

Ligestillingsafdelingen

J.nr. C.1.2.13.

scn/jka 31. august 2005

Ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen

- *et pilotprojekt på ældreområdet:
Fordelingen af satspuljemidler til ældre
2000-2004*

*Udarbejdet i
samarbejde mellem Finansministeriet, Socialministeriet og
Ligestillingsafdelingen*

Indholdsfortegnelse

Baggrund	3
Formål	3
Det konkrete projekt: En ligestillingsvurdering af fordelingen af satspuljemidlerne til ældre 2000-2004	3
Introduktion – Ligestilling og fordelingen af midler på ældreområdet	3
Ældregruppen og ældrepolitik	5
Satspuljen	8
Analyse af de enkelte projekter	10
De udvalgte projekter	10
Opsamling på samlet analyse - metodeovervejelser	13
Perspektivering – forslag til god praksis	14
Litteratur	14

Ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen - et pilotprojekt på ældreområdet

Baggrund

Som del af den generelle mainstreamingstrategi besluttede Styregruppen for det tværministerielle mainstreamingprojekt i sin handlingsplan for mainstreaming 2002-2006 at nedsætte en arbejdsgruppe om ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen. Dette emne er ligeledes et af indsatsområderne for ligestillings-samarbejdet i Nordisk Ministerråd. Her er nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af en repræsentant fra hhv. Finansministeriet og Ligestillingsafdelingen i Danmark. For at undgå dobbeltarbejde deltager de samme repræsentanter i den danske arbejdsgruppe, der yderligere består af en repræsentant fra Socialministeriet, en repræsentant fra Kulturministeriet, en ekspert på ældreområdet samt en ekspert i økonomi. Afdelingschef i Ligestillingsafdelingen, Vibeke Abel er formand for arbejdsgruppen.

Formål

De statslige budgetter afspejler de politiske beslutninger om udgifts- og skattepolitikken i et givet år, herunder skøn for udgifter og indtægter som følge af den eksisterende lovgivning. Budgetterne afspejler dermed de statsfinansielle konsekvenser af indeværende års samt tidligere års politiske beslutninger. Da budgetternes fokus er statsfinansielt, omfatter de ikke umiddelbart fordelingsmæssige forhold som f.eks. udgifternes og indtægternes fordeling på personer, køn, alder, brancher, udland m.fl.

Med afsæt i de statslige budgetter og regnskaber kan der udarbejdes opgørelser af ressourcefordelingen på givne udgifts- og indtægtsområder, dvs. belysninger af ressourceanvendelsens og skattebelastningens fordelinger. Med ligestillingsvurderinger, hvor fokus for analysen er fordelingen for kvinder og mænd, bliver det muligt at vurdere utilsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser af lovgivningen såvel som tilsigtede målsætninger om udjævning af eventuelle "skævheder", herunder med henblik på eventuelle revisioner af lovgivningen. Endvidere kan der forud for de politiske beslutninger om ny lovgivning udarbejdes ligestillingsmæssige vurderinger. Hermed bliver det muligt at skabe en højere grad af træfsikkerhed i lovgivningen, således at utilsigtede ligestillingsmæssige uligheder kan undgås, og den tilsigtede effekt forbedres.

Formålet med dette arbejde er at analysere et konkret udgiftsområde i et pilotprojekt og danne overblik over den viden, der findes på området for ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen samt at skubbe arbejdet med dette område videre gennem udvikling af metode og spredning af viden om emnet.

Det konkrete projekt: En ligestillingsvurdering af fordelingen af satspuljemidlerne til ældre 2000-2004

Introduktion – Ligestilling og fordelingen af midler på ældreområdet

Hovedparten af de betydelige statslige midler, der anvendes på ældreområdet, er velbelyst med hensyn til statistiske oplysninger om midlernes fordeling på køn, alder mv. Det skal ses i sammenhæng med, at der foreligger personnum-

merbaserede oplysninger om de lovbundne udgifter til indkomsterstøttende ydelser som f.eks. folkepension, tjenestemandspension, efterløn m.fl.

Men det er generelt småt med analyser af kønnets betydning på ældreområdet med hensyn til specifikke indsatser. Ligeledes er der for visse indsatser på ældreområdet mangelfuld viden om midlernes fordeling på køn. Derfor er det valgt at lave et konkret pilotprojekt om ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen på ældreområdet, som hører under Socialministeriet.

