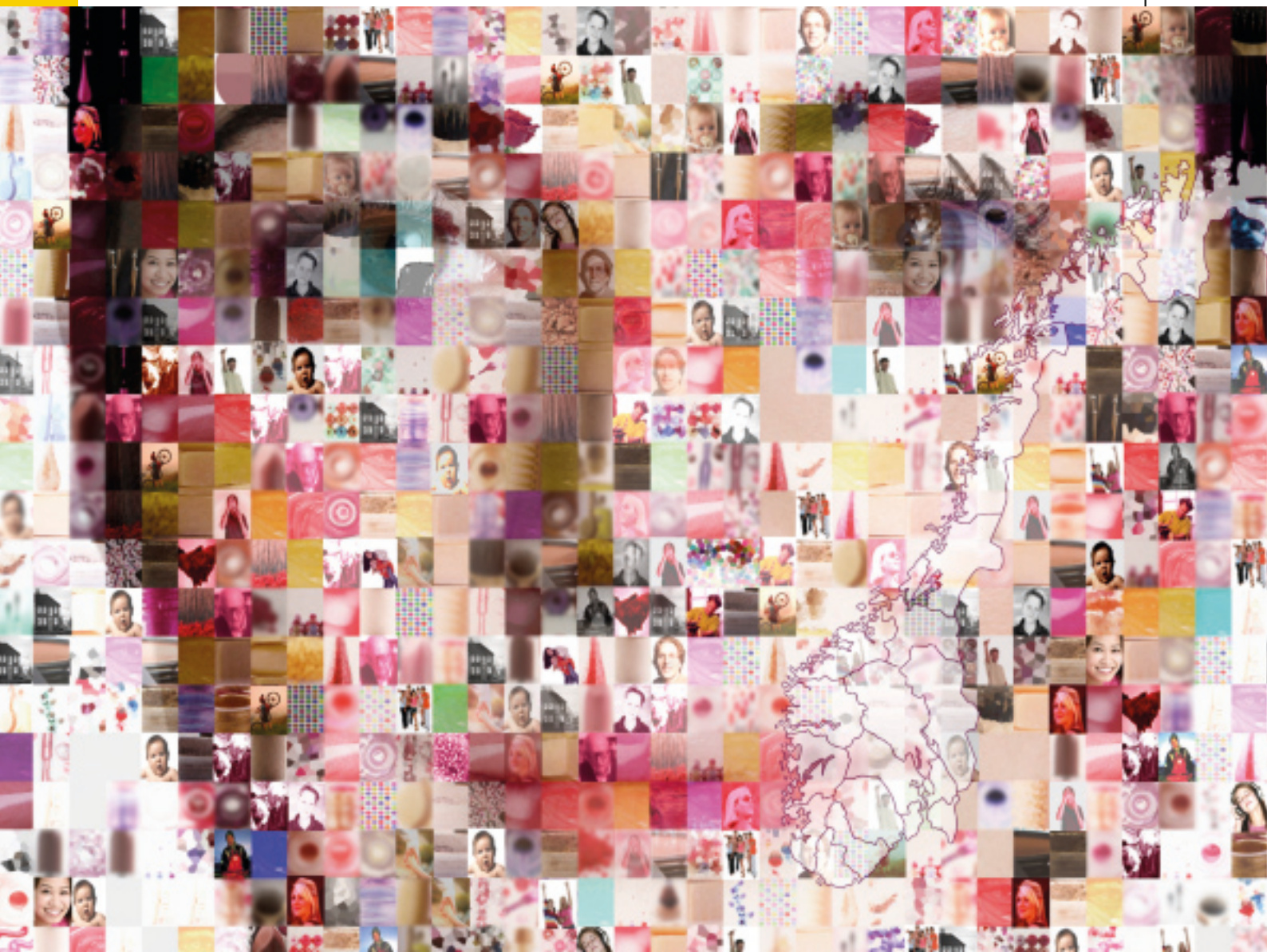
NOU Norges offentlige utredninger 2012: 15

Politikk for likestilling



Norges offentlige utredninger
2012

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

---

1. Til barnas beste.
   Kunnskapsdepartementet.

2. Utenfor og innenfor.
   Utenriksdepartementet.

3. Fripoliser og kapitalkrav.
   Finansdepartementet.

4. Trygg hjemme.
   Justis- og beredskapsdepartementet.

5. Bedre beskyttelse av barns utvikling.
   Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

6. Arbeidsrettede tiltak.
   Arbeidsdepartementet.

7. Mer effektiv konkurranselov.
   Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

8. Ny utdanning for nye utfordringer.
   Justis- og beredskapsdepartementet.

9. Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø.
   Olje- og energidepartementet.

10. Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.
    Justis- og beredskapsdepartementet.

11. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012.
    Arbeidsdepartementet.

12. Ventetid – et spørsmål om tillit.
    Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

13. Pensjonslovene og folketrygdreformen II.
    Finansdepartementet.

14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen.
    Statsministeren.

15. Politikk for likestilling.
    Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Foto: GettyImages

NOU Norges offentlige utredninger 2012: 15

Politikk for likestilling

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 12. februar 2010.
Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 25. september 2012.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2012

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1151-2
07 Xpress AS

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 12. februar 2010 ble det oppnevnt et utvalg som skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Utvalget leverte sin første utredning NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* 15. november 2011.

Likestillingsutvalget overleverer med dette sin utredning NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*.

Oslo, 25. september 2012

Hege Skjeie
(leder)

Ronald Craig	Helga Eggebø	Anne Britt Flemmen
Cathrine Holst	Øystein Gullvåg Holter	Anders Todal Jenssen
Kjell Erik Lommerud	Marjan Nadim	Sevil Sümer
Mari Teigen	Thomas Michael Walle	

Marit Wårum
Kari Framnes
Agnes Aaby Hirsch
Ane Lindholt
Elin Rønningen
Beret Bråten

Forkortelser

Arbeidsmiljøloven	Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
Diskrimineringsloven	Lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.
Diskrimineringsombudsloven	Lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	Lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
Folketrygdloven	Lov 28. februar 1997 nr 19: lov om folketrygd
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
KDK	FNs konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner
LDN	Likestillings- og diskrimineringsnemnda
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingsloven	Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene
Meld. St.[1]	Melding til Stortinget
NOU	Norges offentlige utredninger
Opplæringslova	Lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
Straffeloven	LOV 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven)
St.prp.	Stortingsproposisjon
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
St.meld.	Stortingsmelding
Prop. X S	Proposisjon til Stortinget (stortingsvedtak)
Prop. X L	Proposisjon til Stortinget (lovvedtak)
Prop. X LS	Proposisjon til Stortinget (lovvedtak og stortingsvedtak)
RDK	FNs konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
Valgloven	Lov av 28. juni 2002 nr 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven)

[1] Nye betegnelser for Stortingets og regjeringens publikasjoner fra 1. oktober 2009.

Oversikt over innhold

Del I **Introduksjon** 15

1 **Utvalgets mandat og sammensetning** 17

2 **Helhetlig likestillingspolitikk. Perspektiv og sammendrag** 21

3 **NOU 2011: 18 Struktur for likestilling – Sammendrag av vurderinger** 45

Del II **Perspektiver** 55

4 **Idégrunnlaget for likestilling** ... 57

5 **Flerdimensjonal likestillings-politikk** 73

Del III **Likestillingsstatus** 85

6 **Demokrati** 87

7 **Utdanning** 115

8 **Kjønnsdelt arbeidsmarked** 144

9 **Arbeidstid og arbeidsmiljø** 171

10 **Økonomiske forskjeller** 198

11 **Regionale variasjoner** 211

12 **Omsorg** 229

13 **Oppslutning om likestilling** 256

14 **Trakassering og vold** 268

15 **Rettslig trygghet** 295

Del IV **Anbefalinger** 311

16 **Innsatsområder** 313

17 **Kunnskapsutvikling** 357

18 **Økonomiske og administrative konsekvenser** 373

Litteratur 383

Vedlegg

1 Indikatorer for likestilling 406

Detaljert innhold

Del I **Introduksjon** ... 15

1 **Utvalgets mandat og sammensetning** ... 17
1.1 Utvalgets oppnevning og mandat.. 17
1.2 Utvalgets sammensetning ... 17
1.3 Utvalgets arbeid ... 18

2 **Helhetlig likestillingspolitikk. Perspektiv og sammendrag** ... 21
2.1 Tolkning av mandatet ... 21
2.1.1 Likestillingspolitikkens prinsipielle utgangspunkt ... 21
2.1.2 Krysningspunkter ... 21
2.1.3 Likestillingsstatus ... 22
2.1.4 Regionale variasjoner, indikatorer for likestilling ... 22
2.1.5 Tiltak for likestilling ... 23
2.2 Linjer i likestillingspolitikken ... 24
2.2.1 Samfunnsmakt ... 24
2.2.2 Velferdsstat og arbeidslinje ... 25
2.2.3 Fra endimensjonal til flerdimensjonal likestillingspolitikk ... 26
2.2.4 Lange linjer – og nye innsatser ... 27
2.3 Sammendrag ... 28
2.3.1 Utredningens del 2: Perspektiver ... 28
2.3.2 Utredningens del 3: Likestillingstatus ... 29
2.3.3 Utredningens del 4: Anbefalinger ... 40

3 **NOU 2011: 18 Struktur for likestilling – Sammendrag av vurderinger** ... 45
3.1 Innledning ... 45
3.2 Overordnede vurderinger ... 45
3.2.1 Diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Lovgrunnlaget 46
3.2.2 Iverksettingsstruktur for likestilling sentralt, regionalt og lokalt ... 48
3.2.3 Samråd med likestillingsorganisasjoner og med partene i arbeidslivet ... 49
3.2.4 Et landsdekkende lavterskeltilbud. Likestillings- og diskriminerings-ombudet ... 50
3.2.5 LDOs konvensjonstilsyn ... 51
3.2.6 Et effektivt diskrimineringsvern. Likestillings- og diskriminerings-nemnda ... 51

Del II **Perspektiver** ... 55

4 **Idégrunnlaget for likestilling** ... 57
4.1 Likestillingspolitikkens prinsipielle utgangspunkt ... 57
4.1.1 Likestilling som rettferdighet ... 57
4.1.2 Hva vil det si å tilnærme seg likestillingspolitikken prinsipielt?.. 59
4.2 Likestillingens filosofiske grunnlag ... 61
4.2.1 Utilitarisme: Individuelle preferanser og samfunnsnytte ... 61
4.2.2 Liberalisme: Frihet og rettferdighet ... 62
4.2.3 Likhet og demokrati ... 62
4.2.4 Omsorg, kjønnsforskjell og kvinners verdier ... 63
4.2.5 Patriarkat og nye kjønnsordener .. 64
4.2.6 Menn og maskuliniteter ... 65
4.2.7 Multikulturalisme, skeiv feminisme og interseksjonalitet ... 65
4.2.8 Samfunnsdeltagelse på like vilkår 66
4.3 Normative hensyn i konflikt ... 67
4.3.1 Like muligheter og resultatlikhet.. 67
4.3.2 Tilstrekkelighetslikhet og relativ likhet ... 68
4.3.3 Omfordeling og anerkjennelse ... 69
4.3.4 Frihet og anerkjennelse... 69
4.3.5 Likhet og demokrati ... 70
4.3.6 Likhet og frihet ... 70
4.3.7 Hvem omfattes av prinsippet om deltagelse på like vilkår? ... 71
4.4 Oppsummering ... 72

5 **Flerdimensjonal likestillingspolitikk** ... 73
5.1 Innledning ... 73
5.2 Livsløp ... 74
5.2.1 Forløp og overganger ... 74
5.2.2 Tidsdimensjoner ... 74
5.2.3 Eksempel: Livsløp i offentlige dokumenter ... 75
5.3 Klasse ... 75
5.3.1 Sosiale og økonomiske forskjeller 76
5.3.2 Klasseskjemaer ... 77
5.3.3 Kjønn, klasse og hushold ... 77
5.3.4 Sosial arv og sosial mobilitet ... 77
5.3.5 Eksempel: Klasse i offentlige dokumenter ... 77
5.4 Etnisitet ... 78
5.4.1 Hva menes med etnisitet? ... 79

5.4.2 Om kategorisering – hvem forstås som norsk? ... 80
5.4.3 Eksempel: Etnisitet i offentlige dokumenter ... 80
5.5 Interseksjonalitet ... 81

Del III Likestillingsstatus ... 85

6 Demokrati ... 87
6.1 Innledning ... 87
6.1.1 Utfordringer ... 88
6.2 Folkevalgte forsamlinger ... 88
6.2.1 Folkevalgte ... 89
6.2.2 Politiske topposisjoner ... 91
6.2.3 Arbeidsdeling ... 92
6.2.4 Motivasjon for politisk arbeid ... 93
6.2.5 Arbeidsforhold ... 95
6.2.6 Utvelgelsesprosesser og -kriterier 96
6.2.7 Valgbarhet og personvalg ... 98
6.2.8 Oppsummering og vurdering ... 100
6.3 Medieoffentlighet ... 100
6.3.1 Marginalisering ... 101
6.3.2 Vilkår for deltakelse ... 104
6.3.3 Likestillingstiltak i mediene ... 106
6.3.4 Regler for markedsføring ... 107
6.3.5 Oppsummering og vurdering ... 108
6.4 Organisasjoner ... 109
6.4.1 Likestillingsorganisasjoner ... 110
6.4.2 Breddeorganisasjoner ... 111
6.4.3 Oppsummering og vurdering ... 113

7 Utdanning ... 115
7.1 Innledning ... 115
7.1.1 Utfordringer ... 115
7.2 Ulikheter i læringssituasjonen ... 116
7.2.1 Likestilling i barnehagen ... 116
7.2.2 Likestilling i skolen ... 118
7.2.2.1 Læres likestilling i skolen? ... 118
7.2.2.2 Likestilte læremidler? ... 119
7.2.2.3 Forskjellig læringsutbytte mellom jenter og gutter ... 120
7.2.3 Ansatte i barnehage og skole ... 121
7.2.3.1 Mangfold blant ansatte i barnehagen ... 121
7.2.3.2 Mangfold blant ansatte i skolen ... 122
7.2.4 Handlingsplaner for barnehage og skole ... 124
7.2.5 Oppsummering og vurdering ... 125
7.3 Videregående og høyere utdanning – frafall og kjønnstypiske valg ... 126
7.3.1 Hvem fullfører videregående opplæring? ... 126
7.3.2 Kjønnstypiske valg i videregående skole ... 129
7.3.2.1 Yrkesfag ... 129
7.3.2.2 Studieforberedende fag ... 131
7.3.3 Skolesatsninger ... 133
7.3.4 Kjønnstypiske valg i høyere utdanning ... 133
7.3.4.1 Hvem studerer? ... 135
7.3.4.2 Hva studeres? ... 136
7.3.5 Likestillingstiltak ... 138
7.3.6 Oppsummering og vurdering ... 138
7.4 Overgang fra utdanning til arbeid ... 139
7.4.1 Ufaglært og overgang til jobb ... 139
7.4.2 Faglært og overgang til jobb ... 141
7.4.3 Høyere utdanning og overgang til jobb ... 141
7.4.4 Oppsummering og vurdering ... 143

8 Kjønnsdelt arbeidsmarked ... 144
8.1 Innledning ... 144
8.1.1 Utfordringer ... 144
8.2 Horisontal segregering: Utviklingstrekk ... 146
8.2.1 Innledning ... 146
8.2.2 Sektor- og yrkesskiller i norsk arbeidsliv ... 148
8.2.3 Offentlig sektors tiltrekning? ... 154
8.2.4 Likestillingstiltak ... 156
8.2.5 Oppsummering og vurdering ... 158
8.3 Klasseposisjoner i arbeidsmarkedet ... 159
8.3.1 Innledning ... 159
8.3.2 Yrkesklasser i det norske arbeidsmarkedet: Utviklingstrekk ... 160
8.3.3 Likestillingstiltak ... 162
8.3.4 Oppsummering og vurdering ... 164
8.4 Norske topposisjoner ... 166
8.4.1 Innledning ... 166
8.4.2 Bakgrunnsinformasjon: Eliteutvalget 2001 ... 166
8.4.3 Utviklingstrekk 2001-2011 ... 167
8.4.4 Oppsummering og vurdering ... 168

9 Arbeidstid og arbeidsmiljø ... 171
9.1 Innledning ... 171
9.1.1 Utfordringer ... 171
9.2 Ulike former for deltid ... 172
9.2.1 Utvikling i kvinners og menns arbeidstidsmønstre ... 172
9.2.2 Skift/ turnus og arbeid utenom dagtid ... 177
9.2.3 Deltid som langvarig arbeidslivstilknytning ... 179
9.2.4 Ufrivillig deltid og undersysselsetting ... 180
9.2.5 Oppsummering og vurdering ... 185

9.3 Kjønnede familietilpasninger 187
9.3.1 Arbeidsdeling i familien 187
9.3.2 Oppsummering 190
9.4 Arbeidsmiljø og sykefravær 190
9.4.1 Arbeidsbelastning og kontroll 190
9.4.2 Fleksibilitet 192
9.4.3 Sykefravær 194
9.4.4 Oppsummering og vurdering 196

10 Økonomiske forskjeller 198
10.1 Innledning 198
10.1.1 Utfordringer 198
10.2 Lønns- og inntektsforskjeller 199
10.2.1 Lønnsforskjeller 199
10.2.2 Inntektsforskjeller 202
10.2.3 Oppsummering 204
10.3 Forskjeller i lavinntekt 205
10.3.1 Forsørgelse 205
10.3.2 Lavinntekt i husholdninger 207
10.3.3 Lavinntekt på individnivå 208
10.3.4 Oppsummering 210

11 Regionale variasjoner 211
11.1 Innledning 211
11.2 Regional variasjon i grad av likestilling 211
11.2.1 Hvordan måle regional likestilling? 211
11.2.2 Like utfordringer – regionale variasjoner 213
11.2.3 Betydningen av næringsstruktur og sentralitet 214
11.3 Regionale likheter og forskjeller .. 216
11.3.1 Oslo og Akershus 216
11.3.2 Hedmark og Oppland 218
11.3.3 Sørøstlandet (Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark) 219
11.3.4 Agder og Rogaland 221
11.3.5 Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal) 222
11.3.6 Trøndelag 223
11.3.7 Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark) 225
11.3.8 Oppsummering 226
11.4 Vurdering 227

12 Omsorg 229
12.1 Innledning 229
12.1.1 Utfordringer 230
12.2 Status for likestilt omsorg 234
12.2.1 Omsorg for barn og eldre: Holdninger og praksis 234
12.2.2 Yrkesaktivitet og omsorg for barn og eldre 236
12.2.3 Oppsummering og vurdering 237
12.3 Foreldrepenger og engangsstønad 238
12.3.1 Likestillingseffekter av foreldrepengeordningen 240
12.3.2 Fedre som mangler foreldrepengerettigheter 247
12.3.3 Kvinner som mottar engangsstønad 247
12.3.4 Oppsummering og vurdering 248
12.4 Støtte til enslige forsørgere 249
12.4.1 Mottakere av overgangsstønad ... 250
12.4.2 Likestillingseffekter av overgangsstønad 253
12.4.3 Oppsummering og vurdering 255

13 Oppslutning om likestilling 256
13.1 Innledning 256
13.2 Holdninger til likestilling 256
13.3 Variasjoner i holding til likestilling 260
13.4 Sammenheng mellom holdning og handling? 265
13.5 Oppsummering 266

14 Trakassering og vold 268
14.1 Innledning 268
14.1.1 Utfordringer 268
14.2 Ulike forståelser av vold i nære relasjoner og seksualisert vold 269
14.2.1 Likestilling og vold 269
14.2.2 Menn, maskuliniteter og vold 271
14.2.3 Etnisitet, kultur og vold 271
14.3 Seksuell trakassering 272
14.3.1 Forbud og vern mot seksuell trakassering 272
14.3.2 Seksuell trakassering i arbeids- og organisasjonsliv 273
14.3.3 Seksuell trakassering i skolen 274
14.3.4 Oppsummering og vurdering 277
14.4 Voldtekt 278
14.4.1 Utsatte og gjerningspersoner 279
14.4.2 Oppsummering og vurdering 281
14.5 Vold i nære relasjoner 282
14.5.1 Vold mot barn 283
14.5.2 Partnervold 285
14.5.3 Partnerdrap 286
14.5.4 Vold i storfamilier 286
14.5.5 Krisesentre 287
14.5.6 Oppsummering 290
14.6 Vold og migrasjon 290
14.6.1 Utlendingslovens regler om familiegjenforening 291
14.6.2 Menneskehandel 292
14.6.3 Oppsummering og vurdering 294

15 Rettslig trygghet ... 295
15.1 Innledning ... 295
15.2 Gjennomføring av diskrimineringsvernet ... 296
15.2.1 Opplevd diskriminering ... 297
15.2.2 Eksempel fra Sverige: Antidiskrimineringsbyråene ... 299
15.2.3 Oppsummering og vurdering ... 299
15.3 Tilgang til likeverdige offentlige tjenester ... 300
15.3.1 Pådrivere for likeverdige offentlige tjenester ... 301
15.3.2 Forskning om likeverdige tjenester ... 301
15.3.3 Oppsummering og vurdering ... 303
15.4 Rettighetsinformasjon ... 303
15.4.1 Rettighetsinformasjon i praksisfeltet ... 303
15.4.2 Oppsummering og vurdering ... 305
15.5 Fri rettshjelp ... 306
15.5.1 Spesielle rettshjelpstiltak ... 306
15.5.2 Rettshjelp i tilknytning til diskrimineringssaker ... 308
15.5.3 Reformer på fri-rettshjelpsområdet ... 308
15.5.4 Oppsummering og vurdering ... 309

Del IV Anbefalinger ... 311

16 Innsatsområder ... 313
16.1 Innledning ... 313
16.2 Folkestyre ... 315
16.2.1 Bakgrunn ... 315
16.2.2 Likestilte valglister ... 315
16.2.3 Program for bredde i folkestyret... 318
16.3 Valgfrihet ... 319
16.3.1 Bakgrunn ... 319
16.3.2 Program for frie utdanningsvalg ... 320
16.3.2.1 Pedagogikk for likestilling ... 321
16.3.2.2 Ressursmiljø for å fremme likestilling i lærerutdanning og læremidler ... 322
16.3.2.3 Likestillingsstipend ... 322
16.3.2.4 Kjønnspoeng i høyere utdanning ... 331
16.3.3 Trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet ... 334
16.3.3.1 Selvstendig avtale ... 336
16.3.3.2 Nasjonale mål ... 336
16.3.3.3 Avtale på virksomhetsnivå ... 336
16.3.3.4 Myndighetenes oppgaver ... 337
16.3.3.5 Partenes oppgaver ... 338
16.3.3.6 Forankring og oppfølging av avtalen ... 339
16.4 Fordeling ... 340
16.4.1 Bakgrunn ... 340
16.4.2 Rettferdig foreldrepengeordning . 341
16.4.2.1 Foreldrepenger: Selvstendig rett for fedre ... 341
16.4.2.2 En tredelt foreldrepengeordning .. 344
16.4.2.3 Øke taket for utbetaling av foreldrepenger? ... 344
16.4.2.4 Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet ... 345
16.4.3 Vilkår for overgangsstønad ... 348
16.4.4 Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom ... 349
16.5 Sårbarhet ... 350
16.5.1 Bakgrunn ... 350
16.5.2 Program for forebygging av seksuell trakassering ... 350
16.5.3 Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak ... 352
16.5.4 Trygge botilbud for ofre for menneskehandel ... 354
16.5.5 Fri rettshjelp i diskriminerings-saker for domstolene ... 354
16.5.6 Tilskuddsordning for rettighets-informasjon ... 355

17 Kunnskapsutvikling ... 357
17.1 Innledning ... 357
17.2 Forskningsmidler og kompetansemiljøer ... 357
17.2.1 BLDs forskningsressurser ... 357
17.2.2 Utredningsinstruksen ... 358
17.2.3 Forskningsformidling og forskningspolitikk ... 358
17.3 Eksempler på kunnskapsbehov ... 360
17.3.1 Folkestyre ... 360
17.3.1.1 Effekter av internasjonalisering ... 360
17.3.1.2 Surveyforskning om likestillingsutvikling ... 361
17.3.2 Valgfrihet ... 361
17.3.2.1 Arbeids- og familietilpasninger ... 361
17.3.2.2 Kunnskap om kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv ... 362
17.3.2.3 Småbarnsfase, retradisjonalisering og kvinners deltidsarbeid ... 362
17.3.2.4 Eliter og likestillingspolitikk ... 362
17.3.2.5 Likestillingspolitikk og den biologiske vending ... 363
17.3.3 Fordeling ... 364
17.3.3.1 Utelukkingsmekanismer i ulike deler av arbeidsmarkedet ... 364
17.3.3.2 Effekten av velferdsordninger: Registerbaserte studier ... 364
17.3.4 Sårbarhet ... 364
17.3.4.1 Omfangsundersøkelser: Seksuell trakassering og voldtekt ... 364

17.3.4.2 Omfang av kjønns-diskriminering 365
17.3.4.3 Familieinnvandring og sårbarhet 365
17.3.4.4 Folkehelse i et flerdimensjonalt perspektiv 365
17.4 Likestillingsindikatorer på fire innsatsområder 366
17.4.1 Kriterier for gode indikatorer 367
17.4.2 Begreper og operasjonalisering ... 367
17.4.3 Indikatorer 369
17.4.3.1 Folkestyre 369
17.4.3.2 Valgfrihet 370
17.4.3.3 Fordeling 370
17.4.3.4 Sårbarhet 371

18 Økonomiske og administrative konsekvenser 373
18.1 Innledning 373
18.2 Utvalgets anbefalinger – anslåtte kostnader 373
18.2.1 Folkestyre 373
18.2.2 Valgfrihet 374
18.2.3 Fordeling 377
18.2.4 Sårbarhet 379
18.3 Eksempel: Samfunnsøkonomisk gevinst 380
18.4 Samlet oversikt over kostnads-anslag – offentlige utgifter 381

Litteratur 383

Vedlegg
1 Indikatorer for likestilling 406

Del I
Introduksjon

Kapittel 1
Utvalgets mandat og sammensetning

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. februar 2010 for å utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Utvalget startet opp sitt arbeid 1. august 2010. I mandatet var utvalget bedt om å levere sin utredning to år etter oppstart.

I oktober 2010 fikk utvalget en presisering av mandatet knyttet til å utrede de eksisterende institusjonelle og organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Denne delen av utvalgets arbeid skulle forseres. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, ble levert 15. november 2011. Likestillingsutredningen består slik av to publikasjoner: NOU 2011: 18 og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*.

Mandatet:

> «Målet med utredningen er å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for framtida. Utredningen skal gjennomføres i et livsløps- klasse og etnisitetsperspektiv, og sammenhengen mellom perspektivene skal drøftes. Likestilling er her å forstå som kjønnslikestilling.
>
> Utvalget skal drøfte det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, herunder spørsmål om hvorfor det norske samfunnet trenger en likestillingspolitikk og målet for denne. Utvalget skal peke på likestillingspolitiske dilemmaer og utfordringer i et livsløps- klasse- og etnisitetsperspektiv.
>
> Utvalget skal drøfte hensiktsmessige indikatorer for likestilling; hvordan måle en ønsket utvikling. Utvalget skal videre gjøre opp status for kjønnslikestilling i Norge, basert på tidligere forskning, utredninger, registerdata og erfaringer. Utvalget skal også identifisere områder der likestilling ikke er oppnådd, herunder regionale forskjeller som følge av ulikheter i levekår og livsmønster og drøfte årsaker og peke på løsninger. Utvalget skal komme med konkrete forslag til tiltak og virkemidler, under hensyn også til den praktiske anvendbarheten. Utvalget skal vurdere behovet for ny kunnskap og har anledning til å sette i gang prosjekter. Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes. Minst et av forslagene fra utvalget skal baseres på uendret ressursbruk.»

Utvalgets tolkning av dette mandatet presenteres i kapittel 2.

