



Likestilling i offentlige utvalg

Av Lars Kolberg

RAPPORT 1/2020

SAMFUNNSUTVIKLING OG DELTAKELSE

Likestillingssenteret

(Stiftelsen Kvinneuniversitetet)

Likestillingssenteret er et tverrfaglig kompetansesenter med likestilling som fagområde. Senterets målsetting er å bidra til et inkluderende og rettferdig samfunn med like muligheter for alle. Målsettingen er knyttet opp mot et bredt likestillingsbegrep som inkluderer alle diskrimineringsgrunnlag (kjønn, etnisitet, livssyn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne). Likestillingssenteret har en aktiv informasjons- og pådriverrolle og er en drivkraft for økt likestilling lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Senteret tilbyr kompetanseheving på kjønn og likestilling samt utviklingsarbeid tuftet på forskningsbasert likestillingskunnskap til offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner og privat næringsliv. Arbeidsmetodene er kurs og konferanser, utviklingsnettverk, prosessveiledning, mentoring, kartlegging, forskning og utredning.

Hovedsatsningsområder:

- Barn og unges oppvekstmiljø
- Samfunnsutvikling og deltakelse
- Arbeidsliv
- Likeverdige offentlige tjenester

Utgivelsesår: 2020

Utgiver: Likestillingssenteret
Parkgata 12
2317 Hamar

Tlf: 62 54 74 60
post@lss.no
www.likestillingssenteret.no

INNHOLD

Sammendrag	1
Bakgrunn, avgrensning og metode	2
Regelverk	2
Aktivitetsplikten	2
Utredningsinstruksen	2
Veileder DFØ	3
Veileder til utredningsinstruksen - Konsekvenser for likestilling	3
Avgrensning	3
Metode	3
Tekstanalyse for mandater	3
Mangfold i utvalgene	4
Funn	5
Likestilling i mandater	5
Mangfold i utvalgene	6
Kjønnsbalanse i utvalgene	6
Kjønnsfordeling blant utvalgslederne	7
Alder i utvalgene	7
Utenlandsk bakgrunn i utvalgene	8
Konklusjon	9
Konklusjon og anbefaling	9
Vedlegg - Liste over utvalg	10

SAMMENDRAG

Likestillingssenteret har foretatt en analyse av hvorvidt likestilling tematiseres i mandatene til offentlige utredningsutvalg og hvorvidt utvalgsmedlemmene utgjør et mangfold.

Kun ett av de undersøkte utvalgsmandatene tematiserer kjønnslikestilling eksplisitt. Etter aktivitetsplikten for offentlige myndigheter og utredningsinstruksen mener Likestillingssenteret at alle utvalg skal pålegges å vurdere likestillingsspørsmål knyttet til mandatet.

Når det gjelder mangfold blant utvalgsmedlemmene mangler det særlig kvinnelige ledere, medlemmer med utenlandsk bakgrunn, eldre kvinner og yngre menn.

Offentlige utvalg forholder seg til det mandatet de har fått. Departementet som setter ned utvalget har ansvar for å innarbeide nødvendige krav i mandatet. Likestillingssenteret mener det er bekymringsfullt at aktivitetsplikten til offentlige myndigheter ikke ser ut til å være ivaretatt når offentlige utredningsutvalg oppnevnes.

Likestillingssenteret foreslår derfor at følgende setning tas med i mandatet til alle offentlige utvalg som settes ned:

Utvalget skal vurdere likestillingsspørsmål knyttet til mandatet.

BAKGRUNN, AVGRENSNING OG METODE

Likestillingssenteret har analysert hvordan likestillingsperspektiver behandles når staten nedsetter offentlige utvalg for å utrede et spørsmål.

Likestillingssenteret mener at det følger av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i likestillings- og diskrimineringslovens § 24, Utredningsinstruksens 1-3 og 2-1, Veileder til utredningsinstruksen og «Veileder til utredningsinstruksen – konsekvenser for likestilling», at likestillingsspørsmål som **hovedregel alltid skal vurderes av et nedsatt offentlig utvalg, og at det er ansvarlig departements ansvar å be utvalget om dette.**

Likestillingssenteret har derfor foretatt en gjennomgang av mandatene til nyere offentlige utvalg for å se hvorvidt ansvarlig departement har bedt spesielt om at likestillingsspørsmål utredes. Vi har her konsentrert oss om kjønnslikestilling.