I projektet er der taget afsæt i den del af satspuljemidlerne, der i årene 2000-2004 er målrettet til initiativer på ældreområdet, og som ikke vedrører lovbundne udgifter. Satspuljemidlerne udgør den centrale prioriteringsreserve på det sociale område, herunder til initiativer på ældreområdet. Øvrige prioriteringer af initiativer på ældreområdet i kommuneaftaler, finanslovsaftaler mv. er af afgrænsningsmæssige årsager ikke inddraget i projektet.

Det overordnede mål med projektet er at belyse midlernes fordeling på køn, herunder for at undersøge om der er til- eller utilsigtede skævheder i fordelingen med hensyn til køn og i forhold til formålet med midlerne.

For at udføre den konkrete analyse af fordelingen af satspuljemidlerne til ældre opdelt på køn, har arbejdsgruppen stillet en række spørgsmål, som fungerer som ramme for analysen:

- Hvor mange ældre udgør målgruppen for satspuljemidlerne?
- Hvilke grupper af ældre er der tale om?
- Hvad er kønsfordelingen samlet og i grupper?
- Hvor mange grupper af initiativer/ tilbud er der tale om?
- Hvordan fordeles midlerne sig på de forskellige initiativer/ tilbud?
- Hvordan er kønsfordelingen i forhold til modtagelse af de forskellige initiativer/ tilbud?
- Hvad er kriterierne for at få tildelt midler fra satspuljen?
- Hvilke typer af aktiviteter bruges satspuljemidlerne til ældre på?
- Hvornår bliver pengene fordelt?
- Hvad betyder denne fordeling ligestillingsmæssigt?
- Hvilke problemer (tekniske, substantielle og politiske) opstår, når analysen foretages?

Målet med analysen er:

- At få ny viden om, hvordan midlerne fordeles.
- At give forslag til hvordan man kan optimere fordelingen af midlerne.
- At give forslag til hvordan man kan fremme ligestilling i fordelingen af midlerne.
- At give input til fremtidige fordelinger af midler.
- At drage ”god praksis” erfaringer i forhold til metode og analyse som kan anvendes bredt i arbejdet med ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen i offentlig administration og forvaltning.

Årene 2000-2004 er valgt som ramme for analysen. Det er således valgt at foretage en bagudrettet analyse, hvor 23 konkrete projekter er valgt ud blandt de bevilgede midler i 2000-2004. Midlerne til nogle af de udvalgte projekter er afsat i de politiske satspuljeforhandlinger, mens andre projekter har fået midler fra ansøgningspuljer, der er finansieret af satspuljen.

De udvalgte projekter er med afsæt i projektformålene opdelt i følgende overordnede temaer:

- Idræt
- Rådgivning og hjælp til ældre
- Efteruddannelse af personale, frivillige m.fl.
- Ældre indvandrere
- Forskning/udvikling af redskaber og metoder
- IT og social indsats for ældre

Ældregruppen og ældrepolitik

Dansk ældrepolitik

Det overordnede formål med ældrepolitikken er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv og at lette den daglige tilværelse. Det handler med andre ord om at forbedre livskvaliteten. Målet er, at så få ældre som muligt får brug for hjælp, og at det - hvis det sker - sker så sent som muligt i livet.

Ældrepolitikken er bygget op omkring en række fælles temaer, der går igen på alle indsatsområder. Det drejer sig om tryghed, selvbestemmelse og individualitet. Det er tillige en væsentlig målsætning, at indsatsen primært er koncentreret om de svageste grupper af ældre.

Tryghed

Tryghed for den enkelte ældre drejer sig ikke alene om, at man skal kunne regne med, at det offentlige er i stand til at tage sig af de svageste. Der skal være plads til, at ældre indgår i samfundslivet på lige fod med alle andre borgere. Det skal inddrages, at alle ældre har ressourcer og kvaliteter, der kan bidrage positivt til samfundet.

