totale elevbestand på området, mens disse procentsatser i 1995 var på henholdsvis 44,7 og 55,3 (tabel 6).

Inden for de enkelte uddannelser var og er der meget større forskelle på kønssammensætningen, idet kvinder i 1987 for eksempel udgjorde 95,4 procent af det samlede elevtal på sundhedsuddannelsernes niveau 2, - en procentsats, der i 1995 blot var faldet til 93,9, mens mændene i 1987 udgjorde 97,4 procent af det samlede elevantal på industriuddannelserne og 97,3 procent i 1995. Også på det erhvervsfaglige uddannelsesområde var der således stadig tale om valg af traditionelle mande- og kvindeafdelinger.

Enkelte steder er der sket voldsomme udsving, som umiddelbart betragtet har skabt større talmæssig lighed mellem kvinder og mænd. For eksempel udgjorde kvinder i 1987 92,9 procent af eleverne på skoleforløbet inden for husholdnings- og landbrugsuddannelserne, mens den tilsvarende procentsats var 47,7 i 1995. Den tilsyneladende store udligning mellem kønnene inden for kategorien husholdnings- og landbrugsuddannelser kan dog forklares ved, at størsteparten af eleverne i 1995 var i landbrugsuddannelserne, som typisk er mandsdominerede. Dette var ikke tilfældet ved den tidligere opgørelse, hvor husholdningsuddannelserne, der typisk er kvindedominerede, aftog den største del af eleverne inden for kategorien.

Videregående uddannelser

Kønssammensætningen blandt de studerende på de videregående uddannelser har ændret sig en del i perioden 1987-1995 (tabel 7). I 1987 udgjorde kvinderne 48,9 procent af den totale elevbestand, mens kvindeprocenten i 1995 var 53,7. I 1987 var kvinderne i flertal på de mellemlange, videregående uddannelser med en andel på 54,4 procent, på sidefags- og bifagsuddannelserne med 51,5 procent og på grund- og basisuddannelserne med 54,8 procent. Denne talmæssige overvægt var endnu mere udtalt i 1995, hvor kvindeandelen var steget til henholdsvis 61,7, 55,5 og 57,8 procent på de nævnte uddannelseskategorier.

Mændene var i 1987 i flertal på de korte, videregående uddannelser, kandidatuddannelserne og ph.d.-uddannelserne med en andel på henholdsvis 51,8, 56,8 og 79,1 procent af det totale antal studerende. I 1995 var deres talmæssige overvægt steget til 56,5 procent på de kortere uddannelser, mens den var faldet til 53,4 procent på kandidatuddannelserne. Trods et væsentligt fald i mændenes andel af det samlede antal ph.d.-studerende til 64,6 procent, dominerede de dog stadig i høj grad dette trin i uddannelsessystemet. Udviklingen i ph.d.-uddannelsen vil blive behandlet nøjere i afsnit 4.3. om forskning.

Den gennemsnitlige aldersfordeling blandt de studerende på de videregående uddannelser har været stigende i perioden 1987-1995 bortset fra kandidatuddannelserne, hvor aldersgennemsnittet er faldet med omkring et år. På næsten alle uddannelserne var kvinderne generelt lidt ældre end mændene (tabel 8), hvilket til dels kan skyldes, at flere kvinder end mænd holder sabbatår efter endt studentereksamen.

Læreruddannelsen

Af særlig interesse i et ligestillingsperspektiv er uddannelsen på lærerseminarierne og efteruddannelsen på Danmarks Lærerhøjskole, idet folkeskolelærerne har stor indflydelse, når det gælder pigers og drenges socialisering, herunder deres opfattelse af lige muligheder for de to køn og kønnenes lige værd. I følge Danmarks Statistik var 67 procent af eleverne på lærerseminarierne i 1987 kvinder (beregningen omfatter også hf-studerende), mens den tilsvarende procentsats i 1995 var 65. På Danmarks Lærerhøjskole var de tilsvarende procentsatser 55 i 1987 og 68 i 1995.

I oktober 1997 var der i følge Undervisningsministeriets universitetsafdeling i alt 13.344 lærerstuderende på de fire årgange 1994-1997 fordelt på landets 18 lærerseminarier. Kønsfordelingen blandt de studerende på første studieår var 64,7 procent kvinder og 35,3 procent mænd, og andelen af kvindelige studerende lå på alle fire årgange omkring 65 procent (tabel 9). Fremtidens folkeskole vil således fortsat have en talmæssig overvægt af kvindelige lærere, der oftere end mændene vil være efteruddannede på Danmarks Lærerhøjskole.

Ud over den generelt skæve kønsfordeling i søgningen til lærerseminarierne har det også vist sig, at der i hvert fald tidligere har været store forskelle i deres valg af fag. En ny evalueringsrapport om faget natur/teknik i folkeskolen viser, at der fortsat er store forskelle i lærernes valg af fag og undervisningsmetoder. Der er for eksempel relativt flere mandlige end kvindelige lærere inden for områderne teknik, matematik, fysik og kemi, mens der er relativt flere kvindelige lærere inden for området natur og biologi.

Fritids- og efteruddannelse

Danmarks Statistik har ikke direkte sammenlignelige statistikker for de forskellige former for fritidsuddannelse, men det kan konstateres, at kvinderne i 1995/96 var i overtal blandt eleverne på almene folkehøjskoler, ungdomshøjskoler og andre særlige kurser på dette niveau. Også på amtskommunale enkeltfagskurser for voksne samt i fritidsundervisningen set som et hele, især på almene kurser, dominerede kvinderne i 1995/96, mens mændene var i overtal på erhvervsfaglige kurser.

Målsætningen på dette område er især rettet mod tilbagevendende uddannelse og opkvalificering. En række skoleformer er aktuelle for kortuddannede som for eksempel produktionskoler, daghøjskoler samt voksenuddannelsescentre. Især de to sidstnævnte institutioner søges af relativt mange kvinder, der i de lidt ældre aldersklasser har en svagere uddannelsesbaggrund end mænd. Åben Uddannelse og mange typer af voksenuddannelse synes at tiltrække relativt flere kvinder end mænd undtagen som nævnt de snævert erhvervsrettede kurser.

4.2.2. Ligestillingsinitiativer i folkeskolen

Ligestilling havde i begyndelsen af 1980'erne lav status i folkeskolen, især blandt de mandlige lærere, og var primært forbundet med en indsats for at få pigerne til at interessere sig for de såkaldte "mandefag" i deres valg af pladser, når de skulle i erhvervspraktik. Dette fokus blev formaliseret gennem flere initiativer fra 1985, men senere er ligestillingsarbejdet i folkeskolen gjort bredere samt mere nuanceret og systematisk. Spørgsmålet om kønsligestilling er også efterhånden søgt integreret i det politiske og administrative arbejde både i folkeskolen og efteruddannelse af dens lærere²⁶.

Relevante EF-indsatser

I 1985 vedtog Ministerrådet og undervisningsministrene en resolution om et handlingsprogram om lige muligheder for piger og drenge på uddannelsesområdet, der blandt andet beskæftigede sig med øget differentiering og reelle muligheder i elevernes erhvervsvalg, større forbindelse mellem skolen, erhvervslivet og omverdenen, fjernelse af stereotype fremstillinger af kønsrollerne i undervisningsmateriale og særlige foranstaltninger for de dårligst stillede elevkategorier, herunder tilskyndelse af piger til at fortsætte skolegangen.

Samme år vedtog EF et handlingsprogram om lige muligheder for piger og drenge på uddannelsesområdet. En del af programmet har gået på aktionsforskning om "piger og ny teknologi i skolen", og i denne del har Danmark deltaget med flere projekter.

Undervisningsministeriets handlingsplan

Herhjemme begyndte Undervisningsministeriet sit ligestillingsarbejde i 1985 med formuleringen af "Handlingsplan for at få flere piger/kvinder i beskæftigelsesfag", som blev fulgt op af støtte til en række udviklingsprojekter i seks kommuner om samme emne.

Udviklingsprogram for folkeskolen

Folketinget vedtog i 1987 et fireårigt udviklingsprogram og en bevilling på 400 millioner kroner til støtte for lokale udviklingsarbejder i folkeskolen. I alt blev 8.252 projekter støttet, og heraf kunne 14 kategoriseres under begrebet "ligestilling", mens omkring 70 andre havde en ligestillingsdimension. De 14 ligestillingsprojekter var meget forskellige, men tendensen til at se kønsperspektivet i forhold til natur og teknik på de yngre klassetrin eller til fysik og kemi på de ældste klassetrin eller til at sætte det i relation til tematisk undervisning på de yngste klassetrin var meget fremtrædende. I en del projekter indgik også forsøg med kønsadskilt undervisning.

I en uddannelsespolitisk udtalelse, som blev formuleret på grundlag af evalueringen af det gennemførte udviklingsarbejde, anbefalede Folkeskolens Udviklingsråd i 1992, at der i skolens formål og samlede undervisning skulle indgå perspektiver om menneskelige værdier og holdninger, herunder ligeværd, samt at kønsaspektet måtte inddrages i alle undervisningsvejledninger.

Folkeskoleloven og folkeskolens læseplaner

Et resultat af denne anbefaling var Folketingets vedtagelse i 1994 af en ny folkeskolelov, i hvis formålsparagraf det blandt andet hedder, at skolens undervisning og hele dagligliv må bygge på "åndsfrihed, ligeværd og demokrati". Ligeværd indgår også i de centrale kundskabs- og færdighedsområder, ligesom ligestilling nu er integreret i undervisningsvejledninger og læseplaner for folkeskolen.

Samme år indførtes også faget natur og teknik allerede fra 4. klasse, hvor et af formålene er at fange især pigers interesse for de naturfaglige og tekniske fag på et tidligt tidspunkt, idet det har vist sig, at piger har relativt ringere færdigheder og kundskab i disse fag end drenge.

Ideer til nye initiativer

I sin redegørelse til Folketinget den 29. marts 1996 om den nationale og internationale opfølgning på FNs 4. Verdenskvindekonference lagde regeringen vægt på, at ligestilling fortsat indgår i undervisningen, og understregede, at folkeskolen har et særligt ansvar for at forberede både piger og drenge til et bredt erhvervsvalg og motivere dem til at beskæftige sig med områder, som deres køn traditionelt fravælger. Et af midlerne skulle være at øge antallet af computere til undervisningsbrug, således at også pigerne kan blive rustet til at deltage i informationssamfundet på lige fod med drengene.

Regeringen gav også udtryk for et ønske om at få analyseret situationen omkring pigers og drenges faldende interesse for teknik og naturvidenskab og at stille forslag til initiativer, der kan medvirke til at stimulere de unges interesse for disse områder.

26. Hovedkilde til dette afsnit er Helle Jacobsen: *Hvordan står det til med ligestillingen på undervisnings- og forskningsområdet i Danmark? Statusrapport 1988-92*, Ligestillingsrådets Sekretariat.

4.2.3. Ligestillingsrådets folkeskoleprojekt

Ligestillingsrådet valgte med sit projekt *Lige muligheder i folkeskolen* i 1987-90 at søge forklaringer på, hvad det er for faktorer, der er med til at danne kønsrollerne og forme pigers og drenges traditionelle valg af uddannelse og erhverv. Projektet var et led i den første, nationale handlingsplan for ligestilling, og dets synlige resultater er en række publikationer med vidensopsamling, debat og visioner om fremtidens skole og læreruddannelse. Materialet indeholder mange af de tanker, som har været med til at bringe ligestillingsarbejdet i den danske folkeskole ind i nye spor, og et par af dem vil blive behandlet nedenfor²⁷.

Ligestilling eller ligestilling

I *Pige og dreng - på lige fod* skelner Anne-Mette Kruse mellem begrebet *ligestilling*, der har sit udspring i ligestillings-samfundsmodellen og den klassiske kvindekamp og bygger på, at kvinder bør erobre mændenes verden på deres præmisser, og *ligestilling*, der er brugt af den alternative kvindebevægelse i dens arbejde for at opnå en kvalitativ forandring af samfundets magt- og arbejdsdeling mellem kønnene og bygger på tanken om kvindernes frigørelse. I og omkring skolen er der aktiviteter, som har til hensigt at rette op på og kompensere for uligheder eksempelvis ved hjælp af ligestillingskonsulenter og ligestillingsudvalg, kampagner for at få piger og kvinder ind i mandefag, i ledelse og i de politiske beslutningsprocesser og indførelse af kønskvotering som generelt princip.

Klasserumsforskningen på folkeskoleniveau har imidlertid dokumenteret, hvordan drenge favoriseres i undervisningen, og at piger gennem hele skoleforløbet udsættes for mandlig dominans. Tilbagetrækning og underordning er som følge heraf blevet mange pigers skole- og tilværelsesstrategi. Der har derfor også været aktiviteter, som har tilstræbt ligestilling mellem kønnene så som kønsadskilte undervisningsforløb, pigepædagogik og undervisning, der synliggør pigers og kvinders historiske og aktuelle livserfaringer.

Kruse mener, at der skal være plads til begge former for aktiviteter, idet ligelig repræsentation og kvalificering skal fremmes ad lovgivningens vej, mens en solidarisk og selvtilidsfremmende pædagogik skal skabes i udviklingsarbejder, der satser på at fremme pigers og drenges muligheder for at udvikle sig til ligestillede personer.

Pigepædagogik

I *Skolen er køn* har Kirsten Reisby gennemgået den tænkning, der er formuleret omkring pigernes situation i de ovennævnte udviklingsarbejder i folkeskolen. Hun skelner mellem tre pædagogiske former:

- *den pigekomparatoriske pædagogik*, hvor der lægges vægt på, at undervisningens indhold og arbejdsformer ændres, så pigerne bliver interesserede for eksempel i tekniske og naturvidenskabelige fag og i mandorienterede erhvervsvalg,
- *pigeværds-pædagogikken*, der bygger på, at kvinders socialisering og erfaringer har betydning for samfundet og derfor må tillægges vægt i undervisningen af både piger og drenge,
- *den pigeterapeutiske pædagogik*, som tager udgangspunkt i erkendelsen af, at kvinder og piger er undertrykt af mænd, både på det samfundsmæssige, det sociale og det psykologiske niveau, hvorfor piger må støttes i at fastholde deres selvværdsfølelse.

Reisby finder, at der er brugbare ideer i alle tre synsvinkler til udvikling af en ligestillingspædagogik, hvor skolen ikke er kønsneutral, men tænker køn, klasse og pædagogik sammen. Klassebegrebet bør indgå, fordi der er forskel på piger indbyrdes og drenge indbyrdes. Ligestillingspædagogikken må også fokusere på, hvad der sker i klasseværelset, og på lærerens engagement.

Drengepædagogik

I Ligestillingsrådets projekt lå der også et ønske om at få drengenes situation i skolen belyst, og Niels Kryger finder i *Skolen er køn*, at det vigtigste er at erkende, at drenge indbyrdes er meget forskellige, og at begreber

som ligestilling og lige værd derfor ikke kan isoleres til kønsspørgsmålet, men må ses i relation til de sociale lag, drengene kommer fra.

Lige så vigtigt er det efter Krygers mening at indse, at det at være mand og kvinde, dreng og pige, og dermed forskellig fra det andet køn, er en vigtig del af den enkeltes selvopfattelse, og at logikken med at nedbryde de traditionelle kønsrollemønstre måske ikke er helt indlysende. En af de pædagogiske opgaver må derfor bestå i at give piger og drenge plads til at finde deres kønsidentitet og lade drengene få mulighed for, uden at undertrykke pigerne, at bruge deres kropslighed og at spejle sig i nogle realistiske mandebilleder fremfor at bestræbe sig på at "dæmpe dem ned". Samtidig må skolen dog give drengene og de unge mænd indsigter og kompetencer, som de kan bruge i alle dele af deres voksenliv.

Kønsrolleopfattelsen

Forestillingerne om køn og ligestilling er i følge disse indlæg ikke så fastlåste som tidligere. Helle Jacobsen og Lis Højgaard slår i *Skolen er køn* fast, at der er sket ændringer både i kønsrolleopfattelsen og i det sprog, som benyttes i forbindelse med ligestilling:

- fra, at kvinder skal ligestilles med mænd, dvs. at de to køn skal være ens, og hvor det er underforstået, at manden er normen,
- til, at kvinder skal have lige muligheder med mænd, dvs. at de to køn skal have de samme samfundsmæssige muligheder, samme adgang til status, løn og indflydelse,
- til, at kvinder og mænd skal behandles ligeværdigt, dvs. at deres arbejdsmæssige og samfundsmæssige indsats i øvrigt skal tillægges samme værdi.

I følge forfatterne åbner denne nuancering i sproget for at diskutere forskelle i stedet for ligheder - vel at mærke forskelle, som tillægges samme værdi, og som eksisterer både mellem kønnene og inden for hvert køn. Der skal i folkeskolen således ikke kun tages udgangspunkt i at rette op på de kønsmæssige skævheder, således at pigerne kommer på niveau med drengene. De kønsmæssige forskelle og deres sociale betydning og konsekvenser skal snarere ligge til grund for ligestillingsbestrebelse.

27. Hovedkilder til dette afsnit er Helle Jacobsen og Lis Højgaard (red.): *Pige og dreng - på lige fod*, Nordisk Ministerråd og Ligestillingsrådet 1988, Helle Jacobsen og Lis Højgaard (red.): *Skolen er køn*, Ligestillingsrådet 1990 og debatoplægget *En kønsbevidst skole*, Ligestillingsrådet 1991.

4.2.4. Læreruddannelseprojekter

I Ligestillingsrådets projekt *Lige muligheder i folkeskolen* har der også været sat fokus på lærerjobbet og lærernes uddannelse, fordi lærerne står meget centralt, både når det gælder kundskabsformidling og holdningspåvirkning. Flere af de aktiviteter, som er gennemført, har haft lærerne som direkte målgruppe - ikke mindst de allerede nævnte publikationer. I debatoplægget *En kønsbevidst skole* giver Ligestillingsrådet for eksempel en række konkrete anbefalinger om skolen som institution og arbejdsplads, forældresamarbejdet og læreruddannelsen, som kan bruges til at fremme arbejdet med ligestilling, lige muligheder og lige værd i folkeskolen.

Nordisk Ministerråd har fra 1991 gennemført et nordisk program *NORD-LILIA* om ligestilling i læreruddannelsens indhold og arbejdsform med en lang række enkeltprojekter, herunder ti danske, hvis mål blandt andet var at stimulere til udvikling af indhold og metoder i grunduddannelsen og efteruddannelsen af lærere for at sætte dem bedre i stand til at fremme ligestilling i skolen. Erfaringsudveksling mellem enkeltprojekterne er sket på fælles konferencer. Projektet blev afsluttet i 1994 med udgivelse af en vejledning om indhold og arbejdsmetoder på læreruddannelsesområdet.

I perioden 1988-1991 er der gennemført et europæisk læreruddannelsesprojekt *TENET* (Teacher Education Network) med deltagelse af tre danske lærerseminarier. De danske projekter prioriterede ligestilling mellem kønnene og havde som mål at bevare accept af og respekt for det enkelte køns kvaliteter og værdier samt at gøre de kvindelige værdier synlige i de samfundsmæssige magtstrukturer. I løbet af projektforsløbene er der udviklet forskellige former for ligestillingsfremmende, pædagogisk praksis.

4.2.5. Initiativer på andre niveauer

Indsatsen på de øvrige niveauer i undervisningssystemet er ikke så fremtrædende som folkeskolens, hvorfor Udvalget blot opsummerer de mest omtalte initiativer.

De gymnasiale uddannelser

Undervisningsministeriets gymnasieafdeling har i 1986-87 udarbejdet og udsendt materiale til lokale kurser for gymnasielærere, der som opfølgning skulle holde kurser på deres egne skoler med henblik på at inddrage ligestillingsaspekter i gymnasiernes undervisning inden for forskellige fag. I perioden 1988-92 blev der gennemført en række omfattende reformer på ungdomsuddannelsesområdet. Som led heri blev ligestillingsaspektet indarbejdet i læseplaner for de enkelte fag, i pædagogikum og i studie- og erhvervsvejledningen.

De erhvervsfaglige uddannelser

Siden 1985 har der været afsat midler til introduktionskurser på erhvervsskolerne for unge, som ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse. Enkelte steder, navnlig inden for jern- og metalområdet, har nogle af kurserne været gennemført for kvindehold.

Undervisningsministeriets erhvervsskoleafdeling har støttet projekter for at få flere kvinder ind i utraditionelle fag. I forbindelse med en kampagne frem til 1987 øgedes antallet af kvinder inden for de tekniske skolers metalfag, men efter kampagnens afslutning faldt kvindeandelen igen tilbage til sit lave niveau på omkring 2 procent. I 1993 arrangerede afdelingen et særligt introduktionsforløb for kvinder til metalfagene. Erhvervsskoleafdelingen har endvidere støttet en teknisk skoles analysearbejde omkring unge kvinders erhvervsmotiveringer, som skal munde ud i udarbejdelse af strategier for at motivere unge kvinder til at søge beskæftigelse inden for jern- og metalområdet.

De videregående uddannelser

Der blev i perioden 1984-88 holdt særlige adgangskurser for kvinder på Danmarks Tekniske Universitet (dengang Danmarks Tekniske Højskole), ligesom der i 1984 blev oprettet kombinationsuddannelser, der bygger såvel på teknisk-naturvidenskabelige fagelementer som på sprogfag, med henblik på at øge rekrutteringen af kvinder.

Informationsteknologi

Generelt kan det nævnes, at det er et væsentligt område for Undervisningsministeriet at sikre lige muligheder for de to køn, hvad angår den nye informationsteknologi (IT), idet de har meget forskellige tilgange til og erfaringer med computermediet. På ungdomsuddannelserne er IT højt prioriteret, og der blev eksempelvis i 1997 igangsat et forsøgs- og udviklingsprojekt om IT i erhvervsuddannelserne, hvori der indgår et kønsaspekt. På gymnasieområdet er iværksat forsøg med inddragelse af IT i alle fag for alle elever. Endelig er der i bekendtgørelsen om den nye folkeskolelæreruddannelse, der trådte i kraft i august 1998, indføjet, at IT skal indgå som en integreret del af alle fag på uddannelsen.

4.2.6. Specielle initiativer

Undervisningsministeriet har været inddraget i de hidtil beskrevne initiativer og skal i dette afsnit blot nævnes for den nøgletalsdatabase, som ministeriets forskningsafdeling har etableret i 1992. Databasens oplysninger

kan vises fordelt på køn og dermed dokumentere forskelle i pigers og drenges, kvinders og mænds uddannelsesmønster.

Også Arbejdsministeriet har på forskellig vis deltaget i eller støttet ligestillingsarbejdet på uddannelsesområdet, i begyndelsen først og fremmest omkring erhvervsvejledning for at få kvinder til at vælge utraditionelle fag eller "mandefag", senere ud fra en tankegang om, at kvinders kompetencer kan tilføre virksomheder andre kvaliteter.

Rådet for uddannelses- og erhvervsvejledning (R.U.E.)

R.U.E har op gennem 1980'erne spillet en aktiv rolle i forhold til vejledning af piger til bredere erhvervsvalg, og i 1988 nedsatte rådet en kontaktgruppe med deltagelse af blandt andre Ligestillingsrådet, som skulle arbejde for at synliggøre ligestillingsaspekterne i vejledningssammenhæng. Gruppen fokuserede i 1991-92 på ligestillingsuddannelse af erhvervsvejlederne i folkeskolen og har på eget initiativ eller i samarbejde med andre instanser udarbejdet undervisningsmaterialer, hvori ligestillingsperspektivet er medtænkt både i tekst og billeder. I 1996 holdt Ligestillingsrådet i samarbejde med R.U.E. en konference *Informationssamfundet, køn og kvalifikationer* som blandt andet beskæftigede sig med efterspørgslen efter kvalifikationer i fremtidens samfund set i et kønsperspektiv.

Ligestillingskonsulenternes arbejde

Arbejdsformidlingens regionale ligestillingskonsulenter (jf. afsnit 4.4.5.) har arbejdet med vejledningsmetoder og pædagogikker til at motivere kvinder til uddannelse generelt og inden for traditionelt mandsdominerede fag, kvindevenlig pædagogik, holdningsbearbejdelse og forsøgsvirksomhed med kurser for at styrke kvinders selvtillid. Der er etableret daghøjskoler og åbne datastuer, udviklet længerevarende kurser for arbejdsløse kvinder samt gjort en indsats for at øge kvinders muligheder som iværksættere. Desuden har ligestillingskonsulenterne taget initiativ til samarbejde med virksomheder om opkvalificering af den kvindelige arbejdskraft i forbindelse med ny teknologi og arbejdsorganisering.

Nordiske initiativer

Nordisk Ministerråd har i perioden 1985-1989 gennemført *BRYT-projektet*, som skulle udvikle og afprøve metoder til nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked gennem forsøgsvirksomhed i de fem nordiske lande. Storstrøms Amt deltog med en indsats både over for uddannelsessystemet og arbejdslivet.

Inden for BRYT-projektets rammer blev der gjort forsøg med nye former for erhvervsvejledning og praktisk erhvervsorientering i folkeskolen og det almene gymnasium. Flere af disse skoleforsøg handlede ikke alene om at få kvinder til at vælge utraditionelle fag og fastholde dem dér, men også om at styrke pigernes selvtillid og ressourcer samt deres kompetence over for erhvervsvalget generelt. Delprojekter drejede sig blandt andet om at motivere piger og unge kvinder for fysik, datalære og teknisk uddannelse.

BRYT-projektet er i Danmark vurderet til at have spillet en betydelig rolle for den offentlige debat om ligestillingsspørgsmål og blandt andet bidraget til at påvirke kvindepædagogikken i arbejdsmarkedsuddannelserne. Projektet var også med til at afsløre, at piger/kvinder har et lige så bredt eller lige så snævert erhvervsvalg som drenge/mænd, og at problemerne for kvinder snarere ligger i de rammer, dvs. den pædagogiske og arbejdspladsmæssige kultur, som de mødes med i uddannelsesinstitutionerne og i erhvervslivet.

Projektet blev fulgt op med en handlingsplan for ligestilling i skolen, der omfattede perioden 1993-95 og var udarbejdet af en styregruppe for nordisk skolesamarbejde under Nordisk Ministerråd.

Det Tværministerielle Børneudvalg

Regeringens Børneudvalg har nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at få flere mænd beskæftiget i institutioner for børn og unge. Baggrunden er blandt andet, at de fleste forældre i dag er på

arbejdsmarkedet, hvilket medfører, at deres børn opholder sig i forskellige former for pasningsordninger en stor del af deres vågne tid. Personalet i disse institutioner, især i dem for de mindste og de mindre børn, er oftest kvinder, mens sandsynligheden for, at en del af personalet er mænd, stiger jo ældre børnene er.

En del af nutidens børn vokser derfor op i miljøer, hvor mænd er meget lidt synlige, - det gælder især børn af enlige mødre, i hvis hjem der i mange tilfælde heller ikke færdes mænd i det daglige. Piger og drenge har imidlertid brug for både et kvindeligt og et mandligt billede at spejle sig i for at skabe deres egen bevidsthed om identitet.

Arbejdsgruppen er sammensat af repræsentanter for Undervisningsministeriet, Socialministeriet og efter behov Arbejdsministeriet med Ligestillingsrådet tilknyttet som sagkyndig. Dens opgave er at kortlægge omfanget af mænds deltagelse i pædagogiske uddannelser og generelt i arbejdet med børn, og overveje initiativer, som for eksempel positiv særbehandling, der kan fremme rekrutteringen af mænd til pædagog- og læreruddannelserne samt mænds ansættelse i institutioner for børn og unge. Arbejdsgruppens rapport er endnu ikke kommet.

4.3. Forskning

Ligestillingsarbejdet i Danmark er afhængigt af en bred og vital køns- og ligestillingsforskning, men forskningen generelt spiller også en afgørende rolle i udformningen og forvaltningen af samfundet. Det er derfor vigtigt, at både kvinder og mænd får del i de stillinger og bevillinger, som findes på det videnskabelige område, at begge grupper har indflydelse på prioriteringen inden for de enkelte forskningsfelter, og at kønsperspektivet integreres i alle fag og forskningsretninger. Desuden må kvinder ses som en vigtig ressource, der kan medvirke til at styrke frem for at svække forskningens kvalitet, således som der har været antydninger af i den offentlige debat inden for det seneste år.

Udvalget har gennemgået en række statistikker fra perioden 1982-1995 over forskellige aspekter af personalesammensætningen og bevillingspraksis i dansk forskning, set på bedømmelses- og ansættelsesprocedurer samt kønsperspektivet i forskningen og beskrevet de vigtigste initiativer taget på området inden for de seneste tiår²⁸.

28. Hovedkilder til dette afsnit har været *Kvinder, kvalitet og forskning*, Forskningsministeriet, december 1997, og Hanne Nexø Jensen: *Det forskningspolitiske system*, Arbejdsrapport nr. 1, 1997 fra projektet *Køn i den akademiske organisation*, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.

4.3.1. Kønssammensætningen på forskningsområdet

Forskningsverdenen har en udstrakt selvforvaltning, men er dog underlagt en række samfundsmæssige forpligtelser, herunder at leve op til kravet om ligebehandling af kønnene.

Statistik

En tabel over kvinder i dansk forskning viser, at kvinderne i 1995 generelt udgjorde mindre end en femtedel af det samlede antal forskere (tabel 10). Inden for den offentlige sektor nåede kvindeandelen samme år op på 23 procent, mens den på det private arbejdsområde kun lå på 14 procent.

Hvad angår kvindeandelen blandt det fastansatte, videnskabelige personale ved de højere læreanstalter, har den kun været svagt stigende over perioden 1982-1995, og selv inden for traditionelt kvindestærke forskningsområder som museer, biblioteker og arkiver er der ansat færre kvinder end mænd (tabel 11). En anden tabel (tabel 12) viser om denne gruppe, at de stigninger, der er forekommet i kvindeandelen, endnu langt fra er resulteret i en ligelig kønssammensætning på de forskellige forskningsfelter, at stigningerne

inden for samfunds- og naturvidenskaberne og især inden for de tekniske videnskaber er beskedne, og at der inden for det humanistiske område med den højeste kvindeandel er mindre end en tredjedel kvinder.

For så vidt angår videnskabeligt personale er der ansat relativt flere kvinder for eksterne midler ved forskningsprogrammer og i forskningscentre, end der er i faste stillinger. For det eksternt aflønnede, videnskabelige personale er kvindeandelen i perioden 1982-1985 steget på alle forskningsfelter undtagen humanistisk videnskab (tabel 13). Endvidere fremgår det af tabellen, at kønssammensætningen i alle fag undtagen naturvidenskab og teknisk videnskab har nået et afbalanceret, om end ikke ligeligt niveau.

To videnskabelige undersøgelser

En undersøgelse af det forskningspolitiske system, gennemført af Hanne Nexø Jensen, bekræfter disse tendenser, men gør opmærksom på, at der ikke findes en sammenlignelig og ajourført forskningsstatistik, som gør det muligt helt præcist at følge udviklingen af kønssammensætningen over tid. Endvidere gør hun opmærksom på, at der er problemer med hensyn til afgrænsning af, hvilke institutioner der skal medtages i statistikken, idet det danske forskningssystem består af både offentlige, halvoffentlige og private institutioner.

Andelen af kvinder falder for hvert trin, forskerne bevæger sig opad i stillingshierarkiet på universiteterne, og på det højeste og mest magtfulde niveau som professor udgjorde den i 1996 kun 6 procent. Nexø Jensen har gennemført en uddybende undersøgelse af udviklingen i kønssammensætningen inden for de faste videnskabelige stillinger på København, Aarhus, Odense, Roskilde og Aalborg universiteter, hvor en meget stor del af de danske forskere uddannes (tabel 14).

Af tabellen fremgår det ganske vist, at antallet af kvindelige professorer er lidt mere end fordoblet i perioden 1979-1996 fra 13 til 27, altså med en tilvækst på 14 kvinder. Da der inden for samme tidsrum samtidig har været en tilvækst på 56 mandlige professorer, må kvinder dog trods fordoblingen siges fortsat at være stærkt underrepræsenteret blandt universitetsprofessorerne både ud fra en helhedsbetragtning, og hvad angår tilvæksten, der kun omfatter en femtedel af den samlede tilvækst inden for denne stillingskategori. Det kan på grundlag af oplysningerne i tabel 14 også konstateres, at kønssammensætningen blandt lektorer/docenter og adjunkter stadig langt fra er ligelig.

Undervisningsministeriet har i 1997 ladet foretage en ekstern analyse af de data, som er indsamlet i forbindelse med en registrering af den kønsmæssige sammensætning i det videnskabelige personale i perioden 1994-1996²⁹. Blandt de vigtigste konklusioner er, at der over den pågældende treårs periode har været en stigning i kvindeandelen i det videnskabelige personale i alle stillingskategorier med en stigning i adjunktkategorien på cirka 9 procentpoint og i lektor- og professorkategorierne på cirka 2 procentpoint.

I følge undersøgelsen viser stillingsbesættelserne i 1995-1996, at hvis kvinder først søger videnskabelige stillinger, og især hvis de bliver bedømt kvalificerede, opnår de også i høj grad ansættelse. Kvinder fik således 41 procent af stillingerne ved ansættelser i professor-, lektor- og adjunktstillinger i 1995-1996, hvis der var ansøgere af begge køn, og af samtlige 763 stillinger inden for de tre kategorier opnåede kvinderne 27 procent af dem til trods for, at der var i alt næsten fire gange så mange mandlige som kvindelige ansøgere.

Ståhles analyse er blevet taget til indtægt for, at udviklingen går i retning af flere og flere kvindelige forskere og forskerstuderende, og at kvinder ikke diskrimineres i systemet. I følge Undervisningsministeriets pressemeddelelse ved offentliggørelse af undersøgelsens 1.del er det en myte, at kvinder har sværere ved at blive ansat som forskere end mænd, og det konkluderes, at kvinder har lige så gode chancer for at få en forskerstilling på et universitet som mænd - hvis de søger den.

Debatten efter offentliggørelsen af undersøgelsen har dog blandt andet peget på, at der på kort sigt ikke kommer ret mange flere kvinder ind i de videnskabelige stillinger, eftersom der til omkring halvdelen af de opslåede stillinger slet ikke har været kvindelige ansøgere. Ståhle-rapporten er også blevet kritiseret for ikke at interessere sig specielt for overgangen fra adjunktkategorien, hvor kvinder traditionelt har været pænt repræsenteret, til lektorkategorien, hvor kvinderepræsentationen ikke er øget i særlig grad, samt for

spørgsmålet om kvalitet, relevans og prioritering af de forskningsfelter, som kvindelige forskere interesserer sig for.

Forskerrekruttering

Når der som nævnt ovenfor er sket en relativt pæn stigning i kvindeandelen blandt eksternt aflønnet, videnskabeligt personale, hænger det blandt andet sammen med, at ph.d.-studerende regnes med til denne kategori. Ifølge oplysninger fra Forskerakademiet er den procentvise andel af kvinder, der i perioden fra 1983 til 1996 har fået tildelt ph.d.-graden, steget fra 14,6 til 31,7 procent. Akademiet forventer, at denne stigning vil fortsætte, idet der også de seneste år er sket en forøgelse i kvindelige, nyoptagne ph.d.-studerende, således at deres andel i 1996 udgjorde 39 procent.

En af forklaringerne på det stigende antal kvinder blandt de ph.d.-studerende er ifølge Forskerakademiet, at antallet af ph.d.-pladser inden for sundhedsvidenskaberne er øget. Uddannelserne som læge, farmaceut og tandlæge har traditionelt haft stor søgning af kvinder, og derfor er andelen af kvinder, der vælger forskervejen inden for disse områder, også større. Inden for de teknisk-naturvidenskabelige fagområder er der fortsat vanskeligheder med at tiltrække kvindelige studerende, hvorfor grundlaget for forskerrekuttering ikke i samme grad er tilstede. Fag som teologi og filosofi fremviser imidlertid et særligt problem, idet andelen af kvindelige studerende er øget markant, mens der ikke i tilsvarende grad er sket en stigning i rekrutteringen af kvinder til forskeruddannelsesstillinger.

Et andet problem i forbindelse med rekruttering af kvindelige forskere kan være, at deres publikationsproduktion aldrig kommer rigtigt i gang, eller at deres publikationsfrekvens ofte daler i forbindelse med barselsperioder. Et sådant publikationsefterslæb, som der dog ikke findes nogen dokumentation for i Danmark, vil gøre det vanskeligere for dem at indtræde eller genindtræde i forskerkarrieren, ligesom det vil følge dem, hver gang de skal bedømmes til forskerstillinger.

29. Bertel Ståhle: *Kvinder og mænd i dansk universitetsforskning i 1990'erne*, Undervisningsministeriet 1998.

4.3.2. Bedømmelses- og ansættelsesprocedurer

Selvom grundlaget for at kunne rekruttere kvinder til det fastansatte, videnskabelige personale synes at være væsentlig forbedret, vil faktorer som vejledning, stillingsopslag og ansættelsesprocedurer med bedømmelsesudvalg stadig kunne lægge hindringer i vejen for at opnå en afbalanceret kønssammensætning, idet det hovedsageligt er mandlige seniorforskere i centrale positioner, der foretager prioriteringerne af forskningsfeltet, motiverer studerende til at gå forskervejen, formulerer stillingsopslagene og udgør flertallet i bedømmelsesudvalgene.

Inden for de fleste fag kan der gives eksempler på fagområder, der har henholdsvis mænds og kvinders interesse, og da mænd er i flertal, vil der være en tendens til at vægte den forskning, som de finder vigtigst. Hovedparten af opslåede stillinger bliver slået op inden for mandlige forskeres interessefelter, hvorfor kvindelige forskere har lavere forventninger end mandlige kolleger til, at de kan komme i betragtning og derfor ofte undlader at søge.

Inden for forskningsverdenen vurderes stillingsansøgninger i et bedømmelsesudvalg. Sådanne udvalg er ikke underlagt kravene til ligestilling i offentligt nedsatte udvalg, råd og nævn, men inden for sektorforskningen og på en del universitetsinstitutter er der dog indført krav om, at begge køn er repræsenteret i de bedømmelsesudvalg, som nedsættes.

Ansættelsesproceduren til forskerstillinger er reguleret af en bekendtgørelse, som for universiteternes vedkommende pålægger et bedømmelsesudvalg at vurdere ansøgerne for at finde den bedst egnede i

forhold til det konkrete stillingsopslag. Bekendtgørelsen for sektorforskningen lægger derimod ansvaret for den endelige udvælgelse hos ledelsen, efter at der er sket en kvalitetsbedømmelse og -sikring i et bedømmelsesudvalg sammensat af fagfolk, hvilket giver ledelsen mulighed for at lade ligestillingshensyn indgå som en parameter ved ansættelse.

4.3.3. Forskningsbevillinger

Sammensætningen af Statens seks Forskningsråd samt fordelingen af deres forskningsmidler afspejler også manglende ligestilling mellem kønnene. Således sad der i 1996 mænd på 59 af de i alt 90 pladser, og kun ét af rådene havde en kvindelig formand. Hvad angår bevillinger blev der samme år uddelt 867 millioner kr. til mandlige og 84 millioner kr. til kvindelige forskere.

Af tabel 15 fremgår det, at 1771 mandlige og 519 kvindelige forskere i dette år ansøgte om midlerne fra forskningsrådene. Af disse modtog 867 mænd og 188 kvinder bevillinger, hvilket vil sige, at de mandlige og kvindelige ansøgere havde en såkaldt *successrate* på henholdsvis 49 og 36 procentpoint. Succesraten i 1996 var relativt høj for kvindelige ansøgere i forbindelse med et par af forskningsrådenes bevillinger, men den var i alle tilfælde, undtagen *Det Bioteknologiske Forskningsprogram*, lavere for kvinder end for mænd (tabel 16).

På finansloven for 1997 blev der afsat midler til en større satsning *THOR* (Technology by Highly Oriented Research), der skulle give den yngre forskningsgeneration mulighed for at realisere innovative, forskningsmæssige mål inden for teknologisk forskning. Efter annonceringen af THOR-midlerne kom der 58 interessetilkendegivelser. Kun to af disse var fra kvinder. 22 mænd blev opfordret til at indsende en egentlig ansøgning, og der blev uddelt 12 bevillinger til mandlige forskere. I fem af de 12 projekter var der dog anført kvinder som medlem af projektgruppen.

4.3.4. Kvinde- og kønsperspektiver i forskningen

Fraværet af ligestilling i både stillingshierarkiet og bevillingssystemet spiller en stor rolle for indholdet i forskningen og undervisningen på de højere uddannelser og har dermed videre indflydelse på samfundsforholdene, idet kvinders erfaringer og synspunkter ikke bliver inddraget i beslutningsprocesserne i samme grad som mænds.

I erkendelse af dette problem blev der i FN's kvindetår 1975-1985 opfordret til etablering af centre og programmer, der kunne medvirke til at udvikle en videnskabelig standard for studier, der tog kvinders bidrag til alle aspekter af udviklingen i betragtning. Vægten blev således lagt på at tilvejebringe og formidle viden om kvinder for kvinder og helst af kvindeforskere, og denne forskning har leveret mange bidrag til den offentlige debat om kønnets betydning for liv og levevilkår. Kvindeforskning er dog også blevet forstået som forskning i kvindeaspekter inden for alle videnskabelige felter.

I dag anlægges der snarere et ligestillingsperspektiv på forskningen ud fra det synspunkt, at det må være videnskabeligt centralt for det første at inddrage kvinders interessefelter, problemformuleringer og metoder i alle forskningsområder med henblik på at udvide og nuancere den eksisterende viden og for det andet at klarlægge køns- fremfor kvindeperspektiver i de enkelte forskningsemner.

I de senere års kønsforskning er sammenhængen mellem køn og forskningsprioriteringer blevet problematiseret, ligesom der er opstået en tendens til, at kønsforskning indarbejdes som et selvstændigt område i alle større forskningsprojekter.

4.3.5. Initiativer i forskningsmiljøet

Den manglende balance i kønssammensætningen og i tildelingen af midler på forskningsområdet peger i retning af, at der eksisterer barrierer inden for forskningssystemet og dets institutioner, der gør det vanskeligere for kvinderne end for mændene at komme ind og at avancere i stillingshierarkiet samt at få anerkendt deres særlige interessefelter inden for det almene bevillingssystem. Der er derfor siden 1976 formuleret strategier og taget forskellige initiativer for at forbedre ligestillingen på forskningsområdet.

Oprettelse af centre for kvindestudier

Udviklingen af danske kvindestudier fra slutningen af 1970'erne var tæt knyttet til den feministiske bevægelse og til græsrodsorienterede organisationsstrukturer, men i løbet af 1980'erne skete der en institutionalisering, og i dag har alle danske universiteter samt flere andre højere læreanstalter et center for kvindestudier. Centrene arbejder tværfagligt med forskning og undervisning på forskellige niveauer og udgiver ofte deres forskningsrapporter i skriftserier.

Kvindecentrene, hvis mål blandt andet har været at synliggøre kvinderne i alle samfundsmæssige sammenhænge, har bidraget med mange resultater, som har været vigtige for ligestillingsarbejdet. Den forventede integrering af kvindeperspektivet i al anden forskning, som følge af kvindecentrenes arbejde, synes derimod langt fra at være nået. Til gengæld har centrene ændret fokus i deres projekter, idet de i dag interesserer sig for køn og kønsrelationer, herunder mandeforskning, hvilket også afspejles i deres navne, idet de fleste nu kalder sig centre for kvinde- og kønsforskning.

Kvinde- og kønsforskingsmiljøerne etablerede i 1993 i fællesskab et landsdækkende ph.d.-program, som i 1994 blev anerkendt af Forskerakademiet og Statens Humanistiske Forskningsråd med tildeling af en klynge på fire stipendier, heraf to til besættelse i 1995.

Et særligt, tværfagligt informationscenter for forskning om kvinder, *KVINFO*, blev oprettet i begyndelsen af 1980'erne og blev i 1987 en selvejende institution. I dag fungerer det som nationalt dokumentationscenter for kvinde- og kønsforskning og støttes af en bevilling under Kulturministeriet. Andre landsdækkende kvindedokumentationscentre er *Kvindehistorisk Samling* og *Kvindemuseet i Danmark*.

Særbevillinger

I forbindelse med *Aktionsplan for kvindeforskning* fra 1985 afsatte Folketinget en særbevilling på 9 millioner kr. for en treårig periode til styrkelse af kvindeforskningen og formidling af dens resultater. Samtidig blev det vedtaget, at der skulle oprettes otte videnskabelige lektorater for kvindestudier og to stillinger som kvindeforskningskoordinator. Særbevillingen blev forlænget i 1989 med det samme beløb for perioden 1989-1992, men blev ikke videreført efter 1992.

Inden for forskningsministeriets område er der på finansloven for 1998 afsat midler til iværksættelse af et specielt forskningsprogram, *FREJA* (Female Researchers in Joint Action), for højt kvalificerede, unge kvinder. For perioden 1998-2001 er der afsat 78 millioner kr. til nye forskningsprojekter inden for alle faglige discipliner.

Dokumentation og debat

Statistik og en række analyser i begyndelsen af 1990'erne om forskellige aspekter af kønsligestillingen har været med til at sætte en debat om emnet i gang i forskningsmiljøerne på universiteter og højere læreanstalter samt i pressen. Der er ligeledes holdt en række konferencer og seminarer, hvor forslag til initiativer er blevet fremlagt og sendt videre til Folketinget.

Også Ligestillingsrådet har ved gentagne lejligheder, blandt andet i forbindelse med evalueringerne i 1993 og 1996 af de nationale handlingsplaner for ligestilling, understreget vigtigheden af, at der gøres en indsats for at forbedre forholdene for kvinder på forskningsområdet. Rådet har for eksempel anbefalet særlige initiativer, som opmuntrer kvinder til at søge videnskabelige stillinger, en kønsmæssigt afbalanceret sammensætning af alle faglige udvalg, bedømmelsesudvalg og kollegiale organer, nedsættelse af ligestillingsudvalg og ansættelse af ligestillingskonsulenter på universiteter og højere læreanstalter, og integrering af kvindeperspektiver i forskningssystemet, i de prioriterede forskningsområder og -programmer samt i studiernes tilrettelæggelse.

Dispensationer

Universiteter, højere læreanstalter eller forskningsråd har som led i deres ligestillingsarbejde i flere tilfælde benyttet sig af muligheden for at søge om dispensation fra Ligebehandlingsloven i forbindelse med studenteroptag til videnskabelige uddannelser, tildeling af stipendier eller besættelse af videnskabelige stillinger samt brug af særligt materiale. Ligestillingsrådet har i perioden 1992-1998 behandlet ni sådanne ansøgninger.

Der er givet dispensation i fem sager, der drejede sig om henholdsvis reservation af ph.d.-stipendier til kvindelige ansøgere inden for maskin- og elektronikområderne på DTH (1992), oprettelse af et mindre antal stipendier forbeholdt kvinder med ph.d.-grad ved KUs Naturvidenskabelige Fakultet (1994), opslag af seks ph.d.-stipendier til kvalificerede, kvindelige ansøgere ved AAUs Teknisk-naturvidenskabelige Fakultet (1995), sikring af uddannelse af et nødvendigt antal kvindelige idrætslærere ved DHL (1995) samt opslag af to tidsbegrænsede adjunktstillinger forbeholdt kvindelige ansøgere ved DTU (1997).

I 1997 blev der endvidere givet dispensation til AAU om at måtte benytte materiale, som rettede sig udelukkende til kvinder, på datalogiuddannelsen, og i 1998 har forskningsrådene fået dispensation til at foretrække kvinder til at lede de af ovennævnte FREJA-programs projekter, som vedrører fagområder, hvor der er beskæftiget færre kvindelige end mandlige forskere.

To ansøgninger fra henholdsvis forskningsrådene og RUC, der drejede sig om opslag af fem femårige forskerstillinger specielt for kvinder inden for det samfundsvidenskabelige område (1996) og positiv særbehandling af kvindelige ansøgere ved tildeling af forskeruddannelsesstipendier og ved ansættelse som kandidatstipendiater, adjunkter, undervisningsassistenter og eksterne lektorer (1997), blev ikke imødekommet, idet to arbejdsmarkedsrepræsentanter i første tilfælde og arbejdsgiverrepræsentanten i andet tilfælde modsatte sig, at de ønskede tilladelser blev givet ved Ligestillingsrådets behandling af sagerne.

I den forbindelse kan det i øvrigt nævnes, at Socialistisk Folkeparti i 1995 i forbindelse med et beslutningsforslag i Folketinget om oprettelse af et ligestillingsombud og ændring af Ligestillingsrådet udtrykte ønske om, at den vetoet, som arbejdsmarkedsrepræsentanterne har i Ligestillingsrådet i forbindelse med ansøgning om dispensation fra Ligebehandlingsloven, skulle afskaffes og erstattes med flertalsafgørelser.

4.3.6. Folketingets og centraladministrationens initiativer

De politiske partier i Folketinget, Undervisningsministeriet og Forskningsministeriet er de vigtigste ligestillingsaktører på forskningsområdet. Fordelingen af opgaverne foretages dels ved skillelinjen mellem politiske og administrative tiltag, dels ved en opdeling af de administrative ansvarsområder, således at Undervisningsministeriet frem til regeringsomdannelsen i marts 1998 (og altså i den periode, som Udvalget har undersøgt) har haft det overordnede ansvar for uddannelse og universitetsforskning, mens Forskningsministeriet har haft ansvaret for sektorforskningen.

Folketingsdebatter

Folketinget har behandlet ligestillingsspørgsmålet på forskningsområdet ved to forespørgselsdebatter i 1994, hvor den ene direkte drejede sig om en bedre kønsfordeling blandt de ansatte på universiteterne og de højere læreanstalter, mens den anden knyttede sig til evalueringen af den nationale handlingsplan for ligestilling. Ved den seneste af disse debatter pålagde Folketinget alle statsinstitutioner med mere end 50 ansatte at udarbejde ligestillingshandlingsplaner med konkrete måltal, - et pålæg, som således også er gældende i de statslige forskningsinstitutioner.

Fra en debat i Folketinget i april 1997, hvor undervisningsministeren besvarede spørgsmål stillet af Folketingets Forskningsudvalg, kan det blandt andet udledes, at regeringen sigter på en ligestillingsstrategi på forskningsområdet, der respekterer det overordnede hensyn til kvalitet, lige behandling og åbenhed i rekrutteringen til forskeruddannelsen og videnskabelige stillinger.

Undervisningsministeriets ansvarsområde

Som opfølgning på handlingsplandebatten i Folketinget i 1994 sendte Undervisningsministeriet et såkaldt hyrdebrev til rektorerne ved de videregående uddannelsesinstitutioner med opfordring om, at udforme en personalepolitik, herunder en rekrutterings- og ligestillingspolitik samt overveje, hvilke initiativer der lokalt kunne tages for at fremme en mere afbalanceret udvikling på områder med en meget skæv kønsmæssig fordeling.

De fleste universiteter har i dag udarbejdet sådanne planer, men det er kun få, der har fastsat konkrete måltal. RUCs handlingsplan for ligestilling *En bedre fordeling* har for eksempel en målsætning om, at 50 procent af alle stipendier og nyansættelser inden for stillingskategorierne kandidatstipendiat, adjunkt, undervisningsassistent og ekstern lektor skal tildeles kvinder.

Herudover har Undervisningsministeriet udvidet antallet af ph.d.-stipendier med 600 nye stipendier og oprettet 200 nye professorater, hvilket kunne give mulighed for at skabe en bedre kønssammensætning inden for disse kategorier. Den nye ph.d.-ordning, som er trådt i kraft den 1. januar 1998, og som giver de studerende med stipendium lønmodtagerstatus, indebærer, at de ved barsel er omfattet af statsaftalen om barsel, adoption og omsorgsdage. Ph.d-studerende, der ved ordningens ikrafttræden tidligere har fået tildelt stipendium, kan vælge at blive på SU med dertil knyttede klip i op til 12 måneder ved barsel.

Det naturvidenskabelige Fakultet på Københavns Universitet har etableret de såkaldte *Curie-stipendier*, som giver kvindelige forskere, der har mistet tilknytningen til forskermiljøet, mulighed for at genkvalificere sig. Danmarks Tekniske Universitet har for egne midler oprettet et særligt stipendium til genkvalificering af kvinder, der har været på barselsorlov og er kommet bagud i den videnskabelige produktion.

Undervisningsministeriet har som nævnt i afsnit 4.3.1. offentliggjort en analyse af kønssammensætningen i det videnskabelige personale i årene 1994-1996. Resultater vedrørende aldersudvikling, rekrutteringsvanskeligheder og andre mere detaljerede analyser af det indsamlede materiale forventes publiceret i et bind 2 i løbet af 1999.

Som opfølgning på undersøgelsen har Undervisningsministeriet forberedt en handlingsplan, som blandt andet lægger vægt på brug af mere åbne og brede stipendieopslag, at give kvinder mulighed for at indhente deres forskningsmæssige efterslæb efter endt barsel og tilrettelæggelse af særlige studieforløb for kvinder på mandsdominerede studier med henblik på at mindske frafaldet.

Forskningsministeriets ansvarsområde

Forskningsministeriet har som nævnt frem til marts 1998 specielt haft ansvaret for sektorforskningen. Dets rådgivende udvalg, *Forskningspolitisk Råd*, anbefalede i 1993/94, at der skulle iværksættes en målrettet indsats for at øge andelen af kvindelige forskere på de højere uddannelsesinstitutioner. Det blev for eksempel anbefalet, at

- procedurerne i forbindelse med ansættelser af forskere garanterer en åben konkurrence,
- der sættes fokus på foranstaltninger, som kan stimulere en fortsat stigning i kvindeandelen i videnskabelige personalegrupper,
- følge udviklingen og iværksætte supplerende udredningsarbejde, hvis den positive udvikling på nogle områder ikke viser sig at slå igennem i form af flere kvindelige forskere på de øvrige områder,
- fastholde kriteriet om kvalitet i forskningen som afgørende ved ansættelse af nye forskere,
- erkende, at kvoteordninger og positiv særbehandling af udvalgte ansøgergrupper, mænd som kvinder, ikke er vejen frem,
- slå stillinger bredt op og besætte dem med de dygtigste efter fair konkurrence mellem mænd og kvinder.