Vi har også sett på sammensetningen av utvalgene, og hvorvidt tilgjengelig informasjon om utvalgene sier noe om utvalgenes representativitet sammenliknet med befolkningen.

REGELVERK

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, utredningsinstruksen og Veileder til utredningsinstruksen – konsekvenser for likestilling gir et rammeverk for å se på likestilling i utvalgsmandater.

AKTIVITETSPLIKTEN

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i likestillings- og diskrimineringsloven § 24 pålegger offentlige myndigheter aktivt, målrettet og planmessig å fremme likestilling og hindre diskriminering. Lovarbeidene fremhever blant annet utredninger til å være omfattet av aktivitetsplikten¹.

Aktivitetsplikten for offentlig myndigheter er skjerpet og har fått en redegjørelsesplikt fra 01.01.2020.

UTREDNINGSIKTRUKSEN

Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak.

Utredningsinstruksen slår fast at et departement har ansvar for at et offentlig utredningsarbeid sørger for at utvalget besvarer noen minimumsspørsmål, herunder hvem som berøres av tiltakene, og hva som er de prinsipielle spørsmålene.

¹ F.eks. Høringsnotat: "Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet" s. 37

Inntil 2016 hadde utredningsinstruksen en egen paragraf som beskrev eksempler på områder det i mange tilfeller vil være aktuelt å vurdere konsekvensene på. Her var likestilling nevnt som et område.

VEILEDER DFØ

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har utarbeidet en veileder for utredningsinstruksen². Veilederen fastslår at det er det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet som skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. Et departement som gir oppdrag til et offentlig utvalg, har ansvaret for at utvalget følger instruksen. Det fremgår av instruksen at nødvendige krav skal innarbeides i mandatet ved offentlig utredningsarbeid.

Veilederen drøfter også kort prinsippspørsmål knyttet til utredningen, hvor likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk eller minoriteter nevnes som et eksempel.

VEILEDER TIL UTREDNINGSTRUKSEN - KONSEKVENSER FOR LIKESTILLING

Barne- og likestillingsdepartementet har utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen³. Veilederen omtaler likestilling for alle lovens diskrimineringsgrunnlag. Veilederen fastslår at det som oftest er relevant å omtale konsekvenser for likestilling i alle saker.

AVGRENSING

Vi har sett på alle aktive (pr 01.02.20), midlertidige, offentlige utvalg som skal levere en utredning, og som er opprettet etter 2014. Som aktive utvalg regner vi utvalg som ikke har levert sin sluttrapport. For å finne frem til utvalgene har vi benyttet statens egen oversikt SRU: Statlige styrer, råd og utvalg⁴.

Vi fant frem til 20 utvalg, hvor vi har studert utvalgets mandat og utvalgets sammensetning. Listen over utvalgene ligger som vedlegg.

METODE

Vi har gjort en analyse av teksten i utvalgenes mandat, og vi har sett på utvalgenes sammensetning.

TEKSTANALYSE FOR MANDATER

Vi har søkt i teksten i mandatene for å se etter om likestilling er omtalt.

Dersom ordet «likestilling» gir treff sier vi at likestilling er omtalt. Dette er en lav terskel fordi et mandat for eksempel kan gjøre en henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven.

² <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredninger/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>

³ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/likestilling/2010/bldveiledernet.pdf>

⁴ <https://data.regjeringen.no/sru/>

Videre har vi søkt etter ord som kan tyde på at kjønnslikestilling berøres uten at ordet likestilling nødvendigvis er nevnt. Disse søkeordene er:

- Kjønn
- Kvinne
- Mann/menn
- Far/fedre
- Mor/mødre
- Gutt
- Jente

Dersom ett av disse ordene gir treff, sier vi at kjønnslikestilling er omtalt. Det er selvfølgelig også en veldig generøs tildeling, men det gir en pekepinn.

MANGFOLD I UTVALGENE

Når vi har studert kjennetegn ved medlemmene i utvalgene har vi benyttet data fra utvalgsarkivet hos NSD⁵. Utvalgsarkivet gir en oversikt over alle utvalgsmedlemmer med blant annet navn og alder. Vi har brukt navnet til å gjøre en vurdering av medlemmenes kjønn. Vi har også forsøkt å gjøre en gjetning på om navnene tyder på utenlandsk bakgrunn. Dette er ingen eksakt vitenskap.

