

Rambøll Management



Ligestillingsafdelingen

Fra udvikling til forankring

Evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt

Oktober 2006

Ligestillingsafdelingen Fra udvikling til forankring

Evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt

Oktober 2006

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Executive summary	1
2.	Indledning	5
3.	Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt	6
3.1	Baggrund for projektet	6
3.2	Projektets opbygning	7
3.2.1	Styregruppen	8
3.2.2	Kontaktpersongruppe og netværk	8
3.2.3	Arbejdsgrupper	9
3.2.4	Sekretariatet	9
3.3	Handlingsplanen 2002-2006	9
3.3.1	Handlingsplanens målsætninger	10
3.3.2	Værktøjskassen og eksempelsamlingen	11
3.4	Ministeriernes vurderinger af projektet	12
3.4.1	Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt	13
3.4.2	Handlingsplanen og målsætningerne	15
3.4.3	Eksemplarsamlingen og værktøjskassen	16
4.	Forankring og ledelse af kønsmainstreamingprojektet	18
4.1	Forankringen af kønsmainstreamingprojektet i det enkelte ministerium	18
4.1.1	Forankring i personaleenheden	18
4.1.2	Forankring i et fagkontor	19
4.1.3	Fordele og ulemper	19
4.2	Ledelsen af projektet i ministerierne	20
4.2.1	Udpegning af en topchef til styregruppen	20
4.2.2	Den hierarkiske forankring og politisk bevågenhed	21
4.3	Styregruppen som leder af projektet	24
4.4	Samarbejdet mellem styregruppen, kontaktpersoner og Ligestillingsafdelingen	25
4.5	Ministeriernes samarbejde med Ligestillingsafdelingen	26
5.	Ministeriernes arbejde med kønsmainstreaming	28
5.1	Ministeriernes organisering af det interne kønsmainstreamingarbejde	28
5.1.1	Kendskab til kønsmainstreamingprojektet	28
5.1.2	Formidling	28
5.1.3	Ressourceforbrug	29
5.1.4	Udbredelse af arbejdet med kønsmainstreaming	29
5.1.5	Brug af følge-/arbejdsgrupper og netværk	30
5.2	Ministeriernes opfyldelse af handlingsplanens målsætninger for perioden 2002-2006	31
5.2.1	Ministeriernes opfyldelse af delmålene	31
5.2.2	Opfyldelse af de overordnede mål	35
6.	Konklusioner og anbefalinger	38
6.1	Overordnede konklusioner	38

6.2	Kønsmainstreamingprojektets målopfyldelse	39
6.3	Kønsmainstreamingprojektets ledelse og samarbejde	42
6.4	Det videre arbejde med kønsmainstreaming	45
7.	Metode	47
	Bilag A: Interviewpersoner i de enkelte ministerier	48

1. Executive summary

I denne rapport præsenterer vi resultaterne af den evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt, som Rambøll Management har gennemført i perioden juni til oktober 2006, på opdrag fra Ligestillingsafdelingen.

Formålet med evalueringen har været at undersøge implementeringen af kønsmainstreamingprojektets handlingsplan for perioden 2002-2006 og dets organisatoriske ramme. Desuden skal evalueringen bidrage med konkrete anbefalinger til det videre arbejde med at implementere kønsmainstreamingstrategien i centraladministrationen.

På baggrund af interviews med de centrale tovholdere for kønsmainstreamingarbejdet i samtlige 19 ministerier, er det Rambøll Managements vurdering, at det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt har været værdifuldt for ministeriernes kønsmainstreamingarbejde. Det har sat kønsmainstreaming på dagsordenen, og det har samtidig udviklet metoder og redskaber, som har været afgørende for, at mange af ministerierne er kommet i gang med at implementere strategien.

Det vurderes samtidig, at de færreste af ministerierne i dag er "flyveklare" på kønsmainstreaming, og at det derfor indtil videre vil være nødvendigt med fortsat bistand fra et tværministerielt projekt og fra Ligestillingsafdelingen.

Det store flertal af ministerierne mener også at det skal forsætte – om end i en lidt anden form. Mange har således peget på, at arbejdet med kønsmainstreaming indtil videre har haft meget karakter af "projektarbejde", og at der stadig mangler en solid forankring i den daglige arbejdsgang og de enkelte ministeriers kerneopgaver.

Der er altså et udtalt behov for, at man fremover bevæger sig fra *udvikling* til *forankring* af kønsmainstreamingstrategien i centraladministrationen.

I rapporten diskuteres endvidere sammensætningen af projektets styregruppe. Flertallet af ministerierne har valgt at udpege et styregruppemedlem, som organisatorisk er placeret i en personale- og eller administrationsenhed, og har dermed også forankret arbejdet med kønsmainstreamingprojektet i denne enhed. Det er Rambøll Managements konklusion, at en sådan intern forankring af kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium medfører, at det bliver særdeles afgørende at sikre en solid kobling til resten af organisationen, såvel departementet, som i de afdelinger, der har det faglige ansvar for ministeriets kerneopgaver og i styrelserne. Det er nemlig ledere og medarbejderne i de enkelte fagenheder, der skal være i stand til at se og vurdere de ligestillingsmæssige konsekvenser på deres eget fagområde.

Videre understreger rapporten, at styregruppens formelle rolle som leder af kønsmainstreamingprojektet ikke er tilstrækkelig opfyldt. Styregruppen valgte på et meget tidligt tidspunkt at neddrose kravene til skriftlig afrapportering om fremdriften i de enkelte ministerier, til fordel for en mundtlig "bordrunde" ved styregruppemøderne. Det har haft den – utilsigtede – konsekvens, at styregruppemøderne har fået karakter af rapporteringsmøder, frem for at fokusere på at udstikke retningslinjer for det videre arbejde.

Dette manglende "styrende" led i projektet har været forsøgt opvejet af Ligestillingsafdelingen, der har påtaget sig en væsentlig større rolle som

pådriver og tovholder for projektet, end det formelle mandat i udgangspunktet måske tilsiger. En rolle, som Ligestillingsafdelingen i øvrigt har fået stor anerkendelse for at have påtaget sig – mange af de interviewede har således udtalt sig meget positivt om det store engagement og den velvilje, som Ligestillingsafdelingen har vist ministeriernes kontaktpersoner og styregruppemedlemmer. Mange peger også på, at de sætter stor pris på, at Ligestillingsafdelingen altid har været villig til at stille op og bistå dem med vejledning, informere deres medarbejdere osv.

På baggrund af dette er det Rambøll Managements konklusion, at det vil være hensigtsmæssigt at fastholde det ledelsesmæssige fokus på projektet ved hjælp af en styregruppe, der består af ledere, men at man samtidig bør gøre Ligestillingsafdelingens mandat – som tovholder og pådriver – mere klart og formelt.

I forhold til resultaterne af kønsmainstreamingarbejdet er det en helt central konklusion, at der er stor forskel på, hvor langt man indtil videre er nået i de enkelte ministerier. Samtidig ser der ud til at tegne sig et billede af, at særligt to forhold er afgørende for, hvor langt det enkelte ministerium er nået i arbejdet med at implementere kønsmainstreamingstrategien: På den ene side står spørgsmålet om, hvorvidt man har forståelse for relevansen af at kønsmainstreame – hvad er det, hvordan gør man, og hvad skal resultaterne bruges til? På den anden side stiller spørgsmålet sig om i hvilken grad, der har været ledelsesmæssigt fokus på og opbakning til projektet internt i ministeriet. Det er en forudsætning for at kønsmainstreamingarbejdet opnår gennemslagskraft og prioriteres i egen organisation at mindst én eller begge af disse faktorer er til stede.

Problemerne med det manglende interne fokus i hvert enkelt ministerium medfører, at Rambøll Management vurderer, at kønsmainstreamingprojektet ikke kan siges at have nået følgende to overordnede målsætninger for handlingsplanen 2002-2006:

- At køns- og ligestillingsperspektivet indgår naturligt og integreret i centrale dele af ministeriernes kerneopgaver.
- At ministerierne i deres arbejde er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer i samfundet inden for deres eget ressortområde.

Til gengæld er vurderingen af opfyldelse af kønsmainstreamingprojektets *delmålsætninger* mere positiv: Ministerierne har i væsentlig grad opfyldt delmålsætningerne, der blandt andet går på, at de skal have arbejdet med at kønsmainstreame lovforslag, ressourcer, data og statistik samt kampagner og andre initiativer. Men netop denne relativt positive vurdering af målopfyldelsen på handlingsplanens delmålsætninger, men manglende opfyldelse af de overordnede målsætninger, giver anledning til at sætte spørgsmålstegn ved, om der har været tilstrækkelig sammenhæng mellem delmålsætningerne og de overordnede målsætninger i handlingsplanen. Eller, sagt med andre ord, om det følger naturligt af, at man gennemfører de specifikke initiativer, som nævnes i delmålsætningerne, at man dermed også kan opfylde kønsmainstreamingprojektets overordnede (egentlige) målsætninger.

På baggrund af disse overordnede konklusioner bliver der i rapportens konkluderende afsnit (kapitel 4) fremsat seks konkrete anbefalinger til det fremtidige kønsmainstreamingarbejde i centraladministrationen:

1. Først og fremmest anbefaler Rambøll Managements, at det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt fortsætter. Anbefalingen bunder i, at vi vurderer, at der er behov for at fastholde et centralt fokus på

kønsmainstreamingarbejdet, hvis de nuværende fremskridt med arbejdet skal fastholdes, og nye fremskridt have mulighed for at vokse frem.

2. Videre anbefaler vi, at der fremover sættes større fokus på implementeringen og forankringen af kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium. De første fem år med kønsmainstreamingprojektet har bidraget med gode og helt nødvendige værktøjer til arbejdet med at implementere kønsmainstreamingstrategien, og der er således gennemført et godt og nødvendigt udviklingsarbejde. Til gengæld er der nu behov for, at man sætter fokus på, hvordan køns- og ligestillingsperspektivet bliver en naturlig og integreret del af ministeriernes arbejde – altså at værktøjerne bliver brugt og kønsmainstreamingen forankret bredt i ministerierne.
3. I forlængelse af, at der har vist sig at være stor forskel på, hvor langt de enkelte ministerier er nået i arbejdet med at implementere kønsmainstreamingstrategien i de interne arbejdsgange, anbefaler Rambøll Management at man fremover vælger en differentieret tilgang i kønsmainstreamingprojektet, hvor de enkelte ministerier på baggrund af en fælles implementeringsstrategi udarbejder hver deres egen plan for arbejdet. Den samlede, fælles implementeringsstrategi for hele statsadministrationen skal vedtages af styregruppen. Hvert enkelt ministeriums egen kønsmainstreamingplan bør vedtages og godkendes internt i ministeriet, således at der sikres ledelsesmæssig afklaring af mål og midler i ministeriets kønsmainstreamingarbejde. Endvidere er det vores anbefaling, at de enkelte kønsmainstreamingplaner bør indeholde konkrete og målbare målsætninger, samt indikatorer for opfyldelsen af disse, således at det er muligt at følge op på det enkelte ministeriums målopfyldelse.
4. Som en fjerde anbefaling pointeres det, at der også fremover bør lægges vægt på at sikre det ledelsesmæssige fokus på kønsmainstreamingarbejdet i centraladministrationen, da ledelsesmæssigt fokus ser ud til at være afgørende for, at kønsmainstreamingarbejdet forankres og prioriteres i ministerierne. Rambøll Management har i den anledning fremsat flere konkrete forslag til, hvordan man forsøger at sikre yderligere ledelsesmæssigt fokus på projektet.
5. For at kønsmainstreamingarbejdet kan forankres bredere i hvert enkelt ministerium er det desuden centralt, at man har forståelse for, hvornår og hvordan kønsmainstreaming er relevant inden for det enkelte ressortområde. På den baggrund anbefaler Rambøll Management, at der fremover sættes yderligere fokus på at øge kendskabet til og forståelsen af kønsmainstreamingstrategien i de enkelte ministerier. Her bør man både lægge vægt på formidling og kompetenceopbygning i hvert enkelt ministerium – og bredt ud blandt medarbejderne, så det ikke kun er en lille gruppe af projektansvarlige, der har kendskab til kønsmainstreamingstrategien.
6. Endelig anbefaler Rambøll Management, at den nuværende organisering omkring det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt fastholdes. Det ledelsesmæssige fokus på projektet bør således fastholdes, ved fortsat at have en styregruppe som består af egentlige topchefer. Styregruppens medlemmer kan desuden have til opgave løbende at afrapportere på ministeriernes målopfyldelse, samt at sætte fokus på tværgående politiske initiativer, som det kan være relevant at inddrage kønsmainstreamingstrategien i. Samtidig bør kontaktpersonmøderne drejes mod videndeling og erfaringsudveksling, frem for at fungere som formøder for styregruppemøderne, sådan som tilfældet har været indtil nu. Og sidst, men ikke mindst, er det afgørende, at Ligestillingsafdelin-

gens mandat i projektet klargøres og formaliseres. I dette ligger, at den rolle som Ligestillingsafdelingen har varetaget i de forgangne fem år – til de fleste aktørers store tilfredshed – formaliseres.

2. Indledning

I denne rapport præsenteres resultaterne af Rambøll Managements evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt og projektets handlingsplan for 2002-2006.

Evalueringen har skullet måle på "implementeringen af den tværministerielle handlingsplan 2002-2006, på den organisatoriske ramme for implementeringen af strategien" samt komme med fremadrettede anbefalinger til den fortsatte indsats for kønsmainstreaming i staten.

Efter denne korte indledning præsenterer vi det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt samt ministeriernes vurderinger af projektet. Dernæst følger i kapitel 4 en analyse af ledelsen og samarbejdet i og omkring projektet, inden vi i kapitel 5 rapporterer på ministeriernes opfyldelse af handlingsplanens målsætninger for kønsmainstreamingarbejdet i perioden 2002-2006. I kapitel 6 følger Rambøll Managements konklusioner og anbefalinger, som bygger på gennemgangen i de foregående 3 kapitler.

3. Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt

I dette kapitel præsenterer vi det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt, herunder baggrunden for projektet, samt projektets elementer og opbygning. Dernæst præsenterer vi ministeriernes vurderinger af projektet og dets delelementer, og vi afslutter med at gennemgå ministeriernes vurderinger af projektets nytte og effekt for deres eget arbejde med kønsmainstreaming.

3.1 Baggrund for projektet

Direkte oversat betyder mainstream "hovedstrøm" på dansk. Når begrebet bruges i forbindelse med ligestillingsarbejdet, handler det om, at man skal væk fra at tænke ligestillingsarbejde som et selvstændigt eller "sær"-område i politik, forvaltning og planlægning og i stedet indarbejde de ligestillingsmæssige overvejelser og perspektiver i "hovedstrømmen" af opgaverne. Det vil sige, at man i den enkelte myndigheds daglige arbejde med centrale kerneopgaver skal være i stand til at se de ligestillingsmæssige konsekvenser.

Kønsmainstreamingprincippet er formuleret ud fra en erkendelse af, at selv om offentlige myndigheder ofte arbejder ud fra en antagelse om, at deres arbejde er kønsneutralt, så er det blevet påvist igen og igen, at der er køns-mæssige konsekvenser af arbejdet. Hensigten med at arbejde med køns-mainstreaming er således, at den enkelte myndighed skal blive i stand til at se de køns-mæssige konsekvenser af deres arbejde og dermed have mulighed for bevidst at tage stilling til og handle ud fra disse konsekvenser.

Kønsmainstreaming blev for alvor sat på den internationale dagsorden ved FN's Kvindekonference i Beijing i 1995, hvor konferencens "Platform for Action" fremhævede kønsmainstreaming som strategi for ligestillingsområdet. Efterfølgende understregede EU-Kommissionens årsrapport fra 1998 om ligestilling mellem kvinder og mænd, at "der skal gøres en indsats for at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder ved at satse på såvel mainstreaming som specifikke foranstaltninger".

Blandt andet med baggrund i disse internationale forpligtelser blev mainstreamingprincippet indført i Danmark ved vedtagelsen af Lov om ligestilling af kvinder og mænd¹ i 2000 (herefter benævnt ligestillingsloven). Af lovens § 4 fremgår: "Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning". Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det klart, at lovforslaget forpligter alle offentlige myndigheder til at anvende mainstreamingprincippet i al offentlig planlægning og forvaltning.

Af bemærkningerne til loven fremgår det endvidere, at den enkelte ressortminister og den enkelte kommune har ansvar for at gennemføre kønsmainstreamingprincippet i egen myndighed – både i myndighedens interne forhold (som personalepolitik, rekruttering o.l.) og i myndighedens forvaltningsområde "herunder for eksempel udarbejdelse af vejledninger og formidling til borgerne og planlægning af opgaver. I den forbindelse kan der for eksempel udvikles redskaber og metoder til at analysere ligestillingsmæssige konsekvenser af myndighedens praksis, initiativer og regler", (Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, bemærkninger til § 4).

¹ Se <http://www.lige.dk/files/PDF/bekendtgorelse.pdf>

I relation til gennemførelsen af kønsmainstreamingprincippet har ligestillingsministeren, ifølge bemærkningerne til loven, en overvågningsfunktion og ansvaret for de overordnede retningslinjer og politikker. Da en gennemførelse af mainstreamingprincippet forudsætter rådgivning, vejledning og undervisning i ligestillingsspørgsmål, skal ligestillingsministeren endvidere tage initiativ hertil i tæt samarbejde med de ansvarlige myndigheder. Desuden skal de nye ligestillingsredegørelser ses som "et vigtigt instrument i forbindelse med gennemførelsen af mainstreamingprincippet, idet det herved kan vurderes, hvor der især skal sættes ind med nye initiativer". (Almindelige bemærkninger til lovforslaget, punkt 6).

Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt (herefter benævnt kønsmainstreamingprojektet) blev altså iværksat i forlængelse af ligestillingslovens vedtagelse for at bidrage til implementeringen af mainstreamingprincippet i centraladministrationen. Kønsmainstreamingprojektet blev således en vigtig, ny opgave for den nye Ligestillingsafdeling, som også blev oprettet i forlængelse af ligestillingslovens vedtagelse.