Forskningsrådene indledte i 1996 et samarbejde om et femårigt forskningsinitiativ *Kønsbarrierer i de højere uddannelser og forskningen*, som gennem videnskabelige undersøgelser vil sætte fokus på forskningsbetingelser, -miljøer og -traditioner med henblik på at indkredse barriererne. Resultaterne forventes at foreligge i år 2001. Desuden har *Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd* og *Det*

sundhedsvidenskabelige Forskningsråd besluttet at gennemføre undersøgelser af, om der forekommer kønsdiskrimination i forbindelse med uddeling af midler.

Som indledning til et målrettet arbejde for at opnå ligestilling på forskningsområdet har der i Forskningsministeriets regi været holdt en række rundbordsmøder om kvinder og kvalitet i forskningen afsluttet med en konference i november 1997, hvor forskningsministeren fremlagde overvejelser om, hvor der skal sættes ind for at øge ligestillingen på forskningsområdet. Overvejelserne er udmøntet i en række forslag i den såkaldte *11 punkt plan*, der blandt andet lægger ansvaret for ligestilling på ledelsen og fremlægger ideer om etablering af et sektorforskningsinstitut for ligestilling, om en barselsfond med genkvalificeringsstipendier til unge kvinder og mænd og om årlige statusopgørelser med krav om, at de forskellige forskningsinstanser rapporterer om initiativer for at øge ligestillingen mellem kønnene³⁰.

Forskningsministeren har i en redegørelse givet til Folketinget i 1997 fremhævet nødvendigheden af at få flere kvinder ind i forskningen for at undgå spild af talent og foreslået, at der oprettes særlige forskningsstillinger til kvinder. I et debatoplæg om begrundelser for at forske har forskningsministeren endvidere foreslået en formalisering af, at en ph.d.-grad kan tages på nedsat tid³¹.

Endelig har Forskningsministeriet haft et hurtigtarbejdende *Udvalg for Ligestilling i Forskning*, som i november 1998 afgav rapporten *Ligestilling i Forskning*. Heri fremlægges forslag til initiativer, der kan fremme ligestilling inden for forskningsverdenen og motivere kvinder til at søge ind i forskning.

30. Ideerne er fremlagt i *Kvinder, kvalitet, forskning*, Forskningsministeriet 1997.

31. *Forskning hele kompasset rundt. En forskningspolitisk redegørelse*, Forskningsministeriet 1997. Jytte Hilden: *Hvorfor forske? Karrierevej eller blindgyde*. Debatoplæg, 1997.

4.3.7. Andre relevante initiativer

Også på forskningsområdet indgår ligestillingsarbejdet i et internationalt samspil og her skal blot ganske kort omtales et par initiativer på fællesnordisk og -europæisk plan.

Nordisk Institut for Kvinde- og Kønsforskning

De nordiske lande har i 1996 med støtte fra Nordisk Ministerråd etableret et Nordisk Institut for Kvinde- og Kønsforskning i Oslo. Institutet fungerer som en katalysator og central basis for udvikling af et godt grundlag for politiske beslutninger på ligestillingsområdet.

EUs femte rammeprogram

I EU-sammenhæng opprioriteres ligestillingssyn på forskningsområdet også. Europaparlamentet har for eksempel debatteret området og i sin udtalelse til EU-kommissionens forslag til det femte rammeprogram slået til lyd for, at kønsforskning indarbejdes som et gennemgående tema i samtlige forskningsområder.

4.4. Økonomisk og arbejdsmæssig ligestilling

Forholdene på arbejdsmarkedet har været helt centrale i det offentlige ligestillingsarbejde i Danmark siden 1976, idet debat og initiativer i høj grad har drejet sig om opdelingen i traditionelle kvinde- og mandefag og arbejdsdelingen mellem kvinder og mænd inden for de enkelte erhverv, forskellene i aflønning af kvinder og mænd, herunder i deres pensionsforhold, andre former for manglende ligebehandling af lønmodtagerne og forsøg på at skabe sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv.

Udvalget har efter en gennemgang af et omfattende materiale om disse temaer valgt først at behandle forhold, der relaterer sig direkte til spørgsmålet om den ulige aflønning af kønnene og kønsopdelingen på arbejdsmarkedet, mens andre problemer i forbindelse med småbørnsfamiliernes balance mellem familie- og arbejdsliv og med ligebehandling vil blive gennemgået særskilt i henholdsvis afsnit 4.5. og 4.7.

Udvalget har indledningsvis set på situationen på arbejdsmarkedet inden for nogle centrale områder på grundlag af det statistiske materiale, som har været umiddelbart tilgængeligt. Derefter har Udvalget koncentreret sig om de vigtigste initiativer, der er taget for at forklare og ændre forholdene vedrørende den eksisterende uligeløn mellem kvinder og mænd og deres forskelligartede pensionsforhold. Endelig har Udvalget beskæftiget sig med initiativer, der har haft som formål at skabe opbrud i det kønsopdelte arbejdsmarked, først og fremmest ved hjælp af strategien om kvinder i mandefag.

4.4.1. Situationen på arbejdsmarkedet

Kvindens andel af arbejdsstyrken øgedes voldsomt i 1960'erne og 1970'erne, og kvinder er i dag tilknyttet arbejdsmarkedet i næsten samme omfang som mænd. Løn og status er imidlertid lav på mange af de områder, hvor kvinder typisk arbejder, kvinder aflønnes i mange sammenhænge ikke på lige fod med mænd, de er mere alvorligt berørt af arbejdsløshed, og set som gruppe har de endnu ikke samme kontinuitet i deres tilknytning til arbejdsmarkedet som mænd.

Det kønsopdelte arbejdsmarked

Selvom det tidligere skarpe billede af et erhvervsliv med rene kvinde- og mandefag er blevet mere uklart i løbet af de seneste 20 år, er arbejdsmarkedet stadig kønsopdelt, idet mænd er i flertal i traditionelle mandefag inden for det private erhvervsliv som for eksempel landbrug og fiskeri, jern- og metalindustrien samt bygge-, anlægs- og transportvirksomheder, mens kvinder er i overtal i traditionelle kvindefag på det offentlige arbejdsmarked, især inden for social- og sundhedssektorerne. Kun hver femte dansker har en arbejdsplads med en næsten ligelig fordeling mellem kønnene, og sådanne arbejdspladser findes især inden for finans- og handelssektorerne, nærings- og nydelsesmiddelindustrien, hotel- og restaurationsbranchen samt forretningservice og offentlig administration (tabel 17).

Overordnet set har mænd fundet beskæftigelse i brancher, fag eller jobfunktioner, hvorfra der er mobilitet, advancementsmuligheder og muligheder for yderligere kvalificering. Blandt lønmodtagere er mændene dominerende i de mest vellønnede grupper som faglærte arbejdere og overordnede funktionærer (tabel 18). Også inden for nogle traditionelle kvindefag har mændene besat en relativt stor andel af de bedst lønnede stillinger set i forhold til deres beskæftigede antal i gruppen som helhed. Eksempelvis kan nævnes oplysninger fra Dansk Sygeplejeråd, der viser, at mændene pr. 1. januar 1998 udgjorde knap 3,5 procent af det samlede antal sygeplejersker, mens deres andel af stillingerne som afdelingssygeplejerske, oversygeplejerske og bestyrere (for eksempel på plejehjem) udgjorde henholdsvis 4,4, 5,4 og 13,5 procent.

Mænd arbejder i højere grad end kvinder som selvstændigt erhvervsdrivende, idet de i 1987 og 1996 udgjorde henholdsvis 79,7 og 76,7 procent af denne gruppe. Antallet af selvstændige erhvervsdrivende var i samme periode faldet fra cirka 257.000 til cirka 222.000, hvoraf det kan beregnes, at det reelle antal kvindelige erhvervsdrivende trods den generelle reduktion har formået at holde sig på et niveau lige omkring 51.700. Mænd starter i reglen en virksomhed inden for håndværks- eller tekniske fag, mens de kvindelige erhvervsdrivende ofte nedsætter sig som konsulenter.

Danmarks Statistiks tal fra 1996 viser, at ud af kategorien "medarbejdende ægtefæller", som da var opgjort til i alt 21.086 personer, var der knap 900 mænd (4,5 procent)³², mens Håndværksrådet i 1997 offentliggjorde en undersøgelse, hvor antallet af medarbejdende ægtefæller blev vurderet til reelt at være omkring 60.000, hvoraf cirka 2.000 var mænd (3,3 procent), idet en række virksomhedsformer som A/S eller ApS ikke registreres som familieforetagender i Danmarks Statistiks opgørelser³³.

Ledighed

Kvinder har siden midten af 1970'erne generelt været i overtal i gruppen af registrerede ledige inden for alle fag og aldersgrupper. I 1978 var ledigheden for kvinder set i forhold til den kvindelige del af arbejdsstyrken 8,3 procent og for mænd set i relation til den mandlige del af arbejdsstyrken 6,6 procent.

I 1986 var forskellen øget, idet kvindernes ledighed var steget til 10,0 procent, mens mændenes var faldet til 6,1 procent. I 1997 var ledighedsprocenten for kvinder og mænd henholdsvis 8,3 og 5,8 (tabel 19). Kvinder er også i højere grad end mænd ramt af langtidsledighed, ligesom de er i overtal i de grupper, som står i fare for at miste dagpengereetten.

Arbejdstidslængde og kontinuitet

Set over det samlede arbejdsforløb er kvinder som helhed ikke i fuldtidsarbejde lige så længe som mænd og får derved ikke opsamlet en lønanciennitet af samme størrelsesorden. I perioden 1985-1990 var kvinder i gennemsnit 39 år på arbejdsmarkedet, mens mændene i samme periode gennemsnitligt befandt sig på arbejdsmarkedet i 42 år.

Deltidsfrekvensen, forstået som andelen af de beskæftigede, der er deltidsforsikrede eller har mindre end 30 timers arbejde om ugen, var den 1. januar 1996 dobbelt så høj for kvinder (22 procent) som for mænd (11 procent) inden for aldersgruppen 16-66 årige, mens den for eksempel i aldersgruppen 55-59 årige var ti gange højere for kvinder end for mænd (tabel 20). I følge Arbejdsministeriets seneste oplysninger var deltidsfrekvensen i den registerbaserede arbejdsstyrke i 1997 på 19,6 procent for kvinder og 10,4 procent for mænd.

Af familiemæssige grunde bryder kvinder også i langt højere grad end mænd kontinuiteten i arbejdslivet ved at udnytte de forskellige former for orlov og omsorgsdage, der tilbydes som led i arbejdsmarkedsløvgivningen eller i aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Spørgsmålet om orlov er behandlet i afsnit 4.5.4. og 4.5.7.

Efteruddannelse på arbejdsmarkedet

De offentlige arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), der har eksisteret siden 1960, skal sikre, at arbejdsstyrkens erhvervs kvalifikationer løbende vedligeholdes, udbygges og forbedres, så de svarer til arbejdsmarkedets behov. Uddannelsesindsatserne ses som et væsentligt instrument til blandt andet at øge produktionen og mindske strukturproblemerne for eksempel gennem opkvalificering af arbejdskraften³⁴.

AMU er opdelt i kompetencegivende uddannelser inden for forskellige brancher og erhvervsintroducerende uddannelser. I perioden 1991-1994 var det overvejende mænd, der deltog i de kompetencegivende uddannelser, idet deres gennemsnitlige andel udgjorde 65 procent. Inden for serviceerhvervene og handel og kontor var andelen af mænd samtidig steget markant med henholdsvis 9 og 10 procentpoint. På de erhvervsintroducerende uddannelser, hvor kvinderne var i overtal, steg andelen af mænd fra 32 til 37 procent i samme periode.

Arbejdsmarkedsuddannelserne omfatter også en række særligt tilrettelagte uddannelser. For de længerevarende (LAMU), de virksomhedstilpassede (VTP) og flygtningekurserne gjaldt i samme periode, at mænd var i overtal i så at sige alle aldersgrupper, mens kvinder var i overtal på den etårige uddannelse for ledige (P47) og i aldersgruppen 18-24 årige på kurser inden for voksenuddannelsespuljen.

Uligeløn

Forskellen mellem kvinders og mænds løn har i mange år været et af de alvorligste problemer inden for ligestillingsarbejdet. I 1978 fik ufaglærte kvinder i gennemsnit en løn, der svarede til 91 procent af mændenes, mens den tilsvarende procent for kvindelige funktionærer var 69. I 1992 var de ufaglærte kvinders løn faldet til 89 procent set i forhold til de ufaglærte mænds, mens de kvindelige funktionærers var steget til 73 procent set i forhold til de mandlige funktionærers løn (tabel 21).

Danmarks Statistik har ikke opgjort lønforskellen mellem kvinder og mænd på denne måde siden 1992, hvilket skyldes, at Dansk Arbejdsgiverforening er ophørt med at levere kønsopdelte statistikker. Andre af institutionens opgørelser viser dog, at forskellen mellem kvinders og mænds løn stadig er betragtelig inden for alle arbejder- og funktionærgrupper³⁵.

En opgørelse fra 1995 over månedslønnede kvinders løn set i forhold til månedslønnede mænds løn inden for kommuner, stat og det private erhvervsliv viser, at det er særlig vanskeligt for kvinder at opnå ligeløn ved privatansættelse, idet deres løn her kun udgjorde 75,7 procent af mændenes. Også inden for det statslige og især det kommunale arbejdsmarked er uligelønnen, til trods for at der er formel ligeløn inden for det offentlige, markant for kvinderne set som gruppe (tabel 22).

Pension

På pensionsområdet er der en udpræget mangel på statistik, der er egnet til at belyse pensionsforskelle mellem kvinder og mænd, men der er dog udført beregninger som viser, at kvinder i alderen 60-64 år har en gennemsnitlig indkomst i form af efterløn og pension, som udgør 90 procent af, hvad mænd i samme aldersgruppe har. Over 65 års alderen er kvinders pensionsindkomst kun 80 procent af mænds³⁶.

De vigtigste pensionstyper i en ligestillingsmæssig sammenhæng er

- *folkepensionen*, der ydes til alle på basis af alder og uanset erhvervstilknytning. Det årlige grundbeløb er ens for kvinder og mænd og var i 1998 46.812 kr. For nutidens pensionister udgør folkepensionen i gennemsnit 57 procent af grundlaget for forsørgelse, men tendensen mod øget selvfinansiering af pensioner tyder dog på, at folkepensionen i fremtiden vil dække en stadig mindre del af dette grundlag,
- *ATP*, som blev indført ved lov i 1964 og er obligatorisk for alle lønmodtagere over 16 år og med bidrag, der er afhængige af antal arbejdstimer. Der optjenes i dag også pensionsret under forskellige typer af dagpengeberettiget fravær fra arbejdsmarkedet. Mænd får gennemgående udbetalt mere i ATP end kvinder på grund af en længere tilknytning til arbejdsmarkedet,
- *arbejdsmarkedspensioner*, der, som et resultat af kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, omfatter en stadigt stigende del af arbejdsstyrken og kan være udformet, således at den ikke blot alderssikrer, men også dækker ved invaliditet samt ægtefælle og børn ved sikringstagerens død. Det forventes, at 85-95 procent af fremtidens pensionister vil få suppleret deres folkepension med en arbejdsmarkedspensionsordning. Et af de største, ligestillingsmæssige problemer er forskellen mellem kønnene i pensionsudbetalingerne, hvor mænd i 1995 modtog gennemsnitligt 98.800 kr. om året, mens kvinder kun modtog 67.400 kr.³⁷,
- *individuelle pensionsordninger*, som i modsætning til de øvrige ordninger hviler helt på den enkeltes eget initiativ og især benyttes af selvstændige og andre personer uden arbejdsmarkedspensioner. Der er i de senere år sket en voldsom stigning i indbetalingerne til disse ordninger, især til kapitalpension. Størrelsen af bidraget bestemmes af den enkelte og kan efter bestemte regler fratrækkes i indkomsten.

I mange tilfælde skyldes forskellen i pensionsudbetalinger til kvinder og mænd det helt specielle, aktuarmæssige beregningsgrundlag, som benyttes i forbindelse med mange arbejdsmarkedspensioner. Når ydelserne for alders-, invalide-, ægtefælle- og børnepension skal afgøres, baseres beregningen af pensionsudbetalingerne på længden af mandeliv i forhold til kvindeliv. Da kvinder fortsat i gennemsnit har en længere levetid end mænd, vil den månedlige udbetaling af alderspension til kvinder være væsentlig mindre end den til mænd, selvom begge parter har indbetalt lige meget til pensionsordningen. Hvis der således alene er tale om alderspension, får en mand, alt andet lige, omkring 25 procent mere i pension om måneden end en kvinde³⁸.

32. Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt 1997*.

33. Hanne Moltke, Peter Jayaswal og Anne Sjøberg: *De usynlige kvinder. En undersøgelse af medarbejdende ægtefæller*, Håndværksrådet 1997.

34. *Arbejdsmarkeduddannelserne. De kompetencegivende og erhvervsintroducerende uddannelser*, Arbejdsmarkedstyrelsen, november 1995.

35. *Statistisk Årbog 1997*, Danmarks Statistik.

36. Kilder til dette afsnit er *Kvinder & Mænd*, Arbejdsmarkedstyrelsen, Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet 1995, *Pensionsopsparingens udbredelse og dækning*, Finansministeriet, juni 1995, *Pension lige nu og fremover*, Ligestillingsrådet, 1998, samt oversigter fra Danmarks Statistik.

37. *Indkomster og formuer*, Danmarks Statistik, 1995.

38. Sanne Udsen: "Kvinder og pension". *Kvindens hvem, hvad, hvor*, 1996.

4.4.2. Initiativer vedrørende ligeløn

I Danmark er løn- og arbejdsbetingelser nedfældet i kollektive eller individuelle overenskomster, som almindeligvis gælder for begge køn, ligesom det ved lov er bestemt, at enhver arbejdsgiver skal yde mænd og kvinder lige løn, herunder lige lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi.

Ligelønsloven

Retstilstanden på ligelønsområdet har været i stadig udvikling i de senere årtier. I 1960 ratificerede Danmark ILOs konvention om ligeløn, og med Danmarks indtræden i EF i 1972 blev Romtraktatens artikel 119 om ligeløn aktuel. I 1973 indførtes ligelønsprincippet i overenskomsterne. Efter EFs ligelønsdirektiv i 1975 blev *Lov om lige løn til mænd og kvinder* vedtaget i 1976. Den er blevet ændret i 1986 og 1989 samt igen ved lov nr. 374 af 20. maj 1992 (jf. afsnit 2.3.2.) i overensstemmelse med de erfaringer, der er indvundet ikke mindst gennem principielt vigtige afgørelser ved EF-domstolen.

I begyndelsen blev *Ligelønsloven* kun sjældent brugt, men fra midten af 1980'erne ændrede situationen sig, idet nogle kvindedominerede fagforeninger benyttede sig af dens bestemmelser og af EFs regelsæt om ligeløn i bestræbelserne for at skaffe deres medlemmer retmæssige lønforhold. Et par eksempler herpå er Rummler- og Danfoss-sagerne, der blev anlagt ved EF-domstolen, og som førte til en klargørelse af principper om fleksibilitet, kvalifikationsvurdering, faglig uddannelse, anciennitet og vurdering af arbejdets værdi. (For detaljer om disse sager henvises til Ligestillingsrådets årsberetning fra 1991).

Ligestillingsrådet kan i følge lovens § 5 a, stk. 1 og 2 af egen drift eller efter anmodning undersøge ligelønsforhold og har en udvidet adgang til at indhente oplysninger fra parterne til brug for sagen. Rådet har dog ikke de nødvendige redskaber til at foretage bevisbedømmelse, og dets udtalelser er ikke bindende, men kan danne grundlag for indgåelse af forlig eller for, at parterne indbringer sagen for faglig voldgift eller for domstolene. Ligelønssagerne er af meget vanskelig karakter, og behandlingen af dem tager i gennemsnit fire år. De fleste afgøres ved faglig voldgift.

Ligestillingsrådet har i perioden 1990-1997 afgivet udtalelser i 21 ligelønssager, vekslende med 1-5 sager om året. Derudover har Rådets sekretariat modtaget et større antal henvendelser om ligeløn. Alle de sager, Ligestillingsrådet har behandlet inden for ligelønsområdet, har drejet sig om, hvorvidt kvinder har fået mindre i løn end deres mandlige kolleger for samme arbejde eller for arbejde af samme værdi.

Nordisk Ministerråds ligelønprojekt

I perioden 1991-1994 gennemførtes et nordisk formidlingsprojekt om ligeløn som led i Handlingsplanen for det nordiske ligestillingsamarbejde og Nordisk Ministerråds økonomiske handlingsplan. Projektets organisering og idegrundlag blev udformet forskelligt i de fem nordiske lande, men den indsamlede viden blev drøftet på fællesnordiske møder og offentliggjort i en række hæfter.

Ved projektets afslutning i 1994 blev det blandt andet anbefalet, at ligeløn fortsat skulle være på dagsordenen for det ligestillingspolitiske arbejde i Nordisk Ministerråd, at integrering af temaet i andre fagområder var vigtig, og at projektets erfaringer med at kombinere forskning og information var relevante i fremtidigt ligestillingsarbejde.

Ligestillingsrådets ligelønsprojekter

Ligestillingsrådet, som var ansvarlig for den danske del af det nordiske ligelønsprojekt, satte fokus på tre hovedområder:

- *løndannelsesprocessen* med det formål at vurdere, hvorvidt der forekom forskelsbehandling af det ene køn på bekostning af det andet,
- *juridisk behandling af konkrete ligelønssager* med henblik på blandt andet at udvikle kriterier for, hvad der er arbejde af samme værdi, og vurdere, i hvor stort et omfang Ligelønsloven overholdes på arbejdsmarkedet,
- *ligelønsstatistik* med henblik på at udvikle en beregningsmetode, en såkaldt korrektionsmodel, som skulle korrigere for strukturelle forskelle mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet og muliggøre, at der kunne drages sammenligninger mellem kvinders og mænds lønninger.

Undersøgelserne på disse tre områder har ført til udgivelse af en række publikationer, som blandt andre har ligget til grund for drøftelserne af ligelønsproblemerne i Udvalget (jf. afsnit 4.4.3.). For statistikdelens vedkommende er arbejdet gennemført i et samarbejde mellem Ligestillingsrådet, Arbejdsministeriet og Danmarks Statistik og afsluttet i 1995 med publikationen *Kvinder & Mænd*, som ud fra tilgængelig statistik belyser ligheder og uligheder mellem kønnene i Danmark.

Inden for rammerne af en bevilling, som Ligestillingsrådet modtog fra Arbejdsministeriet i 1992 til at finansiere udvikling af ligelønsstatistiske metoder, indledtes i 1997 et ph.d.-projekt med henblik på udvikling af den ovennævnte korrektionsmodel.

Arbejdsministeriet har i samråd med Ligestillingsrådet indledt et nyt projekt med Socialforskningsinstituttet, der skal afdække udvalgte faktoreres betydning for lønforskelle mellem kvinder og mænd samt opføre den eventuelt forklarede forskel særskilt for forskellige kategorier af beskæftigede lønmodtagere.

Et EU-initiativ

Ligelønsprincippet er som tidligere nævnt forankret i fællesskabsretten og mere detaljeret udformet i EF-ligelønsdirektivet fra 1975. Som en opfølgning heraf har EU-Kommissionen i 1996 udgivet en publikation *Regler for god praksis i forbindelse med sikring af lige løn for arbejde af samme værdi til mænd og kvinder på arbejdspladsen* med det formål at fremme en ligebehandlende aflønning af kvinder og mænd, men også for at sikre, at alles kvalifikationer og bidrag til økonomien bliver behørigt anerkendt. Regelsættet er udviklet i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

4.4.3. Nogle hovedtemaer vedrørende køn og løn

Interessen for sammenhængen mellem køn og løn har ikke blot været i fokus hos Ligestillingsrådet. Emnet har også ansporet til studier både på arbejdstager- og arbejdsgiverside, ligesom arbejdsmarkedsforskere nu inddrager det i deres arbejde³⁹. Udvalget har især interesseret sig for tre aspekter i det foreliggende materiale, nemlig forskernes forklaringer på den uligeløn, der fortsat eksisterer mellem kønnene, spørgsmålet om vurdering af arbejdsområder, jobfunktioner og kvalifikationer samt den decentrale lønfastsættelses betydning for ligeløn.

Forklaringer på lønforskelle

Uddannelsesretning og -længde, stillingsstruktur og erhvervs erfaring eller anciennitet nævnes typisk som de væsentligste faktorer, når forskellen mellem kvinders og mænds løn skal forklares. Nogle forskere anfører dog, at disse faktorer kun udgør en lille del af forklaringen, for eksempel fordi unge kvinder i dag har en lige så god uddannelse bag sig som mændene, når de kommer ud på arbejdsmarkedet, ligesom de nu tager fuldtidsjob i samme omfang som deres mandlige kolleger.

En gruppe af forklaringer på lønforskellen knytter sig til lønstrukturen og findes i undersøgelser, der er gennemført over lønudviklingen i den offentlige sektor, lønspredningen, særlige tillæg samt jobvurdering og decentralisering af lønfastsættelsen. De to sidstnævnte emner vil blive gennemgået særskilt senere, mens det om de øvrige og på grundlag af forskerudsagn kort kan konstateres:

- *den offentlige sektor*, hvor flere kvinder end mænd er ansat, har generelt et lavere lønniveau end det private erhvervsliv, blandt andet fordi der i de seneste tiår har været ført en stram indkomst- og beskæftigelsespolitik inden for det offentlige, mens der samtidig har været en kraftig vækst i løndannelsen i den private sektor,
- *lønsprædningen* i samfundet som helhed har betydning, fordi kvinder er placeret blandt de lavest lønnede inden for de enkelte stillingskategorier og har sværere ved at bevæge sig opad i lønhierarkiet end mænd.
- *løntillæg og bonus* gives oftere til mænd end til kvinder, fordi de forskellige former for supplerende løn og tillæg først og fremmest findes på de mandsdominerede arbejdsområder.

Andre forklaringer på en manglende ligeløn fokuserer på *kønsopdelingen* på arbejdsmarkedet, hvor de kvindedominerede fagområder generelt er lavtlønnede på alle stillingsniveauer. Ligeledes ses kønsopdelingen som betydningsfuld i forhandlingssituationer, hvor de mandsdominerede fagforeninger synes at være bedre til at opnå gode overenskomster end de kvindedominerede fagforeninger, samt i udviklingen i arbejdsløsheden, hvor kvindernes ledighedsprocent systematisk har været højere end mændenes.

Nogle forklaringer beskæftiger sig især med *kønsforestillinger* og ser familiesituationen som en væsentlig årsag til lønforskellen mellem kvinder og mænd. Kvinders position forringes generelt i lønforhandlinger, fordi arbejdsgivere forventer, at kvinder er mere ustabil arbejdskraft end mænd på grund af fravær under graviditeter og efter fødsler, eller fordi de oftere end mænd benytter sig af børnepasningsloven.

I følge Højgaard gør de nævnte årsager sig alle gældende i større eller mindre grad inden for forskellige erhverv og stillingstyper, og der kan ikke peges på en enkelt faktor, som har størst betydning i forbindelse med en forklaring af forskellen mellem kvinders og mænds løn. Derimod anføres det, at det er tilstedeværelsen af et differentieret lønsystem kombineret med enten en traditionsbestemt eller en nyetableret kønsarbejdsdeling og traditionsbestemte kønsforestillinger, der muliggør store lønforskelle. Det udsælgende for forekomsten, omfanget og størrelsen af forskellen mellem kvinders og mænds løn er imidlertid, hvordan disse elementer er sat sammen i virksomhedskulturen, og først og fremmest af, i hvilken grad medarbejderne har indflydelse på lønsystemet.

Det hævdes til tider, at lønforskellen vil udjævnnes med den nye generation af veluddannede og ambitiøse kvinder. Hovedkonklusionen af en nyere undersøgelse foretaget af Naur og Smith er dog, at den forholdsvis lille lønforskel, som findes mellem unge kvinder og mænd, når de indleder deres karriere på arbejdsmarkedet, øges væsentligt i løbet af de år, hvor de unge familier får børn, og at den, når kvinderne er i midten af 30'erne, er lige så stor, som den var ti år tidligere for de ældre generationer, da de var i 30'erne⁴⁰.

Arbejdsvurdering

Som nævnt ovenfor har kvinder og mænd ifølge Ligelønsloven ret til lige løn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi, og denne formulering er tæt forbundet med en vurdering af forhold som et arbejdes indhold, kravene til den, der skal udføre det, fastsættelse af værdien af ikke-identiske arbejdsopgaver for at kunne konstatere, om de er af samme værdi, samt vægtning af for eksempel kvalifikationskriterier. I loven tilføjes det da også i § 1, stk. 3, at bedømmelsen af arbejdets værdi skal ske ud fra en helhedsvurdering af kvalifikationer og andre relevante faktorer.

Loven definerer ikke begrebet *arbejde af samme værdi*, og i Danmark har det derfor været overladt til arbejdsmarkedets parter eller domstolene at afklare dets indhold i konkrete sager og i samspil med internationale fortolkninger af det, mens andre lande har arbejdet mere direkte med spørgsmålet om arbejdsvurderinger.

Ligestillingsrådets ligelønsprojekt rummede ikke udvikling og iværksættelse af forsøg med systematisk arbejdsvurdering, men en af aktiviteterne i ligelønsprojektet under Nordisk Ministerråd var udgivelse af en publikation om dette emne, hvori der blandt andet gøres rede for Danmarks internationale forpligtelser på ligelønsområdet i henhold til ILO-konventionen, Cedaw-konventionen, EF/EUs direktiver og andre vedtagelser⁴¹. Wivel gør i den forbindelse opmærksom på, at Danmark efter sin 1989-rapportering til ILO om konventionens overholdelse blev kritiseret for ikke at have indberettet om, hvordan værdien af arbejde udført af kvinder og mænd måles i praksis specielt på områder, hvor arbejdsmarkedet er kønsopdelt.

På en konference i ILO i 1990 om ligestilling i de industrialiserede lande blev det om arbejdsvurdering bemærket, at brugen af dette instrument frembyder adskillige problemer, idet vurderingsprocessen er tidskrævende og bekostelig samt i et vist omfang indebærer subjektive afgørelser. Det blev også fastslået, at hovedproblemet i at opnå ligeløn ligger i sammenligningen mellem mænds og kvinders arbejde, hvorfor der må forskes mere i principper og metoder både nationalt og internationalt. Også CEDAW har anbefalet medlemsstaterne at foretage studier, analyser og udvikling af arbejdsvurderingsmetoder baseret på kønsneutrale kriterier med henblik på at gennemføre sammenligninger af traditionelt kvindearbejde med traditionelt mandearbejde.

I de ovenfor nævnte EU-regler for god praksis i forbindelse med ligeløn indgår et afsnit om, hvorledes jobklassifikations- og indplaceringssystemer samt kvalifikationsrelaterede systemer kan anvendes af virksomheder og institutioner til at analysere deres lønordninger. Der gives også forslag til, hvorledes en eventuel kønsdiskriminering i lønstrukturere kan søges fjernet.

HK iværksatte i 1997 en søgning i den danske og internationale litteratur om ligeløn, der også identificerede publikationer om systemer til jobevaluering⁴². Af søgningen fremgår det, at det her i Danmark kun er LO, der har offentliggjort litteratur om arbejdsvurdering i form af et debatoplæg til LOs kongres i 1995. Heri omtales forskellige arbejdsvurderingsformer og løntyper med eksempler fra erhvervslivet.

Smith Jespersen påpeger i sin konklusion, at der forekommer en indbygget kønsskævhed i de fleste jobevalueringssystemer i valg eller definition af faktorer, i pointgivning, i vægtningen og/eller i selve jobbeskrivelserne. De fleste systemer favoriserer typiske mandejobs frem for kvindejobs ved for eksempel at lade fysisk styrke veje mere end omsorgskunnen, eller ved at definere olie, men ikke afføring som "smuds".

En række lande har gennem de senere år arbejdet med at udvikle metoder til at sammenligne forskellige stillingstyper på tværs af faggrænser, brancher og sektorer. I Sverige er der gennemført et udredningsarbejde om løndiskrimination og udarbejdet et system, hvor kundskabskrav, belastning eller risiko, arbejdsmiljø samt ansvar vurderes. I Norge har et arbejdsvurderingsudvalg udarbejdet en betænkning med henblik på at fremme forslag til enkel arbejdsvurdering som en metode for ligeløn, der kan anvendes i arbejdslivet. Ansvar, risiko, arbejdsmiljø og kundskaber indgår som hovedelementer, ligesom der lægges vægt på, at vurderingmetoderne foreløbig kun kan benyttes i forbindelse med stillinger hos samme arbejdsgiver.

Decentral lønfastsættelse

Udviklingen i de danske lønsystemer har i de senere år bevæget sig hen mod en større individualisering og decentralisering af lønfastsættelsen. Undersøgelser af fænomenet giver endnu ikke grundlag for entydigt at sige, om denne form er til gavn eller skade for udligningen af lønforskelle mellem kvinder og mænd, men Arbejdsministeriet har i 1998 indledt en virksomhedsundersøgelse for at kaste lys over, om især kvalifikations- og resultatløn vil ændre på lønrelationerne mellem kvinder og mænd.

En antagelse, som man ofte møder i forbindelse med diskussioner af den decentrale lønfastsættelse, er, at decentraliseringen medfører ligeløn, fordi den giver mulighed for at aflønne medarbejderne efter arbejdets værdi for virksomheden gennem at ansætte de bedst egnede ansøgere og aflønne de bedste med den højeste løn. Denne antagelse har Udvalget ikke fundet direkte underbygget, men Højgaard konkluderer i sin undersøgelse om køn og løn, at de nye lønsystemer, hvor medarbejderne lønnes individuelt efter præstationer eller kvalifikationer, ikke kan siges at skade kvinderne. Det samme anføres fra arbejdsgiverside⁴³. Desuden viser en undersøgelse fra Norge, at forskellene mellem kvinders og mænds løn er dobbelt så stor på områder med centraliserede forhandlinger som på områder, hvor lønfastsættelsen sker via decentralt forhandlede lønsystemer. Forklaringen kan være, at det er vanskeligere at diskriminere mod kvinder inden for et lokalt system, hvor forskelsbehandlingen vil være tydelig og let at spore⁴⁴.

Over for antagelsen om, at decentral løn hjælper til en udligning af lønforskelle mellem kønnene, står den kendsgerning, at der sideløbende med en tiltagende decentralisering af lønforhandlingerne, er sket en stagnation og i visse tilfælde en tilbagegang i udligningen af lønforskellene mellem kvinder og mænd. Da dette fænomen ikke længere kan forklares ud fra forskelle i uddannelse og erhvervs erfaring (jf. 4.2.1.), må de institutionelle forandringer, der har karakteriseret løndannelsesprocessen i 1980'erne, herunder decentraliseringen af lønforhandlingerne, ses som en årsag.

Kvinder har gennem årene generelt set haft sværere ved at forhandle sig frem til en lige så høj løn som mændene. Efterhånden som decentraliseringsprocessen slår igennem i alle sektorer og brancher, vil det efter nogle forskeres mening blive lige så vanskeligt for kvinderne at forhandle sig frem til personlige tillæg, der er i samme størrelsesorden som mændenes. En undersøgelse har vist, at kvindelige funktionærer på butiks- og kontorområdet, hvor de personlige tillæg i følge overenskomsten forhandles individuelt mellem den enkelte HK'er og ledelsen, fik mindre tillæg end deres mandlige kolleger, til trods for at deres uddannelse, erhvervs erfaring, arbejdsområde og jobfunktion lå på samme niveau som mændenes⁴⁵.

Der er også undersøgelser, som viser, at det afgørende ikke er, hvorvidt lønfastsættelsen er central eller decentral, men at det snarere er graden af regulering, som en given løn aftale er underlagt, der har betydning for lønforskelle mellem kønnene. Kønsopfattelsen på de enkelte virksomheder ses således som afgørende for effekten af en given løn aftale, ligesom samspelet mellem lønsystem og arbejdspladskultur bestemmer forholdet mellem køn og løn på det danske arbejdsmarked⁴⁶.

Ligestillingsrådet har i forbindelse med evalueringen af de nationale handlingsplaner for ligestilling (jf. afsnit 2.4.) undersøgt fordelingen af de puljemidler, som indførtes ved overenskomstfornyelsen i 1989 og gjorde ligelønsproblematikken aktuel også på det statslige arbejdsmarked. Konklusionen i evalueringen i 1993 var, at statsansatte kvinder og mænd gennemsnitligt betraget fik den andel af lokallønsmidlerne, der svarede til deres andel af lønsommen. Mændenes andel blev i følge Administrations- og Personaledepartementets statistikker spredt over relativt flere personer end kvindernes, hvilket medførte, at kvinderne gennemsnitligt betraget fik større tillæg end deres mandlige kolleger.

I den seneste evaluering af den tredje handlingsplan har Ligestillingsrådet om dette emne anbefalet, at institutionerne i deres personalepolitik fastsætter kriterierne for tildeling af puljerne, der i dag er delt op i lokal- og chef lønsmidler, med henblik på at afklare, hvorvidt de fungerende kriterier favoriserer det ene køn.

Finansministeriets departement har for nylig udsendt en lønstatistik for udvalgte personalegrupper i staten med henblik på at følge effekten af de nye, decentrale lønsystemer. Ligestillingsrådet har i den forbindelse gjort opmærksom på, at den pågældende statistik ikke er kønsopdelt og derfor ikke kan bruges i forbindelse med

vurderingen af ligeløn. Den lever således heller ikke op til den forpligtelse, som den danske regering påtog sig med sin anerkendelse af slutdokumentet fra FNs seneste kvindekonference (PFA), om at udarbejde kønsopdelte statistikker.

39. Hovedkilde til dette afsnit er Lis Højgaard: *Køn og Løn. En analyse af virksomhedskultur og lønforskelle mellem kvinder og mænd i fire private virksomheder*, Ligestillingsrådet 1996, samt to oplæg om ligeløn bestilt af Udvalget, Lis Højgaard: *Virksomhedskultur og lønforskel mellem mænd og kvinder* (bilag 8) og Nina Smith: *Ligeløn i Danmark?* (bilag 9), begge fra 1997. Desuden har artiklerne "Lønforskelle mellem kvinder og mænd i 1980'erne" af Maja Naur, Michael Rosholm og Nina Smith i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 3/1994 og "Lønforskel mellem kvinder og mænd" af Nina Smith i *Løn efter køn - hvorfor og hvor længe*, Ligestillingsrådet 1994, været benyttet.

40. Maja Naur og Nina Smith: "Cohort Differences in the Gender Wage Gap", *CLS working paper 96#*, Århus Universitet og Handelshøjskolen i Århus 1996.

41. Dorrit Wivel: "Arbejdsvurdering og ligeløn i Danmark" i *Løn efter fortjeneste? - et spørgsmål om vurdering*, Nordisk Ministerråd 1992.

42. Dorte Smith Jespersen: *Litteratursøgning om ligeløn*, HKs Ligestillingssekretariat og Sprog & Service, 1997.

43. Richard B. Larsen: "Decentraliseringsprocessen", *Arbejdsmarkedspolitisk Årbog*, Arbejdsministeriet 1994.

44. Lis Højgaard: "Decentralisering og lønforskelle mellem kvinder og mænd", *Arbejdsmarkedspolitisk Årbog*, Arbejdsministeriet 1994.

45. Flemming Ibsen: "Ligeløn og personlige tillæg", *Samfundøkonomen* 2/1991.

46. Lis Højgaard: "Decentralisering og lønforskelle mellem kvinder og mænd", *Arbejdsmarkedspolitisk Årbog*, Arbejdsministeriet 1994.

4.4.4. Initiativer på pensionsområdet

De ligestillingsmæssige problemer vedrørende pension er i de senere år kommet højt på dagsordenen i Ligestillingsrådets arbejde, ligesom Folketinget har vedtaget en lov, som sætter ind over for nogle af disse problemer. Både det lovforberedende arbejde og initiativer på området har medvirket til at belyse mange af de faktorer, som spiller en afgørende rolle for forskellene i udbetaling af pension til kvinder og mænd. Da problemerne på pensionsområdet er meget komplicerede og tekniske, vil Udvalget begrænse sig til at opsummere initiativerne og pege på nogle af de vigtigste, ligestillingsmæssige aspekter, som må formodes at være i fokus i de kommende år.

Ligestillingsrådets projekter

Ligestillingsrådet arrangerede i maj 1996 en konference om pensionsforhold, hvor den forskelligartede, arbejdsmæssige situation, som kvinder og mænd er underlagt, blev sat i fokus, og hvor fremtidens pensionsordninger og det kønsbaserede, aktuarmæssige beregningsgrundlag blev drøftet. Det blev på konferencen blandt andet konstateret, at der mangler kønsopdelte statistikker til belysning af kønsfordelingen i pensionsordninger, især med henblik på de kvindelige og de mandlige medlemmers pensionsopsparing. Sådanne opgørelser er en forudsætning for at kunne lokalisere problemfeltene på området.

I forbindelse med pensionskonferencen var der en livlig, offentlig debat af ligestillingsaspekterne inden for pensionsområdet blandt andet med forslag om, at det aktuarmæssige beregningsgrundlag erstattes med et såkaldt unisex- eller fælleskønsgrundlag, der bygger på et solidarisk princip, hvor der sker en udligning af individuelle forskelle og risici i forhold til medlemmernes forsikringsbegivenheder. En del pensionskasser og stort set alle pensionselskaber, der står for de kollektive arbejdsmarkedspensioner, er gået over til dette beregningsgrundlag.

Konferencen er fulgt op med Rådets udgivelse i maj 1998 af en publikation *Pension lige nu og fremover. Hvidbog om kvinders og mænds erhvervstilknyttede pensionsforhold*, som afdækker pensionsmønstret i Danmark med fokus på kønsperspektivet. Nogle af bogens synspunkter på ligestillingsproblemer på pensionsområdet er gengivet nedenfor.

Lovgivning

Fra politisk hold har der i sidste halvdel af 1990'erne vist sig en stigende opmærksomhed over for de fordelingsmæssige problemer, som ændringerne i pensionssystemet fra de skattefinansierede til de kollektive og individuelle ordninger har medført (jf. afsnit 4.4.1), samt over for risikoen for en øget forarming af ældre kvinder, som handlingsplanen fra Beijing blandt andet satte fokus på. Hertil kommer, at EU-direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder i de erhvervstilknyttede sikringsordninger blev ændret og skærpet i 1996.

Folketinget vedtog den 17. februar 1998 *Lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger*. Det indebærer, at disse ordninger ikke må indeholde bestemmelser, hvorefter der finder forskelsbehandling sted på grundlag af køn med hensyn til fastsættelse og beregning af bidrag og ydelser.

Nogle tilbageværende ligestillingsproblemer

Den nye pensionslov sikrer, at der vil blive udbetalt ens ydelser til kvinder og mænd fra de sikringsordninger, som er omfattet af loven. Et problem er dog, at loven først får fuld virkning på pensionsydelse fra omkring år 2040, fordi det ændrede beregningsgrundlag kun skal anvendes på nye medlemmer.

Et andet problem er i følge hvidbogen, at loven undtager de valgfrie elementer i ydelsesmønsteret, der efterhånden kan udgøre store dele af den enkeltes pensionsopsparing. Hvis ønsket er, at der skal udbetales ens pensionsydelser til kvinder og mænd, må ydelsesmønsteret være ensartet. Valgfriheden kunne så sikres ved frivillige, supplerende lønmodtagerbidrag.

Hvidbogen peger også på det forhold, at fælleskønsgrundlaget kun sikrer ligestilling mellem kvinder og mænd inden for samme pensionsordning, men ikke generelt. Der vil således kunne vedblive at være store forskelle i pensionsydelserne fra den ene ordning til den anden alene på grund af ordningernes kønssammensætning. I bogen peges der på, at oprettelse af en fælles pensionsordning med alle arbejdstagere som medlemmer kunne være et alternativ hertil.

Ligestillingsrådet udtalte i forbindelse med en høring af det ovennævnte lovforslag, at dets sikring af ens ydelser til kvinder og mænd ville være et skridt på vejen mod øget lighed. Rådet pointerede dog samtidig, at pensionsforskellene mellem kvinder og mænd ikke blot skyldes den kønsskæve, beregningsmæssige effekt, men også at kvinder har en lavere gennemsnitsløn, oftere er på deltid samt har en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet blandt andet på grund af barsel og derfor har en langt lavere livsindkomst end mænd og som følge deraf også dårligere pensionsforhold.

Reglerne for deling af pensionsordninger ved separation og skilsmisse er aktuelle i den offentlige debat og har været det i de seneste år, idet kapital- og ratepensioner, men ikke pensionsordninger med løbende ydelser, der er etableret i tilknytning til erhverv, indgår i bodelingen. Dette kan betyde, at den ene af parterne kan få lov at beholde sin pension, mens den anden skal dele sin pension med ægtefællen, også selvom den er oprettet før ægteskabets indgåelse, og dermed bliver dårligere stillet i sin alderdom.

Ligeledes er der forskellige regler for ægtefællepensioner inden for og uden for ansættelsesforhold, hvilket betyder, at der ikke er reel ligestilling på dette område. Udvalget er ikke gået i detaljer med dette spørgsmål, idet der under Justitsministeriet er nedsat et udvalg til at behandle det.

4.4.5. Arbejdsformidlingens ligestillingskonsulenter

I 1981 blev der af arbejdsministeren etableret 14 stillinger som ligestillingskonsulent i tilknytning til de regionale Arbejdsmarkedsråd. I dag er der ansat i alt 29 ligestillings-konsulenter, der hver især er en integreret del af de enkelte regioners organisation. Mål og prioriteringer for deres arbejde fastlægges af de regionale arbejdsmarkedsråd, og konsulenternes konkrete arbejde støttes af en særlig ligestillingsenhed i Arbejdsmarkedsstyrelsen, der skal sikre erfaringsudveksling, beskrive indsatsområder og udarbejde materiale til inspiration for arbejdet på lokalt niveau⁴⁷.

Arbejdsopgaver

Konsulentarbejdet foregår inden for rammerne af den generelle, arbejdsmarkedspolitiske indsats, der både kan variere fra den ene region til den anden og over tid. Arbejdets konkrete indhold vil derfor være forskelligt og afhænge af, hvilke opgaver der arbejdsmarkedspolitisk prioriteres højest både regionalt og på landsplan.

Ligestillingskonsulenternes arbejde dækker både opgaver på det lokale arbejdsmarked og internt i Arbejdsformidlingen (AF), og disse hverv skal udføres i samarbejde med andre, lokale aktører og AF-systemets øvrige medarbejdere. Nogle af de vigtigste opgaver for konsulenterne er at følge udviklingen på det lokale arbejdsmarked med hensyn til ligestilling samt kvinders og mænds beskæftigelse og at arbejde for, at AF yder en sammenhængende indsats for ændring af det kønsopdelte arbejdsmarked. Desuden skal de informere, rådgive og vejlede det øvrige AF-personale om ligestilling samt udvikle og afprøve nye metoder.

Aktuelle indsatsområder og aktiviteter

Der er fra centralt hold fastlagt fire, særlige indsatsområder med følgende målsætninger:

- AF skal i samarbejde med private og offentlige virksomheder bidrage til et mere fleksibelt arbejdsmarked gennem nedbrydelse af kønsbestemte barrierer for rekruttering, forfremmelse, mobilitet m.v.,
- AF skal arbejde på at nedbringe kvinders større langtidsløshed,

- AF skal fremme arbejds- og uddannelsessøgendes muligheder for tilknytning til arbejdsmarkedet gennem tilvejebringelse af tilbud, der er tilpasset såvel mænds som kvinders særlige behov,
- AF skal overvåge det regionale arbejdsmarked med henblik på at indsamle og formidle viden om mænds og kvinders beskæftigelsesforhold og de ligestillingsmæssige konsekvenser af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.

Blandt de vigtigste aktiviteter kan nævnes intern uddannelse i AF med henblik på integration af ligestillingsarbejdet, dækning af kønsspecifikke uddannelsesbehov, vejledning af udvalgte målgrupper, udvikling af jobrotationsprojekter, forsøg med rekruttering af kvinder til mandsdominerede fag og mænd til kvindedominerede fag samt forebyggelse af flaskehalse på arbejdsmarkedet. Mere detaljeret information om indsatsen på kvinde- og mandefagsområdet vil blive behandlet nedenfor (afsnit 4.4.6.).

Udviklingstendenser

Arbejdsmarkedsstyrelsens egen vurdering af ordningen med ligestillingskonsulenter er, at den har udviklet sig fra at være en specialopgave til at være et integreret led i den arbejdsmarkedspolitiske indsats, hvilket blandt andet ses af, at ligestillingsarbejdet i stigende omfang varetages som en vekselvirkning mellem drifts- og projektorienterede opgaver. Også tankegangen bag ligestillingskonsulenternes arbejde har i årenes løb ændret sig fra en interesse udelukkende for kvinders situation til en optagethed af arbejdspladsens dynamik og forståelse for, at indsatsen for ligestilling vedrører både kvinder og mænd.

47. Notat om ligestillingskonsulenternes arbejde i Arbejdsformidlingen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, 31. oktober 1997.

4.4.6. Forsøg på opbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked

Opbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked har været et centralt emne både i det fællesnordiske og det nationale ligestillingsarbejde i de seneste 15-20 år. I begyndelsen drejede indsatserne sig hovedsageligt om at få kvinder ind i mandefag, men i dag har interessen bredt sig til også at søge at få mænd ind i kvindefag og til at afprøve fordelene ved kønsblandede projekter.

BRYT-projektet

I 1985 iværksatte Nordisk Ministerråd det fællesnordiske BRYT-projekt for en fireårig periode. Projektets formål var at udvikle og afprøve metoder til nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked gennem forsøgsvirksomhed i udvalgte, lokale områder i de fem nordiske lande gennem en indsats over for både uddannelsessystemet som arbejdslivet⁴⁸. For BRYT-projektets indsats på uddannelsesområdet henvises til afsnit 4.2.6.

I Danmark blev projektet indledt i 1987 med en stor undersøgelse om færdiguddannede kvinder i mandefag på erhvervsgymnasialt niveau for at belyse forskellige aspekter af den såkaldte mandefagsstrategi. Undersøgelsen, der blev finansieret af Ligestillingsrådet, Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet, Nordisk Ministerråd og Socialforskningsinstituttet og gennemført af sidstnævnte institution, viste, at der i perioden 1975-1985 kom en del kvinder ind i en lang række mandefag inden for levnedsmiddel- og jordbrugsfag samt de grafiske fag, mens stigningen i kvindernes deltagelse på bygge- og anlægsområdet samt inden for jern- og metalfagene var beskedent.

Nogle af hovedkonklusionerne var, at

- kvinder, der stadig arbejdede inden for de pågældende mandefag, havde relativt gode job, hvor løn, arbejdstid og jobindhold lignede mændenes mere, end de adskilte sig fra dem,
- kvinder i mandefag havde større registreret arbejdsløshed end deres mandlige kolleger,
- kvinder i mandefag langt sjældnere arbejdede på deltid end kvinder på det øvrige arbejdsmarked,
- kvindernes gennemsnitlige timeløn var 5-10 procent mindre end mændenes, muligvis på grund af forskelligt valg af enkeltfag samt mændenes bedre placering i overordnede stillinger,
- kvinder i mandefag klarede sig bedre end kvinder i kvindefag med hensyn til videreuddannelse og advancement,
- mandefagsstrategien set som en beskæftigelsesstrategi var en fiasko, idet de kvindedominerede fag ved projektets afslutning stadig var beskæftigelsesfag for kvinder,
- mandefagsstrategien set som en ligestillingsstrategi i højere grad var en succes, idet det lykkedes for kvinder at komme ind på de mandsdominerede områder og få fordel af det, hvis de blev der.

Efter BRYT-projektet har mandefagsstrategien været udsat for stærk kritik, fordi prisen for, at nogle kvinder har fået del i mandejobbenes goder, har været, at andre kvinder har måttet betale for fejluddannelse til arbejdsløshed eller har måttet forlade arbejdet, for eksempel fordi de fandt de traditionelle mandearbejdspladsers normer og regler uforenelige med at have børn.

Forskere og medarbejdere på BRYT-projektet har derimod anvist en vej for det videre arbejde med strategien, idet deres anbefalinger gik på, at hovedvægten i arbejdet i fremtiden skulle ligge på at fjerne barriererne for kvinderne på arbejdspladserne blandt andet ved indsatser, der skaber bedre sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv (jf. afsnit 4.5.).

Eksempler på Arbejdsmarkedsstyrelsens projekter

Arbejdsmarkedsstyrelsen forsøgte i begyndelsen af 1990'erne gennem Arbejdsformidlingen og dens ligestillingskonsulenter at nedbryde det kønsopdelte arbejdsmarked ved at udvikle særlige introduktionskurser for og oplæring på forsøgsbasis af kvinder i traditionelle mandefag, men det viste sig vanskeligt at ændre kvinders holdning og få dem til at fravælge kvindefagene. Der har også været holdt en konference, der beskæftigede sig med, hvordan mænd kunne formås til at vælge fag inden for den sociale sektor. Endvidere er der med støtte fra en central pulje gennemført en række jobrotationsprojekter for at give en virksomheds medarbejdere mere varierede kvalifikationer og større viden om arbejdsprocesserne. Målet med rotationsmodellen er blandt andet at sprede kvinders faglige valg, at få dem til at indhente deres uddannelsesmæssige efterslæb og at øge mobiliteten på arbejdsmarkedet for at skabe arbejdspladser til ledige.