Selvbestemmelse og individualitet

Selvbestemmelse og individualitet er to sider af samme sag. Det er en grundlæggende forudsætning for en velfungerende ældreomsorg, at der tages udgangspunkt i den enkelte ældre. Det er lige så grundlæggende, at den ældre har valgmuligheder i forhold til den hjælp, vedkommende har behov for. Udgangspunktet for den offentlige indsats er derfor, at hjælpen skal udmåles og målrettes på en sådan måde, at man møder den ældre, hvor vedkommende er.

Frit valg

Det frie valg ligger i naturlig forlængelse af principperne om selvbestemmelse og individualitet. Selvom man har behov for hjælp, er der som udgangspunkt ikke noget til hinder for, at man selv vælger, hvor hjælpen skal komme fra, og hvem der skal levere den. Det frie valg er således et omdrejningspunkt i ældre-

politikken. Det er indført på hjemmehjælpsområdet, og der arbejdes på at udbygge og udvikle det frie valg.

De svageste ældre

Ovennævnte principper er fundamentet for den førte ældrepolitik, og dermed sikres der et rummeligt samfund med plads til alle ældre, såvel de stærke som de svage. Den primære opgave er dog at sørge for de allersvageste ældre.

Demente

Ca. 80.000 til 100.000 danskere lider af demens, hvoraf de 20.000-40.000 har en mildere form for demens, mens ca. 60.000 danskere har fået stillet diagnosen demens. Blandt de +65-årige har omkring 7 pct. fået konstateret demens. Sygdommen er relativt mere hyppig hos kvinder, og ser man på absolutte tal, er der langt flere kvinder end mænd der lider af demens pga. kvinders længere levetid, og det faktum, at sygdommen prævalens er stærkt aldersafhængig.

Det er en sårbar gruppe mennesker, hvor hensynet til den enkeltes selvbestemmelse og værdighed hele tiden skal afvejes i forhold til behovet for pleje og beskyttelse. Der er således en vigtig opgave at løfte for de demente ældre og deres pårørende. Demensområdet er da også et af de centrale indsatsområder i ældrepolitikken. Hjælpen til denne gruppe skal hele tiden udvikles og forbedres med henblik på sammenhængende ydelser, der tager hensyn til den enkelte borger og dennes individuelle behov. Med lovgivningen om plejetestamenter er det for eksempel blevet muligt for demente at få indflydelse på egen pleje, også efter de ikke længere kan disponere over egne forhold.

Hjemmehjælpsmodtagere

Ældre, der modtager personlig og/eller praktisk hjælp, er i sagens natur også en af målgrupperne i ældrepolitikken. For denne gruppe er opgaven både at optimere den service, der allerede modtages, samt at forebygge yderligere helbreds-mæssige problemer, så behovet for hjælp ikke vokser, eller så et voksende behov kan udskydes. Et af de vigtigste initiativer i de seneste år er indførelsen af det frie valg på hjemmehjælpsområdet. Det giver den enkelte hjemmehjælpsmodtager mulighed for at vælge den bedst kvalificerede leverandør.

Ældrepolitik og køn

Lovgivningen på ældreområdet er i stor udstrækning en rammelovgivning, hvor det er op til kommunerne at udmønte de enkelte bestemmelser i praksis. Dette tillader kommunerne at tage højde for lokale demografiske, erhvervs-mæssige forhold m.fl., når de tilrettelægger ældreplejen. I lyset heraf er køn ikke indtænkt eksplicit i de centrale ældrepolitiske initiativer.

Fakta om ældregruppen

De +65-årige omfatter i alt knap 806.000 personer, hvoraf godt 42 pct. er mænd og knap 58 pct. er kvinder, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Befolkningens fordeling på alder og køn, 2004.

	Antal mænd	Antal kvinder I alt	Andel mænd,	Andel kvinder, pct.
--	-------------------	----------------------------	--------------------	----------------------------

				pct.	
65-69	113.201	122.548	235.749	48,0	52,0
70-74	87.021	104.234	191.255	45,5	54,5
75-79	68.384	92.177	160.561	42,6	57,4
80-84	44.242	74.659	118.901	37,2	62,8
85-89	20.749	44.760	65.509	31,7	68,3
90-94	7.025	20.411	27.436	25,6	74,4
95-99	1.140	4.785	5.925	19,2	80,8
100-104	86	491	577	14,9	85,1
105-109	4	13	17	23,5	76,5 %
110+	0	0	0	-	-
I ALT	341.852	464.078	805.930	42,4	57,6

Kilde: Danmarks Statistik.