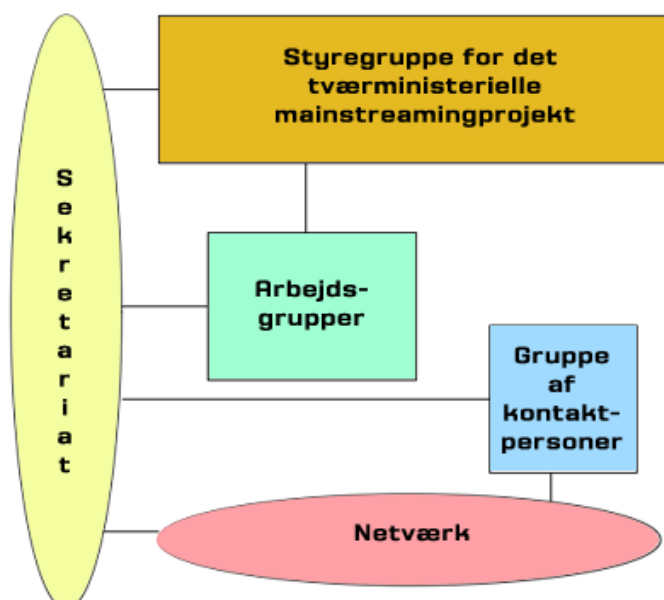
3.2 Projektets opbygning

Organisatorisk består kønsmainstreamingprojektet af fem overordnede elementer:

- Styregruppen
- Kontaktpersongruppen
- Netværk
- Arbejdsgrupper
- Sekretariatet.

Denne organisering fremgår også af organisationsdiagrammet herunder.

Figur 1 Organisationsdiagram for kønsmainstreamingprojektet



I de følgende underafsnit beskrives de fem elementer og deres roller i projektet.

3.2.1 *Styregruppen*

For at sikre en ledelsesmæssig forankring af kønsmainstreamingprojektet i hvert enkelt ministerium nedsatte ministeren for ligestilling i april 2001 en styregruppe, der skulle have til ansvar at stå for implementeringen af den samlede kønsmainstreamingstrategi i centraladministrationen og sikre kvaliteten og den fortsatte fremdrift i projektet. Derudover har styregruppen også ansvar for, at der sker erfaringsudveksling på tværs af ministerierne.

Ser man på sammensætningen af styregruppen, som den så ud i maj 2006, består den af syv kontorchefer, syv personale-, administrations- eller sekretariatschefer, fire afdelingschefer og en enkelt departementschef. Herudover er formanden for styregruppen tillige departementschef. Størsteparten af medlemmerne af styregruppen er således kontorchefer eller chefer i tilsvarende lønramme.

Der har til dato været afholdt 11 møder i styregruppen siden dens nedsættelse i april 2001. 3 af de nuværende styregruppemedlemmer har været med siden projektets start, mens de øvrige er blevet skiftet ud mindst én gang, som hovedregel i forbindelse med jobskifte. Eftersom projektet har kørt over en 5-årig periode, er det også forventeligt, at der vil være en vis udskiftning i styregruppen.

Fremmødet til møderne i styregruppen har generelt været skiftende, og ministerierne har i evalueringen givet udtryk for, at når de ikke har deltaget, har årsagen hyppigst været, at der har været andre presserende sager, og at projektet således taber i konkurrence med andre vigtige opgaver. Et enkelt ministerium har givet udtryk for, at de fandt, at det var spild af tid og derfor ikke har prioriteret det.

3.2.2 *Kontaktpersongruppe og netværk*

Fra hvert ministerium er der endvidere udpeget en kontaktperson. Kontaktpersonerne mødes som minimum inden hvert møde i styregruppen og har derudover holdt en række møder.

Formålet med kontaktpersongruppen er at sikre en direkte kontakt også til det "udførende" led i det enkelte ministerium. Det vil sige, at hvor styregruppen og dens medlemmer skal være med til at sikre et ledelsesmæssigt fokus og en ledelsesmæssig forankring af kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium, så vil det i de fleste tilfælde være kontaktpersonerne, der i det daglige arbejder med implementeringen af kønsmainstreamingstrategien i det enkelte ministerium.

Foruden kontaktpersongruppen, der er begrænset til ét medlem per ministerium, var det tanken, at der skulle oprettes et netværk med deltagelse af kontaktpersoner og en bredere kreds af de medarbejdere, der arbejder med kønsmainstreamingprojektet i de enkelte ministerier. Netværket skulle altså være rettet endnu mere mod "håndværkerne" i det enkelte ministerium, som konkret arbejder med at implementere kønsmainstreaming i ministeriets kerneopgaver. Det betød, at antallet af medlemmer i netværket kunne variere, alt efter hvor mange projekter det enkelte ministerium har gang i, og hvor mange personer der er involveret i disse. Netværket var tænkt som "et forum til udveksling af erfaringer og viden med kolleger på tværs af ministerier. Målet var at opbygge kapacitet hos medlemmerne via inspiration, læring, værktøjer og metoder, gensidig motivation og uddannelse".

I realiteten har kontaktpersongruppen spillet en større rolle, og netværket tilsvarende en mindre rolle, end hvad der indledningsvist var intentionen.

Det viste sig nemlig, at der var behov for et forum med en fast deltagerkreds på det udførende niveau, hvorfor møderne i kontaktpersongruppen i højere grad end netværket blev omdrejningspunktet.

Kontaktpersongruppen har mødtes flere gang årligt til møder, og har derudover holdt kurser, foredrag, debatter og lignende. Til nogle af disse møder har også netværksgruppen været inviteret.

3.2.3 *Arbejdsgrupper*

I forbindelse med udarbejdelse af de værktøjer til kønsmainstreaming, som har været en del af handlingsplanen 2002-2006 (se nedenfor), har der været nedsat specifikke arbejdsgrupper med ansvar for at udvikle disse værktøjer.

De i alt fire arbejdsgrupper har arbejdet med at indhente erfaringer og udvikle en metode eller et værktøj til kønsmainstreaming i forhold til:

- Kønsmainstreaming i kommunikation og kampagner
- Kønsmainstreaming af data, statistik og effektmåling
- Ligestillingsvurdering af lovforslag
- Ligestillingsvurdering af budgetforslag.

Alle arbejdsgrupper havde afsluttet deres arbejde og leveret et værktøj/metode til kønsmainstreamingprojektets værktøjskasse ved udgangen af 2005.

Arbejdsgrupperne bestod af medarbejdere fra flere ministerier, der på forskellig vis havde arbejdet med eller gjort sig erfaringer med det pågældende område. Alle arbejdsgrupper har haft et medlem af styregruppen som formand, og medlemmerne fra ministerierne har omfattet såvel eksperter i kønsmainstreaming som "håndværkere", der fremover skal arbejde med kønsmainstreaming, på det pågældende område.

3.2.4 *Sekretariatet*

Ligestillingsafdelingen fungerer som sekretariat for kønsmainstreamingprojektet og bidrager desuden med den faglige ekspertise inden for køn og ligestilling. Som en del af arbejdet med kønsmainstreamingprojektet har Ligestillingsafdelingen desuden arrangeret uddannelsesdage, konferencer, sparet på projektideer, givet støtte til formulering af projektbeskrivelser, bygget broer mellem ministerier der kan hjælpe hinanden, holdt oplæg og foredrag om kønsmainstreaming i de enkelte ministerier som led i kompetenceopbygningen og meget mere.

Ligestillingsafdelingen har således haft en meget aktiv rolle i projektet, som både tovholder og pådriver for kønsmainstreamingprojektet. Projektet har derfor også fyldt væsentligt i Ligestillingsafdelingens ressourceforbrug. Det er estimeret, at ca. 20 % af afdelingens årlige personaleresourcer på i alt ca. 7 mio. kr. har været brugt på projektet i de fem år, det har kørt. Derudover er der blevet brugt ressourcer til konsulentbistand samt ca. 2,5 mio. kr. til øvrige aktiviteter, som blandt andet omfatter en række publikationer, en hjemmeside for projektet, uddannelsesdage for medarbejdere i staten og flere store konferencer.

3.3 **Handlingsplanen 2002-2006**

Styregruppens første opgave efter nedsættelsen i april 2001 var at udarbejde en handlingsplan for kønsmainstreamingprojektet. I praksis fungerede dette arbejde sådan, at Ligestillingsafdelingen udarbejdede et forslag til en

handlingsplan, som blev sendt ud til kommentering og feedback blandt medlemmerne af styregruppen. Derefter blev handlingsplanen forelagt den samlede styregruppe, der så vedtog handlingsplanen.

I forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanen var man fra Ligestillingsafdelingens side meget bevidst om, at implementeringen af kønsmainstreamingprincippet i centraladministrationens kerneopgaver var en proces, der ville kræve tid at nå – ligesom al anden implementering af ny praksis. Derfor valgte man at udarbejde en femårig handlingsplan, der gav mulighed for at arbejde mere langsigtet med kønsmainstreamingstrategien og dens implementering i statsadministrationen. Helt præcist fremgår det af handlingsplanen 2002-2006², at "Perioden på 5 år er valgt, fordi det anses for realistisk, at mainstreamingstrategien kan være forankret og udfoldet i en sådan grad, at man kan sætte nye og højere mål til den tid."

I det følgende præsenteres først handlingsplanens målsætninger og dernæst de værktøjer og metoder, der er udviklet som et led i at nå de overordnede målsætninger for projektet.

3.3.1 *Handlingsplanens målsætninger*

I handlingsplanen er der dels formuleret nogle overordnede mål for arbejdet frem mod udgangen af 2006, og dels en række kortsigtede og nære mål for de enkelte år som handlingsplanen løber over.

De helt overordnede målsætninger for projektet frem mod udgangen af 2006 er:

- At køns- og ligestillingsperspektivet indgår naturligt og integreret i centrale dele af ministeriets kerneopgaver.
- At ministerierne i deres arbejde er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer i samfundet inden for deres eget ressortområde.

For at kunne nå denne målsætning er der opstillet en række mål for de enkelte år frem mod 2006. Disse fremgår af tabellen herunder.

År	Målsætninger
2002	<ul style="list-style-type: none">• Styregruppen skal være i stand til at skabe det første overblik over sammenhængen mellem ministeriernes kerneopgaver, ressourceanvendelse, arbejde med ligestilling og de ligestillingsmæssige udfordringer, som kan danne baggrund for prioritering af fællesaktiviteter på kort og langt sigt. Dette er udgangspunkt for ligestillingsministerens afholdelse af en konference med henblik på en bred debat om mainstreamingstrategiens muligheder for at bedre kvaliteten i det offentlige arbejde.
2003	<ul style="list-style-type: none">• Alle ministerier har haft synlige initiativer inden for egne kerneområder, hvor det klart fremstår, at køn og ligestilling er indarbejdet.• Nogle ministerier har mainstreamet nye lovforslag. Dette gøres på baggrund af en arbejdsgruppes arbejde om det samme.

² http://www.lige.dk/Files/PDF/ms_handlingsplan.pdf, p. 6

2004	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerierne har opbygget kapacitet og metoder til systematisk at konsekvensvurdere initiativer i forhold til køn og ligestilling. • Det er udbredt i ministerierne at foretage denne konsekvensvurdering i forbindelse med nye initiativer (love, kampagner osv.).
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriernes ligestillingsrapporter knytter generelt ligestilling og køn til deres overordnede strategiske opgaver.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Alle ministerier inddrager de ligestillingsmæssige konsekvenser af nye lovforslag. • Alle ministerier mainstreamer centrale aktiviteter inden for deres kerneområder. • Alle ministerier mainstreamer hele eller dele af deres budget.

3.3.2 Værktøjskassen og eksempelsamlingen

Handlingsplanen specificerer endvidere, hvorfor det er nødvendigt at udvikle værktøjer og metoder. Det fremgår således, at de "skal sikre kønsmainstreamingprojektets fremdrift og implementeringen af mainstreamingstrategien"³.

For at nå dette mål er det ifølge Handlingsplanen ikke nok at udvikle værktøjerne og metoderne. De skal også "udbredes og gøres tilgængelige for andre dele af organisationen"⁴. Derfor skal der også knyttes organisationsudvikling til projektet, ved at "metoder, værktøjer og selve mainstreamingtankgangen indarbejdes i de generelle ledelsesværktøjer, som fx videndeling, kompetenceudvikling og aftalekontrakter"⁵.

Hvad angår **værktøjer og metoder**, står der i handlingsplanen, at de enkelte ministerier og deres enheder skal blive i stand til at arbejde med værktøjer til:

- At analysere og vurdere lovforslag for køns- og ligestillingskonsekvenser (i lighed med økonomiske og administrative konsekvenser, erhvervsmæssige konsekvenser og miljømæssige konsekvenser).
- At analysere og vurdere budgetter i forhold til køns- og ligestillingskonsekvenser.
- At analysere, vurdere og tilrettelægge andre typer af aktiviteter ud fra en køns- og ligestillingssynsvinkel, fx en sundhedskampagne, retningslinjer for erhvervslivets samfundsmæssige ansvar, vejledning til folkeskolerne osv.
- At generere kønsopdelt datamateriale og statistik samt gøre det tilgængeligt for medarbejdere i det daglige arbejde.
- At producere ny viden, dvs. at kunne analysere og bearbejde materiale og data ud fra et køns- og ligestillingsperspektiv. Uanset arbejdsfeltets eller opgavens art (budgetvurdering, lovvurdering eller kampagne) er det et centralt værktøj for mainstreamingarbejdet, at de involverede medarbejdere og ledere er i stand til at vurdere, hvornår det er relevant at inddrage en kønsvinkel og få analyseret og fremstillet det pågældende materiale objektivt og professionelt.

³ Handlingsplanen 2002-2006, p.8

⁴ Handlingsplanen 2002-2006, p.8

⁵ Handlingsplanen 2002-2006, p.8

I forhold til handlingsplanens målsætning om **organisationsudvikling** skal de enkelte ministerier og deres enheder ved udgangen af 2006, ifølge handlingsplanen, være i stand til:

- At beskrive, hvor ansvaret for mainstreaminginitiativer er ledelsesmæssigt forankret.
- At arbejde på at opbygge intern kompetence i køns- og ligestillingsarbejdet inden for deres forskellige fag- og kompetenceområder. Det kan ske i forbindelse med nyrekruttering eller ved efter- og videreuddannelse.
- At integrere aftaler om projekter og initiativer på mainstreaming i resultatkontrakter, fx for enheder, styrelser, ledere, herunder at beskrive brug af ressourcer til mainstreaminginitiativer i form af økonomi og personale.
- At formidle viden og erfaring om resultater, internt i organisationen og eksternt til andre organisationer.

I overensstemmelse med målsætningerne om generel kompetenceopbygning i ministerierne, vedtog styregruppen i november 2004 en "Plan for kompetenceopbygning på køn og kønsmainstreaming i ministerierne". Denne plan beskriver fem forskellige modeller for kompetenceopbygning:

1. Workshops om strategi og planer
2. Arbejdsgruppemodel
3. "Train the trainers"
4. Kønsmainstreaming og mangfoldighed
5. Workshop om konkrete projekter

I forbindelse med styregruppemøde den 20. juni 2005 blev ministeriernes valg af modeller gennemgået. Heraf fremgår det, at fire ministerier havde valgt model 2, to ministerier havde valgt model 4, og yderligere to ministerier model 5. De øvrige styregruppemedlemmer, der deltog ved mødet, havde enten valgt kombinationer af de opstillede modeller, eller en decentral tilgang, hvor ansvaret for kompetenceopbygningen lægges ud til ministeriets institutioner. Et enkelt af de deltagende ministerier havde endnu ikke lagt sig fast på en model for kompetenceopbygning.

Hvorvidt og hvordan det for øvrigt er lykkedes at leve op til målsætningerne om organisatorisk forankring i de enkelte ministerier, vender vi tilbage til i kapitel 5, der mere detaljeret gennemgår målopfyldelsen i de enkelte ministerier. Dog vil det være relevant allerede nu at præsentere ministeriernes vurdering af kønsmainstreamingprojektet som sådan, handlingsplanen og målsætningerne heri, for at give et indledende indblik i de betragtninger, ministerierne har gjort sig i relation til projektet.

3.4 Ministeriernes vurderinger af projektet

Som indledning til den videre evalueringsrapport præsenterer vi i det følgende ministeriernes vurderinger af selve kønsmainstreamingprojektet, af projektets handlingsplan og dertil hørende målsætninger samt af de værktøjer og metoder, som er udviklet i løbet af projektets første fem år. Afslutningsvis kommer vi desuden ind på ministeriernes vurderinger vedrørende projektets fremtid, herunder om de mener, at der fremover er behov for et kønsmainstreamingprojekt.

3.4.1 *Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt*

Ministerierne er overvejende enige om, at kønsmainstreamingprojektet i sin helhed har været værdifuldt for deres eget arbejde med kønsmainstreaming. Det skyldes dels, at kønsmainstreamingprojektet er med til at sætte fokus på arbejdet med kønsmainstreaming, og dels at det medvirker til at fastholde dette fokus i en ellers travl hverdag. Endvidere har projektet været med til at skabe fremdrift i eget ministerium, så de enkelte nøglepersoner i ministeriet kan pege på projektet og handlingsplanen og sige, at "det her skal vi!"

Det er vurderingen fra de fleste ministerier, at der er skabt (langt) mere fremdrift i det enkelte ministeriums arbejde med kønsmainstreaming, end hvad der ville have været muligt uden et kønsmainstreamingprojekt. Det skyldes først og fremmest, at projektet er med til at skabe opmærksomhed omkring kønsmainstreaming og ministeriernes lovmæssige forpligtelser i denne forbindelse. Et medlem af styregruppen beskriver det således:

"Kønsmainstreamingprojektet har skabt momentum ... Selve det at sætte det på dagsordenen, være med til at gøre det synligt – det betyder virkelig noget."

I enkelte ministerier vurderer man dog anderledes. Enten fordi man mener, at arbejdet med kønsmainstreaming var så godt i gang i ministeriet, allerede inden kønsmainstreamingprojektet blev iværksat, at projektet i sig selv ikke har haft den store effekt på det interne arbejde med kønsmainstreaming. Eller også fordi man mener, at de kønsmæssige perspektiver allerede indgår naturligt i ministeriets opgavevaretagelse.

Desuden er der en mindre gruppe af ministerier, hvor arbejdet med kønsmainstreaming af forskellige årsager ikke er nået særligt langt, og hvor det derfor – indtil videre – kan være svært at se værdien og effekten af kønsmainstreamingprojektet på ministeriets eget arbejde med kønsmainstreaming. De berører her en central udfordring for projektet i sin helhed og kønsmainstreamingarbejdet i særdeleshed, nemlig forståelse for relevansen af at arbejde med kønsmainstreaming. Dette skyldes flere forhold, som er specificeret i boksen nedenfor.