⁵ <https://nsd.no/polsys/forvaltning/utvalgsarkivet.html>

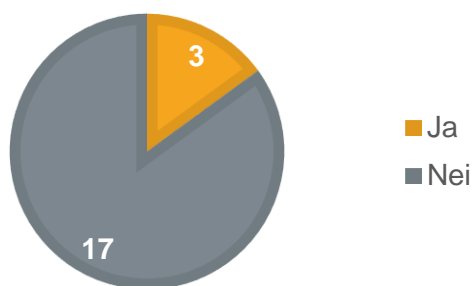
FUNN

Tre mandater nevner likestilling, og to mandater nevner andre ord som kan knyttes til kjønnslikestilling. Det viser seg at det kun er et mandat som eksplisitt omtaler kjønnslikestilling.

18 av 20 utvalg oppfyller lovens krav om minst 40 prosent medlemmer av hvert kjønn.

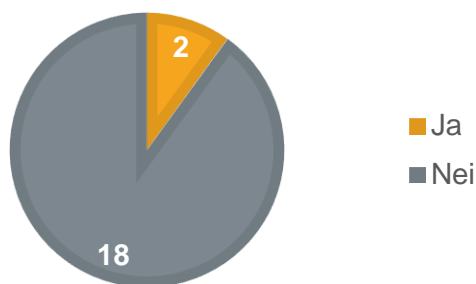
LIKESTILLING I MANDATER

Vi finner ordet «likestilling» i tre mandater. *Barnelovutvalget* omtaler likestilling mellom mødre og fedre. De to andre mandatene som nevner likestilling, omtaler likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne (*BPA-utvalget*) og fri rettshjelp på likestillings- og diskrimineringsområdet (*Retts- hjelpsutvalget*).



Figur 1: Antall mandat som gir treff på søkeord "Likestilling"

To av mandatene gir treff på de andre søkeordene som omhandler kjønn. I tillegg til *Barnelovutvalget*, er det *Syssettingsutvalget* som omtaler sysselsettingsgrad for kvinner og menn i en beskrivelse av situasjonen.



Figur 2: Antall mandater som gir treff på søkeord om kjønnslikestilling

MANGFOLD I UTVALGENE

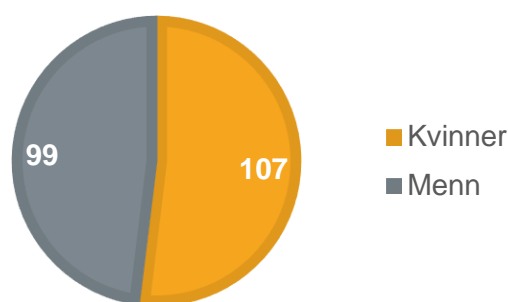
Offentlige utvalg som settes ned for å utrede spørsmål trenger høy fagkompetanse blant medlemmene. Likestillingscenteret mener at mangfold blant medlemmene kan være viktig for å sikre at ulike perspektiver og syn er representert. Det er selvfølgelig mulig å representere og forstå synspunktene til en gruppe uten å være del av gruppen, men i det store og hele tenker vi at kvinner er bedre rustet til å forstå kvinners perspektiver, unge er bedre rustet til å forstå unges perspektiver og så videre.

I tillegg er det slik at mangfold blant utvalgsmedlemmer kan være viktig for utvalgenes legitimitet. Når et utvalg utreder et spørsmål som berører ulike grupper i befolkningen vil det være en styrke dersom ulike karakteristikk, syn og bakgrunner er representert i utvalget.

Det er derfor vesentlig å se på i hvilken grad utvalgsmedlemmer gjenspeiler ulike grupper i befolkningen. Vi baserer oss på tilgjengelige opplysninger om utvalgsmedlemmene fra NSDs database over utvalgsmedlemmer, og en gjennomgang av utvalgsmedlemmenes navn. Det er verdt å merke seg at det er mange ulike trekk ved folk som kan være relevante og viktige, som ikke fanges opp i denne gjennomgangen.