Der er således en klar overrepræsentation af kvinder blandt de +65-årige.

Der foreligger ikke kønsfordelte opgørelser af de i alt 78.183 personer, der er indskrevet i pleje- og ældreboliger, *jf. tabel 2.*

Tabel 2. Indskrevne i pleje- og ældreboliger efter foranstaltningsart og alder, 2004.

Alder	Plejehjem	Beskyttede boliger	Ældreboliger	Andre boliger for ældre	Indskrevne, i alt
65-66	324	60	931	507	1.822
67-74	1.871	376	6.203	2.737	11.187
75-79	2.579	418	7.229	2.705	12.931
80-84	4.265	699	10.359	3.330	18.653
85-89	4.958	736	9.744	2.583	18.021
90-94	3.906	495	6.033	1.298	11.732
95 +	1.528	192	1.812	305	3.837
I alt	19.431	2.976	42.311	13.465	78.183

Anm.: Ustøttede plejeboliger er medregnet under plejehjem. Nogle kommuner indberetter betydelige udsving mellem boligkategorier fra år til år, og opgørelsen er derfor forbundet med en vis usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistik.

Godt 173.000 personer modtog i 2004 varig hjemmehjælp, hvoraf knap 107.000 personer svarende til ca. 60 pct. af modtagerne var over 80 år, *jf. tabel 3.*

Tabel 3. Modtagere af varig hjemmehjælp efter alder.

Alder	Antal modtagere
65-66	4.322
67-79	62.491
80 +	106.609
I alt	173.422

Kilde: Danmarks Statistik.

Satspuljen

Satspuljen har eksisteret siden begyndelsen af 1990'erne. Der blev i 1990 indgået et bredt politisk forlig, som indebærer, at overførselsindkomsterne automatisk reguleres med satsreguleringsprocenten, der beregnes med afsæt i årslønsudviklingen ekskl. sociale bidrag mv. for LO-arbejdere.

Der overføres et puljebeløb til satspuljen efter nærmere kriterier for udviklingen i årslønnen. Der blev overført midler til satspuljen for første gang i finansåret 1993.

Lovgrundlaget for satspuljen er senest ændret den 28. maj 2003, hvor forligskredsen blev udvidet med Dansk Folkeparti, således at det nu kun er Enhedslisten, der ikke er blandt forligspartierne.

Satspuljen skal ifølge lovgrundlaget gå til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsmodtagere og svage grupper. Der er i forligskredsen enighed om, at satspuljemidlerne kan anvendes til en bred vifte af foranstaltninger til gavn for overførselsindkomstmotagere og svage grupper, herunder forebyggende foranstaltninger m.v. Dermed er også grupper, der ikke modtager overførselsindkomst, men som er i risiko for at overgå til offentlig forsørgelse, omfattet af målgruppen for ordningen.

Den konkrete anvendelse af puljebeløbet fastsættes på finansloven. Inden finansårets begyndelse skal regeringen stille forslag til udmøntningen af et eventuelt puljebeløb, hvilket sædvanligvis sker på finanslovsforslaget. Efter en forhandling om udmøntningen af satspuljen blandt forligspartierne bliver det endelige forslag til udmøntning af puljen fremsat i form af ændringsforslag til finanslovsforslaget.

Forhandlingerne om udmøntning af puljen er præget af en konsensusholdning, hvor det tilstræbes at finde flest mulige projekter, der er bred enighed om, og som tilgodeser de relevante målgrupper. Det er dog samtidig aftalt politisk, at der skal udvises imødekommenhed over for, at alle partier i begrænset omfang får tilgodeset særlige prioriteringer, som et eller flere af de øvrige partier ikke ønsker eller er direkte imod. Det betyder blandt andet, at enkelte partier ikke kan udelukke bestemte temaer.

Satspuljeinitiativerne omfatter som regel en afgrænset periode på typisk 3-4 år, hvorefter bevillingerne bortfalder. Initiativerne kan dog blive forlænget i nye satspuljeforlig, og der kan besluttes initiativer, der lægger et permanent træk på puljemidlerne, f.eks. førtidspensionsreformen.