Boks 1: Udfordringer for forståelse af relevansen af kønsmainstreaming

For det første gælder det grundlæggende faktum, at kønsmainstreaming ikke er noget særligt selvforklarende begreb – der skal tværtimod knyttes en hel del ord på, for at kunne forklare, hvad det egentlig går ud på. Og selv når det er sket, er der mange af de interviewede, der har oplevet, at det først er når der bliver givet eksempler på kønsmainstreaming, at det går op for tilhørerne, hvad det rent faktisk handler om. Det medfører, at der ligger en ikke uvæsentlig **formidlingsopgave** for de involverede i kønsmainstreamingprojektet, når de skal bære arbejdet videre i egen organisation.

For det andet er der mange, der – når de har fået forklaret begrebet – har svært ved at se relevansen af kønsmainstreaming i forhold til deres eget arbejde. De kan ganske simpelt ikke se, at eksempelvis ministeriets lovforslag kan have ligestillingsmæssige konsekvenser. I nogle tilfælde er dette selvfølgelig også ganske rigtigt, men i andre tilfælde kan det også sagtens skyldes, at de pågældende medarbejdere simpelthen mangler de nødvendige kompetencer til at kunne se de ligestillingsmæssige perspektiver af deres eget arbejde. Her handler det altså først og fremmest om manglende **kompetencer**.

Som et tredje, men ikke uvæsentligt punkt, er der også nogle af de interviewede, der giver udtryk for, at selv om man har overkommet disse to første udfordringer, og altså både forstår hvad kønsmainstreaming går ud på, og kan se, hvornår det kan være relevant, så mangler de ofte svar på spørgsmålet "og hvad skal vi så bruge det til"? Det vil sige, at de har svært ved at se, hvordan resultaterne af kønsmainstreamingarbejdet kan bruges og give værdi til ministeriets arbejde, blandt andet fordi de er i tvivl om, hvorvidt man faktisk vil være villig og i stand til at handle på de oplysninger, som kønsmainstreamingen bidrager med. Dette aspekt handler altså meget om **nytteværdien** af at kønsmainstreame.

Alle disse tre aspekter har før eller siden været til stede i samtlige ministerier. Der kan ses væsentlige forskelle på, hvor langt man er nået i diskussionen og bearbejdelsen af disse aspekter – både hos de enkelte projektansvarlige og blandt medarbejdere og ledelse i ministerierne bredt set. Som det også vil fremgå af den videre rapport, er det Rambøll Managements analyse, at jo længere man er nået i denne erkendelsesproces, jo længere er man som regel også nået i arbejdet med kønsmainstreaming i det enkelte ministerium.

De fleste ministerier vurderer, at kønsmainstreamingprojektet samlet set har haft en vis nytteværdi for deres eget arbejde med kønsmainstreaming. En kontaktperson opsummerer projektets effekt på ministeriets arbejde sådan:

"Den varige effekt, og det tror jeg bliver stående, er, at arbejdet med ligestilling ikke kun vedrører ministeriets egen personalepolitik. Det tror jeg er slået fast. Ligestilling har også noget at gøre med, hvad vi gør over for vores brugere – kerneopgaven."

Ser man på ministeriernes svar i det spørgeskema, som i forbindelse med projektet er sendt ud til dem, så svarer 17 af 19 ministerier, at projektet "ja, i høj grad" (6 svar) eller "ja, i nogen grad" (11 svar) har været værdifuldt for ministeriets evne til at leve op til de lovmæssige forpligtelser til at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. De resterende to ministerier svarer "nej, i mindre grad" til samme spørgsmål.

Flertallet af de interviewede vurderer også, i forlængelse af ovenstående, at der er behov for et kønsmainstreamingprojekt fremover. Men flere peger på, at det vil være ønskværdigt, at man fremover sætter fokus på at sikre, at kønsmainstreamingen integreres i det daglige arbejde i det enkelte ministerium, frem for at være knyttet til de enkelte projekter omkring kønsmainstreaming, som det enkelte ministerium har gennemført som led i handlingsplanen 2002-2006. De interviewpersoner, der er skeptiske over for, om kønsmainstreamingprojektet skal fortsætte, er således de samme, som er særligt kritiske over for (det nuværende) projekts relevans for arbejdet i deres eget ministerium.

De fleste af de interviewede er altså enige om, at det vil være vigtigt at fastholde fokuset på kønsmainstreaming fremover, igennem et tværministerielt kønsmainstreamingprojekt, for at fastholde effekten af kønsmainstreamingprojektet. De færreste af de interviewede mener endvidere, at deres eget ministerium er "flyveklart" i forhold til at kønsmainstreame, og fra nu af selv kan sikre forankringen og udviklingen af kønsmainstreamingarbejdet i egen organisation. Dette vender vi tilbage til i kapitel 4 om ledelse af og samarbejdet i projektet.

Der er enkelte ministerier, der foretrækker, at man ved en eventuel videreførelse af projektet lægger op til en bredere tilgang til mainstreamingbegrebet, end den rent kønsmæssige dimension. Disse interviewpersoner mener det kan være hensigtsmæssigt at tænke projektet ind i en bredere mangfoldighedsstrategi, hvor man også mainstreamer i forhold til etnicitet, og eventuelt alder, handicap, uddannelsesniveau osv., fordi disse aspekter kan være lige så relevante at mainstreame på, som på køn. Samtidig vurderer disse interviewpersoner, at en bredere mangfoldighedstilgang kan være med til at skabe større opbakning omkring projektet, fordi man bevæger sig væk fra en "traditionel" opfattelse af ligestilling som noget, der udelukkende har med køn at gøre.

Modsat er der ministerier, der er kritiske over for en udvidelse af mainstreamingbegrebet. De frygter dels, at arbejdet med mainstreaming vil blive alt for omfattende, hvis man skal mainstreame i forhold til så mange variable, og at det vil gøre det endnu vanskeligere at skabe momentum for køns-mainstreamingarbejdet i ministerierne. Og dels peger de på, at det vil være fornuftigt at have køns-mainstreamingen godt indarbejdet og "inde under huden" i ministerierne, inden man udvider begrebet. En af interviewpersonerne formulerer det således:

"Jeg synes, at det virker lidt mærkeligt, at man ønsker at inkludere en række andre kriterier, før man er blevet rigtig god på kønsområdet. Jeg synes, at det er mere fornuftigt, at man starter ét sted og bliver dygtige der. Så kan man jo tage de andre dimensioner ind efterhånden."

Skal man opsummere holdningerne til en videreførelse af køns-mainstreamingprojektet, så kan man sige, at flertallet vurderer, at der er behov for et sådant projekt fremover. Samtidig er der dog også bred enighed om, at der fremover bør sættes større fokus på *implementeringen* af køns-mainstreaming i det enkelte ministeriums daglige arbejde, hvis en videreførelse af projektet skal give værdi.

3.4.2 *Handlingsplanen og målsætningerne*

Når det gælder ministeriernes vurderinger af køns-mainstreamingprojektets handlingsplan og de tilhørende målsætninger, så er det ret besat de færreste af de interviewede, der – på stående fod – har et indgående kendskab til handlingsplanen og dens målsætninger. De ved ganske vist, at den findes, og at den specificerer nogle delmål for projektet, men hvad det præcist medfører af forpligtelser for de enkelte ministerier, er det de færreste af de interviewede, der har et klart billede af.

Blandt de bemærkninger, som interviewpersonerne har til de *overordnede* målsætninger for perioden 2002-2006 kan dog nævnes, at de opleves som "meget luftige", "meget brede", "svære at måle på" og "ikke så konkrete". Flere peger på, at det kan være svært at undgå, når man skal formulere målsætninger, som dækker så forskellige myndigheder.

Enkelte vurderer også, at de overordnede målsætninger er meget ambitiøse og derfor mindre realistiske. Flere af disse interviewpersoner mener dog også, at det kan være hensigtsmæssigt at opstille en ambitiøs målsætning for at have ambitioner på projektets vegne.

I forhold til de (årlige) *delmålsætninger* for projektet er der ligeledes delte meninger. Nogle mener, at de har været realistiske og samtidig konkrete nok til, at ministerierne har været nødt til at agere i forhold til dem. Andre mener, at der har været opstillet for mange delmål på for mange områder,

hvorfor det er urealistisk, at alle ministerier kan gennemføre initiativer på alle områderne.

En gennemgående betragtning blandt ministerierne er til gengæld, at det *ikke er nok* at gennemføre enkelte projekter i hvert ministerium inden for hvert enkelt af kønsmainstreamingprojektets delmål, for at sikre en reel forankring i ministeriets daglige arbejde. Heri ligger implicit en kritik af sammenhængen mellem handlingsplanens overordnede mål og de enkelte delmål, da man altså vurderer, at man godt kan overholde handlingsplanens delmål, uden at det følger naturligt deraf, at man også kan leve op til de overordnede målsætninger om, at køns- og ligestillingsperspektivet skal "indgå naturligt og integreret i centrale dele af ministeriets kerneopgaver", og at ministerierne i deres arbejde skal "være i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer i samfundet inden for deres eget ressortområde". Der skal altså mere og andet til end enkeltstående "projekter" inden for kønsmainstreaming til, for at skabe reel forankring af kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium.

3.4.3 Eksempelsamlingen og værktøjskassen

Når det gælder de redskaber og metoder, som er udviklet som en del af kønsmainstreamingprojektet, er det gennemgående indtryk fra interviewene i ministerierne, at de er meget glade for både eksempelsamlingen og værktøjskassen, som er udarbejdet i løbet af projektet og som er tilgængelige for alle på projektets hjemmeside.

Flere af de interviewede peger på, at de særligt i starten af projektet havde svært ved at se, hvordan de skulle gribe arbejdet med kønsmainstreaming af ministeriets kerneopgaver an. Dels var det svært at forstå og formidle, hvad det egentlig handlede om, og hvad det betød for ministeriets opgaver, og dels var det også svært at se, hvordan det skulle kunne lade sig gøre i praksis. En af de interviewede forklarer det sådan:

"Det, at værktøjerne er der, fjerner den undskyldning, at man kan sige 'ja-men, vi ved ikke, hvordan man gør'... De er vigtige for at få mainstreaming ind under huden."

Med de udviklede værktøjer og eksempelsamlingen er det derfor både blevet lettere at sætte ord på, hvad kønsmainstreaming handler om (ved hjælp af eksempelsamlingen), og hvordan man skal gå frem for at implementere det i det daglige arbejde (ved hjælp af værktøjerne). Mange af de interviewede ser derfor kønsmainstreamingprojektets værktøjer som en god hjælp for deres eget arbejde med kønsmainstreaming. Værktøjerne opleves som "nemme" at gå til og anvendelige i forhold til det område, de er udviklet til. En af de interviewede uddyber det sådan:

"Jeg synes, at værktøjerne er rigtig gode. Det er bare at gå frem skridt for skridt. De er meget pædagogiske".

Særligt tjeklisten for ligestillingsvurdering af lovforslag får mange anerkendende ord med på vejen, og den synes også at være det redskab, der i dag er mest kendt og brugt i ministerierne. Dette bekræftes af svarene i spørgeskemaet, hvor i alt 14 ministerier svarer "ja, i høj grad" (7 svar) eller "ja, i nogen grad" (7 svar) til spørgsmålet om, hvorvidt de finder de udarbejdede værktøjer til kønsmainstreaming af lovforslag anvendelige i det daglige arbejde. Tre ministerier svarer "ved ikke" til dette, mens de resterende to svarer "nej, i mindre grad".

I spørgeskemabesvarelserne er ministerierne meget positive over for anvendeligheden af værktøjerne til kønsmainstreaming af lovforslag. Lidt færre ministerier finder værktøjerne til kønsmainstreaming af ressourcer, kampagner og data anvendelige i det daglige arbejde. Der er tale om 10-11 ministerier, der på de tre områder svarer "ja, i høj grad" eller "ja, i nogen grad" til anvendeligheden af værktøjerne. Fire-fem ministerier svarer "ved ikke" på spørgsmålet.

I interviewene uddyber flere ministerier disse svar med, at deres kendskab til redskaberne på ressource-, kampagne- og dataområderne er mindre end på lovområdet. Dette skyldes enten, at de ikke har kønsmainstreamet aktiviteter på de pågældende områder, eller at værktøjerne endnu ikke var udviklet, da de (i overensstemmelse med delmålene for kønsmainstreamingprojektet) i sin tid gennemførte deres projekter på området.

Her skal det særligt nævnes, at flere af de interviewede peger på, at de endnu ikke har arbejdet med kønsmainstreaming af ressourcer, men at det er på dagsordenen for efteråret 2006, i overensstemmelse med delmålene i handlingsplanen.

I interviewene peger flere dog også på, at det ikke er nok at have værktøjerne til rådighed, fordi det afgørende er, at man forstår den tankegang, der ligger bag mainstreamingprincippet. Som en af de interviewede formulerer det:

"Værktøjerne er absolut nyttige og brugbare. Man bliver ikke ekspert i kønsmainstreaming af at have værktøjerne, men uden dem ville det være meget svært."

Denne udtalelse understreger, at selv om det er vigtigt at udvikle disse værktøjer til kønsmainstreaming, så ligger der stadig et stort arbejde i at implementere selve kønsmainstreamingstrategien og tage de enkelte værktøjer i brug i det enkelte ministeriums daglige arbejde. Dette vender vi tilbage til senere i rapporten.

4. Forankring og ledelse af kønsmainstreamingprojektet

I dette kapitel ser vi nærmere på to væsentlige aspekter af kønsmainstreamingprojektet, der samtidig har stor indflydelse på hinanden. Det drejer sig om forankringen og ledelsen af kønsmainstreamingprojektet.

Først beskriver vi, hvordan kønsmainstreamingprojektet er forankret i det enkelte ministerium, herunder hvor i organisationen styregruppemedlemmerne kommer fra, og hvad det har af betydning for forankringen af projektet i egen organisation. Dernæst ser vi nærmere på styregruppemedlemmernes rolle som leder af projektet og betydningen af det ledelsesmæssige fokus, projektet har haft i det enkelte ministerium. Endelig ser vi på, hvordan ledelsen af kønsmainstreamingprojektet, som jo er forankret hos styregruppen, har fungeret.

4.1 Forankringen af kønsmainstreamingprojektet i det enkelte ministerium

Indledningsvis er det væsentligt at slå fast, at de 19 ministerier grundlæggende er meget forskelligt organiserede, alt efter karakteren af ministeriernes ressource, departementernes størrelse og arbejdsdelingen mellem departement og tilhørende institutioner. Det medfører, at de enkelte ministerier har valgt at forankre kønsmainstreamingprojektet og deres eget arbejde med kønsmainstreaming meget forskelligt.

Fælles for ministerierne er, at deres eget arbejde med kønsmainstreaming i ministeriet som hovedregel er blevet forankret i den afdeling, som ministeriets styregruppemedlem tilhører. Dette medfører, at valget af styregruppemedlem i de fleste ministerier har fået stor betydning for, hvordan man har organiseret ministeriets eget arbejde med kønsmainstreaming.

14 ministerier har således udpeget personalechefer til styregruppen, og dermed forankret kønsmainstreamingprojektet i en personaleenhed eller en sekretariatsfunktion. I de øvrige fem ministerier har man udpeget styregruppemedlemmer fra et politisk og/eller juridisk kontor eller afdeling og dermed forankret ministeriets eget arbejde med kønsmainstreaming her.

4.1.1 *Forankring i personaleenheden*

Adspurgt om, hvorfor man har valgt at forankre kønsmainstreamingprojektet i personaleenheden, er der særligt to begrundelser, som ministerierne synes at henvise til som grundlag for dette valg.

På den ene side er der flere ministerier der oplyser, at en forankring i personaleafdelingen er valgt, fordi det traditionelt er her ministeriets ligestillingsarbejde er forankret. Man har således vurderet, at kønsmainstreaming var nært beslægtet med det traditionelle ligestillingsarbejde i forhold til rekruttering, karriereudvikling osv., og at det derfor var naturligt at forankre kønsmainstreamingarbejdet i samme afdeling.

På den anden side er der en række ministerier, der har valgt denne forankring, fordi personaleenheden, givet ministeriets organisering, er den mest tværgående enhed i organisationen. De har derfor vurderet, at for at kunne sikre en tværgående forankring af arbejdet med kønsmainstreaming, ville

det være mest naturligt at forankre projektet her. Et styregruppemedlem siger:

"At vi har forankret det i personalekontoret har også at gøre med, at hvis det skal være tværgående – virkelig mainstreames – bør det placeres her."

4.1.2 Forankring i et fagkontor

De ministerier, der har valgt at forankre kønsmainstreamingarbejdet i et fagkontor, begrundet det blandt andet med, at det er nødvendigt med en forankring tættere på de enheder, der faktisk udfører ministeriets kerneopgaver, hvis man skal være i stand til at indtænke kønsmainstreaming i disse kerneopgaver.

Andre ministerier begrundet denne forankring med, at de på deres ressource betragter ligestillingsvurdering af lovforslag som en væsentlig kønsmainstreamingopgave, hvorfor de har fundet det naturligt at forankre indsatsen i et politisk og/eller juridisk kontor. Hvis man holder denne udtalelse op imod ministeriernes svar i spørgeskemaet, fremgår det også, at fire ud af disse fem ministerier oplyser, at de "i høj grad" er i stand til at kønsmainstreame lovforslag.

4.1.3 Fordele og ulemper

En ulempe for de ministerier, der har valgt at forankre kønsmainstreamingarbejdet i personaleenheden, kan se ud til at være, at de vil have en særlig udfordring i at formidle og sikre forankringen af kønsmainstreamingarbejdet i ministeriets kerneopgaver. Der kan også ses eksempler på, at en sådan organisering medfører en tendens til, at man fastholder et traditionelt syn på ligestillingsarbejdet som noget, der alene handler om rekruttering og karriereudvikling. Et medlem af kontaktpersongruppen fortæller eksempelvis:

"Mange tror, at kønsmainstreaming er ligestilling, hvorfor det hører til i personalepolitikken. Men det har vi gjort meget ud af at fortælle, at det ikke er. Kønsmainstreaming handler om meget mere."

Modsat vil personaleenhederne ofte have mange kontaktflader til resten af organisationen, som de kan trække på, når de skal formidle projektet videre. Endvidere kan det anføres, at der i det videre arbejde med kønsmainstreaming kan være et stort behov for at fokusere på kompetenceudvikling af medarbejdere i forhold til kønsmainstreaming, hvorfor personaleafdelingen kan blive en endnu mere relevant samarbejdspartner for kønsmainstreamingprojektet.

