

Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
INFO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Sendt til ankmel@bm.dk og ahiho@bm.dk

DOK. NR. 21/03170-2

24. NOVEMBER 2021

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM LIGESTILLING AF KVINDER OG MÆND

Beskæftigelsesministeriet har ved e-mail af 27. oktober 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd (Måltal og politik for kønssammensætningen i ledelse og bestyrelser i offentlige institutioner og virksomheder mv.).

Instituttet finder det positivt, at regeringen foreslår at indføre en pligt til blandt andet at opstille måltal og politikker for kønssammensætningen for de øverste ledelsesniveauer og at etablere en offentligt tilgængelig hjemmeside, hvor kønssammensætningen samt de opstillede måltal og politikker i de omfattede offentlige institutioner og virksomheder mv. fremgår.

Det er vigtigt for opnåelsen af ligestilling mellem kønnene, at kvinder og mænd sikres reel lige adgang til ledelses- og bestyrelsesposter, idet kvinder og mænd bør have samme mulighed for at få indflydelse på ledelsen af den offentlige forvaltning og det private erhverv. En underrepræsentation af kvinder på ledelses- og bestyrelsesposter betyder desuden, at Danmark går glip af et uudnyttet lederpotentiale. Flere undersøgelser har vist, at det går langsomt med at sikre ligestilling mellem kønnene i ledelse og bestyrelser, og at Danmark halter bagefter de andre nordiske lande.

Derfor er der grund til at overveje, om forslagene i lovudkastet er tilstrækkelige til at løse de ligestillingsmæssige udfordringer, der er med hensyn til den lige adgang til ledelses- og bestyrelsesposter i offentlige institutioner og virksomheder.

LOVUDKASTETS INDHOLD

Lovudkastet indeholder tre hovedelementer.

For det første foreslås det at udvide reglerens anvendelsesområde ved, at de omfattede offentlige institutioner og virksomheder også forpligtes til at udarbejde måltal og politikker for de to øverste ledelseslag, dvs. topledere (departementschefer, styrelsesdirektører, kommunaldirektører m.fl.) og ledere af ledere (afdelingschefer, områdeledere m.fl.). Desuden udvides kredsen af offentlige institutioner og virksomheder, der er omfattet af loven, til også at dække institutioner og virksomheder, der ikke har en bestyrelse eller et andet kollektivt ledelsesorgan, og den kommunale og regionale forvaltning samt de største kommunale fællesskaber, f.eks. visse forsyningsselskaber og trafikskaber. Ministeriet vurderer, at forslaget vil udvide målgruppen med ca. 95 statslige institutioner mv., 98 kommuner, fem regioner samt omkring 30 kommunale fællesskaber.

For det andet foreslås det at etablere en offentligt tilgængelig hjemmeside, hvor kønssammensætningen og de opstillede måltal og politikker i de omfattede offentlige institutioner og virksomheder mv. fremgår.

For det tredje foreslås det at ensrette kravene til de omfattede offentlige institutioner og virksomheder, så alle fremover bør have en "ligelig" kønssammensætning forstået som, at hvert køn bør være repræsenteret med minimum 40 procent. Der vil således ikke længere være nogen institutioner eller virksomheder, som alene skal tilstræbe en "afbalanceret" kønssammensætning forstået som, at hvert køn bør være repræsenteret med minimum 33,3 procent.

Nærværende lovudkast vedrører alene reglerne for det offentlige område. Det skal ses i sammenhæng med det tilsvarende lovforslag for den private sektor, som Erhvervsstyrelsen netop har sendt i høring og også forventes fremsat for Folketinget i første halvdel af januar 2022.

GENERELLE BEMÆRKNINGER TIL LOVUDKASTET

Lovgivningen om måltal og politik for kønssammensætningen i ledelse og bestyrelser i offentlige institutioner og virksomheder mv. (herefter blot "måltalsreglerne") blev indført i 1985.¹ Regeringen begyndte at arbejde med området allerede i 1976, hvor statsministeren henstillede, at ministerierne var opmærksomme på ligestillingsspørgsmålet ved nedsættelse af offentlige råd, udvalg, kommissioner mv.² Lovgivningen er siden blevet ændret og udvidet flere gange, senest i 2013.³

¹ Lov nr. 157 af 24. april 1985.