En oversigt over udmøntningen af satspuljen i årene 2000-2004 er angivet i *tabel 4*.

Tabel 4. Udmøntning af satspulje, mio.kr., 2000-2004.

2000:	2000	2001	2002	2003
<i>Udmøntning i alt, 2000-priser</i>	<i>803,1</i>	<i>892,0</i>	<i>966,9</i>	<i>715,4</i>

- Børn og unge	52,1	149,1	181,1	182,2
- Hjemløse	55,0	55,0	55,0	55,0
- Sindslidende	266,2	266,2	266,2	16,2
- Misbrug	12,8	16,0	10,0	-
- Ældre og handicappede	41,3	33,8	54,3	93,1
- Rummeligt arbejdsmarked	230,5	228,5	252,1	241,6
- Integration	61,0	60,0	60,0	60,0
- Arbejdsmarkedsforanstaltninger	51,2	48,6	46,6	40,3
- Tværgående initiativer	33,0	34,8	41,6	27,0
2001:	2001	2002	2003	2004
Udmøntning i alt, 2001-priser	489,3	527,8	809,2	786,6
- Ældre, primært ægtefælleafhængighed	185,7	221,3	474,5	473,6
- Handicappede	53,4	31,0	28,5	50,5
- Hjemløse, misbrugere m.fl.	44,3	61,1	61,1	47,1
- Rummeligt arbejdsmarked	52,7	52,7	48,7	38,7
- Børn og unge	30,0	26,0	44,7	40,7
- Arbejdsmiljø og sygefravær	30,0	24,0	37,0	21,0
- Tværgående og øvrige initiativer	60,0	77,0	83,0	80,0
2002:	2002	2003	2004	2005
Udmøntning i alt, 2002-priser	489,3	708,3	1.158,7	1.333,7
- Pensionstillæg	259,3	-	-	-
- Før tidspensionsreform	-	330,0	711,6	919,7
- Pulje til socialt udsatte grupper	66,3	103,2	150,0	160,0
- Øvrige initiativer	163,7	275,1	297,1	254,0
2003:	2003	2004	2005	2006
Udmøntning i alt, 2003-priser	611,9	599,6	589,3	589,3
- Socialområdet mv.	266,9	247,9	237,6	237,6
- Beskæftigelsesområdet mv.	95,0	101,7	101,7	101,7
- Psykiatraftalen	250,0	250,0	250,0	250,0
2004:	2004	2005	2006	2007
Udmøntning i alt, 2004-priser	494,8	447,2	594,2	444,2
- Narko-initiativer	119,1	61,5	61,5	61,5
- Udsatte grupper og handicappede	94,9	121,9	270,4	260,3
- Handicapboliger	150,0	198,0	198,0	-
- Børn og unge/social arv	80,3	73,8	72,0	61,6
- Ældre og seniorer	22,0	19,7	14,6	7,8
- Øvrige initiativer og omprioriteringer	28,5	-27,7	-22,3	53,0

Kilde: Finansministeriet, diverse Budgetoversigter samt FL02.

Udover udmøntningen af konkrete initiativer til ældre i blandt andet 2001 og 2004 kan nogle af de øvrige udmøntninger til f.eks. sindslidende eller tværgående formål også omfatte initiativer til indsatsen på ældreområdet.

Satspuljemidler på Socialministeriets område

En del af satspuljemidlerne afsættes på Socialministeriets område med henblik på senere udmøntning til blandt andet projektansøgninger. Det er ikke en forudsætning for tildeling af disse midler, at projektansøgeren er opmærksom på de kønsmæssige perspektiver. Det kan derfor variere, om kønsaspektet er indtænkt som en del af et givent projekt.

Analyse af de enkelte projekter

Analyserammen til dette projekt er udviklet på baggrund af en model udarbejdet af professor Diane Elson fra Universitetet i Essex. Elson opstiller en analyseramme med fire centrale niveauer: Input, aktiviteter, output og effekter¹. Denne analyseramme er tilpasset dette konkrete projekt om fordelingen af satspuljemidlerne til ældre.

Model for analysen:

Input:

Hvor mange penge er der tildelt?