Fordelen ved at forankre kønsmainstreamingindsatsen i et politisk/juridisk kontor er modsat, at man derved sikrer en direkte forankring i tilknytning til ministeriets kerneopgaver. En ulempe kan til gengæld være, at det kan blive sværere at sikre en bred formidling af kønsmainstreamingarbejdet, eksempelvis også over for budgetansvarlige og informationsmedarbejdere, hvis projektet er centreret omkring et lovkontor. Dog findes der også i nogle ministerier fagkontorer med tværgående ansvar, hvor dette ikke behøver at være et problem.

Det bør endvidere nævnes, at et enkelt ministerium har prøvet at have kønsmainstreamingprojektet forankret flere forskellige steder i organisationen. Her vurderer man, at man svækkede kønsmainstreamingarbejdet i ministeriet, da man flyttede det fra et kontor, der beskæftigede sig med kerne- og udviklingsopgaver, til personalekontoret.

Konklusionen er derfor, at det er svært at anbefale én optimal forankring af kønsmainstreamingprojektet i ministerierne, givet deres meget forskellige organisering. Dog kan man pege på nogle opmærksomhedspunkter, som det enkelte ministerium bør have sig for øje, alt efter hvilken forankring det har valgt. Ministerierne skal således være opmærksomme på, at kønsmainstreaming sigter bredt på ministeriernes aktiviteter, herunder deres kerneopgaver. Det er derfor centralt, at de pågældende tovholdere i ministerierne gør en indsats for at brede kønsmainstreamingarbejdet ud i organisationen. Uanset hvor man forankrer projektet, vil det derfor være vigtigt at sikre, at medarbejdere fra alle relevante afdelinger eller kontorer involveres i kønsmainstreamingarbejdet, for at sikre en bred forankring der, hvor kønsmainstreamingarbejdet skal udføres.

Hvordan ministerierne yderligere har organiseret deres interne arbejde med kønsmainstreaming samt resultaterne af deres kønsmainstreamingarbejde, vender vi tilbage til i kapitel 5. I de følgende afsnit ser vi til gengæld nærmere på, hvordan ledelsen af projektet har fungeret, både på ministerielt niveau og i kønsmainstreamingprojektet som helhed.

4.2 Ledelsen af projektet i ministerierne

Indledningsvis kan det være værd at nævne, at kønsmainstreamingprojektet har været tænkt således, at styregruppemedlemmet har to overordnede funktioner i projektet. På den ene side har styregruppemedlemmet en funktion i forhold til at skulle deltage i styregruppearbejdet, hvor man i fællesskab har truffet beslutninger om gennemførelse af initiativer og projekter i overensstemmelse med handlingsplanen. Man kan derfor med en vis berettigelse sige, at styregruppemedlemmerne har et kollektivt ansvar for projektet. På den anden side har styregruppemedlemmet en overordnet funktion i forhold til at sikre projektets forankring og fremdrift i eget ministerium, og har derved også haft et individuelt ansvar for projektet.

En forudsætning for en succesfuld gennemførelse af kønsmainstreamingprojektet i det enkelte ministerium beror blandt andet på, om styregruppemedlemmet har påtaget sig rollen som leder af projektet i eget ministerium, og om vedkommende har haft de rette betingelser for det. Med andre ord om styregruppemedlemmet har haft tilstrækkelig ledelsesmæssig gennemslagskraft til at skabe interesse for projektet, og sikre opbakning fra egen ledelse til at gennemføre projektets mål og delmål.

4.2.1 *Udpegning af en topchef til styregruppen*

Ligestillingsafdelingen har fra projektets start haft stort fokus på, at det er vigtigt for projektets bæredygtighed og fremdrift, at medlemmerne af styregruppen har været udpeget på topchefniveau.

Ræsonnementet bag er for det første, at ledelsesmæssigt fokus – eller mangel på samme – har stor betydning for, hvordan håndteringen af kønsmainstreamingprojektet forplanter sig ned i organisationen. Stort engagement fra ledelsens side sender et utvetydigt signal til medarbejderne om, at arbejdet med kønsmainstreaming har værdi. Dette er særligt udtalt i centraladministrationens departementer, som traditionelt er meget hierarkisk opbygget. For det andet bygger hele kønsmainstreamingprojektet på styregruppen som den styrende og ledende faktor i projektet for at sikre et bredt ejerskab i hele centraladministrationen.

Centraladministrationens departementschefer er derfor også hver især blevet bedt om at pege på en topchef i deres organisation til at være medlem af

styregruppen. I den forbindelse har Ligestillingsafdelingen udtrykkeligt opfordret ministerierne til at udpege en topchef, der arbejder inden for ministeriets kerneopgaver.

I overensstemmelse med ræsonnementet for udvælgelse af styregruppemedlemmerne viser spørgeskemaundersøgelsen, at der er sammenhæng mellem på den ene side; om ministerierne har opbygget kapacitet og metoder til systematisk at konsekvensvurdere initiativer i forhold til køn og ligestilling, og på den anden side; i hvor høj grad ministerierne har haft ledelsesmæssigt fokus på projektet og har drøftet det på topledelses- eller koncernniveau. De ministerier, der overordnet mener, at de er gode til at kønsmainstreame, er i meget stort omfang sammenfaldende med de ministerier, som mener, at de "i høj grad" har haft ledelsesmæssigt fokus på projektet.

Det forhold, at der er udnævnt en topchef som styregruppemedlem betyder dog ikke, at styregruppemedlemmerne ikke er stillet over for en række udfordringer med hensyn til at sikre et internt ledelsesmæssigt fokus på projektet. Et styregruppemedlem udtaler eksempelvis:

"Når jeg skal fortælle mine chefer om det [kønsmainstreaming], kan de også blive lidt tomme i blikket, og man falder let tilbage til den traditionelle ligestillingsforståelse."

Udtalelsen understreger, at der fortsat ligger en stor formidlingsmæssig opgave i kønsmainstreamingprojektet alene af den grund, at ordet kønsmainstreaming ikke er selvforklarende og dækker over et begreb, der som udgangspunkt bedst forklares ved at give konkrete eksempler på, hvad det drejer sig om i praksis. Men styregruppemedlemmerne er også oppe imod andre udfordringer – blandt andet det forhold, at man i mange ministerier har svært ved at se relevansen og nytten af kønsmainstreaming i forhold til eget ressortområde, og at man har svært ved at se, hvordan kønsmainstreaming kan være relevant for ministeriets kerneopgaver. Dette har vi også tidligere berørt i afsnit 3.4.1.

Endvidere kan man pege på, at arbejdet med kønsligestilling af forskellige grunde ofte ikke anses for prestigefyldt arbejde i centraladministrationen. Dette hænger måske sammen med ligestillingsproblematikkens sammenkædning med 70'ernes kvindekamp. I dette ligger nok også en holdning om, at ligestillingsarbejde og kønsmainstreaming handler meget om "dem" versus "os", og derfor opleves som en konfliktsøgende dagsorden.

En udfordring, der er beslægtet med den manglende prestige, er den manglende politiske bevågenhed på kønsmainstreamingarbejdet. Dette kommer hovedsageligt til udtryk, når opgaverne skal prioriteres i en meget tidspresset hverdag i et departement. Det betyder, at arbejdet med kønsmainstreaming ofte vælges fra, når andre vigtige opgaver med mere politisk bevågenhed skal løses.

4.2.2 *Den hierarkiske forankring og politisk bevågenhed*

I forhold til at sikre kønsmainstreamingprojektets ledelsesmæssige forankring og fokus i ministerierne, er det oplagt at vurdere, hvorvidt den nuværende hierarkiske forankring af styregruppens medlemmer er den mest hensigtsmæssige.

Som det fremgår ovenfor, er arbejdet med kønsmainstreaming allerede i skarp konkurrence med andre højt prioriterede opgaver i departementerne.

Der er ingen tvivl om, at en højere forankring, der bunder i solid viden om betydningen af kønsmainstreaming hos departementscheferne koblet med øget politisk bevågenhed, vil øge projektets ledelsesmæssige fokus og dermed kønsmainstreamingens fremdrift i ministerierne.

En højere forankring er imidlertid ikke uden problemer. Forankres styregruppen hos departementscheferne vil det formentlig betyde, at styregruppemedlemmerne kun i meget begrænset omfang vil møde op til styregruppemøderne, netop på grund af andre højere prioriterede opgaver. Det vil være et problem i forhold til styregruppens funktion som ansvarlig for projektets gennemførelse. For at kunne lykkes med en højere forankring vil det derfor være en forudsætning, at kønsmainstreaming har betydeligt mere politisk fokus, end det er tilfældet i dag.

Vores evaluering viser, at der er en vis ambivalens fra ministeriernes side i forhold til at vurdere på hvilket hierarkisk niveau, det er mest hensigtsmæssigt at forankre styregruppens medlemmer. På den ene side ønsker ministerierne, at forankringen af styregruppen sker så højt som muligt i hierarkiet. På den anden side er de udmærket klar over, at det ikke er realistisk at kræve departementschefernes tilstedeværelse, set i forhold til den politiske fokus, kønsmainstreaming i øvrigt har. Som et styregruppemedlem udtrykker det:

"Hvis man for alvor vil rykke på det her område, skal man have ministeriernes topchefer på banen. Det er ikke ret realistisk, men det er nødvendigt, hvis man for alvor skal flytte på noget."

Den udtrykte ambivalens underbygges i øvrigt af, at flere ministerier, selv med den nuværende sammensætning af styregruppen, udtrykker utilfredshed med, at Ligestillingsafdelingen har holdt fast på, at styregruppemedlemmet som minimum skal være kontorchef for at kunne deltage i møderne i styregruppen. Systemet opfattes som bureaukratisk og stift, når det ikke er velanset at lade en anden, eksempelvis kontaktgruppemedlemmet, deltage i mødet, såfremt styregruppemedlemmet selv er forhindret. Dette har dog været en bevist strategi fra Ligestillingsafdelingens side, da man frygtede, at den ledelsesmæssige forankring af styregruppen ville blive alt for udvandet, hvis man lod kontaktpersonerne deltage som stedfortræder på møderne. Desuden har Ligestillingsafdelingen med tiden blødt op på denne holdning, således at det nu accepteres, at der sendes en stedfortræder – forudsat at denne stedfortræder er en chefkollega fra sammen ministerium.

Flere ministerier peger endvidere på, at en højere forankring af styregruppen ikke nødvendigvis medfører, at projektet får en øget politisk profilering. Den politiske profilering anser de for utrolig vigtig, hvis det ledelsesmæssige fokus skal øges. I den forbindelse peger flere ministerier på, at det ville fremme kønsmainstreamingprojektet, såfremt Ligestillingsafdelingen gives et mere klart mandat. Heri ligger først og fremmest, at man fra politisk hold gør sig klart, hvad man vil med kønsmainstreaming og at man agter at handle i forhold til den viden, man opnår. I realiteten handler det også om, at man formaliserer den rolle som Ligestillingsafdelingen reelt varetager i dag, som pådriver og tovholder i projektet, samtidig som de også er en vigtig faglig ressource.

I forlængelse af dette foreslår et medlem af kontaktpersongruppen, at arbejdet med kønsmainstreaming i det enkelte ministerium knyttes op til udarbejdelsen af en ligestillingspolitik for hele ministeriets ressort, som også den øverste politiske ledelse har godkendt. Dermed vil man være bedre i stand til at se, hvad ministeriets prioriteringer på ligestillingsområdet er.

Enkelte ministeriet har nævnt, at en måde at sikre større politisk opmærksomhed omkring kønsmainstreamingarbejdet kunne være ved at kræve, at der altid foretages en egentlig ligestillingsvurdering af lovforslagene, og at ministerierne ikke alene er forpligtede til at foretage en relevanstest. Undervejs i kønsmainstreamingprojektet har der endvidere været en række drøftelser af dette, både i styregruppen og i den arbejdsgruppe, der har været nedsat til at udvikle værktøjer til ligestillingsvurdering af lovforslag. Diskussionerne har særligt gået på, hvorvidt det skulle være obligatorisk at vurdere de ligestillingsmæssige konsekvenser i forbindelse med fremsættelse af alle lovforslag, sådan som det i sin tid blev indført vedrørende vurderingen af de miljømæssige konsekvenser⁶. Der har været uenighed blandt de involverede om, hvorvidt dette vil være den rigtige fremgangsmåde, og uenigheden bunder hovedsagligt i de erfaringer, man tidligere har gjort i forbindelse med indførelsen af den miljømæssige konsekvensvurdering samt i en generel frygt for udvanding af de eksisterende konsekvensvurderinger.

Disse diskussioner er endt med en løsning, hvor man først gennemføre en relevanstest, hvor det vurderes, om det enkelte lovforslag forventes at have ligestillingsmæssige konsekvenser. Den egentlige ligestillingsvurdering foretages kun, hvis relevanstesten viser, at det vil være relevant at undersøge de ligestillingsmæssige konsekvenser nærmere.

Det er vores vurdering, at beslutningen om ikke at kræve, at lovbemærkningerne skal indeholde en ligestillingskonsekvensvurdering, berører en af kerneudfordringerne i forhold til kønsmainstreamingprojektets politiske opbakning og dermed ledelsesmæssige fokus. Vores evaluering viser således, at mange ministerier foretager den lovpligtige relevanstest, men når de efterfølgende vurderer, at lovforslaget reelt har ligestillingsmæssige konsekvenser, er de tilbageholdende med at skrive disse konsekvenser ind i lovbemærkningerne.

Det er vores vurdering, at dette blandt andet skyldes en form for "berøringsangst" i ministerierne for at tage stilling til de ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslagene. Vi vurderer, at denne "berøringsangst" skyldes, at de enkelte ministerier sjældent har taget eksplicit stilling til, hvordan ministeriet bør og vil handle i ligestillingsspørgsmål. Skal man eksempelvis trække et lovforslag, der er kønsmæssigt "skævt" tilbage, eller er det legitimt at notere, at man vurderer, at de andre positive effekter af lovforslaget vejer tungere end ligestillingshensynet? Ministerierne er således bekymrede for den signalværdi, der kan ligge i at fremstille et lovforslag, der vurderes at have negative konsekvenser for ligestillingen i samfundet. Som et medlem af styregruppen udtrykker det:

"Det er ligesom med de handicappede – ingen kan jo være imod at gøre noget for de handicappede."

Det er vores vurdering, at det i høj grad er fraværet af en eksplicit formuleret ligestillingspolitik i forhold til kerneopgaverne i størstedelen af ministerierne, der afføder denne berøringsangst. Havde ministerierne haft en ligestillingspolitik, ville det stå klarere for de enkelte embedsmænd, hvordan de skal agere og prioritere i forhold til de ligestillingsmæssige konsekvenser.

Sammenfattende vurderes det, at forankringen hos topchefer kun delvis er lykkedes, og at Ligestillingsafdelingens ønske om at forankre projektet hos topchefer i de enkelte ministerier er velbegrundet og hensigtsmæssigt for

⁶ Jf. Statsministeriets cirkulære af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag mv.

projektets fremdrift. Antagelsen om, at der er en sammenhæng mellem fremdriften i projektet og stort ledelsesmæssigt fokus, ses derfor at være rigtig, og det må på den baggrund konkluderes, at mere ledelsesmæssigt fokus på projektet fra styregruppemedlemmernes side vil fremme køns-mainstreamingprojektet.

En højere hierarkisk placering af styregruppens medlemmer i de enkelte ministerier, end det er tilfældet i dag, betyder ikke nødvendigvis, at det ledelsesmæssige fokus øges og dermed projektets fremdrift, hvorfor det vurderes, at det nuværende hierarkiske niveau for styregruppens medlemmer bør fastholdes. Mere nærliggende er det at konkludere, at det er en øget politisk bevågenhed, der er en forudsætning for at øge det ledelsesmæssige fokus på kønsmainstreamingprojektet i ministerierne.

4.3 Styregruppen som leder af projektet

Når man skal vurdere, hvordan ledelsen af selve kønsmainstreamingprojektet har fungeret, er det væsentligt at se nærmere på, hvordan styregruppen har fungeret som leder af projektet.

Ifølge handlingsplanen er styregruppen ansvarlig for helheden og bredden i projektet og kan komme med forslag til aktiviteter, der sikrer fremdriften i projektet. Handlingsplanen har desuden en gennemgående og overordnet målsætning om, at styregruppen skal kunne dokumentere planlagte og igangværende aktiviteter undervejs. Denne dokumentationsmålsætning besluttede styregruppen ret tidligt i forløbet at nedtone, idet styregruppens medlemmer mente, at ministerierne var ved at drukne i ligestillingsindberetninger, blandt andet fordi man allerede udarbejdede ligestillingsredegørelser. Desuden mente man, at indberetningerne tog tid fra udviklingsarbejdet i kønsmainstreamingprojektet, som man vurderede var vigtigst. I stedet for skriftlig afrapportering besluttede styregruppen at indrapportere de igangværende aktiviteter mundtligt i forbindelse med møder i styregruppen.

At udpege styregruppen som leder af projektet har været en meget bevidst handling fra Ligestillingsafdelingens side. Ved klart at udtrykke, at det er styregruppen, der har ansvaret for projektets gennemførelse, har Ligestillingsafdelingen bevidst forsøgt at skabe ejerskab hos styregruppens medlemmer.

Til trods for Ligestillingsafdelingens hensigt om at lade styregruppen have ansvaret for projektet, er det overvejende ministeriernes opfattelse, at det er Ligestillingsafdelingen, der leder projektet og har ansvaret for det. Et styregruppemedlem udtaler:

"Jeg ved ikke, om jeg oplever, at styregruppen har ledelsen af projektet. Jeg oplever nok mere, at det er Ligestillingsafdelingen, der har det. At sige at styregruppen har styringen, det er at skyde over mål..."

Der er en udbredt opfattelse af, at det at møde i styregruppen er lidt som at stå skoleret, og flere af ministerierne oplever, at de bliver afhørt i, hvor langt de er nået. Samtidig pågår der mellem nogle ministerier en intern konkurrence om, hvem der klarer sig bedst eller har udrettet mest.

Et ministerium kritiserer, at styregruppen ikke lægger op til et større tværgående samarbejde mellem Ligestillingsafdelingen, kontaktpersoner og styregruppen. Et andet ministerium vurderer, at styregruppen ikke opfattes som en samlet gruppe, der arbejder mod fælles mål, og at det i realiteten er Ligestillingsafdelingen, der indgår aftaler med styregruppen. En række mini-

sterier peger også på, at de synes, at det er bedst, at ledelsen af projektet er placeret hos Ligestillingsafdelingen, da de bedre kan være med til at sikre projektets fremdrift.