På AMU-centrene er der i perioden 1990-92 udviklet erhvervsfaglige kurser af kortere eller længere varighed, som er målrettet mod særlige deltagergrupper som for eksempel ufaglærte, arbejdsløse kvinder. Efter en række forsøgsprojekter, hvor træningen blev givet specielt til kvinder, er der oprettet et etårigt kursus for ledige, P47, som skal styrke deltagernes fleksibilitet, autonomi og problemløsningskapacitet. Kurset er åbent for både kvinder og mænd, men kvinderne er i overalt blandt deltagerne. En senere udvidelse af området til også at dække ansatte i den offentlige sektor har betydet, at flere kvinder med svag uddannelsesbaggrund har fået mulighed for opkvalificering gennem arbejdsmarkedsuddannelserne.

Mens initiativerne til nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked i begyndelsen især var rettet mod kvinder og ufaglærte, er de efter det økonomiske opsving i midten af 1990'erne blevet mere differentierede. Inden for AF arbejder ligestillingskonsulenterne i dag med at skabe muligheder for både kvinder og mænd for at krydse grænserne på det kønsopdelte arbejdsmarked⁴⁹. Forskellige steder i landet gøres der for eksempel forsøg med

- *kvinder i mandefag* med et praksisbetonet introduktionskursus til udvalgte håndværksfag, hvor en opfølgende undersøgelse har vist, at flere af deltagerne er gået videre med at få en håndværkeruddannelse,
- *mænd i kvindefag* med en målrettet indsats for at få flere mandlige pædagoger i daginstitutionerne og skabe en afbalanceret kønssammensætning på den lokale pædagoguddannelse i år 2005,
- *kønsblandede projekter* inden for træfagernes byggeuddannelse, hvor det har vist sig, at kvinder og mænd har værdifulde ressourcer at tilføre hinanden i et håndværksfag.

Erfaringerne fra forsøgsprojekterne viser i følge Petersen blandt andet, at vilkårene for kvinders og mænds adgang til hinandens arbejdsmarkeder stadig er meget forskellige. Forberedende projekter for kvinder udspringer primært af kvinders overledighed og flaskehalsproblemer i typiske mandefag, bygger på strategier for beskæftigelse og styres af arbejdsmarkedets betingelser, som kvinderne må tilpasse sig. Uddannelsen af kvinderne følges dog ikke i tilstrækkelig grad op af virksomhederne, idet langt fra alle kvinder, som gennemfører kurserne, senere går videre med uddannelse eller finder beskæftigelse i mandefag.

Projekter for at få mænd ind i kvindefag tager langt oftere udgangspunkt i kønsarbejdsdelingen på arbejdsmarkedet, bygger på en ligestillingsstrategi og forudsætter, at kvindefagene tilpasser sig mændenes krav. Sådanne projekter mødes med stor velvilje og opmærksomhed fra offentligt hold, og der er rift om de mandlige ansøgere til trods for, at de oftest fortrækker kvindelige ansøgere til stillinger i typiske kvindefag.

Problemerne i forbindelse med nedbrydningen af det kønsopdelte arbejdsmarked findes stadigvæk på det principielle plan, men ligger også fortsat i virksomhedernes rekrutteringsmønstre, der kan være ret lukkede og derfor vanskelige for kvinder at trænge igennem. Kvinder betragtes også fortsat i mange tilfælde som arbejdskraftreserve og vurderes ikke i tilstrækkelig grad på deres kvalifikationer.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har samlet en lang række erfaringer med indsatser for at bryde det kønsopdelte arbejdsmarked som ovennævnte i publikationen *Brydninger. Perspektiver på det kønsopdelte arbejdsmarked* (jf. seneste fodnote). Blandt mange andre ligestillingsrelevante iagttagelser peges der i bogens indledning på, at forklaringsmodellerne for den manglende kønsligestilling på arbejdsmarkedet er blevet mere differentierede, men at det stadig drejer sig om magt og om, at mænd nødvendigvis må afgive privilegier til kvinder, hvis ligestillingen skal opnås. Endvidere peges der på det forhold, at parterne i ligestillingsarbejdet langt fra altid er kvinder over for mænd, idet alder og generationer også spiller en stor rolle. Unge kvinder og unge mænd har på mange felter flere fælles interesser end med henholdsvis de ældre kvinder og de ældre mænd ikke mindst i spørgsmålet om sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv.

Selvstændigt erhvervsdrivende og medarbejdende ægtefæller

Håndværksrådet holdt i 1997 i samarbejde med andre institutioner og organisationer, herunder Ligestillingsrådet, en konference om kategorierne *selvstændigt erhvervsdrivende*, hvor mændene er i overtal, og *medarbejdende ægtefæller*, hvor kvinderne er i overtal. På konferencen blev der identificeret en række problemer for kvindelige iværksættere og erhvervsdrivende og foreslået, at der på nationalt og europæisk niveau arbejdes med at lempe kvinders lånemuligheder på det traditionelle, finansielle lånemarked, at etablere særskilt lånegaranti samt specielle bevillinger forbeholdt kvinder, og at oprette kurser og netværk for kvindelige iværksættere og selvstændige.

For de medarbejdende ægtefæller har de ligestillingsmæssige problemer været af en lidt anden karakter. Regler og lovgivning for denne kategori af lønmodtagere har i princippet været kønsneutrale, men givet store vanskeligheder for mange kvinder med hensyn til retten til dagpenge og efterløn i tilfælde af afskedigelse, fordi de ikke havde status som lønmodtagere. Der har været en omfattende debat om, hvorvidt de danske regler strider mod EUs ligebehandlingsdirektiv, som blandt andet foreskriver, at der ikke må forekomme forskelsbehandling under henvisning til ægteskabelig status eller familiemæssig stilling.

Folketinget vedtog derfor i december 1997 *Lov om ændring af kildeskatteloven m.v.*, som giver ægtefæller mulighed for at anmode skattemyndighederne om, inden for visse økonomiske rammer, at måtte fordele over- eller underskud fra deres fælles virksomhed. Som et alternativ til disse regler kan ægtefæller i følge den nye lov indgå en lønftale, som indebærer, at de i skattemæssig henseende har de rettigheder og forpligtelser, der ellers knytter sig til at have status som arbejdsgiver og lønmodtager.

48. BRYT NYTT. *Nyt fra det nordiske BRYT-projekt*, Skandinavisk udgave, november 1989.

49. Inge Vibeke Petersen: "Kvinder og mænd i utraditionelle erhverv - erfaringer fra ligestillingsprojekter i arbejdsformidlingen" i *Brydninger. Perspektiver på det kønsopdelte arbejdsmarked*, Arbejdsmarkedsstyrelsen 1997.

4.4.7. Opkvalificering og arbejdsudvikling

Ud over de tidligere nævnte AMU-kurser har der fra det offentlige side været gjort en særlig indsats for opkvalificering af kontormedarbejdere, mens spørgsmålet om det udviklende arbejde primært er foregået i fagforeningsregi og i virksomhederne og derefter blevet et princip også på offentlige arbejdspladser.

Opkvalificering af kontormedarbejdere i staten

I slutningen af 1980'erne betød moderniseringsplaner, nedskæringer og ansættelsesstop i kombination med indførelsen af ny teknologi store ændringer på den enkelte arbejdsplads og krævede en omorganisering af arbejdet. For eksempel faldt en del af det traditionelle skrivearbejde bort, fordi der i stadig højere grad blev stillet krav til de akademiske medarbejdere om selv at skrive på computer.

I et forsøg på at udnytte de eksisterende ressourcer bedre blev der i den første nationale handlingsplan formuleret en henstilling om at prioritere opkvalificering af statens kontorfunktionærgruppe, hvor kvinderne udgjorde omkring 90 procent af de ansatte. Ligestillingsrådets evaluering i 1990 viste, at der i alle ministerier og styrelser mere eller mindre systematisk var lagt vægt på at give alle kontorfunktionærer efteruddannelse. Det var imidlertid kun få steder lykkedes at overføre mere kvalificeret arbejde til denne store gruppe medarbejdere med uudnyttede ressourcer.

Også i den anden nationale handlingsplan var denne opkvalificering et særligt prioriteret område, og den efterfølgende evaluering i 1993 viste, at nogle statslige institutioner havde afskaffet kontormedarbejderbegrebet og gjort alle til sagsbehandlere. I en del ministerier var disse medarbejdere blevet opkvalificeret til overassistentniveau eller højere. Der var i perioden også udviklet obligatoriske efteruddannelsesprogrammer, særlige kvalificeringsprojekter og rokeringsordninger. Initiativerne gav Ligestillingsrådet anledning til at konkludere, at indsatsområdet *opkvalificering af kontorfunktionærgruppen* i 1993 indgik i næsten alle de statslige arbejdspladsers udviklingsplaner og var så forankret i alle ministerier, at det ikke længere var nødvendigt at have det som et særligt prioriteret område i handlingsplanen.

Det udviklende arbejde

Forandringsprocesser på globalt plan, i samfundet og i produktionsforholdene har betydet, at udvikling af arbejdet er blevet et centralt emne i arbejdslivet. Fagbevægelsen har formuleret en strategi *det udviklende arbejde*, der bygger på det mandlige, faglærte industriarbejde og rummer nogle forestillinger om, hvad det ideale arbejde og det gode samfund er. I virksomhederne tager det udviklende arbejde udgangspunkt i virksomheden eller organisationen og rummer et opbrud med hidtidige normer, værdier, vaner og traditioner med det formål at øge produktiviteten⁵⁰.

Korremann har i sin diskussion af det udviklende arbejde lagt vægt på kønsperspektivet, men understreger dog indledningsvis, at der er et betydeligt behov for at få flere undersøgelser end de få eksisterende eller igangværende, der inddrager kønnet og kønsarbejdsdelingens betydning i forbindelse med udviklingsstrategien. Der peges også på, at fagforeningernes strategi har medført en tendens til at se en bestemt type arbejde, nemlig det varierede og ansvarsfulde, og en bestemt type organisation af arbejdet, nemlig selvstyrende grupper som *det rigtige*, når man taler om det udviklende arbejde. Set i et kønsperspektiv kan denne udlægning af strategien imidlertid give store problemer, hvis den overføres til for eksempel omsorgs- eller servicearbejde, som er typiske kvindeområder. Her vil både jobrotation og selvstyrende grupper kunne være uhensigtsmæssige instrumenter og måske endog skade de kvaliteter, som dette arbejde har, såsom helhed, variation, meningsfuldhed og selvstændighed.

En anden kønsmæssig slagside ved strategien kan være, at den bygger på en opfattelse af, at arbejdet er det vigtigste i livet. Deltagelse i familielivet og det politiske liv forventes således at have lavere prioritet, hvilket vil medføre forskellige konsekvenser for kvinder og mænd, - et forhold, som vil blive mere indgående behandlet i afsnit 4.5. I sin konklusion peger Korremann på, at udvikling af arbejdet alt for let kan gå hen og blive arbejdets dominans over det øvrige liv og dermed et større problem for kvinderne end for mændene, så længe kvinderne har ansvaret for den største del af arbejdet i hjemmet. Det er derfor vigtigt at gøre sig klart, hvad det er der skal opnås med det udviklende arbejde, hvem der skal være i centrum for strategien, og hvilke konsekvenser der vil være på samfunds-, virksomheds- og individuelt niveau.

50. Grete Korremann: "Mulighed eller problem? - Udvikling af arbejdet set i et kønsperspektiv" i *Brydninger. Perspektiver på det kønsopdelte arbejdsmarked*, Arbejdsmarkedsstyrelsen 1997.

4.5. Sammenhæng mellem familieliv og arbejdsliv

Siden gifte kvinder for alvor begyndte at søge ud på arbejdsmarkedet i slutningen af 1960'erne, har de, i lighed med enlige, kvindelige forsørgere, haft hovedansvaret for at få familielivet til at passe sammen med det eksisterende arbejdsmarked. I begyndelsen var den generelle opfattelse, at det var kvinderne, som måtte være ansvarlige for familiens omsorgsbehov og fleksible i forhold til det ulønnede arbejde i hjemmet samt bøde for indsatsen med en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, mens mændene måtte opretholde deres lønnede position på arbejdspladsen, være loyale over for dens krav og hente friske kræfter i hjemmet til det.

Med den første, nationale handlingsplan for ligestilling i 1987 blev der fra statens side sat fokus på dette problem ved at vælge *harmoniseringen af arbejdsliv og familieliv* som et særligt indsatsområde for det offentlige ligestillingsarbejde. Hermed blev det erkendt, at kvindernes ligestilling på arbejdsmarkedet og familiernes trivsel og livskvalitet ikke blot er et personligt problem eller et kvindeproblem, men et samfundsproblem. Statens arbejdsmarkeds- og familiepolitiske initiativer samt virksomhedernes måde at tilrettelægge arbejdet på og deres arbejdspladskultur i det hele taget er af afgørende betydning for kvinders og mænds muligheder for at skabe bedre balance mellem arbejds- og familieliv i hverdagen ikke mindst i de faser, hvor arbejdstagerne bliver og er småbørnsforældre.

Udvalget har gennemgået en række undersøgelser og statistikker, som kunne være relevante i forbindelse med en klarlæggelse af situationen for børnefamiliernes arbejds- og hjemmeliv. Det har imidlertid vist sig vanskeligt at finde generelt og sammenligneligt, statistisk materiale som grundlag for en dækkende analyse over tid.

Udvalget har derfor som indledning til en beskrivelse af den offentlige ligestillingsindsats siden 1976 fremhævet nogle indikatorer, som kan være med til at vise de vigtigste ændringer i familiernes ydre vilkår, og derefter set på nogle familietyper og forældreskabsformer, som kan have betydning i forbindelse med formulering af forslag til forbedringer af situationen. Til slut har Udvalget undersøgt forskellige strategier, som familier benytter sig af for at sikre trivslen i hjemmet, samtidig med at de holder fast i deres arbejde, og set på initiativer vedrørende orlov og familievenlige arbejdspladser⁵¹.

51. Hovedkilder til dette afsnit har været Søren Carlsen og Jørgen Elm Larsen (red.): *Den svære balance. Om sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv set i et ligestillingsperspektiv*, Ligestillingsrådet 1994, samt relevante publikationer fra Socialforskningsinstituttet, hvis titler angives løbende.

4.5.1. Ændringer i familielivets rammer

Forandringerne i rammerne om danske familiers liv omfatter forhold som differentiering i familietyper, bevægelser i fertilitetsmønstret, ændringer i både kvinders og mænds erhvervsfrekvens, anbringelse af børn i en eller anden form for pasningsordning uden for hjemmet i dagtimerne og ophævelse af samlivet mellem par med overgang til en anden familieform.

Familietyper

Den traditionelle familie med manden som forsørger og kvinden hjemme hos børnene er i dag afløst af andre familieformer, hvor især de forskellige typer af parfamilier med to forsørgere og børn er dem, som flertallet af befolkningen er del af i hvert fald i perioder af deres tilværelse. Parfamilierne udgjorde pr. 1. januar 1997 45 procent af det samlede antal danske familier, mens børnefamilierne udgjorde 22,4 procent (tabel 23). Som det kan beregnes på grundlag af samme tabel levede lidt mere end 81 procent af forældrene i disse familier i en eller anden form for parforhold. Resten af børnefamilierne havde en eneforsørger som husstandsoverhoved, og i næsten 88 procent af tilfældene var denne en kvinde.

Tallene er ikke direkte sammenlignelige med tidligere tal, idet der den 1. januar 1991 blev indført en ny definition af familiebegrebet, som medførte den nævnte differentiering i familietyperne, og at aldersgrænsen for hjemmeboende børn, der regnes til forældrenes familie, blev sat til 18 år mod tidligere 26 år.

Fertilitetsmønstre og erhvervsfrekvens

To af de vigtigste indikatorer for forandringer i familielivet er fertiliteten og kvinders erhvervsdeltagelse. I følge tabel 24 lå fertiliteten i 1965 på et højt niveau, nemlig 2,6, hvilket er et udtryk for det gennemsnitlige antal levendefødte pr. 1000 kvinder i aldersgruppen 15-49 årige. Den gennemsnitlige alder for fødende var samme år 26,1 og for førstegangsfødende 22,7 år.

Fra 1966 begyndte fertiliteten at falde og nåede i 1985 sit laveste punkt med 1,4, hvorefter den atter steg langsomt, således at den i 1995 lå på 1,8 levendefødte børn pr. 1000 kvinder. Gennemsnitsalderen for fødende var i 1985 steget til 27,7, og for førstegangsfødende til 25,5 år, og i 1995 var de tilsvarende tal henholdsvis 29,3 og 27,5 år. Det ses således, at kvinder i denne 30-årige periode gennemsnitligt både har reduceret deres børnetal og udskudt deres reproduktion til et senere alderstrin. Udvalget er ikke stødt på opgørelser, der kunne vise, hvor mange børn mænd har i gennemsnit, og i hvilken alder de bliver fædre.

Inden for det samme tidsforløb er der også sket forskydninger i både kvinders og mænds erhvervsfrekvens (tabel 25), dvs. i deres procentandel af arbejdsstyrken set i forhold til befolkningen. For kvinder steg erhvervsfrekvensen fra 42,5 i 1960 til 69,8 i 1985 og 71,3 procent i 1990, hvorefter den atter er faldet til 69,3 procent i 1996, mens den for mænd faldt fra 97,7 i 1960 over 83,4 i 1985, 81,8 i 1990 og til 79,1 procent i 1996.

Børnepasning

Den ændrede situation med begge forældre som udearbejdende, også i småbørnsfamilier, er muliggjort af en offentlig indsats for at frigøre kvinderne til arbejdsmarkedet i en tid, hvor der var brug for dem. Det er sket ved at udbygge sundhedsvæsenet og skabe forskellige former for ældreomsorg og ikke mindst børnepasning. Den offentlige småbørnepasning omfatter kommunal dagpleje og vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner, private pasningsordninger med offentligt tilskud samt fritidshjem og skolefritidsordninger.

Som det fremgår af tabel 26 er anvendelsen af dagforanstaltninger for børn i alle aldersgrupper steget voldsomt i perioden 1975 til 1996. I aldersgruppen tre- til seksårige var det eksempelvis 35 ud af 100 børn, der i 1975 blev passet i en offentlig daginstitution, mens denne andel i 1996 var steget til 83 ud af 100.

Den offentlige børnepasning hører under de enkelte kommuner, hvis valgte politikere beslutter, hvilke tilbud der skal gives lige fra pasningsform over institutionsstandard til ventetid i forbindelse med opfyldelse af den pladsgaranti, som Nyrup-regeringen gav i Folketinget i 1993. Garantien, hvis sigte var, at de familier, som måtte ønske det, kunne få et pasningstilbud senest 12 måneder efter barnets fødsel, har i perioden 1993-1997 medført, at danske kommuner har skaffet 130.000 ekstra børnepasningstilbud. På grund af en øget efterspørgsel har denne forøgelse kun medført en nedbringelse af antallet af ventende børn fra 34.000 i 1989 til knap 12.000 i 1997, og ventelisterne spiller derfor stadig en stor rolle for, hvordan forældre får deres erhvervsarbejde og familieliv til at hænge sammen efter endt barsels- og forældreorlov.

I en stor del af børnefamilierne har den ene eller begge forældre skæve arbejdstider, hvilket gør det vanskeligt for dem at anvende de offentlige pasningsordninger i samme omfang som forældre med normale arbejdstider. 12 danske kommuner har søgt at afhjælpe problemet med tilbud om pasning af børn om aftenen og i week-enderne ved hjælp af dagplejemødre, mens fire kommuner har etableret døgnåbne institutioner.

Skønt børnepasningsordningerne er uundværlige for småbørnsfamilier, hvor begge forældre arbejder ude, er de også med til at lægge beslag på forældrenes kræfter og fritid, idet der fra 1991 er sket en uddelegering af en del af kompetencen fra kommunerne til institutionernes forældrebestyrelser. Undersøgelser har vist, at kvinderne udgør 76 procent af bestyrelsesmedlemmerne i daginstitutionerne.

I en tid, hvor der lægges øget vægt på, at børn omgås både kvinder og mænd i deres dagligdag, er et andet problem i forbindelse med børnepasningsordningerne, at mænd kun udgør en lille del af daginstitutionernes personale. På grundlag af oplysningerne i tabel 27.a. kan det beregnes, at mænd i 1995 kun udgjorde 15,6 procent af de ansatte pædagoger og 25,2 procent af de ansatte pædagogmedhjælpere. Af tabel 27.b fremgår det, at andelen af mandlige pædagogstuderende har været faldende i perioden 1981-1994 på alle uddannelsesniveauer.

Samlivsophør

Selv om parfamilien fylder lidt mindre end tidligere i det samlede familiebillede, er det stadig sådan, at langt de fleste børn vokser op i en familie med begge deres biologiske forældre, ligesom det er blevet almindeligt anerkendt, at opløsning af parforhold ikke betyder opløsning af forældreskab. Som det fremgår af tabel 28 har antallet af skilsmisser (opløsning af "papirløse" ægteskaber ikke medregnet) i perioden 1975-1995 varieret en del, idet det steg frem mod 1989 og derefter igen faldt et par år. Siden 1991 har skilsmissetallet svinget med cirka 1000 skilsmisser fra år til år, men variationerne kan skyldes almene forskelle på årgangsstørrelse.

Andelen af samtlige 0-17-årige børn, der bor hos en enlig mor eller far er i perioden 1974-96 steget fra 9 til 13 procent. I samme periode er antallet af børn, der bor hos en enlig far, steget fra 14.000 til 18.000, men på grund af den generelle stigning har andelen holdt sig på nogenlunde samme niveau⁵².

52. Oplysningerne stammer fra Mogens Nygaard Christoffersen: *Opvækst hos fædre*, Socialforskningsinstituttet 1996.

4.5.2. Familier og forældreskab

Parfamiliers behov og muligheder for at bruge samfundets tilbud til børnefamilierne er forskellige, og undersøgelser har vist, at forældrenes forventninger og ønsker er stærkt præget af deres livssyn og opfattelse af forhold som trivsel, børneopdragelse og andre aspekter af familielivet. Også udformningen af forældrenes arbejdsdeling i hjemmet sker under indflydelse af den forældreskabsform, som parret har udviklet sammen.

Parfamiliers forældreskabsformer

I en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet af hverdagslivet hos småbørnsfamilier i 1990'erne, hvor begge forældre var i erhvervsarbejde, har Anne-Dorte Hestbæk vist, at familier kan have vidt forskellige måder at udforme forældreskabet på og på nogle områder vidt forskellige ønsker om familiepolitiske tilbud blandt andet afhængig af deres livsform⁵³. Selvom det kvalitative materiale, som undersøgelsen bygger på, ikke er særligt omfattende og derfor ikke kan anses for repræsentativt for familier i Danmark, kan det dog give et fingerpeg om nogle af de forskellige måder, hvorpå familie og arbejdsliv kan betragtes.

Hestbæk har i sin analyse brugt livsformsbegrebet som et redskab til at differentiere forældreskabet i de udspurgte familier, og hun udskiller på grundlag heraf og af familiernes arbejdsdeling i hjemmet samt deres idealer for forældreskab to yderpunkter i en række af familietyper.

For det første er der *det modernitetsprægede forældreskab*, som er karakteriseret ved, at forældrene har en lige arbejdsdeling, at fædre er involveret i ansvaret for børn og husholdning på lige fod med mødre, og at mandens og kvindens erhvervsarbejde anses for ligestillet. Begge parter har høje idealer for deres forældreskab, som kan være vanskelige at indfri, og de søger i en forhandlingskultur at være åbne over for nye løsninger.

For det andet er der *det traditionsprægede forældreskab*, hvor kvinden først og fremmest er mor med ansvaret for hovedparten af opgaverne vedrørende børn og husholdning, mens erhvervsarbejde mest er en økonomisk nødvendighed. For manden er forsørgerrollen og dermed erhvervsarbejdet det vigtigste, og hans indsats i hjemmet består i, at han "hjælper til". Ønsker og idealer ligger tæt på praksis, og rummet for forhandlinger er relativt lille.

På tværs af livsformer og forældreskabstyper er der blandt deltagerne i Hestbæks undersøgelse enighed om, at begge forældre skal have mulighed for at udfolde sig både i arbejdsliv og forældreskab, og at det offentlige dagpasningsystem og børnepasningsloven er gode tilbud. Det er dog således, at de fleste mænd uanset livsform ikke ønsker at udnytte børnepasningsloven i dens nuværende udformning, og det samme gælder kvinder, som ønsker at gøre karriere eller er selvstændige.

Eneforsørgerefamiliers særlige problemer

For enlige forældre er problemet med at få arbejds- og familieliv til at hænge sammen endnu større end for parfamilier. Kombinationen af arbejdstidsforhold og pasningsordningernes åbnings- og lukketider presser i særlig grad eneforsørgerne. Det kan også være vanskeligere for dem at opnå anerkendelse i deres forskellige roller og at have overskud i konfliktsituationer, fordi de ikke har nogen partner at dele hverdagen med, eller fordi konflikten udspiller sig i relation til den tidligere partner vedrørende samværsret og forældremyndighed.

53. Undersøgelsen er publiceret i Anne-Dorte Hestbæk: *Forældreskab i 90'erne*, Socialforskningsinstituttet 1995.

4.5.3. Muligheder og strategier

Småbørnsforældre er den gruppe i Danmark, der tilbringer mest tid på arbejdsmarkedet, og deres hverdag er delt mellem lønnet beskæftigelse dér og ulønnet arbejde i hjemmet med indkøb, husligt og gør-det-selv arbejde samt omsorg for familien. Undersøgelser har vist, at børnefamilierne benytter sig af en række forskellige strategier for at klare hverdagen. Udviklingen af disse strategier sker i samspil med de muligheder, der er givet via lovgivning, overenskomster eller andre aftaler og med arbejdspladsernes krav, familiens økonomi samt ønsket om at sikre trivsel for børn og voksne.

Fleksible arbejdstider

Inden for erhvervslivet findes en række forskellige former for fleksible arbejdstidstyper, som er skabt ud fra virksomhedernes behov for at have arbejdskraft til rådighed, når der er brug for det, som for eksempel weekend- og kontraktarbejde, skifteholdsarbejde og komprimeret arbejdsuge⁵⁴. Disse former er ikke familievenlige, fordi de giver arbejdstagerne problemer med hensyn til at få deres børn passet i offentlige pasningsordninger og mindsker mulighederne for fællestid i familien.

Andre mere familievenlige arbejdstidstyper som flekstid og deltid er udviklet og fastlagt gennem overenskomster og aftaler på arbejdsmarkedet og giver familierne mulighed for at minimere den tid, børnene passes uden for hjemmet. Flekstid findes først og fremmest i funktionærjob med planlæggende og administrative funktioner, mens det er vanskeligere at bruge den i de udførende funktioner som produktion, service- og omsorgsarbejde.

Der er ikke formelle aftaler om flekstid i statens overenskomster eller organisationsaftaler, men der vil normalt være mulighed for flekstid, hvis der kan opnås enighed mellem ledelse og personale. Herudover kan der aftales en uformel fleksibilitet, hvor den enkelte medarbejder kan variere sin arbejdstid, arbejde hjemme ved barns sygdom og generel hensyntagen ved tilrettelæggelse af arbejdstid, møder, ferie, kurser og lignende.

Mange aftaler på det private arbejdsmarked giver mulighed for flekstidsordninger på den enkelte arbejdsplads. I visse brancher eller enkeltvirksomheder findes også de såkaldte flydende arbejdstidstyper, hvor arbejdstageren selvstændigt kan tilrettelægge sin arbejdstid under forudsætning af, at de givne opgaver løses. Denne type er familievenlig i sit udgangspunkt, idet arbejdstageren vil have mulighed for at tilpasse den til sit familieliv og i mange tilfælde også vil kunne udføre sit arbejde helt eller delvist i hjemmet.

Inden for staten er der mulighed for at gå på deltid på stort set alle områder. På det private arbejdsmarked har en stor del af overenskomsterne bestemmelser om deltidsarbejde med variationer i de dertil knyttede bestemmelser. Mens der ikke findes umiddelbart tilgængelige opgørelser over brugen af flekstid og flydende arbejdstid, giver tabel 20 et indblik i, hvem der benytter sig af deltid og i hvilket omfang. Inden for alle aldersgrupper arbejder kvinder oftere i deltidsjobs end mænd, om end forskellen ikke længere er så markant som tidligere.

Midlertidig afbrydelse af arbejdet

Der eksisterer i dag fire orlovsordninger, nemlig graviditets- og barselsorlov, fædreorlov, forældreorlov og børnepasningsorlov, som giver forældre mulighed for at afbryde deres arbejde i en periode for at udføre omsorgsarbejde over for deres børn og yder beskyttelse mod afskedigelse begrundet i ønsket om orlov. Ordningerne vil blive gennemgået i detaljer i afsnit 4.5.4.

Brugen af orlovsordningerne beregnes ud fra ydelse af dagpenge. I 1997 modtog 85.652 kvinder og 39.138 mænd dagpenge i forbindelse med graviditet eller fødsel. For kvinderne er det et fald på 2 procentpoint, mens der for mændenes vedkommende er tale om en stigning på 1 procentpoint i forhold til året før. Antallet af mænd svarer til, at fædre tager orlov i forbindelse med cirka 58 procent af fødslerne. Heraf benyttede de fleste sig af fædreorlovens to uger i forbindelse med fødslen. 1662 mænd brugte forældreorloven inden for 15.-24. uge efter fødslen, hvilket svarer til, at 2,5 procent af de levendefødte børn havde deres far hjemme på orlov⁵⁵. Der foreligger endnu ikke tal for benyttelse af den del af fædreorloven, som kan holdes i uge 25 og 26 efter fødslen.

Arbejdsdeling i hjemmet

Tidsforbrugsundersøgelser over arbejde i hjemmet viser, at kvinder stadig udfører størstedelen af det ulønnede arbejde, selvom der er sket en vis udjævning over årene. Som det fremgår af tabel 29.a. er kvindernes indsats i husholdningsarbejdet i gennemsnit faldet fra knap 24 timer pr. uge i 1975 til godt 18 timer pr. uge i 1994, hvor også det at hente og bringe børn indgik. De tilsvarende tal for mænd er henholdsvis godt 7 timer og knap 14 timer.

Delingen af husarbejdet var i hvert fald frem til 1990 stadig meget traditionel, hvilket fremgår af tabel 29.b., idet det var kvinderne, som tog sig af madlavning, tøjvask, rengøring, pasning af småbørn og daglige indkøb, mens mændene stod for reparationer ude og inde. Udvalget er ikke blevet præsenteret for nyere undersøgelser om dette emne.

Familiestrategier

Den undersøgelse, som Karin Borg omtaler i sin artikel (jf. tidligere note) viser, at de interviewede familier benytter sig af forskellige strategier for at få deres familieliv og arbejdsliv til at hænge sammen, når de får børn. Strategierne udvikles i en forhandlingsproces mellem mand og kvinde, hvor der nødvendigvis må indgås kompromiser mellem det ønskede og det mulige, og hvor familien kan have intentioner om at benytte en bestemt strategi, men må ændre den undervejs, fordi den ikke fungerer tilfredsstillende.

En almindelig strategi, primært benyttet af kvinder, er omfortolkning af arbejdssituationens krav ved at sænke ambitionsniveauet og dermed nedskrive forventningerne til karriere, videreuddannelse og opnåelse af spændende arbejdsopgaver. Kravene kan også mødes med en omstrukturering af kvindens arbejdsrolle, idet hun søger over i en arbejdsfunktion med mere rutinepræget arbejde eller på forskellig vis finder mulighed for at reducere sin arbejdstid og eventuelt vælger helt at holde op på arbejdspladsen i en periode.

Også i hjemmet kan der ske en omfortolkning af krav, idet forventningerne til ferie, fritidsaktiviteter og samvær med familie og venner dæmpes, ligesom der kan ske en sænkning af standarden med hensyn til rengøring og vedligeholdelse til fordel for samvær med børnene, hvilket dog af de involverede familier blev oplevet som belastende.

Tidsplanlægning er en anden strategi, som muliggøres af fleksible arbejdstider, men reducerer mulighederne for en spontan livsførelse. Hver dag planlægges nøje, eventuelt på et tidsskema, således at alle ved, hvad de øvrige familiemedlemmer gør. Undersøgelsen viste, at de familier, der benyttede sig af denne strategi og forhandlede sig frem til brug af den, havde lettere ved at bevare kontrollen og selv bestemme, hvordan de ville have deres liv til at fungere. Strategien blev anset for at være midlertidig og gælde i den livsfase, hvor børnene prioriteredes højt.

Flere af forældrene i undersøgelsen benyttede sig af en supermand/superkvinde-strategi, hvor de prøvede at være så effektive som muligt både på arbejdet og i hjemmet, men for nogles vedkommende medførte det helbredsmæssige gener.

Selvom forsøget på at få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen sås som et fællesprojekt i de interviewede familier, viser undersøgelsen dog, at det stadig er kvindernes arbejdsliv, der først og fremmest reguleres, når der kommer børn.

Efter- og videreuddannelse

Som et eksempel på kvindernes omfortolkning af arbejdssituationens krav og dermed nedtoning af deres ambitionsniveau kan nævnes et resultat fra en undersøgelse foranlediget af FTF blandt organisationens medlemmer⁵⁶. For den gruppe, der havde deltaget i undervisning, viste undersøgelsen blandt andet, at der som helhed ikke var nogen afgørende forskel på deltagerfrekvensen for mænd og kvinder eller for dem med eller uden hjemmeboende børn.

Undersøgelsen så imidlertid også på sammenhængen mellem køn og hjemmeboende børn i forbindelse med den gruppe af medlemmer, der ikke havde deltaget i efter- og videreuddannelse i 1996. Her viste det sig, at det i kategorien "kvinder og mænd, der har hjemmeboende børn" i højere grad var kvinder, der ikke havde deltaget i uddannelsesaktiviteter, sammenlignet med kategorien "kvinder og mænd, der ikke har hjemmeboende børn". Kvinder med hjemmeboende børn synes med andre ord at have sværere ved at komme på efter- og videreuddannelse både set i relation til mænd i samme situation og til kvinder, der ikke har hjemmeboende børn.

54. Opdelingen i arbejdstidstyper er hentet i artiklen "Familieliv og fleksibel arbejdstid" af Karin Borg i *Den svære balance*, Ligestillingsrådet 1994.

55. *Nyt fra Danmarks Statistik nr.90/1998*.

56. *Udkast til rapport fra FTF-undersøgelse om efter- og videreuddannelse*, FTF februar 1998.

4.5.4. Lovinitiativer vedrørende familieliv og arbejdsliv

Folketinget har i løbet af de seneste årtier vedtaget og foretaget ændringer i en række bestemmelser om orlov, som primært har haft arbejdsmarkedspolitiske mål, men som også i høj grad berører familiernes hjemmeliv (jf. figur 4.5.4.)⁵⁷. Blandt de vigtigste i en ligestillings- og familiepolitisk sammenhæng er Ligebehandlingslovens bestemmelser om orlov i forbindelse med fødsel og adoption og bestemmelserne om børnepasningsorlov i Lov om orlov, men der er også anden lovgivning af betydning for børnefamiliernes tidsmæssige vilkår.

Ligebehandlingslovens orlovsbestemmelser

Inden for perioden 1976-1997 er der udviklet en lovgivning, der giver arbejdstagerne mulighed for at holde forskellige former for orlov med fuld eller reduceret ret til dagpenge. Loven om graviditets- og barselsorlov, som i 1989 blev skrevet sammen med Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. (jf. afsnit 2.3.3.), er løbende blevet justeret senest i 1997, hvor fædreorloven blev udvidet med ikrafttræden pr.1. april 1998.

Denne lov rummer bestemmelser om

- *graviditetsorlov* for moderen i fire uger før forventet fødsel,
- *barselsorlov* for moderen i 14 uger efter fødslen, hvoraf de første to uger er tvungne,
- *fædreorlov* for faderen i op til fire uger, hvoraf de første to skal holdes inden for de første 14 uger efter fødslen eller efter modtagelsen i hjemmet, mens de sidste to skal holdes i den 25. og 26. uge efter fødslen,
- *forældreorlov* for enten moderen eller faderen i op til ti uger efter de 14 ugers barselsorlov.

For ansatte i den offentlige sektor gælder det, at de har ret til løn under graviditets- og barselsorlov. Herudover er der visse grupper i det private erhvervsliv, som har særlige aftaler, hvor dagpengeydelsen for eksempel suppleres op til fuld løn.

Lønmodtagere, der er berettiget til dagpenge, kan holde disse former for orlov på dagpenge fra første fraværsdag. For orlovsordningerne relateret til barsel gælder, at der kan ydes dagpenge i indtil 26 uger efter fødslen fordelt på den af forældrene, som har ret til orloven. I forbindelse med den første del af fædreorloven kan der således ydes dagpenge til begge forældrene.

Ved adoption er orlovsperioden op til 26 uger efter barnets modtagelse i hjemmet med fri fordeling af perioden mellem forældrene. To uger kan dog holdes sammen inden for de første 14 uger. Dagpenge til adoptivforældre kan kun ydes til én af forældrene ad gangen, bortset fra i to uger inden for de første 24 uger. Efter udløbet af denne periode kan kun faderen modtage dagpenge i to uger.

Oversigt over orlovsordninger i forbindelse med barsel og børnepasning m.v.

	Barselsorlov	Børnepasningsorlov		Fædreorlov	Forældreorlov
Personkreds	Lønmodtagere og arbejdsløse	Lønmodtagere	Arbejdsløse	Lønmodtagere og arbejdsløse	Lønmodtagere
Ret til orlov	Ja	Ja		Ja	Ja
Tildelingskriterier	graviditet og fødsel	Berettiget til dagpenge Barn i alderen 0-8 år	Barn i alderen 0 - 8 år	fødsel/barsel	barsel
Ret til ydelse	Ja	Ja		Ja	Ja
Ydelsesniveau		60 pct. af max. dagpengesats	60 pct. af max. dagpengesats (kontanthjælpsmodtagere, nyuddannede max. 35.000 årligt)	60 pct. af max. dagpengesats	60 pct. af max. dagpengesats

Maksimal orlovsperiode	Kvinder: 4 uger inden fødsel 24 uger efter fødsel	retmæssig op til 26 uger hvis barnet er under 1 år og op til 13 uger hvis barnet er 1 - 8 år aftalemæssig op til 1 år		14 dage barsel inden for første 14 uger og 14 dage efter 24. uge	sidste 10 uger af 24-ugersperioden
Kan forældre holde orlov på samme tid?	Nej	Ja		Ja i den 1. periode Nej i den 2. periode	Nej
Ret til deltidсорlov	Nej	Nej		Nej	Nej
Kan orlov opdeles i perioder?	Ja De sidste 10 uger af 24-ugers perioden kan deles mellem forældrene	Ja, aftales med arbejdsgiver, dog min. 13 uger	Ja, aftales med Arbejdsformidlingen, dog min. 13 uger	14 dage i forlængelse af fødslen og 14 dage senere	Nej
Varsling af arbejdsgiver	inden 8 uger efter fødsel oplyses om orlovens ophør	4 uger før orlov påbegyndes og 8 uger før ophør		1. periode 4 uger inden forventet orlov 2. periode senest 14 uger efter fødslen om start og ophør	8 uger efter fødsel om start og ophør
Beskyttelse mod afskedigelse	Ja	I retmæssig orlov		Ja	Ja
Kan arbejdsgiveren udsætte orlov?	Nej	Ja, indtil 26 uger, men ikke hvis det er i forlængelse af barselsorlov		Nej	Nej

Fig. 4.5.4.

Den lovmæssige beskyttelse fra afskedigelse under orlov samt praksis i forbindelse med sager herom er behandlet i afsnit 4.7.

Børnepasningsorloven

Som led i en arbejdsmarkedsreform vedtog Folketinget i 1994 en lov om forskellige former for orlov, der blandt andet kan give forældre mere tid sammen med deres børn. Af særlig interesse er

- orlov for forældre til pasning af egne børn i alderen 0-8 år, den såkaldte *børnepasningsorlov*. Orlovsperioden skal være på mindst 13 og højst 52 uger og skal holdes i en sammenhængende periode. Hvis et barn ikke er fyldt et år ved orlovens begyndelse, er der ret til 26 ugers orlov i sammenhæng. Orloven medfører begrænsninger i retten til offentlige dagtilbud, idet børn i alderen 0-2 år ikke kan passes i en daginstitution, mens børn i alderen 3-8 år højst kan benytte en halvdagsplads.

Den økonomiske kompensation i forbindelse med børnepasningsorloven har undergået en voldsom forandring siden vedtagelsen i 1994 og påvirket søgningen til ordningen. Allerede i forbindelse med finanslovsforliget for 1995 blev kompensationen sat ned fra de hidtidige 80 til 70 procent af dagpengene, og fra 1. april 1997 blev den sat yderligere ned til 60 procent.

Børnepasningsorloven har vist sig at være god for børnene, fordi den giver forældre lige ret til og mulighed for selv at passe deres børn i en kortere eller længere periode og tid og ro til at fastlægge fremtidige strategier for sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv. Ordningen benyttes dog meget forskelligt af kvinder og mænd, idet kvinderne udgjorde 92,6 procent af de forældre, som i 1996 var på børnepasningsorlov. Orloven synes således ikke attraktiv for fædre (jf. afsnit 4.5.7.) og er det i øvrigt i stadig mindre grad for mødre på grund af de lave dagpengeydelse, og fordi fraværet svækker deres tilknytning til arbejdspladsen og forringer forholdene vedrørende løn, forfremmelse og pension. Således var der i februar 1998 registreret 18.205 personer på børnepasningsorlov, hvilket er et fald på 22 procent i forhold til året før.

Orlovsfælden

HK har i 1997 fået foretaget en landsdækkende undersøgelse blandt organisationens medlemmer med fokus på forbindelsen mellem børnepasningsorlov og marginalisering af kvinder⁵⁸. Samlet konkluderer undersøgelsen, at de kvinder, der er ledige ved orlovens start, rammes dobbelt så hårdt af ledighed efter orlovens ophør set i forhold til deres beskæftigede kolleger, og at kvinder i aldersgruppen under 30 år uanset arbejdsmarkedsstatus rammes hårdest.

Endvidere viser undersøgelsen, at kvinder på orlov, der er eller har været ansat i den private sektor, generelt er mere udsatte for at blive ledige efter orlov end deres offentligt ansatte kolleger. Beskæftigede fra den private sektor rammes dobbelt så hårdt af ledighed efter orloven som beskæftigede, der går på orlov fra den offentlige sektor. Kvinder, som har en løs tilknytning til arbejdsmarkedet, eller som allerede befinder sig i en marginaliseret gruppe, marginaliseres yderligere efter orlovsperiodens ophør.

Endelig viser undersøgelsen, at kvinder, der går på børnepasningsorlov flere gange, har en højere ledighed både før og efter orlovsperioden.

Anden lovgivning

Andre initiativer på lovgivningsområdet influerer også på børnefamiliernes vilkår. Eksempelvis kan nævnes udvidelsen af *lukkeloven*, der giver forældre mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af de daglige indkøb og dermed kan bidrage til en mindre presset hverdag for familierne. Loven kan dog også have den modsatte effekt for de butiksansatte, hvis deres arbejdstid ikke tilrettelægges i overensstemmelse med deres eventuelle behov som forældre.

Lovgivningen om hjemmeservice giver mulighed for, at forældre relativt billigt kan betale sig fra rengøringsarbejde eller lignende, således at der bliver mere tid til børnene.

57. Vedrørende børnefamiliernes orlovsvilkår m.m. henvises til publikationer fra Regeringens Børneudvalg som for eksempel *Børn og børnefamilier - hvad går pengene til?*, marts 1998.

58. *Analyse af marginalisering af unge kvinder - en undersøgelse blandt medlemmer af HK, SBK Scandinavia A/S, 1998.*

4.5.5. Initiativer på overenskomst- og aftaleniveau

Som et middel til en bedre sammenhæng mellem familieliv og arbejdsliv er der inden for visse dele af arbejdsmarkedet indført regler om frihed til forældre i forbindelse med forskellige omsorgsopgaver som for eksempel børns sygdom.

Omsorgsdage

På statens område er der indgået aftale mellem arbejdsgiver og arbejdstagere om, at tjenestemænd, tjenestemandslignende ansatte og ansatte på overenskomst har ret til ti omsorgsdage pr. barn født 1. april 1993 eller derefter⁵⁹. Omsorgsdagene kan efter bestemte regler benyttes samlet i tilknytning til ordinære orlovsordninger eller enkeltvis i form af timer eller dage, når der er konkret behov for det. De ansatte har ret til løn på omsorgsdage, og der er ikke formuleret begrænsninger for, hvornår omsorgsdagene kan afvikles.

For alle ansatte i staten, altså også for dem, der ikke er omfattet af ovennævnte aftale, er der adgang til at konvertere optjent, ikke afviklet over- eller merarbejde til omsorgsdage. Omsorgsdagene kan afvikles på samme måde som omsorgsdage tildelt pr. barn.

For kommunalt ansatte omfatter aftalen alle tjenestemænd, reglementsansatte, funktionærer samt personale, der ved kollektiv overenskomst eller individuel aftale har opnået ret til løn under sygdom. Kommunalt ansatte har ret til ti omsorgsdage i alt og ikke som de statsansatte pr. barn.

For ansatte i det private erhvervsliv reguleres eventuelle omsorgsdage af individuelle aftaler.

Barnets første sygedag

Muligheden for at tage fri på barnets første sygedag er indeholdt i visse overenskomster. Er begge forældre berettigede, kan kun den ene benytte muligheden inden for samme sygeperiode. På det offentlige arbejdsmarked kan de ansatte få fri med løn under forudsætning af, at forholdene på arbejdspladsen tillader det, og at barnet er under 18 år og opholder sig hjemme. På det private arbejdsmarked er der stor variation i, hvilke betingelser der skal være opfyldt⁶⁰.

59. Aftale mellem Finansministeriet og centralorganisationerne i *Cirkulære af 26. juni 1995 om barsel, adoption og omsorgsdage*.

60. *Tid til børn - tid til arbejde. En pjeces om muligheder for bedre sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv*, Regeringens Børneudvalg 1996.

4.5.6. Initiativer vedrørende familievenlige arbejdspladser

Spørgsmålet om sammenhæng mellem familieliv og arbejdsliv er blevet et stadigt mere centralt emne i samfunds- og ikke mindst ligestillingsdebatten inden for det seneste tiår ud fra en opfattelse af, at disse livsområder ikke kan adskilles, men griber ind i hinanden både i hverdagen og i situationer, hvor der opstår særlige omsorgsbehov⁶¹. Det er endvidere i dag en mere almindelig opfattelse, at familieforpligtelserne ikke længere blot er kvindernes ansvar, idet et større og større antal yngre mænd ønsker at tage del i omsorgen og ansvaret over for familien, ligesom arbejdsmarkedet er blevet eller er ved at blive indstillet på at skabe mere familievenlige arbejdspladser og virksomheder.

Handlingsplanarbejdet

Inden for staten har der som tidligere nævnt været fokus på spørgsmålet om en bedre sammenhæng mellem de to områder, idet det har været et gennemgående indsatsområde i de tre nationale handlingsplaner for ligestilling i perioden 1987-1996. I løbet af denne periode har statslige myndigheder udviklet, afprøvet eller blot taget hul på drøftelser af en række metoder som for eksempel at være fleksibel i forbindelse med orlov, ferie, omsorgsdage med videre, at ansætte barselsvikarer, at lade de ansatte løse arbejdsopgaver i hjemmet, at nedbringe overarbejde og at opdyrke en familievenlig personalepolitik og arbejdspladskultur.

Ligestillingsrådet har i sin evaluering af den tredje handlingsplan beskrevet, hvad de statslige institutioner har gjort for at skabe sammenhæng mellem familieliv og arbejdsliv. Blandt de mest almindelige ordninger er flekstid og opsparing af over- og merarbejde til at afvikle omsorgsdage, men nogle institutioner er også begyndt at bruge hjemmearbejde og at lade spørgsmålet om balancen mellem arbejde og familieliv indgå som et obligatorisk emne i de årlige medarbejder- eller udviklingsamtaler.

En del institutioner har i forbindelse med evalueringen udtrykt en positiv indstilling til orlov, og en enkelt har gjort en indsats for at få mænd til at udnytte forældreorlov m.v. ved at informere chefer og nybagte fædre om mulighederne. Der er også en positiv indstilling i de fleste institutioner til deltid eller midlertidigt nedsat tid i forbindelse med pasning af småbørn, fortrinsret til ferie i skolesommerferien for forældre med skolebørn, personalepolitiske formuleringer om, at nedsat arbejdstid og periodiske fravær af hensyn til børnene ikke mindsker karrieremulighederne samt, at løsning af opgaver og placering af møder bør ske inden for normal arbejdstid.

Statens overordnede personalepolitik understreger udtrykkeligt, at de statslige institutioner skal blive familievenlige arbejdspladser. Finansministeriet har derfor foreslået de statslige institutioner at lære af hinandens erfaringer og øge indsatsen med hensyn til bedre udnyttelse af eksisterende ordninger som deltid og flekstidssystemer, brug af uformelle muligheder for fleksibilitet som hjemmearbejde, møder i arbejdstiden med fastsat afslutningstidspunkt og samtaler for at afdække de ansattes behov i forbindelse med familielivet.

Ligestillingsrådet har som afslutning på sin evaluering anbefalet, at der i højere grad sættes på at gøre institutionerne til familievenlige arbejdspladser, idet ligestillingen kan fremmes dobbelt herved. Familievenlige arbejdspladser kan give kvinder praktiske muligheder for at begå sig i arbejdslivet på lige fod med mænd og mænd praktiske muligheder for at involvere sig i familielivet og dets omsorgsopgaver på lige fod med kvinderne. Samlet kan familievenlige arbejdspladser medvirke til at ændre på den eksisterende kønsarbejdsdeling både på arbejdsmarkedet og i familierne.

Barselsfonde og refusionsaftaler

En række af de metoder, der har været nævnt under handlingsplanarbejdet med at få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen, indgår også i overenskomstdrøftelser mellem arbejdsmarkedets parter. Dertil kommer, at flere virksomheder i det private erhvervsliv på forskellig måde forsøger at skabe familievenlige arbejdspladser ud fra en opfattelse af, at disse er en nødvendighed for den produktions- eller servicemæssige udvikling, idet spørgsmålet om familievenlige arbejdsbetingelser er blevet en væsentlig faktor i konkurrencen om at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Barselsfonde er et emne, som drøftes i forbindelse med overenskomstforhandlingerne og med mellemrum rejstes i den offentlige debat. Formålet med en barselsfond er at få udgifterne til løn under barsel dækket. Hvis arbejdsgiveren kan få udbetalt fuld lønrefusion og hermed få udgifter til vikar dækket, vil forskelsbehandlingen af kvinder i den fødedygtige alder kunne elimineres eller i hvert fald reduceres ved ansættelse, forflyttelse eller forfremmelse. Samtidig vil etablering af en solidarisk barselsfond være af stor betydning for mindre virksomheder, som har vanskeligt ved at bære udgiften i forbindelse med medarbejdernes barselsorlov. Flere mænd vil formodentlig også føle sig tilskyndet til at tage del i barselsorloven, da den så ikke længere vil være en økonomisk byrde for arbejdsgiveren.

På statens område gives der fuld løn under barsel og adoption, og denne ret begrænses alene af bestemmelser om karenstid i barselsaftalen. Under hensyn til det ligestillingsaspekt, der ligger i, at kvinder har et større fravær end mænd i forbindelse med barsel, blev det i tilknytning til overenskomstforhandlingerne i 1995 besluttet at søge bevillingsmæssig tilslutning til at etablere en refusionsordning for merudgifter i forbindelse med vikardækning under barsels- og adoptionsorlov. En sådan refusionsordning er en del af finansloven for 1998, og de statslige institutioner kan derfor nu få refunderet merudgifter ved vikaransættelse i forbindelse med barsel og adoption.

Socialistisk Folkeparti fremsatte i februar 1996 forslag i Folketinget om nedsættelse af et udvalg til drøftelse af modeller for en barselsfond, der kan sikre fuld løn under barsel samt sikre, at stillinger, der bliver ledige på grund af medarbejderes barselsorlov, besættes. Forslaget blev ikke fremmet, idet et flertal fandt, at spørgsmålet måtte løses inden for overenskomst- og aftalesystemet.

Ved overenskomstforhandlingerne i januar 1997 er der i Københavns Kommune indgået aftale om en barselsfond, der skal gøre det mere attraktivt at ansætte og forfremme kvindelig arbejdskraft. Kommunens budgetansvarlige institutioner og afdelinger indskyder årligt 0,7 procent af deres lønsum i fonden.

Forskning vedrørende familievenlige arbejdsforhold

I forbindelse med arbejdet i Regeringens Børneudvalg (ministerudvalg) og Det Tværministerielle Børneudvalg (embedsmandsudvalg) under Socialministeriet indledte Socialforskningsinstituttet i 1993 på Socialministeriets foranledning et projekt, som har til formål at vise, om det er muligt at gøre arbejdspladser mere familievenlige, at belyse hvilke forhold der fremmer eller hæmmer udviklingen af familievenlige arbejdsforhold samt at analysere effekterne af eventuelle familiepolitiske ændringer på de medvirkende arbejdspladser. Undersøgelsen er gennemført som aktionsforskning på fem danske arbejdspladser⁶².