Hvem er i målsætningen for projektet målgruppen?

Hvor mange opdelt på køn har deltaget i projektet? Svarer det til målsætningen om målgruppe? Aldersgruppe?

Aktiviteter:

Hvilken aktivitet er der givet penge til?

Hvordan er aktiviteten tilrettelagt og beskrevet?

Output:

Hvilke faktiske konsekvenser/resultater har aktiviteten haft? Er resultaterne som forventet? I forhold til fordelingen af kvinder og mænd?

Havde fordelingen af midlerne til de pågældende projekter den ønskede effekt? I forhold til målsætningerne for det enkelte projekt? I forhold til målsætningerne for satspuljemidlerne? I forhold til målsætningerne for ældrepolitikken? I forhold til målsætningerne for ligestillingspolitikken om mainstreaming af køn?

De enkelte projekter gennemgås detaljeret i forhold til ovenstående model i bilag 1. Nedenfor er opsummeret de vigtigste informationer i forhold til input og aktiviteter, mens hovedvægten er lagt på "output" – selve ligestillingsvurderingen af projektet.

Det skal bemærkes, at der her foretages en retrospektiv generel ligestillingsvurdering, som er baseret på de relativt begrænsede oplysninger, der er tilgængelige. Der vil i hvert enkelt projekt blive lagt op til hvordan, man yderligere kunne forbedre og uddybe ligestillingsvurderingen ved at inddrage et kønsaspekt.

De udvalgte projekter

Til de udvalgte 23 projekter er der bevilget i alt knap 95 mio.kr. i årene 2000-2004, jf. tabel 5. Heraf vedrører godt 1/3 af bevillingerne projekter, der omfatter idræt og ca. 1/3 omfatter forsknings- og udviklingsprojekter, jf. også bilag X for en nærmere beskrivelse af de enkelte projekter.

Tabel 5. Samlet oversigt over projekterne, 2000-2004.

¹ Modellen er gennemgået i generelt notat om ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen, jf. bilag y.

Mio.kr.	2000	2001	2002	2003	2004	I alt
Idræt	8,6	12,3	11,8	3,3	0,3	36,3
Rådgivning og hjælp til ældre.	2,1	2,1	2,1	1,9	3,3	11,5
Efteruddannelse af personale, frivillige mv.	0,0	0,7	2,0	1,2	3,6	7,6
Ældre indvandrere	0,0	0	0,8	0,8	1,5	3,0
Forskning og udvikling	4,1	3,5	1,6	10,4	13,2	32,7
IT	0	2,1	1,0	0,6	0,0	3,7
I alt	14,8	20,8	19,2	18,2	21,9	94,8

Kilde: Socialministeriet.

Af de samlede projektmidler på knap 95 mio.kr. har det været muligt at fordele ca. 53 mio.kr. på ældre mænd og kvinder i målgruppen af svage ældre +65 årige, *jf. tabel 6.*

Tabel 6. Samlet oversigt over midlernes fordeling på ældre mænd og kvinder.

	Projektmidler, mio.kr.		Fordeling af projektmidler på køn, pct.		Beregnet fordeling pba. målgruppen, pct.	
	I alt	Heraf, fordelt på køn	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Idræt	36,3	36,3	10,2	89,8	37,9	62,1
Rådgivning og hjælp til ældre mv.	11,5	7,3	51,9	48,9	44,2	55,8
Efteruddannelse af personale, frivillige mv.	7,6	1,4	70,0	30,0	46,0	54,0
Ældre indvandrere	3,0	2,3	40,0	60,0	52,0	48,0
Forskning og udvikling	32,7	2,3	44,0	56,0	42,6	57,4
IT	3,7	3,7	50,0	50,0	42,4	57,6
I alt	94,8	53,3	23,0	77,0	40,1	59,9

Kilde: Socialministeriet.