Det er vores vurdering, at en af årsagerne til, at styregruppen i realiteten ikke har fungeret som leder af projektet, kan være en utilsigtet konsekvens af styregruppens beslutning om at nedtone dokumentationskravet i handlingsplanen og i stedet afrapportere mundtligt på møderne. Det har betydet, at styregruppemøderne i højere grad har fået karakter af afrapporteringsmøder frem for udviklingsmøder.

En anden også meget væsentlig årsag er, at styregruppemedlemmerne reelt ikke selv har ønsket at påtage sig den styrende rolle. Kombineret med at ministerierne har haft svært ved at kunne se nytteværdien i projektet i forhold til eget ressort, har de ikke følt tilstrækkeligt ejerskab for projektet, og det har derfor ikke været muligt for Ligestillingsafdelingen at komme igennem med den oprindelige rollefordeling og overlade projektets styring helt til styregruppen.

Flere af de interviewede styregruppemedlemmer har dog også svært ved at se, hvordan styregruppen reelt skulle kunne fungere så meget anderledes, end den gør i dag. Dette begrundes de med, at når man har valgt at udpege personer til styregruppen på det niveau, som man har, så vil det i sagens natur ikke være disse personer, der i det daglige sidder og arbejder med kønsmainstreamingen i ministeriet. Derfor vil der nødvendigvis være en vis afstand til det "udførende" led i det enkelte ministerium, hvorved møderne meget let får karakter af en afrapportering.

Sammenfattende må det vurderes, at det ikke er lykkedes at overlade styringen af kønsmainstreamingprojektet til styregruppen. Til trods for at dette ikke er lykkedes, vurderer vi imidlertid ikke, at dette har haft en afgørende negativ betydning for projektets fremdrift og bæredygtighed, da Ligestillingsafdelingens meget vedholdende og aktive rolle har opvejet dette. Dette kommer vi meget nærmere ind på i det næste afsnit.

4.4 Samarbejdet mellem styregruppen, kontaktpersoner og Ligestillingsafdelingen

Samspelet mellem styregruppe, kontaktpersoner og Ligestillingsafdelingen har fra Ligestillingsafdelingens side oprindeligt været tænkt således, at mens styregruppen skulle have den overordnede ledelse af projektet, var det kontaktpersonernes rolle at sikre projektets faglige forankring og den daglige drift. En udpegnings af styregruppen på topchefniveau krævede, at der også blev tilknyttet et netværk af kontaktpersoner på det mere udførende niveau.

Evalueringen viser, at ministerierne overordnet har været glade for arbejdet i kontaktgruppen, men at man mange steder har haft en oplevelse af, at møderne i kontaktgruppen mest har fungeret som en slags formøde for styregruppen, og at nogle ministerier derfor har følt, at der reelt var tale om dobbeltarbejde. Enkelte ministerier har i den forbindelse nævnt, at kontaktpersonen ofte internt fungerer som pådriveren i forhold til styregruppemedlemmet. Et ministerium har blandt andet peget på, at det er meget væsentligt at give kontaktgruppen en selvstændig rolle, da det ellers nemt kan virke demotiverende for kontaktpersonen at deltage, hvis ministeriets styregruppemedlem ikke tager aktivt del i styregruppen.

Et ministerium bemærker, at samarbejdet ikke har haft karakter af at være tværfagligt. Kontaktgruppen er ikke blevet brugt til sparring eller som et

netværk af ressourcepersoner, hvor alle sidder med lignende udfordringer. Ministerier, der har haft behov for sparring, har i stedet valgt at henvende sig direkte til Ligestillingsafdelingen.

Det vurderes, at arbejdet i kontaktgruppen har været værdifuldt, men at det er meget væsentligt at sikre, at arbejdet i højere grad vedrører det konkrete operative niveau. Kontaktgruppen bør gives et mere selvstændigt fokus, og møderne bør i højere grad anvendes til konkret erfaringsudveksling (positiv såvel som negativ), hvilket kan forstærke gruppens følelse af netværk og generelt øge videndelingen ministerierne imellem. Det vil samtidig betyde, at gruppen i mindre grad vil opleves at have karakter af et formøde for styregruppen.

4.5 Ministeriernes samarbejde med Ligestillingsafdelingen

Ligestillingsafdelingens rolle i kønsmainstreamingprojektet er at agere sekretariat for projektet og de forskellige arbejdsgrupper, og sekretariatet har været primus motor for gennemførelsen af projektets mange forskellige dele.

Ligestillingsafdelingen har gennem hele projektet søgt at holde tæt kontakt til styregruppemedlemmer og kontaktpersoner, og de har samtidig løbende stået til rådighed for ministerierne for oplæg, råd og vejledning.

Generelt vurderer ministerierne, at samarbejdet med Ligestillingsafdelingen har fungeret godt, og ministerierne har været glade for den støtte og vejledning, de har modtaget. Ord som prisværdigt, motiverende og engageret er ofte blevet nævnt om Ligestillingsafdelingens arbejde med projektet.

Enkelte ministerier påpeger, at Ligestillingsafdelingen kan virke meget offensiv i dens tilgang og nævner som eksempel, at Ligestillingsafdelingen kræver, at styregruppemedlemmet melder aktivt tilbage, hvis man kommer til møderne, og ikke blot melder fra, såfremt man er forhindret.

Andre ministerier mener derimod, at Ligestillingsafdelingen godt må være mere offensiv:

"De er måske for flinke en gang imellem. Det hænger nok også sammen med, at de ikke har mandatet til at være grove. De er nødt til at bruge gulerod og tilbyde deres råd og vejledning."

Nogle ministerier efterlyser, at Ligestillingsafdelingen går mere konkret og aktivt ind og hjælper de enkelte ministerier med at vurdere, hvor det vil være hensigtsmæssigt at sætte ind. Det foreslås, at Ligestillingsafdelingen udfordrer ministerierne mere ved at gøre opmærksom på problemer, som de mener, at ministeriet skal gribe fat i og arbejde videre med.

Andre mener, at det ville være langt mere nyttigt for ministerierne, hvis projektet var organiseret således, at Ligestillingsafdelingen indhentede nogle erfaringer fra de ministerier, der er længst fremme, og på den baggrund udarbejdede oplysningsmateriale og pjecer samt afholdt konferencer, som kunne inspirere de andre ministerier. Det efterlyses med andre ord, at Ligestillingsafdelingen tænker mere i udbud og efterspørgsel, hvilket ville medføre, at kønsmainstreamingprojektet blev mere vedkommende for de personer, der sidder med arbejdet, hvorved de bedre ville kunne se en nytteværdi i det. Samtidig ville det betyde, at ministerierne ikke hele tiden skulle stå til regnskab over for Ligestillingsafdelingen om, hvor langt de er nået i opfyldelsen af handlingsplanen.

Der er generelt delte meninger om, hvordan man gerne så Ligestillingsafdelingens rolle i en videreførelse af kønsmainstreamingprojektet. På den ene side efterlyser nogle ministerier, at Ligestillingsafdelingen har mulighed for at bruge mere "pisk", men på den anden side foretrækker en række ministerier "guleroden". Indtrykket er dog, at mange ministerier foretrækker, at man forsøger at anvende incitamenter frem for "pisk". Som det udtrykkes af to ministerier:

"Hvis man vil rykke på det her, skal det decideret ind og være et incitament for topledelsen."

"Det bliver først rigtig til noget, når det bliver et succeskriterium for de offentlige chefer. Det er jo en politisk prioritering. Systemet indrettes efter, hvad der politisk efterspørges."

At ministerierne reelt ikke er nået dertil, hvor kønsmainstreaming er et succeskriterium for topcheferne, understreges af, at kun to ministerier i spørgeskemaundersøgelsen har svaret, at de "i høj grad" integrerer aftaler om projekter og initiativer i forhold til kønsmainstreaming i resultatkontrakter, fx for enheder, styrelser og ledere. Ni ministerier svarer "nej, slet ikke" på dette spørgsmål.

Sammenfattende kan det konkluderes, at Ligestillingsafdelingen har lagt et meget stort arbejde i at sikre projektets fremdrift. De har i høj grad opnået at trænge igennem til ministerierne på en positiv og konstruktiv måde, hvilket de nyder stor respekt for.

Til gengæld er det svært at sige noget entydigt om, hvorvidt Ligestillingsafdelingen bør anvende "pisk" eller "gulerod" for at søge at fremme kønsmainstreamingprojektet. På baggrund af interviewene kan det se ud til, at der er en tendens til, at det særligt er de ministerier, der ikke er nået så langt i kønsmainstreamingarbejdet, der efterspørger mere pisk, mens de ministerier, der er nået længst, foretrækker, at man fortsat satser på "guleroden". Det er vores vurdering, at dette blandt andet kan skyldes, at de ministerier, der har svært ved at få deres egen organisation til at sætte større fokus på kønsmainstreamingarbejdet, kan have behov for at kunne bruge Ligestillingsafdelingens "pisk" til at skabe gennemslagskraft i deres egen organisation.

Endvidere er det vores vurdering, at der ligger en mulighed i at arbejde videre med incitamenter i form af resultat- og direktørkontrakter. Også en videreførelse af brugen af uddannelsesdage, kurser og lignende vil kunne øge projektets fremdrift og samtidig være med til at øge projektets nytteværdi for de personer, der konkret arbejder med kønsmainstreaming.

5. Ministeriernes arbejde med kønsmainstreaming

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvordan ministerierne har integreret arbejdet med kønsmainstreaming i deres eget ministerium, herunder hvordan det interne arbejde er organiseret, ressourceforbrug, formidling og udbredelse af kønsmainstreamingarbejdet. Efterfølgende, i afsnit 5.2, rapporterer vi på resultaterne af ministeriernes arbejde med fokus på, i hvilken grad de har levet op til de målsætninger, som kønsmainstreamingprojektets handlingsplan har sat for deres arbejde frem til udgangen af 2006.

5.1 Ministeriernes organisering af det interne kønsmainstreamingarbejde

Ud over den overordnede forankring af kønsmainstreamingindsatsen i ministerierne og projektets ledelsesmæssige fokus internt i ministerierne er det væsentligt også at se nærmere på, hvordan ministerierne mere præcist har organiseret arbejdet med kønsmainstreaming i deres eget ministerium.

5.1.1 Kendskab til kønsmainstreamingprojektet

Indledningsvis kan det være værd at bemærke, at der i de færreste ministerier er et decideret udbredt kendskab til kønsmainstreamingprojektet blandt ministeriets medarbejdere. I spørgeskemaundersøgelsen svarer ni ministerier således, at det alene er de medarbejdere, der er direkte involveret i kønsmainstreamingprojektet, der har kendskab til projektets metoder og værktøjer. Yderligere ni ministerier svarer, at en del af ministeriets medarbejdere har kendskab til projektets metoder og værktøjer, mens kun et ministerium vurderer, at der er et bredt kendskab til projektet. Der er altså ikke tale om, at samtlige af ministeriets ansatte tager højde for kønspektivet i deres arbejde.

I det ministerium som vurderer, at der er et bredt kendskab til projektets metoder og værktøjer, siger kontaktpersonen således også:

*"I dag ved **alle** i ministeriet, at ligestillingsvurdering af lovforslag skal man finde tid til."* (vores understregning)

Ikke i alle ministerier er kønsmainstreamingarbejdet imidlertid så velintegreret, at styregruppemedlem og kontaktperson kan forlade sig på, at kønspektivet automatisk indtænkes i forbindelse med ministeriets aktiviteter. Således synes situationen i de fleste ministerier at være, at initiativet og fastholdelsen af et fokus på kønsmainstreaming stadig afhænger af indsatsen fra styregruppemedlemmet og kontaktpersonen.

5.1.2 Formidling

Tæt forbundet med ovenstående er spørgsmålet om, hvorvidt erfaringer og resultater fra kønsmainstreamingprojektet videreformidles internt i organisationen. Til dette svarer fire ministerier, at det sker "i høj grad", syv ministerier, at det sker "i nogen grad", og seks ministerier, at det sker "i mindre grad". Et ministerium oplyser, at det "slet ikke" sker, mens et ministerium svarer "ved ikke". Det er altså kun fire ministerier, der anfører, at der sker en høj grad af videreformidling.

Nogle af de ministerier, der foretager en videreformidling, har ved interviewene fortalt, at kønsmainstreaming jævnligt tages op ved personaleledermøder på tværs af koncernen eller i de såkaldte ERFA-fora. Desuden har en

række af ministerierne informeret om kønsmainstreamingprojektet på deres intranetside, ofte kombineret med et link til projektets hjemmeside, hvor medarbejderne kan hente mere information.

5.1.3 *Ressourceforbrug*

I forlængelse af formidlingsindsatsen er det også værd at knytte nogle betragtninger til ministeriernes ressourceforbrug på kønsmainstreamingprojektet som sådan og kønsmainstreamingarbejdet i sin helhed. Her er det samlede billede fra evalueringen, at det er de færreste ministerier, der tør sætte præcise tal på, hvor mange personaleressourcer de har brugt på projektet.

Et fåtal af ministerierne har således decideret afsat personaleressourcer til projektet, for eksempel ved at det er en del af kontaktpersonens stillingsbeskrivelse, eller ved at man har sat en årlig ramme af timer af til projektet. Og i begge tilfælde er det kun styregruppemedlemmet og/eller kontaktpersonen, der har specificerede ressourcer til projektet.

Flere peger på, at i og med at kønsmainstreamingprojektet handler om at integrere kønsmainstreaming i ministeriets kerneopgaver, så forventes det heller ikke, at der skal sættes særlige ressourcer af til det – tværtimod skal det netop indgå i den daglige opgaveudførelse.

5.1.4 *Udbredelse af arbejdet med kønsmainstreaming*

En række ministerier peger på, at det er afgørende for implementeringen af kønsmainstreaming i ministeriets kerneopgaver, at arbejdet med kønsmainstreaming bredes mere ud i ministeriet, end tilfældet er i dag. Her oplever ministerierne en række ensartede udfordringer.

Der er således en række ministerier, der tilkendegiver, at deres eget arbejde med kønsmainstreaming i dag i alt for stor grad er præget af projektarbejde, der er koblet op på at nå de delmål, som kønsmainstreamingprojektet har fastsat. Derfor har man – endnu – ikke formået at sikre en egentlig integrering af kønsmainstreamingprincippet i det daglige arbejde i ministeriet. En kontaktperson i et af ministerierne beskriver det på følgende måde:

”Jeg synes, at det har været meget svært at få det bredt ud – ud over de personer, der har været kontaktpersoner og styregruppemedlemmer (...) Det har været det sværeste ved det. Også fordi, at der sker så meget andet, og dem der ikke har det som deres egen opgave, har det så med at skubbe det ud, hvis det ikke er blevet en naturlig del af opgaven.”

Enkelte ministerier har allerede været meget opmærksomme på denne problemstilling og har derfor lagt vægt på løbende at sikre en bred inddragelse af medarbejdere i ministeriet i arbejdet med kønsmainstreaming. Eksempelvis fortæller et styregruppemedlem:

”Vi lægger vægt på, at det her ikke bliver til noget, hvis det ikke kommer ud i enhederne. Det skal være en del af det daglige arbejde i enhederne.”

Samtidig er der flere ministerier, der tilkendegiver, at de oplever, at det er svært at sikre en bredere forankring af kønsmainstreamingarbejdet i deres eget ministerium. Flere nævner således, at det langt fra er alle i ministeriet, der rent faktisk har forstået, hvad kønsmainstreaming går ud på. Enkelte peger i den forbindelse på, at det faktisk, at begrebet i sig selv er meget lidt selvforklarende, kan være medvirkende til dette. Andre peger på, at der er en tendens til, at kollegerne har svært ved at skelne mellem ”traditionelle”

ligestillingsopgaver i ministerierne (eksempelvis i forhold til personale- og rekrutteringspolitik) og kønsmainstreaming, hvorfor de har en forestilling om, at "det må da være en opgave for personaleafdelingen".

Endvidere oplever flere af de interviewede, at det i en hverdag med knappe ressourcer kan være svært at overtale kolleger til at sætte tid af til at arbejde med kønsmainstreaming – og særligt hvis de samtidig oplever, at kønsmainstreaming hverken er politisk eller ledelsesmæssigt prioriteret i organisationen, sådan som vi tidligere har beskrevet.

Der er også flere, der peger på, at de "menige" medarbejdere kan have svært ved at se nytteværdien af at kønsmainstreame. Modsat er der også enkelte interviewpersoner, der kan fortælle om medarbejdernes "aha"-oplevelser, når det er gået op for dem, at kønsmainstreaming faktisk kan medføre, at man får større viden om eksempelvis et lovforslags eller en kampagnes målgruppe og dermed bliver i stand til at lave mere målrettede lovforslag og kampagner.

Samlet set er indtrykket derfor, at de personer, der er involveret i kønsmainstreamingprojektet, ofte står over for en ganske stor formidlingsopgave, når de skal "sælge" projektet og kønsmainstreamingprincippet i egen organisation. Desuden er det de færreste af de 19 ministerier, der kan siges at have opnået en bred og solid forankring af arbejdet med kønsmainstreaming i egen organisation. Samtidig er ministerierne bredt set enige om, at det er vigtigt fremover at kunne opnå en bedre og bredere integrering af arbejdet med kønsmainstreaming i organisationen, hvis man skal sikre en langsigtet og varig effekt af kønsmainstreamingprojektet.

5.1.5 Brug af følge-/arbejdsgrupper og netværk

Flere af de ministerier, der vurderer at være nået et stykke hen ad vejen med at integrere kønsmainstreamingarbejdet i ministeriets kerneopgaver, har i forbindelse med kønsmainstreamingprojektet valgt at nedsætte en arbejds- eller følgegruppe eller et netværk, der skal arbejde med kønsmainstreaming. Disse består af medarbejdere fra flere eller alle de fagkontorer, som bliver berørt af kønsmainstreamingarbejdet.