Projektet har blandt andet vist, at det kan lade sig gøre at skabe mere familievenlige arbejdspladser, idet flere af virksomhederne imødekom store dele af medarbejdernes behov, hvis de ikke stødte for voldsomt sammen med arbejdsdeling og faggrænser. Det viste også, at en familievenlig arbejdsplads ikke kun vil komme medarbejderne, men også virksomhederne til gode, idet arbejdsgiverne forventer derved at kunne tiltrække og fastholde kvalificeret personale, øge medarbejdernes trivsel, mindske deres sygefravær, være løftestang for en række personalepolitiske mål som for eksempel ligestilling mellem kønnene og give virksomheden positiv omtale.

Medarbejdernes behov kommer til udtryk i ønsker om mere indflydelse på tilrettelæggelse af arbejdstiden i form af individuelt tilpassede fleksible arbejdstider, hvor det er muligt, og på fleksibilitet i arbejdets indhold og organisering. Desuden udtrykkes der ønske om, at der i virksomhederne vises en mere familievenlig holdning på alle niveauer, således at det ikke blot er produktionsinteresser, der tilgodeses.

Undersøgelsen afdækker også en række barrierer for virkeliggørelsen af familievenlige arbejdspladser så som virksomhedernes markedsvilkår, stive faggrænser og traditionsbundne fagforeninger, skeptiske mellemleder- og ledergrupper, irrationelle beslutnings- og implementeringsprocesser, forbeholdne kolleger og mangelfuld information om medarbejdernes rettigheder.

Vedrørende spørgsmålet om familievenlige arbejdspladser kan det nævnes, at Ligestillingsrådets rådgivningstjeneste har været i kontakt med flere større virksomheder, der med aktiviteter som fleksibel arbejdstid, distancearbejde, "mad med hjem"-ordning samt ved positiv holdning til deltid, ekstra ferie og orlov tilbyder børnefamiliernes voksne medlemmer nogle vilkår, som kan være med til at tiltrække og holde fast i gode medarbejdere.

61. Hovedkilder til dette afsnit er Ligestillingsrådets tre evalueringer af de nationale handlingsplaner, hvis titler er nævnt i noterne til kapitel 2, samt Ligestillingsrådets årsberetninger.

62. Undersøgelsen er publiceret i Helle Holt og Ivan Thaulow: *Familievenlige arbejdspladser*, Socialforskningsinstituttet 1995, og *Erfaringer fra et udviklingsprojekt om familievenlige arbejdspladser*, Socialforskningsinstituttet 1996.

4.5.7. Ligestillingsrådets projekter

Ligestillingsrådet har gennemført en række projekter om sammenhængen mellem arbejde og familieliv med henblik på en bred afdækning af de ligestillingsmæssige perspektiver i arbejdsmarkedets forskellige tiltag og familiernes strategier samt en mere speciel interesse for mænds brug af orlov.

Oversete ligestillingsaspekter

Som led i handlingsplanarbejdet om sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv har Ligestillingsrådet i 1994 udgivet antologien *Den svære balance*, der kaster lys over sammenhængen mellem arbejdslivets behov for effektivitet og familiens behov for omsorg. Bogens formål er at vise, at det er nødvendigt at vurdere enhver indsats på arbejdsmarkedet og i familielivet ud fra dens konsekvenser for ligestillingen mellem kønnene. Hvis ikke ligestilling tænkes med fra begyndelsen, kan der opstå nye problemer eller skabes nye barrierer i ligestillingsprocessen.

Antologien viser blandt andet, at den klassiske antagelse inden for ligestillingsforskningen om, at det er familielivets forpligtelser, der begrænser kvinders udfoldelse på arbejdsmarkedet, og at det er arbejdslivets forpligtelser, der begrænser mænds udfoldelse i familien, må udvides, således at der også tages hensyn til de langt mere komplicerede og selvstændige mekanismer, der skaber barrierer for kvinder i arbejdslivet og for mænd i familielivet og dermed påvirker betingelserne for ligestilling.

Der tages også fat på problemer vedrørende den hidtidige statistikproduktion, som afspejler samfundets herskende normer og holdninger og dermed, hvad der på et givet tidspunkt opfattes som vigtigt at indsamle statistik om. Endvidere påpeges det, at ligestillingsstatistik aldrig har haft status som et selvstændigt statistikområde i Danmark.

Et andet vigtigt område, som er blevet overset i ligestillingsdebatten, og som spiller en rolle i alle drøftelser af fleksible arbejdstider, orlov m.v., er den skarpe kontrast mellem det meget regulerede arbejdsmarked med aftaler om løn- og arbejdsforhold og de juridisk uregulerede forhold vedrørende arbejdsdelingen i familien og den økonomiske værdi af omsorgsarbejdet. For eksempel har det husarbejde og de omsorgsaktiviteter, der udføres i familien, traditionelt ikke været tillagt nogen økonomisk værdi, ligesom indsatsen heller ikke tæller med ved beregningen af løn eller pensionsforhold på arbejdsmarkedet.

Endelig peger antologien på, at børns vilkår og livskvalitet bør være et vigtigt aspekt af ligestillingsdebatten.

Mænds brug af orlov

Som led i sit projekt om sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv har Ligestillingsrådet gennemført en kvalitativ interviewundersøgelse på fire offentlige og private arbejdspladser, som blandt andet har beskæftiget sig med spørgsmålet om mænds brug af orlov og været del af et fællesnordisk projekt under Nordisk Ministerråd [63](#).

Undersøgelsen viser, at økonomien fortsat er en hindring for mange mænds brug af forældreorloven, men at den økonomiske faktor ikke står alene, idet hensynet til amning, moderens ønske om selv at tage orloven samt chefens og kollegernes reaktioner på arbejdspladsen også var med til at hindre de interviewede mænds brug af orlovsordningen. Samtidig viser undersøgelsen, at mænd, der holder fædreorlov, ofte bruger afspadsring og ferie til at forlænge deres orlovsperioder.

Arbejdsministeriet, Socialministeriet og Ligestillingsrådet lancerede i 1995 en kampagne om orlov til fædre, hvor en bred offentlighed blev tilbudt at søge midler fra en pulje på en million kroner til projekter, der kunne gøre det mere udbredt blandt mænd at tage orlov for at være sammen med deres børn.

Projekterne, der er omtalt i Ligestillingsrådets publikation *Orlov til fædre*, har også bekræftet de eksisterende økonomiske og holdningsmæssige forklaringer på, hvorfor mænd ikke holder orlov med deres børn.

63. En diskussion af undersøgelsen findes i "Mænds brug af fædre- og forældreorlov" af Søren Carlsen i antologien *Den svære balance*.

4.5.8. Nordisk Ministerråds projekt

Som led i Nordisk Ministerråds arbejde for at fremme ligestillingen mellem kønnene i Norden har der været gennemført et komparativt forskningsprojekt om tilpasningsmulighederne mellem arbejdsliv og familieliv i forskellige kvinde- og mandefag⁶⁴. Projekterne i de enkelte lande er finansieret nationalt, mens den fællesnordiske koordination har været finansieret af Nordisk Ministerråd.

I bogen om projektet angives forskellige modeller til forståelse af sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv:

- *segmenteringsmodellen*, der omfatter forhold, hvor manden har forsørgerrollen, og kvinden rollen som den, der sørger for familien, og som antager, at der ikke er nogen sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv,
- *integrationsmodellen*, hvorefter arbejdsliv og familieliv ikke kan skilles ad, og som er virkeliggjort hos selvstændigt erhvervsdrivende, hvor begge parter er involverede både i hjemmet og forretningen,
- *spill-over modellen*, hvor forholdene i arbejdslivet påvirker familielivet og i negative tilfælde tærer så meget på kræfterne, at arbejdstagerne ikke har nogen tilovers til familielivet,
- *kompensationsmodellen*, hvor der sker en compensation i den ene sfære for noget af det, der foregår i den anden, således at manden, der har svært ved at få indflydelse i familien, forsøger at tilegne sig bedre arbejdsvilkår, eller at kvinden, der har dårlige muligheder på arbejdspladsen, kompenserer ved at gøre noget særligt ud af familielivet,
- *den instrumentelle model*, hvor det, der foregår i den ene sfære, anvendes som instrument til at få noget ud af det i den anden som for eksempel lønarbejderen, der erhverver en indkomst for at få en god fritid, eller karrierepersonen, hvis velfungerende familieliv er en forudsætning for at få mest muligt ud af arbejdslivet,
- *konfliktmodellen*, der antager, at der er en bestemt sum af energi til arbejde og familie, og at den energi, der bruges på arbejdet tages fra familien eller vice versa.

Disse forskellige former for relationer mellem arbejdsliv og familieliv findes samtidig forskellige steder i samfundet, og kan benyttes til at klargøre fokus i forbindelse med en diskussion af sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv.

Formålet med den danske del af det fællesnordiske projekt har været at afdække konflikter på arbejdsmarkedet, der kan føres tilbage til kønsrollerne. Undersøgelsen har været gennemført på arbejdspladser, der antalmæssigt var domineret af henholdsvis ufaglærte kvinder i montagearbejde og faglærte mænd ansat som smede, samt på en mandsdomineret arbejdsplads inden for ordenspolitiet, hvor kvinder er ved at vinde indpas⁶⁵.

Selvom forholdene på de tre arbejdspladser var meget forskellige, besad de dog det fællestræk, at unge og yngre kvinder og mænd med modernitetsprægede kønsroller kom i konflikt med ældre kvinder og mænd med traditionelle kønsroller både i familieliv og arbejdsliv. Mulighederne for at ændre forholdene var imidlertid forskellige, og det er Holts vurdering, at det vil være lettest at opnå forandringer på en arbejdsplads som ordenspolitiet, hvor yngre kvinder og mænd kan samarbejde om at opnå familievenlige forhold.

64. Jens Bonke (red.): *Dilemmaet arbejdsliv - familieliv i Norden*, Socialforskningsinstituttet 1997.

65. Helle Holt: "Tilpasning mellem arbejdsliv og familieliv i Danmark" i Bonke (jf. tidligere note).

4.5.9. Ideer i den aktuelle debat

I debatten op til Folketingsvalget i marts 1998 kom der en del ideer frem som led i partiernes profilering af deres børnefamilievenlige politik. Som eksempler kan nævnes reetablering af den tidligere børnepasningsorlov med bedre økonomisk dækning end i dag og større fleksibilitet i afholdelse af den, bedsteforældreret til børnepasningsorlov, lovgivning om omsorgsdage, klippekortsordninger i forbindelse med afholdelse af orlov og omsorgsdage, lavere betaling for institutionsplads på deltid, indførelse af en "tid-bank", hvor unge skal kunne indsætte overarbejde, ferie og fridage for at kunne hæve dem, når de får børn, og et system, hvor støttemidler fra staten følger det enkelte barn, således at forældrene får valget mellem at have børnene i institution eller selv at passe børnene.

Med udgangspunkt i et udtalt ønske fra medlemmernes side om mere fleksible orlovsordninger har HK foreslået, at den nuværende barselsorlov og børnepasningsorlov sammenlægges i en ny lov⁶⁶. Princippet i den nye barselsorlov skal være, at begge forældre ved børnenes fødsel bliver tildelt et "klippekort", der giver ret til frihed på et tidspunkt, der passer til familiernes behov. Mængden af tid er således ens i alle familier, men fordelingen af den kan bestemmes individuelt.

66. Forslag til ny lov om barselsorlov, INFO, HK/Danmark, 18. september 1997.

4.6. Nyere emner, grupper, aktører og strategier

Udvalget har i de foregående afsnit i dette kapitel behandlet emner, som på forskellige tidspunkter har været i centrum for det danske ligestillingsarbejde, siden det blev lovfæstet sidst i 1970'erne. Inden for det seneste tiår har en række kvinde- og mandepolitiske temaer som familieretlige forhold, voldelige overgreb samt mere specielle aspekter af kvinders og mænds arbejdsliv dog også trængt sig på både i den hjemlige og den internationale ligestillingsdebat.

Et karakteristisk træk ved ligestillingsarbejdet siden 1976 er desuden, at mål- og deltagergrupperne er blevet mere differentierede. I dag tages der ofte problemer op for specifikke grupper af kvinder og mænd, ligesom ansvaret for gennemførelse af ligestilling mellem kønnene er skærpet for kommuner og amter med pligten til at udarbejde ligestillingsredegørelser. Endelig er der tilført det offentlige ligestillingsarbejde en ny, overordnet integrationsstrategi, som med et internationalt udtryk betegnes mainstreaming, men som endnu ikke er fuldt udviklet til danske forhold.

En del af disse forhold er senest blevet integreret i handlingsplanen fra kvindekonferencen i Beijing i 1995 (PFA), som Danmark er forpligtet af, og Udvalget har derfor fundet det nødvendigt at drage dem frem og behandle dem som en del af ligestillingsarbejdet. Den statistik, Udvalget har haft til rådighed i forbindelse med disse forskellige forhold, er i flere tilfælde meget sporadisk. Udvalget kan derfor ikke som i de foregående afsnit fremlægge et statistisk grundlag i form af tabeller, men må begrænse sig til at pege på problemerne, henvise til statistik, hvor den findes, og gøre rede for de vigtigste af de initiativer, der er taget på de enkelte områder.

4.6.1. Familieretlige forhold

Ligestilling mellem kvinder og mænd i forbindelse med forældreskab og med skilsmisse eller opløsning af andre former for parforhold er et område, som er bragt ind i debatten af mandeorganisationerne. De vigtigste temaer på dette område er faderskab, fordeling af forældremyndighed og samværsret, der primært vedrører, hvad der er bedst for barnet, samt bodeling og bidragspligt i forbindelse med opløsning af parforhold. Området hører under Justitsministeriet.

Faderskab

Justitsministeriets Børnelovsudvalg har i en *delbetænkning fra 1997 om Børns Rettsstilling* blandt andet beskæftiget sig med faderskab. Et barn født af en gift mor betragtes automatisk også som ægtemandens, mens fødsler af børn født af ugifte mødre udløser en faderskabssag, med mindre fædrene har anerkendt faderskabet skriftligt over for statsamtet før barnets fødsel. Børnelovsudvalget har foreslået, at samlivsfædre kan få faderskab ved fødslen ved at skrive under på det sammen med moderen.

Som forholdene er i dag, har faderen til en enlig kvindes barn ingen ret til selv at forlange sit faderskab fastslået. Ud fra et grundsynspunkt om, at et barn normalt skal have ret til at have to forældre, har Børnelovsudvalget i sin betænkning foreslået, at mødres oplysningspligt udbygges, og at fædre skal have ret til at rejse faderskabssag eller at indtræde i en verserende sag for at få sit faderskab fastslået.

Ligestillingsrådet er ikke medlem af udvalget, og ligestillingsmæssig ekspertise er derfor primært introduceret i arbejdet via høringer og offentlig debat.

Forældremyndighed og samværsret

I juli 1991 ratificerede Danmark *FNs Konvention om Barnets Rettigheder*, og i 1993 nedsatte Justitsministeriet Forældremyndighedsudvalget, som fik til opgave at gennemgå de gældende regler om fælles forældremyndighed, herunder om disse var i overensstemmelse med konventionen, og vurdere, hvordan familiesagkyndig rådgivning kunne finde større udbredelse, samt hvilke konsekvenser der kunne være i forbindelse med samværsabsotage. Forældremyndighedsudvalget afgav i 1994 *Betænkning om fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder og børnesagkyndig rådgivning*.

Ligestillingsrådet videregav i februar 1994 nogle synspunkter på arbejdet. Rådet fandt blandt andet, at det er en vigtig opgave at øge gruppen af forældre, der virkelig forsøger at give deres børn de bedst mulige betingelser i forbindelse med skilsmisse, ved at løse problemerne, hvor forældre, oftest mænd, unddrager sig eller

udelukkes fra ansvaret for børnene. Rådet understregede i den forbindelse, at der ikke må forekomme indirekte diskrimination i forældremyndighedssager ved at tage udgangspunkt i opfattelsen af, at kvinder alt andet lige vil være bedre end mænd til at tage vare på børnene.

Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre opstillede i sin kontakt med Forældremyndighedsudvalget tre hovedpunkter som grundlag for en lovgivning på området:

- barnet skal fra fødslen have ret til to forældre,
- barnet skal sikres mod unødigt afbrydelse af kontakten til begge forældre,
- det skal kunne betale sig for forældrene at samarbejde.

I januar 1995 blev Danmarks rapport til FNs Komite vedrørende Barnets Rettigheder eksamineret, og det blev fra komiteens side blandt andet påpeget, at dansk lovgivning ikke gav barnet ret til at udtrykke sine synspunkter i forbindelse med forældrenes separation og skilsmisse.

I 1995 vedtog Folketinget *Lov om forældremyndighed og samvær* med ikrafttræden fra 1. januar 1996. Lovens udgangspunkt er, at varetagelse af, hvad der er bedst for barnet, er det vigtigste i forbindelse med samværsophør. Loven styrker også den ugifte fars retsstilling, idet han kan kræve forældremyndighed ved samlivets ophør, selvom der ikke har været fælles forældremyndighed i samlivet. Endvidere skal der i tilfælde af uenighed mellem forældrene foretages en samtale med børn, som er fyldt 12 år, før der træffes afgørelse om forældremyndighed eller samværsret.

Efter lovens ikrafttræden har det fra mandeorganisationers side været anført, at loven fortsat ikke tilgodeser fædre i tilstrækkeligt omfang, og at praksis for fastsættelse af samvær ikke er tidssvarende og i overensstemmelse med loven.

Bodeling ved skilsmisse

Deling af pensioner i forbindelse med skilsmisser er et aktuelt emne i ligestillingsdebatten, idet der gælder forskellige regler for indragelse eller udeladelse af de enkelte pensionstyper i formueopgørelsen ved skilsmisse (jf. afsnit 4.4.4.).

Bidragspligt

En anden problemstilling, der har relation til samlivsoophør, er spørgsmålet om ægtefællebidrag. Ægtefællerne kan selv træffe aftale om underholdsbidrag, dets størrelse og varighed. I tilfælde af uenighed afgøres spørgsmålet om bidrag af domstolene, mens størrelsen af bidraget fastsættes af statsamtet. I 1970'erne var ægtefællebidrag, oftest hustrubidrag, aktuelt i op mod 40 procent af sagerne på grund af kvindernes økonomiske forhold, mens denne procentsats var faldet til 15-20 i midten af 1980'erne.

På grund af kvinders efterhånden store erhvervsdeltagelse forventes de i dag at kunne forsørge sig selv, og parterne betragtes i de fleste tilfælde som ligestillede. I 1989 ændredes ægteskabslovgivningen, således at muligheden for at pålægge en ægtefælle tidsubegrænset bidragspligt blev indskrænket, idet der nu skal foreligge "særlige omstændigheder" for at pålægge en sådan tidsubegrænset bidragspligt.

4.6.2. Vold mod kvinder

Platform for Action har vold mod kvinder som ét af sine 12 prioritetsområder, og i følge artikel 112 udgør vold en krænkelse af menneskerettighederne og de fundamentale friheder. Begrebet defineres bredt som enhver form for kønsbestemt vold, der kan føre til fysiske, seksuelle eller psykiske skader eller lidelser for kvinder, og som er begået af privatpersoner eller af offentlige myndighedspersoner.

Voldsforbrydelser i Danmark

Selvom danske mænd hyppigere er udsat for vold end danske kvinder, er mænds vold mod kvinder et særligt ligestillingsproblem, fordi der her er tale om mænds undertrykkelse af kvinder i kraft af deres fysiske overmagt, ofte anvendt i følelsesmæssigt nære relationer, som gør, at kvinderne har sværere ved selv at ændre situationen.

Udvalget har i sin redegørelse for de forskellige former for vold, som kvinder er udsat for, støttet sig til resultater fra nogle helt aktuelle undersøgelser fra Rigspolitichefen og henviser til rapporterne herfra for detaljerede oplysninger og statistisk materiale⁶⁷. En ret omfattende interviewundersøgelse af volds ofre gennemført i 1995/96 påpeger, at risikoen for at blive udsat for vold har vist en faldende tendens den seneste halve snes år, mens anmeldelsestilhøjeligheden er øget over en lidt længere årrække. Selvom anmeldelsestilhøjeligheden er steget, er der stadig megen vold, som ikke kommer med i politiets statistikker, og det skønnes, at forholdet mellem den registrerede og den skjulte vold er omkring 1:5.

Hustru- eller partnervold

Undersøgelsen viser, at der som minimum forekommer omkring 10.000 tilfælde af hustru- eller partnervold (herefter under ét betegnet som hustruvold) om året over for cirka 4.200 ofre, begået af nuværende eller tidligere ægtefæller/samlevende. Hustruvold kommer betydeligt sjældnere til politiets kendskab end andre former for vold til trods for, at der oftere forekommer fysiske skader, idet mange volds ofre undlader anmeldelse på grund af frygt for repressalier.

Ofre for hustruvold har en særlig stor risiko for at blive udsat for en gentagelse af volden. For eksempel er risikoen for at blive udsat for vold af ens nuværende eller tidligere partner i løbet af et år én promille. Har man tidligere været udsat herfor, er der over 50 procents risiko for, at man udsættes for det igen inden for et år.

Arbejdsvold

Voldsofferundersøgelsen viser, at minimumstallet for voldsramte i forbindelse med arbejdet ligger på cirka 42.000 om året, og for hver femte, der en eller flere gange har været udsat for vold i løbet af et år, er det sket i forbindelse med arbejdets udførelse. Risikoen for at blive udsat for arbejdsvold mere end én gang er meget stor.

Kvindens risiko for at blive udsat for arbejdsvold er dobbelt så stor som mænds, og volden forekommer oftest blandt kvinder, som er ansat som lavere funktionærer eller funktionærer på mellemniveau. De mest udsatte arbejdsfunktioner findes i job med hyppig klientkontakt inden for sundheds-, social- og transportsektorerne og den sektor, der arbejder med orden og sikkerhed. Arbejdsvolden udgør over halvdelen af den vold, som kvinder udsættes for.

Voldtægt

Voldtægt har været anset for en meget alvorlig forbrydelse i Danmark gennem mange hundrede år og er blevet fulgt af strenge straffe til gerningsmanden. Straffeniveauet er imidlertid blevet lavere i de seneste årtier.

Antallet af voldtægter, der blev anmeldt eller på anden måde kom til politiets kendskab, steg i perioden 1960-1986 fra cirka 200 til knap 600 anmeldelser om året. Den store stigning, som især fandt sted sidst i 1970'erne og frem til 1986, formodes til dels at skyldes en øget anmeldelsestilbøjelighed. Fra 1986 er anmeldelsestallet faldet til 388 anmeldelser i 1996. Der er ingen vished for, at dette tal er et udtryk for det reelle antal voldtægter, idet der især i forbindelse med "partnervoldtægter" formodes at være et vist mørketal (det skønnede tal for forbrydelser, der ikke kommer til politiets kendskab).

I følge Rigspolitechefens Anmeldelsesregister blev der i årene 1990-1992 i landets 54 politikredse indgivet i alt 1.366 anmeldelser om fuldbyrdet voldtægt, fuldbyrdet samleje ved ulovlig tvang eller forsøg herpå. Af en undersøgelse gennemført af Rigspolitechefens Informationstjeneste på grundlag af størstedelen af disse sager fremgår det, at 71 procent af ofrene var kvinder mellem 15 og 34 år med de yngste aldersgrupper heraf som de mest udsatte. Fuldbyrdegraden øgedes med ofrets kendskab til gerningsmanden.

Handel med kvinder og tvungen prostitution

Menneskehandel har udviklet sig til at være et stadig mere omfattende og komplekst problem, der først for alvor er blevet synliggjort i Danmark i 1990'erne. Denne handel indbefatter både mænd, kvinder og børn, men sigtet med transaktionerne er forskelligt, idet hovedformålet for mændenes vedkommende synes at være levering af billig arbejdskraft, mens det for kvinder og børn oftest er seksuel udnyttelse i form af tvungen prostitution og pornografi.

Internationalt behandles handel med kvinder og tvungen prostitution som et særskilt emne inden for menneskehandel, ligesom det indgår i begrebet vold mod kvinder, da der med den seksuelle udnyttelse er tale om en voldsom krænkelse af individets værdighed og fysiske integritet. I praksis foregår handelen ved, at bagmænd sørger for, at kvinderne bliver smuglet over grænserne, udstyres med falske papirer eller rejser ind i landet på turistvisum for derefter at forblive illegalt i landet efter opholdstilladelsens udløb. En del kvinder fastholdes i slavelignende forhold til nye bagmænd i modtagerlandet.

Initiativer mod vold

Med sin ratifikation af CEDAW-konventionen i 1983 har Danmark blandt andet forpligtet sig til at sætte ind over for al vold, der udøves mod kvinder og børn, og ved eksaminationen i 1997 af Danmarks tredje rapport blev der stillet en række spørgsmål om vold mod kvinder. I 1985 vedtog FN en erklæring med anbefalinger om behandlingen af volds ofre og uddannelse af personale, og i 1993 kom der endnu en erklæring om, at medlemsstaterne bør tilstræbe at afskaffe al vold mod kvinder.

I straffeloven er der bestemmelser, som kriminaliserer fysisk og seksuel vold mod kvinder. Selve begrebet *vold* er ikke defineret i loven, men den omhandler forsætlige angreb mod en andens legeme. Straffelovens voldsparagraffer sonderer ikke mellem kvinder og mænd. Man er beskyttet af lovens bestemmelser, også når volden finder sted mellem ægtefæller og uden hensyn til, om ægtefællerne faktisk lever sammen.

I praksis har det imidlertid vist sig vanskeligt for kvinder at opnå effektiv beskyttelse i forbindelse med vold i hjemmet. Oftest vil det være således, at kvinden selv skal anmelde overgrebet til politiet, hvorved hun kan komme i et svært dilemma i forhold til børn og familie. I de tilfælde, hvor samlivet er ophørt, kan kvinden, hvis manden op søger hende mod hendes ønske, anmode politiet om at give manden et polititilhold. Sådanne tilhold har dog i mange tilfælde vist sig ikke at være et tilstrækkeligt værn over for en voldelig mand, og kvinderne har derfor været nødt til at skifte opholdssted eventuelt ved at søge ophold på et krisecenter.

Der er fra Justitsministeriets side taget en række initiativer til at forbedre den krænkede kvindes position i alvorlige voldstilfælde. Afhøringen foretages af kvindeligt politipersonale, hvis det overhovedet er muligt, og der tages hensyn til muligheden for at kunne opfylde denne bestemmelse, når det besluttes, hvilket tjenestested kvindelige betjente skal sendes ud til. Rettigheder med hensyn til juridisk assistance til voldsramte kvinder blev udvidet i 1989, mens den retsmedicinske undersøgelse af dem alene iværksættes med henblik på efterforskning.

Det Kriminalpræventive Råd har i sit arbejde med kvinder og vold udarbejdet en del publikationer, blandt andet én om voldtægt, og fordelt dem til praktiserende læger, kvindekrisecentre, skoler, biblioteker, politiet og socialarbejdere med henblik på at forbedre den forebyggende indsats.

Voldsramte kvinder og deres børn kan henvende sig til et af de 32 *kvindekrisecentre*, der er fordelt over hele landet, og tage ophold der. Det første krisecenter blev oprettet i 1979 af en gruppe inden for kvindebevægelsen, og det er karakteristisk, at det praktiske arbejde i forbindelse med etablering og opretholdelse af krisecentrene udføres af kvindeorganisationer eller -grupper med økonomisk støtte fra privatindsamlede midler og offentlige bevillinger.

Kriminologen Flemming Balvig har som en del af Rigspolitiets voldtægtsundersøgelse gennemgået voldtægtsudviklingen i Danmark. I sin perspektivering hertil giver Balvig et bud på fremtiden, idet han siger, at faldet i anmeldte voldtægter i de seneste år samtidig med en mildnelse af strafferammen viser, at det afgørende ikke er, hvad der finder sted ved domstolene eller i straffesystemet, men hvad der foregår i befolkningen. Hans antagelse er, at der vil ske en yderligere reduktion i disse forbrydelser, hvis der bakkes stærkere op om initiativer som krisecentre og kvinderådgivning og ikke mindst om styrkelsen af kvinders ligestilling i samfundet i bred almindelighed.

Folketinget behandlede i april 1998 et forslag fremsat af Centrum-Demokraterne om etablering af centre på sygehusene til behandling og forebyggelse af følger efter seksuel og anden vold mod kvinder. Danmark er det eneste nordiske land, hvor der ikke er etableret *offentlige centre for volds ofre*. Ideen med sådanne centre skulle være, at voldsramte kvinder kan henvende sig dér og få tilbud om undersøgelse, dokumentation og behandling af voldsfølger, bistand til politianmeldelse og til rekvirering af advokat.

Der var bred enighed i Folketinget om, at voldsramte i dag ikke behandles optimalt, og at der er brug for at indarbejde såvel forebyggelse som behandling af volds- og voldtægtsofre som en naturlig del af sundhedsvæsenets opgaver. Derimod var der uenighed om, hvorvidt løsningen skulle være oprettelse af specielle centre, i første omgang på forsøgsbasis, eller om opgaven skulle integreres i det daglige arbejde på sygehusene. Forslaget behandles i et udvalg under Sundhedsministeriet, der har afgivet beretning den 5. oktober 1998.

Det kan i øvrigt nævnes, at der både på nordisk plan og i Danmark i stigende grad fokuseres på spørgsmålet om mænd og vold. Norge har et mandekrisecenter, der støtter mænd i at eliminere deres voldelige adfærd, mens der i Sverige findes et netværk for mænd og vold med et lignende formål. Emnet indgår som en del af det nordiske program for ligestillingsarbejde for perioden 1995-2000, og der er i 1990'erne indledt en forskning i mænd og vold, som retter opmærksomheden mod manden som overgriber frem for at se på kvinden som offer. Herhjemme er de første to mandekrisecentre med mulighed for overnatning etableret, primært for misbrugere.

Initiativer i forbindelse med handel med kvinder

Temaet *handel med kvinder og tvungen prostitution* blev allerede taget op af FN i 1949 med en konvention til bekæmpelse af problemet, men det var først med vedtagelse af CEDAW-konventionen i 1979 og dens artikel 6, at temaet for alvor kom på den politiske dagsorden. Artiklen lyder: "De deltagende stater skal alle tage passende forholdsregler, herunder gennemføre lovgivning med henblik på at hindre enhver form for handel med kvinder og udnyttelse af kvinder ved prostitution".

Resolutioner vedtaget i forskellige fora i FN-regi og ikke mindst handlingsprogrammet fra kvindekonferencen i Beijing i 1995 har lagt vægt på emnet og anbefalet en styrkelse af lovgivningen, som muliggør retsforfølgelse af de personer eller organisationer, der står bag handelen med kvinder, og etablering af uddannelse eller anden form for oplæring af de kvinder, som har været ofre for den.

Også EU har i 1990'erne fokuseret på handel med kvinder ved i forskellige sammenhænge at have arrangeret konferencer om emnet. Det hollandske EU-formandskab holdt for eksempel i 1997 en ministerkonference, som vedtog en erklæring om retningslinjer for at forhindre og bekæmpe handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse. Erklæringen rummer en række anbefalinger om forebyggelse, støtte til ofre og samarbejde med oprindelseslandene for at skabe bedre vilkår for kvinder generelt og gøre en indsats for at reintegrere ofre ved deres hjemvenden.

Danmark har ingen regler, der isoleret kriminaliserer handel med kvinder, men i henhold til straffelovens § 228, stk. 2 er det strafbart at medvirke til en persons befordring ud af riget, for at denne i udlandet skal drive erhverv ved kønslig usædelighed eller benyttes til en sådan usædelighed, når den befordrede person er under

21 år eller er uvidende om formålet. Import af kvinder med samme formål er derimod ikke kriminaliseret generelt, men sker det i form af smugling eller til anbringelse i fængsel eller anden afhængighed vil handlingerne være strafbare efter henholdsvis udlændingelovens § 59, stk. 3 og straffelovens § 261, stk. 2. Endvidere er det strafbart at lokke nogen til prostitution eller til at leve af prostitution.

Der er ikke foretaget nogen egentlig undersøgelse af problemets omfang i Danmark, men medierne har i de senere år sat fokus på det stadigt stigende antal udenlandske kvinder, som man mener hentes til landet for at arbejde på massageklinikker eller i forlystelsesetablissemeter. Det er især kvindeorganisationer og -grupper, som arbejder med emnet, ligesom der foregår en erfaringsudveksling med internationale NGO'er.

Hvad angår prostitution, har Socialministeriet støttet initiativer for kvindelige prostituerede. Desuden har regeringen fremsat et lovforslag om ændring af straffeloven med henblik på at afkriminalisere den prostituerede. Samtidig skal det gøres strafbart at have samleje med personer under 18 år, der helt eller delvist ernærer sig ved prostitution.

67. *Vold på gaden, i hjemmet og på arbejdet og Voldtægters omfang og karakter i Danmark*, begge Rigspolitichefen 1998.

4.6.3. Andre emner

Inden for de senere år er der i stigende grad sat fokus på en række emner, som primært relaterer sig til arbejdsdelingen i hjemmet eller specielle forhold på arbejdsmarkedet.

Ubetalt arbejde

Emnet "arbejdsdeling i hjemmet" har været berørt i afsnit 4.5.3., men spørgsmålet om ubetalt arbejde set som et ligestillingsproblem er først for alvor kommet på den internationale dagsorden med omtalen i PFA, hvor det blandt andet hedder, at "kvinders bidrag, både de lønnede og de ulønnede, skal inddrages i overvejelser om økonomisk politik og planlægning" (artikel 204). PFA understreger også behovet for indsamling af data, der kan belyse kvinders og mænds bidrag til økonomien, inkl. deltagelse i den uformelle sektor og det ubetalte arbejde.

Mænds arbejdspladskultur

I ligestillingsarbejdet har spørgsmålet om arbejdspladskultur indtil for nylig drejet sig om virksomhedskulturen i relation til kvinders uligeløn og manglende advancement og til sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv. Med henblik på at få arbejdspladskulturen belyst i forbindelse med de mange forskellige former for mandearbejdspladser gennemførte Ligestillingsrådet i samarbejde med DA, LO, AC og FTF i maj 1997 en konference om mænds arbejdspladskulturer før, nu og i fremtiden.

Konferencen henvendte sig til ledere og medarbejdere fra såvel det private som det offentlige arbejdsmarked, og mænd udgjorde 50 procent af deltagertallet. Formålet var at identificere det særlige ved mænds arbejdspladskultur samt belyse mænds forhold til valg af erhverv og deres ønsker og forventninger vedrørende arbejde og familie. En intern evaluering af konferencen peger på, at der mangler undersøgelser vedrørende mænds reelle ønske om at ville familielivet og faderrollen og om samarbejdet mellem mænd og kvinder samt praktisk vejledning om, hvorledes institutioner for børn og unge kan tiltrække mænd, således at der kan opnås en mere ligelig kønsfordeling mellem de ansatte.

Kvinder, medier og ny informationsteknologi

Fælles for reklame-, medie- og edb-brancherne er, at de direkte og indirekte påvirker tænkning og organisering, hvad enten det er i en fastholden af normer eller i fornyende retning.

Ligestillingsrådet holdt i foråret 1998 i samarbejde med LO, FTF, Undervisningsministeriet og Arbejdsministeriet en konference om kvinder og informationsteknologi. Også andre faglige organisationer arbejder med kvinders forhold til den nye teknologi. To hovedproblemer synes at være, at der inden for IT-branchen skabes stadig flere job, som kvinder viger tilbage for at søge, og at mange arbejdspladser inden for andre områder forventer IT-kvalifikationer ud over det generelle redskabsniveau. Et initiativ for at forbedre situationen er et efteruddannelsesprojekt for kvinder, *CyberNova*, som gennemføres med støtte fra EU og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

4.6.4. Andre grupper

Ligestillingsarbejdet i Danmark har indtil for nylig været præget af en opfattelse af, at både kvinder som gruppe og mænd som gruppe udgør relativt homogene størrelser, som kan behandles under ét. Forskellige initiativer har imidlertid vist, at der kan være større forskelle mellem generationerne end mellem for eksempel unge kvinder og mænd (jf. afsnit 4.5.8.), mens andre undersøgelser påpeger, at der på visse områder er en stigende polarisering mellem kønnene i de yngre generationer, samt at der findes grupper af kvinder og mænd, som må have særlig bevågenhed, hvis de skal sikres ligestilling.

Unge

Unge har ikke været behandlet som en særskilt gruppe i det hidtidige ligestillingsarbejde, men Udvalget har haft lejlighed til at stifte bekendtskab med nogle tanker om dagens og de kommende års ungdom, som kan være værd at notere sig i forbindelse med det fremtidige ligestillingsarbejde. For det første synes de unge som nævnt at adskille sig mere fra de ældre generationer end indbyrdes som kvinder og mænd, hvad angår arbejde, familie og fritid, og for det andet må kategorien unge ses som to aldersgrupperinger, der kan have helt forskellige opfattelser af ligestillingsperspektivernes relevans for dem⁶⁸.

I følge Martin Ågerup, der i sin artikel beskæftiger sig med nogle overordnede tendenser i relation til arbejdets fremtid i informationssamfundet, værdsætter de unge arbejdet på lige fod med fritiden, hvis arbejdet har indhold og giver ansvar, mens lønnen spiller en mere beskeden rolle end tidligere. Tryghed i ansættelsen betyder ikke længere muligheden for at forblive i jobbet til pensionsalderen, men en ordentlig behandling og et arbejde, der åbner nye muligheder for dem. Unge kvinder og mænd kommer i stigende grad til at ligne hinanden med hensyn til grundlæggende værdier, fordi deres erfaringer fra institutionslivet bliver mere og mere ens. Men de påvirkes også af moder- og faderrollerne i hjemmet, hvorfor det sandsynligvis fortsat vil være vanskeligt at tiltrække de unge mænd til omsorgsarbejde på plejehjem og sygehuse. Langt snarere vil de bevæge sig ind på børneinstitutionsområdet i takt med, at de bliver stadig mere involveret i opdragelsen af børn derhjemme.

Ågerup beskæftiger sig også med de unges forhold til ledelse og nævner i den forbindelse, at en undersøgelse blandt kommende handelsskoleelever har vist, at mens én ud af tre drenge lagde vægt på at kunne blive leder, var det kun én ud af ti piger, der havde samme ønske. Denne situation forventer Ågerup dog vil udjævne sig på sigt, idet lederidealet fra at være præget af magt og dominans vil ændre sig til at skulle rumme krav om uddelegering af ansvar, samarbejde og motivation og dermed lægge mere vægt på de kvindelige dyder end på de mandlige.

Ann-Dorte Christensen understreger, at der generelt i befolkningen og især blandt de unge er en udbredt enighed om, at der finder en diskrimination af kvinder sted. Der kan også påvises en høj grad af konsensus vedrørende ligestillingspolitikens nødvendighed på tværs af køn og generationer. Christensen påpeger dog, at der kan blive tale om en markant kønsopspaltning i den såkaldte 80'er-generation, hvis den fastholder sin nuværende, politiske værdiorientering. Den ene pol må således forventes at indeholde unge mænd, der udtrykker en individualistisk og markedsorienteret holdning, mens den anden vil rumme kvinder, der støtter kraftigt op om en fælles, offentlig omsorgsorientering.

Christensen gør videre opmærksom på, at der i gruppen af unge er to grundlæggende tendenser, som har betydning for ligestilling og kønsopfattelse, men som dog ikke er skarpt adskilte. Hendes tese er, at de 15-20 årige i meget høj grad "spiller kønnet ud" og bruger det synligt og bevidst i deres grundlæggende identitetsarbejde, mens den anden gruppe af de lidt ældre unge i højere grad begynder at få oplevelsen af konkrete uligheder mellem kønnene og af, at kønnet kan virke begrænsende. Ann-Dorte Christensens konklusion med hensyn til det fremtidige ligestillingsarbejde er derfor, at disse forhold bør inddrages i udviklingen af initiativer over for de unge i form af en differentieret og nuanceret strategi.

Mænd

Inden for ligestillingsarbejdet har mænd i mange år været anset for og oplevet sig som den gruppe, der måtte give afkald på en række privilegier eller i hvert fald begynde at dele dem med kvinder. Samtidig har der dog blandt mænd været en opfattelse af, at de blev udsat for diskrimination på det familieretlige område, hvilket har givet anledning til etablering af mandeorganisationer, der arbejder med ligestillingsproblemer som forældremyndighed, samværs- og faderskabsrettigheder. Initiativer til bedring af mænds situation på det familieretlige område er diskuteret i afsnit 4.6.1.

Her i 1990'erne kan der dog også spores en gryende interesse blandt mænd for de temaer, der hidtil har været centrale i ligestillingsdebatten, især spørgsmålet om sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv (jf. afsnit 4.5.). Ligestillingsproblemer for marginaliserede grupper af mænd er dog også taget op i de seneste år. Det gælder for eksempel dem, der mangler uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet, idet langt de færreste af disse, i modsætning til kvinder i samme situation, får familie og børn.

Ligestillingsrådet havde i 1994-1995 en *idegruppe om mænd*, hvis formål var at skabe debat om udviklingen af mænds roller, at gøre mænds placering i ligestillingsudviklingen synlig og at formulere mænds interesser i ligestilling og deres bud på en fremtidig ligestillingspolitik. Gruppen udarbejdede et arbejdsprogram for 1996, hvori den kom med forslag til aktiviteter og udpegede fire særlige indsatsområder:

- mænd som fædre, særligt de enlige fædre og deres børn
- drengesocialisering
- maskulinitet og arbejdspladskultur

- mænd i forsvaret

Ligestillingsrådet fandt gruppens forslag støtteværdige og tilbød at støtte et projekt om mænd og arbejdspladskultur i 1996. Idegruppen ønskede imidlertid at gennemføre programmet samlet og valgte derfor at opløse sig med udgangen af 1995.

For at styrke ligestillingsarbejdet vedrørende mænd har Nordisk Ministerråd vedtaget en *Handlingsplan for mænd og ligestilling for perioden 1997-2000*. En nordisk ekspertgruppe bag planen har også udfærdiget et baggrundsnotat, hvis hovedsynspunkt er, at mandesynsvinklen bør inddrages, og traditionelle manderoller forandres for at skabe fremskridt i ligestillingsarbejdet. Planen rummer i alt 16 forslag om projekter blandt andet om mænds vold i hjemmet, forskning i faderrollen, indsamling af statistik vedrørende nordiske mænds liv og systematisering af temaet mænd og ligestilling gennem oprettelse af en særlig stilling på området i hvert af de nordiske lande.

Europarådet har med et seminar i 1997 også sat fokus på mænd og ligestilling. Hovedformålet var at indlede en europæisk debat vedrørende det forhold, at ligestilling mellem kønnene kun kan opnås, ved at mænd og kvinder arbejder sammen. Seminaret havde også det sigte at fremhæve de positive forandringer i de traditionelle, mandlige kønsroller og undersøge relationer mellem samfundets traditionelle, mandlige strukturer og vold mod kvinder, patriarkat og krig.

Mandeforskningen var ret fremtrædende i Danmark i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne og frembragte blandt andet viden om kønsrelationer og kønsidentitet. I sidste halvdel af 1990'erne har der været holdt seminarrækker og workshops om maskulinitet og mandeforskning ved nogle af centrene for kvinde og kønsforskning, og i 1997 er der i Ligestillingsrådets regi indledt et projekt med henblik på at skabe overblik over mandeforskningen i Danmark. I løbet af 1999 skal der holdes en konference om fædre med planlægning af initiativer til at indlede en forskning i fædreroller, ligesom der skal sættes et nordisk samarbejde i gang om temaet mænd og vold.

Udenlandske kvinder

Udenlandske kvinder i Danmark udgør ikke en homogen gruppe. Der er forskellige årsager til, at de kommer hertil (flygtninge, ægteskab, familiesammenføring eller andet), og de kommer fra vidt forskellige lande med helt forskellig baggrund. Det er derfor vigtigt, at der tages hensyn til deres specielle situation, og at de sikres ligestilling både med mænd og med kvinder generelt.

Et udvalg nedsat af indenrigsministeren har i nogle år arbejdet med spørgsmål vedrørende *etniske minoritetskvindens integration og retsstilling i Danmark*. Første del af udvalgets betænkning udkom i 1995 og afstedkom en ændring af udlændingeloven. Man skal herefter ved spørgsmål om inddragelse af opholdstilladelse meddelt som følge af ægteskab, og hvor samlivet er ophørt, tage hensyn til, om samlivsophøret må antages at være forårsaget af overgreb, misbrug eller anden overlast med videre her i landet.

Indenrigsministerens udvalg har fortsat sit arbejde med at undersøge spørgsmål som udenlandske kvinder i relation til social- og sundhedsvæsenet, til danskundervisning, til arbejdsmarkedet, til deltagelse i politik og til medierne. Den anden delbetænkning blev afgivet i september 1998.

Et særligt problem i forbindelse med visse grupper af indvandrerpiger eller -kvinder er *omskæring*, som er strafbart i følge straffelovens § 245 og aldrig tidligere har været et problem herhjemme. Inden for det seneste tiår er det imidlertid blevet kendt, at blandt andet somaliske piger med bopæl i Danmark er blevet omskåret uden for landets grænser. Danmarks Statistik oplyser, at der den 1. januar 1998 var 11.890 somaliske borgere i Danmark, der var anerkendt som flygtninge. Heraf er 2.238 piger i alderen 0-14 år i risikogruppen, hvad angår omskæring⁶⁹.

Sundhedsministeriet nedsatte i april 1996 en arbejdsgruppe med det formål at udarbejde en rapport med forslag til en oplysningsindsats mod omskæring af piger, der bor i Danmark. På grundlag af rapporten har Sundhedsstyrelsen iværksat en oplysningsindsats, der som sit primære formål har forebyggelse af omskæring af piger bosiddende i Danmark, hvad enten det sker inden for eller uden for landets grænser. Oplysningen retter sig både mod flygtningefamilier og sundhedsfagligt personale og andre, som arbejder med flygtninge og andre risikogrupper.

I FNs flygtningekonvention er en *flygtning* defineret som en person, der som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han eller hun har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af en sådan frygt ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse.

Efter udlændingelovens § 7 gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, som er omfattet af flygtningekonventionen (konventionsstatus). Endvidere gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men hvor det af lignende grunde, som anført i flygtningekonventionen, eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland (de-facto status).

Der er kvinder, der forfølges eller udsættes for voldelige overgreb på grund af deres køn, for eksempel voldtægt, tvangssterilisering eller omskæring, men de er ikke omfattet af flygtningekonventionen, hvis de søger asyl i et andet land. For at kunne give disse kvinder beskyttelse har blandt andre Canada ændret fortolkningen af

konventionens flygtningebegreb. I Danmark vil der med hjemmel i udlændingelovens § 7, stk.2 være mulighed for efter konkret vurdering at give en kvinde opholdstilladelse, hvis hun er flygtet fra sit hjemland på grund af sådanne kønsspecifikke overgreb.

En konferencerapport udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp⁷⁰ peger på, at der ikke er nogen fuldkommen ensartet praksis i det danske asylsystem ved behandlingen af sager, der involverer kønsrelateret forfølgelse. Konferencens danske deltagere har opfordret indenrigsministeren til at overveje at indføre retningslinjer for Udlændingestyrelsens arbejde med henblik på at ændre praksis i sager om kønsspecifik forfølgelse.

Lesbiske og enlige kvinder

Folketinget vedtog i juni 1997 *Lov om kunstig befrugtning*, som indeholder en bestemmelse om, at læger ikke må tilbyde kunstig befrugtning til kvinder, med mindre de er gift eller lever i ægteskabslignende forhold med en mand. I følge bemærkningerne til loven er bestemmelsen medtaget af hensyn til barnets tarv for at sikre det retten til både at have en mor og en far.

I forbindelse med debatten forud for lovens vedtagelse er det blevet påpeget, at man med denne lov brød med mange års tradition om at undgå at diskriminere mennesker på grund af deres seksualitet eller samlivsstatus.

68. Afsnittet bygger på artiklen "Den fremtidssikrede kommunale arbejdsgiver" af Martin Ågerup i *Mere end ord*, Kommuneinformation 1997, og "*De unge og fremtidens ligestillingspolitik*" af Ann-Dorte Christensen, som er bestilt af Udvalget, samt oplægget "*De unges holdning til ligestilling og lighed i samfundet*", ligeledes af Ann-Dorte Christensen, som blev holdt på Udvalgets konference 6. december 1996, begge vedlagt som bilag 10.

69. *Notat vedrørende oplysningsindsats mod omskæring af piger*, Sundhedsministeriet, maj 1998.

70. *Kvinder og asyl. En konferencerapport om kønsrelateret forfølgelse*, Dansk Flygtningehjælp 1997.

4.6.5. Aktører

Ligestillingsloven og det nationale handlingsplanarbejde på ligestillingsområdet pålægger alle offentlige myndigheder at arbejde for ligestilling mellem kvinder og mænd både i personalepolitik og på deres faglige område. Forpligtelsen gælder således også amter og kommuner, der beskæftiger to tredjedel af de offentligt ansatte og udfører store dele af den offentlige service over for borgerne.

Krav til amter og kommuner

Ligestillingsrådets evaluering i 1994 af den 2. nationale handlingsplan afslørede, at amter og kommuner ikke i tilstrækkelig grad levede op til deres forpligtelser, og anbefalede derfor, at ligestillingsarbejdet blev intensiveret gennem forhandlinger med amter og kommuner.

I 1995 vedtog Folketinget en ændring af de kommunale styrelseslove, der pålægger disse myndigheder at offentliggøre ligestillingsredegørelser hvert andet år (jf. afsnit 2.8.3.). Redegørelserne skal oplyse borgerne om, hvorvidt kommunen har formuleret en ligestillingspolitik, og hvad indholdet i givet fald er. Desuden skal der være oplysninger om den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier samt andre forhold, som skønnes at have betydning for kommunens indsats på ligestillingsområdet.

Indenrigsministeriet udsendte i december 1996 en vejledning om, hvordan de nye informationsforpligtelser kan og bør opfyldes. Det understreges heri, at redegørelserne skal sikre borgerne, kommunalbestyrelsen og de kommunalt ansatte et rimeligt grundlag for debat om ligestilling på de kommunale arbejdspladser og om kommunens arbejde for at fremme ligestillingen.

Evaluering af arbejdet

Landets 14 amter og 275 kommuner blev med de nævnte initiativer forpligtet til senest den 1. september 1997 at oplyse borgerne om ligestillingssituationen i den enkelte kommune eller amtskommune. Ligestillingsrådet har i publikationen *Køns-gemninger i kommunen* bearbejdet de informationer, som er offentliggjort i 184 indberetninger modtaget i Indenrigsministeriet den 1. oktober 1997.

Redegørelserne, og ikke mindst det faktum, at en stor del af landets kommuner har siddet forpligtelsen overhørig ved ikke at aflevere deres indberetning til tiden, viser først og fremmest, at der endnu er meget at arbejde med på regionalt og lokalt plan. Ikke alle redegørelser er lige informative, idet de for eksempel kun rummer statistiske oplysninger om personalets kønsfordeling suppleret med få eller ingen kommentarer. En mindre gruppe af særligt informative redegørelser har også medtaget overvejelser om en ligestillingspolitik og om fremme af en ligestillingsdebat blandt borgere og personale.

Cirka halvdelen af landets kommuner giver udtryk for, at de har intentioner om en systematisk indsats på området, og nogle er kommet langt med konkrete handlingsplaner. Der er i disse kommuner for eksempel blevet arbejdet med forhold som en bedre kønsbalance i ledelsen, nedbrydning af kønsdominansen på særlige serviceområder og sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv.

Kommunernes Landsforening

Kommunernes Landsforening støtter kommunernes arbejde med ligestilling ved at stille forskellige former for ressourcer til rådighed. Det kan nævnes, at foreningen har ansat to konsulenter, der som del af området Personaleindflydelse og Arbejdsmiljø, skal arbejde med ligestilling ved at inspirere og støtte kommunerne i initiativer, der fremmer ligestillingen i den enkelte kommune.

Kommunedata

Kommunedata har i 1997 markedsført et statistisk værktøj for ligestillingsområdet med henblik på at støtte kommunerne med udarbejdelsen af den statistiske del af redegørelserne.

Kommuneinformation

Kommuneinformation har i samarbejde med Ligestillingsrådet, Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte og Frederiksberg og Københavns Kommuner udgivet en artikelsamling *Mere end ord*, der blandt andet giver vejledning i udformning af ligestillingsredgørelser og i kommunikation med henblik på at give ligestillingsdebatten indhold.

4.6.6. Mainstreaming

Mainstreaming betyder at integrere ligestilling i al politik og planlægning og indebærer således, at ansvaret for at tage ligestillingsmæssige hensyn på linje med andre samfundsmæssige hensyn lægges ud til dem, der arbejder med politikudformning, planlægning og administration. Det vil sige politikere og embedsmænd i ministerier, amter og kommuner.

Handlingsprogrammet fra FNs Verdenskvindekonference i Beijing i 1995 indeholder klare budskaber om mainstreaming både som overordnet strategi og som instrument på en række af PFAs 12 prioriterede områder. Strategien fik på konferencen tilslutning fra EU-landene. Konferencen slog fast, at uden kvinders fulde og lige deltagelse i samfundsudviklingen kan en bæredygtig økonomisk, social og demokratisk udvikling ikke sikres. Mainstreaming defineres i PFAs artikel 292 som "at fremme en aktiv og synlig politik ved at integrere et kønsperspektiv i alle politikker og programmer, så der gennemføres en analyse af virkningerne for kvinder og mænd, inden beslutninger træffes".

Udvalget vil diskutere denne strategis fordele og ulemper i det opsummerende kapitel 5 og giver derfor nedenfor blot en redegørelse for introduktionen af og initiativerne i forbindelse med mainstreaming i det hidtidige ligestillingsarbejde.

En folketingsbeslutning

Folketinget drøftede i april 1996 regeringens redegørelse om den nationale og internationale opfølgning på PFA. Debatten mandede ud i vedtagelse af en motiveret dagsorden, hvori Folketinget blandt andet opfordrede regeringen til "at få indarbejdet kønsaspekterne i administrative, politiske og planlægningsmæssige aktiviteter både nationalt og internationalt". Mainstreaming blev dermed anerkendt som en central del af det danske ligestillingsarbejde.