² Folketingstidende 1984-85, tillæg A, spalte 2869-2870.

³ Lov nr. 1288 af 19. december 2012.

Det har imidlertid vist sig vanskeligt at opnå ligestilling i offentlig ledelse og bestyrelser. Den seneste rapport om måltal og politikker for kønssammensætningen i statslige institutioner og virksomheder viste, at den gennemsnitlige andel af kvinder i statslige institutioner og virksomheders bestyrelser udgjorde 42,9 procent i 2020. Imidlertid er der betydelige forskelle i andelen af kvinder og mænd mellem institutionerne, og kun lidt over halvdelen (54,2 procent) af de statslige institutioner har en ligelig kønssammensætning i deres bestyrelser. Endvidere er den gennemsnitlige andel af kvinder kun vokset med 3,2 procentpoint fra 2013 til 2020.⁴

Desuden er der fortsat en betydelig kønsskævhed på topchefniveau i offentlige sektor. Ifølge ligestillingsredegørelserne for 2020 var andelen af kvinder på ledelsesniveau 1 (topchefer) 34 procent i staten, 27 procent i regionerne og 32 procent i kommunerne. På ledelsesniveau 2 (chefer) var andelen af kvinder 32 procent i staten, 45 procent i regionerne og 51 procent i kommunerne, og på ledelsesniveau 3 (ledere) var andelen 53 procent i staten, 58 procent i regionerne og 71 procent i kommunerne. Siden 2017 er andelen af kvindelige topchefer steget med 4 procentpoint i staten og 3 procentpoint i kommunerne, men faldet med 1 procent i regionerne. Andelen af kvinder på ledelsesniveau 2 og 3 har ikke ændret sig markant.⁵

Endelig halter Danmark også efter de øvrige nordiske lande i forhold til andelen af kvinder i den øverste ledelse af statslige myndigheder.⁶

Selvom måltalsreglerne er mere end 35 år gamle, er der således fortsat et stykke vej til målsætningen om en ligelig kønssammensætning i ledelse og bestyrelser i offentlige institutioner og virksomheder. Ser man på udviklingen hen over de sidste årtier, går udviklingen den rigtige vej, men kun langsomt. På direktionsniveau gælder dette især de øverste lederstillinger, hvor mænd fortsat indtager langt de fleste poster, og hvor der kun er sket en begrænset udvikling siden 2017.

⁴ Rapport om måltal og politikker 2020 for kønssammensætningen i statslige institutioner og virksomheder, oktober 2021, udarbejdet af Rambøll Management Consulting på vegne af Ligestillingsafdelingen, Beskæftigelsesministeriet.

⁵ Ligestillingsredegørelser 2020: Hovedrapport, udarbejdet af Rambøll Management Consulting på vegne af Beskæftigelsesministeriet.

⁶ European Institute for Gender Equality, Gender Statistics Database, National administrations: top two tiers of administrators by function of government, opdateret 11. november 2021, tilgået 16. november 2021.

SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER TIL LOVUDKASTET

Instituttet anser det for positivt, at der med lovudkastet lægges op til at udvide og styrke måltalsreglerne. I lyset af, at der fortsat er mange bestyrelser, hvor der ikke er opnået en ligelig kønssammensætning, og at langt de fleste topchefer stadig er mænd, er det relevant at overveje, om reglerne kunne styrkes yderligere.

Der bør stilles krav til målsætningerne

I den nugældende lovgivning stilles der ikke krav til institutionernes ambitionsniveau i forhold til måltallene ud over, at måltallene skal være større end den andel og det antal, som det underrepræsenterede køn udgør på tidspunktet for fastsættelsen af måltallet.⁷ Hver femte institutions måltal for det underrepræsenterede køn ligger således på under 40 procent.⁸ De har dermed ikke ambitioner om at nå op på en ligelig kønssammensætning inden for den nærmeste årrække.