I en intern arbejdsgruppe har man eksempelvis arbejdet meget konsekvent med ligestillingsvurdering af lovforslag, og man har én gang årligt gennemgået lovprogrammet og diskuteret, hvilke lovforslag der kunne være relevante at gennemgå nærmere med henblik på at vurdere dets ligestillingsmæssige konsekvenser. Arbejdsgruppen har fungeret som videnholder i ministeriet, og alle i arbejdsgruppen har således været klædt på til fagligt at kunne foretage ligestillingsvurderinger af lovforslag. Gruppen har i de tilfælde, hvor det har været relevant at se nærmere på et lovforslag, også inddraget de medarbejdere, der har været fagligt ansvarlige for forslaget, og dermed sikret, at kendskabet til kønsmainstreamingarbejdet også bredes videre ud i organisationen.

I en anden intern arbejdsgruppe har man ikke arbejdet helt så systematisk, men gruppen har været sammensat på tværs af organisationen, og hvert medlem har derfor haft ansvar for forskellige opgaver, eksempelvis ligestillingsvurdering af lovforslag. Gruppen har også stået for at arrangere temamøder og lignende.

Arbejdet i arbejdsgrupper, netværk osv. synes at have ført til en bredere integrering af kønsmainstreamingarbejdet og ikke mindst ejerskab hertil, end det er tilfældet i de ministerier, der ikke har nedsat sådanne arbejds-

grupper eller netværk. Dette kan synes ganske naturligt, da det ofte kan være svært at se, hvordan et enkelt styregruppemedlem og en enkelt kontaktperson alene skal kunne løfte opgaven med at sikre implementeringen af kønsmainstreaming i ministeriets kerneopgaver.

Det er således vores vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at flere ministerier overvejer at nedsætte en arbejdsgruppe, et netværk eller lignende, der får ansvaret for at sikre en bredere implementering af kønsmainstreamingarbejdet i ministeriet. Det kræver imidlertid også nogle yderligere ressourcer at foranstalte en sådan arbejdsgruppe, hvorfor det også kræver ledelsesmæssig opbakning til kønsmainstreamingprojektet, sådan som vi tidligere har nævnt. Ellers risikerer man, at resultaterne af denne gruppes arbejde udebliver, og dermed udebliver ligeledes en solid forankring af kønsmainstreamingarbejdet på længere sigt.

5.2 Ministeriernes opfyldelse af handlingsplanens målsætninger for perioden 2002-2006

I de følgende afsnit vil ministeriernes opfyldelse af målsætningerne med kønsmainstreamingprojektet, som de er beskrevet i projektets handlingsplan for årene 2002-2006, blive beskrevet og diskuteret. Først vil vi se på ministeriernes opfyldelse af delmålene, efterfulgt af en samlet vurdering af ministeriernes opfyldelse af de overordnede mål med projektet. Det er vigtigt at præcisere, at beskrivelserne og diskussionerne i de foregående afsnit danner baggrund for en forståelse af graden af målopfyldelse fra ministeriernes side.

Indledningsvis er det værd at bemærke, at forudsætningerne for kønsmainstreamingprojektet fra dets begyndelse var, at man startede fra bunden. Kønsmainstreaming var et nyt begreb og et nyt redskab, der først skulle konkretiseres, formidles og indholdsmæssigt udfyldes. Når ministeriernes målopfyldelse i det følgende gennemgås, bør man derfor holde sig dette for øje. Ikke desto mindre må ministeriernes resultater også vejes op imod de konkrete målsætninger, der er fastsat i handlingsplanen.

En endelig diskussion af kønsmainstreamingprojektets samlede værdi, succeser og fiaskoer præsenteres først i det efterfølgende konklusionsafsnit.

5.2.1 *Ministeriernes opfyldelse af delmålene*

Ministeriernes opfyldelse af projektets delmål kan give et indblik i, hvilke konkrete kønsmainstreaminginitiativer der har været gennemført i ministerierne. I det følgende vil graden af opfyldelse af disse delmål blive gennemgået.

"Synlige initiativer inden for eget kerneområde ..."

15 ministerier vurderer i deres svar i spørgeskemaet, at de "i høj grad" (4 svar) eller "i nogen grad" (11 svar) har gennemført synlige initiativer inden for deres kerneområder, hvoraf det klart fremstår, at køn og ligestilling er systematisk indarbejdet. Tre ministerier påpeger, at dette kun har fundet sted "i mindre grad", mens et enkelt ministerium oplyser, at det "slet ikke" har fundet sted.

Graden af initiativer, hvor køn og ligestilling er systematisk indarbejdet varierer altså blandt ministerierne. Ligeledes er indholdet af de initiativer, som ministerierne har gennemført, varierende.

Nogle ministerier har igangsat deciderede kønsmainstreamingprojekter fokuseret på eksempelvis at tilvejebringe kønsopdelte data inden for et specifikt

fagområde eller at gennemgå arbejdsrutiner med henblik på at afdække muligheder for at indarbejde kønsperspektivet.

En række ministerier henviser imidlertid til initiativer af en mere personalepolitisk ligestillingsmæssig karakter frem for initiativer inden for ministeriets kerneområde, som kønsmainstreamingprojektet jo reelt sigter mod. Således oplyser flere ministerier, at de har genereret kønsopdelte statistikker inden for lønområdet, rekruttering og besættelse af lederposter.

De sidstnævnte besvarelser kan signalere to ting. På den ene side kan det være udtryk for, at ministerierne fortsat har problemer med at indkredse indholdet af kønsmainstreaming som begreb. På den anden side kan det ses som udtryk for, at ministerierne ikke – ud over de fra projektets side meget veldefinerede initiativer vedrørende lovforslag, budgetter og kampagner – har gennemført yderligere kønsmainstreaminginitiativer. For den sidste tolkning taler det faktum, at flere ministerier i interviewene fortæller, at de har lavet det, der er blevet krævet og ikke mere.

"Kønsmainstreaming af lovforslag ..."

I forhold til målsætningen om at ministerierne skal arbejde med at kønsmainstreame lovforslag, vurderer seks ministerier, at de "i høj grad" har arbejdet med dette område. Syv ministerier svarer, at de "i nogen grad" har arbejdet med at kønsmainstreame lovforslag, mens fire ministerier kun "i mindre grad" har arbejdet med dette. Et ministerium oplyser, at de "slet ikke" har arbejdet med kønsmainstreaming på dette område.

Taget i betragtning, at ligestillingsvurdering af lovforslag er et af de elementer i projektet, der i længst tid har været udviklet redskaber til, må dette resultat umiddelbart betragtes som utilfredsstillende. Der er flere mulige forklaringer på dette.

En forklaring er, at flere ministerier ikke mener, at der inden for deres ressortområde findes lovgivning, som er relevant at gennemgå for ligestillingsmæssige konsekvenser. Ligestillingsvurderingen slutter så at sige med en relevanstest. I nogle ministerier synes dette at være en gyldig forklaring på den lave/manglende aktivitet på området. Eksempelvis har nogle ministerier den begrundelse, at lovgivningen inden for deres ressort typisk ikke er borgerrettet. I andre ministerier synes det dog snarere at være udtryk for, at ministeriet ikke formår at se deres eget lovgivningsarbejde i et ligestillingsmæssigt perspektiv. Her kan kønsmainstreamingarbejdet altså strandes på manglende kompetence til at se de ligestillingsmæssige udfordringer på eget ressortområde.

En anden forklaring er, at nogle ministerier finder ligestillingsvurderingerne af lovforslagene omsonst, så længe der i deres ministerium ikke er en politisk efterspørgsel efter den viden, vurderingen bidrager med. Opfyldelsen på dette delmål kan altså ses i tæt sammenhæng med de omtalte bemærkninger om, at kønsmainstreamingprojektet ikke vil blive vægtet blandt medarbejderne i ministeriet, så længe det ikke er en prioritering i ministeriets politiske og administrative ledelse.

Endelig er det i forhold til ministeriernes ligestillingsvurderinger af lovforslag relevant at påpege, at der blandt ministerierne er uenighed om, hvorvidt det ville være fordelagtigt at indarbejde ligestillingsvurderingen i lovforslagskabelonen på linje med de miljømæssige vurderinger. Nogle ministerier mener, at dette ville være en god ide, eftersom det ville bidrage til at tydeliggøre kønsperspektivet over for de medarbejdere, der arbejder med lovforslag. Hermed ville det kunne medvirke til at integrere perspektivet.

"Kønsmainstreaming af budgetter ..."

Værktøjet til kønsmainstreaming af budgetter er det værktøj, der senest er udviklet, og Ligestillingsafdelingen afholdt den første workshop om emnet den 6. september i år med deltagelse af en bred kreds af "håndværkere" og eksperter fra ministerierne. I handlingsplanen er kønsmainstreaming af hele eller dele af ministeriernes budget således også kun opført som en målsætning for år 2006. Spørgsmålet til ministerierne om dette emne er derfor også formuleret mere "blødt" – nemlig om "ministeriet *er i gang med* at kønsmainstreame dele af dets budget".

Alligevel oplyser hele 15 ministerier, at de "i høj grad" (2 svar) eller "i nogen grad" (13 svar) er gået i gang med at kønsmainstreame dele af deres budget. De resterende fire ministerier oplyser, at de i mindre grad er i gang med at kønsmainstreame budgetter.

Den forholdsvis høje opfyldelse af dette delmål må formodes at hænge sammen med, at deadline for identifikation af en budgetpost i ministerierne har været placeret sideløbende med denne evaluering, hvorfor det er et emne, der aktuelt er på dagsordenen. Selve arbejdet med at kønsmainstreame budgetposter skal altså først lige til at gå i gang.

"Kønsmainstreaming af andre initiativer ..."

Seks ministerier oplyser, at de "i høj grad" har arbejdet med kønsmainstreaming af "andre initiativer", så som kampagner, kommissorier og dataindsamling. Otte ministerier oplyser, at de "i nogen grad" har arbejdet med det, mens fire ministerier svarer "i mindre grad" og et enkelt ministerium "slet ikke".

Det fremgår, at nogle ministerier har lavet kampagner specifikt rettet mod mænd eller kvinder. Kampagnerne har fortrinsvis haft karakter af oplysningskampagner. Andre ministerier fortæller, at de generelt ikke kører særligt mange kampagner, og derfor heller ikke har haft kønsmæssige initiativer på dette område. Det er værd at bemærke, at enkelte ministerier påpeger, at køn altid har været et naturligt perspektiv i forhold til deres målgruppe, givet det pågældende ressort. I forlængelse heraf synes kønsspecifikke kampagner mere relevante inden for nogle ressortområder end andre.

Andre ministerier fortæller, at de har arbejdet med at tilvejebringe kønsopdelte data. For nogles vedkommende har der været tale om data til brug for konkrete projekter, mens der for andre har været tale om generelt at få tilvejebragt kønsopdelte data mere bredt inden for ressortens kerneområder. Flere ministerier påpeger, at netop kønsopdelte data er af stor betydning for det fremtidige arbejde med kønsmainstreaming, eftersom viden om ligestilling i høj grad tilvejebringes via adgang til kønsopdelte statistikker. Det er derfor også et område, som flere af ministerierne ønsker at arbejde videre med fremover. Det pointeres enkelte steder, at tilvejebringelsen af kønsopdelte data – og ikke alene den følgende anvendelse heraf – i sig selv er en stor, men ikke desto mindre vigtig opgave. Kønsopdelte data var som nævnt også fokus for en af de fire arbejdsgrupper, som har været oprettet i forbindelse med kønsmainstreamingprojektet.

"Kapacitet og metoder ..."

Det sidste spørgsmål til delmålene vedrører, om ministerierne vurderer, at de har opbygget kapacitet og metoder til systematisk at konsekvensvurdere initiativer i forhold til ligestilling. Her er det kun et enkelt ministerium, der vurderer, at de "i høj grad" har levet op til handlingsplanens målsætning. Ni ministerier vurderer, at det "i nogen grad" er tilfældet, seks ministerier vur-

derer, at det "i mindre grad" er tilfældet, og de resterende tre ministerier oplyser, at de "slet ikke" har opbygget kapacitet og metoder.

I lyset af beskrivelsen af ministeriernes interne organisering af kønsmainstreamingarbejdet er den begrænsede opfyldelse af dette delmål ikke overraskende. Det faktum, at arbejdet med kønsmainstreaming i mange ministerier er blevet varetaget af relativt få personer samt de beskrevne vanskeligheder med at få spredt ansvaret og arbejdet udad i huset, er således udtryk for den begrænsede opbygning af systematisk kapacitet og metoder. *"Opbygningen af kapacitet og metoder er kun er i sin vorden"*, som et af ministerierne beskriver det.

Til ministeriernes fordel taler, at kompetenceudvikling er et område, som det må forventes tager tid, eftersom det handler om at få mennesker til at føle sig fortrolige med et projekt, som allerførst har skullet bundfældes og formes. Det er således en proces, som det har været svært at sætte skub i, før der var udviklet en platform af metoder, redskaber osv., som arbejdet kan tage sit udgangspunkt i.

Sammenligner man opfyldelsen af de enkelte delmål, synes der ikke at være en klar sammenhæng mellem ministeriernes målopfyldelse af de enkelte delmål, forstået sådan at en høj grad af målopfyldelse af ét delmål ikke nødvendigvis medfører en høj grad af målopfyldelse på de andre delmål. Flere ministerier oplyser for eksempel, at de "i høj grad" har opfyldt et delmål og kun "i mindre grad" har kunnet opfyldt et eller flere af de andre delmål.

Alligevel kan det eksempelvis fremhæves, at de to ministerier, der angiver "i høj grad" at være i gang med at kønsmainstreame deres budget, ligeledes i høj grad har arbejdet med at kønsmainstreame både lovforslag og andre initiativer. På samme måde har det ene ministerium, der har angivet "slet ikke" at arbejde med kønsmainstreaming af lovforslag, heller ikke arbejdet med kønsmainstreaming af andre initiativer eller opbygget kapacitet og metoder til en systematisk konsekvensvurdering. Endelig kan det bemærkes, at det ene ministerium, der har anført, at det i høj grad har opbygget kapacitet og metoder til systematisk at konsekvensvurdere initiativer i forhold til køn og ligestilling, ligeledes i høj grad har arbejdet med kønsmainstreaming af både lovforslag og andre initiativer.

Dette tyder på, at enkelte ministerier har haft fokus på kønsmainstreaming-initiativerne bredt, mens langt de fleste har givet de forskellige aspekter forskellig opmærksomhed. Denne forskel i opmærksomhed på de forskellige emner i kønsmainstreamingindsatsen synes på baggrund af interviewene at kunne bero på flere ting.

For det første kan det skyldes, at ministerierne i lyset af deres ressort har fundet nogle af initiativerne mere oplagte at arbejde med end andre, hvorfor de har valgt at lægge vægt på disse. Tæt knyttet til ovenstående kan det for det andet skyldes, at ministeriet bevidst har valgt at fokusere på udvalgte emner for at koncentrere indsatsen. En kontaktperson i et af ministerierne fortæller eksempelvis:

"Ministeriet her har bidt til bolle i forhold til ligestillingsvurderinger af lovforslag, mens vi ikke har gjort så meget ud af ligestilling af kampagner. Vi prøver også at presse på i ministeriet i forhold til budgetter. Men hvis man spreder sig for meget, bliver det ikke godt nok."

Tabellen under opsummerer ministeriernes svar på samtlige spørgsmål om opfyldelse af delmål og viser, at det kun er et mindretal af ministerierne, der

på hvert enkelt af delmålene selv vurderer, at de "i høj grad" lever op til handlingsplanens målsætning. Til gengæld er der mange af ministerierne, der selv mener, at de "i nogen grad" lever op til delmålene. Modsat er det kun få af ministerierne, der erkender, at de "slet ikke" har kunnet leve op til handlingsplanens målsætninger for de enkelte delmål.

Tabel 1 Samlet oversigt over ministeriernes opfyldelse af delmålene

Vurdering af delmål	Synlige initiativer inden for egne kerneområder	Kønsmainstreaming af lovforslag	Kønsmainstreaming af budgetter	Kønsmainstreaming af andre initiativer	Opbygget kapacitet og metoder
*****	4	6	2	6	1
***	11	7	13	8	9
**	3	4	4	4	6
*	1	1	0	1	3
-	0	1	0	0	0

Note: Fem stjerner: "ja, i høj grad", tre stjerner: "ja, i nogen grad", to stjerner: "nej, i mindre grad", en stjerne: "nej, slet ikke", blank (-): "ved ikke".

5.2.2 Opfyldelse af de overordnede mål

Ovenstående beskrivelse af ministeriernes opfyldelse af delmålene i handlingsplanen peger i retning af, at de overordnede målsætninger med projektet endnu ikke er fuldt opnået. I det følgende vil ministeriernes egne vurderinger af deres opfyldelse af de to overordnede målsætninger i handlingsplanen blive beskrevet og diskuteret.

"Køns- og ligestillingsperspektivet indgår i dag naturligt og integreret ..."

15 af ministerierne mener, at de "i høj grad" (4 svar) eller "i nogen grad" (11 svar) lever op til den overordnede målsætning, at "køns- og ligestillingsperspektivet i dag indgår naturligt og integreret i centrale dele af ministeriets kerneopgaver". Fire ministerier mener "i mindre grad", at dette er tilfældet.

I forhold til det billede, der i det foregående kapitel blev skitseret af den begrænsede involvering af medarbejderne i arbejdet med kønsmainstreaming, synes det umiddelbart at være en meget høj procentdel, der vurderer, at køns- og ligestillingsperspektiver allerede i dag er godt integreret i det daglige arbejde. På den anden side skal det bemærkes, at det alene er fire ministerier, der svarer "i høj grad", hvilket stemmer bedre overens med de indtryk, interviewene har givet af kønsmainstreamingarbejdet i ministerierne.

Hele 11 ministerier svarer således, at køns- og ligestillingsperspektivet "i nogen grad" indgår som en naturlig og integreret del af ministeriets kerneopgaver. Hvad "i nogen grad" dækker over, kan interviewene og ministeriernes opfyldelse af delmålene bidrage til en forståelse af. Således synes det for det første at kunne indikere, at ministerierne på enkelte centrale områder mener, at de har formået at integrere køns- og ligestillingsperspektivet. Dette understøttes af, at det som nævnt ikke er helt de samme ministerier, der i høj grad opfylder de enkelte delmål, og at de dermed har valgt kun at arbejde med enkelte af kønsmainstreamingprojektets initiativområder. For det andet kan det være udtryk for, at ministerierne på flere områder finder, at

perspektivet er ved at være naturligt og integreret, men at det ikke er det helt endnu.