KJØNNBALANSE I UTVALGENE

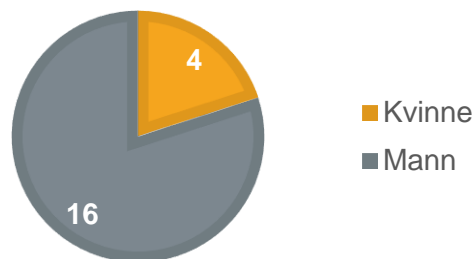
Det er totalt 206 medlemmer i de 20 utvalgene. 107 av medlemmene er kvinner (52 %). Det er kun to utvalg som ikke oppfyller kravene om kjønnsbalanse etter Likestillings- og diskrimineringslovens § 28. Bestemmelsen sier at alle offentlig oppnevnte utvalg, styrever, råd, nemnder, delegasjoner mv. skal ha minst 40 % av hvert kjønn. *Valglovutvalget* har 7 kvinner blant de 18 medlemmene (39 %), og *Utvalg for innovasjon og vekst i grøntsektoren* har 12 kvinner blant de 17 medlemmene (71 %).



Figur 3: Andel kvinner blant utvalgsmedlemmene (N=206)

KJØNSFORDELING BLANT UTVALGSLEDERNE

Fire av utvalgene (20 %) er ledet av kvinner. Dette er *BPA-utvalget*, *Fremtidig inntektsbilde for bomringene*, *Rettshjelpsutvalget* og *Utvalg for innovasjon og vekst i grøntsektoren*. De resterende 16 utvalgene er ledet av menn.