Presiseringen av mandatet om virkemiddelapparatet, jf. brev fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010, ble gitt i forbindelse med at departementet hadde behov for en vurdering av virkemiddelapparatet i forbindelse med gjennomgangen av diskrimineringslovgivningen. I denne presiseringen ble utvalget bedt om å vurdere de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå og eventuelt fremme forslag om tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen. Utvalget ble bedt om å vurdere Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) sine oppgaver særskilt, herunder fordeler og ulemper ved å legge lovhåndhevings- og tilsynsoppgaver til et ombud, kompetansedelingen mellom ombudet og nemnda og vurdering av LDOs oppgaver når det gjelder tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med internasjonale forpliktelser. Utvalget skulle også vurdere ulike modeller for å ivareta samarbeid mellom offentlige myndigheter og sivilt samfunn på likestillings- og diskrimineringsområdet, samt partene i arbeidslivet.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Professor Hege Skjeie, Universitetet i Oslo (utvalgsleder)

Seniorrådgiver Ronald Craig, Likestillings- og diskrimineringsombudet
Doktorgradstipendiat Helga Eggebø, Universitetet i Bergen
Professor Anne Britt Flemmen, Universitetet i Tromsø
Professor Øystein Gullvåg Holter, Universitetet i Oslo
Postdoktor og forsker Cathrine Holst, Universitetet i Oslo.
Professor Anders Todal Jenssen, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Trondheim
Professor Kjell Erik Lommerud, Universitetet i Bergen
Doktorgradsstipendiat Marjan Nadim, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
Seniorforsker Sevil Sümer, Universitetet i Bergen
Forskningsleder Mari Teigen, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
Førstekonservator Thomas Michael Walle, Norsk folkemuseum, Oslo

Sekretariatet har bestått av Marit Wårum (sekretariatsleder), Kari Framnes (utredningsleder), Agnes Aaby Hirsch (utredningsleder) og Ane Lindholt (førstekonsulent). Elin Rønningen (utredningsleder) ledet arbeidet med NOU 2011: 18 og har arbeidet i 20 prosent stilling med den foreliggende utredningen. Kari Framnes har arbeidet i sekretariatet fra januar 2011, først med NOU 2011: 18 og deretter med den foreliggende utredningen. Ane Lindholt ble engasjert i en periode på tre måneder våren 2011, deretter fra august 2011 frem til overlevering i 2012. Forsker Beret Bråten har vært engasjert til arbeid i sekretariatet fra oktober 2011 til midten av januar 2012 og på timebasis fra mars til overlevering 2012.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har siden oppstart 1. august 2010 avholdt 15 møter, med til sammen 23 møtedager. Utvalget har i løpet av utredningsarbeidet vært organisert i arbeidsgrupper rundt ulike temaer i utredningsarbeidet. Flere utvalgsmedlemmer har bidratt med tekster til utredningen.

Det har vært følgende møter i tilknytning til utredningsarbeidet:

Departementer

Utvalgsleder hadde i november 2010 et møte med Embetsgruppen for likestilling for å orientere om utvalgets arbeid. I Embetsgruppen for likestilling deltar representanter for hvert av departementene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet leder gruppen. I januar 2011 ble det utpekt kontaktpersoner for utvalget fra departementene. Utvalgsleder deltok sammen med sekretariatet på et møte med kontaktpersonene fra departementene i mars 2011. På møtet fikk utvalget innspill om departementenes arbeid med likestilling på egne fagområder. Formålet med møtet var å få innspill, i form av forberedte innlegg, om konkrete temaer knyttet til organisering av likestillingsarbeid i departementene. Møtet med departementene ble fulgt opp med en egen spørreundersøkelse til samtlige departementer, jf. Likestillingsutvalget (2011) *Notat om arbeid med kjønnslikestilling i departementene.*

Utvalgets sekretariat har i tillegg hatt møter med flere departementer for å få belyst nærmere problemstillinger under departementenes ansvarsområder. Det gjelder Arbeidsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, samt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Direktorater

Sekretariatet hadde i mars 2011 møter med representanter for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for å få informasjon om direktoratenes arbeid generelt og om arbeidet med likestilling. Utvalget mottok også en skriftlig redegjørelse fra Bufdir i etterkant av møtet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet/ Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Utvalget har hatt en rekke møter med Likestillings- og diskrimineringsombudet. Utvalgsleder, flere av medlemmene og sekretariatet gjennomførte i januar 2011 en møterekke med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) der ombudet, Sunniva Ørstavik, deltok sammen med ledergruppen og flere saksbehandlere. Utvalget har også mottatt skriftlige innspill om likestillings- og mangfoldsarbeid i arbeidslivet fra LDO, i tillegg til LDOs kartlegging av egne klagesaker 2007-2010. Utvalgsleder og sekretariatet hadde også i februar 2011 møte med Likestillings- og diskrimineringsnemnda, ved nemndas leder Trude Haugli og sekretariatsleder. På møtet ble en rekke forberedte spørsmål om nemndas virksomhet og erfaringer gjennomgått.

Fylkesmenn

Utvalgsleder og sekretariatet hadde i januar 2011 møte med Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Telemark for å drøfte fylkesmannens rolle i det offentlige likestillingsarbeidet. Utgangspunktet for møtet har vært forberedte problemstillinger fra utvalget. Fylkesmennene som deltok på møtet uttalte seg på bakgrunn av egne erfaringer som fylkesmenn. Møtet ble fulgt opp med et brev til fylkesmennenes arbeidsutvalg, hvor det ble bedt om innspill fra alle embeter. Utvalget mottok innspill fra totalt syv av 18 embeter.

Likestillingssentrene

Sekretariat og utvalgsleder har hatt flere møter med ledelsen og representanter fra flere sentre som arbeider for å fremme likestilling, og som mottar statlig støtte. Formålet med møtene har vært å få innblikk i sentrenes arbeid og erfaringer som pådrivere for likestilling mellom kjønnene. Egne møter er avholdt med Likestillingssenteret (Hamar), KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen), Senter for likestilling (Agder) og Reform – Ressurssenter for menn (Oslo). I tillegg har sekretariatet hatt møte med representanter for Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif), som er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. Likestillingssenteret på Hamar har sammen med Østlandsforskning undersøkt det regionale og kommunale likestillingsarbeidet for utvalget, og sammen med prosjektgruppen for *Fritt-valg* satsningen i Agder gitt innspill til utredningsarbeidet om likestillingsarbeid i skole og barnehage.

Partene i arbeidslivet

Utvalget har hatt flere møter med hovedorganisasjoner i arbeidslivet. I mars 2011 hadde utvalget ved utvalgsleder, flere av medlemmene og sekretariatet et felles møte med hovedorganisasjonene. På arbeidstakersiden møtte representanter fra LO, YS, Unio og Akademikerne, på arbeidsgiversiden møtte representanter fra Virke (tidligere HSH), NHO, Spekter og KS. På dette møtet kom det innspill fra partene om deres arbeid med likestilling. Utvalget har også mottatt partenes innspill til høringen av Meld. St. 6 (2010 – 2011) *Likestilling for likelønn.*

Sekretariatet og utvalget har også hatt egne møter med arbeidstakerorganisasjonene LO, YS, Unio og Akademikerne.

Frivillige organisasjoner

I september 2011 hadde utvalget ved utvalgsleder, et utvalgsmedlem og sekretariatet møte med organisasjoner som arbeider med likestillingsspørsmål. Utvalget mottok også skriftlige innspill i etterkant av møtet fra noen av organisasjonene. Sekretariatet har også hatt møter med lederen for Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), daglig leder for borgerrettighetsstiftelsen Stopp diskrimineringen og med JURK (Juridisk rådgivning for kvinner).

Eksterne utredninger og kartlegginger

Utvalget har bestilt en rekke kunnskapsstatuser, og har tatt initiativ til å samle inn underlagsmateriale om likestillingspolitikken og organisering av likestillingspolitikken i de andre nordiske land. I tillegg har utvalget bestilt faktaunderlag og samarbeidet med Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet om to større analyseprosjekter. Utvalget har videre bestilt materiale som grunnlag for tiltaksutvikling, og for å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger. Nedenfor følger en liste over publikasjoner bestilt av utvalget:

Aune, Helga og Else Leona McClimans (2012) *Vurdering av når stipendordninger for å øke rekrutteringen av det underrepresenterte kjønn til utvalgte utdanninger kan være lovlig.* Betenkning.

Berven, Nina og Bodil Ravneberg (2012) *Forskning om velferdspolitikk og omsorgsordninger i et likestillingsperspektiv. En kunnskapskartlegging.* Uni Rokkan rapport nr. 4-2012.

Brekke, Idunn og Liza Reisel (2012) *Klasse og kjønn i et likestillingsperspektiv.* Rapport nr. 6/2012. Institutt for samfunnsforskning.

Danielsen, Kirsten, mfl. (2011) *Livsløp i et likestillingsperspektiv. Hvilke utfordringer har forskningen tematisert? Hvilke utfordringer har offentlige myndigheter tematisert.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Notat til Likestillingsutvalget.

Djuve, Anne Britt mfl. (2011a) *Et etnisk perspektiv på likestilling - en kartlegging av politiske dokumenter og kunnskapstilfang.* Fagbevegelsens forskningssenter. Fafo-notat 2011:06

Emerek, Ruth og Martin Bak Jørgensen (2011) *Lige rettigheter – Ligestilling i Danmark* CoMID, Aalborg universitet.

Freidenvall, Lenita (2011) *Faktarapport om jämställdhet i Sverige.* Stockholms Universitet.

Hansen, Ketil Lenert (2012) *Likestillingsstatus blant samer. En kunnskapsstatus.* Universitetet i Tromsø.

Hansen, Thomas og Britt Slagsvold (red.) (2012) *Likestilling hjemme.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport 08/2012.

Guldvik, Ingrid mfl. (2011) *Vedvarende vikeplikt – En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid.* Likestillingssenteret Hamar i samarbeid med Østlandsforskning.

Hellum, Anne og Else Mc Climans (2011) *Kartlegging av likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimiieringskonvensjon.* Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet, avdeling for kvinnerett, barnerett og likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD).

Jensberg, Heidi mfl. (2012) *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010.* SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Helse og NTNU. (Prosjektoppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, med innspill fra Likestillingsutvalget).

Johnsen, Julian V. og Katrine V. Løken (2011) *Økonomisk registerforskning på likestillingseffekter av velferdstiltak og familiepolitikk.* Working Papers in Social Insurance, University of Bergen; 111.

LDO (2011) *LDO's klagesaker 2007-2010 for utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder (2011).* Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Nousiainen, Kevät (2011) *Gender equality and anti-discrimination law, equality bodies, equality planning and cooperation in equality matters in Finland 2011* University of Turku.

Solheim, Erling (2012) *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet Norge – Europa.* Notat til Likestillingsutvalget.

Teigen, Mari (2012) *Norske makteliter 2001-2011. En oppdatering av posisjonsutvalget i den norske lederskapsundersøkelsen.* Notat. Institutt for samfunnsforskning.

Det ble også gitt en større bestilling til Statistisk sentralbyrå om statistikk knyttet til flere utredningstemaer, spesielt utdanning, arbeidsmarkedsdeltakelse og inntekt. I den forbindelse ble det levert materiale for å belyse nye begreper utviklet av utvalget, dette gjelder en bestilling om langvarig deltid og en bestilling om lavinntekt på individnivå.

I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet og Proba samfunnsanalyse utarbeidet grunnlagsdokumenter for vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger.

Ekstern formidling i løpet av prosjektperioden

Utvalget har etablert en egen nettside, som driftes av KILDEN (informasjonssenter for kjønnsforskning), jf. lenke til nettsiden:

http://kilden.forskningsradet.no/c79332/artikkel/vis.html?tid=79333

Utvalget arrangerte 3. februar 2012 en konferanse på Litteraturhuset *Alles jobb – ingens ansvar?* Hovedtemaet var organiseringen av flerdimensjonalt likestillingsarbeid i Norge med eksempler også fra svensk og tysk likestillingsarbeid og -utredninger. Utvalgsleder og utvalgsmedlemmer har bidratt med foredrag gjennom utvalgsperioden og skrevet i dagspressen og fagtidsskrifter.

Kapittel 2
Helhetlig likestillingspolitikk. Perspektiv og sammendrag

2.1 Tolkning av mandatet

Hovedmandatet for utredningen angir et sett av brede oppgaver. Utvalget skal utrede norsk likestillingspolitikk, analysere status, peke på utfordringer og dilemmaer, og komme med anbefalinger. Utredningen skal gjennomføres i et livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv, og sammenhengen mellom perspektivene skal drøftes. Mandatet presiserer at likestilling skal forstås som kjønnslikestilling.

2.1.1 Likestillingspolitikkens prinsipielle utgangspunkt

Utvalget er bedt om å «drøfte det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, herunder spørsmål om hvorfor det norske samfunnet trenger en likestillingspolitikk og målet for denne». Vi har her tatt utgangspunkt i rettferdighetsbetraktninger. Å være likestilt er noe hver og en av oss har rett til, som en følge av den respekt hver og en av oss har krav på som personer. Et samfunn som ikke garanterer borgerne denne respekten og de rettighetene og det medborgerskapet som følger, er et urettferdig samfunn. Motsatt er et likestilt og rettferdig samfunn et samfunn der alle borgere deltar i samfunnet på like vilkår; der kjønn, klassebakgrunn, etnisitet, hvor man befinner seg i livsløpet, og andre forhold som er utenfor den enkeltes kontroll, ikke forringer levekår og livsmuligheter. Utvalget legger prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår til grunn. Prinsippet priviligerer ikke en bestemt livsstil eller livsmåte, det står en hver fritt å benytte seg av mulighetsrommet prinsippet tillater og garanterer. Men prinsippet krever at statens politikk tar som utgangspunkt at ethvert individ skal vises respekt og anerkjennes verdighet, og at mennesker behandles som mål i seg selv.

Produktivitetsbetraktninger og andre nyttebetraktninger kan være sammenfallende med, men ikke prinsipielt begrunne, likestillingspolitikken. Når likestillingspolitikken har så sterk oppslutning som den har i Norge, henger dette sammen med at velferdsstat, omsorgsordninger, og høy sysselsetting kan forenes med og til og med fremme produktivitet. Men når folk ønsker seg en politikk for likestilling er det også fordi de mener likestilling er et riktig og rettferdig mål for samfunnsutviklingen. Det er viktig å understreke at et rent nytteorientert perspektiv ikke ensidig kan begrunne likestillingspolitikk, fordi en slik ensidig begrunnelse kan komme til å krenke den retten vi alle har som individer til personlig og sosial respekt. Hva likestilling nærmere bestemt betyr og hva slags konkret likestillingspolitikk som bør føres, kan det ellers være ulike synspunkter på.

2.1.2 Krysningspunkter

Mandatet presiserer at utredningen skal legge vekt på krysningspunkter mellom kjønn, livsløp, klasse og etnisitet. I internasjonal litteratur om likestillingspolitikk kalles dette gjerne «kjønn +»: Ulikheter spiller ofte sammen og forsterker hverandre, og likestillingspolitikken må ta hensyn til dette. Tenkningen er ganske enkelt følgende: Kvinner med henholdsvis minoritets- og majoritetsbakgrunn kan ha nokså ulike livsbetingelser og levekårsutfordringer. Det samme gjelder kvinner, eller menn, med ulik minoritetsbakgrunn. Enslige forsørgere befinner seg i en annen omsorgssituasjon enn de som lever i parforhold, og kvinner som jobber deltid gjennom store deler av arbeidslivet, står på en svakere økonomisk plattform enn fulltidsarbeidende kvinner, og menn. Oppmerksomhet om slike krysningspunkter er viktig for politikkutvikling.

Mandatet identifiserer tre forskjellsskapende dimensjoner i tillegg til kjønn, og konsentrerer utredningsoppgavene til mulige samspill mellom disse. I virkeligheten er det flere samspillgrunnlag. En rekke andre grunnlag anerkjennes også – nasjonalt og internasjonalt, som grunnlag med lovfestet diskrimineringsvern. Det gjelder for eksempel funksjonsnedsettelse, religion, og seksuell orientering. Disse inngår (likevel) ikke i

mandatet for utredningen. Utvalgets drøftinger gjennomføres dermed i et avgrenset «kjønn+»-perspektiv. [1] Den eksisterende likestillingspolitikken har uttalte ambisjoner om å inkludere hele spekteret av vernede diskrimineringsgrunnlag, og krysningspunkter mellom disse. Både arbeidsgivere og offentlige myndigheter har en lovpålagt plikt til å drive aktivt likestillingsarbeid på flere grunnlag enn kjønn. Men det kan være ganske uklart hva dette i praksis betyr. Vi tror derfor det er svært viktig at det mer konkrete innholdet i slike plikter, og ambisjoner, blir løftet tydeligere frem i den fremtidige politikkutviklingen på likestillingsfeltet.

Vi er bedt om å «peke på likestillingspolitiske dilemmaer og utfordringer i et livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv». Dette er en gjennomgående oppgave. Analysene som gjennomføres i begge publikasjonene fra utredningsarbeidet har som formål å identifisere viktige utfordringer i likestillingspolitikken. Anbefalingene vi fremmer er knyttet til påpekninger av bestemte utfordringer og dilemmaer i dagens politikk, og ment å bidra til å møte, og overkomme, slike.

2.1.3 Likestillingsstatus

Utvalget er bedt om «å gjøre opp status for kjønnslikestilling i Norge, basert på tidligere forskning, utredninger, registerdata og erfaringer. Utvalget skal identifisere områder der likestilling ikke er oppnådd, herunder regionale forskjeller som følge av ulikheter i levekår og livsmønster, og drøfte årsaker og peke på løsninger.»

Det sier seg selv at denne oppgaven trenger en fornuftig avgrensning. Utvalget er sammensatt av forskere og utredningen er forskningsbasert, men gitt mandatet, har ambisjonen ikke vært å gi en beskrivelse av all forskning om kjønn og likestilling innenfor ulike fag og felt. Fokuset har vært på forskningen som belyser problemstillingene i mandatet og som har praktisk relevans for utforming av likestillingspolitikk. Utvalget knytter status-gjennomgangen til hovedlinjer i den likestillingspolitikken som er utviklet i Norge gjennom de siste førti årene, det vil si fra begynnelsen av 1970-tallet, da også likestillingsloven ble utarbeidet. Vi legger dermed særlig vekt på den hovedtematikken i likestillingspolitikken som knytter seg til politisk deltakelse, utdanning, lønnsarbeid, omsorg, og vern mot diskriminering, trakassering og vold. Dette er sentrale temaer i all internasjonal likestillingspolitikk. Men det er likestilling i Norge som tematiseres i mandatet. Utvalget har holdt seg til denne avgrensningen, og følgelig ikke vurdert Norges internasjonale likestillingsarbeid. Enkelte internasjonale rettslige føringer for norsk likestillingspolitikk er likevel vurdert der disse er relevante. Dette gjelder for det første de som følger av innarbeidingen av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon i menneskerettsloven, for det andre av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.[2]

Utvikling av det rettslige rammeverket for likestilling i stort, blir derimot ikke vurdert. Dette er både en viktig, og samtidig en klart problematisk, avgrensning. Rettslige ordninger innrammer likestillingsbestrebelser på alle samfunnsområder. Lovgivning kan sette skranker for likestilling i statsborgerskap, ekteskap, partnerskap og foreldreskap, for barnerettigheter, studentrettigheter, helserettigheter, arbeidstakerrettigheter og pensjonsrettigheter. Men utvalget er ikke sammensatt med slike problemstillinger for øye. Den juridiske kompetansen i utvalget er først og fremst knyttet til likestillings- og diskrimineringsrett i snever forstand. De rammene vi mener oss kompetente til å vurdere, er knyttet til denne lovgivningen. Utover dette, drøfter vi ikke rettslige rammeverk for likestilling, med unntak for en nærmere gjennomgang av reglene for foreldrepengeordningen. Presiseringen av mandatet utvalget fikk høsten 2010, der vi ble særskilt bedt om utrede en rekke sider ved gjennomføringen og håndhevingen av likestillings- og diskrimineringslovgivningen, da særlig opp mot likestillingsloven, skjerpet også føringene i denne retningen.

2.1.4 Regionale variasjoner, indikatorer for likestilling

Mandatet vektlegger ikke internasjonalt likestillingsarbeid, men peker i stedet særlig på regionale og lokale utfordringer i norsk sammenheng. Utvalget drøfter i denne utredningen regionale variasjoner i likestilling på et sett av indikatorer som er utviklet av Statistisk sentralbyrå, for det som tidligere ble kalt «likestillingsindeksen». Det viktigste spørsmålet med hensyn til regionale og lokale variasjoner i likestilling er imidlertid knyttet til det likestillingsarbeidet som drives av

[1] I forbindelse med den mandatpresiseringen som ble gitt i oktober 2010, ba utvalget om tilleggsoppnevnelse knyttet til fagkompetanse på funksjonsnedsettelse. Det lot seg ikke gjøre, jf. NOU 2011: 18, side 12.

[2] Utvalget har innhentet eksterne utredninger av spørsmål som angår konvensjonstilsynet og vilkår for likestillingstiltak med berøringsflater til EUs likebehandlingsdirektiver.

offentlige myndigheter på regionalt og lokalt nivå i Norge, det vil si til kommunenes og fylkeskommunenes likestillingsarbeid. Dette er et hovedtema i den første NOU-en fra utvalget: NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Her gjennomføres analyser som viser at dette arbeidet har svært små ressurser og er tilsvarende svakt utviklet, selv om man i enkelte regioner og i en del kommuner arbeider målrettet for å fremme likestilling. Utvalget identifiserer dette som en stor utfordring for fremtidens likestillingspolitikk, og har i NOU 2011: 18 fremmet forslag om en forvaltningsreform som er egnet til å ivareta lokalt og regionalt likestillingsarbeid.

Utvalget er videre bedt om å «drøfte hensiktsmessige indikatorer for likestilling; hvordan måle en ønsket utvikling.» Vi tolker dette som en avgrenset oppgave, der vi særlig har lagt vekt på å angi indikatorer når det gjelder det utvalget ser som viktige innsatsområder i likestillingspolitikken framover. Mandatet presiserer også at «utvalget skal vurdere behovet for ny kunnskap, og har anledning til å sette i gang prosjekter». Utvalget har hatt et bredt samarbeid med ulike forsknings- og utredningsmiljøer, og tatt initiativ til flere avgrensede utredninger av enkeltspørsmål og oppsummeringer av forskningsstatus på enkeltområder. Disse er gjort tilgjengelige via nettpublisering, og inngår i grunnlagsmaterialet for likestillingsutredningen. Utvalget har imidlertid ikke hatt ressurser til å initiere egne forskningsprosjekter. Vi har i stedet valgt å drøfte kunnskapsbehov på likestillingsfeltet som sådan, der vi også peker på enkelte viktige nye forskningsoppgaver.

2.1.5 Tiltak for likestilling

Målet med utredningen er, i henhold til mandatet, «å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for framtida». Utvalget bes om å komme med konkrete forslag til tiltak og virkemidler, under hensyn også til den praktiske anvendbarheten.

Vi har i arbeidet med likestillingsutredningen studert et utall politiske dokumenter: Meldinger, proposisjoner, planer og prosjekter, der likestillingshensyn er eller burde være relevante. Vi er overrasket over hvor fragmentert politikken faktisk er. Dette er en overordnet betraktning. Den er særlig knyttet til gjennomgangen av de organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi som vi presenterte i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Fragmenteringen er et direkte produkt av en styringsmodell for likestillingspolitikken som innebærer kombinasjon av det såkalte sektoransvarsprinsippet og en integreringsstrategi.

Forvaltningsansvaret for politikkutforming for kjønnslikestilling har lenge vært forankret i ett og samme fagdepartement, det vil si i det departementet som også har hatt ansvar for familiepolitikken. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet har i dag forvaltningsansvar for likestillingspolitikken på alle vernede diskrimineringsgrunnlag. Dette er en mer stabil organisering på sentralt forvaltningsnivå enn det som ellers er vanlig, der likestillingspolitikk – i for eksempel en større europeisk sammenheng – framstår som et enkelt flyttbart område, mellom fagdepartementer ved for eksempel regjeringsskifter, som salderingspost, eller som uttrykk for særlige kompetanse- eller interessefelt hos nye statsråder. Men selv om ett departement har et overordnet ansvar for likestillingspolitikk, har ikke dette departementet blitt gitt noen overordnet myndighet vis a vis andre departementer i likestillingsspørsmål. Ansvaret er et samordningsansvar. Dette innebærer at departementet skal være en pådriver for at målene i likestillingspolitikken nås, og koordinere politiske innsatser på tvers av departementene.

Sektoransvarsprinsippet innebærer at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer på sine områder har samme ansvar for å fremme likestilling. Integreringsstrategien innebærer at arbeidet for å fremme likestilling skal integreres i det løpende daglige arbeidet i virksomhetene, i alle beslutningsprosesser, på alle nivå og i alle steg av prosessen. Grunnen til dette er enkel nok. Likestilling og ikke-diskriminering er et eget rettslig felt og et fag- og kunnskapsfelt. Samtidig har alle viktige likestillingsspørsmål sektor-relevans, i den forstand at likestillingsproblematikk bør være en del av utdanningspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, familiepolitikken, helsepolitikken, næringspolitikken, distriktspolitikken, justispolitikken, bistandspolitikken og så videre. Likestillingshensyn trenger man å ta på alle samfunnsområder.

Utvalget har konkludert med at sektoransvarsprinsippet alene ikke er bærekraftig. Det gir mer ansvarspulverisering enn det gir en klar ansvarsplassering. I NOU 2011: 18 har vi derfor foreslått å forankre en tydelig myndighet hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Dette kan gjøres ved at departementet får tilsynsansvar for de pliktene til offentlig likestillingsarbeid som følger av likestillingslovgivningen. Da må departementet tilføres organisatoriske og andre ressurser til videre utvikling av likestillingskompetanse. Vi har foreslått at dette skjer gjen-

nom etablering av et direktorat. Og vi betrakter en slik ansvars- og myndighetsstyrking som en avgjørende forutsetning for videre arbeid med å utvikle en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk.

Denne analysen medfører også en bestemt holdning til den foreliggende utredningens tiltaksdel, der vi har valgt å vektlegge få, men store, innsatsområder. Vi mener det er viktig å bidra med forslag til innsatser som kan motvirke fragmenteringstendensene. Det gjelder både forslag om en gagnlig forvaltningsstruktur, og for andre innsatser. Vi mener også at man i fremtidig utvikling av likestillingspolitikk må tenke lenger enn den tre-til-femårs-periodiseringen som preger mange av de statlige handlingsplanene knyttet til enkelttemaer, og foreslår ingen innsatser med mindre enn et tiårig perspektiv. I tillegg har utvalget tatt hensyn til innretningen av rapporten fra Kvinnepanelet, som ble presentert i september 2010, rapporten fra Inkluderingsutvalget, som ble presentert i juni 2011, og innretningen av regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014* fra november 2011. De er alle utarbeidet under mandatperioden for utvalget, og inneholder en serie små og større forslag til likestillingstiltak. Kvinnepanelet har 137 tiltaksangivelser. Inkluderingsutvalget foreslår 200 tiltak for bedre integreringsarbeid. Handlingsplanen inneholder 86 likestillingstiltak. Det er utvalgets klare oppfatning at vårt bidrag ikke bør bestrebe seg på å supplere foreliggende tiltakslister, men i stedet utdype et sett av hovedinnsatser, med et lengre gjennomføringsperspektiv.

Vi forstår vårt mandat som relatert særlig til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid med politikkutvikling på likestillingsfeltet. Forslag om innsatsområder berører likevel flere departementers ansvarsområder. Generelt sett mener utvalget at likestillingsdepartementet bør ha et større saksansvar på prioriterte områder for politikkutvikling. Det gjelder spørsmål som angår det norske demokratiet i vid forstand. Idealer om demokratisk representativitet står i klar kontrast til dagens situasjon innenfor folkestyrets sentrale institusjoner. Det gjelder viktige likestillingsspørsmål i utdanning og arbeidsliv. Dagens politikk kan karakteriseres som klasseskjev når den i liten grad rommer politikkutvikling for korte utdanningsløp og utsatte lavinntektsposisjoner. Dagens likestillingspolitikk gir heller ikke gode nok svar på alvorlige samfunnsproblemer som diskriminering og trakassering. Likestillingspolitikken må bry seg mer med likestillingshverdagen for barn og ungdom, og mer med livssituasjonen til de som befinner seg i utkanten av velferdsinstitusjonene. I denne utredningen peker vi på fire innsatsområder. De betegnes som «folkestyre», «valgfrihet», «fordeling» og «sårbarhet». En helhetlig politikk for likestilling må fremme folkestyret, tilrettelegge for valgfrihet og uavhengighet, og beskytte mot sårbarhet.