I Danmark er mainstreaming gennemført for så vidt som ansvaret for, at der ikke sker diskrimination mellem kvinder og mænd, formelt set ligger hos den enkelte minister. Der foregår dog ikke nogen regelmæssig og aktiv mainstreaming af ligestilling i de enkelte ministerier, ligesom der ikke er etableret mekanismer og redskaber, der kan sikre, at det sker.

Arbejdsministeriets initiativer

Arbejdsministeriet har i efteråret 1995 på foranledning af statsministeren indledt en forsøgsordning, hvorefter der skal foretages en ligestillingsmæssig vurdering af enkelte lovforslag. Vurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger. Som grundlag for vurdering indhenter Arbejdsministeriet løbende statistiske oplysninger om kvinders og mænds fordeling på de områder, som nye lovforslag vedrører, og opdaterer nøgletal.

Arbejdsministeriet har desuden i efteråret 1998 oprettet *Arbejdsministeriets Ligestillingsenhed*, der skal beskæftige sig med både kønsdiskrimination og andre former for diskrimination. Enheden skal sikre, at ligestillingsperspektivet bliver overvejet i alle opgaver. Det er dog fortsat det enkelte kontor, der har ansvaret for behandlingen af de pågældende sager.

Ligestillingsarbejdet i Arbejdsmarkedsstyrelsen og arbejdsformidlingen har som tidligere nævnt bygget på hovedstrategien om integration, således at ligestillingsaktiviteterne i stigende omfang ses og løses i sammenhæng med AF-regionernes øvrige arbejde (jf. afsnit 4.4.5.).

Forskningsområdet

På forskningsområdet er integrationstanken indarbejdet i den nyligt udarbejdede 11-punkt plan for flere kvinder i forskningen (jf. afsnit 4.3.6.).

Det nordiske samarbejde

De nordiske ligestillingsministre har vedtaget et nordisk mainstreamingprojekt, der skal udvikle metoder og indsamle erfaringer med mainstreaming af ligestilling inden for arbejdsmarkeds-, uddannelses- eller ungdomsområdet. Ligestillingsrådet gennemfører som led heri et projekt i samarbejde med en kommune om ligestilling i forbindelse med ansættelser i den kommunale sektor.

Internationalt arbejde

I EU er mainstreaming vedtaget som en fremtidig strategi for at fremme ligestilling både i Kommissionens politikudformning og tjenestegrene. I Kommissionens meddelelse KOM(96)67 *Integrering af lige muligheder for kvinder og mænd i alle fællesskabspolitikker og -aktioner* defineres princippet som en mere aktiv og global strategi, hvor man ikke kun anvender positiv særbehandling som sådan, men integrerer princippet i alle almindelige politikker og aktioner vedrørende ligestilling. Kommissionen har nedsat et udvalg bestående af højtplacerede tjenestemænd fra de enkelte generaldirektorater og med kommissionsformand Santer i spidsen, der skal overvåge ligestillingsmæssige hensyn i politikudformning og personalepolitik.

I EU-sammenhænge og andre internationale fora har Danmark plæderet for mainstreaming af ligestilling mellem kvinder og mænd både i organisationernes personalepolitik og faglige arbejde.

4.7. Ligebehandling, særbehandling og forskelsbehandling

Ligebehandling af kvinder og mænd er et begreb, som griber ind over og omslutter de tidligere behandlede emner inden for ligestillingsarbejdet. Problemer med kønssammensætningen på alle felter, udnyttelse i lige grad af begge køns ressourcer og spørgsmål vedrørende ligeløn, sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv, vold mod kvinder eller fædres ret til samvær med deres børn efter skilsmisse har alle relation til det område, som i det danske ligestillingsarbejde kan anskues ud fra et ligebehandlingssynspunkt.

Ligebehandlingsloven, hvis tilblivelse og udvikling er omtalt i afsnit 2.3.3., er tænkt som et værn mod forskelsbehandling eller diskrimination og som et redskab, der blandt andet med en dispensationsbestemmelse kan medvirke til at fremme ligestillingen mellem kvinder og mænd ved hjælp af midlertidige særforanstaltninger for det ene eller det andet køn.

Udvalget vil som afslutning på beskrivelsen af det hidtidige ligestillingsarbejdes emner indlede dette afsnit med at gennemgå Ligebehandlingslovens forskellige bestemmelser, som de foreligger medio 1998, og give en oversigt over dens anvendelse gennem de senere år, både i Ligestillingsrådets regi og i forbindelse med afgørelser af ligebehandlingssager ved andre instanser. Derefter vil Udvalget belyse spørgsmålet om brug af de midlertidige foranstaltninger til fremme af ligestillingen mellem kvinder og mænd i Danmark, som i daglig tale betegnes positiv særbehandling. I forbindelse hermed har Udvalget specielt inddraget de forpligtelser, Danmark har påtaget sig på området inden for FN- og EU-samarbejdet. Som afslutning på afsnittet har Udvalget beskrevet en række lidt specielle, men samtidig aktuelle eksempler på diskrimination af både kvinder og mænd for at vise, at der stadig forekommer tilfælde af forskelsbehandling af kønnene i mange hjørner af samfundet.

4.7.1. Kernepunkter i Ligebehandlingsloven

Et vigtigt initiativ i det danske ligestillingsarbejde er *Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov*. Loven er overvejende en arbejdsretlig lov, der som udgangspunkt gælder alle private og offentlige ansættelsesforhold, som ikke er omfattet af mere vidtgående ligebehandlingsaftaler i de kollektive overenskomster. Den gælder således ikke for privatlivet.

Gennemgangen af lovens aspekter er ikke foretaget med en juridisk vurdering for øje, men med henblik på at fremdrage de mest betydningsfulde områder i loven set i relation til den praktiske anvendelse af den. Til gennemgangen knytter sig et afsnit om retslige afgørelser, som har haft eller muligvis vil få principiel betydning for udviklingen af fortolkninger i forbindelse med danske ligebehandlingssager.

Internationale forpligtelser

Afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder er et emne, som har været i fokus, siden det på FNs Verdenskvindekonference i Mexico City i 1975 blev besluttet at udarbejde en konvention herom. *CEDAW-konventionen* (jf. afsnit 2.6.3.) blev vedtaget på FNs generalforsamling i 1979 og ratificeret af Danmark i 1983, og den betragtes som et vigtigt redskab for arbejdet med at skabe juridisk ligestilling mellem kvinder og mænd på alle områder og for bekæmpelsen af kønsdiskrimination i al offentlig praksis.

Et *EF-direktiv fra 1976* om "gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår" har dog haft mere direkte indflydelse på formuleringen af den lovgivning om ligebehandling, som Danmark har udviklet siden 1978, idet denne lovgivning, i overensstemmelse med direktivet, forbyder direkte og indirekte diskrimination specielt i forbindelse med forhold, der vedrører arbejdsmarkedet.

Amsterdam-Traktaten fra 1997 åbner mulighed for, at Rådet for De Europæiske Fællesskaber med enstemmighed kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling blandt andet på grund af køn. Desuden kan Rådet med kvalificeret flertal vedtage regler, der skal sikre lige muligheder for og ligebehandling af kvinder og mænd i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

Loven og dens indhold

Ligebehandlingsloven bygger på ovennævnte EF-direktiv, men har til forskel fra dette indarbejdet bestemmelser om graviditet, barsel og orlov. Den gældende tekst med de seneste ændringer findes i *Arbejdsministeriets lovbekendtgørelse nr. 213 af 3. april 1998* (bilag 4). Loven indeholder forbud mod kønsdiskrimination, påbud om rettigheder og pligter samt om en aktiv indsats for at kontrollere forhold, der vedrører loven. Desuden giver den mulighed for at dispensere fra loven med henblik på at afhjælpe faktiske uligheder og adgang til sanktioner i form af godtgørelser eller bøder.

Forbud

Ved ligebehandling af mænd og kvinder forstås i følge Ligebehandlingsloven, at der ikke må finde direkte eller indirekte forskelsbehandling sted på grund af køn, navnlig under henvisning til graviditet eller til ægteskabelig eller familiemæssig stilling.

Dette diskriminationsforbud omfatter efter en afgørelse ved EF-Domstolen i 1996 også diskrimination på grund af kønsskifte. Lovens princip om ligebehandling medfører, at den enkeltes kvalifikationer skal bedømmes individuelt, således at eventuelle fordomme, vanetænkning, generaliseringer m.v. vedrørende det ene køns egnethed frem for det andet ikke må lægges til grund for vurderingen.

I følge forarbejdet til loven falder arbejde, der efter sin natur må udføres af en person af et bestemt køn som for eksempel kønsbestemte skuespillerroller eller badepersonale, helt uden for lovens område. Grænsen mellem sådanne åbenbare undtagelser og forhold, der kræver dispensation fra lovens bestemmelser, har dog været vanskelig at trække.

Af andre forbud kan nævnes, at en arbejdsgiver ikke må afskedige en lønmodtager, fordi denne har fremsat krav om udnyttelse af retten til fravær eller har været fraværende på grund af graviditet, barsel eller adoption. Desuden er det ved annoncering til ansættelse, erhvervsuddannelse m.v. forbudt at søge eller foretrække personer af et bestemt køn, dog er det tilladt at opfordre kvinder til at søge, hvis det ikke afholder mænd fra at søge.

Pligter og rettigheder

Ligebehandlingsloven pålægger enhver arbejdsgiver at behandle kvinder og mænd lige, hvad angår ansættelse, forflytelse, forfremmelse, afskedigelse og andre arbejdsvilkår, og at give dem lige adgang til erhvervsvejledning og -uddannelse. Denne pligt til ligebehandling påhviler også enhver, der på anden måde har med erhvervsvejledning og -uddannelse at gøre, eller fastsætter bestemmelser og træffer afgørelser om adgang til at udøve et selvstændigt erhverv.

Hvis afskedigelse af en medarbejder finder sted under graviditet, barsel eller adoption, er det i dag arbejdsgiverens pligt at godtgøre, at afskedigelsen ikke er begrundet i disse forhold. Med denne bestemmelse, som blev indarbejdet i loven i 1989, er bevisbyrden vendt om, idet det tidligere var op til den afskedigede at godtgøre, at afskedigelsen var begrundet i graviditet, barsel eller adoption.

Ved EU-direktiv 97/80/EF vedtog Rådet en særlig bevisbyrde-regel i ligestillings-sager. Direktivet indebærer, at hvor en forskelsbehandling på grund af køn er sandsynliggjort, skal arbejdsgiveren løfte bevisbyrden for, at det ikke er tilfældet (delt bevisbyrde). Direktivet definerer desuden som noget nyt begrebet *indirekte*

diskrimination, hvilket tidligere var en domstolsfortolkning. Den omvendte bevisbyrde findes i Danmark i dag kun ved sager, hvor den afskedigede har krævet ligeløn og ved afskedigelse under graviditet. Ved implementering af direktivet vil den delte bevisbyrde få betydning for alle sager om ligebehandling. Det er endnu ikke afgjort, hvilken betydning direktivet får for dansk ligestillingslovgivning.

Både arbejdsgivere og lønmodtagere samt disses organisationer har i forbindelse med sager, der behandles af Ligestillingsrådet, pligt til at overlade det enhver oplysning, der er af betydning for dets virksomhed. Overtrædelse af pligten kan i sidste ende medføre politianmeldelse.

Loven giver lønmodtagere både rettigheder og pligter i forbindelse med graviditet, fødsel og adoption. Der er forskellige former for fraværsret (orlov) for mødre og fædre, og hertil knytter sig en bestemmelse om, at fraværstiden indbefattes ved beregning af anciennitet, men ikke ved beregning af pension. (Detaljer vedrørende lovens orlovsbestemmelser er behandlet i afsnit 4.5.4.).

En kvindelig lønmodtager, som bliver mor, har pligt til fravær i to uger efter fødslen, og både kvindelige og mandlige lønmodtagere har efter visse regler pligt til at underrette arbejdsgiveren om fraværet i god tid.

Dispensationsmuligheder

Loven giver adgang til at dispensere fra bestemmelserne om ligebehandling af mænd og kvinder, hvis det er afgørende ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelse, at udøveren er af et bestemt køn (ægte erhvervs kvalifikation).

For at sikre den nødvendige sagkundskab ved vurderingen af, om en dispensation er påkrævet, er kompetencen i disse sager lagt hos den involverede ressortminister. Før der træffes en afgørelse, skal der indhentes udtalelser fra Arbejdsministeriet og Ligestillingsrådet, men ressortministeriet er ikke forpligtet til at følge dem. Der kræves ikke tilslutning fra arbejdsmarkedsudvalget under Ligestillingsrådet i forbindelse med Rådets udtalelse.

Ligestillingsrådet har kompetencen til at meddele dispensation i tilfælde, hvor formålet er gennemførelse af foranstaltninger for at fremme lige muligheder for kvinder og mænd, navnlig at afhjælpe de faktiske uligheder, som påvirker adgangen til beskæftigelse, erhvervsuddannelse m.v.. Den involverede ressortminister skal dog høres i sådanne sager om positiv særbehandling, ligesom der kræves tilslutning fra Rådets arbejdsmarkedsudvalg.

Arbejdsministeren kan desuden efter indstilling fra Ligestillingsrådet og efter forhandling med den involverede ressortminister bestemme, at der inden for visse områder kan iværksættes særforanstaltninger.

Endelig giver den i afsnit 2.3.3. omtalte bekendtgørelse om fritagelse for at søge dispensation arbejdsgivere og uddannelsesvirksomheder tilladelse til at tilbyde kurser af kortere varighed til kvinder, hvis formålet er at fremme lige adgang til beskæftigelse og uddannelse. Bekendtgørelsen tillader også, at ordlyden i stillingsannoncer opfordrer kvinder til at reflektere, men den må ikke være udformet således, at mænd afskæres fra at søge. Reglerne i bekendtgørelsen gælder således kun positiv særbehandling af kvinder, og det er derfor fortsat nødvendigt at søge dispensation i Ligestillingsrådet, såfremt ønsket er aktivt at rekruttere mænd eller personer af "det underrepræsenterede køn".

Sanktioner

Loven indeholder forskellige bestemmelser om sanktioner for eksempel i form af bøder i tilfælde af overtrædelse af lovens diskriminationsforbud eller ved manglende overholdelse af oplysningspligten over for Ligestillingsrådet. En anden form for sanktion er udbetaling af godtgørelse fra arbejdsgiverens side til personer, hvis rettigheder vedrørende ligebehandling er krænkede, eller som er blevet afskediget i forbindelse med fravær ved graviditet, barsel eller adoption. Bestemmelser i aftaler m.v., der er i strid med Ligebehandlingsloven, sanktioneres med ugyldighed.

4.7.2. Udviklingen i Ligestillingsrådets ligebehandlingssager

Siden Ligebehandlingslovens ikrafttræden i 1978 har Ligestillingsrådet typisk anvendt dens bestemmelser i sager om diskrimination af kvinder på grundlag af graviditet og barsel, men der er også begyndt at komme klager fra mænd, som afskediges på grund af fædre- eller forældreorlov. Derudover har sager vedrørende kønsdiskriminerende stillingsannoncering og ikke mindst vedrørende dispensation fra Ligebehandlingsloven fyldt meget i Rådets arbejde med loven.

Sager om kønsdiskrimination

Ligestillingsrådet har i årenes løb modtaget et stort antal henvendelser om diskrimination i forbindelse med ansættelse og annoncering af stillinger. Sager om manglende ansættelse indeholder ofte store, bevismæssige vanskeligheder. I slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne drejede disse sager sig typisk om kvindelige ansøgere, der ikke var blevet ansat på mandsdominerede områder eller i stillinger på mellemliderniveau. I de senere år har der kun været relativt få sager

om manglende ansættelse. Sagerne om manglende ansættelse drejer sig i dag primært om kvinder, der i løbet af ansættelsessamtalen har oplyst, at de var gravide, og efterfølgende ikke ansættes.

Sager vedrørende kønsdiskriminerende stillingsannoncering fyldte også forholdsvis meget i lovens første år, og Ligestillingsrådet indledte derfor et samarbejde med Arbejdsministeriet, Statens Informationstjeneste samt Danske Dagblades Forening om at foranledige lovens bestemmelse om annoncering overholdt. Resultatet af samarbejdet blev en vejledning med forslag om kønsneutrale betegnelser samt betegnelsen m/k i tilfælde, hvor det ikke var umiddelbart muligt at finde et kønsneutralt udtryk.

I dag synes lovens bestemmelse om annoncering generelt set at være ret godt indarbejdet hos annoncørerne. I forhold til tidligere modtager Ligestillingsrådet færre henvendelser, men i 1997 har Rådet dog enkelte gange måttet rette henvendelse til dagblades annonceafdelinger for at indskærpe lovgivningen på området.

Sager vedrørende graviditet og barsel

Ligestillingsrådet har også i tidens løb behandlet en række sager om manglende ansættelse på grund af graviditet, hvilket i 1983 gav Rådet anledning til at indskærpe, at en gravid ikke kan nægtes ansættelse udelukkende under henvisning til graviditeten, at man ikke kan nægtes ansættelse under henvisning til barselsorlov, og at Ligebehandlingsloven også gælder for gravide, der søger ansættelse i vikariater.

Sager om forskelsbehandling og afskedigelse på grund af graviditet fyldte også meget i Ligestillingsrådets arbejde i de første år efter lovens vedtagelse, men i begyndelsen af 1980'erne var antallet faldende. Et vigtigt problem i denne periode var spørgsmålet om, hvorvidt fraværsdage på grund af graviditetskomplikationer skulle regnes med i den såkaldte 120-dages regel om sygefravær efter funktionærloven.

Samlet set fylder sager om diskrimination af kvinder på grund af graviditet og barsel dog stadig meget i Ligestillingsrådets arbejde. Rådet har således i perioden 1990-1996 udtalt sig i 55 sådanne sager, der eksempelvis drejer sig om afskedigelse under barsel, nedsættelse af løn, ændrede arbejdsforhold eller -funktioner, udsættelse af turnusstilling, graviditetsbetinget sygdom samt chikane på grund af graviditet.

I forhold til tidligere volder sager om afskedigelse ikke helt så store bevismæssige vanskeligheder, idet loven som ovenfor nævnt nu pålægger arbejdsgiveren at bevise, at afskedigelsen er saglig og helt uden hensyntagen til graviditeten eller barselsituationen. En væsentlig del af de sager om afskedigelse, som Ligestillingsrådet får forelagt, drejer sig dog fortsat om afskedigelser under graviditet og barselsorlov.

Dispensationssager

Antallet af sager vedrørende ægte erhvervs kvalifikationer har været ret begrænset, idet bestemmelsen herom er blevet fortolket således, at der skal være tale om, at arbejdet er absolut betinget af et bestemt køn.

Som eksempel på en sådan fortolkning kan nævnes, at Indenrigsministeriet inden for de senere år har afvist en dispensationsansøgning fra et amtssygehus, som ønskede alene at ansætte mandlige plejere på den lukkede afdeling på grund af deres fysiske styrke. Ansøgningen blev afvist, fordi begrundelsen for ansøgningen måtte betragtes som et kønsafhængigt kvalifikationskrav. Derimod blev der i en lignende sag givet dispensation til en lukket institution, idet begrundelsen her ikke alene var kravet om fysisk styrke, men også hensynet til de indsattes negative reaktioner over for kvinder.

Ligestillingsrådet har gennem årene anbefalet dispensation i forbindelse med besættelse af stillinger i krisecentre for voldsramte kvinder, idet det er fundet af afgørende betydning, at formålet med centrene er at beskytte de kvindelige brugere, og at disse i en periode har behov for at undgå at omgås mænd.

Der er søgt dispensation hos Ligestillingsrådet til at gennemføre midlertidige foranstaltninger eller positiv særbehandling inden for mange forskellige områder, hvoraf de meget omdiskuterede sager på forskningsområdet allerede har været omtalt i afsnit 4.3.5. I den forbindelse skal der dog erindres om de to dispensationsansøgninger, der drejede sig om opslag af fem femårige forskerstillinger til kvinder inden for det samfundsvidenskabelige område (1996) og positiv særbehandling af kvindelige ansøgere ved tildeling af forskeruddannelsesstipendier og ved ansættelse som kandidatstipendiater, adjunkter, undervisningsassistenter og eksterne lektorer på RUC (1997). Trods et flertal i Ligestillingsrådet for dispensation afviste i det ene tilfælde ét og i det andet tilfælde to af medlemmerne i Rådets arbejdsmarkedsudvalg at give de ønskede tilladelser, og Ligestillingsrådet måtte derfor meddele afslag på ansøgningerne.

I 1990 indtraf et fald i det samlede ansøgningstal, hvilket sandsynligvis skyldtes den i afsnit 4.7.1. omtalte dispensationsbekendtgørelse. I perioden 1990 til april 1998 har Ligestillingsrådet meddelt 51 dispensationer. Heraf var 22 rettet mod mænd, for eksempel i form af dispensation til at annoncere efter mænd på daginstitutionsområdet og i social- og sundhedssektoren samt iværksættelse af særlige uddannelsesforanstaltninger for mænd. 23 dispensationer drejede sig om positiv særbehandling af kvinder, for eksempel i form af opslag af særlige ph.d.-stillinger til kvinder samt uddannelsesforløb og forskerstillinger for kvinder. Seks dispensationer blev ikke rettet eksplicit mod kvinder eller mænd, men vedrørte foranstaltninger for "det underrepræsenterede køn". Rådet har i den pågældende periode givet afslag på i alt seks ansøgninger. For en mere detaljeret gennemgang af Ligestillingsrådets dispensationssager henvises til Rådets årsberetninger.

Aktuel sagsoversigt

I perioden fra 1. januar 1995 til 1. oktober 1998 modtog Ligestillingsrådets sekretariat cirka 350 skriftlige henvendelser indeholdende klager over diskrimination eller ansøgninger om dispensation fra ligestillingsloven. Sagerne omhandlede for eksempel afskedigelse eller manglende ansættelse i forbindelse med graviditet, lønforskelle mellem kvinder og mænd i samme stillinger, dispensation til at gennemføre særforanstaltninger for at fremme det underrepræsenterede køn m.v. Rådet behandlede knap 100 af de indbragte sager. For en nærmere beskrivelse af de sager, som Rådet har taget stilling til, henvises til årsberetningerne.

Ligestillingsrådets sekretariat har herudover modtaget et stort antal telefoniske henvendelser og forespørgsler om lovgivning, afgørelser, mulige aktiviteter til fremme af ligestilling m.v.

Størstedelen af Rådets sager er fremført af enkeltpersoner, men også en del fagforeninger indbringer sager for Rådet. Det er ikke muligt at udarbejde en præcis opgørelse over, hvilke sager der kunne have været henvist til behandling i faglig voldgift, da der ikke altid foreligger oplysninger om, hvorvidt enkeltpersoner er organiserede, eller deres faglige organisation ikke har ønsket at tage sagen op. Det skønnes dog, at en del af sagerne kunne have været bragt for faglig voldgift. I alle tilfælde har der været mulighed for at rejse sagen ved domstolene.

Rådets udtalelser har i en del tilfælde ført til, at sagen blev behandlet i faglig voldgift og (så vidt vides) i to tilfælde ved domstolene. Det er ikke muligt at afgøre, hvorvidt Rådets udtalelser har resulteret i forlig, men det kan konstateres, at et stort antal ligestillingsager afgøres ved indgåelse af forlig mellem parterne.

4.7.3. Retslige afgørelser i ligestillingsager

Mange ligestillingsager når aldrig frem til Ligestillingsrådet, enten fordi der indgås forlig, når sagerne rejses lokalt eller ved hovedorganisationernes indledende behandling af dem, eller fordi de afgøres ved faglig voldgift, ved de civile domstole eller eventuelt ved EF-Domstolen.

Faglig voldgift

Antallet af voldgiftssager på ligestillingsområdet er ikke ret stort, idet der i følge FTFs database *Arbejdsretsinformation*, som indeholder alle relevante afgørelser inden for det arbejdsretlige system, i perioden 1977-1996 sammenlagt kun er behandlet 21 sager om forskellige aspekter af ligestilling, mens Arbejdsministeriets oplysninger i slutningen af 1998 er, at antallet af sager ligger på 35. Sager, hvor fokus er på ligestilling i forbindelse med ansættelse, arbejdsvilkår, afskedigelse eller barsel har i samme periode typisk været behandlet af Folketingets Ombudsmand, Afskedigelsesnævnet, danske domstole eller EF-Domstolen.

Af de 21 sager i FTFs database, der er behandlet ved faglig voldgift, er de ni registreret under kategorien "ligestilling", mens det primære stikord for de øvrige er "ligeløn". Ligestillingsagerne drejer sig dog for alle vedkommende om forskelsbehandling i forbindelse med løn, og i otte tilfælde er det kvinder, som har fået mindre i løn end mænd for det, de opfatter som samme arbejde eller arbejde af samme værdi.

Civilretssager

De danske domstole skønnes at have afgjort omkring 200 sager om ligestilling på grundlag af Ligestillingsloven og Ligelønsloven. Ligestillingsrådets nyoprettede database over ligestillingsafgørelser rummer to sager om ligestilling, der har været til udtalelse i Rådet og senere er blevet ført ved forskellige retsinstanter.

Sager ved EF-Domstolen

I følge Arbejdsministeriets oplysninger har der indtil slutningen af 1998 været 37 ligestillingsager ved EF-Domstolen. Der inddrages stadig flere aspekter af ligestilling i vurderingen af sagerne⁷¹.

71. For en oversigt over EF-Domstolens praksis henvises til: Agnete Andersen, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: *Ligestillingslovene med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1996.

4.7.4. Positiv særbehandling

I Danmark er særlige foranstaltninger til fremme af ligestilling mellem kønnene kun tilladt efter ansøgning om dispensation fra Ligebehandlingsloven eller i overensstemmelse med dispensationsbekendtgørelsen, der som nævnt i afsnit 4.7.1. på visse betingelser tillader arbejdsgivere og uddannelsesvirksomheder at tilbyde kurser for kvinder eller i annoncer at opfordre kvinder til at søge.

Inden for det danske ligestillingsarbejde er der ingen præcis definition af det middel til at opnå ligestilling mellem kønnene, som i daglig tale kaldes *positiv særbehandling*. Begrebet står i modsætning til diskrimination, der kan opfattes som en "negativ særbehandling", og dækker de særlige foranstaltninger, som tages i brug for at råde bod på en ubalance mellem kønnene for eksempel på lederniveau, inden for bestemte fag eller i forbindelse med uddannelsesoptag og politiske tillidshverv. Målet for særbehandling kan variere, ligesom virkemidlet kan antage forskellige former.

Kønkvotering

Kvotering er en positiv særbehandlingsform, hvor et givet antal pladser eller stillinger forbeholdes en underrepræsenteret gruppe, således at der tilstræbes en ligelig eller afbalanceret fordeling i de sammenhænge, der er tale om. I Danmark kendes en sådan brug af kvotering for eksempel fra bestemmelser om, hvor stor eller lille den politiske repræsentation i Folketinget skal være for de enkelte landsdele, ligesom den drøftes i forbindelse med fordeling af flygtninge på de enkelte kommuner i Danmark.

I en ligestillingssammenhæng tales der om kønkvotering, dvs. om det virkemiddel, som ved at give kvinder eller mænd fortrinsret til et bestemt antal pladser skal fremme deres deltagelse i de grupper, hvor deres køn er underrepræsenteret, for eksempel øremærkning af stillinger eller uddannelsespladser til det køn, som er i undertal, for at øge dets tilstedeværelse i den pågældende sammenhæng. Afhængig af den måde, hvorpå udvælgelsen sker, kan kønkvotering betegnes som moderat eller radikal. Ved moderat kønkvotering forstås, at det underrepræsenterede køn vælges, hvis de to køns kandidater har lige kvalifikationer, mens der ved radikal kønkvotering forstås valg af det underrepræsenterede køn, hvis blot mindstekravet til kvalifikationer er opfyldt af dette køns kandidater, - i begge tilfælde, indtil den fastsatte kvote er opfyldt.

Andre aktive foranstaltninger

Andre former for positiv særbehandling er forsøg på at sætte aktivt ind for at skaffe flere af det underrepræsenterede køn ind i bestemte uddannelser, stillinger eller positioner, uden at der er tale om, at en bestemt kvote skal opfyldes. I en uddannelses- og arbejdsmæssig sammenhæng kan dette for eksempel ske ved aktiv rekruttering, dvs., at der annonceres specielt efter det køn, som er underrepræsenteret. Der kan også være tale om at gøre en særlig indsats for at bibringe det underrepræsenterede køn de kvalifikationer, der kan sætte det i stand til at indgå eller søge på lige fod med det køn, som er i overtal.

Endelig kan en ligelig eller afbalanceret fordeling af kønnene søges sikret ved at reducere tilgangen af det overrepræsenterede køn og lade pladser stå tomme i et udvalg eller lignende, indtil der findes eller indstilles kandidater af det underrepræsenterede køn. Dette er som tidligere nævnt set i forbindelse med besættelse af poster til udvalg, råd og bestyrelser i statsligt regi (jf. afsnit 2.3.4. og 2.3.5).

Internationale forpligtelser

Danmark har tiltrådt en række formuleringer vedrørende positiv særbehandling i forbindelse med ratificering af CEDAW-konventionen samt med vedtagelser på FNs kvindekongresser og i EU-sammenhæng.

I *CEDAW-konventionens artikel 4* hedder det: "Vedtagelse af de deltagende stater af midlertidige særforanstaltninger med sigte på at fremskynde faktisk ligestilling mellem mænd og kvinder skal ikke betragtes som diskrimination efter definitionen i denne konvention, men må på ingen måde have til følge, at der opretholdes ulige eller særskilte normer, og de pågældende foranstaltninger skal ophæves, når formålet med dem, lige muligheder og ligebehandling, er opnået"[72](#).

Ved eksaminationen af Danmarks tredje rapport til CEDAW i januar 1997 opfordrede CEDAW-Komiteen til, at der i fremtiden gøres større brug af positiv særbehandling i det danske ligestillingsarbejde.

I handlingsplanen *De fremadrettede strategier til år 2000* fra FNs kvindekongress i Nairobi i 1985 hedder det i artikel 84: "... Særlige forholdsregler, møntet på at genoprette ligevægten, som århundreders diskrimination af kvinder har sat ud af balance, bør fremmes for at fremskynde de facto ligestilling mellem mænd og kvinder. Disse forholdsregler bør ikke betragtes som diskriminerende, og de bør ej heller medføre opretholdelsen af ulige eller separate normer. Det er hensigten, at de skal falde bort, når målsætningerne for ligestilling med hensyn til kvinders muligheder og behandling er nået ..."[73](#).

Handlingsplanen *Platform for Action* fra kvindekongressen i Beijing i 1995 berører specielt spørgsmålet om positiv indsats i artiklerne 186 og 190 om kvinders deltagelse i magtstrukturer og beslutningsprocesser, hvor det blandt andet hedder, at der er holdningsmæssige barrierer på området, som kan gøre det nødvendigt at sætte ind med positive særforanstaltninger for eksempel for at øge kvinders repræsentation inden for regering og offentlig administration[74](#).

Rådet for De Europæiske Fællesskaber henstillede i 1984 til medlemsstaterne, "at de indfører en politik for positive foranstaltninger med henblik på at fjerne de faktiske uligheder, som kvinder udsættes for i arbejdslivet..."⁷⁵. Sådanne foranstaltninger skulle så vidt muligt omfatte en række aspekter blandt andre information og bevidstgørelse af den brede offentlighed, erhvervs muligheder og -kvalifikationer, arbejdsformidling og erhvervsvejledning, tilpasning af arbejdsvilkårene, kvinders aktive deltagelse i beslutningstagende organer og flere andre.

EU-Kommissionen aflagde i 1995 beretning om gennemførelse af henstillingen og konkluderede blandt andet, at positive særforanstaltninger var blevet et vigtigt redskab i nationale politikker for lige muligheder, men at en kraftigere og mere systematisk gennemførelse af henstillingen stadig ventede. I konklusionen blev det endvidere fremhævet, at den lovgivningsmæssige dimension og den informative dimension i praksis havde vist sig at supplere og gensidigt styrke hinanden, hvorfor det var vigtigt stadig at følge op på dem. Endelig gentog Kommissionen sin vilje til at gøre ligestilling til et centralt spørgsmål og til at fremme positive særforanstaltninger inden for strukturfondene, den sociale dialog og sin egen personalepolitik.

Kommissionens rapport blev fulgt op med en anbefaling fra Rådet i december 1996 om lige deltagelse af kvinder og mænd i beslutningsprocesserne. Gennemførelsen af denne anbefaling i medlemsstaterne er ved at blive evalueret.

Med *Amsterdam-Traktaten* fra 1997 traktatfæstes retten til at indføre positive særforanstaltninger i medlemslandene.

Positiv særbehandling for EF-Domstolen

Spørgsmål vedrørende positiv særbehandling er kun behandlet af EF-Domstolen i ganske få tilfælde, men to afgørelser med et par års mellemrum viser en ændring i domstolens opfattelse af spørgsmålet om positiv særbehandling.

I oktober 1995 afsagde EF-Domstolen dom i den såkaldte *Kalanke-sag*, som drejede sig om forfremmelse af en kvindelig anlægsgartner frem for en mandlig (Eckard Kalanke) til stadsgartnerembedet i Bremen. Ansættelse af den kvindelige gartner i embedet skete med udgangspunkt i delstatens lovgivning om, at i det omfang, kvinder er underrepræsenterede, dvs. udgør under halvdelen af de ansatte i den pågældende tjeneste, skal de gives fortrinsstilling fremfor mandlige medansøgere, såfremt de er lige kvalificerede. EF-Domstolen afgjorde sagen ved at fastslå, at EUs ligebehandlingsdirektiv er til hinder for en national lovgivning som den, der fandtes i Bremen, og som var blevet anvendt i Kalanke-sagen.

Den anden afgørelse ved EF-Domstolen om positiv særbehandling faldt i november 1997 i forbindelse med den såkaldte *Marschall-sag*, der også drejede sig om forfremmelse af en kvindelig ansøger frem for en mandlig (Hellmuth Marschall) ved en skole i delstaten Nordrhein Westfalen. Forfremmelsen skete med udgangspunkt i delstatens tjenestemandsløve, som siger, at kvinder skal have fortrinsstilling, hvis der er beskæftiget færre kvinder i den stillingsgruppe, hvortil forfremmelse skal ske, og under forudsætning af lige egnethed, kundskaber og faglig indsats, med mindre der er "forhold knyttet til en mandlig medansøgers person, som vejer tungere".

Marshall anlagde derefter sag ved den nationale ret, der forelagde den for EF-Domstolen. Afgørelsen herfra lød, at EUs ligebehandlingsdirektiv "ikke er til hinder for en national regel" som ovennævnte forudsat, at reglen i hvert konkret tilfælde garanterer de mandlige ansøgere, der er lige så kvalificerede som de kvindelige ansøgere, en objektiv vurdering under hensyntagen til alle kriterier vedrørende den enkelte ansøgers person, og at der ses bort fra de kvindelige ansøgers fortrinsstilling, såfremt en mandlig ansøger ud fra et eller flere af disse kriterier bør foretrækkes.

Domstolen udtalte i forbindelse med sagen, at den afveg fra Kalanke-sagen, idet Nordrhein Westfalens tjenestemandsløve rummede den ovennævnte regel, hvorefter kvinder ikke skal gives fortrinsstilling, såfremt der er "forhold knyttet til en mandlig medansøgers person, som vejer tungere"

72. Bekendtgørelse af konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, Udenrigsministeriet, den 9. september 1983.

73. Beretning fra FN's Kvindekongress i Nairobi 15.-26. juli 1985, Udenrigsministeriet 1985.

74. FN's 4. Verdenskvindekonference, Beijing 4.-15. september 1995, Udenrigsministeriet 1995.

75. Rådets henstilling af 13. december 1984 om fremme af positive foranstaltninger til fordel for kvinder (84/635/EØF).

4.7.5. Eksempler på forskelsbehandling

Ligestillingsrådet har været involveret i en række sager, hvor enkeltpersoner eller grupper har oplevet diskrimination på grund af deres køn og derfor har sendt en klage til Rådet eller rettet henvendelse til dets sekretariat. Sagerne bygger ikke på omfattende, statistiske undersøgelser, men har enten været forelagt Ligestillingsrådet eller været bragt frem i den offentlige debat vedrørende diskrimination i arbejdslivet eller i forbindelse med offentlige myndigheder.

I følge CEDAW-konventionen betyder diskrimination mod kvinder "enhver kønsbestemt sondring, udelukkelse eller indskrænkning", som medfører, at kvinder ikke behandles på lige fod med mænd. Diskrimination kan imidlertid også ske med modsat fortegn, således at det er mænd, der forskelsbehandles, hvilket i et dansk ligestillingsperspektiv er lige så uacceptabelt.

Militærtjeneste

Grundlovens § 81 bestemmer, at "enhver våbenfør mand er forpligtet til med sin person at bidrage til fædrelandets forsvar efter de nærmere bestemmelser, som loven foreskriver". Bekendtgørelse af værnepligtsloven fra april 1993 fastslår, at "enhver dansk mand er undergivet værnepligt" og skal med de begrænsninger, der følger af loven, "gøre værnepligtstjeneste". Denne tjeneste kan bestå i tjeneste i forsvaret eller i redningsberedskabet, bistandsarbejde i udviklingslande eller civilt arbejde. På værnepligtsområdet er det således formelt accepteret, at der ikke er ligestilling mellem kønnene.

Debatten om den manglende ligestilling har været ført ud fra to synsvinkler:

- *mænd* har oplevet diskrimination af deres køn, fordi de i en periode tvinges ud af arbejdsmarkedet for at udføre deres værnepligt og dermed sættes tilbage i deres karriere i forhold til kvinder, som ikke har den samme pligt som mænd til at "bidrage til fædrelandets forsvar",
- *kvinder* har oplevet diskrimination af deres køn, fordi de ikke har haft samme mulighed som mænd for at aftjene værnepligt.

Selvom kvinder ikke har værnepligt, har de i adskillige år haft adgang til ansættelse i militære stillinger i forsvaret for en kortere eller længere årrække for eksempel som tjenestemand- eller kontraktansatte officerer, kadetter, stampersonel, officerer af reserven, og senest i Den internationale Brigade samt som kampiloter i luftvåbnet. Desuden har de kunnet ansættes som læger, tandlæger og præster i forsvaret.

I forbindelse med oprettelse af *Den internationale Brigade* i 1993 vedtog Folketinget, at kvinder på værnepligtslignende vilkår kunne uddannes til at deltage i denne styrke. I november 1997 vedtog Folketinget *Lov om ændring af lov om forsvarets personel* m.m. til ikrafttræden 1. april 1998. Heri udtrykkes det direkte, at forsvarets personel nu også omfatter "kvindelige menige på værnepligtslignende vilkår". Kvinder skal kunne uddannes i værnepligtsenhederne direkte med henblik på at kunne indgå i forsvarets mobiliseringsstyrke på lige fod med mænd.

Trods ændringen består der stadig en forskel i behandlingen af kvinder og mænd i forbindelse med militærtjeneste, idet mænd både kan indkaldes og melde sig frivilligt, mens kvinder kun kan melde sig og således ikke er forpligtet til at aftjene værnepligt. Ligestillingsrådet har ikke fundet sig kompetent til at kommentere Grundlovens bestemmelse.

I en sag af en lidt anden karakter, men stadig i forbindelse med spørgsmålet om værnepligt har Ligestillingsrådet modtaget en klage over lønforholdene for frivillige og værnepligtige læger i forsvarets lægekorps, hvor mandlige læger lønnes dårligere end kvindelige i sidste del af tjenesteperioden som følge af værnepligtsforholdet. Rådet har konstateret, at der finder en faktisk forskelsbehandling sted, idet kvindelige og mandlige læger i princippet varetager samme arbejdsopgaver til forskellig løn, og har udtalt, at man finder denne forskelsbehandling uheldig.

Rets- og fængselsvæsen

Kvinder og mænd har meget forskellig tilbøjelighed til at komme i konflikt med loven. I 1993 blev mænd i aldersgruppen 15-19 år dømt fem gange så ofte som kvinder for overtrædelse af straffeloven. I aldersgruppen 40-49 år, hvor kriminaliteten generelt er lav, blev mænd samme år dømt 2,5 gange så ofte som kvinder. Kvindeandelen i domfældelser er størst inden for tyveri, hvor den i 1993 lå på 33 procent, samt dokumentfalsk og bedrageri, hvor den var 25 procent⁷⁶.

Der er ingen statistikker, som inddrager parametre som førstegangsforbrydelser eller forbrydelsers grovhed, men Ane Sandager har i en meget lille undersøgelse blandt otte dommere peget på nogle tendenser, der kunne vise, at der sker en forskelsbehandling af kønnene i retssalen, idet der synes at foregå en større frasortering af kvinder end mænd i forløbet fra sigtelse over dom til fængsling⁷⁷.

I følge Sandager er 20 procent af alle tiltalte, 12,5 procent af alle dømte og 5 procent af alle indsatte kvinder. Dette fald i kvindeandelen kunne forklares ud fra den mindre recidivitet blandt kvinder eller deres forbrydelsers lettere karakter. Sandagers interviewundersøgelse peger imidlertid på, at også kønnet kunne spille en rolle, - ikke så meget i straffsættelsen som i vurderingen af skyldsspørgsmålet. Her erkendte enkelte dommere, at de i visse tilfælde havde en større tilbøjelighed til at lægge formildende omstændigheder til grund, når den tiltalte var en kvinde.

Spørgsmålet om forskelsbehandling i forbindelse med afsoningsforhold har været forelagt Ligestillingsrådet af en kvinde, der havde fået samme dom som sin mandlige partner i en forbrydelse, men var blevet indsat i et arresthus, hvis praktiske faciliteter og forhold vedrørende udgang og besøg var væsentligt ringere end dem, der fandtes i det åbne fængsel, hvor partneren var blevet anbragt.

Kvinden var også blevet udsat for at være ene kvinde blandt mandlige ansatte og indsatte og klagede over, at dørene i den "åbne periode" ikke kunne lukkes rigtigt, hvilket gjorde privatliv under afsoningen umuligt. Direktoratet for Kriminalforsorgen har i et cirkulære fastslået, at der i de arresthuse, hvor der ikke er kvindelige ansatte, skal tilkaldes en kvinde til visitation af den indsatte kvinde, men derudover ydes der ingen særlig beskyttelse til kvinder i det daglige.

Ligestillingsrådet har opfordret Direktoratet for Kriminalforsorgen til at ændre sit regelsæt, så mandlige og kvindelige afsonere som udgangspunkt kun indsættes til afsoning på steder, hvor der er personale af deres eget køn, og at det, hvis det rent undtagelsesvist ikke kan lade sig gøre, sikres, at den indsatte har mulighed for et privatliv.

Arbejds miljø og arbejdsskader

Forskelsbehandling af mænd og kvinder kan også finde sted i forbindelse med forhold som arbejdsmiljø og erhvervsskader. Et eksempel på, at spørgsmålet er blevet vigtigt for kvinder i takt med deres stigende erhvervsfrekvens fremhæves i en undersøgelse foretaget af John Graversgård⁷⁸.

Af undersøgelsen fremgår det, at nogle arbejdslidelser, der rammer kvinder langt oftere end mænd, for eksempel nedtrykthed, udbrændthed eller depression, angst eller diffuse smerter på grund af psykisk overbelastning i forbindelse med seksuel chikane, mobning, vold eller trusler herom, ikke anerkendes som erhvervs sygdomme. Kvinders arbejdsbetingede sygdomme i bevægeapparatet som følge af fysisk og ensformigt arbejde med ældre og syge, rengøring og kontorarbejde anerkendes kun i ekstraordinære tilfælde. Det er en betingelse for klassifikation af en erhvervs sygdom, at årsagen kædes direkte sammen med arbejdet, og da definitionerne på erhvervs sygdomme er udviklet på baggrund af typisk mandligt industriarbejde, er denne sammenhæng ofte vanskeligere at påvise i forbindelse med kvinders lidelser, og deres arbejdsmiljøproblemer tages derfor ikke så alvorligt som mænds.

Ansættelsessamtaler

I informationsprojektet *Mere end ord* peger Jan Scheuer i en artikel "Køn og magt i jobsamtaler" på nogle tendenser, som viser, at mænd og kvinder har forskellige vilkår som ansøgere til stillinger på arbejdsmarkedet. En årsag til forskelsbehandlingen af kønnene i jobsamtaler er fordomme, der i arbejdslivet hyppigt rammer kvinder. I Scheuers undersøgelse skete det for eksempel, at virksomheder reagerede uheldigt på kvinders oplysninger om børn og antog, at disse ville være konkurrenter til de kvindelige ansøgers engagement i jobbet. Mænds omtale af børn affødte aldrig sådanne reaktioner.

Undersøgelsen viser også, at nogle virksomheder antog kvinder for at være skrøbelige og have brug for omsorg, hvorfor de skulle hjælpes med simple spørgsmål for at have en chance. Derved blev kvinderne frataget muligheden for at indgå ligeværdigt i ansættelsessamtalerne.

Køn og reklame

Ligestillingsrådet modtager mange henvendelser om kønsdiskriminerende reklamer fortrinsvis fra kvinder, som klager over annoncer, der opleves ringeagtende over for deres køn. En konkret vurdering af, om disse reklamer opfylder markedsføringslovens krav til god markedsføring, hører dog under Forbrugerombudsmanden, der i samarbejde med reklamebranchen har udarbejdet retningslinjer, som er tiltrådt af Reklamebureauernes Brancheforening, Detailhandelens Fællesråd, Dansk Industri, Ligestillingsrådet, Forbrugerrådet, Danske Kvinders Nationalråd og Dansk Kvindesamfund.

Reklamerne må i følge retningslinjerne ikke virke nedsættende eller ringeagtende i deres afbildning af mænd eller kvinder. For eksempel er reklamer, der indeholder udtrykkelige udtalelser, som antyder, at det ene køns rolle er socialt, økonomisk eller kulturelt underordnet det andet køn, ikke i overensstemmelse med god markedsføringsetik.

Reklamens kvindebilleder har ofte været brugt som eksempler på, at kvinder forskelsbehandles gennem en stereotyp fremstilling af dem i forbindelse med sociale forpligtelser og ved, i modsætning til mænd, at blive erotiseret. Anette Dina Sørensen har undersøgt flere årtiers reklamebilleder og fundet, at reklamebranchen har været nødt til at medreflektere de forandringer i kønsrelationerne, som forskellige samfundsprocesser har frembragt⁷⁹.

Af artiklen fremgår det, at reklamebilleder af kvinder har ændret sig fra optagethed af de sociale forpligtelser i hjemmet til en invasion af det mandlige rum, mens reklamebilleder af mænd har bevæget sig den modsatte vej.

Reklamebranchens seksualisering af kvinder er dog ikke forsvundet, men kvinder er ikke længere alene om at være genstand for den. Begge køns kroppe bruges således i dag til at sælge produkter, der intet har med kroppen at gøre, og de appellerer ikke blot til det modsatte, men også til eget køn. I følge Sørensen er der kun ét

område, hvor der mangler en ensartet behandling af kvinder og mænd i reklamerne, idet mænds lyst og erotiske hengivelse endnu ikke eksponeres på linje med kvinders.

Seksuel chikane

Både kvinder og mænd kan blive udsat for seksuel chikane, men de fleste sager, der har været bragt for domstolene, har drejet sig om kvinder, der følte sig chikaneret af en mand. Der er dog også ved at dukke sager op, hvor det er kvinder, som chikanerer mænd eller kvinder, eller mænd, der chikanerer én af deres eget køn.

Seksuel chikane kan være af en karakter, der kræver politianmeldelse og behandling efter paragraffer i straffeloven, men det vil dog være mest almindeligt at rejse en civil sag mod chikanøren efter Ligebehandlingsloven med krav om erstatning. I følge lovens § 4 skal enhver arbejdsgiver behandle de kvindelige og mandlige medarbejdere lige, for så vidt angår arbejdsvilkår og afskedigelse.

Seksuel chikane fremstår flere steder som indsatsområde i PFA under temaet vold mod kvinder, og på FN-Kvindekommissionens samling i 1998 blev alle regeringer opfordret til at sikre kvinder mod sexchikane på deres arbejdsplader. EU har vedtaget en resolution om chikane, og arbejdsmarkedets parter i Danmark har indarbejdet reglerne i Samarbejdsaftalen.

Ligestillingsrådet har ikke behandlet klager over sexchikane, men kan via sin presseklipsservice konstatere, at der er tale om et aktuelt problem, idet der alene i perioden 22. januar til 25. marts 1998 er offentliggjort ni artikler om sådanne sager i dagspressen. HK modtager årligt mange henvendelser vedrørende seksuel chikane.

I Rådets database, som blev oprettet i 1997, findes resume af ni domme fra perioden 1989-1996 vedrørende sexchikane, der har været behandlet ved forskellige retsinstanser. Otte af sagerne, hvoraf seks var anlagt af HK, drejede sig om kvinder, der følte sig krænkede af en mandlig kollega eller chef, mens den niende sag var anlagt som injuriersag af en mand, som var blevet beskyldt for seksuel chikane af en kvindelig kollega.

Personnummer-registrering

Tidligere har det været en hovedregel inden for den offentlige administration at registrere gifte kvinder under deres mands CPR-nummer, således at de ved henvendelse til skattemyndighederne eller et socialcenter skulle oplyse dette nummer, selvom henvendelsen udelukkende vedrørte kvindernes personlige forhold.

Indenrigsministeriet har i en bekendtgørelse fra 1998 vedrørende anvendelse af CPR-numre fastslået, at disse numre som hovedregel kun må anvendes til identifikation af den enkelte person, og at der ved samkøring af sager skal tages ligestillingsmæssige hensyn, men Ligestillingsrådet modtager fortsat klager fra kvinder, som føler sig diskrimineret på grund af forskellige former for registrering under deres mands nummer hos de offentlige myndigheder, især hos kommunerne. De fleste henvendelser drejer sig om, at kvinder i sager, der vedrører deres egen person, registreres under deres mands CPR-nummer. Andre henvendelser omhandler kvinder, der afkræves deres mands personnummer, hvis de henvender sig til en offentlig myndighed om forhold, som kun vedrører dem selv.

76. *Kvinder & Mænd*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet 1995.

77. Ane Sandager: "Forskelsbehandling i retterne - kvinder får mildere domme" i *Lov & Ret*, februar 1997.

78. John Graversgaard: "Kvinder, mænd og psykisk arbejdsmiljø" i *Mere end ord*, Kommuneinformation 1997.

79. Anette Dina Sørensen: "Kønsrepræsentationer og erotisering - et strejftog gennem 40 års reklamebilleder" i *Kvinder, køn, forskning* nr. 4, 1997.

KAPITEL 5

Udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende ligestillingsarbejdets grundlag, emner og strategier

Udvalget er i sin arbejdsperiode blevet præsenteret for et omfattende materiale om indhold og struktur i de seneste årtiers ligestillingsarbejde, ikke alene i Danmark, men også på nordisk, europæisk og globalt plan. Med udgangspunkt i dette materiale vil Udvalget gøre sig nogle generelle overvejelser om det hidtidige ligestillingsarbejdes nøglebegreber og arbejdsgrundlag og herefter opsummere nogle mere specielle, indholdsmæssige konstateringer om dets emner og strategier. Udvalgets konklusioner og anbefalinger vil blive fremlagt i tilknytning til overvejelserne vedrørende de enkelte temaer⁸⁰.

Det må i den forbindelse bemærkes, at ét af Udvalgets medlemmer, repræsentanten for Maskulint Forum, generelt tager afstand fra Udvalgets anbefalinger, men dog kan tilslutte sig udtalelsen om ligestillingsbegrebet i afsnit 5.1.1. Andre af Udvalgets medlemmer har afgivet mindretalsudtalelser vedrørende tekst og anbefalinger i enkelte underafsnit i kapitel 5. Hvor det er tilfældet, vil det efterfølgende være angivet med en *, en oplysning om, hvem der har afgivet mindretalsudtalelse, samt en henvisning til det afsnit i kapitel 7, hvor udtalelsen er placeret.

80. Kapitlet bygger på Udvalgets drøftelser, hørings svar fra Udvalgets medlemmer, offentlige myndigheder og private organisationer om det hidtidige og det fremtidige ligestillingsarbejde samt en af Udvalget bestilt redegørelse *Evaluering af dansk ligestillingspolitik i 1990'erne* udarbejdet af Christina Fiig (1998).

5.1. Generelle overvejelser

I forbindelse med drøftelserne af de mange initiativer, der er taget på ligestillingsområdet, er det blevet klart for Udvalget, at der forekommer forskellige fortolkninger af ligestillingsbegrebet, varierede holdninger til selve arbejdet og konkrete mangler i vidensgrundlaget.

5.1.1. Ligestillingsbegrebet

Ligestilling som betegnelse for ønsket om, at kvinder og mænd skal have samme indflydelse på og status i samfundets økonomiske, politiske, kulturelle, sociale og familiemæssige sfærer slog igennem herhjemme i løbet af 1970'erne, efter at danske kvinder i hundrede år havde kæmpet for personlig frigørelse og adgang til livet i det offentlige rum på lige fod med mænd. Ligestillingsbegrebet har dog aldrig været klart defineret, og Kvindekommissionen måtte i sin slutrapport i 1974 nøjes med at konkludere, at begrebet "ikke kan gives et indhold, der gør det muligt at foretage en objektiv sammenfatning af situationen og derved opstille en målestok for graden af ligestilling eller forskelsbehandling..." (jf. afsnit 2.1.2.).