Knap halvdelen af projekterne, målt i såvel antal som mio.kr., omfatter aktiviteter, der vedrører rammebetingelser på ældreområdet, herunder efteruddannelse af personale, udvikling af kvalitetsstandarder og forskningsprojekter. I lyset af disse projekters generelle karakter har det kun i meget begrænset omfang været muligt at foretage en konkret fordeling af midlerne til de ældre. Ligestillingsvurderingen af disse projekter omfatter derfor en evaluering af, om og hvordan kønsaspekter er inddraget, *jf. vedlagte bilag X.*

Målgruppen for de projekter, hvor en kønsfordeling har været mulig, omfatter godt 40 pct. ældre mænd og knap 60 pct. ældre kvinder. Målgruppen afviger dermed fra de +65-årige i alt, *jf. tabel 1 ovenfor.* Det skal ses i sammenhæng med, at målgruppen i projekterne i lyset af fokus på de svage ældre gennem-

snitligt er lidt ældre end de +65-årige. Da kvinder lever længere end mænd, er der i målgruppen relativt færre mænd og flere kvinder end de +65-årige.

De fordelte midler vedrører i vidt omfang projekter med initiativer, der er direkte rettet mod ældre. Disse aktiviteter varetages primært af frivillige organisationer på ældreområdet som f.eks. Ældresagen, Ældremobiliseringen og Dansk Arbejderidræt m.fl., og i informationer om fordelingen af midler på mænd og kvinder er derfor indhentet fra organisationerne.

Af de godt 53 mio.kr., hvor en fordeling på køn har været mulig, kan knap ca. 23 pct. henføres til aktiviteter med deltagelse af ældre mænd og ca. 77 pct. med deltagelse af ældre kvinder. Overrepræsentationen af kvinder i forhold til målgruppen skyldes i vidt omfang aktiviteterne indenfor ældreidræt, der tilsyneladende tiltrækker langt flere ældre kvinder end ældre mænd.

Dette resultat kan eventuel henføres til, at ældre mænd generelt er i bedre fysisk form end ældre kvinder, hvilket i et vist omfang understøttes af forskningsprojektet *Styk din krop*, der er blandt projekterne på idrætsområdet. Undersøgelsen ifølge projektet viser, at behovet for både kommunale socialydelser og hospitals- og forsikringsydelser var mindre efter forsøget med fysisk aktivitet end før og dokumenterer således behovet for, at ældre af begge køn aktiveres fysisk. Undersøgelsen viste dog også, at mændene i målgruppen som udgangspunkt klarede sig bedre i de mere fysisk krævende dagligdags aktiviteter.

Resultatet kan eventuelt også tilskrives, at de frivillige organisationers idræts-tilbud i mindre omfang appellerer til mænd. Såfremt det er tilfældet, kan aktiviteterne revurderes med henblik på en større deltagelse af ældre mænd. I forlængelse heraf viser en analyse af forebyggende hjemmebesøg, jf. også bilag X, at besøgene kun har signifikant indflydelse på ældre kvinders mobilitet og dødelighed. Det kunne tyde på, at indsatsen – analogt til idrætsinitiativerne - i for høj grad fokuseres på forhold med betydning for ældre kvinder, hvorved der er risiko for, at de ældre mænds behov negligeres.

For rådgivning og hjælp til ældre er der en overrepræsentation af mænd i aktiviteterne, hvilket navnlig skal ses i sammenhæng med et initiativ, der vedrører telefonrådgivning af medlemmer af de kommunale Ældreråd og Ældresagens lokale komiteer. Blandt medlemmer af de Kommunale Ældreråd er 57 pct. mænd og 43 pct. kvinder, mens der i Ældresagens Lokalkomiteer er 47 pct. kvinder og 53 pct. mænd. På den baggrund er det uklart, hvorfor ældre mænd i større omfang henvender sig med spørgsmål i telefonrådgivningen.

Samtidigt er det dog interessant at bemærke, at såvel de kommunale Ældreråd som Ældresagens Lokalkomiteer er overrepræsenteret af mænd sammenholdt med kønsfordelingen af +65-årige. Analogt til yngre aldersgrupper synes ældre mænd således at være relativt mere aktive inden for politik, hvilket kunne tale for en styrket indsats i Ældresagen og andre organer for at øge kvinders deltagelse i ældrepolitik med henblik på repræsentativ deltagelse.

Lidt tankevækkende er et også, at et af projekterne rettet mod ældre med anden etnisk oprindelse end dansk er blandt de relativt få initiativer, der som udgangspunkt har inddraget kønsperspektivet. Det peger i retning af, at når fokus for indsatsen er andre kulturer, erkendes det i højere grad forlods, at køn kan spille en rolle for tilrettelæggelsen af indsatsen.