I avsnittene nedenfor presenterer vi et riss av viktige utviklingslinjer i likestillingspolitikken, i all hovedsak fra 1970-tallet og fram til i dag. Dette gir et bakteppe for utfordringer vi særlig vil framheve, som da følges videre opp gjennom valg av innsatsområder og tiltaksforslag.

2.2 Linjer i likestillingspolitikken

De tre linjene vi har valgt å vektlegge er mobilisering for samfunnsmakt, innramming av likestillingspolitikk som velferdspolitikk og den såkalte arbeidslinjas betydning, samt utvidelsen av diskrimineringsvernet og overgangen fra det vi kaller endimensjonal til flerdimensjonal likestillingspolitikk.

2.2.1 Samfunnsmakt

I 2013 feirer vi 100 års jubileet for innføringen av allmenn stemmerett i Norge. Konkret innebar allmenn stemmerett at kvinner fikk valgbarhet og stemmerett på linje med menn. I 2014 feirer vi grunnlovens 200 års jubileum. Da grunnloven ble til i 1814 var stemmeretten begrenset til menn over 25 år som også var eiendomsbesittere. Kvinner, eiendomsløse og ungdom under 25 år manglet grunnleggende politiske rettigheter. Da det i 1905 skulle avholdes folkeavstemming om unionsoppløsningen med Sverige, ba Frederikke Marie Qvam, som var leder i Landskvinnestemmerettsforeningen (LKSF), regjeringen om å inkludere kvinnene. Regjeringen avslo. Kvinner organisert i stemmerettsforeningen, i Norske kvinners sanitetsforening og i Norsk kvinnesaksforening samlet da inn 280 000 underskrifter.[3]

Eksempelet illustrerer to forhold ved arbeid for likestilt samfunnsmakt; at grunnleggende politiske rettigheter ikke kom helt av seg selv, og at aktivistene arbeidet på oppfinnsomme måter. Likestillingspolitisk arbeid har også vært preget av personlige initiativ, av uformelle veier til makt,

[3] Om lag 368 000 stemmeberettigede menn deltok ellers i folkeavstemningen. Kilde: Stemmerettsjubileet 1913-2013, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/kampanjer/allmenn-stemmerett.html?id=648503

og av ulike former for saksrettet aktivisme. Likestillingshistorien rommer flere «gylne øyeblikk» der enkelte grep en anledning som bød seg, og sørget for en reform.

1970-tallet representerte et internasjonalt gjennombrudd for det som da ble kalt «den nye kvinnebevegelsen». En rekke nye feminist- organisasjoner ble dannet. Samtidig var 1970-årene institusjonsbyggingens tiår i norsk likestillingspolitikk. Da Eva Kolstad ble utnevnt til Norges første likestillingsombud i 1979, for å håndheve den nye likestillingsloven, var hun det første likestillingsombudet i verden. Ombud og nemnd var, sammen med det partssammensatte Likestillingsrådet, et uttrykk for institusjonaliseringen av likestilling som et eget rettslig felt, og et eget fag- og kunnskapsfelt i Norge. Ombud, nemnd og råd var institusjoner under forvaltningen, men faglig uavhengige, og hadde både plikt og rett til å vurdere den offentlige myndighetsutøvelsen på likestillingsfeltet. Det gjaldt i første omgang det arbeidet som ble drevet i regi av den nyopprettede Familie- og likestillingsavdelingen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Fra 1977 begynte dessuten kommunene å opprette likestillingsutvalg.

Begrepet «statsfeminisme» beskriver møtet mellom ulike former for aktivisme «nedenfra» og inkludering av aktivister, deres perspektiver og krav «ovenfra». Personifiseringen av denne statsfeminismen kom likevel i skikkelsen til en mann: Arbeiderpartiets statsminister Trygve Bratteli, som initierte både likestillingslovgivning og lovgivning for selvbestemt abort. De politiske partienes kvinneorganisasjoner var ofte pådrivere. Ett av tiltakene som ble satt på dagsorden, var kjønnskvotering. Bruk av kvotering som virkemiddel for å sikre større representativitet i politiske forsamlinger vant gjennom 1970- og 80-tallet økende aksept, men da først og fremst som et parti- og organisasjonsinternt virkemiddel. Venstre, under ledelse av Eva Kolstad, var først ute, i 1974. Det nystartede SV, under ledelse av Berit Ås, fulgte opp.

Et flertall av de politiske partiene og flere store organisasjoner har i dag etablert representasjonsregler, internt i organisasjonene, og ved sammensetningen av egne valglister. Slike regler gjelder også for oppnevning og sammensetning av offentlige styrer, råd og utvalg – regulert gjennom kommunelov og likestillingslov slik dette ble fastlagt gjennom 1980- og tidlig 90-tall. Den nye store kvoteringsdebatten i Norge, ved overgangen til 2000-tallet, dreide seg om næringslivets styrerom, og spørsmålet om kvotering til bedriftsstyrer. Det ble satt på dagorden av det daværende likestillingsombudet, men regelverket ble gjennomført under særlig påtrykk av Høyres næringsminister, Ansgar Gabrielsen.

Bruk av kvotering preger norsk likestillingspolitikk i større grad enn den preger politikken i de øvrige nordiske landene. Representasjonsregler er et effektivt virkemiddel for jevnere fordeling av maktposisjoner; det ligger så å si i sakens natur. Slike regler utformes gjerne som 40/60-regler. Ofte blir da utfallet en mannsandel på 60 prosent og en kvinneandel på 40 prosent. «40 prosent kvinner» kan slik, i en ren gjennomsnittsbetraktning, synes å representere en form for metningspunkt. Det er usikkert i hvilken grad kvotering har såkalte spill-over-effekter, det vil si bidrar til jevnere fordeling i andre posisjoner innenfor en organisasjon, enn for de som er underlagt formelle regler. Kvoteringstradisjonen i Norge har til nå, i all hovedsak, vært praktisert på ett og bare ett grunnlag, kjønn. Få likestillingspolitiske virkemidler vekker mer almen debatt enn dette.

2.2.2 Velferdsstat og arbeidslinje

«Gratis daghjem til alle barn» var et sentralt krav for 1970-tallets likestillingsforkjempere. Aksjoner for flere daghjem ble gjennomført i kommuner over hele landet. De var uttrykk for et behov skapt av et husmorideal på retur. Kvinners arbeidskraft var etterspurt i arbeidsmarkedet og kvinner ønsket lønnet arbeid. Men friheten til å kunne velge å være i lønnsarbeid også etter at de var blitt mødre, var begrenset. Fødselspermisjonen var noen få uker og barnehager med åpningstider som matchet normalarbeidsdagen fantes knapt.

Gjennom 1970-, 80-, og 90-tallet ble velferdsordninger som sikrer mulighet til å kombinere lønns- og omsorgsarbeid en realitet. Omsorgsordninger oppnådde gradvis status som hovedstrøm i norsk velferdspolitikk. Det skjedde parallelt med det som gjerne kalles likestillingsrevolusjonen innenfor høyere utdanning.

Likestillingspolitikk som velferdspolitikk angår både omfanget og kvaliteten på velferdstjenester som barnehager, skolefritidsordninger og eldreomsorg, og de individuelle velferdsrettighetene som foreldrepermisjon, omsorgspermisjon, ammefri, rett til fri ved barn eller barnepassers sykdom, eller rett til fri for omsorg og pleie av nære pårørende.

De siste to tiårene har fedres rett og plikt til omsorg for egne barn vært viktig i utbyggingen av velferdstiltak i småbarnsfasen. Mannsrolleutvalgets sluttrapport (NOU 1991: 3) konsentrerte seg særlig om menn og omsorg. Utvalget foreslo å

sikre fedrene rett til en del av foreldrepermisjonen, og at rett til stønad skulle være basert på egen inntekt. Fedrekvoten i foreldrepengeordningen ble etablert i 1993, da som en rett til fire ukers lønnet permisjon forbeholdt far. Norsk likestillingspolitikk, hva gjelder mulighet til å kombinere lønnsarbeid og omsorg, er per i dag rettet inn mot småbarnsfasen mer enn noen andre av livets faser. Omfanget av foreldrepermisjonen, og regler for deling av permisjonstiden mellom mor og far, kombinert med tilnærmet full barnehagedekning, gir i dag gode muligheter til å kombinere yrkesarbeid og omsorg for små barn.

Det er et sentralt premiss i den nordiske velferdsstatsmodellen at folk skal være tilknyttet arbeidslivet. Høy sysselsetting skal sørge for sikker finansiering av velferdsordninger. Derav prinsippet om en arbeidslinje, slik dette fra 1990-tallet av ble formulert og effektuert i en politikk som tar sikte på at offentlige stønader skal være midlertidige for flest mulig, og ikke så gunstige at de frister til en varig status som stønadsmottaker. Integreringspolitikken tar, på samme måte, sikte på å etablere sterkest mulig tilknytning til arbeidslivet for flest mulig. Men ønsket om arbeidsinsentiver i stønadspolitikken kan også komme i konflikt med andre hensyn i fordelingspolitikken, slik vi for eksempel ser når lavinntektsproblemet øker blant enslige forsørgere ved endringer i overgangsstønaden. Arbeidslinjen i foreldrepengeordningen har på tilsvarende vis bidratt til store forskjeller i den økonomiske situasjonen til mødre med og uten arbeidsmarkedstilknytning.

Arbeidslivstilknytning og lønnsarbeid blir likevel, i likestillingspolitikken, først og fremst oppfattet som en mulighet til å realisere egne evner og til å bli økonomisk selvstendig. Derfor er og blir det et viktig likestillingspolitisk krav at kvinners arbeid blir verdsatt slik menns blir. Likelønnsrådet av 1959, den aller første likestillingspolitiske institusjon i norsk kontekst, kan tjene som eksempel på lønnsarbeidets plass i likestillingspolitikken helt fra denne politikkens spede begynnelse.

I likestillingspolitikken har krav om frihet til å kunne gjøre egne valg, både historisk og i nåtid, vært fulgt av krav om trygghet – økonomisk, men også trygghet for liv og helse. Krav om barnehageplasser og en lønn å leve av, ble fra starten av fulgt av krav om selvbestemt abort og bekjempelse av kvinnemishandling. Krisesentre og krisetelefoner ble, da 1970-tallet gikk mot slutten, etablert basert på frivillig innsats fra kvinneaktivister over hele landet. I 2010 ble krisesentrene et kommunalt ansvar, en velferdsstatlig oppgave.

Arbeid for trygghet fra trakassering og vold har gjennom flere tiår hatt en tydelig lov- og rettssikkerhetsprofil. Samtidig er det å drive forebyggende og reparerende trygghetsarbeid på dette området en viktig oppgave for velferdsstatens ulike institusjoner. Linjen mellom rettslig vern, forebygging, beskyttelse og hjelpetiltak er kanskje særlig tydelig i den nyere politikkutviklingen mot tvangsekteskap.

En slik mer gjennomgående strategi er etterlyst også når det gjelder andre alvorlige overgrep. Da kampanjen «Stopp voldtekt» sommeren 2012 krevde innsats for forebygging av voldtekt gjennom et koordinert arbeid i skole- og helsevesen, satte den bekjempelse av voldtekt inn i en ramme av grensesetting, mot til å sette egne grenser, og respekt for andres. Budskapet er at seksuell trakassering og voldtekt inngår i det samme problemkomplekset; å utsette kvinner i privatsfæren og i offentligheten for uønsket oppmerksomhet, uønskede tilnærminger og i siste konsekvens; direkte voldshandlinger.

2.2.3 Fra endimensjonal til flerdimensjonal likestillingspolitikk

«For minoritetskvinner og -jenter er det ikke bare et spørsmål om kjønnsdiskriminering, men også diskriminering på bakgrunn av rase, kultur og religion. Det har vært en flerdimensjonal kamp hvor vi også har merket krefter som ikke ønsker å gi innvandrer- og flyktningkvinner og -jenter rom for sine uttrykk på egne premisser. Ofte kan det altså se ut som om valgmulighetene er små for minoritetskvinner, vi må velge enten assimilering eller segregering» skrev Fakhra Salimi, leder for MIRA-senteret i 2002.[4]

I Norge ble flerdimensjonale utfordringer en mer tydelig tematikk i den offentlige likestillingspolitikken gjennom 1990-tallet. Da hadde kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn allerede i mer enn ett tiår arbeidet gjennom egne organisasjoner for en utvidet likestillingspolitisk dagsorden, som også kunne inkludere kamp mot rasisme og etnisk diskriminering.

I 1998 ble Senter mot etnisk diskriminering (SMED) etablert, som et offentlig rettshjelpskontor, etter at Norge også var blitt kritisert av internasjonale menneskerettsorganisasjoner for svakheter ved rettsvernet mot etnisk diskriminering. SMED virket i sju år og ble nedlagt etter vedtaket om en ny lov mot etnisk diskriminering og oppret-

[4] http://www.kampdager.no/arkiv/minoritetskvinner/artikkel_salimi.html

telsen av en ny felles ombuds- og nemndinstitusjon.

Diskrimineringsvernet i Norge er utviklet i ulike etapper. Sammenlignet med mange andre land i Europa var Norge tidlig ute med en omfattende lovgivning mot kjønnsdiskriminering. Og da partnerskapsloven ble vedtatt av Stortinget i 1993, var Norge det andre landet i verden som ga lesbiske og homofile rett til å inngå partnerskap, med mange av de samme rettsvirkningene som ekteskap.[5] Men først i 1998 ble det gjennomført et diskrimineringsvern på grunnlag av nasjonal og etnisk opprinnelse, og på grunnlag av seksuell orientering, da begrenset til arbeidslivet, gjennom nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven. På samme tid ble også menneskerettsloven, som innarbeider en serie internasjonale menneskerettskonvensjoner i den nasjonale lovgivningen, vedtatt av Stortinget. Og først et tiår senere var et mer generelt diskrimineringsvern etablert både for grunnlagene etnisitet og religion (2005), og for nedsatt funksjonsevne (2008). Et tilsvarende vern er ennå ikke vedtatt for grunnlaget seksuell orientering.

Selv om organisasjoner i sivilsamfunnet over tid har engasjert seg i arbeidet for å styrke det rettslige vernet mot diskriminering, er det likevel rimelig å si at de viktigste føringene i utviklingen av diskrimineringsvernet i Norge er internasjonale. Internasjonale menneskerettighetsfora er viktige samlingspunkter for både myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner. Lovgivningsarbeidet representerer både en gjennomføring av forpliktelser som Norge har etter internasjonale menneskerettskonvensjoner, og forpliktelser som følger av EØS-avtalen og norsk tilpasning til EU-direktiver mot diskriminering. I velferdspolitikken refereres det ofte til en «nordisk modell». For utviklingen av diskrimineringsvernet finnes det ikke noen tydelig nordisk modell, selv om man i de fleste nordiske land diskuterer rettsutviklingen på dette området seg i mellom, og henter enkelte del-løsninger fra hverandre.

Utvidelsen av diskrimineringsvernet til flere diskrimineringsgrunnlag har samtidig gitt en ny utfordring i likestillingspolitikken. Den ble i norsk sammenheng først reist av de minoritetsbaserte kvinneorganisasjonene, og ble da gjerne sett som et «dobbelt diskriminerings»-problem. En kartlegging av utviklingen i diskrimineringsvern og institusjonalisering av likestillingspolitikk i en rekke av EUs medlemsland samt Norge, avklarer at den norske ombuds- og nemndinstitusjonen er blant foregangsinstitusjonene i Europa når det gjelder ivaretakelse av sammensatt diskrimineringsproblematikk.

Den norske likestillingslovgivningen kopler samtidig det individuelle diskrimineringsvernet sammen med institusjonelle plikter til aktivt likestillingsarbeid. Dette er plikter som både offentlige myndigheter, landets arbeidsgivere, og arbeidslivets organisasjoner har. Det doble lovgivningsgrepet – individuelt vern kombinert med institusjonelle plikter- ble først utviklet gjennom likestillingsloven. Per i dag er det også gjennomført i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Denne forpliktelsen, som altså er gitt av Stortinget, gir samtidig grunnlag for en langt bredere og mer kraftfull likestillingspolitikk for fremtiden.

2.2.4 Lange linjer – og nye innsatser

Den foreliggende utredningen bygger også på slike lange linjer i likestillingspolitikken, når den særlig tematiserer politisk deltakelse, utdanning, omsorgs- og lønnsarbeid, og vern mot diskriminering, trakassering og vold. Disse linjene løftes da fram – så langt mulig – i et flerdimensjonalt perspektiv. Linjer i likestillingspolitikken knyttes til prinsipielle grunngivinger gjennom innsatsområdene vi fremhever som særlig viktige for utviklingen av en helhetlig likestillingspolitikk:

Folkestyre: Den demokratiske normen er at alle skal inkluderes på like fot i politiske prosesser og samfunnsmessige beslutninger. Ingen gruppe skal systematisk utelukkes fra fora og sfærer der politiske spørsmål drøftes og avgjøres. Folkevalgte forsamlinger må være representative, og likestillingspolitikk bør være særlig opptatt av å bygge og sikre demokratisk representativitet.

Valgfrihet: Samfunnsdeltagelse omfatter deltagelse i utdanning, arbeidsliv og politikk, men også i familieliv og sivilsamfunn. Deltakelse på like vilkår betyr fravær av vold og tvang, av diskriminering, marginalisering og utestengning, men også, mer positivt, like livssjanser, og lik anledning – i alle relasjoner – til å være jevnbyrdig. Frihet til å velge i tråd med tradisjonelle kjønnsroller er bare reell om den enkelte også har frihet til å velge på tvers av tradisjon, og likestillingspolitikk må legge til rette for slik valgfrihet.

Fordeling: Den økonomiske fordelingen i samfunnet er viktig: Likestillingspolitikk må være rettet mot en fordeling av materielle ressurser som

[5] Da felles ekteskapslov trådte i kraft 1. januar 2009, ble partnerskapsloven opphevet.

fremmer uavhengighet og ikke institusjonaliserer forsakelse og utnyttelse. Fordelingen av arbeid og omsorg må være slik at alle gis rimelig like og gode livsmuligheter.

Sårbarhet: Vi har alle en rett, som individer, til kroppslig integritet, til å bli vernet mot diskriminering, tvang og vold og bli tatt vare på når det er nødvendig. Dette må gjelde uavhengig av status og livssituasjon. Samfunnsdeltakelse på like vilkår innebærer at det settes klare grenser for markedslogikk og varegjøring av menneskelige relasjoner.

2.3 Sammendrag

Utredningen består av fire hoveddeler.

Utredningens del 1, kapittel 1 og 2, presenterer mandatet, utvalgets sammensetning og arbeidsform, utvalgets tolkning av mandatet, og et kapittel-sammendrag. Kapittel 3 redegjør spesielt for den mandatpresiseringen utvalget fikk i oktober 2010, og gir et sammendrag av den påfølgende utredningen, som ble overlevert 15. november 2011, NOU 2011: 18: *Struktur for likestilling*. Den utredningen, og den foreliggende, må ses i sammenheng. I NOU 2011: 18 foreslår utvalget strukturtiltak og rettslige tiltak på forvaltningsområdet for likestilling og anti-diskriminering. I den foreliggende utredningen: NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* drøftes likestilling på et bredt spekter av samfunnsarenaer, med forslag om tiltak på fire innsatsområder. Del 2 presenterer perspektiver for dette utredningsarbeidet. Del 3 gjennomgår likestillingsstatus på ulike levekårsområder. Del 4 presenterer utvalgets anbefalinger om særskilte innsatsområder. Nedenfor gis et sammendrag av del 2-4, det vil si utredningens kapitler 4-17.

2.3.1 Utredningens del 2: Perspektiver

Kapittel 4 Idégrunnlaget for likestilling

Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår blir presentert og diskutert. Prinsipper for samfunnsorganisering bør kunne vinne rimelig oppslutning på tvers av politiske og etiske doktriner. Samfunnsdeltagelse på like vilkår, slik det redegjøres for i kapittel 4, kan være et slikt prinsipp.

Samfunnsdeltagelse omfatter deltagelse i læring og utdanning, arbeidsliv og politikk, men også i familieliv og sivilsamfunn. Like vilkår betyr fravær av vold og tvang, av diskriminering, marginalisering og utestengning, men også, mer positivt, like livssjanser, og lik anledning – i alle relasjoner – til å være jevnbyrdig. Prinsippet forutsetter en fordeling av materielle ressurser som garanterer alles uavhengighet og innflytelse, og ikke institusjonaliserer forsakelse og utnyttelse. Like viktig er verdigrunnlaget: Deltagelse på like vilkår forutsetter kulturelle mønstre for verdsetting som gir alle borgere like muligheter til å oppnå sosial respekt. En tredje forutsetning er demokratiske diskusjons- og beslutningsprosesser. Et rettferdig samfunn er et demokratisk samfunn der borgerne har reell innvirkning og medbestemmelse når viktige samfunnsmessige beslutninger tas og lov og politikk formuleres.

Samtidig er like vilkår ikke identisk med likt levde liv. Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår privilegerer ikke én bestemt livsstil eller livsmåte – det står enhver fritt til å benytte seg av mulighetsrommet prinsippet tillater og garanterer. Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår omfatter videre hver enkelt, med samme vekt, på tvers av det som måtte være av forskjeller og forskjellighet mellom personer og grupper. Likestillingarbeid må være flerdimensjonalt, motarbeide diskriminering og urettferdighet uansett type og grunnlag, og se ulike typer av diskriminering, marginalisering og undertrykking i sammenheng.

Likestillingspolitikk, også norsk likestillingspolitikk, har et menneskerettslig fundament. Både kvinnediskrimineringskonvensjonen og konvensjonene om sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt barnekonvensjonen, er innarbeidet i norsk lov gjennom menneskerettsloven, som også fastslår at konvensjonene skal gis forrang dersom de viser seg å være i strid med bestemmelser i annen norsk lov. Bak det siste tiårets innarbeiding av disse og andre internasjonale konvensjoner i norsk lov står – i all hovedsak – et samlet Storting.

Betydningen av likestilling anerkjennes på tvers av politiske partier. Det synes å være tverrpolitisk enighet om et mål om kjønnslikestilling i betydningen gode og like muligheter til samfunnsdeltagelse for alle uavhengig av kjønn. Hvordan et slikt allment mål nærmere fortolkes og konkretiseres, varierer partiene imellom. Diskriminering ses som et samfunnsproblem utover det som kan knyttes til kjønn. Ikke alle partier viser i partiprogrammene til samtlige eksplisitt vernede grunnlag, men de fleste framhever etnisk bakgrunn, religiøs tilhørighet, funksjonsevne, alder og seksuell orientering, i tillegg til kjønn. Flere er også opptatt av såkalt «dobbel diskriminering», som da forstås som en type diskriminering som særlig

kan ramme kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn.

I kapittelet drøftes likestillingens filosofiske grunnlag i en gjennomgang av teorier om likhet og likeverdighet: Utilitarisme og liberalisme, demokratiteori, patriarkatteori, og teorier om omsorgsrasjonalitet, multikulturalisme, skeiv feminisme og interseksjonalitet.

Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår er ment å ta opp i seg ulike tilnærminger til kjønnslikestilling og flerdimensjonal likestillingspolitikk. Prinsippet rommer ulike vesentlige normative hensyn. Disse hensynene kan i konkrete situasjoner og beslutningssammenhenger være vanskelig å oppfylle samtidig. Kapittelet gir eksempler på hvordan de normative hensynene som er innbakt i prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår kan peke i ulik retning. Hvordan ulike hensyn bør avveies når de kommer i konflikt, og hva slags mer konkret likestillingspolitikk som bør føres, vil det være ulike synspunkter på. Slike spørsmål besvares gjennom demokratiske politiske prosesser. Utvalgets utredning er et innspill i disse prosessene.

Kapittel 5 Flerdimensjonal likestillingspolitikk

Kapittelet redegjør for utredningens utgangspunkt, som er kjønnslikestilling, og for hvordan livsløp, klasse og etnisitet blir forstått og drøftet i utredningen.

Livsløp tolkes som en dimensjon med andre iboende forklaringsegenskaper enn kjønn, klasse og etnisitet. Utredningen drøfter livsløp som et spørsmål om hvordan bestemte livsfaser kan skape særlige likestillingsutfordringer. Kjønn, klasse og etnisitet er på sin side sosiale kategorier, karakteristika ved individer, identitetsmarkører og/eller måter å gruppere individer. Sosiale kategorier kan også virke som forskjellsskapende dimensjoner. De forstås da som knyttet til strukturelle maktforskjeller i samfunnet. Dette er maktforskjeller som både kan skyldes systematisk ulikhet i økonomi- og eiendomsforhold, og som kan skyldes statusforskjeller.

Klasse er et begrep for mange former av sosial ulikhet. Det kan være knyttet til status, til identitet og til økonomiske vilkår. Klassetilhørighet kan videre vise til både sosial arv, og sosial mobilitet. Klassebegrepet som sådan blir relativt lite brukt i norsk forskning. Det er få studier i norsk kontekst som eksplisitt omhandler kjønn og klasse i et likestillingsperspektiv. Både forskning og politikkutvikling er opptatt av sosial ulikhet, men bruker da andre begreper og tilnærminger, som sosiale forskjeller, økonomiske forskjeller, utsatte grupper, eller også fattigdom.

Forskjeller i utdanning, yrke og inntekt er vanlige ulikhetsmål. Yrke regnes gjerne som det kjennetegnet som i størst grad fanger opp ulike sider ved klasse: Hva slags yrke man har er viktig for den enkeltes økonomiske situasjon og sosiale status. Utredningen benytter både yrkesklasse, inntekt og utdanningsnivå som tilnærming til klasse.

Etnisitet refererer til grenser og markører mellom grupper som anser seg å være kulturelt forskjellige fra hverandre, der også opplevelsen av opprinnelse står sentralt. Etnisitet viser dermed til sosiale prosesser mellom grupper. Etnisitet kan være en forholdsvis stabil markør, samtidig er den også åpen for forhandlinger og reorienteringer. Det foretas ikke offisiell registrering av etnisk tilhørighet eller nasjonal minoritetsbakgrunn i Norge. Det er heller ikke noen offisiell registrering av hvem som har samisk identitet/bakgrunn.

Offentlige dokumenter viser til etnisitet først og fremst i omtaler av diskriminering og diskrimineringsjuss. Begreper som innvandrere, innvandrerbakgrunn, minoriteter eller minoritetsspråklige blir ellers brukt. Begrepsbruken tar ofte utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås definisjoner og kategoriseringer. Statistisk sentralbyrå opererer med «innvandrere» (født i utlandet av utenlandsfødte foreldre) og «norskfødte med innvandrerforeldre». Det vil i utredningen bli redegjort for hvilke kategoriseringer som ligger til grunn for ulike beskrivelser og undersøkelser.

Tre forskningsmiljøer har på oppdrag fra utvalget gjennomgått hvordan norsk samfunnsforskning har drøftet henholdsvis livsløp, klasse og etnisitet i et likestillingsperspektiv. Utvalget ba også om en gjennomgang av hvordan et nærmere angitt utvalg av sentrale offentlige dokumenter har behandlet livsløp, klasse og etnisitet når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn. Disse gjennomgangene viser at så komplekse analyser som utvalgets mandat legger opp til, i liten grad foreligger per i dag. Det gjelder både for likestillingsforskning, og for politikkutforming på feltet. Utredningsarbeidet bærer slik sett preg av at mandatet er gitt på nybrottsmark.

2.3.2 Utredningens del 3: Likestillingsstatus

Kapittel 6 Demokrati

Utvalget har konsentrert seg om følgende tre demokratiarenaer: Folkevalgte forsamlinger,

medieoffentlighet og organisasjoner. Vi har særlig vært opptatt av den numeriske representativiteten på disse arenaene, det vil si av spørsmål om kjønnsbalanse og diversitet.