Det skal pointeres, at der synes at være en vis sammenhæng mellem ministeriernes angivelser af, om der i ministeriet har været ledelsesmæssigt fokus på projektet og deres opfyldelse af denne overordnede målsætning. De fem ministerier, der har angivet at have haft en høj grad af ledelsesmæssigt fokus på projektet, mener ligeledes at vurdering af køns- og ligestillingskonsekvenser "i høj grad" (tre svar) eller "i nogen grad" (to svar) indgår som en naturlig og integreret del af det centrale arbejde. På samme måde mener det ene ministerium, som har vurderet, at der "slet ikke" har været ledelsesmæssigt fokus på projektet, kun "i mindre grad" at køns- og ligestillingsperspektivet i dag er integreret i ministeriets kerneopgaver.

Dette synes at understøtte de argumenter om, som vi tidligere har været inde på, at der er behov for et øget ledelsesmæssigt fokus på projektet i flertallet af ministerierne, såfremt køns- og ligestillingsperspektivet skal blive en helt integreret og naturlig del af deres arbejde.

"Ministeriet er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer ..."

Hvad angår ministeriernes opfyldelse af den anden overordnede målsætning, angiver 13 ministerier, at ministeriet "i høj grad" (7 svar) eller "i nogen grad" (6 svar) er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer i samfundet inden for dets eget ressortområde. Fem ministerier mener kun "i mindre grad" at være i stand til dette, mens et ministerium svarer "ved ikke".

Relativt mange ministerier fortæller altså, at de kun i et vist omfang er i stand til at se disse udfordringer. Dette svarer godt overens med det faktum, at flere ministerier i interviewene gav udtryk for, at de havde svært ved at se, hvordan køns- og ligestillingsperspektivet konkret kunne komme til udtryk inden for deres ressort. Samtidig tyder dette på, at der kan være behov for en yderligere indsats for at sikre, at de involverede ledere og medarbejdere rent faktisk er i stand til at vurdere, hvornår det er relevant at inddrage en ligestillingsvinkel.

Konkret synes der at være behov for at tydeliggøre og eksemplificere, hvad der *inden for de enkelte ressortområder* kunne tænkes at være af køns- og ligestillingsmæssige perspektiver. For at muliggøre dette er det nødvendigt med en høj grad af indsigt i ministeriernes faglige arbejde, kombineret med indsigt i kønsmainstreamingtankegangen. Enkelte ministerier har i den forbindelse foreslået, at man kunne inddrage de svenske erfaringer med kønsmainstreaming mere, således at man kunne få en mere konkret inspiration til arbejdet med kønsmainstreaming inden for eget område. Dette kunne eksempelvis ske ved at lægge beskrivelser af svenske projekter fordelt på ressort på Ligestillingsafdelingens hjemmeside.

I forhold til ministeriernes opfyldelse af handlingsplanens overordnede målsætninger for perioden 2002-2006, så viser gennemgangen af ministeriernes egne svar, at de tenderer mod at vurdere dette relativt positivt. Men ser man på disse svar i relation til tilkendegivelser i forbindelse med interviewene, ser man dog et mere nuanceret billede. Det er de færreste af de interviewede, der således har vurderet, at kønsmainstreaming i dag er godt og bredt integreret i hele organisationen, og at man derfor ikke længere har brug for et kønsmainstreamingprojekt.

Tværtimod erkender de fleste, at der endnu genstår et solidt stykke arbejde, hvis man ønsker at sikre, at kønsmainstreamingarbejdet er bredt og solidt forankret i samtlige ministerier. Vurderingen fra de fleste af ministerierne er, som det også blev præsenteret i de tidligere kapitler, at der i en eventuel videreførelse af kønsmainstreamingprojektet vil være behov for at sætte (endnu) større fokus på *implementeringen* af kønsmainstreamingarbejdet i de enkelte organisationer.

6. Konklusioner og anbefalinger

I dette kapitel samler vi op på trådene fra de foregående kapitler, trækker konklusionerne op og knytter anbefalinger til disse. Vi har valgt at bygge kapitlet op således, at vi efter en indledende konklusion omkring de overordnede linjer i projektet præsenterer konklusioner med tilhørende anbefalinger for tre områder – målopfyldelse, organisering og samarbejde, og det videre arbejde med kønsmainstreamingprojektet.

6.1 Overordnede konklusioner

Helt indledningsvis er det vores konklusion, at det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt har tilført stor værdi til de enkelte ministeriers arbejde med at opfylde lovens krav om at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning, som loven foreskriver det.

Det er således en gængs holdning blandt de interviewede, at kønsmainstreamingprojektet har været en forudsætning for, at man er kommet godt i gang med dette arbejde. Uden dette projekt ville man have haft svært ved at vide, hvordan man i det hele taget skulle gribe opgaven an. Her har særligt de værktøjer, der er udviklet i projektets første fem år, været til stor hjælp for de ansvarlige i ministerierne.

I relation til dette får Ligestillingsafdelingen stor anerkendelse for sit arbejde. De personer, der har været involveret i kønsmainstreamingprojektet fra de forskellige ministerier, er meget imponerede over den gejst og det engagement, som Ligestillingsafdelingen lægger for dagen i arbejdet med og omkring kønsmainstreamingprojektet. Der er en udbredt opfattelse af, at Ligestillingsafdelingen med glæde og entusiasme stiller op og informerer om projektet, rådgiver ministerierne om kønsmainstreamingarbejdet, underviser i, hvad kønsmainstreaming er osv. Endelig værdsætter ministerierne, at Ligestillingsafdelingen altid er villige til at stille op, når de bliver bedt om det.

Det danske kønsmainstreamingprojekt har også vundet anerkendelse internationalt. I en rapport fra FN's 'Committee on the Elimination of Discrimination against Women' fra august 2006 er der således meget bifaldende ord til den danske kønsmainstreamingindsats:

"The Committee commends the State party for its two-pronged approach to gender equality work that has included sustained and prioritized efforts at gender mainstreaming, including through the development of tools to assess bills, budgets, campaigns and statistics from a gender perspective, supplemented by special initiatives in key areas of concern to women requiring government attention." (CEDAW/C/DNK/6)

Endvidere anerkender rapporten flere af resultaterne af de danske kønsmainstreamingprojekter, der har fundet sted: Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets samarbejde omkring Sikkerhedsrådets Resolution 1325 fra 2000 om kvinder, fred og sikkerhed nævnes eksplicit, og også Forsvarsministeriets 'Code of conduct' fra 2004, der informerer personel i internationale operationer om, hvordan de skal forholde sig til og opføre sig i henhold til lokale skikke og regler, fremhæves i CEDAW-rapporten. Sidst, men ikke mindst er der anerkendende ord til Udenrigsministeriets indsats for at indarbejde kønsdimensionen i udviklingsarbejdet i 3. verdenslande.

Arbejdet med kønsmainstreaming i ministerierne er således skudt godt i gang med stor hjælp fra det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt.

Det er imidlertid vores vurdering, at det vil være vigtigt at fastholde fokuset på kønsmainstreamingarbejdet og arbejde for fortsat at udvikle det og integrere det i ministeriernes daglige arbejde. Det forudsætter, at der eksisterer et forum, hvor dette arbejde kan udvikles og udfordres.

Flertallet af ministerierne vurderer ligeledes, at det vil være nødvendigt fortsat at have et tværministerielt kønsmainstreamingprojekt i en eller anden form, hvis ikke kønsmainstreamingarbejdet skal løbe ud i sandet:

“For at undgå at det syltes, eller folk siger, hov det havde vi slet ikke været opmærksomme på, er der nødt til at være et projekt. For ellers er der for mange andre opgaver, der ville skubbe det lidt til siden.”

Til dette bør tilføjes, at erfaringerne fra Norge viser, at et fortsat og vedvarende fokus er centralt for at holde fast i de opnåede resultater. I løbet af den længere årrække, hvor man i den norske statsadministration har arbejdet med kønsmainstreaming, har det således kunnet ses ganske tydeligt på aktivitetsniveauet, hvornår der har været sat fokus på kønsmainstreamingarbejdet, og hvornår der modsat har været mindre fokus på området. Her oplever man på samme måde, at der er behov for et vedvarende fokus på området, hvis man skal holde fast i de opnåede resultater og endvidere skabe grobund for nye fremskridt.

Anbefaling #1

Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt har uden tvivl tilført ministeriernes arbejde med kønsmainstreaming stor værdi i de forgangne fem år. Men det vil være afgørende at holde fast i denne udvikling og sikre **fortsat momentum** i implementeringen af kønsmainstreaming i ministeriernes kerneopgaver.

På den baggrund anbefaler Rambøll Management, at **det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt fortsætter**. De nærmere anbefalinger vedrørende målsætninger og rammerne for det fremtidige arbejde vil blive præsenteret i det følgende.

6.2 Kønsmainstreamingprojektets målopfyldelse

Som det også fremgår af rapportens kapitel 5, så er det samlet set vores vurdering, at kønsmainstreamingprojektet i stor udstrækning har levet op til de delmålsætninger, som er specificeret i projektets handlingsplan 2002-2006.

For det første har man nået målsætningerne om at udvikle metoder og værktøjer til at kønsmainstreame “inden for de kerneopgaver og opgavefeltter, som ministerierne, deres styrelser og enheder varetager”. Der er således udviklet tjeklister til, hvordan man kønsmainstreamer kampagner og oplysningsarbejde, data og statistik, lovforslag og ressourcer (budgetter) med tilhørende eksempler på, hvordan og hvornår det kan gøres. Endvidere er der udarbejdet en omfattende eksempelsamling, der beskriver konkrete eksempler på, hvordan man i praksis har anvendt mainstreamingprincippet inden for en række politikområder – for eksempel inden for beskæftigelsesområdet, fødevareområdet, forsvarsområdet, kulturområdet, undervisningsområdet, ældreområdet osv.

Ministerierne er meget tilfredse med disse værktøjer, der i mange ministerier fungerer som vigtige trædestene for at komme i gang med at arbejde med kønsmainstreaming. Flere peger på, at disse værktøjer er et af de væsentligste resultater af kønsmainstreamingprojektets første fem år, fordi de tilsammen nærmest udgør en manual for, hvordan man kønsmainstreamer, og dermed gør det meget mere håndgribeligt for medarbejderne.

Endvidere vil alle ministerier inden udgangen af 2006, i overensstemmelse med handlingsplanens delmål, have gennemført kønsmainstreamingaktiviteter inden for deres egen ressort. Det betyder, at alle ministerier som et minimum har gjort sig de første erfaringer med at tænke i kønsmainstreaming.

Som det dog også fremgår af rapporten er der væsentlige forskelle på, hvor langt de enkelte ministerier er nået i arbejdet med kønsmainstreaming. I enkelte ministerier er arbejdet godt fremskredet, og de har i de forgangne fem år gennemført kønsmainstreaming på flere eller alle de områder, som kønsmainstreamingprojektet sætter fokus på – det vil sige, at de har arbejdet med kønsmainstreaming af både lovforslag, ressourcer, data og statistik kampagner og oplysningsarbejde. I de fleste ministerier har man valgt at koncentrere kønsmainstreamingarbejdet omkring ét eller to af disse indsatsområder, og således gøre sig de første erfaringer med kønsmainstreaming der, hvor man har oplevet det som mest relevant for arbejdet. I enkelte ministerier er kønsmainstreamingarbejdet endnu i sin vorden, og her har der ofte kun været gennemført nogle enkelte forsøg med at kønsmainstreame. Samtidig er det de færreste af ministerierne, der har fået bredt kendskabet til kønsmainstreamingarbejdet ud til egne institutioner.

Det følger af ovennævnte, at der derfor også er stor forskel på, hvor godt kønsmainstreamingarbejdet er integreret i rutiner og arbejdsopgaver i de enkelte ministerier. Det medfører også, at vi må forholde os lidt mere kritisk til, om kønsmainstreamingprojektet indtil videre har formået at opfylde handlingsplanens to overordnede målsætninger for perioden 2002-2006, der lyder:

- At køns- og ligestillingsperspektivet indgår naturligt og integreret i centrale dele af ministeriets kerneopgaver
- At ministerierne i deres arbejde er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer i samfundet inden for deres eget ressortområde.

Som vi tidligere har omtalt, så er dette meget ambitiøse målsætninger for et femårigt projekt, der handler om at indarbejde nye perspektiver og arbejdsrutiner i hele den danske statsadministration. Og nok også for ambitiøse, set i forhold til hvor langt man er nået i denne proces i dag. Det er vores vurdering, at der endnu genstår et betydeligt stykke arbejde, før kønsmainstreaming indgår "naturligt og integreret" i samtlige ministeriers kerneopgaver. Og at der også, i nogle ministerier mere end i andre, skal lægges kræfter i at sikre, at man er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer inden for egen ressort.

Endvidere kan man pege på, at der ikke nødvendigvis er nogen direkte og selvfølgelig sammenhæng mellem handlingsplanens delmålsætninger og de overordnede målsætninger. Eller sagt på en anden måde: Selv om ministerierne i relativt bred udstrækning har opfyldt handlingsplanens delmål, så følger det ikke automatisk deraf, at de også har været i stand til at leve op til de overordnede målsætninger for projektet. Flere ministerier har da også peget på, at de oplever, at arbejdet i kønsmainstreamingprojektet indtil videre netop har haft meget karakter af "projekt". Det vil sige, at selv om man har gennemført kønsmainstreamingaktiviteter i de enkelte ministerier, så er

det ikke ensbetydende med, at det at tænke kønsmainstreaming er blevet bredt integreret i ministeriets daglige arbejde eller blandt alle relevante medarbejdere i ministeriet.

Det er derfor vores vurdering, at det i det videre vil være vigtigt at lægge større vægt på implementeringen af kønsmainstreamingarbejdet i ministeriernes daglige arbejde frem for at gennemføre nye "projekter". Derigennem vil man også kunne sikre et større fokus på projektets "endelige", overordnede målsætninger.

Et sådant øget fokus på implementering vil også give god mening i en videreførelse af kønsmainstreamingprojektet. I projektets første fem år har man således udviklet relevante værktøjer og en omfattende eksempelsamling, som er et vigtigt og nødvendigt grundlag for, at det enkelte ministerium nu kan implementere kønsmainstreamingstrategien i det daglige arbejde. Derfor kan selve kønsmainstreamingprojektets fokus meget naturligt vendes fra udviklingsaktiviteter til at understøtte implementeringen og forankringen af kønsmainstreamingarbejdet i hvert enkelt ministerium.

Anbefaling #2

Rambøll Management anbefaler, at man i det fremtidige arbejde med kønsmainstreaming, herunder i forbindelse med en videreførelse af kønsmainstreamingprojektet, med afsæt i de allerede udviklede værktøjer og eksempler sætter fokus på **implementeringen og forankringen** af kønsmainstreamingarbejdet i de enkelte ministeriers arbejdsopgaver og -rutiner. I løbet af kønsmainstreamingprojektets første fem år har der været lagt fokus på *udvikling* – nu er tiden kommet til at lægge større vægt på *implementering*.

Denne anbefaling fremsættes under forudsætning af, at det fortsat er et ønske at arbejde hen imod handlingsplanens overordnede målsætninger om, at køns- og ligestillingsperspektivet skal indgå **naturligt og integreret** i centrale dele af ministeriernes kerneopgaver, og at ministerierne i deres arbejde skal være **i stand til at se** de ligestillingsmæssige udfordringer inden for deres eget ressortområde.

Rambøll Management anbefaler desuden, at **Ligestillingsafdelingens mandat** i det videre arbejde med implementeringsstrategi klarlægges. Vi vil anbefale, at den rolle, som Ligestillingsafdelingen allerede nu har påtaget sig som pådriver og tovholder for projektet, sparringspartner og fagkonsulenter for de enkelte ministerier osv., formaliseres og ekspliteres i videreførelsen af projektet.

Som nævnt tidligere er der meget store forskelle på, hvor langt de enkelte ministerier er nået i kønsmainstreamingarbejdet og i forlængelse heraf, hvor langt de er nået med at implementere dette arbejde i deres egen organisation. Derfor vurderer vi, at det vil være svært at opstille en fælles handlingsplan for alle ministerierne, hvor målsætningerne vil være meningsfulde og opnåelige for alle.

Samtidig er det vores vurdering, at det, i relation til et større fokus på implementering og forankring af kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium, vil være vigtigt at sikre, at hvert enkelt ministerium er med til at fastsætte sine egne mål og samtidig forpligter sig på at nå disse mål.

Anbefaling #3

I forbindelse med udarbejdelse af en kommende handlingsplan for kønsmainstreamingprojektet er det Rambøll Managements anbefaling, at man vælger en **differentieret tilgang** inden for en fælles implementeringsstrategi, hvor hvert ministerium opstiller deres egne målsætninger for, hvordan de vil integrere kønsmainstreamingarbejdet i centrale dele af ministeriets kerneopgaver.

En sådan differentieret tilgang kan eksempelvis udmøntes ved, at styregruppen vedtager en **fælles implementeringsstrategi**, der opstiller en række overordnede målsætninger for den videre implementering af kønsmainstreamingarbejdet i ministeriernes daglige arbejde. Målsætningerne bør udarbejdes med henblik på at sikre en implementering af de allerede eksisterende værktøjer inden for budget, lovforslag, kampagner, data og statistik mv., men kan også give mulighed for, at ministerierne efter eget ønske vælger andre, aktuelle politikområder.

Denne fælles implementeringsstrategi bør godkendes og vedtages af styregruppen, som således også forpligter sig til at sikre, at hvert enkelt ministerium udarbejder en detaljeret plan for deres egne målsætninger. Samtidig udgør den fælles strategi den overordnede ramme for det videre implementeringsarbejde, som hvert enkelt ministerium så skal arbejde ud fra.

Med baggrund i disse fælles målsætninger i implementeringsstrategien udarbejder hvert ministerium sin egen **kønsmainstreamingplan**, således at hvert ministerium melder ind med, hvilke konkrete tiltag inden for de fælles målsætninger, som de ønsker at arbejde på at implementere i egen organisation i den kommende projektperiode. Disse planer bør indeholde en række **konkrete og målbare målsætninger og indikatorer** herfor for at sikre, at der kan følges op på hvert enkelt ministeriums målopfyldelse.

Vi foreslår endvidere, at hvert ministeriums kønsmainstreamingplan sikres ledelsesmæssigt fokus gennem en **intern vedtagelses- eller godkendelsesproces** i ministeriet, og at hvert ministerium beskriver, hvordan planen skal implementeres i egen organisation. Endelig kan ministeriernes kønsmainstreamingplan også indeholde målsætninger for, hvordan kønsmainstreamingstrategien skal udbredes i ministeriets institutioner.