Udvalget finder, at der i det danske ligestillingsarbejde siden 1976 kan påvises flere forskellige betydninger af selve ordet, når det bruges i det praktiske arbejde. Der benyttes også forskellige argumenter for igangsættelse af initiativer eller anlægges forskellige perspektiver på, hvad de skal medføre. Desuden opstilles der forskellige målsætninger for, hvornår man kan tale om, at der er opnået ligestilling, ligesom der kan identificeres nogle grundlæggende konflikter, som umuliggør en entydig definition af begrebet ligestilling.

Lige muligheder, lige pligter, ligebehandling, ligestilling og lighed er nogle af de ord, som Udvalget er stødt på, og som i forskellige sammenhænge og af forskellige aktører opfattes som synonyme med ligestilling eller som midler til at nå det mål, som kaldes "ligestilling mellem kønnene". Rent terminologisk indebærer begrebet ligestilling, at to ulige parter kan stilles lige, hvis der arbejdes aktivt for at gøre dem og deres vilkår mere ens, mens lighed antyder, at der tages afsæt i parter, der opfattes som lige eller har et ligestillingstids trods deres forskellighed.

I forbindelse med ligestilling mellem kønnene synes det således i mange tilfælde at være underforstået, at kvinder bør integreres i samfundet eller mændenes verden på dens præmisser, mens der i ligestillingstanken ligger en opfattelse af, at både kvinder og mænd er integreret i samfundet trods deres forskellighed, men bør være det med lige værdi, hvorfor det er nødvendigt at forandre magtrelationerne mellem dem for at få et samfund, hvor de to køn har samme status.

Det er også muligt i det gennemgåede materiale at identificere nogle argumenter for ligestilling mellem kønnene med nedslagspunkter i en retfærdigheds-, en rationalitets- og en udviklingstankegang. Begrundelserne kan for eksempel være, at det er uretfærdigt eller udemokratisk i et moderne samfund at diskriminere kvinder eller mænd, at det kan betale sig at udnytte begge køns potentialer fuldt ud, eller at begge køn vil udvikle sig på de områder, hvor det modsatte køn dominerer, såfremt de mødes på lige fod i hinandens sfærer.

Det synes, som om retfærdighedsargumentet især benyttes i det statslige ligestillingsarbejde, hvor perspektivet ligger i at opnå et samfund, der giver kvinder og mænd de samme muligheder, rettigheder og pligter. På organisations- eller virksomhedsniveau er argumenterne langt oftere knyttet til et effektivitetshensyn, idet der tales om ligestilling som et middel, der vil gøre det muligt primært at udnytte kvindernes potentiale i form af ressourcer, erfaringer og alternative værdier til at fremme institutionens udvikling. For den enkelte ses ligestilling med adgang til det andet køns arbejds- og erfaringsområde ofte som en mulighed for personlig udvikling, idet der for kvindernes vedkommende lægges vægt på de faglige aspekter, mens der for mændenes vedkommende mest tales om udvikling af faderrollen.

Målsætninger kan også være af forskellig karakter, idet der overordnet kan udtrykkes en hensigt om at opnå formel eller reel ligestilling eller mere konkret om at ville fremme en ligelig eller afbalanceret kønssammensætning på bestemte områder. Og endelig er der de grundlæggende konflikter, der tager udgangspunkt i kvinders og mænds biologiske forskellighed og deres sociale ensartethed og er kendetegnet ved adskillelse af kønnene og den mandlige norms højere værdi, og for eksempel kommer til udtryk, hvis den eksisterende magtrelation mellem kønnene udfordres.

Udvalget finder det ikke muligt at lægge sig fast på én bestemt opfattelse af ligestillingsbegrebet, men ser det tværtimod som et meget nuanceret idegrundlag med mange aspekter og definitionsmuligheder. Udvalget anbefaler, at fremtidige aktører på ligestillingsområdet nøje overvejer, hvilken betydning de ønsker at lægge i forestillingen om ligestilling mellem kvinder og mænd i forbindelse med de initiativer, de måtte udvikle, således at ordvalg, begrundelser og målformuleringer er i overensstemmelse med den sammenhæng, initiativerne indgår i.

5.1.2. Holdningsændringer i ligestillingsarbejdet

Udvalget har konstateret, at der er sket en markant ændring i holdningerne til ligestillingsarbejdet siden 1976, både hvad angår forståelsen af mål og indhold. Kvindekommissionens forslag fra midten af 1970'erne drejede sig så at sige alle om forbedring af *kvinders stilling*, og meget af ligestillingsarbejdet har derfor i praksis været synonymt med kvindepolitik og andre særlige initiativer med kvinder som målgruppe.

Polariseringen mellem kvinder og mænd har på denne baggrund været stærk i den forløbne periode, hvor kvinder i begyndelsen blev set som ofre for mænds undertrykkelse. Det er Udvalgets opfattelse, at denne forståelse er så godt som elimineret, og at der er sket en opblødning, således at kvinder og mænd, især i de yngre generationer, i langt højere grad er indstillet på, at ligestillingsarbejdet skal være et fællesprojekt og omfatte begge parter. Meget inspiration kommer stadig fra FNs kvindeindsats for eksempel med kvindekonferencen i Beijing i 1995 og den tilhørende handlingsplan, og holdningen ligger nu langt klarere på kønnenes ligeværdighed og nødvendigheden af begge parter indsat og kompetencer.

En anden af Udvalgets iagttagelser går på, at ligestillingsarbejdet generelt er *et marginaliseret emne*, der stort set kun bringes frem på den politiske dagsorden ved særlige lejligheder og oftest under et aktuelt pres udefra såsom vedtagelse af EU-direktiver om ligestilling eller FN-arrangementer om kvinder og udvikling. Selvom der er bred enighed om, at ligestilling mellem kønnene fortsat må ses som et mål, er det Udvalgets opfattelse, at der savnes en mere konstant, politisk opbakning og interesse samt en fastere, administrativ vilje til at gennemføre de politiske beslutninger, som er vedtaget med henblik på at nå målet.

Udvalget finder, at en årsag til det svage engagement kunne være, at der ikke er formuleret *en ligestillingspolitik* med tilhørende handlingsprogram for samfundet som helhed. En sådan politik kunne ved hjælp af målsætninger, strategier, prioriteringer, ressourcer og sanktionsmuligheder samle hele problematikken og dens spørgsmål om, hvad der skal nås, hvilke veje der skal følges, og hvad der skal ske, hvis aktørerne ikke lever op til kravene. Udvalget er bevidst om, at de fleste af de ovennævnte forhold indgår, omend oftest blot som enkeltelementer, i forskellige sammenhænge som ligestillingslovgivningen, de nationale handlingsplaner og de kommunale ligestillingsredegørelser samt Folketingets dagsordener om disse og om opfølgningen på kvindekonferencerne, men da i en sådan form, at de kun omfatter dele af samfundet, og i en ordlyd, der ikke klart præciserer, hvad endemålet skal være.

Udvalget anbefaler, at regeringen formulerer en overordnet ligestillingspolitik.

Udvalget vil endvidere pege på de holdninger, der i almenhed knytter sig til spørgsmålet om *behovet for et fremtidigt ligestillingsarbejde*. Udtrykkene for disse holdninger breder sig over et spektrum, hvis ene side er præget af udtalelser om, at der ikke længere er brug for en indsats for at skabe ligestilling mellem kønnene, fordi kvinder og mænd i dag *har* lige muligheder, mens den modsatte side domineres af ytringer om, at radikal, positiv særbehandling er vejen frem, fordi der så godt som *intet er sket* på ligestillingsområdet de seneste årtier.

Hverken det ene eller det andet af disse udsagn yder efter Udvalgets opfattelse den aktuelle ligestillingssituation og det hidtidige ligestillingsarbejde retfærdighed, for trods reelle forbedringer på en række områder, må det erkendes, at der stadig forekommer eksempler på kønsdiskrimination og manglende ligeværdighed mellem kønnene i forskellige sammenhænge.

Udvalget finder således, at det institutionaliserede ligestillingsarbejde langtfra har udspillet sin rolle.

Udvalget anbefaler, at det fremtidige ligestillingsarbejde organiseres på en måde, der gør det muligt at opfange nuancerne i ligestillingsdebatten og at frembringe samt formidle ny viden og handlemuligheder.

Endelig vil Udvalget knytte nogle foreløbige bemærkninger til spørgsmålet om *positiv særbehandling*, idet holdningerne til denne aktive interventionsmulighed både relaterer sig til indhold, form og anvendelse. Udvalget må konstatere, at der eksisterer forskellige opfattelser af, om redskabet i det hele taget skal bruges i ligestillingsarbejdet. Der er også varierede holdninger til, om det i bekræftende fald skal indeholde et radikalt krav om, at en ligelig fordeling af kønnene skal tage udgangspunkt i et minimum af kvalifikationer, eller anvendes i en mere moderat form, hvor der kræves lige kvalifikationer, før kvinder eller mænd kan foretrækkes.

Udvalget har noteret sig, at Danmark har tiltrådt en række formuleringer vedrørende positiv særbehandling i forbindelse med ratificering af CEDAW-konventionen samt vedtagelser på FNs kvindekonference og på EU-møder. Videre har Udvalget noteret sig, at CEDAW-Komiteen for nylig har opfordret Danmark til at gøre større brug af positiv særbehandling i ligestillingsarbejdet.

På denne baggrund må Udvalget konstatere, at positiv særbehandling i det store hele kun må anvendes i Danmark efter ansøgning om dispensation fra Ligebehandlingsloven, at enkelte afslag herpå har givet anledning til voldsom debat, og at der forekommer uformel kvotering i en del sammenhænge (jf. afsnit 5.2.9.).

5.1.3. Vidensgrundlaget

Ligestillingsarbejdet må nødvendigvis ændre sig løbende i overensstemmelse med de forandringer, der sker i samfundet som helhed, og det er derfor af afgørende betydning, at dokumentationen til stadighed er ajourført, og at kapaciteten fastholdes og udvikles til at opfylde de aktuelle krav og påtage sig kommende opgaver.

Statistik og indsamling af kvalitativ viden er nødvendige redskaber til at identificere og overvåge problemfelter, evaluere resultater og opfange fejludviklinger på ligestillingsområdet. Kravet må være, at der produceres data i forhold til alle relevante ligestillingstemaer med henblik på at kunne give en aktuel situationsbeskrivelse, et historisk udviklingsbillede og et grundlag for sammenligning på internationalt niveau.

Hvad angår statistik, har Udvalget været præsenteret for en række kønsopdelte data, som offentliggøres løbende, primært af Danmarks Statistik, men da disse kvantitative oplysninger kun i særlige tilfælde er samlet, bearbejdet og formidlet med ligestilling for øje, har det været vanskeligt at finde frem til konsistente statistikker som dokumentation for de forhold vedrørende ligestilling, som Udvalget har ønsket at belyse.

Udvalget anbefaler, at regeringen formulerer en strategi, som har til formål at tilvejebringe og vedligeholde kønsopdelte statistikker samt indsamle og formidle kvalitativ viden om kvinders og mænds vilkår på arbejdsmarkedet og i familielivet. Som redskaber i dette arbejde kan efter Udvalgets opfattelse indgå oprettelse af relevante og lettilgængelige databaser, regelmæssig evaluering og opfølgning af initiativer, kronologiske eller tværgående redegørelser om bestemte ligestillingsemner og tilvejebringelse af ny viden ved hjælp af forskning i relevante problemstillinger.

Udvalget har også stiftet bekendtskab med en række kvalitative forskningsresultater, som har været til stor inspiration for initiativer på ligestillingsområdet. Udvalget må imidlertid konstatere, at dette vidensgrundlag primært er tilvejebragt af kvinde- og kønsforskningscentrene eller som særlige forskningsprojekter iværksat af Ligestillingsrådet i samarbejde med andre institutioner.

Udvalget imødeser en generel integration af ligestilling i al forskning som led i gennemførelse af mainstreamingprincippet, men anbefaler fortsat støtte til kvinde- og kønsforskningen.

Hvad angår mandeforskningens bestræbelser og resultater anbefaler Udvalget, at de i højere grad integreres i det fremtidige ligestillingsarbejde, som også bør inddrage tanker og ideer fra den nordiske ligestillingshandlingsplan om mænd.

Megen viden på ligestillingsområdet er i dag samlet hos enkeltpersoner, som dagligt arbejder med ligestilling eller har interesseret sig specielt for ligestillingens aspekter gennem en årrække.

Udvalget anbefaler at ligestillingseksperter fastholdes, udbygges og systematisk viderefremmes som led i en kapacitetsudvikling hos de personer, som i fremtiden vil blive ansvarlige for mainstreaming både på overordnet niveau og i det daglige, praktiske arbejde med integrering af kønsperspektivet i al lovgivning samt i planlægning og implementering af projekter og programmer.

5.2. Ligestillingsarbejdets emner

Udvalget har i kapitel 4 gennemgået de emner, som har været helt centrale siden 1976, eller som er synliggjort i de senere år specielt efter kvindekonferencen i Beijing i 1995. I det følgende diskuteres ligestillingsindsatsen på de enkelte områder, ligesom forhold, der med fordel vil kunne inddrages i det fremtidige ligestillingsarbejde, overvejes.

5.2.1. Ledelse og magt

Udvalget ser det som en af forudsætningerne for et velfungerende, demokratisk samfund, at der er en ligelig fordeling af magt og indflydelse mellem kvinder og mænd. Formelt set er der i Danmark ikke noget til hinder for at opfylde denne forudsætning, idet begge køn i følge lovgivningen har samme muligheder for at gøre sig gældende.

Udvalget har imidlertid konstateret, at de faktiske forhold ikke svarer hertil, idet undersøgelser af *kønsrepræsentationen* i beslutningsprocessen på udvalgte områder viser, at kvinder og mænd endnu ikke findes i samme antal og på samme magtniveauer inden for politisk og økonomisk ledelse. Undersøgelserne viser også, at den noget lavere målsætning formuleret af FN om, at kvinder i 1995 skulle udgøre 30 procent af et lands beslutningstagere, kun er nået på ganske få områder. Kvinders position har i bedste fald ændret sig fra "lille til stor minoritet" i de forskellige magtstrukturer, og der synes at være en tendens til stagnation og i visse tilfælde endog tilbagegang i den positive udvikling, der trods alt har været i gang for at øge kvinders deltagelse i beslutningsprocesserne.

Udvalget har i sin gennemgang holdt sig til de områder, der har været gængse i det hidtidige ligestillingsarbejde, som parlamentariske forsamlinger, statslige udvalg og ledelse generelt på det offentlige og private arbejdsmarked, fordi der her har foreligget kønsopdelt statistik fra stort set hele den periode, som det institutionaliserede ligestillingsarbejde har strakt sig over. Udvalget kunne dog med lige så god ret have interesseret sig for kvinders deltagelse på beslutnings- eller ledelsesniveau i medierne, i rets- og finansvæsen, i arbejdsgiver- og fagforeninger eller som repræsentanter for Danmark i internationale organer og måske i særlig grad i de interesseorganisationer, som har stor indflydelse på det politiske og økonomiske livs virksomhed. På disse felter har Udvalget imidlertid ikke haft en dokumentation til rådighed, som kan stå mål med de behandlede områder, men der er dog intet, som tyder på, at balancen mellem kønnene skulle være mere ligelig her.

Udvalget ønsker videre at gøre opmærksom på, at et ligeligt antal af kvinder og mænd eller en afbalanceret kønssammensætning i samfundets magtstrukturer blot er et kvantitativt mål for ligestilling mellem kønnene og ikke siger noget om, hvorvidt eller hvordan kvinder i de beslutende organer eller på lederposter bidrager med en omformulering af mål og prioriteringer eller med nye perspektiver ud fra ligestillingshensyn eller kvinders interesser og behov.

Udvalget anbefaler, at der fortsat arbejdes med emnet politisk og økonomisk ledelse gennem indsamling af kønsopdelt statistik og særlige indsats for at opnå en ligelig kønsrepræsentation i beslutende organer og på ledende poster. Udvalget indstiller, at temaet knyttes tættere sammen med spørgsmålet om sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv, og at opmærksomheden især rettes mod områder, hvor kvinder eller mænd er stærkt underrepræsenterede, som topledelse og bestyrelsesarbejde.

5.2.2. Uddannelse og ligestilling

Uddannelse er et helt nødvendigt grundlag for, at kvinder og mænd kan få udviklet deres fulde potentiale og blive i stand til at deltage på lige fod i de sammenhænge, hvor de vælger at gøre sig gældende. Uddannelse i sig selv er dog ikke tilstrækkelig til at sikre, at kvinders og mænds erfaringer og synspunkter bliver brugt i alle dele af samfundet, idet traditionsbundne uddannelsespræferencer hindrer karrierevalg, der i højere grad kunne føre kvinder og mænd ind på områder, hvor deres køn er underrepræsenteret, og hvor savnet af deres tilstedeværelse er mærkbart.

Udvalgets undersøgelser af kønssammensætningen på de forskellige uddannelsesstrin og uddannelser viser, at det efterslæb, som piger og kvinder tidligere havde på uddannelsesområdet, i dag er udglignet på de fleste niveauer, men at der i fremtiden vil kunne opstå noget tilsvarende for unge mænd, idet deres uddannelseslængde i dag gennemsnitligt er lavere end unge kvinders. Selvom balancen mellem kønnene er skiftet på nogle områder, er der dog fortsat tale om en ujævn kønsfordeling på flertallet af erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser. Der synes at være en tendens til, at kvinder i stadig højere grad trænger ind på en stor del af de tidligere mandsdominerede studier og i visse tilfælde er ved at komme eller allerede er kommet i flertal her, mens det kniber mere med at få mænd til at vælge de kvindedominerede studier, som fører til pædagog- og lærerhvervene.

Udvalget kan konstatere, at ligestillingsarbejdet inden for undervisningssektorens *fagområder* har været ret omfattende med mange initiativer i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne. På folkeskoleområdet har initiativerne givet anledning til en frugtbar debat, hvor spørgsmål om pigers og drenges ligestilling, særlige pædagogiske former for de to køn samt læreruddannelsens indhold har været centrale emner. Også Rådet for uddannelses- og erhvervsvejledning (R.U.E.) har gennem sit arbejde med erhvervsvejledere og fremstilling af undervisningsmateriale bidraget til at sætte fokus på ligestillingsspørgsmålet i folkeskolen.

På de øvrige niveauer som for eksempel gymnasieområdet og erhvervsuddannelserne synes interessen at have begrænset sig til at opnå en afbalanceret kønssammensætning, især inden for de fag, som drenge og mænd vælger. Således er der taget initiativer for at motivere piger og kvinder til at vælge uddannelser inden for naturfag, teknik og ny informationsteknologi, mens en indsats for at få mænd til at vælge uddannelse inden for kvindedominerede fag kun er i sin allerførste fase med kortlægning af problemer og barrierer samt forslag til initiativer.

Udvalget er i den forbindelse bekendt med, at der på visse områder finder uformel kvotering sted, eller at der er kønsforskelle i optagelseskravene ved uddannelser, hvor der ønskes et større antal mænd. Udvalget er videre bekendt med antagelser om, at der forekommer prestigefald på de mandsdominerede uddannelser, når tilgangen af kvinder øges, men har dog ikke været præsenteret for dokumentation.

Opsummerende kan Udvalget konstatere, at uddannelsesområdets ligestillingsinitiativer synes at være klinget af i slutningen af 1990'erne og er blevet betydelig mindre synlige i børne- og ungdomsuddannelserne, efter at ligestilling, lige muligheder og lige værd er blevet integrerede elementer i lovgivning, undervisningsvejledninger og læseplaner.

Udvalget finder, at der trods fremskridt stadig er behov for et mangfoldigt ligestillingsarbejde på uddannelsesområdet, og at Undervisningsministeriet har en nøgleposition både i den forbindelse og i den samlede indsats for ligestilling mellem kønnene. Det er Udvalgets opfattelse, at den mainstreaming, som er foregået med integration af ligestillingsbegrebet, ikke er tilstrækkelig. I det daglige arbejde er der behov for en fokusering på pigers og drenges samt kvinders og mænds ligestilling i skole og samfund, og på at give piger og drenge mulighed for at spejle sig i forskellige kønsbilleder i løbet af deres opvækst, således at begge køns kompetencer til alle dele af voksenlivet kan få mulighed for at udvikles.

Udvalget anbefaler, at ligestillingsproblematikken synliggøres i langt højere grad på de forskellige niveauer inden for undervisningssektoren, og at arbejdet følges op gennem regelmæssig indsamling og evaluering af ligestillingsstatistik og kvalitativ viden, bakket op af en intensiv central indsats.

Udvalget anbefaler videre, at interessen for at få flere mænd ind i pædagog- og lærerfagene og kvinder ind i de tekniske og naturvidenskabelige fag, opmuntres.

5.2.3. Forskning og kvinders ressourcer

Forskning spiller en afgørende rolle i udformningen og forvaltningen af samfundet. Den danske forskningsverden er imidlertid ét af de steder i samfundet, hvor der indtil for ganske nylig er sket mindst på ligestillingsområdet. Udvalgets undersøgelse af *kønssammensætningen* i forskningsverdenen viser således tydeligt, at kvinder stadig ikke har adgang på lige fod med mænd til forskningsbevillingerne og til de stillinger, hvor de vigtigste beslutninger træffes, blandt andet fordi opslags-, bedømmelses- og ansættelsesprocedurer er domineret af mænd og deres præferencer.

Udvalget har konstateret, at der har været gjort en indsats for direkte at minde forskningsinstitutionerne om deres ligestillingsforpligtelser og for at identificere de barrierer, som kunne lægge hindringer i vejen for at virkeliggøre statens overordnede mål om ligestilling mellem kønnene. En *måltrettet indsats* har dog været længe undervejs og er først formuleret i 1998. Udvalget har videre bemærket, at der stadig synes at forekomme modstand i dele af forskningssystemet mod at leve op til handlingsplanerne for ligestilling.

Udvalget har også konstateret, at der inden for forskningsmiljøet har været taget en del initiativer vedrørende sikring af, at *kvinders synspunkter og erfaringer* inddrages i samfundslivet. Introduktionen, udviklingen og institutionaliseringen af særlige kvinde- og kønsstudier må her ses som det mest konstante og virksomhedsfulde med hensyn til at udnytte kvinders synsvinkler og erfaringer som grundlag for politiske beslutninger. Denne indsats er imidlertid primært blevet støttet af særbevillinger, hvilket har betydet, at de kvindelige forskere, der har været knyttet dertil, har måttet bruge megen tid på overhovedet at få deres institution til at overleve. Udvalget må videre konstatere, at institutionaliseringen ikke har formået at udvirke en integrering af kønsperspektivet i al anden forskning.

En række undersøgelser af kønsprofilen i forskning har samstemmende påvist, at der stort set ikke har været nogen nævneværdig udvikling mod en mere ligelig kønsfordeling gennem de sidste par årtier, i modsætning til udviklingen på andre dele af det danske arbejdsmarked og til forskel fra udviklingen inden for forskningsverdenen i en del andre lande.

Udvalget anbefaler, at der fortsat fokuseres på kønssammensætningen i forskerstillinger, samt at der gøres en måltrettet indsats for at inddrage det kvindelige forskerpotentiale. Det forudsættes, at der tilvejebringes fyldestgørende statistik til at følge udviklingen, samt at der fortsat afsættes forskningsmidler til at analysere kønsbarrierer i forskning.

Udvalget anbefaler, at ligestilling prioriteres som et succesmål i forskningspolitikken, og at det indbygges som en parameter i bevillingerne til institutionerne. Udvalget foreslår endvidere, at der ansættes ligestillingskonsulenter på universiteterne med henblik på at udvikle viden og instrumenter til at påvirke udviklingen på de enkelte institutioner. Udvalget finder, at positiv særbehandling ved besættelse af stillinger og ved tildeling af forskningsmidler kan være velegnet til at stimulere forandringer på områder med en meget skæv kønssammensætning.

*Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening i afsnit 7.1.1.

5.2.4. Løn- og arbejdsvilkår

Ligeløn har været et helt centralt emne i ligestillingsarbejdet gennem de seneste årtier. Udformningen af den danske ligelønslovgivning har især været præget af det fælleseuropæiske arbejde med dette emne, mens et nordisk samarbejde om ligelønsproblemer mere har sat sig spor i valg af temaer for de danske projekter vedrørende ligestilling på arbejdsmarkedet. Udvalget må dog konstatere, at der trods den formelle indsats med en speciel ligelønslov og ligelønskravet integreret i overenskomster på arbejdsmarkedet generelt set ikke er skabt økonomisk og arbejdsmæssig ligestilling mellem kvinder og mænd hverken på det offentlige eller det private arbejdsmarked.

Igennem 1990'erne er der sket en udvikling mod, at folkepensionen udgør en faldende andel af mange pensionisters forsørgelsesgrundlag. Udvalget forventer, at denne udvikling vil fortsætte og ser en del indicier for, at der i denne forbindelse opstår kønsforskelle i pensionisternes økonomiske grundlag. *Lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger* har løst visse problemer af aktuarmæssig karakter, men Udvalget må dog konstatere, at selv inden for disse sikringsordninger vil kvinder få en lavere pension end mænd i mange år fremover. Udvalget må derfor konstatere, at det vil være nødvendigt at kortlægge og følge udviklingen i kvinders og mænds pensionsopsparing.

Gennemgangen af det materiale, Udvalget har haft til rådighed, viser, at flere faktorer spiller en rolle for den manglende ligeløn mellem kvinder og mænd. På et strukturelt niveau kan *kønsarbejdsdelingen*, således som den kommer til udtryk i kvinde- eller mandsdominans i henholdsvis den private og offentlige sektor eller i service- og produktionsorienterede brancher, have en selvstændig betydning. På virksomhedsniveau synes faktorer som *lønsystem, kønsarbejdsdeling og kønsforestillinger* og samspillet mellem dem samt ikke mindst den *virksomhedskultur* som dette samspil indgår i, at være af afgørende betydning for forekomsten, omfanget og størrelsen af lønsforskelle mellem kønnene.

Arbejdsvurdering spiller også en væsentlig rolle, når forholdene vedrørende uligeløn skal belyses. Udvalget må om dette redskab konstatere, at det forholdsvis sjældent er blevet brugt systematisk i Danmark, og at forsøgene på at fastlægge grundlag og metoder har været spredte. Der synes eksempelvis ikke at være enighed om, hvilke faktorer der må indgå i en vurdering af arbejdets værdi. Der synes heller ikke at være udviklet almindeligt anerkendte metoder, som kan bruges til sammenligning af arbejde på tværs af faggrupper, eller som gør det muligt at foretage en kønsneutral sammenligning af værdien af ikke-identiske arbejdsopgaver inden for samme faggruppe.

Kvindens lavere *livsindkomst*, er et andet væsentligt problem i ligestillingsarbejdet, fordi denne form for beregning ikke blot er knyttet til den aktuelle aflønningssituation, men har betydning for kvinders levevilkår i hele deres voksenliv og ikke mindst, når de går på pension. Set i en ligestillingsammenhæng er de vigtigste faktorer i forbindelse med spørgsmålet om livsindkomst kvinders lavere erhvervsfrekvens og beskæftigelsesgrad sammenlignet med mænds, og ikke mindst, at kvinder er ansat på områder, som ikke hører til de lønførende.

En del af ligestillingsinitiativerne i forbindelse med kvinders og mænds ulige løn har haft til formål at nedbryde *det kønsopdelte arbejdsmarked*, primært ved hjælp af den såkaldte "kvinder i mandefags-strategi". Udvalget må om denne indsats konstatere, at der er sket et skift i fokus, således at arbejdet er gået fra at være en kvindeorienteret beskæftigelsesindsats til også at omfatte ligestillingsinitiativer for blandede grupper og ikke mindst for mandegrupper inden for pædagogiske fag, hvor det har betydning for brugerne, at mænd er vel repræsenterede.

Udvalget må også konstatere, at den aktuelle indsats på området mest består i enkeltprojekter af forsøgs karakter, og at der ikke siden det fællesnordiske BRYT-projekt for 10-15 år siden (jf. afsnit 4.4.6) har været en samlet, systematisk indsats for at nedbryde det kønsopdelte arbejdsmarked. Mandefagsstrategien har trods visse problemer vist sig at besidde et potentiale med hensyn til at skabe bedre lønforhold for de kvinder, for hvem det er lykkedes at finde fodfæste i de typiske mandefag, ligesom den har demonstreret dette potentiale i forbindelse med, at kvinder i de seneste mange år har bevæget sig ind på andre mandsdominerede områder som eksempelvis politik og uddannelse.

Endelig har Udvalget konstateret, at *statistikken på lønområdet* i mange tilfælde er forældet og kun vanskeligt kan følges over tid, enten fordi der er sket ændringer i opgørelsesmåderne, er indsamlet forskellige data under samme kategoribetegnelse eller ikke er foretaget den foreskrevne opdeling på køn i dataindsamling og -analyse. Med eksisterende og nye lønsystemer som decentral lønfastsættelse eller løntyper som bonus- og præstationsløn vil det være af afgørende betydning, at der i forbindelse med lønforhandlinger foreligger kønsopdelte og konsistente, offentlige statistikker.

I Danmark er løngabet mellem kvinder og mænd i modsætning til en række andre lande stagneret gennem 1980'erne, og på trods af, at kvinderne stort set har indhentet deres uddannelsesmæssige efterslæb i forhold til mænd, ser det ud til, at lønforskellene har været stigende gennem de senere år. Dette gælder, hvad enten problemet ansues ud fra synsvinklen "gennemsnitsløn" eller "lige løn for arbejde af samme værdi".

Udvalget anbefaler, at lønspørgsmålet vies særlig opmærksomhed i det kommende ligestillingsarbejde. Det er her afgørende, at der via Danmarks Statistik tilvejebringes et tilstrækkeligt, statistisk grundlag til at kortlægge lønudviklingen i forhold til køn, samt at der derudover afsættes midler til forskning i baggrunden for lønforskellene. Udvalget anbefaler herunder, at den kønsmæssige effekt af de nye, decentrale lønsystemer følges nøje og at de offentlige arbejdsgivere medvirker til at tilvejebringe et tilstrækkeligt, statistisk grundlag herfor.

Udvalget anbefaler videre, at der tilvejebringes et bedre vidensgrundlag for at vurdere kønsbetingede forskelle i pensionsoptjeningen, samt at der fokuseres på denne problematik ved fremtidige omlægninger af pensionsvilkårene.

Endelig anbefaler Udvalget, at der udvikles og formuleres arbejdsvurderingssystemer med henblik på at opnå lige løn for kvinder og mænd, blandt andet med udgangspunkt i EU-Kommissionens regler for god praksis vedrørende ligeløn.

*Mindretalsudtalelser fra Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening samt fra Kommunernes Landsforening og Amdradsforeningen i Danmark i afsnit 7.1.2.

5.2.5. Familie og arbejdsliv

Børnefamiliernes forhold og sammenhængen mellem familieliv og arbejdsliv har optaget en stor del af debatten i de senere år. Såvel kvinder som mænd, især i de yngre generationer, ønsker et arbejdsliv med udfordringer, ansvar og den nødvendige indkomst samt et familieliv med plads til børn og fritid. Samspelet mellem arbejds- og familieliv skal således danne ramme for både personlig udvikling, forældreskab og karriere.

Udvalget kan i den forbindelse konstatere, at der på dette område inden for ligestillingsarbejdet er sket en udvikling i opfattelsen fra en *segmenteringsforståelse*, hvor det antages, at der ikke er nogen sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv, at manden har forsørgerrollen, og at kvinden har rollen som den, der sørger for familien, hen imod en *integrationsforståelse*, hvor arbejdsliv og familieliv ikke kan skilles ad, og hvor kvinder og mænd på lige fod har ansvaret for både forsørgelse og omsorg. Det må dog samtidig erkendes, at denne forståelse tilegnes i forskelligt tempo og i visse tilfælde endnu ikke er accepteret af de involverede aktører.

Udvalget har ikke haft ressourcer til at kulegrave de økonomiske muligheder, som kan være med til at løse ligestillingsproblemerne i forbindelse med spørgsmålet om sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv så som *barselsfonde og refusion* i forbindelse med vikarudgifter, eller de hindringer, der måtte være for at kunne tilbyde fleksibilitet på alle områder. Den eksisterende statistik har heller ikke været et tilstrækkeligt grundlag for en mere overordnet vurdering, men Udvalget vil dog pege på, at der foreligger mange kvalitative undersøgelser af dette spørgsmål, som har bragt nye og særdeles relevante synsvinkler ind i debatten.

Udvalget er delt i spørgsmålet om etableringen af barselsfonde og andre økonomiske løsningsmodeller som redskaber i indsatsen for at fremme ligestillingen mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet.

Et overvejende flertal i Udvalget anbefaler, at der sættes fokus på udviklingen af modeller, som kan tilskynde mænd til at tage del i barselsorloven og samtidig sikre, at kvinder i den fødedygtige alder ikke forskelsbehandles ved ansættelse, forflyttelse eller forfremmelse. Et flertal finder, at spørgsmålet bør løses inden for overenskomst- og aftalesystemet.

Det er Udvalgets opfattelse, at ansvaret for integrationen af familie- og arbejdsliv ikke alene hviler på enkeltpersoner, hvad enten de er forældre eller på anden måde yder omsorg til familiemedlemmer, men også på politikere og arbejdsgivere. Samtidig må det bemærkes, at familier og især børnefamilier er meget forskellige og derfor har varierede forventninger til, hvilke initiativer der er nødvendige for at få arbejdsliv og familieliv til at hænge bedre sammen. Nogle ønsker mere reel tid i familien, mens børnene er små, og vil derfor prioritere muligheden for deltid, nedsat arbejdstid og længerevarende orlovsperioder, mens andre i højere grad har brug for frihed i vanskelige situationer som børns sygdom eller for offentlig pasning af deres børn i forbindelse med skæve arbejdstider.

Tanken om *familievenlige arbejdspladser* er udsprunget af de konflikter, som skabes af kravet til den enkelte arbejdstager om at skulle fordele sin tid og sine kræfter mellem familie og arbejdsplads. Indtil for få år siden var arbejdstiden fast i de fleste virksomheder, og familielivet måtte indrette sig derefter. Holdningen til arbejdet som det vigtigste var og er stadig udbredt og giver ofte anledning til uoverensstemmelse, enten fordi arbejdstageren accepterer denne holdning og derfor ikke påtager sig familieforpligtelserne i tilstrækkelig grad, eller fordi arbejdstageren sætter familien foran arbejdet.

Der er på det offentlige og det private arbejdsmarked iværksat forskellige forsøgsordninger og initiativer med henblik på at tilbyde større fleksibilitet. Ordningen skal både modsvare et ønske om mere reel tid med familien og løsning af akutte børnepasningsproblemer, blandt andet ved at nedbringe overarbejdet, give mulighed for nedsat arbejdstid eller hjemmearbejde, konvertere merarbejde til omsorgsdage eller fremme børneorienteret tilrettelæggelse af ferie. Også enkelte børneinstitutioner har forsøgt sig med familievenlighed i form af mere fleksible åbningstider. En del virksomheder og institutioner med driftsmæssige forudsætninger har i visse tilfælde endog været trendsættende. Der er for eksempel givet tilbud om øget fleksibilitet blandt andet ud fra en rationel holdning til arbejdskraftens værdi for produktionen, men med forståelse for, at de ansatte yder en bedre indsats, hvis de gives mulighed for at få arbejds- og familieliv til at hænge sammen. Udvalget har imidlertid ikke overblik over effekten af de pågældende ordninger.

Udvalget anbefaler, at fleksibilitet bliver en integreret del af lovgivningen, pasnings- og orlovsordninger, aftaler på arbejdsmarkedet og familievenlige tiltag på arbejdspladserne, således at familierne kan udnytte de givne muligheder i overensstemmelse med behov, økonomi og egne prioriteringer.

Udvalget anbefaler videre, at der igangsættes familievenlige initiativer på grundlag af de dybtgående analyser, der er foretaget vedrørende familiernes livsformer, prioriteringer og strategier.

Endelig anbefaler et overvejende flertal af Udvalget, at børnepasningsgarantien reelt træder i kraft efter barselorlovens ophør.

Orlovsordningerne anses af mange for at være et virkningsfuldt instrument til at opnå sammenhæng mellem arbejds- og familieliv, men da de er udformet som del af reformer på arbejdsmarkedet, har de i praksis og set i et ligestillingsperspektiv vist sig at være problematiske, fordi de først og fremmest bruges af kvinderne til at imødekomme familiernes behov. Herved svækkes kvindernes tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket får livslang virkning på deres økonomi, mens deres indflydelse i familien udvides. Mændene, derimod, får et forspring i karriereudvikling og indkomstforhold, mens de risikerer at miste indflydelse i familierelationerne.

Med henblik på at opnå større ligestilling mellem forældrene, hvad angår karriere og familieansvar, anbefaler Udvalget, at indsatsen for at fremme positive holdninger til orlov for mænd øges blandt arbejdsgivere, kolleger og ikke mindst i selve gruppen af mandlige arbejdstagere.

Udvalget anbefaler videre, at de eksisterende, børnerelaterede orlovsordninger gøres mere attraktive for mænd gennem større fleksibilitet for eksempel med mulighed for at vælge en varighed, som kan forenes med familiens behov.

*Mindretalsudtalelser fra Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening samt fra Kommunernes Landsforening og Amdsrådsforeningen i Danmark i afsnit 7.1.3.

5.2.6. Andre emner og grupper

I de seneste år er der inddraget nye emner og grupper i ligestillingsarbejdet i et stadigt samspil med det internationale kvinde- og ligestillingsarbejde og hjemlige kvinde- og mandeorganisationer. Udvalget må med hensyn til *familieretlige spørgsmål* konstatere, at mange oplever forskelsbehandling ved afgørelser om forældremyndighed, samvær med børnene, bodeling og bidragspligt i en sådan grad, at der er dannet organisationer eller netværk, som specielt arbejder med mænds problemer vedrørende opløsning af parforhold eller udfører forskning i emner relateret til mænds vilkår på disse områder. Mange af de forhold, som inddrages i debatten, er af juridisk karakter og behandles eller er blevet behandlet i udvalg nedsat af Justitsministeriet, men mandeorganisationerne finder, at problemerne derudover rettelig hører hjemme i og bør drøftes som del af ligestillingsarbejdet.

Det er også Udvalgets opfattelse, at spørgsmål vedrørende opløsning af parforhold må ses i en ligestillingsammenhæng, for så vidt de som bodeling og bidragspligt alene angår parterne i skilsmissen. Med hensyn til forældremyndighed og samvær med børnene vil Udvalget gerne understrege, at en vurdering skal tage udgangspunkt i børnenes situation fremfor ligestillingshensyn, men der må naturligvis hverken forekomme direkte eller indirekte diskrimination for eksempel ud fra en traditionel holdning om, at kvinder er bedst til at tage sig af børn.

Udvalget anbefaler, at der indsamles statistik inden for det familieretlige område, for eksempel om forældremyndighed og bidragspligt.

Udvalget må videre konstatere, at *familievold og handel med kvinder* indtil for nylig har været betragtet som private frem for samfundsmæssige problemer herhjemme, men at der nu er taget visse initiativer for at ændre denne situation. Hvad angår vold, vil Udvalget pege på, at der er behov for offentlige institutioner, som voldsramte kan henvende sig til og få den mangesidede hjælp af, som de har behov for. Spørgsmålet om krisecentre tilknyttet hospitaler og med et samlet tilbud om medicinsk, psykologisk og juridisk støtte bør fortsat være på dagsordenen.

Udvalget har med tilfredshed noteret sig det nye initiativ med etablering af voldtægtscentre og finder, at der fortsat skal skabes ny viden på området

Det er Udvalgets opfattelse, at akut og bredspektret hjælp er et offentligt anliggende, og at den må være en selvfølge for voldsramte kvinder eller for kvinder, som er kommet ind i det danske samfund som handelsobjekter. Problemet må imidlertid også anskues mere langsigtet og rumme en indsats for at udrydde vold og handel med kvinder.

Udvalget anbefaler, at det fremtidige ligestillingsarbejde sætter fokus på indsamling af dokumentation, især statistik, om emnet "handel med kvinder", samt at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til efterforskning og gennemføres en vurdering af sanktionsmulighederne.

Udvalget anbefaler endvidere, at der iværksættes undersøgelse af baggrunden for vold i parforhold, med fokus på både ofre og udøvere, samt af spørgsmålet om, hvorledes kvinder og mænd kan få så ligeværdige forhold, at denne vold undgås.

Udvalget anbefaler endelig, at medicinsk, psykologisk og juridisk støtte til voldsramte ydes som et integreret tilbud, og at der udvikles tilbud til voldsudøverne med henblik på at bryde deres adfærdsmønstre.

Udvalget må om en række arbejdspladsrelaterede temaer, som er dukket op i ligestillingsdebatten inden for de seneste år, konstatere, at de trods deres betydning ikke har været inddraget i ligestillingsarbejdet i en sådan grad, at der i dag foreligger et statistisk grundlag, en kvalitativ viden eller brugbare fremgangsmåder, som kunne danne udgangspunkt for en ændring af forholdene. Det drejer sig for eksempel om *ny informationsteknologi*, som hører til de højtlojnnede områder, men som foreløbig ikke har været i stand til at tiltrække kvinder, - måske fordi deres indsats og erfaringer ikke værdsættes eller identificeres og inddrages.

Det drejer sig også om *mænds arbejdspladskultur og mediernes indflydelse på kønsbilledet*, som kan have stor betydning for opfattelsen af kvinders og mænds ligestilling. Og det drejer sig om *ulønnet arbejde i hjemmet*, der i høj grad udføres af kvinder og kan medvirke til deres langsommere karriereudvikling og lavere livsindkomst.

Udvalget anbefaler, at temaer som ny informationsteknologi, mænds arbejdspladskultur og mediernes indflydelse på kønsbilledet samt ulønnet arbejde i hjemmet belyses i dybden og indgår som aspekter af et eller flere af de overordnede emner på ligestillingsområdet såsom ledelse og magt, uddannelse og forskning, løn- og arbejdsvilkår og/eller familie- og arbejdsliv.

Hvad angår de *øvrige grupper*, som ligestillingsarbejdet er blevet mere opmærksom på i de senere år, vil problemer vedrørende flygtninge- og indvandrerkvinder i høj grad blive behandlet i andre sammenhænge, men for så vidt angår ligestilling mellem kønnene må det fremtidige ligestillingsarbejde have et beredskab for at tage disse gruppers aktuelle problemer op.

5.2.7. Øget inddragelse af mænd i ligestillingsarbejdet

Med hensyn til mænd set som en ny gruppe i ligestillingsarbejdet, må Udvalget konstatere, at der i 1990'erne er sket en positiv udvikling, som har gjort mænd synlige som aktører, især i forbindelse med spørgsmålet om sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv. Også ligestillingsproblemer for marginaliserede grupper af mænd er inddraget.

Udvalget anbefaler, at indsatsen for at engagere mænd i det fremtidige ligestillingsarbejde intensiveres.

Udvalget indstiller videre, at problemer vedrørende unge mænd, der på grund af manglende uddannelse, arbejde og familie risikerer at opleve sig selv som tabere i samfundet, fremover vies øget opmærksomhed.

5.2.8. Unge og det fremtidige ligestillingsarbejde

Det er utvivlsomt de unge som gruppe og som bærere af fremtidens samfund, der vil få en særlig plads og kræve den mest samlede indsats på ligestillingsområdet. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at de helt unge kvinder og mænd ikke ser ligestilling mellem kønnene som et problem, og at unge i 20'erne eller begyndelsen af 30'erne først får øjnene op for en eventuel manglende ligestilling på arbejdsmarkedet eller i hjemmet, når de får børn.

Udvalget finder, at dokumentationen for disse forhold er utilstrækkelig og anbefaler, at der i det fremtidige ligestillingsarbejde udvikles en differentieret og nuanceret strategi, som tager højde for de ligestillingsmæssige problemer, de unge står overfor.

5.2.9. Ligebehandling af kvinder og mænd

Forskelsbehandling af kvinder i politiske, økonomiske og arbejdsmæssige sammenhænge har været den vigtigste begrundelse for, at ligestillingsarbejdet blev institutionaliseret i Danmark sidst i 1970'erne blandt andet med *Ligebehandlingsloven*, hvis ordlyd dog omfatter både kvinder og mænd. Selvom ligestillingsarbejdet således har været lovfæstet i mere end tyve år, kan Udvalget konstatere, at der stadig forekommer mange og vidt forskellige tilfælde af *forskelsbehandling* af både kvinder og mænd.

Et særligt aspekt i loven er sager om *positiv særbehandling*, hvor de af arbejdsmarkedets parter, der sidder i Ligestillingsrådet, kan blokere for en beslutning, som det øvrige Råd og det pågældende ressourceministerium efter høring går ind for. Den generelle holdning hos nogle af de medlemmer af Ligestillingsrådet, som sidder i dets arbejdsmarkedsudvalg, synes at være, at særbehandling som udgangspunkt ikke bør anvendes som et middel til ligestilling, og at der skal være tale om helt specielle tilfælde som en meget skæv kønsrepræsentation, før dette instrument tages i anvendelse. Da loven udtrykkeligt giver adgang til særlige foranstaltninger for at fremme kvinders og mænds lige muligheder, finder Udvalget det uhensigtsmæssigt, at der eksisterer en slags veto over for resten af Ligestillingsrådet for de medlemmer, der sidder i dets arbejdsmarkedsudvalg. Problemet er så meget desto større, fordi dispensationer ikke længere blot er et anliggende om at særbehandle kvinder for eksempel for at opfylde samfundskravet om en afbalanceret kønssammensætning i stillingskategorier inden for forskningssystemet, men i de senere år i halvdelen af tilfældene har drejet sig om at særbehandle mænd, således at de kan foretrækkes i erhverv eller uddannelser, hvor samfundet finder, at der er behov for deres tilstedeværelse.

En væsentlig del af de dispensationsansøgninger, der bliver forelagt Ligestillingsrådet, hidrører i øvrigt fra arbejdsmarkedsrådene, arbejdsformidlingerne og kommunerne, som ønsker at gennemføre særlige foranstaltninger for at få kvinder og/eller mænd ind på arbejdsmarkedet eller rette op på det kønsopdelte arbejdsmarked.

Udvalget anbefaler, at spørgsmålet om positiv særbehandling gøres til genstand for speciel opmærksomhed i det fremtidige ligestillingsarbejde.

Udvalget indstiller videre at, dispensationsreglerne i Ligebehandlingsloven tages op til vurdering, således at det bliver muligt at gennemføre positiv særbehandling inden for fastlagte rammer uden konkret ansøgning.

Ligebehandlingslovens § 4, som siger, at "enhver arbejdsgiver, der beskæftiger mænd og kvinder, skal behandle dem lige, for så vidt angår arbejdsvilkår", benyttes i forbindelse med sager om seksuel chikane, men er ikke udformet med henblik på disse sager og passer derfor kun vanskeligt til gerningsindholdet.

Udvalget anbefaler, at der på grundlag af gældende retspraksis udarbejdes en bestemmelse i ligestillingslovgivningen, der direkte sigter mod den form for kønsdiskrimination, som ligger i sexchikane på arbejdspladsen.

5.3. Internationale opgaver

De danske regler om ligestilling hviler i vidt omfang på direktiver vedtaget inden for det europæiske samarbejde, og både i Europarådet og i Nordisk Ministerråd deltager Danmark aktivt i arbejdet med at udvikle mainstreamingsstrategien. Hertil kommer den stigende globalisering som også mere bredt forudsætter et samarbejde på tværs af grænserne.

Som medlem af og aktiv deltager i det europæiske og internationale samarbejde har Danmark en forpligtelse til at bidrage til de forhandlinger, der foregår om direktiver, resolutioner og andre vedtagelser, og at videregive de erfaringer og metoder, som Danmark har i ligestillingsarbejdet. Som led i udviklingen af demokratiske systemer i de baltiske lande og Østeuropa formidles danske og nordiske erfaringer med opbygning og organisering af ligestillingsenheder og -mekanismer.

Udvalget ser det som en vigtig opgave i det fremtidige ligestillingsarbejde, at Danmark fortsat deltager aktivt i og præger det internationale ligestillingsarbejde med danske erfaringer. Danmark betragtes som et foregangsland på området, hvilket blandt andet kom til udtryk i forbindelse med Kvindekommissionens evaluering af Danmarks tredje rapport til CEDAW (jf. afsnit 2.6.3.).

Udvalget anbefaler, at de opgaver og kompetencer, der hidtil har ligget i Udenrigsministeriet, fortsat varetages dér, mens de øvrige samles, hvor det fremtidige ligestillingsarbejde placeres.

5.4. Ligestillingsarbejdets strategier

Materialet om det offentlige ligestillingsarbejde siden 1976 viser, at strategitænkning først for alvor er blevet synliggjort med introduktionen af mainstreamingbegrebet i sidste halvdel af 1990'erne. Det er dog muligt at identificere nogle overordnede fremgangsmåder for udførelsen af arbejdet, der kan betegnes som strategier, ligesom det er klart, at den integrationstanke, som ligger til grund for mainstreaming, findes indbygget i flere af de hidtidige initiativer på ligestillingsområdet.

Udvalget vil i det følgende overveje principperne i de tre hidtil mest benyttede strategier til at nå målet om ligestilling mellem kønnene: lovgivning, handlingsplaner og projektarbejde. Derefter diskuteres fordele og ulemper ved den mainstreamingstrategi, som er blevet en uomgængelig del af det fremtidige ligestillingsarbejde, idet den er vedtaget af Folketinget som del af opfølgingsarbejdet efter kvindekonferencen i Beijing i 1995.

5.4.1. Lovgivning

Udgangspunktet for det institutionaliserede ligestillingsarbejde i Danmark var en erkendelse af, at der eksisterede en række kønsskævheder i samfundet, men udviklingen af en første ledetråd for arbejdet har primært bygget på EU-direktiver om ligestilling. Den strategi, der blev valgt til at rette op på skævhederne, var en *særlig ligestillingslovgivning*, som afstak rammerne for en central aktør i form af Ligestillingsrådet og først satte ind over for den manglende ligeløn og ligebehandling på arbejdsmarkedet, senere over for den skæve balance mellem kønnene i statslige udvalg og bestyrelser. Lovgivningen er løbende blevet justeret i overensstemmelse med internationale vedtagelser og indvundne erfaringer.

Denne særlige ligestillingslovgivning er efterhånden blevet suppleret med *andre lovinitiativer*, der har haft indflydelse på ligestillingsarbejdet, som for eksempel ændringer i de kommunale styrelseslove eller arbejdsmarkedsreformer, enten fordi en eller flere bestemmelser har drejet sig om ligestillingsrelaterede forhold eller, givet i en helt anden sammenhæng, har fået konsekvenser for ligestilling mellem kønnene.

Udvalget finder, at det har været helt nødvendigt at benytte sig af lovgivning på ligestillingsområdet, men at denne strategi i sig selv ikke er tilstrækkelig til at nå målet. Et af flere *problemer* er, at ligestillingslovgivningen er blevet for kompliceret for brugerne med sin udbygning til fem love, der hver især har fået ændret eller tilføjet visse bestemmelser, og sin spredning af Ligestillingsrådets opgaver og kompetencer til flere forskellige love. Det kan også anses for et problem, at lovgivningens primære mål går på at udbedre forhold inden for afgrænsede områder fremfor en mere almen forebyggelse af kønsdiskrimination. Endelig har det i flere tilfælde som eksempelvis bestemmelserne vedrørende orlov vist sig at være et problem, at ligestillingsperspektivet ikke har været inddraget under forberedelse af lovforslaget.

Udvalget anbefaler, at det overvejes at sammenskrive de gældende ligestillingslove til én ligestillingslov, med henblik på at skabe en enkel ramme om et ligestillingsarbejde for samfundslivet som helhed.

5.4.2. Handlingsplaner og ligestillingsredegørelser

Opfølgningen på kvindekonferencen i Nairobi i 1985 med dens dokument om fremadrettede strategier har været udgangspunkt for formuleringen af den fremgangsmåde, der betegnes handlingsplanarbejdet, og som specielt har til hensigt at intensivere de offentlige myndigheders deltagelse i ligestillingsindsatsen blandt andet ved, at hver især udarbejder lokale handlingsplaner med måltal.

Handlingsplanstrategien er kendetegnet ved, at den kun gælder statslige myndigheder med over 50 ansatte, at den ligesom lovgivningen primært går på at udbedre mangler, at dens prioriteringer er et resultat af folketingsbeslutninger, at den løbende evalueres af Ligestillingsrådet, og at disse evalueringer debatteres af Folketinget. Strategien rummer to hovedsigter, idet den stiller krav om en indsats både for ligestilling på det personalepolitiske område med prioriteringer som flere kvinder i ledelsen og sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv samt integration af ligestillingsperspektivet i de offentlige myndigheders faglige arbejde.

På baggrund af de evalueringer, som Ligestillingsrådet har foretaget af de hidtidige tre handlingsplanperioder, må Udvalget konstatere, at de offentlige myndigheder generelt set ikke har levet op til formuleringerne i Folketingets motiverede dagsordener for handlingsplanarbejdet. Hvad angår de personalepolitiske aspekter, er der

fortsat mange aktører, som ikke udarbejder handlingsplaner, og endnu flere, som ikke har formuleret måltal. Med hensyn til ligestillingsindsatser på ministeriernes sagsområder kan initiativerne tælles på meget få hænder, selvom der findes eksempler på ministerier, som på forskellig vis har arbejdet med integration af kønsperspektivet i deres ressource.

Ved ændring af de kommunale styrelseslove fra 1995 er kommunerne forpligtet til at offentliggøre *ligestillingsredegørelser* hvert andet år om deres ligestillingspolitik, den kønsmæssige fordeling på stillingskategorier og andre forhold som skønnes at have betydning for indsatsen på ligestillingsområdet.