Politisk deltakelse og representasjon har historisk vært svært viktige likestillingstemaer, og et kjerneområde for mobilisering for samfunnsmakt. I dag er politisk representasjon ikke på samme måte en selvfølgelig del av den likestillingspolitiske dagsordenen. Likestilling av kvinner og menn i politikk behandles gjerne som et etablert faktum, mens det er noe større oppmerksomhet om politiske deltakelsesmønstre blant medborgere med etnisk minoritetsbakgrunn.

I løpet av 1970- og 80-tallet steg totalandelen kvinner i folkevalgte forsamlinger, på henholdsvis lokalt og nasjonalt nivå, fra om lag ti prosent til mellom 30 og 40 prosent. De to siste tiårene har denne representasjonen stagnert i en tilnærmet 60/40 fordeling i menns favør. Både ungdom, eldre og representanter med etnisk minoritetsbakgrunn er underrepresentert i folkevalgte forsamlinger, og det er en overrepresentasjon av innvalgte med høy utdanning og inntekt over gjennomsnittet.

Mannsdominansen i folkevalgte topposisjoner er markant. Her er gjerne fordelingen 80/20 i menns favør. Det gjelder da både ordførere og komiteledere i Stortinget. Unntakene er en rekke kvinnelige partiledere og ikke minst; regjeringen, som i praksis har vært kjønnskvotert siden 1986. Det er svært få med etnisk minoritetsbakgrunn i politiske topposisjoner.

Det er flere årsaker til skjevt sammensatte folkevalgte forsamlinger. Ulike studier vektlegger forskjeller i motivasjon og ambisjoner, arbeidsbetingelser for folkevalgte, og de utvelgelseskriterier som praktiseres i partiene.

Et flertall blant de politiske partiene har innført regler om kjønnsrepresentasjon for interne partiorganer og/eller valglister til kommune- og stortingsvalg. Ett parti, Sosialistisk Venstreparti, har også regler om minsterepresentasjon av tillitsvalgte med etnisk minoritetsbakgrunn. Det er i norsk kontekst ingen lovbestemmelser som stiller krav om kjønnsbalanse på valglister eller i de folkevalgte forsamlingene, med unntak for Sametinget. Slike regler finnes imidlertid for sammensetningen av statlige og kommunale råd og utvalg, gjennom henholdsvis likestillingsloven og kommuneloven.

Medieoffentligheten er stadig mannsdominert i Norge. Ulike studier viser at tilstedeværelsen i mediene ikke er i kjønnsbalanse, og at medborgere med etnisk minoritetsbakgrunn i liten grad er representert som kilder. Samtidig er det, generelt sett, stor medieinteresse for temaer som knyttes til etniske minoriteter. Skjevhetene i tilstedeværelse, kombinert med forskningsbidrag om vilkårene for deltakelse i medieoffentligheten, gir grunn til å spørre om mulighetene i praksis er likestilte.

Det har siden 1960-tallet eksistert formelle arenaer for samråd mellom myndigheter og organisasjoner som arbeider for kjønnslikestilling. I dag finnes det få slike møteplasser. Individuell representasjon har blitt viktigere enn organisasjonsbasert deltakelse. Når det gjelder etniske minoriteter er det omvendt; her vektlegges organisasjonsbasert deltakelse mer enn individuell representasjon. Organisasjonslandskapet på likestillingsfeltet viser ellers samme tendens i Norge som den vi kjenner internasjonalt: Organiseringen skjer som hovedregel på ett diskriminerings-grunnlag for eksempel antirasistisk organisering eller feministisk organisering. Relativt få organisasjoner har en uttalt flerdimensjonal agenda. Når det gjelder likestillingsstatus i organisasjoner, har viktige breddeorganisasjoner en kjønnsfordeling som ligner folkevalgte forsamlinger. Styrende organer i organisasjons-Norge er, generelt sett, manns- og majoritetsdominerte.

Kapittel 7 Utdanning

Kapittelet drøfter likestillingsstatus for læring og utdanning. Utvalget er særlig opptatt av tre forhold: Ulikheter i læringssituasjonen, frafall og kjønnstypiske utdanningsvalg, og overgang fra skole til jobb.

Den norske barnehage- og skolehverdagen er rammet inn av tydelige målformuleringer om likestilling. Det pedagogiske arbeidet skal aktivt forsøke å motvirke kjønnsstereotypier, og gi alternativer til kjønnstradisjonell lek og læring. Likestillingsloven fastslår at læremidler i skolen skal bygge på likestilling mellom kjønnene; andre målsettinger om likeverdig utdanning understreker at lærebøker og lærerveiledninger må evne å gjenspeile mangfoldet i befolkningen. I rammeplanen for barnehagens innhold og i læreplanene i skolen er det også bestemmelser om likestilling. Barnehage og grunnskole er med andre ord samfunnsmessige fellesarenaer der likestillingsverdier har fått et sterkt politisk gjennomslag.

I praksis kan det likevel være tungt å prioritere det aktive likestillingsarbeidet i den daglige virksomheten, noe flere større evalueringer innenfor barnehage- og skolesektoren tydelig viser. I skolesektoren som sådan er likestilling i realiteten den

lavest prioriterte målsettingen av de som skolens planverk formulerer. Det er opp til hver enkelt institusjon å utvikle det faglige innholdet om likestilling når det utdannes nye lærere og førskolelærere.

En jevnere kjønnsbalanse blant ansatte i barnehage og skole er en uttalt politisk målsetting. Blant de ansatte i barnehage og skole er det i dag sterk kvinnedominans. Kvinner utgjør om lag 90 prosent av ansatte i barnehagene. På barnetrinnet i grunnskolen er 80 prosent av lærerne kvinner, mens kjønnsbalansen blant lærere er noe jevnere på ungdomsskolen og tilnærmet jevn i videregående skole. Når barnehage og grunnskole i stor grad rekrutterer ansatte fra ett kjønn er det rimelig å snakke om en kjønnssegregert sektor.

Elever på videregående skole kan velge mellom to hovedretninger: Studieforberedende eller yrkesfaglig. Flertallet går på et studieforberedende utdanningsprogram og her er fordelingen av gutter og jenter relativt jevn. På yrkesfag velger derimot gutter og jenter ofte ulike utdanningsretninger, og enkelte fag er tilnærmet enkjønnede. Når utdanningsvalgene er så sterkt kjønnsdelte som for eksempel på de store fagutdanningene helse og sosial og teknikk og industriell produksjon, kan det bli svært krevende å være blant de få «utradisjonelle» på faget. Elever som velger et utradisjonelt utdanningsprogram har høyere sannsynlighet for frafall enn de som utgjør majoriteten på faget. Det foreligger relativt lite forskning om ungdoms syn på utdanningsvalg. I spørreundersøkelser svarer de fleste at de velger fritt.

Om lag 30 prosent av de som starter på videregående utdanning, fullfører ikke. For disse er det krevende å komme seg inn i arbeidsmarkedet. Det er særlig karakternivået fra grunnskolen som har betydning for frafall i videregående skole, og gutter har generelt lavere karakter enn jenter. Sannsynligheten for å bli ekskludert fra lønnsarbeid er høyere for de som ikke fullfører skolen, og aller vanskeligst er situasjonen for jenter. Til tross for at det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående, er gutter uten videregående i større grad i jobb eller utdanning noen år senere.

Nye studier av overgang fra utdanning til jobb for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn viser at det kan være vanskelig å skaffe seg innpass på arbeidsmarkedet når man assosieres med en ikkevestlig bakgrunn. Det gjelder både den første jobben, og effektene av å ha vært arbeidsledig for senere muligheter på arbeidsmarkedet. Flere studier konkluderer, på ulikt grunnlag, med at unge med innvandrerbakgrunn er særlig utsatt for diskriminering i overgangen til jobb.

Siden midten av 1980-tallet har det vært jenteflertall innenfor høyere utdanning i Norge. Tendensen er den samme i en rekke land, og jenterevolusjonen innenfor høyere utdanning ses gjerne som et av de viktigste utviklingstrekkene med hensyn til likestilling.

De gamle kjønnsskillene i valg av universitets- og høgskolefag er også under endring. Jenter bidrar mest til det, i den forstand at det er vanligere at jenter velger mannsdominerte fag, som ingeniør, teknologi og realfag, enn at gutter velger kvinnedominerte fag, som sykepleie og førskolelærer. Jenter som har høyt utdannede foreldre studerer i større grad fag som er typisk mannsdominerte, enn jenter der foreldrene har kort utdanning. Høyere utdanning er klasseselektert i den forstand at foreldres utdanningsnivå har stor betydning for tilbøyeligheten til selv å ta høyere utdanning. Effekten er likevel svakere for jenter enn for gutter. Det er særlig norskfødte med foreldre som har innvandret, som i stor grad tar høyere utdanning, til tross for at egne foreldre i gjennomsnitt har lavere utdanningsnivå.

Både offentlige myndigheter og høyere utdanningsinstitusjoner har gjennomført tiltak med sikte på å endre de strengt kjønnstypiske utdanningsvalgene. Det gjelder realfagsatsninger så vel som førskolelærerkampanjer. Enkelte utdanninger med særlig skjev kjønnsfordeling har i dag en ordning med bruk av tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn (kjønnspoeng). Kjønnspoengordningen har først og fremst vært brukt i fag med sterk mannsdominans

Kapittel 8 Kjønnsdelt arbeidsmarked

Kapittelet drøfter horisontal og vertikal segregering i arbeidsmarkedet. Horisontal segregering refererer til mønstre der kvinner og menn arbeider i ulike sektorer, næringer og yrker. Vertikal segregering referer til mønstre der kvinner og menn befinner seg i ulike posisjoner i stillingshierarkiet – og der menn dominerer i lederstillingene.

Det er et generelt mål for offentlig politikk å bidra til høy yrkesdeltakelse. Den norske samfunnsmodellen er kjennetegnet ved kombinasjonen av høye velferdspolitiske ambisjoner og målsettinger om høy yrkesdeltakelse for alle. Den såkalte «arbeidslinja» fremheves som sentral både for finansieringen av velferdsstaten og som barriere mot fattigdom. I tillegg ses et inkluderende arbeidsliv som den kanskje viktigste arenaen for sosial inkludering. Arbeidslinja legges også til grunn for integreringspolitikken, der særlig intro-

duksjonsprogrammet skal bidra til å sikre overgang til arbeid blant nyankomne innvandrere.

Om lag halvparten av de sysselsatte i Norge er kvinner. Kvinner i Norge har den nest høyeste yrkesdeltakelsen i OECD-området, bare Island ligger høyere. Det er likevel variasjoner i sysselsetting etter utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn. Det er vanlig å fremheve at Norge generelt sett har små klasseforskjeller og stor likestilling. Men det er også vanlig å framheve at det norske arbeidsmarkedet er preget av en særlig sterk horisontal segregering. Dette gjelder ikke bare Norge, men også de andre nordiske landene. En større europeisk studie viser samtidig at kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet i Norge har avtatt noe fra slutten av 1990-tallet når man altså sammenligner med utviklingen i ulike EU-land.

Kjønnssegregering er koplet til klasseforskjeller både som spørsmål om yrkesplassering, lønn, og autonomi og autoritet i arbeidsforhold. En tidlig norsk studie om kjønn og klasse i det norske arbeidsmarkedet viste hvordan arbeids- og markedssituasjonen i manns- og kvinnedominerte yrker var svært forskjellig, og mer fordelaktig i mannsyrkene både når det gjelder lønn, karrieremuligheter, autonomi og beslutningsansvar. Lønnsforskjellene som finnes innad i yrker skyldes først og fremst at kvinner og menn innen samme yrker befinner seg i ulike stillinger. Særlig viktig for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er nivået av kjønnssegregering mellom yrker. Menn som befinner seg i kvinnedominerte yrker inngår i den markeds- og arbeidssituasjonen som gjelder i de respektive kvinneyrkene. Kjønnssegregering er altså koblet sammen med prosesser som skaper ulikhet i lønn, status og utviklingsmuligheter i arbeidsmarkedet som sådan.

Samtidig kan det hevdes at arbeidslivets kjønnssegregerte strukturer ikke bare uttrykker, men også bidrar til å vedlikeholde, seiglivede kulturelle forestillinger om hva som er «kvinnelig» og «mannlig». Arbeidslivet er en viktig sosial arena, hvor kjønn skapes som sosial kategori, og hvor forventninger til hva kvinner og menn skal være og hva slags oppgaver de skal utføre, daglig utspilles, i små og store kontekster. For å si det enkelt: Segregering kan reprodusere seg selv.

En ny norsk studie av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet viser at hovedbildet med hensyn til horisontal segregering er liten endring over de siste tjue årene. Hovedmønsteret varierer noe alt etter om det er sektorer, næringer eller yrker som sammenlignes. For sektor viser undersøkelsen en forsterket segregering. Over tid har offentlig sektor blitt enda mer kvinnedominert. Med utgangspunkt i yrke er utviklingsmønsteret mer sammensatt. Det er tendenser til noe mindre kvinnedominans i enkelte store kvinnedominerte yrker, spesielt innen omsorg. Til tross for dette er kvinneandelen i omsorgsyrkene fortsatt om lag 90 prosent. En del store mannsyrker i privat sektor er i løpet av perioden blitt enda mer mannsdominert. Dette gjelder for eksempel håndverkere hvor andelen menn nå utgjør 95 prosent.

Studien viser også en tendens til mindre vertikal segregering. Flere kvinner har ervervet posisjoner med innflytelse og beslutningsmakt innenfor det norske arbeidslivet de siste tjue årene. Kvinneandelen er i dag om lag en tredjedel i gruppen profesjonelle og toppledere. Det er blitt noen flere kvinner som er ledere både blant funksjonærer og arbeidere. Andelen kvinner blant selvstendige med små bedrifter er noe redusert.

Det er små forskjeller i kjønnssegregering mellom yngre og eldre generasjoner på arbeidsmarkedet. For kjønnssegregering i lys av klasse er en konklusjon at segregeringsmønstre avtegnes på tvers av klasseposisjon. Andelen ledere blant menn med innvandrerbakgrunn fra ikkevestlige land er mye lavere enn blant menn i majoritetsbefolkningen og/eller menn med innvandrerbakgrunn fra vestlige land.

I 2001 gjennomførte Makt- og demokratiutredningen en omfattende lederundersøkelse i Norge, den såkalte «eliteundersøkelsen». Undersøkelsen definerer det som anses å være særskilte, sentrale, samfunnsmessige makt- og beslutningsfelt. Eliteundersøkelsen dokumenterte en overveldende mannsdominans i den norske eliten. Ti ulike samfunnssektorer var plukket ut. Topp-posisjoner i forsvar og justissektor, forvaltning og forskning, kirke- og kulturfelt, organisasjonsliv og medier, samt næringsliv og partipolitikk inngikk i undersøkelsen. Gjennomsnittlig mannsdominans, det vil si for eliteutvalget som sådan, var 83 prosent. Likestillingsutvalget har kartlagt kjønnsfordelingen i de samme posisjonene som eliteundersøkelsen definerte. Oppdateringen viser en gjennomsnittlig mannsdominans på 75 prosent i den norske eliten anno 2011. Per i dag er altså tre av fire toppledere menn.

Norske topposisjoner har vært sterkt klasseselekterte, i den forstand at det er en klar sammenheng mellom en privilegert sosial familiebakgrunn og rekruttering til disse lederposisjonene. Slik eliteutvalget er definert og avgrenset, omfatter det posisjoner som stort sett krever bestemte former for høyere utdanning. Norske topposisjoner er, i en samlebetraktning, ikke preget av

mangfold, eller diversitet. Ikke noen sektor har en overvekt av kvinner. Bare to av de i alt ti sektorene som inngår i oppdateringen, befinner seg innenfor et balansemål på 40/60, og da bare med liten margin.

I offentlig debatt og forskning om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet trekkes ofte kjønnstradisjonalisme i unges utdanningsvalg fram som en viktig hindring for kjønnsintegrasjon mellom sektorer og yrker i arbeidslivet. Men analyser av yrkesvalg og mobilitet mellom henholdsvis privat og offentlig sektor tydeliggjør også betydningen av lønnsstrukturer i markedet og omsorgsansvar i familien. Utvalget har ikke klart å identifisere en virkemiddelbruk av noe omfang som er direkte rettet mot horisontal segregeringsproblematikk. Et av de vanskeligste spørsmålene er åpenbart knyttet til lønnsstrukturen i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og til individuelle livslønnsbetraktninger. Dilemmaet lar seg enkelt oppsummere: For menn vil det ikke lønne seg å søke seg mot mer kvinnedominerte yrker. For kvinner vil det lønne seg å søke seg mot mannsdominerte yrker.

Likestillingspolitikk har de siste årene vært rettet mot tiltak som kan bidra til å redusere den vertikale segregeringen i arbeidsmarkedet. I Norge har det vært så godt som tverrpolitisk oppslutning på Stortinget om kvotering til bedriftsstyrer, fordi en slik regulering – etter lovgivers oppfatning – er et effektivt tiltak for å fremme likestilling, som også vil gi bedre lønnsomhet i næringslivet. Det er også bred tilslutning til den likestillingspolitikken som særlig tar sikte på utjevne makt- og deltakelsesforskjeller i høyere utdanning og forskning. Det samme gjelder politikken for rekruttering til ledelse. Det har med andre ord vært liten uenighet i norsk politikk om at systematisk skjev tilgang til makt- og innflytelsesrike posisjoner bør kompenseres gjennom politiske initiativ. Enkelt oppsummert har likestillingspolitikken fram til i dag interessert seg mer for kjønnsbalansen i maktposisjoner enn for kjønnsbalansen i arbeidsmarkedet som sådan.

Kapittel 9 Arbeidstid og arbeidsmiljø

Kapittelet drøfter ulike former for arbeidstidstilpasninger knyttet til deltid, sammenhengen mellom arbeidsdeling i hjemmet og deltidsarbeid, samt arbeidsmiljøbelastninger.

Deltid er ikke bare et resultat av en tidsbalansering av familielivets og arbeidslivets krav, men også et resultat av arbeidslivets organisering. Arbeidstid kan ikke bare betraktes som et uttrykk for individuelle tilpasninger og avveininger i bestemte situasjoner og ulike livsfaser. Arbeidstid har strukturelle forutsetninger og følger institusjonelle spor.

Deltid er en kjønnet arbeidstidskategori. Arbeidskraftundersøkelsen viser at over 40 prosent av sysselsatte kvinner jobber deltid, mens det samme er tilfellet for om lag 10 prosent av sysselsatte menn. I pleie- og omsorgsyrkene i kommunesektoren arbeider om lag 70 prosent av kvinnene deltid. Blant kvinner med bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin Amerika arbeider over halvparten deltid, totalt sett, og blant menn med tilsvarende bakgrunn er andelen på deltid over 30 prosent. Deltidsarbeid har en klassekarakter, i den forstand at kvinner med lang utdanning jobber deltid i mindre grad enn kvinner med kort utdanning. Utdanning slår ut i forskjeller i deltidsarbeid også blant menn, men blant menn er forskjell i arbeidstid mellom arbeidstakere med lang og kort utdanning ikke så stor.

Blant menn er dessuten deltid gjerne en arbeidsmarkedstilknytning av kort varighet. Kvinner arbeider både mer deltid og over lengre tidsperioder. Utdanning betyr mye, også for om kvinner fortsetter på deltid etter en periode med slik arbeidstidstilpasning.

Deltidsarbeid er av ulik art. Ett skille trekkes gjerne mellom undersysselsetting og uttrykt ufrivillig deltid, som viser til hvorvidt man aktivt søker lengre arbeidstid eller ikke. Et annet skille trekkes etter antall arbeidstimer, som henholdsvis kort og lang deltid. Innenfor alle disse kategoriene er kvinner, og da særlig kvinner med kort utdanning, samt menn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, overrepresentert. Det ser ut til at det er «lommer» i arbeidslivet hvor det er flere former for arbeidstidsmarginalisering. Midlertidig ansatte er mer enn tre ganger så ofte undersysselsatt som fast ansatte. De midlertidig ansatte har også dobbelt så ofte kort deltid som de fast ansatte. Innenfor begge former for marginalisering er kvinner i flertall. Videre er tidligere arbeidsledighet forbundet med mer enn doblet sannsynlighet for å være undersysselsatt, gitt andre kjennetegn. Et tredje skille kan trekkes mellom deltid av kort og lang varighet. Langvarig deltid anses ikke som en form for marginalisering, men kan ha betydelige konsekvenser for evnen til å forsørge seg og for fremtidig pensjon. Også her er kvinner med lav utdanning overrepresentert.

Utbredelsen av deltidsarbeid er betydelig i Norge sammenlignet med flertallet av europeiske

land, noe som delvis henger sammen med en høy sysselsettingsgrad blant norske kvinner. Men høy sysselsetting forklarer ikke alt, og det finnes land med høy andel kvinner sysselsatt som har langt mindre deltidsandel. Det gjelder for eksempel naboland som Finland. Gjennom det siste tiåret har flere offentlige utredninger drøftet ulike sider ved deltidsproblematikken. Fortrinnsrett til utvidet stilling er i dag hjemlet i arbeidsmiljøloven. Rammen for arbeidstidsreguleringer er ellers et tydelig konflikttema mellom partene i arbeidslivet.

En hovedtilnærming til arbeidstidsproblematikk har vært at kvinners deltidsarbeid må forstås som en tilpasning mellom tid til familie og omsorg og tid til lønnsarbeid. Denne tilpasningen ses gjerne som særlig aktuell i småbarnsfasen. Andelen kvinner med barn som arbeider avtalt deltid er likevel redusert over et lengre tidsrom. I 2012 er det 36 prosent blant mødre med barn 0-16 år som oppgir at de arbeider deltid. Dette er en lavere andel enn blant kvinner generelt. Mange kvinner arbeider deltid utover småbarnsfasen. Deltidsarbeid i en fase av livet ser ut til å legge føringer på deltid av lengre varighet, spesielt blant de med lav utdanning.

Arbeidsbelastning, muligheter for kontroll med arbeidsoppgaver og fleksibilitet – både på arbeidstakers og arbeidsgivers premisser – varierer med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det samme gjør arbeidstidsorganisering. Arbeidstidsorganiseringen er ulik i kvinne- og mannsdominerte yrker, i mange store kvinnedominerte yrker har det utviklet seg sterke føringer for deltidsarbeid. I tillegg er kvinnedominerte yrker i større grad enn mannsdominerte yrker preget av mangel på kontroll med arbeidsoppgaver. Mangel på kontroll og mangel på fleksibilitet antas også å legge rammer for tilpasninger til deltidsarbeid. Arbeidstakere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn er mer utsatt for dårlig arbeidsmiljø enn befolkningsgjennomsnittet.

Slik det er kjønnede forskjeller i arbeidsmiljøbelastninger, er det også kjønnede forskjeller i sykefravær. Det har gjennom mer enn ti år eksistert et trepartssamarbeid om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Målene for samarbeidet er knyttet til reduksjon av sykefraværet, økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, og økt reell pensjonsalder. IA-avtalen blir periodisk evaluert. Evaluering viser at trepartssamarbeidet for et inkluderende arbeidsliv har manglet et tydelig og gjennomgående kjønns- og likestillingsperspektiv.

Kapittel 10 Økonomiske forskjeller

I dette kapittelet konsentreres oppmerksomheten om noen hovedtrekk ved kjønnsforskjeller i inntekt og lønn, herunder lavinntekt, som er et mål for særlig liten inntekt.

Et viktig tema i likestillingspolitikken er hvordan deltakelse i yrkeslivet, mottak av offentlige overføringer og omsorg/hjemmearbeid skaper ulike former for avhengighet, og ulike vilkår for personlig autonomi. Kjønnsforskjeller i lønn og inntekt kan i stor grad føres tilbake til forhold som er behandlet i de tre kapitlene: Utdanning og kjønnsdelte utdanningsvalg, det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og forskjeller i arbeidstid.

Mens lønn omfatter godtgjørelser fra arbeidsgiver for utført arbeid, består inntekt av yrkesinntekt (lønnsinntekt og næringsinntekt), kapitalinntekt og ulike typer offentlige overføringer. Både kvinner og menn har opplevd en jevn lønnsøkning siden slutten av 1990-tallet, men lønnsgapet – mellom kvinners lønn og menns lønn- har vært relativt stabilt. Målt som gjennomsnittlig månedslønn tjener kvinner 85 kroner for hver 100-lapp menn tjener. Lønnsforskjellene er økende med alder, før de stabiliserer seg. Dette er ikke uttrykk for at lønnsforskjellene er i ferd med å utfases i takt med nye generasjoner, selv om de over tid er blitt redusert. Det er snarere et uttrykk for såkalt karriereeffekt – det vil si at timelønnen stiger raskere med alder for menn enn for kvinner. Forskjellen i lønnsvekst er størst i alderen 25-40 år, det vil si i en periode som for mange preges av viktige jobbvalg og store familieforpliktelser.

Lønnsforskjeller i det norske arbeidsmarkedet ble utredet av Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6). Den konstaterte at forskjellen mellom kvinners og menns lønn først og fremst kan forklares gjennom det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Kvinnedominerte yrker og stillinger tenderer til å være lavere lønnet enn mannsdominerte yrker og stillinger. Kvinner som får barn har lange fraværsperioder i forbindelse med foreldrepermisjoner, de velger ofte å jobbe i mer «barnevennlige» stillinger med relativt lavt lønnsnivå, og tilpasser hjemmearbeid til lønnsarbeid gjennom deltid. Lønnsgapet mellom kvinner og menn blir igjen mindre etter at kvinner med barn er ferdige med det kommisjonen kaller foreldrefasen.

Forskjeller i lønn følges av forskjeller i inntekt. Kvinners inntekt er i dag 66 prosent av menns. Kapitalinntekt er skjevere fordelt enn

lønnsinntekt. Kvinners kapitalinntekter målt som andel av menns har de siste årene ligget rundt 30 prosent.

Innvandrerbakgrunn påvirker også lønn og inntekt. Det er imidlertid forskjeller knyttet til landbakgrunn, til alder og, ikke minst, til kjønn. Kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har lavt inntektsnivå, både sett i forhold til kvinner med vestlig bakgrunn og i forhold til menn med samme landsbakgrunn som dem selv. Forskjeller i inntektsnivå mellom kvinner med og uten innvandrerbakgrunn skyldes både forskjeller i sysselsettingsnivå og utdanningsnivå. Når man undersøker forskjeller blant de med og uten innvandrerbakgrunn som har tatt høyere utdanning i Norge, finner man de største inntektsforskjellene når ikke-europeiske menn med innvandrerbakgrunn sammenlignes med menn med majoritetsbakgrunn. Det er betydelige forskjeller mellom de to gruppene gjennom hele karriereløpet, og forskjellene øker over tid. Når det gjelder kvinner med høy utdanning, er inntektsforskjellene mellom de med og uten innvandrerbakgrunn, gjennomgående små.

Mål for lavinntekt viser forskjeller både på husholdsnivå og på individnivå. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) viste at, som del av husholdninger, har 11 prosent av kvinnene og 9 prosent av mennene vedvarende lavinntekt. Dette skyldes en stor andel kvinnelige minstepensjonister, men også situasjonen blant enslige forsørgere. Blant personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn er det en stor andel, målt på husholdsnivå, som har lavinntekt. Dette gjelder nær 40 prosent av de med kort botid (3-9 år) og 24 prosent av de med botid mer enn 10 år. Kort utdanning øker risikoen for lavinntekt på husholdsnivå.

Utvalget har fått foretatt beregninger av lavinntekt på individnivå for befolkningen i yrkesaktiv alder, med unntak av de som er under utdanning, mottar uføretrygd eller har annen langvarig offentlig støtte. Disse beregningene er ment å vise mulighetsrommet for økonomisk uavhengighet og selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid. Utdanningsnivå har stor betydning for om man har individuell lavinntekt, særlig blant kvinner. Mens 28 prosent av kvinnene med grunnskole som høyeste utdanning har lavinntekt, gjelder det samme for kun 8 prosent av kvinnene med høyere utdanning. Kvinner og menn med høyere utdanning har i like liten grad lavinntekt. Lavinntekt innebærer en sårbar økonomisk situasjon. En høy andel av kvinner med kort utdanning befinner seg altså i en slik situasjon.