Projektet omfatter blandt andet opbygningen af en database over de ældre etniske borgere (+50-årige) fordelt på kommuner, alder, køn og oprindelig nationalitet samt en undersøgelse af virkningen af forebyggende hjemmebesøg hos ældre med anden etnisk baggrund end dansk.

Aktiviteterne, der omfatter forsknings- og udviklingsprojekter, er som nævnt rettet mod forbedring af rammebetingelserne på ældreområdet, og i lyset heraf er anvendelsen af midlerne som udgangspunkt ikke fordelt på køn. En fordeling af midlerne på køn er for så vidt heller ikke så interessant, da det for disse projekter i højere grad er relevant, at kønsaspektet er inddraget i tilrettelæggelsen af projektet med henblik på at få indrettet rammebetingelserne optimalt for at tilgodese de ældres behov.

Blandt projekterne er også nogle IT-initiativer, der vedrører udvikling af de ældres IT-kompetencer ved afholdelse af kurser og gennem tilbud via fem supportcentre i landet (København, Køge, Odense, Århus og Aalborg) med frivilligt personale. Centrene bemannes af frivillige, heraf 95 pct. mænd og 5 pct. kvinder. Mens bemanningen af centrene således er meget skævt fordelt kønmæssigt, er kursusdeltagelsen måske lidt overraskende karakteriseret ved 50 pct.'s deltagelse af kvinder. I forhold til målgruppen, der antages at være de +65-årige, er kønsfordelingen i disse aktiviteter skævt i retning af en overrepræsentation af mænd, men måske ikke så skævt, som man kunne have ventet.

Opsamling på samlet analyse - metodeovervejelser

I en række af projekterne har datamæssige begrænsninger umiddelbart gjort det sværere at foretage en ligestillingsvurdering. Uden kønsopdelte data om målgruppen for de enkelte projekter bliver vurderingerne løsere, fordi de foretages på baggrund af approksimative beregninger, herunder gennemsnitstal for målgruppen.

På visse områder findes der slet ikke kønsopdelte tal for målgruppen, herunder hjemmehjælp og oplysninger om beboere på plejehjem. Disse tal ikke indberettes hverken til Socialministeriet eller Danmarks Statistik, selvom der for plejehjemspladser er registreringer via cpr-nummer, der muliggør kønsopdelte statistik.

I nogle tilfælde findes der kun mangelfulde eller slet ingen oplysninger om målgruppen for projekterne, og her er det naturligvis også vanskeligt at lave ligestillingsvurderinger. I lyset heraf er vurderingerne derfor indskrænket til at stille nogle relevante spørgsmål. Vurderingerne kan blot pege på områder, hvor en ligestillingsvurdering synes at kunne bidrage med noget interessant for målretning og effektvurdering af projektet.

Analysen viser dog også, at en ligestillingsvurdering af ressourcefordelingen, som den er foretaget her for fordelingen af satspuljemidler til ældre, kan foretages relativt nemt. Hvis kønsopdelte data i højere grad var tilgængelige, ville ligestillingsvurderingen kunne foretages systematisk, enkelt og uden et omfattende ressourceforbrug.

Perspektivering – forslag til god praksis

- Forslag til god praksis ved ligestillingsvurderinger af fordelingen af satspuljemidlerne til ældre
- Forslag til generelt god praksis (se særskilt notat)

Litteratur

Gender Budget Initiatives, Strategies, Concepts and Experiences
Brussels 2001, www.unifem.undp.org

Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets
Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay
www.gender-budgets.org 2002

Gender Budgets Make More Cents, volume 2
Debbie Budlender and Guy Hewitt, Commonwealth, 2004

Budgeting for equity, Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting
UNIFEM, Ronda Sharp, 2003, www.unifem.org

Gender and Budgets, Overview Report
Institute of Development Studies, 2003, Helena Hofbauer Balmori, Bridge development – gender

Metoder til mainstreaming, Videnscenter for Ligestilling, 2001

Mainstreaming – fra strategi til praksis, Videnscenter for Ligestilling, 2001