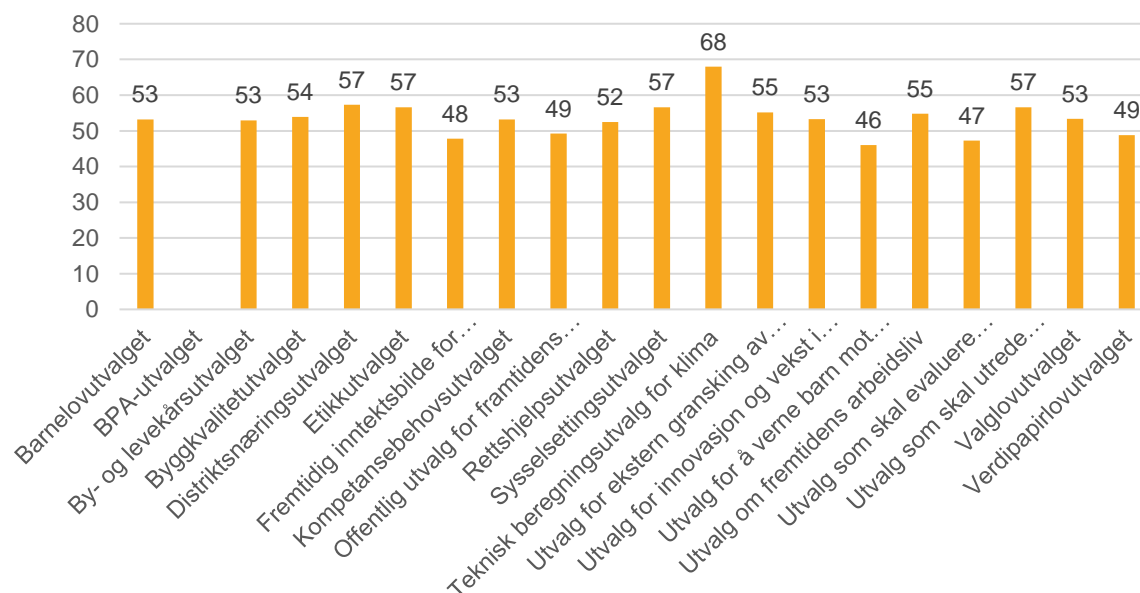


Figur 4: Utvalgsleders kjønn, antall

ALDER I UTVALGENE

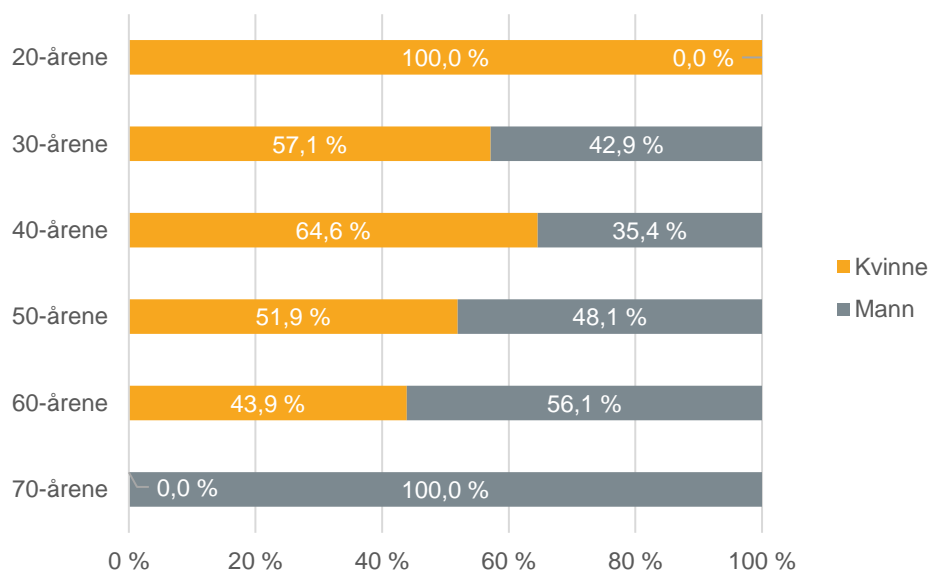
187 av de 206 utvalgsmedlemmene (91 %) har registrert alder i NSDs database.

Kun et medlem er under 30 år. 15 medlemmer er under 40 år. 6 medlemmer er over 70 år, med 74 år som høyeste alder.



Figur 5: Gjennomsnittsalder i utvalgene (år) (N=187)

Blant medlemmene i 20-, 30- og 40-årene er det flertall av kvinner, men blant medlemmene i 60- og 70-årene er det flertall av menn. 50-åringene er jevnt fordelt mellom menn og kvinner. Spissformulert består utvalgene av unge kvinner og gamle menn.



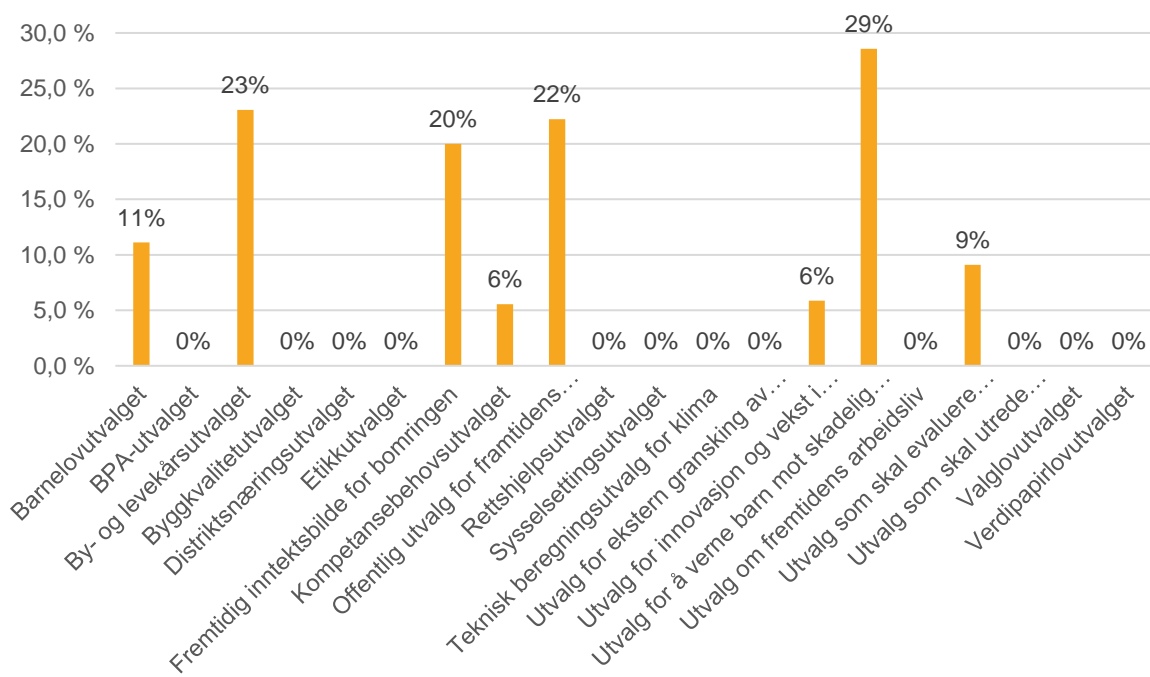
Figur 6: Utvalgsmedlemmers alder og kjønn (N=187)

UTENLANDSK BAKGRUNN I UTVALGENE

Vi har sett på navnene til alle utvalgsmedlemmene og gjort en gjetning på om medlemmet har ikke-norsk bakgrunn.