Kapittel 11 Regionale variasjoner

Drøftingen i dette avsnittet er basert på Statistisk sentralbyrås årlige oversikt over ulike indikatorer for likestilling i kommunene. Utvalgets mandat har en flerdimensjonal tilnærming til likestilling. Indikatorene fra SSB er imidlertid konsentrert om mål for ulikhet i kjønnslikestilling uten vekt på flerdimensjonale sammenhenger.

Indikatorene viser at utfordringene gjennomgående er de samme i hele landet. Den regionale analysen viser imidlertid at det er geografiske variasjoner. Næringsstrukturen har betydning for likestilling. Hovedtendensen er at kommuner der majoriteten av innbyggere jobber med tjenesteyting i større grad skårer høyt på likestillingmålene enn andre kommunetyper, dette gjelder i alle regioner. Tendensen er imidlertid noe høyere for tjenesteytingskommuner med sentral beliggenhet enn mindre sentralt beliggende kommuner med slik næringsstruktur. Regioner med et høyt antall tjenesteytingskommuner skårer derfor høyere på likestillingsmålene enn regioner som har få kommuner av denne typen. Industri- og primærnæringskommuner skårer generelt lavt på mange av likestillingsindikatorene. Hvilke næringsgrunnlag kommuner er preget av, har både sammenheng med historiske utviklingstrekk og geografiske betingelser.

Et eksempel på en region med stor andel industri- og primærnæringskommuner er Vestlandet. Av regionenes 95 kommuner er 67 kommuner preget av primærnæring, industri eller en blanding av disse. På Vestlandet er kun fem kommuner preget av tjenesteyting og kun én av disse har sentral beliggenhet. Da kunne man anta at Vestlandet er en region med lavere skår på likestillingsindikatorer enn regioner mer preget av tjenesteyting. Til tross for dette ligger Vestlandet, sammenlignet de de øvrige regionene, omtrent på midten når det gjelder skår på likestillingsindikatorene.

Agder og Rogaland er en annen region som preges av industri. De skårer lavt på flere indikatorer. Regionen kjennetegnes av at det er en særlig høy andel kvinner som jobber deltid. Dette har innvirkning på kvinners gjennomsnittsinntekt. Agder og Rogaland er regionen med størst forskjell i kvinners og menns inntekt.

Oslo og Akershus er den regionen som skårer høyt på flest indikatorer. Regionen skiller seg ut ved høyt utdanningsnivå blant både menn og kvinner, og en relativt liten andel kvinner jobber deltid sammenlignet med andre steder i landet. Oslo og Akershus er regionen med mest homogen

næringsstruktur. Alle kommuner her er kjennetegnet av tjenesteyting. Noen få kommuner i regionen har en blandet næringsstruktur av industri og tjenesteyting.

Sørøstlandet (Østfold, Vestfold, Telemark) kjennetegnes av mange industrikommuner, likevel er det ikke her vi finner de største forskjellene mellom kvinner og menn. Kvinner har lavere utdanningsnivå enn i de fleste andre regioner, og nærmer seg menns relativt sett lave utdanningsnivå. Dette gjør at kjønnsbalansen er jevnere enn i andre regioner, bortsett fra i Oslo og Akershus. Men i motsetning til i Oslo og Akershus har både kvinner og menn på Sørøstlandet et relativt lavt utdanningsnivå.

Hedmark og Oppland ligger midt på treet når det gjelder kjønnsbalanse på mange av indikatorene. Næringsstrukturen i regionen kjennetegnes av mye landbruk. Regionen skiller seg ut med å ha det laveste utdanningsnivået både blant kvinner og menn. Inntektsnivået er også særlig lavt, både blant kvinner og menn.

Trøndelag er en region hvor gjennomsnittstall skjuler til dels store forskjeller mellom de to fylkene, og forskjeller mellom storby og mindre kommuner. For eksempel er menn i Sør-Trøndelag blant de som oftest tar ut fedrekvote, mens menn i Nord-Trøndelag er de som tar ut fedrekvote i minst grad. Det er særlig Trondheim som på mange av indikatorene trekker gjennomsnittet opp for hele regionen. Andel barn i barnehage er høyest i Trøndelag, og dette gjelder begge fylker.

Nord-Norge har høy grad av kjønnsbalanse på mange av indikatorene sammenlignet med de andre regionene. Det er for eksempel mindre forskjell i menns og kvinners inntektsnivå her enn i regioner lenger sør. Dette skyldes imidlertid ikke at kvinner har et særlig høyt inntektsnivå, det skyldes at menn i nord har lavere inntekt enn menn i landet for øvrig, mens kvinner i nord er på snittet blant kvinner. Kvinner i Nord-Norge arbeider sjeldnere deltid enn kvinner i andre regioner, da bortsett fra i Oslo og Akershus, hvor deltidsandelen er særlig lav.

Kapittel 12 Omsorg

Kapittelet drøfter omsorg i ulike livsfaser og livssituasjoner, og da særlig foreldrepengeordningen knyttet til fødsel og adopsjon, situasjonen for de som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, og effekter av overgangsstønaden. Kontantstøtten blir ikke diskutert. En rekke offentlige utvalg har gjennom de siste årene vurdert denne stønaden, og foreslått en utfasing.

Alle de nordiske landene har utviklet en infrastruktur for offentlig omsorg og bruker betydelige ressurser på foreldrepermisjonsordninger, barnetrygd og barnehager, og på omsorgsordninger for syke og gamle. Den sterke investeringen i offentlige velferds- og omsorgsordninger kan ses som ledd i politikken for å øke sysselsettingen, særlig blant kvinner. I tillegg til gode velferdsordninger vektlegger familie- og omsorgpolitikken også behovet for fleksible ordninger i arbeidslivet som muliggjør at foreldre kan kombinere lønnsarbeid og omsorg. Både arbeidsmiljøloven, folketrygdloven og likestillingsloven inneholder bestemmelser som skal sikre arbeidstakere rett til å tilpasse arbeid, familieliv og omsorgsarbeid.

De valg som foretas i familien skjer ikke uavhengig av familiens økonomiske og materielle ressurser og de mulighetsstrukturer familiemedlemmer står overfor. Valg når det gjelder antall barn, barneomsorg, forbruk og lønnsarbeid kan heller ikke forstås løsrevet fra maktrelasjoner i familien. Både trekk ved det kjønnsdelte arbeidsmarked og den relativt høye andelen kvinner som arbeider deltid, er forhold som kan forsterke den kjønnede delingen av omsorgsarbeid i familien.

Menn deltar mer i det ulønnede omsorgsarbeidet enn før. Likevel er det fortsatt slik at kvinner tar et større omsorgsansvar, særlig når det gjelder oppgaver som kan være vanskelig å forene med full yrkesaktivitet. Hvordan omsorg fordeles i familien varierer også etter sosial bakgrunn. Mer likedelt omsorg finner man særlig i familier med høy utdanning og yrkesaktivitet. Dette gjelder både for personer med majoritetsbakgrunn og minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid store forskjeller etter landbakgrunn i holdninger og praksis når det gjelder omsorg for barn og eldre.

Staten bruker betydelige midler over statsbudsjettet til foreldrepenger, om lag 16 milliarder kroner i budsjettet for 2012. Foreldrepengeordningen bidrar til at kvinner sikres tilknytning til arbeidslivet. Men fortsatt er det mødrene som tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen. Fedrekvoten har bidratt til å gi fedre en mer reell mulighet til å få del i det gode det er å delta i omsorgen for barn. Kvoten styrker også fedres posisjon i arbeidstaker- arbeidsgiverforholdet.

Stortinget har nylig vedtatt et lovforslag om innføring av en mødrekvote like stor som fedrekvoten. Bestemmelsen innebærer at mor og far får øremerket 12 uker hver, og at resten av permisjonstiden kan deles fritt mellom foreldrene.

Helt siden fedrekvoten først ble innført, da på fire uker, har fedre i stor grad tatt ut sin tilmålte kvote. Uttak av fedrekvote varierer likevel med alder, utdanningsnivå, inntekt og om fedre arbeider i privat eller offentlig sektor. En stor andel fedre, om lag 35 prosent, tar ikke ut foreldrepenger. Fedre har i dag ikke selvstendig rett til uttak av foreldrepenger. Fars rettigheter er avhengig av mors tilknytning til arbeidslivet. Dette innebærer blant annet at en del fedre med opptjente rettigheter, som er motiverte for å ta ut foreldrepenger, ikke har mulighet for det. Det er også grunn til å anta at gjeldende regelverk rammer særlig mange fedre med etnisk minoritetsbakgrunn som, når mor mangler tilknytning til arbeid eller utdanning, ikke har mulighet til å ta ut lønnet permisjon. Dagens regelverk for foreldrepenger er dessuten komplisert, tungt å administrere, og tilsvarende vanskelig å sette seg inn i for foreldre.

Å balansere mellom arbeid og omsorgforpliktelser kan være en ekstra utfordring for enslige forsørgere. Om lag 80 prosent av enslige forsørgere er kvinner. Det er et viktig aspekt ved dagens velferdsordninger hvordan denne gruppen ivaretas i offentlig politikkutvikling. Forskning viser at eneforsørgerfamilier er fattigere enn toforsørgerfamilier i de fleste nasjonale kontekster. Forskere omtaler dette fenomenet som en kjønnet fattigdomsrisiko, ettersom kvinner har høyere sannsynlighet for å være eneforsørger enn menn.

Engangsstønaden er beregnet for kvinner uten rett til foreldrepenger. Mens foreldrepengeordningen har vært gjenstand for stor politisk oppmerksomhet over flere tiår, har det ikke vært samme politiske oppmerksomhet om engangsstønaden. Nivået på dagens engangsstønad for kvinner uten rett til foreldrepenger er svært lavt sammenlignet med det beløp foreldre med opptjente rettigheter kan motta. Disproporsjonaliteten bidrar til å forsterke sosiale skjevheter mellom familier etter mors tilknytning til arbeidsmarkedet. Unge enslige forsørgere og kvinner med minoritetsbakgrunn med svak tilknytning til arbeidslivet er særlig dårlig stilt.

Når den norske velferdsstaten omtales som kvinnevennlig, skyldes dette blant annet at Norge har hatt velferdsordninger som sikrer enslige kvinner med omsorg for små barn økonomisk støtte dersom de ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid. Det er i alt fire ulike stønadsordninger til enslige forsørgere. Overgangsstønaden er den viktigste. Overgangsstønaden er en stønad for enslige forsørgere som er helt eller delvis utenfor arbeidslivet og som har barn under åtte år. 95 prosent av mottakere av overgangsstønad er kvinner. Ordningen ble omlagt i 1998, da perioden en kunne motta stønad ble redusert fra 10 år til tre år som hovedregel. Målet med 1998-reformen var både å bedre økonomien for enslige forsørgere, og øke overgangen fra stønad til utdanning eller arbeid. Forskning på effekter av omleggingen i 1998, viser at reformen styrket mange enslige forsørgeres tilknytning til arbeidslivet. Innstramningene medførte imidlertid også at de grupper som ikke klarte å møte de nye jobbkravene fikk en vanskeligere livssituasjon. Nye innstramninger fra og med 2012 innebærer at enslige forsørgere skal ut i yrkesrettet aktivitet når barnet fyller ett år.

Behovet for denne omleggingen synes svakt dokumentert. De fleste mottakerne av overgangsstønad er unge alenemødre uten utdanning, eller skilte kvinner som trenger økonomisk støtte etter samlivsbrudd. For mange av disse vil innskjerpingen ha relativt liten betydning, ettersom de allerede er i yrkesrettet aktivitet. Men de nye aktivitetskravene kan medføre en forverring av livssituasjonen for gruppen av enslige forsørgere som er i en særlig vanskelig livssituasjon.

Kapittel 13 Oppslutning om likestilling

Kapittelet gjennomgår enkelte undersøkelser av holdninger til likestilling i Norge, og utvikling over tid.

Flere undersøkelser konkluderer med at ung alder, høy utdanning og sentralt bosted øker sannsynligheten for å være positiv til likestilling. Samtidig har det gjennom de siste 25 årene vært en sterk økning i andelen blant både kvinner og menn som gir uttrykk for at de foretrekker en likestilt familiemodell. Med likestilt familiemodell menes her en modell der både yrkesarbeid og hus- og omsorgsarbeid deles likt. Over to tredjedeler av et befolkningsutvalg ser i dag dette som den foretrukne familiemodellen. Den tradisjonelle, komplementære, familiemodellen har knapt noen tilhengere i 2009. Analysene viser at oppslutning om den likestilte familiemodellen er (enda) høyere blant kvinner enn blant menn. Flere menn enn kvinner foretrekker en familiemodell der kvinnen har en mindre krevende jobb, og hovedansvar for hus og barn, en såkalt «likestilling light» modell.

Rapporten *Likestilling hjemme,* utarbeidet for utvalget, viser at kvinner er klart mer «likestillingsvennlige» enn menn i alle aldersgrupper, men også at forskjellene er størst i de yngste

aldersgruppene. I rapporten blir holdning til likestilling målt blant annet ved en holdningsindeks basert på fem spørsmål som uttrykker tradisjonelle oppfatninger om kvinner og menns arbeid hjemme og ute. Fordi påstandene har et kjønnstradisjonelt innhold måles holdning til likestilling med hvor uenig (på en skala fra 1-5) man er i påstandene.

De mest likestilte holdningene er mest utbredt. De mest tradisjonelle, som ikke er uenig i noen av de fem tradisjonelt formulerte likestillingspåstandene, utgjør kun 10 prosent av utvalget. Tre fjerdedeler av de med svært tradisjonelle holdninger er menn, mens kvinner utgjør to tredjedeler av gruppen med likestilte holdninger. Alder har en kurvelineær sammenheng med likestillingsholdning, der de yngste (18-29 år), særlig unge menn, er mindre likestillingsvennlige enn tretti- og førtiåringene, mens de i femtiårene i sin tur er på nivå med den yngste aldersgruppen. Høyt utdanningsnivå og urbanisert bosted gir en mer positiv holdning til likestilling. Det å ha lavt utdanningsnivå og det å bo et spredtbygd sted har mer negativ effekt for menns holdning enn for kvinners.

Undersøkelser viser at det er høy oppslutning om likestilling blant innvandrere og norskfødte med innvandrede foreldre, men at man i større grad enn resten av befolkningen mener at menn og kvinner bør ha hovedansvaret for ulike typer oppgaver, som henholdsvis forsørgeransvar og renhold hjemme. Kvinner er mer positive til likestilling enn menn. Forskjellene i holdninger avtegnes som større mellom landgrupper enn mellom menn og kvinner i samme landgruppe.

Kapittel 14 Trakassering og vold

Gjennomgangen i kapittelet er konsentrert om seksuell trakassering, voldtekt, vold i nære relasjoner, samt vold og migrasjon.

Det er store forskjeller i utsatthet for seksualisert vold. Kvinner er mest utsatt, og unge kvinner er i en særlig sårbar situasjon. Unge kvinner er særlig utsatt for seksuell trakassering. Kartlegginger av dette problemets utbredelse viser at unge kvinner i arbeidslivet, og da særlig servicepersonell i hotell og restaurant og pleie- og omsorgsarbeidere, opplever dette langt oftere enn andre. Blant de yngste kvinnene (17-24 år) er det en av ti som opplever seksuell trakassering en gang i måneden eller mer. Det finnes ikke tilsvarende nasjonale omfangsundersøkelser foretatt i skolen, men regionale undersøkelser fra Oslo og Sør-Trøndelag indikerer at problemet er utbredt også her. Seksuell trakassering er forbudt. Likestillingsloven angir både et eksplisitt forbud mot seksuell trakassering og en vernebestemmelse som pålegger ledelsen på arbeidsplasser, i utdanningsinstitusjoner og i organisasjoner å drive forebyggende arbeid.

Seksuelle krenkelser rammer særlig unge mennesker i en sårbar livsfase. Voldtekt er en alvorlig straffbar handling, som representerer en grov krenkelse av retten til kroppslig integritet. Unge kvinner er ikke først og fremst utsatt for overfallsvoldtekter. Hendelsesforløpet er, for de fleste anmeldte sakene i 2011, knyttet til fest/uteliv, og overgrepene skjer i relasjon til dette (34,5 prosent). Voldtekter der gjerningspersonen er ukjent for den utsatte og overgrepet finner sted på offentlig sted, utgjorde 19,1 prosent av det totale antallet anmeldte voldtekter i 2011.

Etter straffeloven defineres voldtekt som å skaffe seg seksuell omgang ved vold eller ved truende atferd, eller å ha seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen. Det foreligger ofte få bevis i slike saker. Svært få saker ender med fellende dom.

En svensk undersøkelse viser at det blant ungdom er uklare distinksjoner mellom hva som betraktes som voldtekt og frivillig seksuell omgang. Ungdommene mener i prinsippet at sex uten samtykke er å regne som voldtekt. Likevel er det, når det kommer til stykket, få konkrete situasjoner de definerer som voldtekt. Forebyggende arbeid som fokuserer grensesetting, respekt for egne og andres grenser, er derfor viktig både når det gjelder seksuell trakassering og voldtekt.

Ved en voldtekt opplever mange at både liv, helse og personlig integritet er alvorlig truet. Et helhetlig og likeverdig lavterskeltilbud til personer utsatt for seksuelle overgrep kan bidra til å begrense skadevirkninger etter overgrep. Et likeverdig og helhetlig tilbud er også avgjørende for rettsmedisinsk sporsikring, noe som har stor betydning for etterforskning og saksutfall i overgrepssaker. Overgrepsmottak skal være inngangsporten til hjelp, ved at det fungerer som en koordinerende enhet som samarbeider med og/eller henviser til andre deler av helsetjenesten. Voldtektsutvalget fremhevet i sin utredning (NOU 2008: 4 *Fra ord til handling*) at et velfungerende overgrepsmottak kan være helt avgjørende for oppklaringen av en voldtektssak. I dag finnes overgrepsmottak i alle landets fylker. De er dels kommunale helse- og omsorgstjenester, dels spesialisthelsetjenester under de regionale helseforetakenes ansvar, og dels tjenester knyttet til politiarbeid. Overgrepsmottak er ikke et lovfestet tilbud.

Vold i nære relasjoner omfatter alle former for vold som utøves av en person som offeret har en nær relasjon til, for eksempel foreldres eller søskens vold mot barn og unge, ektefelle eller samboers vold mot partner eller drap begått av et familiemedlem. Vold i storfamilier kan være både tvangsgifte og vold som ledd i autoritær oppdragelse. Barn som vokser opp i familier der foreldrene har rusproblemer, psykiske eller økonomiske problemer er særlig utsatte for vold, vitneerfaringer og seksuelle overgrep. Ungdom som har foreldre med innvandrerbakgrunn (både ikkevestlig og vestlig) er mer utsatt for vold og vitneerfaringer enn andre ungdommer.

En landsomfattende undersøkelse fra 2005 viser at bruk av fysisk vold og makt i parforhold er utbredt. Mer enn 25 prosent av kvinnene og over 20 prosent av mennene i undersøkelsen har en eller annen gang i løpet av livet opplevd at en partner utsatte dem for fysisk maktbruk eller trusler om vold. Om lag ni prosent av kvinnene hadde vært utsatt for grov vold, det vil si vold som har stor risiko for å forårsake alvorlig fysisk skade, av sin nåværende eller tidligere kjæreste, en eller annen gang i løpet av livet. Knapt to prosent av mennene hadde vært utsatt for slik grov vold.

Krisesentre, som fra slutten av 1970-tallet ble opprettet av frivillige som et tilbud for å skjerme kvinner og barn fra vold, har de siste tiårene vært drevet både av stiftelser og av kommuner. Med krisesenterloven, som trådte i kraft 1. januar 2010, fikk kommunene en lovfestet plikt til å sørge for et krisesentertilbud ikke bare for kvinner og barn, men også for menn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Foreliggende statistikk viser at 96 prosent av beboerne på krisesentrene hadde vært utsatt for en mannlig overgriper. 93 prosent hadde opplevd gjentatt mishandling/overgrep.

Krisesentre er et akuttilbud. Krisesenterstatistikken viser at kvinner med innvandrerbakgrunn bor lengre på krisesentre enn andre kvinner. Noen ofre for menneskehandel har bodd over ett år på krisesenter. Den nye krisesenterloven skal evalueres 2012 – 2014, evalueringen skal inneholde en kartlegging og vurdering av hvilke endringer loven har medført, blant annet når det gjelder organisering og innhold i tilbudene, ressursbruk og tilrettelegging for ulike brukergrupper.

Økt migrasjon har de siste tiårene gitt nye utfordringer knyttet til kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner. Dette er utfordringer som har ført til særskilte innsatser i form av lovgivning, hjelpetilbud og straffeforfølgning. Vi er her på politikkområder som ofte er omdiskuterte. En grunn er at slik politikk befinner seg i skjæringspunktet mellom innvandringsregulering og individuelle rettigheter til vern mot kjønnsbasert vold. Diskusjoner på dette området omfatter for eksempel utlendingslovens regler om familiegjenforening ved ekteskap og det tilbudet ofre for menneskehandel gis i norsk kontekst.

Kapittel 15 Rettslig trygghet

I kapittelet behandles fire forhold: Gjennomføringen av diskrimineringsvernet, tilgangen til likeverdige offentlige tjenester, rettighetsinformasjon og fri rettshjelp.

Ulike aspekter ved rettslig trygghet blir gjerne behandlet som et spørsmål om utsatthet og sårbarhet langs en rekke ulikhetsdimensjoner, der kjennetegn som kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering, alder og funksjonsnedsettelse alle står sentralt. Det samme gjelder former for sosial marginalisering gjennom rus- og fattigdomsproblemer, både per se og i samvirke med diskrimineringsgrunnlag. Når mennesker, av ulike årsaker, har begrensete muligheter til å realisere sine rettigheter bidrar dette også til å svekke muligheten til deltakelse på ulike samfunnsområder.

Vi har liten oversikt over omfanget av diskriminering i Norge. Det er gjennomført undersøkelser av opplevd diskriminering, men det mangler nasjonale og regelmessige undersøkelser, for eksempel om forekomst av kjønnsdiskriminering. En gjennomgang av undersøkelser som i hovedsak baserer seg på selvrapporteringer peker likevel mot opplevd diskriminering som et tydelig samfunnsproblem.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har plikt til å veilede om diskrimineringsvern og rettigheter på ulike samfunnsområder, som arbeidsliv, utdanning, bolig og helse. Ombudet veileder også om likeverdig tjenesteyting. Begrepet likeverdige tjenester har de senere årene blitt en rettesnor for offentlige tjenester. Likeverdige tjenester betyr ganske enkelt at det skal tas hensyn til at folk har ulike ståsteder, ulike ressurser og ulike behov, og at offentlige tjenester må legges til rette slik at de kan kompensere for slike forskjeller. Å etablere likeverdige tjenester kan langt på vei utledes av plikten offentlige myndigheter har til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling. Mangelfulle offentlige tjenester kan også rammes av forbudet mot indirekte diskriminering.

Arbeid for å fremme likeverdige tjenester er en stor oppgave, som knytter an til alle velferds-

statens tjenester. På mange områder, som i barnehage, skole og utdanning, i inkluderingsarbeid og i helsetjenester vil forbedringer knyttet til likeverdig tjenestetilbud utjevne levekår.

Mennesker i en sårbar situasjon kan ha vanskeligheter med å nå fram både i velferdssystemet og i rettsapparatet. Flere barrierer kan være til hinder for å gjøre seg nytte av rettigheter man formelt har krav på. Arbeid med rettighetsinformasjon innebærer i hovedsak oppsøkende lavterskeltiltak. Denne typen rettighetsarbeid drives i dag først og fremst i organisasjonsregi, men er, generelt sett, ganske svakt utbygd i Norge.

Svært få diskrimineringssaker har hittil blitt behandlet for domstolene. Når så få diskrimineringssaker kommer for retten skyldes det blant annet mangel på fri rettshjelp. Dette betyr også at diskriminerte i liten grad får tilgang til reaksjonene ved diskrimineringsbrudd. For å bøte på dette har utvalget i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslått at Likestillings- og diskrimineringsnemnda får myndighet til å fastsette oppreisning for ikke-økonomisk tap som følge av diskriminering. Personer som har fått sin sak avgjort hos ombud og nemnd, men som likevel ikke har oppnådd sin rett, for eksempel til erstatning for økonomisk tap som følge av diskrimineringen, kan likevel ha behov for rettshjelp. Er motparten ikke villig til å dekke et slikt økonomisk tap, må saken i tilfelle avgjøres for domstolene.

2.3.3 Utredningens del 4: Anbefalinger

Kapittel 16 Innsatsområder

I kapittel 16 presenteres utvalgets anbefalinger om nye innsatsområder og tiltak. Kapittelet konsentrerer seg om reformforslag på fire ulike innsatsområder: «Folkestyre», «valgfrihet», «fordeling» og «sårbarhet».

Flere av innsatsene som presenteres bygger videre på utvalgets forslag i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling.* Det gjelder blant annet forslaget om et nytt direktorat under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikk. Videre innebærer flere av forslagene en nærmere konkretisering av innretningen på det foreslåtte utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid. I NOU 2011: 18 der utvalget har foreslått at det settes av 200 mill. kroner årlig til utviklingsmidler for å fremme likestillingsarbeid lokalt og regionalt over en ti-års periode.

Folkestyre

Under innsatsområde *folkestyre* drøftes to konkrete innsatser som respons på til dels store skjevheter hva gjelder bredden blant representanter i folkevalgte forsamlinger og blant de som innehar topposisjoner: For det første, endringer i valgloven som gjør det mulig for den lokale, regionale og den nasjonale folkevalgte forsamlingen å stille krav om tilnærmet balansert representasjon av begge kjønn på valglister. For det andre, et målrettet og langsiktig programarbeid for å skape større bredde på alle nivåer av folkevalgt arbeid.

De politiske partiene har hånd om nominasjoner til valglister. Partiene kan, som medlemsbaserte organisasjoner, betraktes som del av sivilsamfunnet. Partiene er imidlertid i en særstilling som medlemsorganisasjoner, ved at de har ansvaret for å rekruttere representanter til folkestyrets sentrale institusjoner. Slik fungerer de som en kanal og et bindeledd fra sivilsamfunn til folkevalgte forsamlinger. Hvert enkelt parti avgjør hvilke regler de vil gjøre gjeldende for sammensetning av sine interne styrer, råd, utvalg og beslutningsfattende fora. Valglister har imidlertid ikke en slik intern karakter. Sammensetning av valglister berører det allmenne demokratiet på en måte som kan gjøre det legitimt for allmennheten å stille krav, krav som i sin tur vil legge rammebetingelser partiene må drive sin nominasjonsprosess innenfor. Et flertall i utvalget anbefaler derfor å ta regler om kjønnsrepresentasjon inn i valgloven, og drøfter to alternative måter å gjøre dette på:

1) *Modell allmenn lov*: Det inkluderes krav i valgloven om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent ved sammensetning av valglister til kommunevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg. Valgloven stiller krav til valglister. Regler om kjønnsrepresentasjon kan tas inn som et krav for å få en valgliste godkjent.

2) *Modell lokal beslutning*: Det tas inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyrer, fylkesting og Storting høsten før valg, det vil si hvert fjerde år, drøfter likestillingsstatus i det gjeldende folkevalgte organet, og at den folkevalgte forsamlingen – på grunnlag av drøftingen, avgjør om det skal stilles krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent på valglister ved det kommende valget, jf. bestemmelse i *Forskrift om valg til Sametinget.*

Fordelen med modell allmenn lov vil være at *en* bestemmelse gjøres gjeldende over alt. En allmenn lov vil sikre balanserte lister og at folkevalgte forsamlinger lokalt, regionalt og nasjonalt

oppnår tilnærmet kjønnsbalanse i løpet av kort tid. Dette vil ikke modell lokal beslutning sikre, da det vil være opp til det enkelte kommunestyre, fylkesting og storting å fatte en majoritetsbeslutning om krav til kjønnsrepresentasjon på valglistene. Modell lokal beslutning har imidlertid den fordel at det hvert fjerde år sikres debatt om likestillingsstatus i hver enkelt folkevalgt forsamling hos de som er nærmest til å ta denne diskusjonen; den folkevalgte forsamlingen selv. Videre sikrer modell lokal beslutning at et eventuelt vedtak om representasjonsregler fattes av de som til enhver tid best kjenner den lokale situasjonen. Modell lokal beslutning åpner dessuten for at det, om ønskelig, kan gis adgang til at den folkevalgte forsamlingen også kan fatte vedtak om representasjonsregler knyttet til etnisk minoritetsbakgrunn. Denne modellen er lite inngripende i forhold til det kommunale/fylkeskommunale selvstyret. Den vektlegger i stedet betydningen av lokale drøftinger, overlegninger og beslutninger.