Instituttet bemærker, at hvis en institution mv. har uambitiøse måltal for kønssammensætningen, kan det give udslag i, at institutionen heller ikke iværksætter seriøse tiltag for at tiltrække kandidater af det underrepræsenterede køn.

Efter instituttets opfattelse bør der fastsættes krav til institutionernes måltal. Det kunne eksempelvis være at bestemme, at institutionerne som udgangspunkt skal have måltal for det underrepræsenterede køn på mellem 40-60 procent, at institutionerne kun kan fravige dette udgangspunkt i særlige tilfælde (navnlig hvor det kan godtgøres, at det ikke er muligt at nå et måltal på mindst 40 procent), og at institutionen i så fald skal angive en begrundelse herfor. Det kan også bestemmes, at ligestillingsministeren skal godkende sådanne fravigelser. Dette forslag er formuleret med inspiration fra ligestillingslovens §§ 9-10 a.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet fastsætter konkrete og midlertidige krav til offentlige institutioners måltal for at sikre, at alle de institutioner, der ikke har en ligelig kønssammensætning, har en ambitiøs målsætning om at få det.

⁷ Ifølge § 2, stk. 3, 2. pkt., i bekendtgørelse nr. 114 af 30. januar 2014.

⁸ Rapport om måltal og politikker 2020 for kønssammensætningen i statslige institutioner og virksomheder, oktober 2021, udarbejdet af Rambøll Management Consulting på vegne af Ligestillingsafdelingen, Beskæftigelsesministeriet.

Beregning af ligelig kønssammensætning er problematisk

I marts 2016 opdaterede Erhvervsstyrelsen sin vejledning for måltal og politikker for den kønsmæssige sammensætning af ledelsen.⁹

Vejledningen definerer bl.a., hvor stor en andel der skal være af hvert køn for, at en bestyrelse kan anses for at have en "ligelig" kønssammensætning. Tidligere var det bestemt, at en bestyrelse med syv medlemmer skulle have tre personer af det ene køn og fire af det andet, så det underrepræsenterede køn udgjorde cirka 43 procent af bestyrelsen, dvs. levede op til kravet om, at hvert køn bør være repræsenteret med minimum 40 procent.

I vejledningen fra 2016 fremgår det nu, at det var tilstrækkeligt, at det underrepræsenterede køn udgjorde den andel af bestyrelsen, som lå nærmest på 40 procent. Det betyder, at i det nævnte eksempel med syv bestyrelsesmedlemmer anses en fordeling på to af det ene køn og fem af andet nu for at være tilstrækkelig, selvom andelen af det underrepræsenterede køn kun udgør cirka 29 procent.

Beregningsmetoden er problematisk set i et ligestillingsperspektiv, fordi en virksomhed, som har en "ligelig" kønssammensætning i den nye vejlednings forstand med for eksempel to af det ene køn og fem af det andet i bestyrelsen, ikke længere skal opstille måltal eller udarbejde politikker for kønssammensætningen. Endvidere skaber beregningsmetoden et misvisende billede af, hvor mange virksomheder der har en ligelig kønssammensætning, ved afrapporteringerne til Erhvervsstyrelsen.

FN's Kvindekomité har også fundet det betænkeligt, at beregningsmetoden er blevet ændret.¹⁰

Det er uklart, om Beskæftigelsesministeriet lægger til grund, at den samme beregningsmetode gælder for denne offentlige sektor, men man kan få det indtryk, siden ministeriet henviser til Erhvervsstyrelsens vejledning på sin hjemmeside.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler ministeriet, at det præciseres i lovbemærkningerne, at Erhvervsstyrelsens

⁹ Erhvervsstyrelsens vejledning om måltal og politikker for den kønsmæssige sammensætning af ledelsen og for afrapportering herom (version 2.0, senest opdateret 1. marts 2016).

¹⁰ FN's Kvindekomité, Concluding observations on the ninth periodic report of Denmark, CEDAW/C/DNK/CO/9, 9. marts 2021, afsnit 18.

vejledning ikke skal anvendes ved beregningen af en ligelig kønssammensætning efter ligestillingslovens kapitel 4.