Ikke overraskende ser det ut til at personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i utvalgene. Vi vurderer kun 12 av de 206 medlemmene til å ha utenlandsk bakgrunn. Av disse er det 8 som har navn som fremstår som ikke-vestlig.

I de fleste utvalgene (12 stk.) finner vi bare navn på medlemmene som kan være typisk norske navn.



Figur 7: Andel medlemmer med utenlandsk bakgrunn (N=206)

KONKLUSJON

Når vi ser etter omtale av likestilling i utvalgenes mandater ender vi opp med at det kun er *Barne-lovutvalget* som eksplisitt har fått et kjønnslikestillingsperspektiv med i mandatet.

Når det gjelder mangfold blant de som sitter i utvalgene, mener vi at et større mangfold er viktig både for kvaliteten på utredningene og for utvalgenes legitimitet. Særlig handler dette om at utvalgene bør ha:

- Flere kvinnelige ledere
- Flere medlemmer med utenlandsk bakgrunn
- Flere unge menn og flere eldre kvinner

KONKLUSJON OG ANBEFALING

Det er åpenbart at likestillingskonsekvenser kan være relevant i ulik grad for forskjellige spørsmål som skal utredes. Men selv om det kan fremstå som rimelig å tenke at *Teknisk beregningsutvalg for klima* og *Eiendomsmeglingsutvalget* ikke skal ha likestillingsspørsmål som en del av sitt mandat, er det opplagt at både klima og kjøp og salg av eiendom kan ha ulike konsekvenser for menn og kvinner.

Spesielt påfallende er det likevel at utvalg som *Utvalg for å verne barn mot skadelig medieinnhold*, *Utvalg om fremtidens arbeidsliv*, *Utvalg som skal utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene*, ikke har fått et eksplisitt oppdrag i mandatet om å vurdere likestilling. Det betyr ikke nødvendigvis at utvalgene ikke kommer til å vurdere slike spørsmål, men at departementet ikke har kontroll med at de faktisk kommer til å gjøre det. I henhold til aktivitetsplikten for offentlige myndigheter bør departementene vurdere om det er tilstrekkelig.

Utredningsinstruksen finnes for å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. De fleste offentlige tiltak vil ha likestillingskonsekvenser, og offentlige myndigheter har en plikt til å fremme likestilling.

Offentlige utvalg forholder seg til det mandatet de har fått. Departementet som setter ned utvalget har ansvar for å innarbeide nødvendige krav i mandatet. Likestillingssenteret mener det er bekymringsfullt at aktivitetsplikten til offentlige myndigheter ikke ser ut til å være ivaretatt når offentlige utredningsutvalg oppnevnes.

Likestillingssenteret foreslår derfor at følgende setning bør tas med i mandatet til alle offentlige utvalg som settes ned:

Utvalget skal vurdere likestillingsspørsmål knyttet til mandatet.

VEDLEGG - LISTE OVER UTVALG

Barnelovutvalget

BPA-utvalget

By- og levekårsutvalget

Byggkvalitetutvalget

Distriktsnæringsutvalget

Etikkutvalget

Fremtidig inntektsbilde for bomringene

Kompetansebehovsutvalget

Offentlig utvalg for framtidens ressurskontroll

Rettshjelpsutvalget

Sysselsettingsutvalget

Teknisk beregningsutvalg for klima

Utvalg for ekstern gransking av håndtering og praktisering av EUs trygdeforordning

Utvalg for innovasjon og vekst i grøntsektoren

Utvalg for å verne barn mot skadelig medieinnhold

Utvalg om fremtidens arbeidsliv

Utvalg som skal evaluere eiendomsmeglingsloven og foreslå en fremtidsrettet regulering (Eiendomsmeglingsutvalget)

Utvalg som skal utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene

Valglovutvalget

Verdipapirlovutvalget