Utvalgets flertall anbefaler modell lokal beslutning. Ett medlem støtter ikke anbefalingen.

Utvalget anbefaler videre en landsdekkende programsatsning for større bredde på alle nivåer av folkevalgt arbeid, lokalt, regionalt og nasjonalt. Et program for bredde i folkestyret må inneholde statlige økonomiske midler der lokalt initierte prosjekter kan søke støtte. I NOU 2011: 18 foreslås et direktorat for likestilling med regionkontorer, og et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid (årlig 200 mill. kroner over 10 år). Utvalget anbefaler at det årlig settes av statlige midler over dette utviklingsprogrammet til lokale tiltak som del av et program for bredde i folkestyret. Kommunene kan søke med lokalt initierte prosjekter, og det bør stilles krav til supplerende egenfinansiering. Det foreslåtte direktoratet for likestilling drifter programmet, og sørger for følgeforskning, dialog og utviklingsarbeid på tiltakssiden.

Valgfrihet

Under dette innsatsområdet foreslår utvalget innsatser for å bidra til valgfrihet i utdanning og tiltak for å motvirke segregering i arbeidsmarkedet. Utvalget understreker behovet for en mer langsiktig innsats for å motvirke at tradisjonelle kjønnsroller blir førende for utdanningsvalg. Arbeidet må omfatte hele utdanningsløpet.

Utvalget anbefaler derfor at det etableres en landsdekkende programsatsing for frie utdanningsvalg. Deler av programmet kan driftes av direktoratet for likestilling, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18.

Sentrale elementer i programmet vil være kompetansehevingstiltak rettet mot ansatte i barnehage og grunnopplæring, styrking av likestillingsperspektivet i rådgivningen i skolen generelt og i faget utdanningsvalg spesielt og mentorordninger i videregående opplæring innenfor sterkt kjønnssegregerte fag. En slik pedagogisk satsning for likestilling må inneholde statlige økonomiske midler der lokalt initierte prosjekter kan søke støtte. Deler av det foreslåtte utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid, jf. forslag i NOU 20111: 18, kan benyttes til et slikt formål.

Utvalget anbefaler i tillegg at det etableres et ressursmiljø for å styrke arbeidet med likestilling i førskole- og lærerutdanning og i læremidler. Et slikt ressursmiljø bør arbeide opp mot institusjonene som tilbyr førskole- og lærerutdanning og mot forlagene som utvikler læremidler. Det anbefales at ressursmiljøet etableres som en faglig uavhengig komité eller et råd som administrativt kan forankres i et direktorat for likestilling. Direktoratet kan ivareta sekretariatsfunksjonen.

Den vedvarende kjønnssegregeringen innenfor enkelte studieretninger i videregående opplæring og høyere utdanning understreker behovet for å ta i bruke sterkere virkemidler enn opplæringstiltak og informasjons- og rekrutteringstiltak. Bruken av stipendordninger som insentiv for å oppnå jevnere kjønnsfordeling innen ulike utdanningsretninger synes hittil å være svært begrenset. Utvalget anbefaler at det etableres en ordning med likestillingsstipend for det underrepresenterte kjønn på nærmere utvalgte, og svært kjønnsskjeve studieretninger i videregående opplæring og høyere utdanning. Studieretninger der kvinner eller menn med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert i forhold til deres andel av elev/studentmassen bør tilsvarende omfattes av ordningen. Formålet med stipendordningen vil være å senke barrierer, synliggjøre muligheter og gi insentiver til å gjøre valg som bryter med kjønnstradisjonelle yrkes- og utdanningsvalg. Det anbefales at Kunnskapsdepartementet fastsetter nærmere rammer for et likestillingsstipend og at Lånekassen forvalter stipendordningen.

Utvalget anbefaler også at myndighetene etablerer en mer systematisk og målrettet bruk av ordningen med kjønnspoeng i høyere utdanning, innenfor fagfelt hvor det er særlig sterk kjønnssegregering. Utvalgets gjennomgang av erfaringer med eksisterende ordninger og ulike simuleringer viser at bruk av kjønnspoeng under visse forutsetninger kan være et godt egnet virkemiddel for å oppnå jevnere kjønnsbalanse.

Det er en klar sammenheng mellom kjønnsdelte utdanningsvalg og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Arbeidslivet er en svært viktig arena for fremtidig likestillingsarbeid. Utvalget har i sitt arbeid ikke klart å identifisere noen gjennomgående satsninger i myndighetsregi som er innrettet mot likestillingsutfordringene i arbeidslivet som sådan. Med det menes bred innsats av lengre varighet, som inkluderer ulike bransjer og næringer, i både privat og offentlig sektor, og som samtidig adresserer spekteret av likestillingsproblematikk på virksomhetsnivå som er belyst i denne utredningen.

Etter utvalgets vurdering er det behov for et tettere samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om hvordan likestillingsutfordringene skal møtes. Partene i arbeidslivet har førstehåndskjennskap til hvordan arbeidslivet fungerer, nasjonalt, regionalt og på virksomhetsnivå.

Utvalget anbefaler derfor at offentlige myndigheter tar initiativ til å etablere en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet, etter mønster av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA- avtalen). Etter utvalgets vurdering bør en slik avtale være en selvstendig avtale på nasjonalt og lokalt nivå, som kan bygges opp rundt aktivitetspliktene i likestillings- og diskrimineringslovgivningen, og bidra til å konkretisere og gjennomføre disse på virksomhetsnivå.

Alle virksomheter i Norge kan ta del i samarbeidet ved å tegne en samarbeidsavtale med myndighetene og virksomhetens tillitsvalgte. Å inngå en slik avtale vil innebære at arbeidsgiver og ansatte inngår i et systematisk samarbeid for å oppnå likestilling. Avtalene i de enkelte virksomhetene bør ta utgangspunkt i virksomhetens utfordringer og sette mål som støtter opp om de nasjonale målene. Utvalget anbefaler at aktivitetsplikten for arbeidsgivere konkretiseres slik at det av lovteksten fremgår at arbeidsgiver skal drøfte oppfølging av aktivitetsplikten med ansattes representanter.

Virksomheter som inngår likestillingsavtale vil, i utvalgets anbefaling, få faglig veiledning og oppfølging fra myndighetenes side og økonomiske fordeler i form av en egen tilskuddsordning til likestillingsarbeid på virksomhetsnivå. Det foreslås at dette arbeidet forankres i et direktorat for likestilling med regionkontorer, jf. forslag i NOU 2011: 18, og at virksomhetene tilbys en egen kontaktperson. Utvalget anbefaler også at redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringslovgivningen bortfaller for virksomheter som inngår en forpliktende likestillingsavtale. Andre ordninger erstatter da denne.

I NOU 2011: 18 har utvalget foreslått at det opprettes et Forum for likestilling i arbeidslivet ledet av barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, med deltakelse fra de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Utvalget anbefaler at trepartsavtalen for likestilling i arbeidslivet forankres i dette forumet.

Fordeling

Under innsatsområdet fordeling foreslår utvalget innsatser som skal bidra til å fremme en likere fordeling av omsorgsarbeidet i ulike livsfaser.

Et viktig tiltak når det gjelder målet om likestilt foreldreskap i barnets første leveår vil være å gi mødre og fedre like rettigheter etter loven. Utvalgets flertall anbefaler derfor at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger og omfang av foreldrepenger basert på egen stillingsandel. Forslaget innebærer at gjeldende aktivitetskrav for mor når far tar ut foreldrepenger ut over fedrekvoten, bortfaller. Dette vil bidra til en enklere rettighetsstruktur og dermed større klarhet i regelverket for foreldrepenger.

Ett medlem støtter ikke denne anbefalingen.

Utvalget mener det bør være et mål at fedre tar ut en større del av permisjonen enn de 12 ukene som i dag utgjør fedrekvoten. At fedre får en større del av ansvaret for omsorgen for barnet i det første leveåret, vil kunne bidra til at flere fedre også tar et større ansvar for omsorg etter barnets første leveår. Utvalget anbefaler at foreldrepengeperioden etter fødsel deles i tre *like store* deler; en mødrekvote, en fedrekvote og en felles del som foreldrene fritt kan dele mellom seg. Dette innebærer at mødrekvoten og fedrekvoten vil utgjøre 15 uker hver med 100 prosent dekningsgrad og 18 uker med 80 prosent dekningsgrad. Fellesdelen blir på henholdsvis 15 eller 19 uker avhengig av dekningsgrad. Det forutsettes at den samlede permisjonstiden økes til 48/58 uker avhengig av dekningsgrad.

Etter utvalgets vurdering er forskjellene i økonomiske vilkår mellom de som har rett til foreldrepenger, og de uten slik rett, urimelig store i dag. En slik skjevfordeling av offentlige velferdsgoder i barnets første leveår fremmer ikke prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår. Mens det offentlige gjennom foreldrepengeordningen tar et stort økonomisk ansvar for omsorg for barn med yrkesaktive foreldre, tas det lite økonomisk ansvar når foreldre har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. For sistnevnte gruppe blir de økonomiske vilkårene for familien i barnets første leveår, i større grad en privat utfordring og bekymring.

Utvalgets flertall anbefaler at det innføres en minsteytelse for foreldrepenger på 2 G for foreldre som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet.

Ett medlem anbefaler at ordningen med minsteytelse avgrenses til det første barnet.

Utvalget understreker viktigheten av at minsteytelse innføres innenfor rammen av en tredelt foreldrepengeordning med mødre- og fedrekvote og en fellesdel, jf. utvalgets anbefaling om tredeling. Dette vil gi en helhetlig og konsistent ordning.

Utvalget mener det er all grunn til å frykte at andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere uten overgangsstønad vil øke ytterligere som følge av innstramningen i regelverket for overgangsstønad fra 1.1.2012 med aktivitetskrav fra barnet fyller ett år Utvalget anbefaler at dersom aktivitetskravet for rett til overgangsstønad ikke er oppfylt, bør det likevel gis overgangsstønad dersom den enslige moren eller faren, som har behov for det, ikke har fått et tilfredsstillende kvalifiseringstilbud.

Omsorgspenger ved barns sykdom er regulert i folketrygdloven. Utvalget kan ikke se noen avgjørende grunner for at det ikke skal utbetales omsorgspenger ved omsorg for nære pårørende også. Utvalget anbefaler derfor at det innføres rett til omsorgspenger i 10 dager ved omsorg for nære pårørende tilsvarende omsorgspenger ved barns sykdom som er regulert i folketrygdloven.

Sårbarhet

Utvalget har under innsatsområdet sårbarhet valgt å vektlegge den sårbarhet som oppstår som følge av former for vold og seksuelle krenkelser som særlig rammer kvinner, og den sårbarheten som oppstår på grunn av fravær av rettslig trygghet.

Utvalget mener at det er behov for et langt mer systematisk arbeid for å forebygge seksuell trakassering blant ungdom, og anbefaler at det igangsettes en egen landsdekkende satsing for arbeid mot seksuell trakassering i skolen. En slik satsning bør rettes både mot elever på ungdomsskole og videregående skole og personell som arbeider med barn og ungdom i skolen. Et eget undervisningstilbud om grensesetting, seksuelle krenkelser og voldtekt bør utvikles og gjennomføres for elever på ulike utdanningstrinn i grunnopplæringen. Lærere, ansatte i skolefritidsordningen, rådgivere i på skolen og ansatte i skolehelsetjenesten /helsesøstre bør få tilbud om undervisning og veiledning om hvordan de kan arbeide forebyggende mot seksuell trakassering. Utvalget anbefaler at det årlig settes av statlige midler over det foreslåtte utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid, til lokalt initierte prosjekter for å forebygge seksuell trakassering og andre seksuelle krenkelser, både i skolen og på fritidsarenaer, (jf. forslag i NOU 2011: 18). Satsingen forankres i direktoratet for likestilling. Utvalget anbefaler også at det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering i skolen eksplisitt forankres i opplæringsloven. Arbeidet må ses i sammenheng med innsatsen mot voldtekt.

Overgrepsmottak kan spille en stor rolle både når det gjelder å behandle og forebygge helseskader etter voldtekt og når det gjelder bevissikring. Utvalget anbefaler lovfesting av tilbud om overgrepsmottak for å sikre et helhetlig og likeverdig tilbud til alle overgrepsutsatte. Tilbud om overgrepsmottak må reelt sett være tilgjengelig over hele landet.

Ofre for menneskehandel har mulighet til å få midlertidig opphold i Norge i seks måneder i den hensikt å unnslippe utnyttelse, motta assistanse og beskyttelse og reflektere over om de vil anmelde bakmenn. Mange utsatte har bruk for omfattende hjelp. Det er et stort behov for trygge boforhold. Botilbud drives i dag på prosjektbasis, eventuelt gis det tilbud om bolig i krisesenter. De som er utsatt for menneskehandel er i en svært sårbar livssituasjon også når det gis opphold i Norge, og utvalget mener det er viktig å sikre et botilbud som kan ivareta beskyttelsesbehovene.

Utvalget mener det er nødvendig å sørge for et mer effektivt diskrimineringsvern. Det kan i den forbindelse vises til at utvalget i NOU 2011: 18 blant annet har foreslått at Likestillings- og diskrimineringsnemnda får myndighet til å fastsette oppreisning for ikke-økonomisk tap som følge av diskriminering. Personer som har fått sin sak avgjort hos ombudet eller nemnda, men som likevel ikke har oppnådd sin rett, for eksempel til erstatning for økonomisk tap som følge av diskrimineringen, kan ha behov for rettshjelp. Er motparten ikke villig til å dekke et slikt økonomisk tap, må saken i tilfelle avgjøres for domstolene. Utvalget har i NOU 2011: 18 anbefalt at fri rettshjelp blir gitt i saker mot offentlig forvaltning hvor nemnda har gitt en uttalelse om at forskrift eller forvaltningsvedtak er i strid med diskrimineringslovene. Utvalget anbefaler i tillegg i denne utredningen at fri rettshjelp uten behovsprøving gis til den private part i diskrimineringssaker i saker der Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefaler dette. I slike saker bør ombudet som hovedregel opptre som partshjelper i saken for domstolen.

Utvalget mener også at det er behov for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon til personer som befinner seg i en sårbar livssituasjon. Her bør frivillige organisasjoner spille en større rolle enn de gjør i dag. Utvalget anbefaler at det etableres en tilskuddsordning for å styrke lavterskelarbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Det foreslås at tilskuddsordningen forvaltes av et direktorat for likestilling, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18.

Kapittel 17 Kunnskapsutvikling

Kapittelet presenterer utvalgets anbefalinger om kunnskapsutvikling, og foreslår likestillingsindikatorer knyttet til de fire innsatsområdene; folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet.

Innledningsvis i kapittelet omtales ressurser og sentrale aktører for kunnskapsutvikling på likestillingsfeltet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for å bidra til å fremskaffe ny kunnskap om likestilling. Dette skjer både gjennom bevilgninger til programforskning i Norges forskningsråd, gjennom samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjennom direkte bevilgninger til prosjekter i fagmiljøer i institutt-, universitets- og høgskolesektoren. I tillegg gir BLD støtte til flere private stiftelser og offentlige sentre på likestillingsfeltet, slik det også er redegjort for i NOU 2011: 18. En anbefaling om å utrede konsekvenser for likestilling er nedfelt i utredningsinstruksen, som gjelder for arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Det finnes imidlertid ikke noe kunnskapsmiljø for praktisk veiledning om hvordan analyser av konsekvenser for likestilling best kan gjennomføres. Dette er klart problematisk, og utvalget understreker betydningen av at det blir etablert et kompetansemiljø som kan støtte opp om gjennomføring av utredningsinstruksens anbefalinger. I NOU 2011: 18 fremheves dette som en viktig oppgave for et direktorat for likestilling.

Det har i regi av Norges forskningsråd (NFR) vært gjennomført tre tverrfaglige grunnforskningsprogrammer innenfor humaniora og samfunnsvitenskap med kjønn som hovedtema. Det siste avsluttes i 2012. NFR ønsker heretter å integrere kjønnsperspektiver i bredden av all programvirksomhet. Når det gjelder innsats for likestilling i forskning er det foreslått et nytt prosjekt i regi av NFR; Balanse. Utvalget understreker at NOU 2011: 18 viser at vellykket arbeid med kjønns- og likestillingsperspektiver krever en tydelig ansvarsplassering. Dette er en konklusjon vi anser overførbar til forskningsrådet og forskningsmiljøene.

KILDEN og Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif) er to ressurs- og kunnskapsmiljøer som arbeider med henholdsvis formidling av forskning med kjønnsperspektiver og med likestilling i forskning/akademia. Utvalget fremhever at dette er kompetansemiljøer hvis ressurser må ivaretas, tas i bruk og videreføres i det videre arbeidet med kjønnsperspektiver i forskning og likestilling i akademia.

I kapittelet presenteres også eksempler på kunnskapsbehov som dels angir viktige nye forsknings- og utredningsspørsmål, dels orienterer om det utvalget anser som nødvendig kunnskapsinnhenting. Eksempler på forskningsoppgaver handler om betydningen av internasjonalisering og rettsliggjøring for utvikling av nasjonal likestillingspolitikk, systematiske undersøkelser av holdninger til likestilling i befolkningen, komparative elite- og befolkningssurveyer, samt registerbaserte studier av en rekke forhold som angår utdanning, arbeidsmarkedsforhold og kombinasjon av yrkes- og omsorgsarbeid i et livsløpsperspektiv. Utvalget understreker også behovet for omfangsundersøkelser som angår ulike former for sårbarhet, og som da særlig er knyttet til aspekter ved diskriminering, trakassering og vold.

Mandatet ber utvalget om å drøfte hensiktsmessige indikatorer for likestilling. Til sist i kapittelet presenteres derfor en rekke indikatorer som kan vise fordelinger av samfunnsmessige goder og byrder, og hvordan situasjonen på likestillingsrelevante felt endrer seg over tid. Indikatorer kan gi nyttig og oppdatert informasjon om likestilling, men kan ikke erstatte forskningsoppgavene. Generelt gjelder for indikatorer at de skal oppsummere komplekse data, være enkle å tolke, oppfattes som meningsfulle og relevante, basere seg på robuste og pålitelige data, og kunne gjennomføres med jevne tidsintervaller. Indikatorer presenteres for de fire innsatsområdene folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet. Utvalgets forslag til indikatorer søker å kartlegge en flerdimensjonal likestillingssituasjon. Dette løses ved at hver indikator, så langt det lar seg gjøre, fordeles etter kjønn i kombinasjon med ulike operasjonaliseringer av henholdsvis etnisitet, klasse og livsløp. Slik vil man få frem variasjon mellom kvinner og menn, men også variasjon mellom ulike grupper av henholdsvis kvinner og menn. Alle indikatorene er presentert i en egen matrise, som viser hvilke dimensjoner hver indikator kan fordeles etter, og hvorvidt det eksisterer datagrunnlag for å lage indikatoren.

Kapittel 3
NOU 2011: 18 Struktur for likestilling – Sammendrag av vurderinger

3.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås utvalgets vurderinger og forslag gitt i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Kapittelet bygger på kapittel 2.2 i denne utredningen.

Utvalget ble i oktober 2010 bedt om å gi en særskilt vurdering av virkemiddelapparatet knyttet til likestillings- og diskrimineringsfeltet. Utvalget ble bedt om å vurdere de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Likestillings- og diskrimineringsombudets roller og oppgaver skulle vurderes særskilt. Det samme gjaldt kompetansedelingen mellom Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, særlig med henblikk på gjennomslagskraft. Utvalget skulle fremme forslag om tiltak som kunne videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen. Sett i lys av at utredningen omhandler virkemiddelapparatet, tolket utvalget dette som tiltak for å styrke iverksettingsstrukturen for likestillingsarbeid og tiltak som kan sikre et effektivt diskrimineringsvern.

Virkemiddelapparatet på likestillingsfeltet ble vurdert med utgangspunkt i likestillingslovens bestemmelser om diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Utvalget har vektlagt samvirket mellom ulike diskrimineringsgrunnlag.

3.2 Overordnede vurderinger

Utredningen av virkemiddelapparatet konkluderer med at lovfestingen av pliktene til aktivt likestillingsarbeid må styrkes. Dette er plikter som skal fremme den lokale likestillingsinnsatsen i alle typer av virksomheter. Slike plikter skiller seg fra andre typer av likestillingspolitiske innsatser ved at de framhever det systematiske og målrettete hverdagsarbeidet for likestilling på virksomhetsnivå.

Flere andre offentlige utredninger, og flere nye meldinger til Stortinget, understreker aktivitets- og redegjørelsespliktens potensial som verktøy for likestilling. Utvalget foreslår at presiserte plikter blir lovfestet. Det bør også etableres et tydelig skille i lovverket mellom aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i rollen som myndighetsutøvere og tjenesteytere, og aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Tilsynet med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter bør legges til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

Utvalget konstaterer at forvaltningsstrukturen for iverksetting av likestillingspolitikk er for svak til å realisere ambisjonene for likestillingspolitikken. Skiftende regjeringer har unnlatt å ta grep som kan styrke den sentrale forvaltningens gjennomføringsevne. Man har dels satset på ansvarsspredning over departementstrukturen, dels på oppbygging av uavhengige forvaltningsorganer, og dels på delegering av gjennomføringsoppgaver til private stiftelser o.l. Men dette betyr også at politiske myndigheter har gitt seg selv en armlengdes avstand til gjennomføringen av likestillingspolitikken. Utvalget mener dette er svært uheldig, og foreslår derfor en styrking av strukturen for gjennomføring av likestillingspolitikk under BLD-ministerens instruksjonsmyndighet. Dette tilsier at det etableres en fagetat for likestilling under BLD. Det er viktig at en slik ny fagetat for likestilling har et regionalt nedslagsfelt, og kan bidra til å mobilisere kommuner og fylkeskommuner i det offentlige likestillingsarbeidet. Etter utvalgets vurdering bør departementet også styrke kontakten med frivillige aktører og organisasjoner samt med partene i arbeidslivet, når det gjelder aktivt likestillingsarbeid.

Kommunene har store likestillingspolitiske oppgaver både som arbeidsgivere og som tjenesteytere. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder engasjement for aktivt like-

stillingsarbeid, og det er langt mellom de regionale kompetansemiljøene på likestilling. Statlige myndigheter har brukt få ressurser på utviklings- og veiledningsarbeid som kan bidra til å sikre gjennomføringen av lovpålagte plikter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Utvalget mener det er nødvendig med et krafttak for lokalt likestillingsarbeid. Under den svenske regjeringens storsatsning for å fremme kjønnslikestilling *(Den särskilskilda jämställdhetssatsningen 2007-2010)* er det også tilført store ressurser til likestillingsarbeid i regi av kommuner og landsting. Utvalget anbefaler at det iverksettes et tilsvarende samlet og fokusert likestillingsløft i Norge, og skisserer et tiårig utviklingsprogram for lokal likestilling gjennom øremerkede midler over statsbudsjettet, under BLDs forvaltningsansvar.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har en svært viktig rolle i gjennomføringen av det rettslige vernet mot diskriminering. Det følger av Norges internasjonale forpliktelser at slike organer opptrer uavhengig av statsmakten. Dette hensynet tilsier at dagens organisering opprettholdes. Det bør ikke være tvil om håndhevingsapparatets uavhengighet, og hensynet sikres best gjennom en videreføring av dagens organisasjonsform. Utvalget vektlegger da også den lovpålagte oppgaven til Likestillings- og diskrimineringsombudet når det gjelder konvensjonstilsyn. Utvalget legger også sterk vekt på Stortingets formål med etableringen av denne håndhevingsstrukturen: At den skal være et reelt lavterskeltilbud til folk som opplever diskriminering. Utvalget er på denne bakgrunnen kritisk til noen av begrensningene i nemndas kompetanse, som avgrensningen mot å tilkjenne oppreisning ved konstatert diskriminering. Utvalget mener at denne begrensningen gir et lite effektivt diskrimineringsvern og vurderer dette som en klar svakhet også med hensyn til håndhevingssystemets gjennomslagskraft i offentligheten. Utredningen har også avdekket andre svakheter ved lavterskeltilbudet som tilsier endringer i diskrimineringsombudsloven og endringer i forskriften for Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Utvalget understreker betydningen av at både det rettslige diskrimineringsvernet og gjennomføringen av aktivt likestillingsarbeid anerkjenner krysningspunkter mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag. Utvalget anbefaler derfor at likestillingsarbeid i offentlig regi fortsatt strukturereres slik at det inkluderer alle vernede diskrimineringsgrunnlag.

I det følgende presenteres et sammendrag av vurderingstemaer og forslag i utredningen, jf. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

3.2.1 Diskrimineringsvern og aktivt likestillingsarbeid. Lovgrunnlaget

Utvalget har behandlet det rettslige vernet mot diskriminering og plikt til aktivt likestillingsarbeid, og forslag til lovendringer. Likestillingsloven legges til grunn, men utvalgets forslag er også relevant for de øvrige diskrimineringslovene.

Norge har ved tilslutning til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner forpliktet seg til å motarbeide diskriminering på ulike grunnlag. Konvensjonsbeskyttelsen følger av FN-konvensjoner, Europarådskonvensjoner og av rettsakter i EU.

Sammenlignet med mange andre land i Europa var Norge tidlig ute med lovgivning mot kjønnsdiskriminering. Likestillingsloven som ble vedtatt i 1978, gjaldt alle samfunnsområder og nedfelte et forbud mot forskjellsbehandling mellom kvinner og menn.

Det er regler om krav til kjønnsrepresentasjon for styrer, råd og utvalg i likestillingsloven. Krav til kjønnsrepresentasjon i komiteer og utvalg er også tatt inn i kommuneloven, samt for styrer i allmennaksjeselskaper og styrer i alle offentlig eide selskaper, for styrer i samvirkeforetak og for kommunale aksjeselskaper der kommunen eier to tredjedeler eller mer. Det er også krav til kjønnsrepresentasjon for styrer i stiftelser der staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner hele styret i stiftelsen.

Det er i dag også et lovfestet forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn, politisk syn, medlemsskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne og alder. Diskrimineringsvernet omfatter både direkte diskriminering og indirekte diskriminering. Diskrimineringsvernet varierer mellom grunnlag. Noen grunnlag har vern på alle samfunnsområder, mens andre grunnlag bare har vern i arbeidslivet. Og bare kjønn har diskrimineringsvern innenfor rammen av familieliv og privatliv. Ulikt vern har medført krav om harmonisering og styrking av diskrimineringsvernet. Forslag til en helhetlig diskrimineringslovgivning er utredet av et offentlig utvalg, Diskrimineringslovutvalget, som avleverte innstilling i 2009.[1] Per i dag er like-

[1] NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK.

vel vernet mot diskriminering, og plikt til aktivt likestillingsarbeid, stadig regulert i ulike lover, og utvalget har lagt denne lovstrukturen til grunn for vurderinger og forslag.

Diskrimineringsjussen har tradisjonelt behandlet diskriminering éndimensjonalt, etter separate diskrimineringsgrunnlag, og uten å legge særlig vekt på samvirke mellom flere grunnlag. Dette skaper problemer for personer som blir rammet av diskriminering, for eksempel diskriminering på grunn av kjønn og etnisitet i samvirke. I en del tilfeller vil det også være kombinasjonen av to eller flere diskrimineringsgrunnlag som fører til diskrimineringen. I EU brukes gjerne begrepet multippel diskriminering («multiple discrimination») om dette. Utvalget bruker begrepet *sammensatt diskriminering* som en samlebetegnelse på slike tilfeller av samtidig og sammenvevd diskriminering.