Der bør gribes ind, når lovgivningen ikke overholdes

Mange offentlige institutioner og virksomheder mv. overholder ikke de gældende måltalsregler. Over halvdelen af de institutioner mv., der er forpligtede til at opstille et måltal og udarbejde politikker, har fortsat ikke gjort det.¹¹

I den private sektor påser Erhvervsstyrelsen, at private virksomheder overholder måltalsreglerne, og tilsidesættelse af reglerne kan straffes med bøde.¹² Nogen tilsvarende kontrol finder ikke sted i den offentlige sektor.

Efter instituttets opfattelse er det som minimum nødvendigt at kontakte og følge op hos de offentlige institutioner og virksomheder mv., som ikke efterlever deres pligt til at opstille måltal og/eller udarbejde politikker for kønssammensætningen. Det kan f.eks. være ved, at ministeriet eller en anden myndighed tager kontakt til de institutioner og virksomheder mv., som ikke overholder deres pligt til at opstille måltal og/eller udarbejde politikker, og anmoder dem at rette op på dette forhold.

Med lovudkastet foreslås det at etablere en offentligt tilgængelig hjemmeside, hvor det må formodes, at det også vil fremgå, hvis en institution ikke efterlever denne pligt. Dette kan imidlertid ikke forventes at være tilstrækkeligt i forhold til at få institutionen til at overholde reglerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler ministeriet, at ministeriet fremadrettet påtager sig en praksis med opfølgning med offentlige institutioner og virksomheder, når det i forbindelse med de årlige rapporter om måltal og politikker fremgår, at de ikke overholder deres pligt til at opstille måltal og/eller at udarbejde retningslinjer.

¹¹ Rapport om måltal og politikker 2020 for kønssammensætningen i statslige institutioner og virksomheder, oktober 2021, udarbejdet af Rambøll Management Consulting på vegne af Ligestillingsafdelingen, Beskæftigelsesministeriet.

¹² Se blandt andet selskabslovens § 367, stk. 1, jf. § 139 c, stk. 1, nr. 1, og årsregnskabslovens § 164, stk. 1, jf. § 99 b samt Erhvervsstyrelsen, Lov om måltal og politikker for det underrepræsenterede køn: Evalueringsrapport 2017, december 2017, side 32.

Behov for vejledning og oplysning om lovgivningen

Det bemærkes endvidere, at måltalsreglerne er yderst tekniske og vanskelige at overskue, bl.a. fordi centrale definitioner, såsom "ligelig" kønssammensætning, ikke er beskrevet i loven, men kun i forarbejderne og i en bekendtgørelse. Dette er formentlig en del af forklaringen på, at flere institutioner ikke overholder reglerne om at opstille måltal eller udarbejde vejledninger.

Derfor er der behov for at følge op på, at loven implementeres korrekt, efter den er vedtaget. Instituttet forventer, at måltalsbekendtgørelsen¹³ bliver opdateret. Det kan dog ikke stå alene. Beskæftigelsesministeriet bør overveje at udarbejde en vejledning til lovgivningen i stil med den vejledning, Erhvervsstyrelsen har udarbejdet for den tilsvarende lovgivning på det private område.¹⁴ Lige nu henviser ministeriet blot til Erhvervsstyrelsens vejledning på sin hjemmeside, men styrelsens vejledning forholder sig ikke til, hvad der gælder efter ligestillingsloven, for eksempel hvilke offentlige institutioner der er omfattet.

Endelig bør der også iværksættes en bredere oplysningskampagne, for eksempel via de ansvarlige ministerier, regionsråd og kommunalbestyrelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet udarbejder relevant vejledningsmateriale og iværksætter en oplysningskampagne, når de nye regler træder i kraft.

Der henvises til Beskæftigelsesministeriets j.nr. 2021-8295.

Med venlig hilsen

Peter Kristian Hjaltason

FULDMEGTIG

¹³ Bekendtgørelse nr. 114 af 30. januar 2014.

¹⁴ Erhvervsstyrelsens vejledning om måltal og politikker for den kønsmæssige sammensætning af ledelsen og for afrapportering herom (version 2.0, senest opdateret 1. marts 2016).