Redegørelserne, og ikke mindst det faktum, at en stor del af landets kommuner har siddet forpligtelsen overhørig ved ikke at aflevere deres indberetning til tiden, viser først og fremmest, at der endnu er meget at arbejde med på regionalt og lokalt plan. Ikke alle redegørelser er lige informative, idet de for eksempel kun rummer statistiske oplysninger om personalets kønsfordeling suppleret med få eller ingen kommentarer.

Udvalget anbefaler, at de statslige og kommunale myndigheder behandles ens, således at der fastsættes krav om handlingsplaner både for det statslige og det kommunale område. Det forudsættes, at dette krav lovfæstes.

Udvalget anbefaler, at ligestilling indgår som en parameter i forbindelse med udlicitering af offentlige opgaver og som et succeskriterium, når der indgås udviklingskontrakter med statslige institutioner.

Udvalget anbefaler endelig, at der foretages en undersøgelse af, hvorledes handlingsplaner for ligestilling i den private sektor har fungeret i lande som for eksempel Sverige, der har erfaringer med anvendelsen af dette redskab.

Udvalget indstiller videre, at der udvikles ensartede retningslinjer for udarbejdelse af regelmæssige handlingsplaner indeholdende statistisk dokumentation om indsatsen på både personale- og sagsområder samt en evalueringsform, som muliggør en dialog om resultaterne mellem aktørerne og de vurderende instanser på administrativt niveau.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at der afsættes ressourcer til en rådgivning, som løbende kan motivere til og støtte ligestillingsarbejdet, med særlig fokus på den private sektor.

*Mindretalsudtalelser fra Dansk Arbejdsgiverforening samt fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark i afsnit 7.1.4.

5.4.3. Projektarbejde

En tredje strategi, som har været benyttet sideløbende med de øvrige for at rette op på ubalancer mellem kønnene, er at sætte fokus på et bestemt emne, en særlig målgruppe eller nye aktører ved hjælp af tidsbegrænsede projekter af forskellig karakter. *Projektstrategien* er også blevet brugt til at sikre ligestillingsarbejdet en plads i bredere sammenhænge og til at lægge op til eller følge op på lovgivnings- eller handlingsplanarbejde.

Et typisk forløb for at skabe opmærksomhed om et ligestillingsemne kan bestå i en kæde af projekter uden for eller som del af det almindelige regeringsarbejde og i mange tilfælde finansieret af særlige projektbevillinger. Kæden omfatter eksempelvis en igangsættende konference, hvor en bred kreds af eksperter og organisationsfolk, politikere og embedsmænd diskuterer emnet og kommer med ideer til arbejdet med det. Næste trin kan være gennemførelse af et forsknings- eller udredningsprojekt for at klarlægge særlige ligestillingsaspekter, og som tredje trin følger så et formidlingsprojekt med offentliggørelse af resultater i en videnskabelig rapport eller i en antologi med en bredere erfaringsopsamling.

Udvalget finder, at mange ligestillingsaspekter er blevet belyst grundigt gennem sådanne forløb, ikke mindst i Ligestillingsrådets regi, hvor projektstrategien har været en fast bestanddel i forbindelse med indsatser vedrørende centrale emner. Det er Udvalgets opfattelse, at den er velegnet til at synliggøre problemer, inspirere til at arbejde med dem og frembringe nødvendig viden om dem, selvom den nye viden ofte kun er synlig i den offentlige debat i en kort periode, og selvom projektstrategien ikke i sig selv er egnet til at ændre de sociale strukturer, som opretholder den ulige fordeling mellem kvinder og mænd af arbejde, familieansvar og politisk indflydelse.

Udvalget anbefaler fortsat brug af projekter, og at der i det fremtidige ligestillingsarbejde afsættes ressourcer til en systematisk opfølgning af tanker og ideer, som identificeres eller udvikles i projektførelserne.

5.4.4. Mainstreaming

En ny strategi i ligestillingsarbejdet er *mainstreaming*, der i nogle år har været del af EU-Kommissionens strategi på ligestillingsområdet, ligesom der i det fællesnordiske ligestillings samarbejde er iværksat et mainstreamingprojekt. Intentionen i denne strategi er at indarbejde kønsperspektivet i den almene politik og planlægning fra første færd med henblik på at sikre, at ligestillingsaspektet inddrages.

Der er ikke mange *erfaringer* at trække på fra det danske ligestillingsarbejde, idet mainstreamingstrategien hidtil kun har været afprøvet i AF-systemet og den danske bistandspolitik, samt forsøgsvis været anvendt i Arbejdsministeriet på visse områder. På grundlag heraf kan Udvalget for eksempel for nærværende identificere følgende redskaber for mainstreaming: vurdering af politiske og administrative initiativers konsekvenser for kønnene, indsamling og udbredelse af kønsopdelte statistikker, stadig overvågning af ligestillingsarbejdet, organisering af motiverende kampagner over for offentlige myndigheder og krav om, at det administrative ansvar for mainstreaming er placeret på højt niveau.

En overordnet *forudsætning* for mainstreaming er en politisk vilje, som ikke blot udmøntes i et pålæg til offentlige myndigheder om at indarbejde kønsperspektivet i det daglige arbejde, således som det er sket i Danmark med folketingsbeslutningen om mainstreaming, men også kommer til udtryk i en klar formulering om, hvad der skal nås ved hjælp af strategien. Andre forudsætninger er organisatoriske ressourcer, et veldefineret mandat, en grundlæggende viden om forholdet mellem kvinder og mænd samt de nødvendige, økonomiske midler. Internationale erfaringer har således vist, at indførelse af mainstreaming forudsætter en periode med en opprioritering af ligestillingsarbejdet, hvori disse elementer indgår.

Der synes dog også at være nogle *problemer* forbundet med anvendelse af mainstreamingstrategien, idet arbejdet med ligestilling mellem kønnene kan blive overladt til personale, som ikke umiddelbart besidder den nødvendige viden. Der kan også ske det, at ligestillingsarbejdet usynliggøres eller nedprioriteres for mere presserende opgaver, ligesom den stærke integration af ligestillingsarbejdet i den offentlige administration, som er et så vigtigt led i anvendelsen af mainstreamingstrategien, kan medføre, at frivillige organisationers indsats på ligestillingsområdet glemmes, eller at særlige kvinde- eller mandegrupperes problemer overses.

Danmark har internationalt tilsluttet sig anbefalinger om at gennemføre mainstreaming som led i ligestillingsarbejdet, og det er Udvalgets vurdering, at strategien må ses som et vigtigt omdrejningspunkt for den fremtidige ligestillingsindsats. Udvalget anbefaler, at der afsættes de nødvendige ressourcer til dette arbejde.

Udvalget anbefaler videre, at der skabes en optimal, institutionel forankring af arbejdet med mainstreamingstrategien med henblik på metodisk udvikling af begreber, grundlæggende analyser af emner, formalisering af efteruddannelse af personale og udbredelse af viden og erfaringer om brugen af mainstreaming til centrale og lokale myndigheder.

Endelig indstiller Udvalget, at hvert enkelt ministerområde som led i gennemførelsen af mainstreaming forpligtes til at dække sit eget ressort med ligestillingsstatistik for både personale og relevante fagområder.

5.5. Nødvendige lovgivningsinitiativer

Gennemførelsen af nogle få af Udvalgets forslag indebærer nye lovgivningsinitiativer, nogle fordi emnet ønskes reguleret ved lov, andre fordi det drejer sig om ændring af den gældende lovgivning. Udvalget vil derfor kort opsummere, hvilke områder der er tale om og henvise til de afsnit i betænkningen, hvor de pågældende forslag eller anbefalinger er placeret.

Udvalget foreslår i afsnit 5.4.1, at det overvejes at sammenskrive de gældende ligestillingslove til én ligestillingslov med henblik på at skabe en enkel ramme for ligestillingsarbejdet. Det drejer sig om Ligebehandlingsloven, Ligelønsloven, Udvalgsloven og Bestyrelsesloven.

Der er i afsnit 5.4.2. formuleret en anbefaling om, at krav om udarbejdelse af handlingsplaner på det statslige område lovfæstes. Det bemærkes, at kommunernes pligt til indsende ligestillingsredegørelser er lovfæstet i de kommunale styrelseslove.

Endvidere indstiller Udvalget i afsnit 5.2.9., at dispensationsreglerne i Ligebehandlingsloven tages op til vurdering, således at det bliver muligt at gennemføre positiv særbehandling inden for fastlagte rammer uden konkret ansøgning. Dette skal ses i sammenhæng med en anbefaling i samme afsnit om, at spørgsmålet om positiv særbehandling gøres til genstand for speciel opmærksomhed.

Udvalget anbefaler, ligeledes i afsnit 5.2.9., at der udarbejdes en ny bestemmelse i ligestillingslovgivningen, der direkte sigter mod kønsdiskrimination i form af sexchikane på arbejdspladsen.

KAPITEL 6

Udvalgets forslag og anbefalinger til den fremtidige organisering af ligestillingsarbejdet i Danmark

Udvalgets opgave er i følge kommissoriet at overveje ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet set i lyset af, hvilke opgaver der bør prioriteres. I kapitel 5 er gennemgået, hvilke opgaver Udvalget finder bør prioriteres i det fremtidige ligestillingsarbejde. Der har i Udvalget været enighed om, at der fortsat er væsentlige ligestillingsmæssige problemstillinger, der kræver en politisk bevågenhed og prioritering og en indsats på mange niveauer.

Som i kapitel 5 vil afsnit, hvortil der er kommet mindretalsudtalelser, være mærket med * og fulgt af en henvisning til det afsnit i kapitel 7, hvor mindretalsudtalelsen er placeret.

6.1. Nuværende organisering af ligestillingsarbejdet

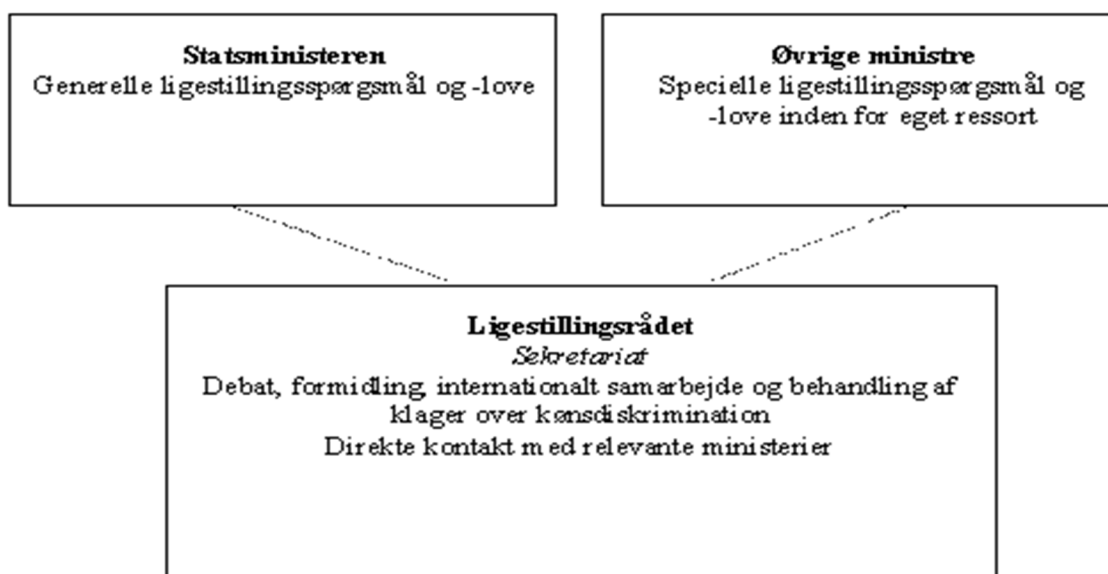


Fig. 6.1.

Statsministeren er ikke egentlig ligestillingsminister, men varetager generelle ligestillingsspørgsmål, mens de enkelte ministre i øvrigt er ansvarlige for ligestillingsarbejdet inden for hver deres ressort. Yderligere varetages en række opgaver af offentlige myndigheder og forskellige interesseorganisationer. Derudover bliver Ligestillingsrådet af mange opfattet som ansvarlig for ligestillingsarbejdet i Danmark, uanset at det faktiske ansvar som nævnt er fordelt på flere ministerier, myndigheder og organisationer. Som kompetencefordelingen er i dag, er der således ikke en egentlig overordnet ansvarlig for al ligestillingspolitik og -opgaver.

Som nævnt i kapitel 2 er Ligestillingsrådet sammensat af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, kvindeorganisationerne og kvindeforskningen samt en formand udpeget af statsministeren. Rådet er uafhængigt, mens dets sekretariat organisatorisk er placeret under Statsministeriet. Der er ikke gennemført en egentlig evaluering af Ligestillingsrådets virksomhed, men i dagspressen har der været gengivet forskellige kritikpunkter fra ligestillingsinteresserede, hvilket også har indgået i Udvalgets overvejelser om den fremtidige organisering.

6.1.1. Kritik af Ligestillingsrådet

Ligestillingsrådet er gennem hele sin tilværelse med mellemrum blevet kritiseret for *usynlighed og manglende styrke* til at holde ligestillingen højt på dagsordenen i det danske samfund. Udvalget mener derfor, at det er meget vigtigt med en synlig organisation med gennemslagskraft i det fremtidige ligestillingsarbejde. Udvalget skal endvidere pege på vigtigheden af, at ligestillingsopgaver løses på alle niveauer.

Under Udvalgets arbejde har medlemmerne påpeget, at den danske ligestillingsorganisation forekommer *forældet*. Siden Ligestillingsrådets etablering i 1975 har organisationen ikke været underkastet revision, hvilket har været tilfældet i de øvrige nordiske lande, hvor organisationen flere gange er blevet ændret i lyset af nye arbejdsopgaver, ændrede prioriteringer med videre.

Rådet er tillagt *mange og meget forskelligartede opgaver*, for eksempel som juridisk klageinstans, som vidensformidler og debatskaber. Til sammenligning skal det bemærkes, at den juridiske funktion er adskilt fra den debatskabende og rådgivende funktion i de andre nordiske lande, idet der her er oprettet egentlige ligestillingsombud eller klagenævne.

Som Rådets kompetence er i dag, kan Rådet alene afgive *vejledende udtalelser*. Det har i kritikken været anført, at autoriteten i Rådets udtalelser kan være begrænset, fordi der ikke træffes endelige afgørelser.

I Udvalget har der endvidere været efterlyst *flere debatskabende aktiviteter* med udgangspunkt i de skiftende aktuelle ligestillingsproblematikker. Udvalget foreslår på den baggrund oprettet en selvejende institution, der skal være debatskabende m.v. (jf. nedenfor), men finder også anledning til at bemærke, at interesseorganisationer, der er uafhængige af regeringen, også spiller en stor rolle her og kan bidrage til den brede og frie debat.

Det er påpeget fra alle sider i Udvalget, at Ligestillingsrådets sammensætning er *kønsmæssig skæv*, idet mandeorganisationerne og mandeforskningen ikke er repræsenteret. I det nuværende Ligestillingsråd har kvindeorganisationerne fire repræsentanter, hvortil kommer en repræsentant for kvindeforskningen. Som det fremgår af kapitel 5, finder Udvalget det vigtigt, at mænd og mænds synsvinkler inddrages mere i det fremtidige ligestillingsarbejde og organisation, ligesom Udvalget finder et behov for en bredere repræsentation af arbejdsmarkedets parter, herunder at såvel Akademikernes Centralorganisation som de kommunale og statslige arbejdsgivere inddrages i en ny ligestillingsorganisation.

Der har endvidere været udtrykt kritik af, at *rådsformanden* i næsten hele Rådets levetid har repræsenteret et politisk parti.

I forbindelse med gennemgangen af kritikken finder Udvalget anledning til at fremhæve, at Rådet har evnet at sætte fokus på væsentlige ligestillingsproblemer og har ydet et ofte sejt træk for at få drejet en uheldig udvikling.

Rådet har arbejdet med en række indsatsområder, hvoraf der fra perioden 1995-1998 blandt andet kan nævnes: Ligestilling i den offentlige sektor, herunder rådgivning i forbindelse med regeringens handlingsplan for ligestilling og evaluering af de kommunale ligestillingsredegørelser, ligeløn og pension set i et kønsperspektiv, positiv særbehandling, indarbejdelse af en kønsdimension i magtudredningen, kvinder og IT, mænds brug af orlov og mænds arbejdspladskultur samt ligestilling i forskningsverdenen. Emnerne viser, at ligestilling i dag betragtes meget bredt og omhandler såvel sikring af kvinders og mænds rettigheder som mere utraditionelle metoder til fremme af ligestilling mellem kønnene.

6.1.2. Handlingsprogram i Platform for Action

I Udvalgets overvejelser er også indgået de forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved deltagelse i internationalt ligestillingsarbejde.

På FNs Verdenskvindekonference i Beijing i 1995 blev der udarbejdet og vedtaget en handlingsplan, Platform for Action, som indeholder 12 indsatsområder af særlig betydning for kvinders stilling. Et af disse indsatsområder er oprettelse og *stærkelse af nationale institutioner og regeringsorganer*, og dette skal gennemføres ved at sikre, at ansvaret (for ligestilling) placeres på højest muligt regeringsniveau, det vil sige hos en minister. Institutionerne skal tildeles de nødvendige ressourcer og have mulighed for at påvirke eller få indflydelse på alle offentlige politikområder samt have mulighed for at samarbejde med decentrale myndigheder og private organisationer.

6.1.3. Folketingets synspunkter om ændring af den nuværende organisering

Socialistisk Folkeparti fremsatte i december 1995 et forslag i Folketinget om at ændre Ligestillingsrådet og etablere et egentligt ligestillingsombud, som det findes i blandt andet Sverige og Norge. Anbefalingerne fra Beijing og forslaget i Folketinget mundede ud i drøftelser generelt om Ligestillingsrådets funktion og opgaver. Der blev i den forbindelse diskuteret muligheden for en helt ny organisering af ligestillingsarbejdet i Danmark, men der var ikke nogen overvejende positiv holdning til oprettelsen af et ligestillingsombud. Derudover blev der fra flere sider givet udtryk for, at den nu 20 år gamle organisering af ligestillingsarbejdet kunne trænge til fornyelse og gennemtænkning, blandt andet så der i højere grad blev fokuseret på at inddrage mænd i ligestillingsdebatten. Endvidere blev det fremført, at juridisk sagsbehandling burde adskilles fra formidling og debat. Statsministeren tog herefter initiativ til at nedsætte et udvalg, der skulle komme med forslag til ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet set i lyset af hvilke opgaver, der burde prioriteres i det fremtidige ligestillingsarbejde.

6.1.4. Ligestillingsarbejdets organisering i andre lande.

For så vidt angår ligestillingsarbejdets organisering i andre lande, herunder Norge og Sverige, henvises til kapitel 3. Udvalgets forslag til organisering af ligestillingsarbejdet i Danmark har mange lighedspunkter med den norske organisering, blandt andet i forslaget om en minister for ligestilling, etablering af en departemental enhed og et Videnscenter, der skal have ansvaret for debat, dokumentation og formidling.

6.2. Udvalgets forslag til organisering af det fremtidige ligestillingsarbejde

På baggrund af kritikken af den nuværende organisering af ligestillingsarbejdet samt erkendelsen af, at der fortsat er mange og vigtige områder, der kræver opmærksomhed og handling, foreslår Udvalget, at ligestillingsarbejdet i fremtiden organiseres på en ny måde, således at der sikres den fornødne gennemslagskraft og synlighed samt forankring af ligestillingsarbejdet på regeringsniveau.

Udvalget finder, at der er tre hovedlinier i opgaverne i det fremtidige ligestillingsarbejde:

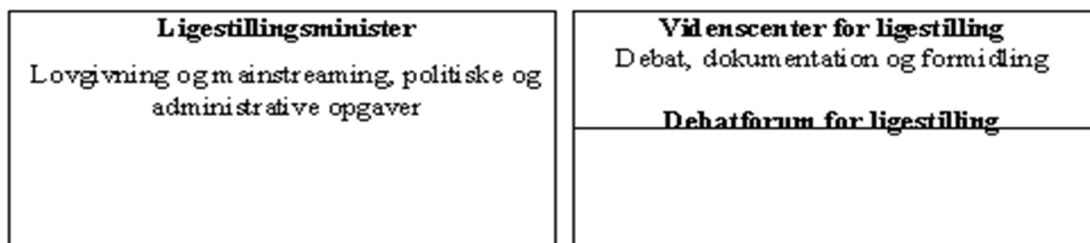
1. administrative og politiske opgaver og initiativer
2. debat, vidensindsamling og formidling
3. behandling af konkrete klager over forskelsbehandling .

Udvalget anbefaler, at der fastlægges en klar kompetencefordeling mellem de organer, der skal varetage de enkelte opgaver, således at opgaverne adskilles klarere, end det i dag er tilfældet. Ligeledes har Udvalget noteret sig behovet for at skabe en organisering, der bedst muligt tilgodeser opfyldelsen af mainstreamingprincippet, hvilket efter Udvalgets opfattelse forudsætter, at det overordnede politiske ansvar samles hos én minister i modsætning til i dag.

Derudover skal Udvalget fremhæve, at interesseorganisationer spiller en stor rolle i ligestillingsarbejdet - også uden for den formaliserede organisering.

Den organisering, som Udvalget foreslår svarer i grundrids til den norske model, hvor debat, juridisk sagsbehandling og politiske opgaver er adskilt. Udvalgets diskussioner og konklusioner beskrives nærmere i afsnittene nedenfor.

Udvalget anbefaler, at Ligestillingsrådet nedlægges og foreslår i stedet følgende organisering af ligestillingsarbejdet:



Desuden anbefaler et flertal af Udvalgets medlemmer, at der etableres et klagenævn, som kan træffe endelige administrative afgørelser i sager om kønsdiskrimination. Der henvises til særskilt afsnit 6.5.2. om klagenævn for kønsdiskrimination.

6.3. Minister for ligestilling

Udvalget foreslår, at der udpeges en minister med særligt ansvar for ligestilling mellem kvinder og mænd, således at ligestillingsarbejdet styrkes og synliggøres, og det overordnede ansvar samles. I de andre nordiske lande og i de fleste europæiske lande er der udnævnt ligestillingsministre. Erfaringerne viser, at en klar politisk ressortmæssig tilknytning og dermed politisk ansvarsfordeling styrker ligestillingsarbejdet.

6.3.1. Overvejelser vedrørende ressortmæssig placering

Det er statsministerens eneret at fordele opgaverne mellem de enkelte ministre. Udvalget har derfor ikke haft til opgave at stille et konkret forslag om placering af ressort, men vil dog fremhæve, at det er væsentligt, at der udpeges en minister, som anerkender ligestilling som et bredt samfundsmæssigt og dermed politisk problem, der kræver aktive tiltag for at blive løst. Den minister, der i givet fald udpeges, skal sikres kompetence til at arbejde med ligestilling på tværs af ministerområderne, hvilket naturligvis ikke fritager de enkelte ressortministre for ansvaret for ligestilling inden for hver deres ressort.

Udvalget har drøftet forskellige mulige placeringer, men finder ikke, at man kan lægge sig fast på én bestemt tilknytning. Udvalget har forudsat, at ligestillingsministeren tillige har ansvaret for et andet forretningsområde, og i drøftelserne er statsministeren, arbejdsministeren, socialministeren, indenrigsministeren og justitsministeren blevet nævnt som mulige ministre for ligestilling. Den konkrete placering må dog ske ved en afvejning af faktorer som lovgivning, praksis, samarbejdsflader, engagement og ligestillingsdebatten i øvrigt.

Endvidere har Udvalget drøftet muligheden for, at skiftende ministre har ansvar for ligestilling, som det er tilfældet i Sverige. Dette kan have en udviklende effekt og understrege bredden i ligestillingsproblematikken. På den anden side kan det indebære en risiko i forhold til kontinuiteten i det administrative arbejde, dersom området flyttes ofte.

Udvalget anbefaler, at der udpeges en ligestillingsminister.

Udvalget anbefaler, at der ved udpegningen lægges vægt på forhold som for eksempel fokusområder i den aktuelle og fremtidige ligestillingsdebat, omfanget af ligestillingsrelevant lovgivning, ressortets tilknytning til ligestilling, samarbejdsrelationer til kommuner, amter og organisationer samt den pågældende ministers engagement i ligestilling.

* Mindretalsudtalelse fra Danske Kvinders Nationalråd i afsnit 7.2.1.

6.3.2. Organisering af ligestillingsarbejdet under ligestillingsministeren

Der har i Udvalget været enighed om, at det er væsentligt, at ligestillingen placeres på et så højt organisatorisk niveau som muligt og med en tæt forbindelse til det politiske niveau. Udvalget ønsker derfor at pege på en *departemental placering*, hvor ligestillingsarbejdet varetages af en særskilt ligestillingsenhed i ministeriet. Baggrunden for dette forslag er, at der som tidligere nævnt ofte savnes en mere konstant, politisk opbakning og interesse og administrativ vilje til at gennemføre politiske beslutninger om ligestilling.

Udvalget skal endvidere fremhæve vigtigheden af, at ligestillingsenheden uanset placering bør organiseres på en sådan måde, at den kan agere dynamisk, fleksibelt og projektorienteret og samtidig være tæt på ministeren. Udvalget forudsætter, at der ikke oprettes et ligestillingsministerium, men at enheden placeres i det ministerium, der varetager den pågældende ministers øvrige ressort.

6.3.3. Opgaver i ligestillingsministerens departementale enhed for ligestilling

Det er væsentligt, at der fastlægges en klar kompetencefordeling mellem de *opgaver*, der placeres i og uden for ministeriet, således at dobbeltarbejde undgås. De opgaver, som forudsætter politiske prioriteringer, udmeldinger og forpligtelser, skal derfor varetages i den departementale enhed.

Det betyder, at følgende *opgaver* forudsættes placeret under ligestillingsministerens ressort:

- ministerbetjening og politikformulering
- udarbejdelse af forslag til og administration af ligestillingslovgivningen
- administration af finanslovsbevillingen til ligestilling
- koordinering af ligestillingsindsatsen i samfundet og ansvar for gennemførelse af mainstreaming
- høringsinstans for andre ministeriers lovforslag
- efter konkret vurdering repræsentere ligestillingssynspunkter i relevante udvalg
- varetagelse af nationale opgaver i relation til EU og det nordiske samarbejde
- varetagelse af visse internationale opgaver i relation til det nordiske og europæiske ligestillingssamarbejde og deltagelse i andre internationale arbejdsopgaver.

For så vidt angår repræsentation i forskellige udvalg og bestyrelser med videre vil såvel Videnscenter for Ligestilling som den departementale enhed kunne komme på tale. Udvalget finder, at det i videst muligt omfang bør være Videnscenter for Ligestilling, der repræsenterer ligestillingssynspunkter og ekspertise i forskellige udvalg, men i tilfælde, hvor regeringens synspunkter og disses gennemførelse er relevante, bør departementet være repræsenteret.

Der skal derfor tages stilling til, om den departementale enhed, Videnscenter for ligestilling eller begge skal være repræsenteret i følgende udvalg, hvor Ligestillingsrådet i dag er repræsenteret: Justitsministeriets og Arbejdsministeriets EU-specialudvalg, godkendelses- og overvågningsudvalgene for den europæiske socialfond, det internationale ligestillingsudvalg, den nordiske embedsmandskomite for ligestilling, Regeringens tværministerielle Børneudvalg, Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning, EUs rådgivende udvalg for ligebehandling af kvinder og mænd, Rådgivningsudvalget vedrørende EUs 4. handlingsprogram for ligestilling samt andre mere ad-hoc prægede udvalg, for eksempel lovforberevende udvalg, der behandler spørgsmål af betydning for ligestillingen.

Som nævnt i kapitel 5 anbefaler Udvalget, at det overvejes at sammenskrive de gældende ligestillingslove (Ligestillingsloven, Ligebehandlingsloven, Ligelønsloven, Bestyrelsesloven og Udvalgsloven) til én samlet lov. Ligestillingsministeren skal i så fald efter Udvalgets opfattelse have ansvar for denne nye ligestillingslov, mens de øvrige ministre har ansvaret for ligestillingsrelevant lovgivning inden for hver deres ressort.

Den enhed, der etableres i ministeriet, skal tilføres ekspertise om ligestilling både nationalt og internationalt, således at der kan ydes en velkvalificeret ministerbetjening. Udvalget forudsætter, at ministeriet i samarbejde med eller efter forslag fra Videnscenter for Ligestilling skal kunne rekvirere undersøgelser, afholde høringer og lignende, der kan afdække relevante ligestillingsproblemstillinger. De mere grundlæggende debatskabende og formidlende opgaver forudsættes derimod varetaget uafhængigt af ministerens ansvarsområde.

Udvalget anbefaler, at der etableres en departemental enhed under ligestillingsministeren.

6.4. Videnscenter for ligestilling - debat, dokumentation og formidling

En af de væsentligste ulemper ved det nuværende Ligestillingsråd er efter Udvalgets opfattelse, at det både skal varetage opgaver, der normalt er placeret i et departement eller en styrelse, og fungere som et klageorgan samtidig med, at det skal være udfarende og debatskabende på aktuelle ligestillings spørgsmål. Udvalget finder, at der er tale om væsensforskellige opgaver, som det - inden for begrænsede ressourcemæssige rammer - kan være vanskeligt at foretage en rimelig prioritering imellem. Samtidig kan varetagelsen af disse opgaver indeholde en konflikt mellem den uafhængighed, som er tillagt Ligestillingsrådet, og den loyalitet overfor regeringens politik, som varetagelsen af sådanne opgaver forudsætter.

Udvalget har drøftet muligheden for at etablere *et videnscenter for ligestilling* som en *uafhængig, selvejende institution*, der skal være debatskabende og opsamle og formidle viden om ligestilling i samfundet. Et sådant center forudsættes tildelt en grundbevilling over de årlige finanslove, men kan herudover søge midler fra andre kilder samt drive indtægtsdækket virksomhed.

Formålet med centret skal være at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd og fungere som formidler af synspunkter og viden mellem myndigheder, organisationer, virksomheder og befolkningen i bredere forstand. Centret skal udgøre en kundskabsbase med bred faglig kompetence.

Udvalget anbefaler, at der etableres et Videnscenter for Ligestilling som en selvejende institution ledet af en bestyrelse med repræsentation fra arbejdsmarkedets parter, kvinde- og mandeorganisationerne samt kønsforskningen.

Videnscenter for Ligestillings formål skal være at være kundskabsbase og fremme ligestilling mellem kvinder og mænd i hele samfundet gennem en kvalificeret, vidensbaseret debat og formidling.

6.4.1. Videnscentrets opgaver

Videnscenter for Ligestilling skal have følgende opgaver:

- følge udviklingen i samfundet med henblik på at afdække forhold, som modvirker/fremmer ligestilling mellem kønnene
- vitalisere ligestillingsdebatten på alle niveauer i samfundet
- komme med forslag til og iværksætte initiativer, der kan fremme ligestilling, for eksempel konferencer, kampagner, debat i medierne med videre
- vejlede enkeltpersoner, myndigheder, organisationer og virksomheder om ligestilling
- fungere som knudepunkt for og formidle samarbejde og kontakt mellem organisationer og myndigheder, der arbejder for ligestilling
- lokalisere og påpege forskningsbehov om ligestilling og komme med forslag til og initiere forskningsbaserede undersøgelser
- sikre gennemførelse af udredninger og evalueringer
- opsamle erfaringer og udvikle metoder til fremme af ligestilling
- indsamle statistik
- indsamle, registrere og formidle materiale om ligestilling, nationalt og internationalt, for eksempel i samarbejde med KVINFO, Socialforskningsinstituttet, Danmarks Statistik og ligestillingsministeren
- udvikle og publicere informations- og debatmateriale om ligestilling
- fungere som høringsinstans i forbindelse med lovforslag om ligestilling
- efter konkret vurdering repræsentere ligestillingssynspunkter i relevante udvalg
- nedsætte ad hoc ekspertgrupper om aktuelle emner

6.4.2. Videnscentrets bestyrelse

Videnscenter for Ligestilling skal ledes af en *bestyrelse*, der beskikkes af ligestillingsministeren, og en af bestyrelsen ansat *direktør*. Direktøren ansætter og afskediger centrets øvrige medarbejdere, og det forudsættes, at der tilføres Videnscentret medarbejdere med ekspertise om ligestilling, både nationalt og internationalt.

Bestyrelsen skal have det overordnede ansvar for institutionens økonomi, godkende budget og regnskab og fastsætte de overordnede retningslinier for centrets drift og aktiviteter. Bestyrelsen skal endvidere ansætte og afskedige centrets direktør.

Udvalget foreslår en bestyrelse bestående af 10 medlemmer:

- formand
- repræsentant indstillet af Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og København og Frederiksberg kommuner.
- repræsentant indstillet af Dansk Arbejdsgiverforening

- repræsentant indstillet af Landsorganisationen i Danmark
- repræsentant indstillet af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
- repræsentant indstillet af kvindeorganisationerne
- repræsentant indstillet af mandeorganisationerne
- repræsentanter indstillet af kønsforskningen
- repræsentant valgt af og blandt Videnscentrets medarbejdere

Der har i Udvalget været enighed om at anbefale, at formanden indstilles af bestyrelsens medlemmer.

Bestyrelsesloven gælder ikke umiddelbart for uafhængige, selvejende institutioner, og Udvalget skal derfor pege på, at der på anden måde bør sikres en afbalanceret kønsfordeling i bestyrelsen. I den forbindelse har Udvalget drøftet muligheden for kvotering, men er delt i spørgsmålet.

Udvalget anbefaler, at der tilstræbes en ligelig sammensætning af kvinder og mænd i bestyrelsen.

De nærmere regler om bestyrelsens sammensætning og opgaver forudsættes fastlagt i institutionens vedtægt, der godkendes af ligestillingsministeren. Udvalget skal bemærke, at medlemmerne bør beskikkes for en bestemt periode, der fastsættes i vedtægten.

6.4.3. Debatforum i tilknytning til Videnscenter for Ligestilling

Udvalget foreslår endvidere, at der etableres et *debatforum* i tilknytning til Videnscentret. Forum skal være inspirator og sparringspartner for Videnscentrets medarbejdere og i ligestillingsdebatten og skal udpege de indsatsområder, som Videnscentret skal eller kan tage op. Debatforum forudsættes at mødes så hyppigt (6-8 gange om året), at det kan opfange og diskutere de ligestillingstemaer, der er aktuelle i den offentlige debat.

Forum sammensættes af personer med særlig interesse for ligestilling. Udvalget foreslår følgende sammensætning:

1 formand udpeget af og blandt Forums medlemmer

7 repræsentanter udpeget af følgende af arbejdsmarkedets organisationer: Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Finansministeriet

7 repræsentanter udpeget af kvinde- og mandeorganisationerne samt kønsforskningen.

5-10 ressourcepersoner med interesse og/eller speciale inden for relevante områder. Ressourcpersonerne vælges af de øvrige medlemmer af Forum.

Repræsentanter for Videnscentrets medarbejdere og for Ligestillingsministeriet som observatører.

Udvalget foreslår, at et sådant debatforum bliver *selvsupplerende*, således at den til enhver tid siddende medlemskare selv vælger nye ressourcepersoner. Når Forum sammensættes første gang, vil det efter Udvalgets forslag betyde, at det er organisationsrepræsentanterne i Forum, der vælger ressourcepersoner. For at sikre en løbende udskiftning og tilgang til Forum, kan den første udpegning af ressourcepersoner begrænses til 5 med efterfølgende udpegning af 1-5 ressourcepersoner efter halvdelen af perioden. Da Udvalget mener, at alle medlemmer af Forum skal have lige lange udpegningsperioder, kan et forskudt udpegningsstidspunkt sikre dynamik og en vis kontinuitet i arbejdet. Ved udpegning af nye ressourcepersoner medvirker hele det til enhver tid siddende Forum inklusiv ressourcepersonerne.

Forums sammensætning og konstituering forudsættes fastlagt i en vedtægt for Videnscenter for Ligestilling.

Udvalget anbefaler, at der i tilknytning til Videnscenter for Ligestilling etableres et debatforum sammensat således, at det afspejler bredden i ligestillingsdebatten.

6.4.4. Samspil med andre myndigheder, organisationer m.v.

Udvalget finder det vigtigt, at ligestillingsarbejdet foregår i en stadig vekselvirkning og dialog på alle niveauer. Udvalget vil i den forbindelse særligt fremhæve samarbejdet mellem Videnscenter for Ligestilling og den departementale enhed, for eksempel om debatskabende og formidlende aktiviteter samt afgørelser om repræsentation i forskellige udvalg, hvor ligestillingssynspunkter skal være repræsenteret. Ved besættelse af sådanne udvalgsposter bør der som tidligere nævnt foretages en konkret vurdering af hvilke hensyn, der skal varetages. Udvalget finder samarbejde og koordinering vigtig og foreslår derfor, at der holdes

samarbejds møder mellem Videnscenter for Ligestilling og den departementale enhed, ligesom den departementale enhed kan deltage i Forums møder som observatør.

Udvalget finder anledning til at fremhæve den rolle de enkelte ressortministre spiller i det fremtidige ligestillingsarbejde i forbindelse med gennemførelsen af mainstreamingprincippet. I nogle ministerier er ligestilling allerede forankret hos en medarbejder, i et kontor eller en enhed. For at sikre koordinering og samarbejde på tværs, finder Udvalget, at ligestilling som sagsområde så vidt muligt bør forankres centralt i alle ministerier.

Udvalget anerkender den rolle KVINFO har i forbindelse med dokumentationsindsamling og formidling, og finder det vigtigt, at Videnscenter for Ligestilling og KVINFO samarbejder og koordinerer.

Udvalget anbefaler, at ligestillingsarbejdet i fremtiden koordineres mellem relevante aktører.

Udvalget anbefaler, at alle ministerier forankrer ligestilling i et kontor eller en enhed i ministeriet.

Udvalget anbefaler at Videnscenter for Ligestilling inddrages i udvalgsarbejde.

6.5. Rådgivning om og klager over kønsdiskrimination

Ligestillingsrådet har i den seneste 5-års periode årligt modtaget cirka 100 skriftlige henvendelser om kønsdiskrimination, hvoraf 20 - 30 årligt forelægges Rådet til udtalelse. Hertil kommer cirka 500 telefoniske forespørgsler årligt om lovgivning. Da Udvalget har foreslået Ligestillingsrådet nedlagt, bør der herefter tages stilling til, om og i givet fald hvorledes klagesager skal behandles, ligesom der skal tages stilling til, hvor den rådgivning, som har været varetaget i Ligestillingsrådet, skal placeres.

6.5.1. Udvalgets overvejelser om etablering af et klagenævn for kønsdiskrimination.

Ligestillingsrådet har i dag alene kompetence til at afgive udtalelser i sager om kønsdiskrimination enten i sager, som Rådet selv tager op, eller i sager, som forelægges af enkeltpersoner, organisationer med videre. Der har fra flere sider været peget på det uhensigtsmæssige i, at Rådets udtalelser ikke er bindende, men erfaringen viser dog, at Ligestillingsrådets udtalelse i mange tilfælde fører til, at parterne forliges. Udvalget finder, at en udtalelse uden retsvirkninger kan forsinke de sager, der ikke forliges, og derfor efterfølgende skal indbringes for faglig voldgift eller domstolene for at få en egentlig afgørelse.

Udvalget har konstateret, at mange af sagerne om kønsdiskrimination vedrører arbejdsmarkedsforhold, og finder derfor, at sagerne i videst muligt omfang bør behandles i det fagretlige system.

Hvis Ligestillingsrådet nedlægges, mener flertallet af Udvalgets medlemmer, at der er behov for et klagenævn, der kan træffe afgørelser i sager om kønsdiskrimination. Det gælder især for arbejdstagere, hvis faglige organisationer ikke bistår vedkommende i spørgsmål om kønsdiskrimination, uorganiserede arbejdsgivere og arbejdstagere, fagligt organiserede arbejdstagere, der vælger at føre sagen uden for det fagretlige system samt sager, der vedrører kønsdiskrimination på andre områder.

Sager, der er indbragt for domstolene eller det fagretlige system, skal ikke kunne indbringes for et klagenævn.

Udvalget har også diskuteret oprettelsen af et egentligt *ligestillingsombud* svarende til de ombud, som er etableret i Norge og Sverige. Udvalget finder imidlertid, at hensynet til at forbeholde ombudsmandsinstitutionen til relativt få områder taler imod. Der er i Danmark en lang tradition for at behandle sager i det fagretlige system. I Norge og Sverige er der tradition for at oprette ombud på mange områder.

Udvalget har endvidere diskuteret muligheden for at etablere et fælles klagenævn for flere former for diskrimination, men finder, at dette forslag i givet fald bør analyseres nærmere med inddragelse af alle relevante institutioner og organisationer.

Udvalget skal blandt andet pege på den europæiske og internationale udvikling. Flere lande har fælles klagenævn for diskrimination, blandt andet Canada, New Zealand, England og Holland, der har etableret det i forbindelse med en nylig omorganisering af deres ligestillingsråd. Også i EU går udviklingen i retning af at betragte flere forskellige former for diskrimination under ét.

Udvalget har meget nøje drøftet, hvilke instanser der vil kunne anvendes som klagemyndighed og skal pege på følgende muligheder:

1. Etablering af et klagenævn for kønsdiskrimination.

Klagenævnets afgørelser skal være administrativt endelige, men skal kunne påklages til domstolene. Det forudsættes, at nævnet etableres som en forsøgsordning for 2 år, hvorefter der tages stilling til, om sagernes omfang kan berettige til nævnets fortsatte eksistens. Nævnet træder sammen efter behov.

Udvalget har overvejet, om den adgang Ligestillingsrådet i dag har til af egen drift at tage sager op, skulle tillægges et nævn. Hvis autoriteten i afgørelserne skal fastholdes, bør nævnet ikke prioritere mellem indbragte klager og sager, som de selv finder interessante, og Udvalget finder derfor, at behandling af en sag skal forudsætte en indbragt klage.

13 medlemmer anbefaler etablering af et sådant klagenævn.

2. Henvisning af sager om kønsdiskrimination til et allerede eksisterende nævn.

Et medlem finder, at det bør undersøges, hvorvidt et allerede eksisterende nævn som for eksempel Arbejdsmarkedets Ankenævn vil kunne behandle sager om kønsdiskrimination på arbejdsmarkedet, og som udgangspunkt vedrører dette ligebehandling og ligeløn. Der skal i den forbindelse sikres den nødvendige ekspertise om ligestilling, ligesom det vil kræve en udvidelse af det eksisterende nævns kompetence og eventuel ændring af sammensætningen.

1 medlem anbefaler dette.

3. Henvisning af sager om kønsdiskrimination til behandling ved domstolene og i det fagretlige system.

Udvalget har noteret sig, at en væsentlig del af lovgivningen og sagerne om kønsdiskrimination vedrører arbejdsmarkedet, og at sagerne derfor kan og bør behandles i det fagretlige system. De resterende sager vil kunne indbringes for domstolene, hvorfor borgerne allerede er sikret en adgang til at få prøvet deres sag i flere instanser.

5 medlemmer finder derfor ikke, at der er behov for yderligere klageadgang, men at sagerne udelukkende bør behandles af domstolene og i det fagretlige system.

2 medlemmer har ikke ønsket at pege på en bestemt model.

Et flertal af Udvalgets medlemmer anbefaler, at der etableres et klagenævn, som kan træffe administrativt endelige afgørelser i sager om kønsdiskrimination.

* Mindretalsudtalelse fra Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark, samt mindretalsudtalelse fra Kvindeforskningen, Dansk Kvindesamfund og Danske Kvinders Nationalråd i afsnit 7.2.2.

6.5.2. Sammensætning af et klagenævn for kønsdiskrimination

Såfremt der etableres et klagenævn for kønsdiskrimination, indstiller de medlemmer, der har foreslået dette, at nævnet sammensættes af tre medlemmer, der udpeges af ligestillingsministeren. For at sikre formandens uafhængighed, foreslås det, at formanden skal være dommer. De øvrige medlemmer skal besidde ekspertise om ligestilling og ligestillingsrelevant lovgivning. Ligestillingsministeren kan ved udpegning af nævnets medlemmer blandt andet rådføre sig med relevante organisationer m.v. Nævnet indkaldes efter behov.

Det flertal, der anbefaler etablering af et klagenævn, finder, at det skal sammensættes af tre medlemmer med juridisk ekspertise. Det anbefales, at formanden er dommer, samt at de øvrige medlemmer besidder viden om ligestilling, herunder relevant lovgivning.

6.5.3. Rådgivning og vejledning i klageadgang.

Udvalget finder det vigtigt, at der fortsat er mulighed for at få rådgivning og vejledning i sager om kønsdiskrimination, hvad enten det drejer sig om arbejdsmarkedsspørgsmål i henhold til Ligebehandlingsloven og Ligelønsloven eller i andre sammenhænge. Udvalget har drøftet omfanget og indholdet af en sådan rådgivning og mener, at enkeltpersoner, organisationer, myndigheder med videre bør have mulighed for rådgivning ikke om sagens realitet, men om lovgivning og praksis på området samt muligheden for at rejse sag ved domstolene, faglig voldgift med videre, det vil sige vejledning i klageadgang. Udvalget forudsætter, at den ligestillingsrelevante rådgivning og vejledning, der allerede i dag foregår i ministerierne, bibeholdes.

Udvalget anbefaler, at der sikres rådgivning om muligheden for at rejse sag om kønsdiskrimination.

Det flertal, der anbefaler etablering af et klagenævn, finder, at rådgivning og vejledning skal varetages af nævnets sekretariat.

Hvis der ikke etableres et klagenævn, finder Udvalget, at rådgivning og vejledning bør varetages af departementet.

6.6. Lovgivning

Gennemførelsen af Udvalgets forslag til en ny organisering, nemlig udnævnelse af en ligestillingsminister, etablering af en departemental enhed og etablering af et Videnscenter for Ligestilling kan foretages administrativt. Derimod vil oprettelse af et eventuelt Klagenævn forudsætte lovgivning om et sådant nævn.

Da Ligestillingsrådet er nedsat med hjemmel i lov om ligestilling mellem mænd og kvinder og da Rådet foreslås nedlagt, vil denne lov følgelig skulle ophæves.

Udvalget anbefaler, at den nye organisering reguleres, således at opgave-, kompetence- og ansvarsplacering klart fremgår.

Udvalget forudsætter, at den nye ligestillingsminister gennemfører den ny organisering med deraf følgende eventuelle ændringer i lovgivningen.

6.7. Ressourcer

Ligestillingsrådet har på finansloven for 1998 en nettoudgiftsbevilling på 7,6 millioner kr., heraf en lønsum på 4,7 millioner. Rådet beskæftiger pr. 1. januar 1999 i alt 16 årsværk inkl. 2 studenter. (1 sekretariatschef, 9 akademiske medarbejdere, 4 kontomedarbejdere og 2 studenter). Af de resterende 3 millioner kr. anvendes cirka 1,5 millioner kr. årligt til egentlige formidlingsprojekter, mens resten anvendes til løbende drift m.m. af sekretariatet. Derudover er der i den offentlige sektor medarbejdere med ligestilling som arbejdsområde, ligesom der ydes ikke ubetydelige midler til forskellige ligestillingsaktiviteter inden for forskning, formidling og debat.

Til sammenligning kan det nævnes, at det Norske Videnscenter for Ligestilling har et budget på 4,8 millioner kr. og 6 årsværk, ombudet har et budget på 4,5 millioner kr. og 8 årsværk, Barne- og Familiedepartementets afdeling for ligestilling beskæftiger cirka 8 årsværk samt en ekspeditionschef og en direktør, der også har andre opgaver end ligestilling.

Flertallet i Udvalget ønsker at gøre opmærksom på, at den foreslåede tre-delte model, departemental enhed, Videnscenter for Ligestilling og klagenævn, indebærer et behov for tilførsel af ressourcer, og Udvalget anbefaler, at der afsættes de nødvendige ressourcer til at gennemføre den foreslåede organisering.

* Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening samt mindretalsudtalelse fra Finansministeriet i afsnit 7.2.3.

KAPITEL 7

Mindretalsudtalelser

Udvalget har besluttet at samle mindretalsudtalelserne i et særskilt kapitel. I forbindelse med tekst og anbefalinger i kapitel 5 og 6 er mindretalsudtalelserne for enkeltemner markeret, og deres ordlyd gengives i første del af kapitel 7.

Desuden har tre af Udvalgets medlemmer formuleret mindretalsudtalelser af en mere generel karakter, og for to af udtalelsernes vedkommende af en længde og sammenhæng, der nødvendiggør, at de optages særskilt. De gengives derfor efterfølgende i deres helhed og i den form, hvori de er modtaget.

7.1. Mindretalsudtalelser vedrørende kapitel 5

7.1.1. Forskning og kvinders ressourcer (ad 5.2.3.)

Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening:

"Dansk Arbejdsgiverforening fastholder, at den enkelte institution bør have mulighed for at besætte ledige forskerstillinger med de bedst kvalificerede ansøgere. Dansk Arbejdsgiverforening kan således ikke tilslutte sig anbefalingerne om indbygning af ligestilling som bevillingsparameter samt den generelle anbefaling om anvendelse af positiv særbehandling ved besættelse af forskerstillinger.

En forøgelse af den kvindelige forskningsandel bør i stedet søges opnået gennem tilvejebringelse af et større kvindeligt rekrutteringspotentiale samt gennem øget synlighed af forskning som karrieremulighed."

7.1.2. Løn- og arbejdsvilkår (ad 5.2.4.)

Mindretalsudtalelse fra Finansministeriet:

"Finansministeriet finder det uhensigtsmæssigt, at der i afsnit 5.2.4 om løn- og arbejdsvilkår sker en sammenblanding af ligeløn forstået som lige løn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi, og ligeløn forstået som lige gennemsnitsløn for mænd og kvinder."

Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening:

"Dansk Arbejdsgiverforening kan ikke støtte indholdet i afsnit 5.2.4. om løn- og arbejdsvilkår, idet det efter Dansk Arbejdsgiverforenings opfattelse hviler på en ringe forståelse for løndannelsen på det private arbejdsmarked. Af disse grunde kan Dansk Arbejdsgiverforening ikke tilslutte sig de anbefalinger der udspringer heraf."

Mindretalsudtalelse fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark:

"Udvalget har i kapitel 4 refereret en række undersøgelser, rapporter mv. vedr. væsentlige ligestillings spørgsmål, herunder økonomisk og arbejdsmæssig ligestilling. Udvalget har ikke haft til opgave at verificere disse undersøgelser, rapporter mv., ligesom Udvalget heller ikke har foretaget selvstændige undersøgelser af de pågældende spørgsmål.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen finder ikke, at denne gennemgang har frembragt dokumentation for udvalgsflertallets bastante konstatering, at der "generelt set ikke er skabt økonomisk og arbejdsmæssig ligestilling mellem mænd og kvinder hverken på det offentlige eller det private arbejdsmarked".

Det er karakteristisk, at denne konstatering bygger på summariske gennemsnitstal. Lønbegrebet indeholder mange forskellige elementer, og der bør foretages en nærmere analyse for at vurdere hvorledes disse elementer indgår i og påvirker gennemsnitstallet. Fx vil en forskel i fordeling på leder-/avancements-/assistentstillinger, på anciennitet eller stedtillægsområde inden for det (amts)kommunale område i sig selv kunne forklare forskelle i gennemsnitsløn. En nærmere analyse af de foreliggende tal har udvalgsflertallet ikke foretaget.

For det (amts)kommunale område gælder det, at al løndannelse sker ved aftaler og overenskomster mellem de (amts)kommunale arbejdsgivere og de modstående personaleorganisationer. Det gælder også, når der på lokalt plan i amter og kommuner sker en udmøntning af centralt aftalte(ramme)aftaler, fx ny løn. For fuldstændighedens skyld bemærkes, at der naturligvis ikke i aftaler og overenskomster på det (amts)kommunale område sker nogen forskelsbehandling mellem kvindelige og mandlige ansatte.

Løndannelsen på det (amts)kommunale område er undergivet tilsyn af Kommunernes Lønningsnævn, jf. § 67 i lov om kommunernes styrelse. For dette område gælder i øvrigt, at offentligretlige grundsætninger om ligebehandling og saglighed i forvaltningen også udstrækkes til at gælde personaleområdet, og at tilsynsrådene og/eller Folketingets Ombudsmand kan føre tilsyn bl.a. disse spørgsmål.

For det (amts)kommunale område udarbejdes løbende statistikker, som gør det muligt at følge lønudviklingen også med hensyn til ligestillingsaspektet.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget kan derfor ikke tilslutte sig udvalgsflertallets beskrivelse af løn- og arbejdsvilkår i betænkningens kapitel 5.2.4.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget konstaterer, at der generelt er behov for aktuelle statistikker, der kan belyse udviklingen på lønområdet, og som muliggør relevante sammenligninger over tid og mellem forskellige dele af arbejdsmarkedet. I forbindelse med udviklingen af lønsystemerne kan der være behov for at tilpasse statistikkerne, således at sådanne sammenligninger fortsat er mulige.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget kan tilslutte sig, at løn- og arbejdsvilkår er et tema, som fortsat bør vies opmærksomhed i ligestillingsarbejdet."

7.1.3. Familie og arbejdsliv (ad 5.2.5.)

Mindretalsudtalelse fra Finansministeriet:

"Finansministeriet finder, at beskrivelsen i afsnit 5.2.5. af familievenlige ordninger giver et fortegnet billede af situationen på arbejdsmarkedet, idet man, særligt i de offentlige overenskomster, er nået langt i bestræbelsen på at skabe bedre sammenhæng mellem familie - og arbejdsliv. Det er Finansministeriets opfattelse, at der på det private arbejdsmarked er visse virksomheder med en stærk familiepolitisk profil, men at dette ikke er udtryk for den generelle tilstand m.h.t. familievenlige arbejdspladser i den private sektor. Der henvises til betænkningens kap. 4, afsnit 4.5.5 og 4.5.6 og Finansministeriets publikation "Personalepolitik i staten - fra ord til handling", 1998.