En kartlegging Likestillings- og diskrimineringsombudet har gjennomført for utvalget om ombudets klagesaker, viser at saker om sammensatt diskriminering utgjør en ikke ubetydelig andel av saksmengden for ombud og nemnd. Av 244 klagesaker om diskriminering i denne kartleggingen handlet 53 saker om sammensatt diskriminering.[2] Lovgrunnlaget gir ikke et eksplisitt vern mot sammensatt diskriminering. Selv om lovverket i dag åpner for at ombudet, nemnda og domstolene kan prøve saker hvor det påberopes sammensatt diskriminering, mener utvalget at det er behov for å presisere et vern mot sammensatt diskriminering i loven. Et slikt forbud vil styrke vernet mot diskriminering og gi klarere føringer for behandlingen av slike saker i håndhevingsorganene. Forbudet vil også skape økt bevissthet om personer og grupper som er særlig sårbare når det gjelder diskriminering. Spesifikke lovbestemmelser for å motvirke sammensatt diskriminering er i tråd med internasjonale anbefalinger, først og fremst generelle anbefalinger fra FNs kvinnediskrimineringskomité[3], men også fra EU-kommisjonen[4].

Utvalget anbefaler at et forbud mot sammensatt diskriminering tas inn i likestillingsloven og i de øvrige diskrimineringslovene.

Etter gjeldende regelverk skal alle arbeidsgivere, arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter arbeide *aktivt*, *målrettet* og *planmessig* for å fremme likestilling knyttet til kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion mv. Offentlige myndigheter har både aktivitetsplikt som arbeidsgiver og som offentlig myndighetsutøver og tjenesteyter på sine virkeområder. Pliktene er svært generelt utformet i dagens lovverk.

I tillegg til aktivitetsplikt har alle arbeidsgivere en redegjørelsesplikt. Redegjørelsesplikten innebærer at det skal redegjøres i årsberetning/årsbudsjett for hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Det skal redegjøres for planlagte og gjennomførte tiltak når det gjelder kjønn, funksjonsnedsettelse og etnisitet, religion mv. Når det gjelder kjønn skal det i tillegg redegjøres for den faktiske tilstand.

Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet som håndhever redegjørelsesplikten for arbeidsgivere. Informasjons- og veiledningsarbeidet har særlig vektlagt aktivitetsplikten for arbeidsgivere. Ombudets kontroller av arbeidsgiveres likestillingsredegjørelser har til nå hatt begrenset omfang og i hovedsak omhandlet kommuners redegjørelser for kjønnslikestilling. Kontrollene viser at redegjørelsene i stor grad er mangelfulle.

Flere offentlige utredninger og meldinger til Stortinget fremhever aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven som et effektivt virkemiddel for å fremme likestilling i arbeidslivet. Etter utvalgets vurdering er det ingen tvil om at arbeidslivet er en sentral arena for å gjennomføre likestilling. Dagens likestillingsutfordringer tilsier også at det er nødvendig å ha en slik aktivitetsplikt i lovverket. Etter utvalgets vurdering har aktivitets- og redegjørelsesplikten, både for offentlige myndigheter og for arbeidsgivere, likevel begrenset verdi om den ikke gis et mer konkret innhold i lov eller forskrift og følges opp med aktiv veiledning, spredning av gode eksempler og kontrolltiltak. Diskrimineringslovutvalget la stor vekt på aktivitetsplikten som verktøy for likestilling i arbeidslivet.[5] Likestillingsutvalget gjør det samme, men mener at det også er et behov for å konkretisere aktivitetsplikten for offentlige myndigheter.

Utvalget anbefaler at aktivitetsplikten som gjelder arbeidsgivere, og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere, konkretiseres i likestillingsloven.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å overvåke og sikre at aktivitetsplikten følges opp i praksis. Utvalget mener derfor at det er viktig at

---

2 Saker om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse var ikke med i kartleggingen.

3 FNs kvinnediskrimineringskomité: Generell anbefaling nr. 28, punkt 18 til kvinnediskrimineringskonvensjonens artikkel 2.

4 EU-kommisjonens rapport (2007) *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws.*

5 NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern.*

ombudets kontroll med redegjørelsesplikten for arbeidsgivere blir styrket. Utvalget ser også oppfølging av aktivitetsplikten i sammenheng med sin vurdering av de eksisterende organisatoriske rammene for likestillingsarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det bør etter utvalgets vurdering etableres et system for å følge opp offentlige myndigheters aktivitetsplikt i egenskap av myndighetsutøver og tjenesteyter.

Utvalget anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet tillegges myndighet til å føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter, med mulighet for departementet til å delegere oppgaven til et underliggende organ (direktorat).

3.2.2 Iverksettingsstruktur for likestilling sentralt, regionalt og lokalt

Utvalget har redegjort for likestillingsarbeidet i regi av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som har et overordnet politisk og administrativt ansvar for regjeringens likestillingspolitikk og arbeid mot diskriminering. Utvalget tar også kort opp andre departementers arbeid med likestilling og arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det redegjøres blant annet for funn fra en spørreundersøkelse utvalget har gjennomført blant departementene våren 2011.

Videre har utvalget redegjort for oppgavene og arbeidet til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn når det gjelder likestilling. Beskrivelsen bygger blant annet på en kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid som Likestillingssenteret på Hamar og Østlandsforskning har gjennomført på oppdrag for utvalget.[6] De organisatoriske rammene for lokalt arbeid mot vold i nære relasjoner omtales også kort. I tillegg gis det en kort omtale av private stiftelser/sentre på likestillingsfeltet som med statlig støtte arbeider med å fremme likestilling regionalt og lokalt.

Utvalget gir deretter en helhetlig vurdering av de organisatoriske rammene for den statlige forvaltningen av likestilling.

Myndighetene har ambisiøse målsettinger for det offentlige likestillingsarbeidet. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom plikten til aktivt likestillingsarbeid for offentlige myndigheter og gjennom integreringsstrategien som har ligget til grunn for det offentlige likestillingsarbeidet siden midten av 1980-tallet. Strategien innebærer blant annet at et likestillingsperspektiv skal integreres på alle fagområder og nivåer i den offentlige forvaltningen. Fra midten av 1990-tallet har det også vært gitt føringer i Utredningsinstruksen[7] om at saker som har store konsekvenser for likestilling skal omtales i statlig utredningsarbeid. Utvalget har undersøkt hvordan departementer, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner følger opp integreringsstrategien og plikten til aktivt likestillingsarbeid. Spørreundersøkelsen blant departementene viser at det er klare variasjoner departementene imellom med hensyn til forankring, organisering og prioritering av arbeidet med likestilling. Noen departementer arbeider systematisk med likestillingsspørsmål. Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet er eksempler på departementer som har sikret god forankring av arbeidet, gjennom nettverk eller team som har koordineringsansvar på tvers av avdelingene. Landbruks- og matdepartementet er et annet eksempel på et departement som bruker et bredt spekter av virkemidler for å fremme likestilling, på tvers av ansvarsområdene. Andre departementer arbeider mindre systematisk. Arbeidsdepartementet er eksempel på et departement som har svak forankring av likestillingsarbeid. Departementet har heller ikke utarbeidet en egen handlingsplan for likestilling innenfor departementets forvaltningsområder. Finansdepartementet svarte ikke på spørreundersøkelsen. Men i en tidligere evaluering av arbeidet med integrering av et kjønnsperspektiv i statsbudsjettet, scoret Finansdepartementet gjennomgående lavt.[8] Mange departementer har kun generelle føringer om likestilling i sine tildelingsbrev til underliggende virksomheter.

Kartleggingen Likestillingssenteret på Hamar og Østlandsforskning har foretatt av det regionale og lokale likestillingsarbeidet, viser på samme måte, varierende innsats, men også at mange kommuner ikke driver aktivt likestillingsarbeid. Kun ti prosent av kommunene i undersøkelsen oppgir at de har et eget politisk utvalg for kjønnslikestilling. To tredjedeler av kommunene har ingen handlingsplan for likestilling på ett eller flere grunnlag. Mindre enn en tredjedel av kommunene svarer at de i stor grad har kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten i lovgivningen. Likestilling er bare sporadisk nevnt i kommune-

[6] Se Guldvik mfl. 2011: *Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid.*

[7] Utredningsinstruksen retter seg mot departementer og deres underliggende virksomheter og gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

[8] Se Difi 2009: *På sporet av kjønnsperspektivet – Integrering av et kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet.*

planene og da hovedsakelig med en generell omtale. Fylkeskommunene har noe oftere dette som tema i fylkesplanene og de regionale planstrategiene. I den grad kommunene og fylkeskommunene arbeider med likestilling er det først og fremst i rollen som arbeidsgiver. Kommunene synes å ha lite kjennskap til plikten som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Verken fylkeskommuner eller fylkesmannsembeter framstår som klare kompetansemiljøer på arbeidet med kjønnslikestilling.

Den mest nærliggende forklaringen på at den offentlige innsatsen for å fremme likestilling er liten, synes å være at verken aktivitetsplikten eller offentlige strategier og instrukser for å fremme likestilling er fulgt opp med aktivt pådriverarbeid. Statlige myndigheter har i liten grad forankret arbeidet for likestilling regionalt og lokalt, da med unntak av innsatsen når det gjelder arbeid mot vold i nære relasjoner.

BLD har få kraftfulle virkemidler til rådighet som pådriver og koordinator for regjeringens likestillingspolitikk. Ingen av departementets underliggende direktorater er gitt særskilt ansvar for å være fagdirektorat for kjønnslikestilling. Det mangler et statlig landsdekkende apparat som kan bistå kommunene med støtte, råd og veiledning når det gjelder arbeid med likestilling, og som kan bidra til å utvikle et helhetlig kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling på feltet.

Utvalgets hovedkonklusjon er følgelig at iverksettingsstrukturen på likestillingsfeltet er for svak til å realisere ambisjonene i likestillingspolitikken. Det er behov for å etablere organisatoriske rammer som sikrer gjennomføring av en nasjonal likestillingspolitikk på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Videre har statlige myndigheter, etter utvalgets mening, hittil lagt for få økonomiske ressurser inn for å støtte opp om det regionale og lokale likestillingsarbeidet.

Utvalget anbefaler at det etableres et nytt direktorat under BLD med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikk. Et direktorat for likestilling bør ha regional forankring gjennom regionkontorer. Utvalget anbefaler videre at det tas initiativ til en større satsing i form av et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid.

Et direktorat for likestilling skal arbeide flerdimensjonalt.

Kjerneoppgaver for et direktorat for likestilling vil være:

- Føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter
- Gi opplæring og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet
- Forvalte økonomiske virkemidler innenfor likestillingsarbeidet, herunder regionale utviklingsmidler
- Ivareta dokumentasjon og kunnskapsformidling

3.2.3 Samråd med likestillingsorganisasjoner og med partene i arbeidslivet

Utvalget har vurdert sentrale myndigheters samråd med organisasjoner på likestillingsfeltet, og sentrale myndigheters samråd med partene i arbeidslivet på feltet.

Etter utvalgets vurdering er det et viktig demokratisk hensyn å legge til rette for at relevante organisasjoner har en offentlig stemme i likestillingsdebatten. Organisasjonene er både pådrivere for, og et korrektiv til, offentlige myndigheters likestillingsarbeid. De statlige tilskuddene til frivillige organisasjoner som arbeider for kjønnslikestilling er lave. Det er i dag ingen faste strukturer for kontakt mellom myndighetene og organisasjonene på kjønnslikestillingsfeltet.

Utvalget anbefaler at det etableres et kontaktutvalg mellom de sentrale myndighetene og likestillingsorganisasjoner.

Et slikt kontaktutvalg bør bestå av representanter fra frivillige organisasjoner på likestillingsfeltet, fortrinnsvis organisasjoner som arbeider for å fremme likestilling mellom kjønn. Utvalget mener også at statlige tilskudd til frivillige organisasjoner bør økes for å sikre organisasjoner på feltet ressurser til å utøve sine roller.

Norsk arbeidsliv har lang tradisjon for institusjonalisert partssamarbeid, på virksomhetsnivå, regionalt og nasjonalt. Samarbeidet hviler på tillitsrelasjoner som er opparbeidet over tid mellom myndighetene og partene, og mellom arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden i Norge. Selv om det er lange tradisjoner for partsamarbeid i Norge, er det etablerte samarbeidet mellom partene og myndighetene når det gjelder kjønnslikestilling begrenset. Utvalget mener at det er behov for flere og sterkere kontaktpunkter mellom likestillingsministeren og partene i arbeidslivet. Arbeidslivets parter bør være sentrale dialogpartnere for BLD-ministeren i arbeidet med å fremme likestilling i arbeidslivet generelt, og når det gjelder utviklingsarbeid knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten spesielt. Organisasjonene i arbeidslivet har selv en aktivitetsplikt både som arbeidsgiver og innenfor sine fagområder.

Utvalget anbefaler at det opprettes et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og partene i

arbeidslivet. Et overordnet mål for forumet vil være å bidra til oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen.

3.2.4 Et landsdekkende lavterskeltilbud. Likestillings- og diskrimineringsombudet

Utvalget har gjennomgått Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDOs) oppgaver og arbeid, og gir sin vurdering med hensyn til hvilke oppgaver ombudet bør ha og hvordan oppgavene bør organiseres.

Utvalget har vurdert LDOs lovhåndheveroppgaver. Ett av hovedformålene med opprettelsen av ombudet var at det skulle gi et lavterskeltilbud for enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering. Ombudet skulle være en rask, effektiv og ikke for kostnadskrevende måte å ta opp diskrimineringsklager. LDO har plikt til å veilede de som henvender seg med spørsmål om diskriminering. Tilbudet om veiledning og klagebehandling skal være landsdekkende.

Ombudet har, på oppdrag for utvalget, gjennomført en kartlegging av egne klagesaker etter diskrimineringsgrunnlag (LDO 2011). Kartleggingen gir opplysninger om typiske klagesaker, hvem som klager, hvor i landet klagere bor, sakenes utfall og om hvordan sakene er løst. Kartleggingen viser at ombudet har utfordringer med hensyn til å være et lavterskeltilbud. Det er skjevheter når det gjelder hvem om benytter seg av tilbudet og hvilke diskrimineringsspørsmål som blir reist. Kartleggingen viser for eksempel at om lag 70 prosent av de som klager er fra Oslo og det sentrale østlandsområdet. Halvparten av personene som klager på diskriminering i arbeidslivet er i administrative lederyrker og akademiske yrker. Andelen saker der det blir konkludert med diskrimineringsbrudd varierer med diskrimineringsgrunnlag. Det blir for eksempel langt oftere konstatert lovbrudd i saker om kjønnsdiskriminering enn i saker om etnisk diskriminering. Denne typen kartlegging gir informasjon om LDOs virke som lavterskeltilbud, som er viktig for den løpende evalueringen av virksomheten. Utvalget mener at slik systematisk dokumentasjon og analyse bør være en integrert del av LDOs arbeid.

Utvalget anbefaler at ombudet blir pålagt som en del av sitt mandat, å kartlegge og analysere egne klage- og veiledningssaker. Utvalget anbefaler også at ombudet får en plikt til å innhente opplysninger fra partene om hvorvidt og hvordan saken er løst. Utvalget anbefaler at det blir presisert i diskrimineringsombudsloven at partene plikter å gi slike opplysninger.

Utvalget har vurdert behovet for et lavterskeltilbud når det gjelder saker om seksuell trakassering. Saker om seksuell trakassering er i dag unntatt fra ombudets håndheving. Undersøkelser viser at seksuell trakassering er utbredt. Behovet for et lavterskeltilbud på dette området er derfor stort.

Utvalget anbefaler at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda får ansvar for å håndheve forbudet mot seksuell trakassering i likestillingsloven.

Utvalget vurderer også ombudets oppgaver i sammenheng med kontroll av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og for arbeidslivets organisasjoner. Utvalget mener at ombudets arbeid med redegjørelsene har vært godt gjennomført, men at det samlet sett er for få virksomheter som har vært gjenstand for kontroll. Kontrollene har omfattet en del kommuner, noen departementer og statlige utdanningsinstitusjoner. Nesten ingen virksomheter i privat sektor har vært kontrollert.

Utvalget anbefaler at ombudet intensiverer kontrollen med arbeidsgiveres redegjørelsesplikt.

Ifølge presiseringen av mandatet skal utvalget vurdere ombudets lovhåndhevings- og tilsynsoppgaver i relasjon til andre typer organisatoriske løsninger for denne type oppgaver. Det følger av Norges internasjonale forpliktelser at det må være uavhengige organer på diskrimineringsfeltet. Håndhevings- og tilsynsoppgavene i tilknytning til diskrimineringsforbud kan derfor ikke organiseres innenfor rammen av departementets instruksjonsmyndighet. Utvalget legger videre stor vekt på Stortingets formål med etableringen av denne håndhevingsstrukturen: At den skal være et reelt lavterskeltilbud til folk som opplever diskriminering, og et alternativ til domstolsbehandling. Dette formålet understrekes også gjennom ombudets generelle veiledningsplikt. Utvalget går på dette grunnlaget inn for at lovhåndhevingsoppgavene blir videreført innenfor rammen av LDO.

Utvalget gjennomgår ombudets kompetanse- og pådriverarbeid. Oppgavene slik de er beskrevet i ombudets mandat, er ikke skarpt avgrenset, og går over i hverandre.

Utvalget anbefaler at forskriften om ombudets mandat forenkles slik at kjerneoppgavene i pådriverarbeidet kommer klart frem.

Utvalget mener at dette vil bidra til gjøre prioriteringen mellom arbeidsoppgaver enklere. Det er store utfordringer med hensyn til gjennomføringen av deler av den lovpålagte virksomheten, som omfanget av kontroller med redegjørel-

sesplikten, undersøkelser om art og omfang av diskriminering, samt dokumentasjon og analyse av egne klage- og veiledningssaker. Arbeidet med å løse disse oppgavene bør gis større prioritet.

Utvalget anbefaler at et nytt direktorat skal få ansvar for å veilede arbeidsgivere om aktivitets- og redegjørelsesplikten. Dette er ikke til hinder for at ombudet fortsatt kan drive slik veiledning, men en viss arbeidsdeling på dette område vil kunne medvirke til at ombudet prioriterer kjerneoppgavene vist til ovenfor. Utvalget har ikke anbefalt at ombudet skal ha tilsyns- og veiledningsansvar når det gjelder offentlige myndigheters aktivitetsplikt som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette er en sentral oppgave for et nytt direktorat.

Utvalget vurderer også problemstillingen om det fortsatt bør være ett ombud. Utvalget viser til en rekke hensyn som taler *mot* en oppdeling av ombudet. Aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner gjelder på flere diskrimineringsgrunnlag, og utvalget har anbefalt at kontrollarbeidet med redegjørelsene styrkes. En oppdeling av ombudorganisasjonen vil vanskeliggjøre dette. Det vil også vanskeliggjøre behandlingen av enkeltklager om sammensatt diskriminering, som i dag forekommer i en god del av ombudets klagesaker.

3.2.5 LDOs konvensjonstilsyn

Utvalget har vurdert Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i overensstemmelse med de forpliktelsene Norge har etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK) og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Dette er en lovpålagt oppgave for LDO. At ombudet er pålagt denne oppgaven er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser om å etablere en uavhengig overvåkingsmekanisme. Norge er forpliktet til å følge de to ratifiserte konvensjonene. Det vil si at staten må respektere, beskytte og oppfylle de forpliktelser som er vernet av konvensjonene, og norsk rett og forvaltningspraksis må ikke være i motstrid med konvensjonene. Motstrid betyr at norske lovregler, rettspraksis eller forvaltningspraksis er i strid med det som er fastsatt eller følger av rettspraksis knyttet til de to konvensjonene. Hvis det konstateres motstrid, må norske myndigheter endre loven og/eller sin forvaltningspraksis.

Utvalget har fått gjennomført en kartlegging av ombudets konvensjonstilsyn (Hellum og McClimans 2011). Utvalgets vurderinger bygger på denne kartleggingen.

Ombudet har ifølge kartleggingen i liten grad utviklet rutiner for gjennomgang og oppdatering av relevant praksis fra de internasjonale overvåkingsorganene. Det er BLD som har gjennomføringsansvaret for konvensjonene. Kartleggingen viser at ombudet i liten utstrekning har rapportert til BLD om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis på den ene side og konvensjonene på den annen side. Det synes som om henvendelser til departementet skjer mer som ledd i ombudets nasjonale lovhåndhevingsoppgave, enn som en rapportering av saker om motstrid mellom konvensjonsforpliktelsene og norsk lov og forvaltningspraksis.

Lovforarbeidene gir lite veiledning i hvordan ombudet skal gjennomføre sitt tilsynsansvar. Ombudet har ikke utarbeidet faste rutiner, formkrav og kvalitetssikringsstandarder for dette arbeidet. Kartleggingen anbefaler at konvensjonstilsynsfunksjonen blir skilt ut som en egen funksjon.

Utvalget anbefaler at det forskriftfestes at ombudet skal rapportere til departementet om motstrid mellom norsk rett og forvaltningspraksis og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Plikten til å rapportere skal også omfatte tilfeller der staten på annen måte ikke har fulgt opp sine forpliktelser etter disse konvensjonene.

Ombudet bør videre vurdere organisatoriske tiltak med hensyn til formkrav, rutiner for kvalitetssikring, og eventuell utskilling av konvensjonstilsynet som egen virksomhet, i tråd med anbefalingene fra kartleggingen av konvensjonstilsynet.

En sikker ivaretakelse av konvensjonstilsynet er ressurskrevende. LDO ble ikke tilført særlige ressurser til konvensjonstilsynet, da dette tilsynet ble lovpålagt.

Utvalget anbefaler at ombudet gis økte ressurser for å styrke sin funksjon når det gjelder konvensjonstilsynet.

3.2.6 Et effektivt diskrimineringsvern. Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Utvalget har gjennomgått Likestillings- og diskrimineringsnemndas (nemndas) lovhåndheveroppgaver, i lys av mandatet om at utvalget skal vurdere kompetansedelingen mellom ombud og nemnd, og gjennomslag i offentligheten for uttalelser og vedtak. Nemnda er et lovhåndheverorgan, og utvalget foreslår ikke endringer når det

gjelder nemndas nøytrale og uavhengige lovhåndheverrolle.

Nemndas myndighet er i dag begrenset på flere måter. Utvalget konsentrerer sin drøfting om to begrensinger: Det ene forholdet er at nemnda ikke kan tilkjenne oppreisning i diskrimineringssaker. Det andre forholdet gjelder nemndas myndighet vis a vis andre forvaltningsorganer.

Bare domstolene kan tilkjenne oppreisning i diskrimineringssaker, og svært få diskrimineringssaker i Norge behandles for domstolene. Det faktum at nemnda ikke kan tilkjenne oppreisning i diskrimineringssaker, gir etter utvalgets vurdering et lite effektivt diskrimineringsvern.

Utvalget gjennomgår generelle krav til nasjonal prosesslovgivning og nemndas saksbehandling, og mener at prosessen for nemnda er tilfredsstillende for å gi nemnda myndighet til å tilkjenne oppreisning. Det blir også vist til eksempler fra noen av de andre nordiske landene. Videre gjennomgår utvalget eksempler fra andre klagenemnder i Norge som er tillagt en lignende myndighet.

Utvalget anbefaler at nemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning i saker om diskrimineringsbrudd.

For å gi et reelt alternativ til domstolsbehandling, foreslår utvalget at vedtak fra nemnda om oppreisning skal ha samme virkning som en rettskraftig dom. Utvalgets forslag er avgrenset mot erstatning for økonomisk tap, som fortsatt bør behandles av domstolene.

Videre påpeker utvalget at det er et behov for å gjennomgå de ulike bestemmelsene om oppreisning og erstatning for økonomisk tap, for å skape et klarere skille mellom de to reaksjonene.

Dersom utvalgets forslag om at nemnda kan ilegge oppreisning ikke blir fulgt opp, mener utvalget tiden er inne for å revurdere ordningen med Likestillings- og diskrimineringsnemnda, til fordel for andre mer effektive løsninger. Utvalget gjennomgår i denne sammenhengen ordningen i Sverige der diskrimineringsombudsmannen kan føre diskrimineringssaker for domstolene. I så fall vil det ikke være aktuelt å videreføre Likestillings- og diskrimineringsnemndas behandling av individuelle diskrimineringsklager.

Forslaget om oppreisning aktualiserer at det i dag er strengere krav til skyld, det vil si krav om grov uaktsomhet, for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet, sammenlignet med diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. og funksjonsnedsettelse, der det kun kreves vanlig uaktsomhet. Utvalget mener at det ikke er grunnlag for kravet om grov uaktsomhet for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering, mens det er mindre strenge krav for å få oppreisning for etnisk diskriminering eller for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Utvalget anbefaler at skyldkravet for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet endres fra grov uaktsomhet til vanlig uaktsomhet.

I saker som gjelder enkeltvedtak i forvaltningen kan nemnda kun gi en uttalelse om forholdet til diskrimineringsforbudene, og ikke fatte vedtak. Det kan skilles mellom to typer enkeltvedtak. Det dreier seg for det første om vedtak som treffes av forvaltningen som arbeidsgiver. For det andre dreier det seg om vedtak som treffes av forvaltningen som myndighetsutøver på andre områder.

Utvalget kan ikke se noen saklig grunn til å behandle offentlige virksomheter som arbeidsgivere annerledes enn private arbeidsgivere når det gjelder spørsmål om nemndas vedtaksmyndighet. Det er ikke rimelig at arbeidssøkere og arbeidstakere stilles ulikt i sin sak for nemnda, avhengig av om saken gjelder offentlig eller privat sektor. Det bør derfor være samme mulighet for nemnda til å benytte pålegg overfor disse, samt eventuelt å treffe vedtak om oppreisning. Utvalget går likevel inn for å begrense sitt forslag på en slik måte at enkeltvedtak truffet av Kongen i statsråd og av departementene faller utenfor.

Aktuelle enkeltvedtak knyttet til en offentlig virksomhet som arbeidsgiver kan være ansettelse, oppsigelse, avskjed, suspensjon og forflytning i offentlige tjenesteforhold.

Utvalget anbefaler at nemnda skal få myndighet til å overprøve andre myndigheters enkeltvedtak når vedtaket er truffet i egenskap av å være arbeidsgiver. Unntatt fra dette er vedtak truffet av Kongen eller departementene.

Utvalget har behandlet spørsmål om nemndas myndighet når det gjelder andre enkeltvedtak som ikke gjelder rollen som arbeidsgiver, og forholdet til forskrifter som er i strid med diskrimineringsvernet. I slike tilfeller kan nemnda gi uttalelse, men ikke treffe vedtak. En uttalelse kan eventuelt innebære at det reises kritikk mot et enkeltvedtak, en forskrift, eller en praksis, fordi denne er i strid med diskrimineringslovgivningen. I nemndas praksis finnes det flere eksempler på uttalelser om at en forvaltningspraksis er i strid med likestillings- og diskrimineringslovverket, men hvor uttalelsen ikke har medført endringer. Dette krenker den enkeltes diskrimineringsvern. Utvalget har likevel kommet til at nemnda ikke bør gis utvidet myndighet til å overprøve forskrifter og andre enkeltvedtak forvaltningen treffer,

med unntak av vedtak som fattes i rollen som arbeidsgiver. Utvalget peker på muligheten for å få det aktuelle saksforholdet prøvet for domstolene. Slike saker utløser etter dagens regelverk ikke automatisk fri rettshjelp.

Utvalget anbefaler at det innvilges fri rettshjelp, uten krav til behovsprøving i slike saker der klager har fått nemndas medhold i diskriminering og nemnda anbefaler fri rettshjelp.

Del II
Perspektiver

Kapittel 4
Idégrunnlaget for likestilling

4.1 Likestillingspolitikkens prinsipielle utgangspunkt

4.1.1 Likestilling som rettferdighet

I mandatet blir utvalget bedt om å drøfte det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, hvorfor det norske samfunnet trenger en likestillingspolitikk og målet for denne. Vi er i denne sammenhengen også bedt om å drøfte likestillingspolitiske dilemmaer og utfordringer, i et livsløps-, klasse-, og etnisitetsperspektiv.