Desuden anbefales det, at Ligestillingsafdelingen stiller sig til rådighed som rådgivere og proceskonsulenter for de ministerier, der måtte have behov for dette, i forbindelse med udvikling og fastsættelse af målsætninger og indikatorer.

6.3 Kønsmainstreamingprojektets ledelse og samarbejde

I relation til ledelsen og samarbejdet omkring kønsmainstreamingprojektet er det nødvendigt at knytte nogle betragtninger til særligt *sammenhængen mellem* det overordnede kønsmainstreamingprojekt og kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium. Som det også fremgår af rapporten, ligger det i projektets opbygning, at styregruppemedlemmet og kontaktpersonen er tænkt at fungere som bindeled imellem de to niveauer.

Det har betydet, at disse to personer, og nok særligt styregruppemedlemmet, har en meget vigtig rolle i at sikre fokus på og fremdrift i arbejdet med

kønsmainstreaming i det enkelte ministerium. Og som det også fremgår af rapporten, har det medført en række udfordringer for de pågældende. Om end graden og karakteren af disse udfordringer har været meget forskellig fra ministerium til ministerium, så er det vores analyse, at der særligt er **to forhold**, som har haft stor betydning for, hvor let eller svært det har været for disse tovholdere at løfte denne opgave.

Det drejer sig for det første om det **ledelsesmæssige fokus** i egen organisation. Det vil sige, om der har været politisk og ledelsesmæssig fokus på kønsmainstreamingarbejdet og nødvendigheden heraf samt vilje til at afsætte tid og ressourcer til at arbejde med det. Det er vores vurdering, at kønsmainstreamingarbejdet helt klart er kommet længst i de ministerier, hvor det har været meldt klart ud fra topledelsen, at kønsmainstreaming er vigtig, og at den skal indarbejdes i ministeriets kerneopgaver. Hvis udmeldingen fra ledelsen på dette punkt er klar, kan vi altså se fremdrift i organisationen i overensstemmelse hermed.

For det andet kan vi se, at **forståelse af relevansen** af kønsmainstreaming for eget ressortområde også har afgørende betydning. Denne dimension, som er nærmere forklaret i boks 1 på side 10, er helt afgørende for at skabe momentum i kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium. Hvis man ikke kan formidle, hvad kønsmainstreaming handler om og få medarbejderne til at se, hvorfor det er relevant for eget ressortområde, samt forstå nytteværdien af det, så er det meget svært at overbevise medarbejderne om, at kønsmainstreamingarbejdet er vigtigt. I disse tilfælde ender det desværre ofte med at blive nedprioriteret i en travl hverdag.

Det er vores konklusion, at disse to forhold er helt afgørende for at skabe momentum for kønsmainstreamingarbejdet i det enkelte ministerium. I tabellen under er de to forhold sat ind i en firfeltstabel for at illustrere, hvordan de påvirker ministeriernes kønsmainstreamingarbejde.

De ministerier, hvor der både er ledelsesmæssigt fokus og forståelse af relevansen, befinder sig i tabellens øverste venstre felt, og er de ministerier, der er nået længst i at integrere kønsmainstreamingarbejdet bredt i organisationens kerneopgaver. De ministerier, hvor der hverken har været ledelsesmæssigt fokus eller forståelse for relevansen af egen ressort, befinder sig modsat i tabellens nederste højre felt, og er de ministerier, der er nået kortest i integreringen af kønsmainstreamingarbejdet.

	Ledelsesmæssigt fokus	
Forståelse af relevans	+ / +	+ / -
	- / +	- / -

Enkelte ministerier befinder sig også i tabellens øverste højre hjørne – her har ledelsens bakket op om projektet, men man har stadig svært ved at se relevansen af kønsmainstreamingarbejdet for eget ressortområde. Her er der som regel opbakning til det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt, men uden at det afføder en decideret udbredelse af kønsmainstreamingarbejdet blandt ministeriets medarbejdere.

Og endelig er der et par ministerier, der befinder sig i det nederste venstre hjørne af tabellen. I disse ministerier kan (enkelte af) medarbejderne godt se relevansen af kønsmainstreaming inden for ministeriets ressort, men uden den nødvendige ledelsesmæssige opbakning. Her drives kønsmainstreamingarbejdet af et par enkelte medarbejdere, som dog har svært ved at få andre medarbejdere overbevist om værdien af arbejdet, fordi der mangler opbakning fra ledelsen.

Samlet set er det vores konklusion, at det er afgørende for, at kønsmainstreamingarbejdet kan blive en naturlig og integreret del af ministeriernes kerneopgaver, at der *både* er ledelsesmæssigt fokus *og* forståelse af relevansen af kønsmainstreaming inden for eget ressortområde.

Anbefaling #4

Rambøll Management anbefaler, at man også fremover lægger stor vægt på at **sikre ledelsesmæssigt fokus på projektet** i de enkelte ministerier.

Dette kan ske via flere kanaler:

1. **Forny et politisk fokus** på kønsmainstreamingprojektet, for eksempel ved at ligestillingsministeren lancerer den kommende implementeringsstrategi for sine ministerkolleger.
2. Øget fokus på **formidling** af projektets gode resultater, hvor de gode eksempler profileres. Dette kan for eksempel ske via omtale af projektet med fokus på de gode eksempler, over for medier, regering og Folketinget. En sådan bredere formidling af projektets konkrete resultater vil efter vores vurdering kunne bidrage til at sikre ledelsesmæssig synlighed for projektet.
3. Øget fokus på projektet i den **øverste administrative ledelse** i hvert ministerium. Eksempelvis ved at sikre at departementscheferne har fokus på kønsmainstreamingprojektet, eventuelt ved at formanden for styregruppen tager kontakt med departementscheferne i forbindelse med lanceringen af det videre arbejde med implementering af kønsmainstreamingstrategien.
4. Ligesom der allerede er gjort en række forsøg med kan ministeriernes målsætninger for kønsmainstreaming indarbejdes i relevante **direktørkontrakter**. Det vil være vores forslag, at der i første omgang gennemføres pilotprojekter på dette område i de ministerier, der er nået længst i kønsmainstreamingarbejdet, og hvor det derfor vil give mening på nuværende tidspunkt at målfastsætte direktørernes forpligtelser.

Anbefaling #5

For at kunne opnå en bred forankring og forståelse af kønsmainstreamingarbejdet i hvert enkelt ministerium, er det desuden afgørende, at der er **forståelse af relevansen af kønsmainstreaming** inden for egen ressort, og at denne forståelse breder ud i ministeriet.

Rambøll Management anbefaler derfor, at man i det videre arbejde med kønsmainstreaming gør en indsats for at øge kendskabet til og forståelsen af kønsmainstreamingstrategien i de enkelte ministerier. To vigtige forudsætninger for at dette kan ske er øget formidling og kompetenceopbygning – og gerne i en kombination.

I forhold til **formidlingsindsatsen** anbefaler vi, at man opfordrer alle ministerierne til at oprette interne arbejdsgrupper, netværk eller lignende, hvor en gruppe af videnpersoner har mulighed for at arbejde med formidling og kompetenceopbygning på kønsmainstreaming og samtidig øge videndelingen og skabe synergi i ministeriet. Denne anbefaling er begrundet i, at vi vurderer, at det enkelte ministeriums kønsmainstreamingsarbejde vil blive for sårbart og for lidt udbredt i organisationen, hvis det overlades til en eller to kontaktpersoner at sikre ministeriets målopfyldelse.

I forhold til **kompetenceopbygningen** er det vores anbefaling, at målsætningerne for det enkelte ministeriums kompetenceopbygning indgår som en *indikator* i relation til ministeriets målsætninger for det videre arbejde med implementering af kønsmainstreamingstrategien. Kompetenceopbygningen bør således kobles tæt op på det enkelte ministeriums egne målsætninger for implementeringsarbejdet i den kommende projektperiode og skal ses som et middel til at nå målet om implementering af kønsmainstreamingstrategien i det daglige arbejde.

6.4 Det videre arbejde med kønsmainstreaming

Afslutningsvis er det værd at trække nogle tråde fra rapportens gennemgang af det nuværende kønsmainstreamingprojekt til videreførelsen af projektet. Helt overordnet er det Rambøll Managements konklusion, at man *ikke* på nuværende tidspunkt bør lave grundlæggende om i projektets opbygning eller elementer.

Vi vurderer, som det også fremgår af forrige afsnit, at Ligestillingsafdelingens initiale vurdering om, at det er vigtigt at sikre en ledelsesmæssig forankring af projektet, er helt rigtig og fortsat gør sig gældende. Det er således alt for tidligt at opgive dette ledelsesmæssige fokus ved for eksempel at nedlægge styregruppen eller lade den fortsætte med ledere fra et lavere hierarkisk niveau. Men samtidig er det også vigtigt at holde sig for øje, hvilke begrænsninger styregruppens sammensætning medfører for deres rolle i projektet. Det er vores vurdering, at det vil være svært at forestille sig, at ledere fra dette niveau påtager sig en mere aktivt styrende rolle i projektet, end tilfældet er i dag. Ganske simpelt fordi styregruppemedlemmer på dette niveau ikke vil være de samme, som er udførende på projektet i egen organisation.

Til gengæld kan styregruppens medlemmer sagtens være med til at udstikke retningslinjerne for det videre projekt, først og fremmest ved at få ansvar for at udarbejde konkrete målsætninger for det videre arbejde i egen organisation. Og så i øvrigt blive holdt ansvarlige for den videre målopfyldelse i egen organisation.

I forhold til kontaktpersongruppen mener vi til gengæld, at det vil være en styrkelse af kønsmainstreamingprojektet, hvis man kan bevæge sig væk fra den nuværende oplevelse af kontaktpersonmøderne som en slags "formøder" til styregruppemøderne og bevæge sig mere i retning af netværksmøder. Altså at der bliver lagt mere vægt på videndeling og erfaringsudveksling, og mindre vægt på afrapportering af fremdrift og resultater siden forrige møde. Hvis flere ministerier vælger at følge anbefalingen om at oprette arbejdsgrupper eller netværk, bør man desuden overveje, om der kan være flere kontaktpersoner i hvert ministerium (også selv om man eventuelt fastholder, at der kun møder én fra hvert ministerium til hvert møde) for på den måde

at sikre større videndeling internt i ministeriet og dermed forhåbentlig også større kontinuitet ved udskiftning af kontaktpersoner.

Men hvad så med den løbende afrapportering på fremdrift og resultater af projektet? Dette mener vi til dels kan vedblive at være et dagsordenpunkt på styregruppemøderne. Men derudover kan man også overveje, om det i højere grad kan indgå i ministeriernes ligestillingsredegørelse – sådan som ligestillingsloven også giver mulighed for.

Anbefaling #6

Rambøll Management anbefaler, at man **fastholder den nuværende organisering** omkring kønsmainstreamingprojektet, særligt i forhold til styregruppen, kontaktpersongruppen og Ligestillingsafdelingens rolle i projektet. Vigtigheden af at styregruppen består af egentlige topchefer bør i den forbindelse understreges.

Vi vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at **fastholde det ledelsesmæssige fokus gennem styregruppen**. Samtidig kan styregruppemedlemmerne blive bedt om løbende at afrapportere på opfyldelsen af de målsætninger, som fastsættes for det enkelte ministerium, og dermed blive holdt ansvarlige for fremdriften af kønsmainstreamingarbejdet i eget ministerium. Endvidere kan styregruppen have til ansvar at sætte fokus på tværgående politiske initiativer, hvor det vil være relevant at inddrage kønsmainstreamingstrategien – et eksempel kan være Globaliseringsrådets arbejde.

I forhold til kontaktpersongruppen bør man til gengæld forsøge at dreje møderne mere mod **videndeling og erfaringsudveksling**, således at kontaktpersonerne, der jo oftest vil være de operativt ansvarlige i det enkelte ministerium, har de bedste muligheder for at lære af hinandens erfaringer. Endvidere kan man overveje at lade mødeledelsen gå på skift blandt ministerierne for på den måde at sætte større fokus på netværkstanken bag møderne.

Som det også er nævnt tidligere, anbefaler vi endvidere, at **Ligestillingsafdelingens mandat** i forhold til projektet klargøres. Det bør således formuleres eksplicit, at Ligestillingsafdelingens rolle er at være sekretariat, men også pådriver, tovholder, sparringspartner og ekspertrådgiver for ministerierne. Om end ansvaret for resultaterne af kønsmainstreamingarbejdet stadig er ministeriernes eget, så skal Ligestillingsafdelingens rolle, som den i store træk har fungeret i praksis, formaliseres, så der ikke er tvivl om deres mandat.

Endvidere kan man overveje at **udbygge ligestillingsredegørelsernes fokus på kønsmainstreaming** for derigennem at sikre en mere detaljeret afrapportering om fremdriften i kønsmainstreamingarbejdet i hvert enkelt ministerium. Erfaringer fra Norge viser også, at individuelle opfølgingsmøder om det videre arbejde i forlængelse af ligestillingsredegørelserne kan være med til at øge det ledelsesmæssige fokus på området, og vi vil anbefale, at denne model også overvejes i en dansk sammenhæng.

7. Metode

Denne evaluering er gennemført i perioden fra juni 2006 til september 2006 og har omfattet følgende dataindsamlingsaktiviteter:

- Spørgeskemaundersøgelse, sendt ud til og besvaret af de 19 ministerier.
- Gruppeinterview med styregruppemedlem, kontaktperson og andre relevante personer i hvert af de 19 ministerier.
- Personligt interview med styregruppens formand, departementschef Thomas Børner, Socialministeriet.
- Interview med afdelingschef Vibeke Abel, Ligestillingsafdelingen.
- Gruppeinterview med fuldmægtig Sine Uhd Rønberg og ekstern konsulent Anette Steen Pedersen, Ligestillingsafdelingen.

Spørgeskemaet, der blev sendt ud til samtlige styregruppemedlemmer i juni 2006, omfattede 13 spørgsmål til kønsmainstreamingprojektet. Spørgsmålene var udformet med lukkede svarkategorier, men mulighed for at indskrive uddybende kommentarer til hvert spørgsmål. Samtlige 19 ministerier har besvaret spørgeskemaet.

Gruppeinterviewene i de enkelte ministerier blev gennemført i august/september 2006, og samtlige ministerier er blevet interviewet personligt. Interviewene tog udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide, som i højere grad end spørgeskemaet gav interviewpersonerne mulighed for at komme med deres vurderinger af og indspil til kønsmainstreamingprojektet. I bilag A er vedlagt en samlet liste over interviewpersoner i de enkelte ministerier.

De personlige interview med Ligestillingsafdelingen samt departementschef Thomas Børner blev gennemført i september måned i forlængelse af de øvrige dataindsamlingsaktiviteter. Også her blev der brugt semistrukturerede interviewguider.

Foruden disse dataindsamlingsaktiviteter har Ligestillingsafdelingen fremsendt en række baggrundsdokumenter om kønsmainstreamingprojektet, herunder blandt andet styregruppemødereferater, kontaktpersonmødereferater, dokumenter og mødereferater vedr. de nedsatte arbejdsgrupper mv. Dette materiale samt kønsmainstreamingprojektets hjemmeside indgår som baggrundsmateriale for hele evalueringen.

I bilag B har vi desuden vedlagt tre samlede lister, hvoraf det fremgår, hvilke aktiviteter de enkelte ministerier har indrapporteret, at de har gennemført eller vil gennemføre som led i det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt, fordelt på tre områder:

- Kønsmainstreaming af lovforslag
- Kønsmainstreaming af ressourcer
- Kønsmainstreaming af øvrige initiativer (herunder kampagner, data og statistik mv.)

Bilag A: Interviewpersoner i de enkelte ministerier

(S) = Styregruppemedlem

(K) = Kontaktperson

Ministerium	Interviewpersoner
Beskæftigelsesministeriet	Konsulent Agnete Andersen (K) Fuldmægtig Anders Dupont Dahl Specialkonsulent Helle Ekmann Jensen
Finansministeriet	Kontorchef Jette Frederiksen (S) Fuldmægtig Helle Hoff
Forsvarsministeriet	Kontorchef Peter Wass (S) Specialist Anette Svendsen (K)
Fødevareministeriet	Afdelingschef Eva Meiling (S) Fuldmægtig Tina Ravn (K)
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	Sekretariatschef Kaj Nørrehede Christensen (S) Fuldmægtig Helle Just Bjørn (K)
Justitsministeriet	Lovråd Jørgen Steen Sørensen (S) Fuldmægtig Dan Bjerring (K)
Kirkeministeriet	Afdelingschef Steffen Brunés (S) Fuldmægtig Marlene Dupont (K)
Kulturministeriet	Administrationschef Henriette Christiansen (S) Specialkonsulent Trine Eriksen
Ligestillingsafdelingen	Departementschef Thomas Børner (formand) Afdelingschef Vibeke Abel (S) Fuldmægtig Sine Uhd Rønberg (sekretariat) Ekstern konsulent Anette Steen Pedersen (sekretariat)
Miljøministeriet	Personalechef Lotte Grünbaum (S) Afdelingsleder Heidi Jensen (K)

Ministerium	Interviewpersoner
Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender	Kontorchef Susanne Juul Jarlov (S) Kontorchef Marianne Nielsen Fuldmægtig Thomas Ilum Damsgaard (K)
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	Kontorchef Susanne Clausen (S) Fuldmægtig Rikke Fisker Sørensen Chefkonsulent Eva Sandvig
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	Kontorchef Kim Brinckmann (S) Fuldmægtig Annika Roij Jørgensen (K) Specialkonsulent Martha Brenfors
Skatteministeriet	Personale- og sekretariatschef Birte Deleuran (S) Chefkonsulent Hardy Pedersen Fuldmægtig Jens William Grav Fuldmægtig Louise Hansen
Socialministeriet	Afdelingschef Anders Lynge Madsen Fuldmægtig Matte Lauridsen (K)
Statsministeriet	Personalechef Torben Skovgaard Andersen (S) Afdelingsleder Anne-Mette Rosenberg (K)
Transport- og energiministeriet	Kontorchef Line Thornbjerg (S) Marianne Winther
Udenrigsministeriet	Chefkonsulent Dorthea Damkjær (K) Fuldmægtig Birgit La Cour Madsen Fuldmægtig Ulla Frederiksen
Undervisningsministeriet	Sekretariatschef Kirsten Overgaard Bach (S) Fuldmægtig Lene Vesterbirk (K) Fuldmægtig Trine Hasselstrøm Redaktør Jannie Meedom Nielsen
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Fuldmægtig Niels Koch (K)