Finansministeriet finder, at evt. øget fleksibilitet i de eksisterende børnerelaterede ordninger bør ske under hensyntagen til den økonomiske ramme og arbejdsgiverens mulighed for at tilrettelægge arbejdet."

Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening:

"Dansk Arbejdsgiverforening finder, at spørgsmålet om oprettelse af barselsfonde på det private arbejdsmarked er et rent overenskomstanliggende og således op til parterne at prioritere.

Dansk Arbejdsgiverforening finder, at den fleksibilitet, der via aftaler allerede er etableret på de enkelte virksomheder, på det private og offentlige arbejdsmarked skal udnyttes i langt højere grad, og at disse aftaler bør understøttes af initiativer på pasningsområdet.

Set i lyset af udviklingen på arbejdsmarkedet, bør der efter Dansk Arbejdsgiverforenings opfattelse ikke gennemføres initiativer på arbejdsmarkedet, der mindsker det samlede arbejdsudbud, der ikke kan holdes inden for den nuværende økonomiske ramme eller kan reducere arbejdsgivernes muligheder for at tilrettelægge det daglige arbejde m.m."

Mindretalsudtalelse fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark:

"Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget deler ikke udvalgsflertallets begejstring for tanken om barselsfonde. Fondsdannelser vil både være fordyrende og bureaukratiske, og der er i øvrigt ingen dokumentation for, at fondsdannelser skulle føre til øget ligestilling mellem mænd og kvinder. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget tager derfor afstand fra ethvert forslag om etablering af barselsfonde.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget finder i øvrigt, at spørgsmålet om den såkaldte "børnepasningsgaranti" er et politisk spørgsmål, som det falder uden for dette udvalgs kommissorium at forholde sig til. I tilknytning til udvalgsflertallets udtalelse vedr. dette spørgsmål vil Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget henlede opmærksomheden på følgende:

I aftalerne mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi og service 1999-2002 (den 15. juni 1998) og mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om amternes økonomi i 1999 (den 16. juni 1998) har parterne erklæret sig enige om, at der ikke fra statens eller kommunernes / amternes side bør skabes yderligere forventninger til udbygning af den offentlige service, ligesom parterne har erklæret sig enige om at udmeldinger fra regeringen til trods for deres ofte ikke bindende karakter kan have en udgiftsdrivende effekt. Regeringen vil derfor koordinere sine udmeldinger til kommuner og borgere om det kommunale serviceniveau.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen kan således ikke tilslutte sig, at der fra et udvalg nedsat under Statsministeriet afgives anbefalinger, som de citerede afsnit fra økonomiaftalerne netop tager sigte på at undgå, og som netop har en udgiftsdrivende effekt. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen kan derfor ikke tilslutte sig den anbefaling, der på et sent tidspunkt i Udvalgets arbejde er bragt ind i udvalgsbetænkningen, at "børnepasningsgarantien reelt træder i kraft efter barselslovens ophør".

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget kan derfor ikke tilslutte sig den anbefaling, hvor udvalgsflertallet udtaler sig om "pasningsgarantien".

7.1.4. Handlingsplaner og ligestillingsredegørelser (ad 5.4.2.)

Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening:

"Dansk Arbejdsgiverforening kan ikke støtte Udvalgets anbefaling om, at udarbejdelse af handlingsplaner for ligestilling skal indgå som et parameter i forbindelse med udlicitering, idet Dansk Arbejdsgiverforening ikke finder, at der er et behov for at udstrække kravet til også at omfatte det private arbejdsmarked."

Mindretalsudtalelse fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen:

"Kommuner og amter har i 1997 for første gang skullet udarbejde ligestillingsredegørelser. Selv om det ikke lykkedes alle amter og kommuner at overholde den fastsatte frist, så har alle afleveret de lovpålagte ligestillingsredegørelser.

I en vurdering af de indkomne ligestillingsredegørelser konkluderede Ligestillingsrådet ('Køns-gerninger' i kommunen, Ligestillingsrådet 1997), at "Ligestillingsrådet er [derfor], på det generelle plan, tilfreds med effekten af den lovgivning, som gav kommunerne oplysningspligt vedrørende ligestillingsindsatsen. Med de kommunale ligestillingsredegørelser er der skabt et redskab, som borgerne kan bruge til at tage stilling til den lokale ligestillingsindsats med. De fleste redegørelser kan lokalt interesserede med gavn tage afsæt i. Der er dog klare muligheder for, med enkle midler, at øge informationsværdien."

På den baggrund finder Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget ikke, at udvalgsflertallet i sin opsummering giver en fair beskrivelse og vurdering af dette nye instrument (ligestillingsredegørelser), som trods alt endnu kun har virket i kort tid. Hvis situationen er så nedslående, som udvalgsflertallet giver udtryk for, burde det i stedet foreslås at droppe kravet til amter og kommuner om udarbejdelse af ligestillingsredegørelser.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget kan derfor ikke tilslutte sig udvalgsflertallets anbefaling vedr. handlingsplaner på det statslige og kommunale område.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens medlemmer af Udvalget finder, at det bør overvejes at kræve udarbejdelse af ligestillingsredegørelser svarende til de (amts)kommunale ligestillingsredegørelser på områder, hvor private virksomheder gennem privatiseringer, udliciteringer mv. overtager (amts)kommunale opgaver - bl.a. med sigte på at fremme lige konkurrencevilkår i varetagelsen af de pågældende opgaver."

7.2. Mindretalsudtalelser vedrørende kapitel 6

7.2.1. Ligestillingsminister (ad 6.3.1.)

Mindretalsudtalelse fra Danske Kvinders Nationalråd:

"Danske Kvinders Nationalråd ønsker, at ansvaret for at fremme ligestillingen mellem kønnene placeres på højeste niveau politisk og administrativt, og vi mener derfor, at statsministeren skal være ligestillingsminister med ansvar for koordinering af ligestillingsindsatsen på regeringsniveau. I Statsministeriet bør der som følge af dette oprettes et departement for ligestilling mellem kvinder og mænd."

7.2.2. Klagenævn (ad 6.5.1.)

Mindretalsudtalelse fra Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark:

"Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark er af den opfattelse, at de eksisterende klagemuligheder ved de almindelige domstole og det fagretlige system sikrer klager en tilstrækkelig og nødvendig retssikkerhed. Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark kan derfor ikke anbefale, at der oprettes et selvstændigt klagenævn til behandling af spørgsmål om overtrædelse af ligestillingslovgivningen."

Mindretalsudtalelse fra Kvindeforskningen, Dansk Kvindesamfund og Danske Kvinders Nationalråd:

"Kvindeforskningen, Dansk Kvindesamfund og Danske Kvinders Nationalråd er tilfredse med, at der er et flertal i Udvalget for etablering af en klageadgang med hensyn til ligestillingslovgivningens overholdelse ud over faglig voldgift, men ønsker hermed at præcisere, at vi foretrækker et særligt klageorgan for ligestilling. Henvendelserne til Ligestillingsrådet gennem de forgangne år og erfaringerne fra Norge og Sverige har vist, at der er et behov for et organ, som opsamler ekspertise og overblik over ligestillingslovgivningens implementering i praksis. Vi lægger desuden vægt på, at der etableres et organ, hvis kompetenceområde i forhold til ligestilling fremtræder synligt for borgere, som ikke har mulighed for eller ikke ønsker at henvende sig andre steder med deres klager over brud på ligestillingslovgivningen. Endelig vil vi pege på, at erfaringen viser, at der er behov for rådgivning af borgere og organisationer i forbindelse med konkrete klagesager, samt at en sådan rådgivning mest optimalt skal placeres i forbindelse med et organ, som også varetager konkret sagsbehandling i forbindelse med ligestillingslovgivningen."

7.2.3. Ressourcer (ad 6.7.)

Mindretalsudtalelse fra Dansk Arbejdsgiverforening:

Dansk Arbejdsgiverforening finder ikke, at det er Udvalgets opgave at komme med egentlige anbefalinger til den personalemæssige eller økonomiske side af spørgsmålet. Sådanne spørgsmål er først relevante, når den endelige fastlæggelse af ligestillingsarbejdets fremtidige opgaver og organisering er foretaget."

Mindretalsudtalelse fra Finansministeriet:

"Finansministeriet finder, at det ligger uden for Udvalgets kommissorium, at Udvalget fremkommer med egentlige anbefalinger til den personalemæssige eller økonomiske side af spørgsmålet. Finansministeriet finder endvidere, at stillingtagen til spørgsmålet om ressourcer bør afvente en nærmere undersøgelse af finansieringsbehovet, udarbejdet på grundlag af den endelige fastlæggelse af ligestillingsarbejdets fremtidige organisering og opgaver".

7.3. Særskilte mindretalsudtalelser

7.3.1. Generelle bemærkninger fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark

"Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark har taget til efterretning, at Udvalget ikke har haft det som en del af sit kommissorium at tage stilling til "udvalgsloven" og "bestyrelsesloven". Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark havde gerne set, at der - ikke mindst i betragtning af den betydning disse love i almindelighed tillægges som redskaber i ligestillingsarbejdet - også blev foretaget en nærmere vurdering af, hvorvidt de redskaber, der ligger i disse to love, generelt er egnede til at fremme den ønskede ligestilling. I en sådan vurdering burde indgå overvejelser om andre metoder til at fremme en ligelig deltagelse af de to køn i udvalg, bestyrelser mv., metoder som samtidig respekterer bærende demokratiske principper som fx retten til at udpege egne repræsentanter og en lige forpligtelse over for forudsætningen om en ligelig kønsmæssig repræsentation."

7.3.2. Mindretalsudtalelse fra Sune Wæsel, Dansk Ungdoms Fællesråd

Efter gennemlæsning af Udvalgets samlede betænkning, og efter nærmere at have overvejet hvilke konsekvenser en gennemførelse af betænkningens anbefalinger vil have for fremtiden (altså for de generationer, der nu er unge og som jeg repræsenterer), føler jeg personligt, at det er nødvendigt at knytte bemærkninger til et par af betænkningens overordnede tendenser, samt til Udvalgets sammensætning.

Jeg vil således i rækkefølge kommentere:

1. Udvalgets sammensætning
2. Spørgsmålet om positiv særbehandling
3. Spørgsmålet om "kvindehandel" (som symptom)
4. Overvejelser vedr. en 0-løsning
5. Spørgsmålet om en minister for ligestilling og den fremtidige struktur
6. Tilslutning til andre mindretalsudtalelser

ad 1. Udvalgets sammensætning

Jeg vil gerne kommentere Udvalgets sammensætning. Ikke fordi jeg vil kritisere sammensætningen, men fordi jeg finder flere elementer tankevækkende og nødvendige at delagtiggøre betænkningens læsere i. Af Udvalgets 21 medlemmer er der udpeget 14 kvinder og 7 mænd (liste af Nov. 1997 + nyt medlem fra Finansministeriet). Dette betyder, at den kvindelige del af Udvalgets medlemmer har haft kvalificeret flertal i den periode hvor betænkningens kapitel 5 - anbefalinger og kapitel 6 - fremtidig struktur er blevet behandlet. Tror man således på at ligelig kønslig repræsentation er vigtig for at opnå optimalt udfald, kan dette ikke siges at være tilfældet for denne betænkning.

Endvidere er 7 af Udvalgets repræsentanter udpeget af arbejdsmarkedets parter (LO, FTF, AC, Dansk Arbejdsgiverforening, KL, Amtsrådsforeningen og Finansministeriet). Dette betyder, at arbejdsmarkedets parter repræsenterer et klart mindretal af Udvalgets medlemmer. Dette er især vigtigt at have in mente i relation til de ikke enstemmige anbefalinger der vedrører arbejdsmarkedet.

Udvalget har efter min opfattelse haft en underrepræsentation af såkaldte "mandesags-synspunkter" i forhold til "kvindesagssynspunkter". Der har således siddet 3 medlemmer med ekspertise i "kvindesagssynspunkter" (DKN, Dansk Kvindesamfund og Kvindeforskningen) men kun 2 med ekspertise i "mandesagssynspunkter" (Maskulint forum og Netværk for Mandeforskning). Slagsiden opstår dog først rigtig, når hertil lægges formanden hhv. sekretariatschefen for Ligestillingsrådet, der - efter min opfattelse - har talt "kvindesagen" før "mandesagen" i Udvalget.

Hertil kommer 4 medlemmer fra de ministerier, der er berørt af ligestillingsarbejdet (Arbejdsministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet og Udenrigsministeriet) og 2 medlemmer repræsenterende ungdommen, hvor jeg er den ene.

Det interessante ved Udvalgets sammensætning er således på hvilken måde der kan opstå flertal og mindretal. Dette bør læseren af betænkningen have i baghovedet, når der fremkommer formuleringer i retning af flertal/mindretal, overvejende flertal/mindretal eller "Udvalget er delt".

ad 2. Spørgsmålet om positiv særbehandling

I betænkningens afsnit 4.7.4 Positiv særbehandling og i afsnit 5.2.9 Ligebehandling af kvinder og mænd, behandles og anbefales øget brug af positiv særbehandling. Det bemærkes således om positiv særbehandling i afsnit 4.7.4: "Begrebet står i modsætning til diskrimination, der kan opfattes som en "negativ særbehandling", ...". Jeg er ikke enig i denne definition. Det er min opfattelse at positiv særbehandling er diskrimination, blot med samfundets accept.

Betænkningen indeholder således ikke en sondring mellem positiv og negativ særbehandling, der definerer en logisk forskel på de to. Jeg kan ikke se, at der findes en sådan forskel, endstige en modsætning, da det efter min opfattelse vil være lige diskriminerende positivt at særbehandle "Hans", som negativt at særbehandle "Grethe".

Jeg mener endvidere, at der i betænkningen fokuseres alt for lidt på den eller de grupper der er "ofre" for positiv særbehandling. Hvis den (for mig meget teoretiske) situation opstår, at en arbejdsgiver ikke på nogen måde har kvalitative præferencer mellem 2 ansøgere, en mand og en kvinde, vil det under alle omstændigheder være ubehageligt at være dén ansøger der bortprioriteres på grund af sit køn. Denne situation bliver efter min opfattelse forværret når stillinger forbeholdes det ene køn og der ses bort fra kvalifikationer.

Positiv særbehandling kan derfor *kun* være diskrimination, blot med samfundets accept.

Vælger man at se bort fra diskriminationselementet i positiv særbehandling, vil instrumentet efter min opfattelse stadig være uden værdi. De sociale og menneskelige strukturer der ligger bag overrepræsentationen af et køn indenfor specifikke fag, ændres rimeligvis ikke ved at forbeholde arbejdspladser til (mindre kvalificerede) repræsentanter af det andet køn. Måtte man ønske at lave om på de menneskelige præferencer og valg der ligger til grund for den enkeltes job, kan dette som anbefalet ske ved eksempelvis mainstreaming og information.

I forlængelse af spørgsmålet om positiv særbehandling vil jeg gerne tage afstand fra den tendens der er i betænkningens afsnit 5.2.5, Familie og arbejdsliv, til at fordre statslig/offentlig indblanding i ægteskaber og parforhold. Det er min opfattelse, at to mennesker der har valgt at leve sammen sagtens selv kan finde ud af en optimal arbejdsdeling i forholdet, i relation til barsels-, børneorlov og børnepasning. Herunder tage de konsekvenser som dette medfører for den part der eventuelt måtte vælge at engagerer sig mere i arbejds- hhv. familieliv.

ad 3. Spørgsmålet om "kvindehandel" (som symptom)

Jeg har valgt også at kommentere spørgsmålet om kvindehandel fordi jeg opfatter selve emnet som et symptom på den volumensyge, der synes at være indenfor ligestillingsdebatten. Jeg vil gerne understrege, at jeg så absolut ser enhver form for menneskehandel som et problem, samt at jeg anerkender, at der umiddelbart synes at være en overrepræsentation af kvinder blandt de handlede mennesker.

Når mit udgangspunkt netop er at menneskehandel og ikke kun kvindehandel er et problem, er konsekvensen, at det må være et retspolitisk og måske socialpolitisk problem. Men aldrig et ligestillingsproblem. Det er en dårlig joke at fordre ligestilling indenfor menneskehandelen, og det gør bestemt ikke kvindehandel til et ligestillingsproblem.

Som nævnt vil jeg benytte spørgsmålet om kvindehandel til at kommentere ligestillingsdebattens volumensyge. Indledningsvis i denne betænkningens kapitel 5's første anbefaling står: "Udvalget finder det ikke muligt at lægge sig fast på én bestemt opfattelse af ligestillingsbegrebet, men ser det tværtimod som et meget nuanceret idegrundlag med mange aspekter og definitionsmuligheder. ..." Dette er for mig ikke alene uheldigt, men også *carte blanche* til i fremtiden at bruge ligestillingsperspektivet som indgangsvinkel til enhver debat.

For nylig udtalte Kommissær Ole Espersen "Der findes ikke en definition på begrebet "en minoritet" - men jeg kan altid genkende en minoritet når jeg ser den" - Med en let omskrivning kan dette udmærket passe på ligestillingsdebatten ved at sige: "Der findes ikke en entydig definition på "ét ligestillingsproblem", men man kan altid genkende et når man ser det".

Det er min opfattelse, at de ligestillingsproblemer der ligger indenfor ånden i ovenstående meget åbne definition, og den oplagte referenceramme den har, er forhindret og ulovliggjort i dagens Danmark. De intentioner der ligger bag formuleringer som "revitalisering af ligestillingsdebatten" eller "opkvalificering af ligestillingen" må jeg derfor betegne som slet skjulte forsøg på at gøre problemerne større end de er. Fremtiden må vise om ikke størstedelen af de påståede problemer på ligestillingsområdet er "varm luft", og om ikke en øget aktivitet indenfor området vil lide samme skæbne som "drengen der råbte ulv!".

ad 4. Overvejelser vedr. en 0-løsning

I forlængelse af de ovenstående kommentarer finder jeg det relevant at påpege, at Udvalget på ingen måde har behandlet muligheden for en "ren 0-løsning". Altså muligheden for at der slet ingen statslig aktivitet på ligestillingsområdet skal være.

Tilsvarende er konsekvenserne af *ikke* at foretage de anbefalede initiativer heller ikke beskrevet. I al sin enkelhed er det min opfattelse, at Udvalgets kommissoriebundne opgave: "...at overveje ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet og udarbejde forslag hertil..." er løst med "ekspansive briller på". Dagsordenen har hele tiden været at skabe legitimation for øgede ressourcer til "området", men også (fornuftigt nok) en strømning af arbejdet med ligestilling så det passer til tidsånden.

Jeg er ikke sikker på, at der overhovedet vil være en skadelig virkning ved en 0-løsning og mener ikke, at denne betænkning nødvendigvis skaber tilstrækkelig baggrund for at anbefale en 0-løsning. Men jeg håber at beslutningstagere, der bruger betænkningen som baggrund for lovinitiativer eller lignende vil overveje konsekvenserne af *ikke* at gennemføre de pågældende initiativer.

ad 5. Spørgsmålet om en minister for ligestilling og den fremtidige struktur

I betænkningens afsnit 6.3 - Minister for ligestilling - anbefaler Udvalget: "... at der udpeges en ligestillingsminister". Jeg er, i tråd med mine ovenstående kommentarer, ikke enig i at denne "opkvalificering" og "øgede fokus" på området gavner ligestillingen positivt.

Jeg kan stå inde for Udvalgets anbefalinger til en plausibel fremtidig struktur, for så vidt angår betænkningens afsnit 6.4. Videnscenter for ligestilling - debat, dokumentation og formidling. Det er mig dog pålæggene at understrege vigtigheden af institutionens uafhængighed, hvorfor jeg mener at samarbejdet med KVINFO skal foregå på projekt og ad hoc basis, og på ingen måde formalisere, rutiner eller "samlokaliseres".

Jeg må sige fra overfor betænkningens afsnit 6.5 Klagenævn for ligestilling. Jeg er altså en af de 5, der stemmer for at sagerne skal behandles i det fagretlige system, og hvis dette ikke kan lade sig gøre, ved domstolene. Jeg mener at der er tilstrækkelig med dokumentation i betænkningens afsnit 4.7 (Især 4.7.3) til netop ikke at have særlige klageorganer eller ombud, men i stedet at lade disse sager overgå til afgørelse ved domstolene.

Udvalget peger budgetmæssigt på den norske model, som er et glimrende udgangspunkt til at skabe overblik over omkostningerne til drift af forskellige ligestillingsenheder. Min anbefaling i denne forbindelse skal dog også indeholde en opfordring til at gøre den driftmæssige bevilling så lille som muligt, således at der bliver rum til konkret projektarbejde på baggrund af politisk ønskelige og samtidsrelevante emner.

ad 6. Tilslutning til andre mindretalsudtalelser

For så vidt angår kapitel 5 kan jeg i tilgift til ovenstående, i ånd og principper tilslutte mig mindretalsudtalelserne fra Dansk Arbejdsgiverforening og Finansministeriet. Endvidere er jeg, mine egne kommentarer til trods, enig i Dansk Arbejdsgiverforening og Finansministeriets betragtninger vedrørende at Udvalgets anbefalinger omkring fremtidigt ressourceforbrug i betænkningens kapitel 6, ligger udenfor kommissoriumet.

7.3.3. Mindretalsudtalelse fra Maskulint Forum

Fortolkning af udvalgets kommissorium

Udvalget har ifølge sit kommissorium blandt andet til opgave at komme med forslag til, hvilke områder der bør prioriteres i det fremtidige ligestillingsarbejde.

Udvalgets flertal har fundet, at familieretlige spørgsmål ligger uden for Udvalgets kommissorium, og har ikke prioriteret spørgsmålet i det fremtidige ligestillingsarbejde.

I en ligestillingssammenhæng er området ikke nyt. Ligestillingsrådet har forholdt sig til ny lovgivning på området, og er fremkommet med høringsvar hertil.

Maskulint Forum finder, at diskriminationen af fædre i familieretlige spørgsmål bør prioriteres i det fremtidige ligestillingsarbejde. Vi har svært ved at se formålet med vores deltagelse i dette arbejde, uden at man samtidig inddrager de områder, vi finder væsentlige.

Kommentar til Udvalgets arbejde

Under Udvalgets høringsfase foreslog vi flere oplægsholdere, som vi mener kunne bidrage til en belysning af de ligestillingsproblemer, mænd oplever. Men Udvalgets ledelse ønskede ikke at inddrage nogen af de oplægsholdere, vi foreslog.

Vi har også - på opfordring - indsendt spørgsmål til nogen af de gæster fra de øvrige nordiske lande, Udvalget har inviteret. Men vores spørgsmål blev ikke fremsendt. Vi blev henvist til at stille dem mundtligt.

Vi oplever, at Maskulint Forums repræsentation tages til indtægt for en bredde i Udvalget, så det dermed får en større politisk legitimitet, mens realiteten er, at vi som mindretal ikke har den store indflydelse. Det kom tydeligt til udtryk i Berlingske Tidende i sommer, hvor Ligestillingsrådets formand Ingrid Rasmussen brugte Udvalgets brede sammensætning og en postuleret enighed som løftestang for egne synspunkter¹.

Noget tilsvarende var tilfældet med Ligestillingsrådets idegruppe om mænd, der nedlagde sig selv i 1994, netop fordi den del af ligestillingsarbejdet, der handlede om mænds ligestilling af Ligestillingsrådets flertal blev opfattet som et appendiks til det egentlige ligestillingsarbejde med et begrænset budget².

På trods af at der i Udvalgets forslag til sammensætningen af de fremtidige ligestillingsorganer ligger store forbedringer af mænds repræsentation i ligestillingsarbejdet, frygter vi, at noget tilsvarende bliver tilfældet i det fremtidige ligestillingsarbejde.

Bemærkninger til Udvalgets anbefalinger

Forståelse af Ligestillingsbegrebet

Udvalget har undertiden nærmet sig nogle af de spørgsmål, Maskulint Forum finder påtrængende i debatten om det fremtidige ligestillingsarbejde. Først og fremmest har der i Udvalget været bred enighed om, at begrebet ligestilling ikke lader sig definere (5.1.1).

Men når ligestilling ikke lader sig definere, finder vi det vanskeligt at opstille programmer eller love, der skal arbejde for øget ligestilling. Hvis man ikke kan definere ligestilling, kan man heller ikke evaluere, om man nu har fået mere eller mindre af den. Ligestilling er en utopi, der aldrig vil kunne opfyldes.

Vi ser en modstrid mellem Udvalgets første anbefaling (afsnit 5.1.1), som vi kan tilslutte os, og adskillige af Udvalgets øvrige anbefalinger.

I praksis - hvilket da også er, hvad Udvalgets flertal anbefaler - ender det med et kvantitativt mål; at der skal være lige mange mænd og kvinder inden for alle livets områder. Men selv i tilfælde, hvor der kan konstateres store forskelle i mænds og kvinders repræsentation i forskellige sammenhænge, behøver det ikke at være udtryk for en diskrimination. Forskellen kan skyldes, at kvinder og mænd prioriterer forskelligt.

Når det i betænkningen hedder, at "*der er bred enighed om at ligestilling mellem kønnene forsat skal ses som et mål*" (afsnit 5.1.2), ligger modsætning om, hvad man egentlig skal forstå ved ligestilling underforstået hos aktørerne. Der er ikke enighed om hvor vi vil hen, hvorfor der heller ikke er enighed om, hvordan vi kommer derhen, eller hvilken retning vi skal tage.

I det hidtidige ligestillingsarbejde har der hersket en forestilling om, at mænd og kvinder er grundlæggende ens og at forskellene i mænds og kvinders valg skyldes opdragelse, kønsroller og kulturelle normer.

Denne opfattelse anfægtes nu fra mange sider, med det synspunkt, at mænd og kvinder er **biologisk** forskellige, har forskellige behov og derfor prioriterer forskelligt ³ & ⁴.

Køn er biologisk defineret, hvorfor kønnets biologi bør medtænkes i det fremtidige ligestillingsarbejde.

Korrektioner til udvalgets betænkning

I betænkningens afsnit (2.8.4) hedder det:

...kvinders krav om ligestilling på alle samfundets områder (kvindeorganisationerne) eller mænds krav om ligestilling på specielle områder(mandeorganisationerne)...

Det er en formulering, der giver indtryk af altruistiske kvinder og egoistiske mænd. Det er - efter vores vurdering - ikke et retvisende billede.

Kvindeorganisationerne, der ellers gør sig til af at arbejde for øget ligestilling, modarbejder ligestillingstiltag på det familieretlige område⁵.

Mandeorganisationerne modsætter sig ikke ligestilling på arbejdsmarkedet, men finder, at man her har strakt sig langt lovgivningsmæssigt for at sikre ligestilling, og at de kvantitative forskelle, der endnu kan registreres, ikke er udtryk for en diskrimination, men er udtryk for, at kvinder og mænd prioriterer forskelligt. I praksis tales der ikke om det samme, når der tales om ligestilling.

Ligestillingsområdet må erkendes som politisk kontroversielt.

Desuden er det vores overbevisning, at vores mærkesag - øget ligestilling indenfor det familieretlige område - vil medføre mere stabile familiemønstre. Det vil ikke alene være til gavn for mænd, men også for børn, kvinder og samfundet som sådan⁶.

Ligeløn

Vi finder ikke, at oplysningerne i tabel 21 og 22 vedrørende mænds og kvinders løn er udtryk for mænd og kvinders reelle forbrugsmuligheder.

For det første kan man ikke bruge gennemsnitsberegninger til at opgøre forskellen, idet man her forudsætter, at arbejdet er af samme værdi.

For det andet mener vi, at man bør medtænke tilskud såsom børnefamilieydelse, børnetilskud, boligsikring, børnepenge, hustrubidrag samt friplads til daginstitution, hvis man vil have et retvisende billede af henholdsvis mænds og kvinders indkomstforhold. Det er vores pointe, at de nævnte tilskud i høj grad kan påvirke den enkeltes incitament til at yde en ekstra indsats, og dermed øge sin lønindkomst⁷.

Bidragsforpligtigelser

For mange skilte mænd og kvinder, vil resultatet af de nævnte tilskud være, at den samlede indkomst for en enlig kvinde med børn bliver væsentlig større, end hendes fraskilte mands med betydelige bidrags- og forsørgelsesforpligtigelser.

Efter gældende praksis stilles der betydelig strengere krav til husbondbidrag end hustrubidrag. Ægtefællebidrag omfatter i dag stort set kun hustrubidrag, særligt er det kun mænd der idømmes de lange bidragsforpligtigelser på 8-10 år - undertiden tidsubestemt. I sammenlignelige sager, men med modsat fortegn, på kønnet, slipper kvinder væsentligt billigere end mænd⁸.

Vi værdsætter, at Udvalget anbefaler øget statistik på området (5.2.6).

Maskulint Forum anbefaler, at ægtefællebidraget enten afskaffes, eller fastsættes ud fra en vurdering af parternes reelle økonomiske situation efter en skilsmisse, hvor de offentlige tilskud og ligningsmæssige forhold indgår i beregningerne.

For børnebidragets vedkommende mener vi, at mænd generelt er i stand til selv at administrere deres forsørgelsespligt på en - også set fra barnets synspunkt - fornuftig måde.

Holdningspåvirkning

Generelt finder vi det betænkeligt, når man for offentlige midler anbefaler at sætte holdningspåvirkende initiativer i gang på områder, der er kontroversielle. Holdningspåvirkende initiativer kan politiske partier iværksætte for egen regning. I et demokratisk samfund bør holdningsændringer komme nedefra og op, og ikke ovenfra og ned. Derfor er vi principielt imod ethvert offentligt tiltag, der har til formål at påvirke befolkningen i den ene eller den anden retning.

Dog kan man forsvare initiativer, hvorom der er bred politisk konsensus, som fx når man søger at få folk til at dyrke sikker sex, så de undgår HIV smitte.

På ligestillingsområdet er der imidlertid ingen politisk konsensus, man kan end ikke enes om at definere, hvad man egentlig skal forstå ved ligestilling.

I det fremtidige ligestillingsarbejde skal vi derfor fraråde, at der iværksættes holdningspåvirkende initiativer.

Orlov og barsel

Udvalget anbefaler tiltag, "*som kan tilskynde mænd til at tage del i barselsorloven*".

I Mandeorganisationerne har vi adskillige medlemmer, der ikke alene har gjort brug af deres forældreorlov, men også har taget såvel fædreorlov som børnepasningsorlov. Det har de generelt været glade for.

Men principielt bør familierne have frihed til at indrette sig og fordele opgaverne i familien, som de selv ønsker. Man kan være en udmærket far, selvom man ikke tager orlov. Vi frygter, at øget brug af orlov vil destabilisere familien⁹.

Alternative skillelinjer

I de sidste 20-30 år har især ligestilling mellem mænd og kvinder været i fokus. Selvom en fortsat fokusering på dette område næppe kan undgå også at inddrage de problemer, mænd definerer som ligestillingsproblemer, er der dog andre skillelinjer mellem mennesker, som ud fra en objektiv betragtning i mindst lige så høj grad fortjener fokus.

Fx kunne man se på forskellige livsformers mulighed for at realisere netop den livsform, de gerne vil indrette deres liv efter¹⁰.

På trods af, at Maskulint Forum oplever diskrimination af mænd på adskillige områder, finder vi ikke, at netop forskelsbehandling på baggrund af køn har større behov for en fokusering end andre snit man kunne vælge. Den opmærksomhed, netop dette område har haft i de sidste 20-30 år, kunne netop være et argument for, at det nu var andre områder, der stod for tur.

Mindretalsudtalelser fra øvrige udvalgsmedlemmer

Maskulint Forum kan tiltræde flere af de mindretalsudtalelser der er kommet fra andre udvalgsmedlemmer. Vi kan tiltræde de betragtninger Sune Væsel har gjort sig i sin mindretalsudtalelse. Vedrørende Kvinfos rolle i det fremtidige ligestillingsarbejde, se dog også side 236.

Vi kan også tiltræde udtalelsen fra DA omkring positiv særbehandling, ligesom vi er enige i den kritik, der fra flere sider er fremført omkring betænkningens anvendelsen af mænd og kvinders gennemsnitsløn, som dokumentation for manglende ligeløn.

Lovgivning

Maskulint forum har noteret sig, at mens der i den danske ligestillingslov tales om "*at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder*", så tales der i de øvrige nordiske landes lovgivning og i flere internationale fora ofte entydigt - eller især - om ligestilling af kvinder.

Vi værdsætter, at ligestilling af mænd er medtaget i den danske lov på samme niveau som ligestilling af kvinder. Men på trods af forskellen i lovgrundlaget har vi svært ved at få øje på, at man i det praktiske ligestillingsarbejde har prioriteret anderledes i Danmark end i de øvrige nordiske lande.

Generelt finder vi det betænkeligt at nævne det ene eller det andet køn i lovgivningen eller i internationale målsætninger. Når FN i CEDAW konventionen har vedtaget "*at afskaffe alle former for diskrimination mod kvinder*", ligger der implicit heri, at kvinder bliver diskrimineret, og altid vil blive det.

I CEDAW konventionen hedder det videre, "*at bestemmelsen skal ophæves, når formålet med dem [...] er opnået*". Det forekommer næppe sandsynligt, at FN en dag erkender, at nu er diskriminationen mod kvinder ophørt, og der ikke længere er behov for bestemmelsen. Selv hvis diskrimination mod kvinder ud fra en objektiv betragtning en dag kunne siges at være ophørt, ville en ophævelse af bestemmelsen kunne tolkes sådan, at der nu var legitimt at diskriminere kvinder.

Omvendt må man ud fra konventionsteksten kunne slutte, enten at diskrimination mod mænd - efter FN opfattelse - ikke forekommer, eller også at FN ikke har noget mod diskrimination af mænd.

I den danske lovgivning bruges kønsbetegnelserne i stigende grad¹¹. I forbindelse med barsel, kan kønsbetegnelserne have en vis berettigelse, men ud fra et ligestillings synspunkt, bør kønsbetegnelser som "mand", "kvinde", "far" og "mor" undgås. I stedet bør man benytte betegnelser som "køn" eller "forældre".

Mens direkte diskrimination af kvinder er fjernet fra lovgivningen, eksisterer der fortsat diskrimination mod mænd. Her skal nævnes værnepligten og § 5 i Lov om Forældremyndighed og Samvær.

Værnepligt

Forpligtigelsen til at aftjene værnepligt påhviler kun mænd. Denne forpligtigelse, hvor mænd med fare for eget liv og helbred skal forsvare fædrelandet, børeres kun flygtigt i betænkningen. Kønnenes forståelse for hinandens synspunkter, ville utvivlsomt være større, hvis de var pålagt de samme forpligtigelser.

Forældremyndighed

Moderen får ifølge Lov om Forældremyndighed og Samvær § 5 automatisk forældremyndigheden over et barn født udenfor ægteskabet. Vi er opmærksomme på, at denne lov er under revision, men i Børnelovsudvalgets forslag til en ny lov er det fortsat moderens valg, om hun vil dele forældremyndigheden med faderen eller ej.

Ligestillingsrådet har ved høringssvar til Forældremyndighedsudvalget og Børnelovsudvalget udtrykt deres syn på en demokratisering af forældrenes forhold til deres børn. I Rådets høringssvar til Forældremyndighedsudvalget i 1994 anbefaler man en obligatorisk fælles forældremyndighed for forældre, der bor sammen uden at være

gift. I Rådets høringssvar til Børnelovsudvalget der afgav betænkning i december 1997, mente man ikke, at adgangen til at etablere fælles forældremyndighed skal udvides.

Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde har ikke erkendt, at der faktisk sker en diskrimination af mænd på dette område, men har blot citeret mandeorganisationerne for synspunktet (5.2.6). Man har henholdt sig til, at det først og fremmest er barnets tarv, der bør tilgodeses.

Vi enige i, at det først og fremmest er barnets tarv, der bør tilgodeses. Men vi ser netop automatisk fælles forældremyndighed som en forudsætning for, at der kan foretages en objektiv vurdering af begge forældres forældreevne.

Variationen i de juridiske konstellationer, der i dag eksisterer omkring forældremyndighedsspørgsmålet, fortæller ikke meget om forældrenes forældreevne, men i høj grad noget om deres køn.

Vi ser ikke, at en juridisk ligestilling af fædre og mødre på nogen måde kan komme barnet til skade. Vi ser tværtimod en modsætning mellem mødrenes fortrinsstilling og barnets tarv. Mødrenes vetoret i forhold til forældremyndighedsspørgsmålet hindrer, at man kan foretage en objektiv vurdering af barnets tarv, der måske ville nå frem til, at det var bedst for barnet at bo hos sin far. En forudsætning for en sådan objektiv vurdering er, at begge forældre i udgangspunkt er ligestillede. Det vil sige, at de begge har del i forældremyndigheden.

Vi beklager, at Ligestillingsrådet har fjernet sig fra erkendelsen af den fælles forældremyndigheds nødvendighed, som Rådet gav udtryk for i sit høringssvar fra 1994. Vi beklager også, at flertallet i Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde, har lagt sig op af Ligestillingsrådets forståelse fra 1997. Det er - set med vores øjne - en udvikling i den forkerte retning.

En mere jævnbyrdig fordeling af forældremyndigheden ville utvivlsomt ikke alene at nedsætte antallet af sager, men sandsynligvis også nedsætte antallet af familieoplysninger i det hele taget, fordi begge parter vil være interesserede i et kompromis. Det strider ikke mod barnets interesse - tværtimod.

Ligestillingsrådet og kvindeorganisationerne ønsker flere undersøgelser, flere statistikker og mere forskning, før man vil tage endeligt stilling til spørgsmålet. Dette ønske gentages i Udvalgets betænkning (5.2.6).

Ligestillingsrådet anmodede i 1994 Socialforskningsinstituttet (SFI) om at undersøge fædres og mødres forældreevne. Fra SFI kom der på denne baggrund i 1996 en rapport "Opvækst hos fædre", hvori det fastslås, at der er forskel på børnenes trivsel, når de vokser op hos henholdsvis fædre og mødre, men at denne forskel falder ud til fædrenes fordel. Børn, der vokser op hos deres far, er på en række områder bedre stillet, blandt andet er de udsat for færre overgreb, forholdet til eks-partneren er mindre konfliktfyldt, og barnet viser i mindre grad stresssymptomer sammenlignet med børn, der vokser op sammen med deres mor¹².

Den politiske intention ved de seneste ændringer på det familieretlige område har såvel i 1985 som i 1995 været en styrkelse af fædres retsstilling overfor deres børn. Denne intention er i nogen grad lykkedes for så vidt der er tale om samvær, selvom den praktiske forvaltning af loven endnu lader meget tilbage at ønske. Fædre ønsker imidlertid i stigende grad ikke blot samvær med deres børn, men at leve sammen med dem. I spørgsmålet om placeringen af forældremyndigheden efter familieoplysninger, går det den forkerte vej (**tabel 1**).

Andel af enlige fædre		
1974	14%	Tabel 1. Andel af enlige fædre har ligget mellem 11-15 % af alle enlige forældre. Faktisk synes der at være tale om et mindre fald i andelen i de seneste år. Ser man på de faktiske tal, er der dog tale om en stigning i antallet af enlige fædre, men det skyldes, at der generelt er flere skilsmisser, og derfor også flere enlige forsørgere. I omkring 4% af sagerne er der tale om at man deler en søskendeflok
1980	13%	
1985	15%	
1990	11%	
1991	12%	
1996	11%	

		<i>Kilde: Opvækst hos fædre. SFI 1997.</i>
--	--	--

Diskrimination i forvaltningen

Der er mange andre love, der ikke ligestiller kvinder og mænd. Men også i forvaltningen af lovene sker der en diskrimination.

I forældremyndighedssager er det i overvejende og stigende grad moderen, der får forældremyndigheden, hvis forholdet opløses. Særligt vanskeligt er det for fædre at få tilkendt forældremyndigheden over deres døtre, mens det er relativt lettere at få den over deres sønner. Denne tendens er stigende. Mens fædre i 1971 fik forældremyndigheden over 18% af sønnerne og 14 % af døtrene, er forskellen øget. I 1993 var fordelingen 15% af sønnerne og 8% af døtrene¹³.

I mere end halvdelen af de sager, hvor faderen faktisk får barnet i retten, er der tale om deling af en søskendeflok. I praksis er det næsten umuligt for en far at få tilkendt forældremyndigheden over et lille barn.

Der er ingen undersøgelser der tyder på, at faderen skulle være vigtigere for drenge end for piger, eller at fædre skulle være mindre egnet til at tage sig af mindreårige børn¹². Den kraftige bias på også børnenes køn, synes også ubegrundet.

På trods af, at fædre i stigende grad har engageret sig i deres børn, er andelen af fædre, der får tilkendt forældremyndigheden, faldende (**tabel 1**).

Selv i tilfælde, hvor begge forældre beteges som egnede til at tage vare på barnet, vil retten som regel tildele moderen forældremyndigheden. Ud fra et ligestillingssynspunkt kunne man netop i de tilfælde kønskvotere, så børnene blev mere ligeligt fordelt. En kønskvotering på netop dette område, vil som sidegevinst nedsætte antallet af familieoplysninger, fordi begge parter vil være mere motiveret til at nå frem til et samarbejde.

Det ekstreme køn

Mænd fylder ganske vist meget i samfundets top, hvilket - specielt i ligestillingssammenhænge ofte nævnes. At mænd også er i overalt i samfundets bund, er der sjældent fokus på.

Vi sætter pris på, at Udvalget anbefaler øget opmærksomhed på unge mænds problemer (5.2.7), men så gerne anbefalingen udvidet til at gælde alle mænd. Foruroligende mange mænd får efter en familieoplysning en social deroute, der ofte udmønter sig i arbejdsløshed, misbrug, kriminalitet, vold og selvmord. Afmagtsfølelse, manglende forståelse og diskrimination fra offentlige myndigheder er ofte den direkte udløser. Mænds vold mod kvinder skal ses i denne sammenhæng.

International ligestilling

Maskulint Forum skal beklage, at vi ikke i højere grad har inddraget det internationale perspektiv i vores arbejde. Det skyldes især vores begrænsede ressourcer.

Ligesom mandeorganisationerne ikke har haft sæde i Ligestillingsrådet, må vi også konstatere, at mandeorganisationerne ikke er repræsenteret i Det internationale Ligestillingsudvalg. Dog er Maskulint Forum for nylig af Udviklingsminister Poul Nielson inviteret til at deltage i komiteen Beijing +5, hvad vi selvfølgelig værdsætter.

FN's fjerde ligestillingskonference i Beijing 1995

I den danske delegation til konferencen i Beijing var der, ud af en delegation på 36, kun 4 mænd. Heraf var de tre tilknyttet ambassaden i Beijing, mens den sidste var Bruno Jerup Nielsen fra Enhedslisten¹⁴.

Når de danske mandeorganisationer ikke inddrages i debatten eller beslutningsprocessen, har vi svært ved at tage de resultater, man er kommet frem til i Beijing helt alvorligt. Vi skal anbefale, at mandeorganisationer inddrages på lige fod med kvindeorganisationerne. Opmærksomheden henledes på, at denne ligestilling kan have to retninger.

Uanset hvad man mener om den måde, man i ulandene har indrettet sig og fordelt kønsrollerne, finder vi det betænkeligt, når man ud fra en vestlig norm (som der end ikke er konsensus om her i landet) søger at

påvirke kønsrollerne i den 3. verden og dermed ændre deres kultur. Ved at eksportere vestlige normer medvirker vi til at ødelægge deres familiestrukturer. Det er med alt ønskelig tydelighed prisen for den danske model.

Organiseringen af det fremtidige Ligestillingsarbejde

Maskulint Forum påskønner, at adskillige ordførere påtalte mænds manglende repræsentation i Ligestillingsrådet under Folketingets debat forud for Udvalgets nedsættelse.

For Maskulint Form ligger den største diskrimination i lovgivningen. Det forekommer os derfor absurd at etablere organer, der skal sikre ligestillingen mellem mænd og kvinder, uden at inddrage de diskriminerende love.

I følge Udvalgets betænkning synes alle ligestillingsspørgsmål, der ikke tilgodeser kvinder, at være af sekundær betydning, et appendiks til det egentlige - kvindecentrerede - ligestillingsarbejde. Det hedder ganske vist, at man vil "intensivere indsatsen for at engagere mænd i ligestillingsarbejdet" (5.2.7), hvilket vi værdsætter. Men det er ikke vores oplevelse, at man samtidig vil prioritere de problem områder mænd finder væsentlige.

For mænd handler ligestilling ikke om "en udvikling af faderrollen" (5.1.1). Vi synes generelt, at de fleste fædre udfylder den ganske godt, hvis de ellers får muligheden¹⁰. Problemet er, at fædre ofte ikke får muligheden.

Lige børn leger bedst

Et af mandeorganisationernes problemer er, at selvom man med udpegningen af vores repræsentant i Udvalget anerkender vores eksistens, er der fortsat stor forskel på de midler, der bevilliges til henholdsvis mande- og kvindeorganisationerne.

Det frivillige organisationer kan enten forstås positivt som folkelige røster, der udtrykker strømninger i befolkningen. Eller de kan forstås negativt som lobbyister, der søger at fremme enkeltgruppers specielle interesser. De fleste frivillige organisationer har elementer af begge dele.

I det fremtidige ligestillingsarbejde finder vi det væsentligt, at der er balance (ligestilling!) mellem de kønspolitiske aktører. Det være sig dels ved deres repræsentation i forskellige organer, men også i de offentlige tilskud, der ydes de frivillige organisationer. Vi finder betænkeligt, når det "frivillige" arbejde finansieres af offentlige midler. Den politiske beslutning om at gødske den ene eller anden "græsrod", kommer automatisk også til at afgøre, hvilke folkelige bevægelser, der kommer til at fylde mest i landskabet. Det kan være fristende at støtte sine politiske meningsfæller og så "glemme" grupper, der indeholder en politisk kritik. **Non Governemental Organisations** bliver **Near Governemental Organisations**. Det er i høj grad spørgsmålet om politisk velvilje, der bliver afgørende for, hvilke NGO'er der kan gøre sig gældende, mens den folkelige opbakning kommer til at betyde mindre.

Det er vores opfattelse, at mens kvindeorganisationerne oplever faldende folkelig tilslutning, oplever vi stigende forståelse for vores synspunkter fra såvel kvinder som mænd. Nogle af Maskulint Forums medlemsorganisationer har adskillige kvindelige medlemmer, vi ønsker derfor heller ikke at grave grøfterne mellem kvinder og mænd dybere.

Dette skal ikke nødvendigvis forstås som en anmodning om øgede bevillinger til mandeorganisationerne eller til ligestillingsområdet som sådan. Vi efterlyser en *balance* i de bevillinger der tildeles henholdsvis mande- og kvindeorganisationerne.

For Maskulint Forum er deltagelse i de forskellige organer Udvalget foreslår, lidt af en luksus. Problemet for Maskulint Forum er i basisbevillinger, så vi deltager på lige fod.

Videncenter for ligestilling

Kvinfo blev grundlagt af forfatteren Nynne Koch i perioden 1965-72. I 1979 blev Kvinfo en selvstændig afdeling under Det Kongelige Bibliotek, og har siden 1987 været en selvejende institution under Kulturministeriet. Kvinfo modtager derudover økonomisk støtte til forskellige projekter fra Forsknings-, Udenrigs- og Arbejdsministeriet.

Centeret har 12 faste medarbejdere - alle kvinder. Det ledes af Elisabeth Møller Jensen, der samtidig er formand for Kvindeligt selskab, der er Kvinfo's støtteforening. På trods af den selvejende status er Kvinfo i høj grad finansieret af offentlige midler.

Maskulint Forum anerkender det arbejde, der produceres på Kvinfo, der er det største samlede center for kønsrelateret forskning.

Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde har diskuteret Kvinfos rolle i det fremtidige Ligestillingsarbejde. Nogle medlemmer fandt, at Kvinfo som en selvejende institution, stod udenfor det offentlige ligestillingsapparat, og Udvalget derfor ikke burde medtænke Kvinfos rolle og funktion i det fremtidige ligestillingsarbejde.

Udvalgets flertal anbefaler, at der etableres endnu en selvejende institution - et "Videnscenter for Ligestilling".

Maskulint Forum finder at hvis Udvalget kan foreslå etablering af nye selvejende institutioner, så bør vi også inde for Udvalgets kommissorium kunne tage stilling til allerede etablerede selvejende institutioner, specielt da de selvejende institutioner ikke er mere selvejende, end at de er afhængige af offentlige tilskud.

Som en væsentlig institution, der også for eftertiden skal samle historien om kønsdebatten i vor tid, så vi gerne en mere tidssvarende strukturering af Kvinfo.

Maskulint Forum kunne fristes til at anbefale etableringen af et "Mandfo", men ved nærmere eftertanke, vil det nok - ikke mindst samfundsøkonomisk set - være mere frugtbart, om man i det fremtidige Ligestillingsarbejde samtænker de forskellige selvejende institutioner. Fremfor tre selvejende institutioner, et Kvinfo, et Mandfo samt et Videncenter for Ligestilling vil vi anbefale, at man opretter én institution, et "Kønfo". Eller et "Videnscenter for køn og ligestilling".

Derimod finder vi det klart utilfredsstillende, hvis der i det fremtidige ligestillingsarbejde etableres to institutioner, et Kvinfo, der i sit formål og i sin ledelse ser problemerne ud fra et kvindesynspunkt, og så et mere afbalanceret Videncenter for Ligestilling, der i bedste fald vil være kønspolitisk neutralt.

Vi er opmærksomme på, at de funktioner, der i dag udføres i Kvinfos regi, ikke er sammenfaldende med de funktioner, Udvalget forestiller sig i et fremtidigt "Videncenter for ligestilling". Ikke desto mindre forudses væsentlige overlappende funktioner mellem de selvejende institutioner, hvilket også kan føre til kompetencestridigheder. Noget tilsvarende er i nogen grad tilfældet i blandt andet Sverige.

Maskulint Forum ser ikke øgede bevillinger til ligestillingsområdet som et mål i sig selv. For os er det centrale, at der er økonomisk balance - ligestilling - mellem de kønspolitiske aktører.

Med den brede sammensætning der er foreslået for videncenteret, er det næppe sandsynligt, at centeret vil komme med entydige anbefalinger til fx lovforslag. Der kan desuden opstå problemer med repræsentationen af videncenteret i andre udvalg, som foreslået i betænkningen. På grund af den brede sammensætning, kan det være svært at finde kandidater, der repræsenterer hele centeret.

Debatforum

Vi synes i udgangspunktet om ideen om at oprette et debatforum, men har svært ved at overskue konsekvensen af den foreslåede sammensætning, specielt hvad angår udpegningen af "ressourcepersoner". Modellen med at debatforum selv udpeger nye ressourcepersoner, kan gå i selvsving, så ressourcepersonerne rekrutteres fra samme cirkler. Her kunne en mindretalsbeskyttelse, eller udpegning udefra måske afhjælpe dette forhold.

Desuden er der spørgsmålet om hvorvidt der stilles ressourcer til rådighed for ressourcepersonerne, eller om de skal have ressourcerne med hjemmefra.

Klagenævn

Mange mænd føler sig uretfærdigt behandlet i familieretslige sammenhænge, hvilket kunne være et argument for Maskulint Forum til at anbefale et klagenævn for alle former for diskrimination.

Men da meget diskriminationen mod mænd er lovbestemt, vil det være begrænset hvad et klageorgan kan udrette på området. Derfor kan vi ikke, på nuværende tidspunkt, anbefale oprettelse af et klagenævn, men vil i stedet opfordre Folketinget til at fjerne de diskriminerende love mod mænd på det familieretlige område.

Uddybning af Maskulint Forums synspunkter

Denne udtalelse var oprindelig mere omfattende og nuanceret. Maskulint Forum er af det øvrige udvalg blevet anmodet om at begrænse vores udtalelse. Flere væsentlige områder er derfor ikke kommenteret.

Vi har, for at råde bod på dette, oprettet en hjemmeside på Internettet, hvor vi går i dybden med mange af de problemstillinger Udvalget har behandlet, og flere af de områder, vi gerne havde set behandlet. Desuden argumenteres der på hjemmesiden mere udførligt for vores synspunkter.

På hjemmesiden har vi gjort rede for de områder Maskulint Forum finder relevante for forholdet mellem kvinder og mænd i dag og i fremtiden.

Hjemmesiden har adressen: <http://www.maskulintforum.dk>

Referencer

1. Berlingske Tidende 13. juli 1998
2. Interview med mandeforsker Hans Bonde. Af *Anette Dina Sørensen*. Lige Nu nr. 8 oktober 1998.
3. Adam, Eva og Lucy. Af *Inge Damm* 1997.
4. Human Sperm Competition. Af *Robin Baker et.al.*
5. Se fx kvindeorganisationernes hørings svar til Lov om Forældremyndighed og Samvær (Lov nr. 387 af 5. juni 1995), samt hørings svar til betænkning 1350 om Børns Retsstilling.
6. Fatherless America. Af *David Blankenhorn* 1995.
7. The economic way of looking at behaviour. Af *Gary S. Becker*. The Nobel Lecture. *Journal of political economy* 1993, Vol 101 no. 3 p 385-403
8. Skilt - men forsæt fælles økonomi. Af *Søren Søby og Svend Just*.
9. Får orlovsmænd børn? Af *Kresten Lidegaard*. Samvær & Forældreansvar nr. 5. 1998.
10. Stats- og livsformer I: Omkring livsforms analysen udvikling. Af *Thomas Hørup*. 1995

11. Retsinformation (www.retsinfo.dk)

12. Opvækst hos Fædre. Af *Mogens Nygaard Christoffersen*. Socialforskningsinstituttet 1996.

13. Fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder, børnesagkyndig rådgivning. Betænkning 1279, Justitsministeriet 1994.

14. FN's 4. Verdenskvindekonference. Beijing 1995. Udenrigsministeriet 1995.