Utvalget mener likestillingspolitikken bør ta utgangspunkt i prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår. Sentrale prinsipper for samfunnsorganisering bør kunne vinne rimelig oppslutning på tvers av politiske og etiske doktriner. Samfunnsdeltagelse på like vilkår kan være et slikt prinsipp.

Startpunktet er rettferdighetsbetraktninger: Likestilling er grunnleggende sett et spørsmål om rettferdighet. Å være likestilt er noe hver og en av oss har rett til, som en følge av den respekt hver og en av oss har krav på som personer. Et samfunn som ikke garanterer borgerne denne respekten og de rettighetene og det medborgerskapet som følger, er et urettferdig samfunn. Motsatt er et likestilt og rettferdig samfunn et samfunn der alle borgere deltar i samfunnet på like vilkår, og kjønn, klassebakgrunn, etnisitet, hvor man befinner seg i livsløpet og andre forhold som er utenfor den enkeltes kontroll ikke forringer vedkommendes levekår og livsmuligheter. Prinsippet krever at statens politikk tar som utgangspunkt at ethvert individ skal vises respekt og anerkjennes verdighet, og at mennesker behandles som mål i seg selv.

Samfunnsdeltagelse omfatter deltagelse i utdanning, arbeidsliv og politikk, men også i familieliv og sivilsamfunn, herunder tros- og livssynsbaserte aktiviteter. Like vilkår betyr fravær av vold og tvang, av diskriminering, marginalisering og utestegning, men også, mer positivt, like livssjanser, og lik anledning – i alle relasjoner – til å være jevnbyrdig. Den økonomiske fordelingen i samfunnet er viktig: prinsippet forutsetter en fordeling av materielle ressurser som garanterer alles uavhengighet og innflytelse, og ikke institusjonaliserer forsakelse og utnyttelse. Like viktig er verdigrunnlaget: deltagelse på like vilkår forutsetter mønstre for kulturell verdsetting som gir alle borgere like muligheter til å oppnå sosial respekt. En tredje forutsetning er demokratiske diskusjons- og beslutningsprosesser. Et rettferdig samfunn er et demokratisk samfunn der borgerne har reell innvirkning og medbestemmelse når viktige samfunnsmessige beslutninger tas og lov og politikk formuleres.

Kravet om samfunnsdeltagelse på like vilkår må også ses i et livsløpsperspektiv. De muligheter og begrensninger den enkelte står overfor på et gitt tidspunkt gjenspeiler ikke bare mulighetsvilkår der og da, men også rammebetingelser i form av institusjonelle begrensinger og muligheter, samt hendelser og avgjørelser i tidligere livsfaser, og på tvers av generasjoner.[1] Vi møter alle mange av de samme utfordringene ettersom vi beveger oss gjennom livsløpet; vi må skaffe oss kunnskap og ferdigheter, et levebrød, ta vare på egen helse, gi og motta omsorg. Dette må likestillings- og levekårspolitikken ta høyde for. Samtidig er like vilkår ikke identisk med likt levde liv. Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår privilegerer ikke én bestemt livsstil eller livsmåte – det står enhver fritt til å benytte seg av mulighetsrommet prinsippet tillater og garanterer. Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår omfatter videre hver enkelt, med samme vekt, på tvers av det som måtte være av forskjeller og forskjellighet mellom personer og grupper. Likestillingarbeid må være flerdimensjonalt, motarbeide all diskriminering og urettferdighet uansett type og grunnlag, og se

[1] Jf. kunnskapsoversikten som NOVA har utarbeidet for Likestillingsutvalget, ved Kirsten Danielsen, Gunhild Hagestad og Kristine Koløen: *Livsløp i et likestillingsperspektiv.* NOVA, januar 2011.

ulike typer av diskriminering, marginalisering og undertrykking i sammenheng.

Grunnleggende rettferdighetskrav av denne type, har blitt forsøkt nedfelt i nasjonal lovgivning om menneskerettigheter, men også i internasjonale menneskerettskonvensjoner. Likestillingspolitikk, også norsk likestillingspolitikk, har et menneskerettslig fundament. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter gir rett til en effektiv beskyttelse mot diskriminering. Konvensjonen lister kjønn, rase, hudfarge, religion og politisk syn som grunnlag med krav på beskyttelse, men også nasjonal og sosial opprinnelse. Den har en åpen formulering om «annen status» der også seksuell orientering innfortolkes (NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern,* kapittel 12.9.1). Konvensjonen beskytter også etniske, religiøse og språklige minoriteter mot tvangsassimilering.[2] I det menneskerettslige fundamentet for likestillingspolitikken inngår videre de rettighetene som vernes gjennom FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Viktige rettigheter etter denne konvensjonen er rett til arbeid, rettferdige og gode arbeidsvilkår, sosial sikkerhet, organisasjonsfrihet, rett til utdanning og til deltagelse i det som kalles «det kulturelle liv». FNs kvinnediskrimineringskonvensjon forplikter stater til å innlemme prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn gjennom forfatningsregler eller annen lovgivning, forby all diskriminering av kvinner, og selv avstå fra enhver handling eller praksis som diskriminerer kvinner.[3] Konvensjonen har egne artikler om likeverd, om like politiske rettigheter, statsborgerrettigheter, om rett til organisasjonsdeltagelse og offentlige verv, om lik rett til utdannelse, arbeidsmarkedsrettigheter, rett til helse- og legehjelp, reproduktive rettigheter, rett til sosiale ytelser, rettslig handleevne, retten til fritt å velge ektefelle og like rettigheter i forhold til barn. Og den forplikter statene til tiltak mot prostitusjon og handel med kvinner.

Definisjonen av kvinnediskriminering er oppbygd på samme måte som definisjonen av diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse i FNs rasediskrimineringskonvensjon. Begge konvensjoner krever at stater avstår fra enhver «utelukkelse, eller innskrenkning» som enten har som formål, eller som virkning, å hindre «anerkjennelsen, utnyttelsen» eller «utøvelsen» av grunnleggende friheter og rettigheter. Statene har også en positivt formulert plikt til å gjennomføre tiltak som sikrer likeverdighet. Og den norske grunnloven har en generelt formulert bestemmelse som forplikter statens myndigheter til «å respektere og sikre menneskerettighetene» (§ 110 c).[4]

Både kvinnediskrimineringskonvensjonen og konvensjonene om sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt barnekonvensjonen, er innarbeidet i norsk lov gjennom menneskerettsloven, som også fastslår at konvensjonene skal gis forrang dersom de viser seg å være i strid med bestemmelser i annen norsk lov.[5] Bak det siste tiårets innarbeiding av internasjonale konvensjoner i menneskerettsloven står – i all hovedsak – et samlet storting.[6]

I den øvrige nasjonale lovgivningen er vernet mot kjønnsdiskriminering både eldre og mer omfattende enn vern mot diskriminering på andre enkeltgrunnlag. Likestillingsloven er mer enn 30 år gammel, mens forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn følger av diskrimineringsloven fra 2005. Vern mot diskriminering for transseksuelle er innfortolket i likestillingslovens vern mot kjønnsdiskriminering. Det er forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2008. Alle disse lovene gjelder i utgangspunktet på alle samfunnsområder. Politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering og alder har særskilt diskrimineringsvern i arbeidslivet.

I flere av disse lovene følges forbud mot diskriminering av en plikt til aktivt likestillingsarbeid. Lovgivningen har et dobbelt siktemål: forbud følges av positive plikter for både myndigheter og arbeidslivets parter. I likestillingsloven er plikten

---

2 Artikkel 27: «I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

3 Internasjonale konvensjoner så vel som nasjonal lovgivning varierer når det gjelder grad av kjønnsnøytralitet i formuleringen av reguleringer. FNs kvinnediskrimineringskonvensjon har et særlig fokus på kvinners situasjon og kvinnediskriminering.

4 Stortinget ønsker å styrke grunnlovsvernet av menneskerettighetene, og foran 200-års jubileet for grunnloven i 2014 har Stortingets presidentskap nedsatt et utvalg som utreder «en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett», som det heter i mandatet. Denne kommisjonen leverte sin innstilling i januar 2012.

5 I menneskerettsloven er også den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen innarbeidet. Rasediskrimineringskonvensjonen er innarbeidet i diskrimineringsloven.

6 Unntaket er kvinnediskrimineringskonvensjonen, der Fremskrittspartiet stemte mot.

for offentlige myndigheter formulert slik: «Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder» (paragraf 1 a).

Den norske diskrimineringslovgivningen anerkjenner videre at personer kan bli diskriminert på mer enn ett grunnlag. Norsk rettspraksis etter diskrimineringslovene omfatter også avgjørelser om sammensatt diskriminering[7]. Med feste i formuleringer om «dobbel diskriminering» har lovgiver sett at kvinner med minoritetsbakgrunn kan være utsatt for særlige former for etnisk diskriminering som ikke rammer menn med minoritetsbakgrunn, og at minoritetsbagrunn gir en annen utsatthet for kjønnsdiskriminering enn den kvinner med etnisk majoritetsbakgrunn kan bli utatt for. Det konkrete eksempelet som forarbeider til diskrimineringslovgivningen gjerne viser til, er situasjoner der muslimske kvinner, uten saklig grunn, nektes å bruke det religiøse hodeplagget hijab på arbeidsplassen. Diskriminering på flere grunnlag kalles også flerdimensjonal diskriminering, og omtales eventuelt som en interseksjonell tilnærming til diskriminering.

Det viktige her er at lovgiver anerkjenner kompleksiteten i både diskrimineringsstrukturer og i enkeltmenneskers opplevelse av diskriminering. På samme måte kan vi si at den norske likestillingslovgivningen, samlet sett, anerkjenner at aktivt likestillingsarbeid må drives langs flere dimensjoner samtidig. Etter utvalgets vurdering gir anerkjennelse av flerdimensjonalt rettsvern og flerdimensjonale likestillingsplikter et godt utgangspunkt for offentlig arbeid for å fremme likestilling i Norge. Det er også dette utgangspunktet utvalget har lagt til grunn for anbefalingene om tiltak for å styrke det offentlige likestillingsarbeidet som utvalget har fremmet i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

Betydningen av likestilling anerkjennes også på tvers av politiske partier. Utvalget har gjennomgått de politiske partienes handlingsprogrammer for perioden 2009-2013, ut fra et ønske om å kartlegge hvordan partiene som i dag er representert på Stortinget løfter fram likestillings- og diskrimineringsproblematikk på overordnet nivå. Det synes å være tverrpolitisk enighet om et mål om kjønnslikestilling i betydningen gode og like muligheter til samfunnsdeltagelse for alle uavhengig av kjønn. Hvordan et slikt allment mål nærmere fortolkes og konkretiseres, varierer mellom programmene. Gjennomgangen viser også at diskriminering ses som et samfunnsproblem utover det som kan knyttes til kjønn. Ikke alle partier viser til alle eksplisitt vernede grunnlag, men de fleste framhever etnisk bakgrunn, religiøs tilhørighet, funksjonsevne, alder og seksuell orientering, i tillegg til kjønn. Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og SV er i handlingsprogrammene også opptatt av det som kan kalles «dobbel diskriminering», og da særlig diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisk minoritetsbakgrunn.

4.1.2 Hva vil det si å tilnærme seg likestillingspolitikken prinsipielt?

I mandatet legges det til grunn at spørsmålet om hva som er det beste «prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling» kan gjøres til gjenstand for diskusjon og rimelighetsbetraktninger. Dette har også vært utvalgets utgangspunkt. I diskusjonen av ulike prinsipielt orienterte argumenter og tilnærminger til kjønnslikestilling og likestillingspolitikk, vil utvalget trekke veksler på diskusjoner og tradisjoner innen ulike fag og felt. Litteraturen er omfattende, og hensikten med drøftingen er ikke å gi en heldekkende gjennomgang av tilnærminger og faglitteratur, men å presentere sentrale kjennetegn, styrker og svakheter ved retninger og synspunkter som etter utvalgets vurdering har særlig relevans for en prinsippdiskusjon av norsk politikk for kjønnslikestilling.

Mellommenneskelig handling reguleres av normer eller forventninger til hvordan vi bør handle. Prinsipper er generelle, særlig forpliktende handlingsnormer. Vi kan snakke om hvilke prinsipper som gjelder (deskriptivt) og hvilke prinsipper som bør gjelde (normativt). Utvalgets prinsippdiskusjon vil være dels beskrivende, men også normativ. Det siste er i tråd med mandatet som ber utvalget drøfte hvorfor det norske samfunnet trenger en likestillingspolitikk og de prinsipielle hensynene som må vektlegges i utformingen og implementeringen av denne.

Det vil ofte være uenighet om er-spørsmål, for eksempel om hvordan levekår og ulikhet i levekår best kan beskrives, om hva som forklarer variasjon i levekår og om effektene av politiske tiltak.

---

[7] Faglitteraturen skiller her mellom ulike former for sammensatt (multippel) diskriminering , på norsk for eksempel mellom «samtidig» og «sammenvevd».«Samtidig» viser til håndheving som vurderer diskriminering på to eller flere grunnlag; for eksempel både kjønnsdiskriminering og aldersdiskriminering i samme sak, eller kjønnsdiskriminering og religiøs diskriminering i samme sak. Med sammenvevd menes en håndheving som vurderer mulige lovbrudd der diskrimineringsgrunnlag er koplet sammen, for eksempel kjønn og etnisitet i samme sak (Skjeie og Langvasbråten 2009, se også utvalgets første innstilling: NOU 2011: 18, *Struktur for likestilling*, kapittel 3 og 8)).

Tilsvarende vil det ofte være vanskelig å enes i normative spørsmål eller bør-spørsmål. Prinsippdiskusjoner dreier seg om hvilke prinsipper som bør gjelde, men også om hvordan ulike prinsipper skal fortolkes og forstås, og om hvordan man best kan forholde seg når ulike prinsipper eller ulike normative hensyn et prinsipp er ment å ivareta kommer i konflikt, og må prioriteres eller vektes.

Spørsmålet er hvor mye det vil være mulig å enes om i diskusjoner av denne type. Moderne samfunn er fundamentalt verdipluralistiske, borgerne definerer og rangerer verdier ulikt og har ulike begreper om det gode liv. Hvor realistisk er det da å tilstrebe et felles prinsipielt utgangspunkt for likestillingspolitikk?

Utvalget har hatt som utgangspunkt at det er mulig å oppnå en viss konsensus om en del viktige prinsipielle hensyn. Utfordringen i denne sammenhengen vil på den ene siden være å finne en tilnærming som er så allmenn at den ikke på utilbørlig måte fremmer noen sosiale gruppers interesser og verdier fremfor andres [8] På den annen side kan tilnærmingen ikke være så allmenn at den ikke er retningsgivende. Hvis ethvert forholdningssett til likestilling kan rettferdiggjøres med henvisning til utvalgets prinsipielle avveininger, forsvinner poenget med disse avveiningene. Det kan videre ikke sluttes fra er til bør. Det faktum at det finnes tilhengere med livssyn og synspunkter som kan være vanskelig å forene med prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår eller det faktum at prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår vil være mer kontroversielt i noen grupper enn i andre, innebærer ikke uten videre at prinsippet bør oppgis.

Utvalget legger videre til grunn at uenigheter i prinsippdiskusjoner kan være mer eller mindre rimelige. Uenigheter om hvordan best opptre når ulike normative hensyn kommer i konflikt, eller om hvordan man avveier ulike normative hensyn som individuell frihet, like muligheter og demokrati innenfor rammen av prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår (se 4.3), er for eksempel mer rimelige enn uenigheter som bygger på at noen benekter betydningen av et eller flere av disse hensynene overhode.

Også forholdet mellom prinsipper og empirisk operasjonalisering av prinsipper og normative hensyn og avvik fra disse er sammensatt. I en utredning der samfunnsdeltagelse på like vilkår en utgangspunkt og ideal, vil det være viktig å finne frem til mer konkrete mål og indikatorer som gjør det mulig å bestemme når vilkårene for samfunnsdeltagelse er som de skal og når de ikke er det, og når man nærmer seg og når man fjerner seg fra situasjonen slik den bør være. En slik utforskning og klarlegging av mål og indikatorer må være forankret i empirisk forskning om levekår og likestilling på ulike samfunnsarenaer.

Et sentralt spørsmål i diskusjoner om likestilling og ulikheter i levekår mellom grupper, er hva ulikhetene skyldes. Et eksempel er diskusjonen om kvinners og menns ulike tilpasninger til utdanning og arbeidsliv skyldes biologiske disposisoner, institusjonelle, kulturelle og strukturelle føringer eller relativt autonome prioriteringer («frie valg»). Hvor mye ulike faktorer spiller inn og hvordan ulike faktorer spiller sammen, er et empirisk spørsmål, og her finnes forskningslitteratur innenfor ulike fag og felt. Utvalgets oppdrag er å se på hvordan organiseringen av sentrale samfunnsinstitusjoner og arenaer bidrar til å hemme eller fremme likestilling, samt å forslå politiske tiltak for et mer likestilt samfunn (jf. mandatet). Dette oppdraget har lagt føringer på fokus, perspektiver og utvalg av forskningslitteratur. Det har så langt utvalget er i stand til å vurdere ikke blitt rimeliggjort, eller fremmet av politiske aktører, at eksistensen av kjønnsspesifikke biologiske disposisjoner bør føre til noe fundamentalt skifte av spor for norsk likestillingspolitikk. En annen sak er at en del politiske tiltak knyttet til likestilling og utjevning av levekår vektlegger og må vektlegge biologiske faktorer. Et eksempel er politikken knyttet til svangerskap, fødsel og amming. Hva dette mer konkret skal bety, er det imidlertid ikke uten videre enighet om (jf. diskusjonen om omfanget av fedrekvoten). Kjønnsspesifikke biologiske disposisjoner kan også være en del av bildet når vi skal forklare ulike typiske tilpasninger og handlingsvalg hos kvinner og menn. Det må imidlertid igjen understrekes at bør ikke følger av er.[9] Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår, uavhengig av gruppetilhørighet, gjelder uansett hva som forklarer forskjeller og ulikheter mellom kjønn og andre grupper. Målet må være et likestilt samfunn der alle gis reelt like muligheter til å forfølge egne livsprosjekter, relativt uavhengig av i hvilken grad biologiske faktorer er (eller ikke er) involvert når vi utformer og lever disse prosjektene.

---

8 Seyla Benhabib: The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era, 2002. Princeton University Press.

9 Å slutte fra er til bør representerer en såkalt naturalistisk feilslutning, se også Douglas J. Futuyma (2009) *Evolution* (Second edition), Sinauer Associates, Sunderland Massachusetts, s. 300, og Ivar Mysterud (2005) *Mennesket og moderne evolusjonsteori*, Gyldendal Akademisk, Oslo, s. 357.

Det må imidlertid tas høyde for at utvalget ikke er representativt sammensatt. Det er i så måte liten grunn til å tro at det som måtte være av konflikter om verdispørsmål knyttet til likestilling og annet blant utvalgsmedlemmene på noen fullgod måte reflekterer mangfoldet av verdistandpunkter og tilnærminger til likestilling i befolkningen for øvrig. Utvalget forutsetter imidlertid at utredningen senere vil bli behandlet i politiske prosesser der hensynet til demokratisk representasjon står sentralt. I disse prosessene vil eventuelle urimelige skjevheter i utvalgets normative horisont kunne bli kritisert og korrigert.

4.2 Likestillingens filosofiske grunnlag

Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår bygger på og tar opp i seg viktige innsikter fra ulike filosofiske og teoretiske tilnærminger. Utvalget har lagt vekt på hovedposisjoner som det er særlig viktig å få fram når vi diskuterer likestillingens prinsippielle utgangspunkter, og kritikk og debatt innenfor og mellom disse posisjonene. Målet er både å vise hvordan posisjoner i likestillingsdebatten relaterer seg til ulike filosofiske tradisjoner og teoriretninger, og hvordan posisjoner «snakker sammen» og utvikles gjennom refleksjon, kritikk og dialog.[10]

4.2.1 Utilitarisme: Individuelle preferanser og samfunnsnytte

En tilnærming innenfor politikkutforming er maksimering av subjektive preferanser eller nytte, nyttefilosofi eller utilitarisme, i tradisjonen etter Jeremy Bentham. Tanken er at hvert individ har bestemte rangerbare preferanser, for eksempel i spørsmål som er sentrale for likestillingspolitikken, som arbeidstid (ønsker kvinner å jobbe heltid eller deltid og hvor viktige er disse ønskene i forhold til andre ønsker?) og permisjon (ønsker fedre å ta ut sin øremerkede del av foreldrepermisjonen, eller ønsker de å ta ut mer eller mindre, og hvordan rangeres disse preferansene i forhold til andre preferanser?). Målet for politikken blir så å maksimere eller optimalisere preferanser eller individuell nytte: Politiske tiltak og løsninger er samfunnsnyttige om de er mest mulig i tråd med flest mulig borgeres preferanser og preferanserangering. Det innebærer at ikke alle alltid kan få det som de vil, fordi konsekvensene av å oppfylle noen individeres eller gruppers preferanser kan slå ut negativt på den samlede preferansemaksimeringen i samfunnet. For eksempel hvis for mange har som preferanse ikke å delta i lønnsarbeid eller å jobbe deltid, kan dette redusere verdiskapning og velferdsnivå i strid med flertallets preferanser.

Når likestillingspolitikken har en så sterk oppslutning som den har i Norge, henger det blant annet sammen med at velferdsstat, omsorgsordninger og høy sysselsetting kan forenes med og til og med fremme høy produktivitet. Dette er mål mange betrakter som viktige, relativt uavhengige av hvor engasjerte de er i likestillingsspørsmål. I tillegg kommer støtten til likestillingspolitikk som følger av manges preferanse for likestilling. Et flertall i Norge ønsker seg en politikk for likestilling fordi de mener likestilling er et riktig og rettferdig mål for samfunnsutviklingen.

Økonomen Gary Becker brakte for alvor familien inn i samfunnsøkonomisk tenkning. Politikken bør, ifølge Becker, sikte mot å oppfylle familiers og husholdpreferanser. Becker har blitt kritisert for å fokusere på familie- eller husholdspreferanser på bekostning av de enkelte familiemedlemmenes preferanser, som kan være ulike og kryssende. Ifølge kritikerne må utgangspunktet heller være individuelle preferanser, preferansene til den enkelte kvinne eller mann i familien, ikke minst i en likestillingssammenheng (se for eksempel Nussbaum 1999).

Dette er også utvalgets utgangspunkt. Når preferanser bestemmes og avveies mot hverandre må det primært være enkeltpersoners, ikke familiers eller husholds preferanser det er snakk om. Etter utvalgets vurdering kan maksimering av individuelle preferanser heller ikke være eneste mål for politikken. Et hovedproblem med en rent nytteorientert tilnærming til likestillingspolitikken, er at den åpner for at enkeltmenneskers og minoriteters friheter og rettigheter kan ofres hvis det øker den samlede nyttemaksimeringen i samfunnet. Betraktninger om preferanser og samfunnsnytte kan ikke ensidig begrunne likestillingspolitikk fordi dette kan komme til å krenke den retten vi alle har som individer til integritet og respekt. Et ytterligere problem er såkalte eksogent dannede preferanser, for eksempel adaptive preferanser: Tendensen til å tilpasse ønsker og preferanser til de muligheter man har for å få dem oppfylt. I tilfeller med adaptiv preferansedannelse kan uttrykte ønsker og valg reflektere like mye en inadekvat

[10] Deler av fremstillingen i 4.2 bygger på kapittel 2 og 3 i Cathrine Holst (2009b) *Hva er feminisme.* Universitetsforlaget.

og urettferdig mulighetsstruktur som egentlige ønsker og valg.

4.2.2 Liberalisme: Frihet og rettferdighet

En tilnærming som anerkjenner individet visse ukrenkelige friheter og rettigheter uavhengig av samfunnsnytte, er liberalismen. Det er vanlig å skille mellom klassisk og moderne liberalisme. I *Til forsvar av kvinnens rettigheter* (1792) skriver Mary Wollstonecraft at kvinner og menn har samme moralske status og krav på de samme rettighetene. I *Kvinneundertrykkelsen* (1869) argumenterer John Stuart Mill for likebehandling av kjønnene.

Grunnleggeren av moderne liberalisme er John Rawls.[11] Sentralt for Rawls er målet om et rettferdig samfunn, den moralske respekten for individet og forsvaret av individuelle sivile og politiske friheter og rettigheter uavhengig av evner, prestasjoner, kjønn, klasse, etnisitet og andre sosiale bakgrunnsvariabler. Slike friheter og rettigheter er primære og kan ikke settes til side for å fremme andre gode formål, som likhet og økonomisk omfordeling. Innenfor rammen av sivile og politiske rettigheter, mener Rawls at godefordelingen i samfunnet må være slik at alle sikres rimelig like muligheter til samfunnsdeltagelse. Kjønn, sosial bakgrunn, etnisitet, alder og lignende skal ikke påvirke den enkeltes muligheter verken positivt eller negativt. Det er viktig å merke seg at et slikt fokus på like muligheter er forenelig med positiv forskjellsbehandling av underrepresenterte eller underprivilegerte grupper så lenge forskjellsbehandlingen kan rettferdiggjøres med henvisning til målet om like muligheter. Liberal likhet i denne betydning innebærer ikke at alle alltid skal behandles likt uavhengig av utgangspunkt og mulighetsbetingelser.[12] Kravet er også at all sosial og økonomisk ulikhet må kunne rettferdiggjøres overfor de verst stilte i samfunnet. En viss sosial og økonomisk ulikhet kan være til alles fordel hvis ulikheten tjener verdiskapning og velferd. Liberalismen krever også en livssynsnøytral stat. Borgere i moderne pluralistiske samfunn har ulike begreper om det gode liv, og er forskjellige med hensyn til livssyn og religion. Staten må tilstrebe upartiskhet og nøytralitet i møte med dette mangfoldet, og ikke urimelig tilgodese noen livssyn og ideologier over andre.

Etter utvalgets vurdering inneholder moderne liberalisme viktige, allmenne innsikter med relevans for all politikk, også likestillingspolitikk. Men liberalismen i sine mer etablerte varianter har også blitt nyansert og kritisert, og det er viktig at man i utformingen av likestillingspolitikken tar høyde for vesentlige nyanseringer, kritikk og tillegg.

4.2.3 Likhet og demokrati

En kritikk av liberalismen og liberale tilnærminger til kjønnslikestilling og likestillingspolitikk har blitt formulert av sosialister og sosialdemokrater. Ideen om kjønnenes likestilling sto sentralt i den politiske tenkningen til sosialistiske pionerer som Clara Zetkin, Rosa Luxemburg, Aleksandra Kollontaj og Emma Goldman, men også i dag finnes tenkning om kjønn og likestilling som skriver seg inn i, videreører og fornyer sosialistisk og sosialdemokratisk likestillingstenkning. Et viktig punkt er å knytte forklaringer på urettferdighet og ulikhet til materielle forhold, til teknologiske endringer og til måten arbeid og produksjonsliv er organisert på. Kjønn og likestilling må analyseres med utgangspunkt i klasser og andre sosiale og økonomiske kategorier. I tillegg til frihet og rettferdighet, er likhet og demokrati viktige verdier. Bekjempelse av fattigdom og nød, og ytringsfrihet, stemmerett og organisasjonsfrihet er ikke tilstrekkelig. Målet må være en mer omfattende omfordeling av økonomiske og sosiale goder og makt i samfunnet og en mer gjennomgripende demokratisering av samfunnet som gir alle mulighet til å delta i og påvirke sentrale samfunnsmessige beslutninger og politiske prosesser. Det må dessuten settes grenser for marked og varegjøring av menneskelige relasjoner på etisk grunnlag. Dette kommer for eksempel til uttrykk i spørsmål knyttet til pornografi og prostitusjon der en del sosialister og sosialdemokrater argumenterer for forbud mot sex-kjøp ut fra en motstand mot å gjøre seksualitet til en vare som kan kjøpes og selges på et marked.

Utvalget ser økonomisk omfordeling og demokrati som forutsetninger for samfunnsdeltagelse på like vilkår. Betydningen av økonomisk fordeling og sosial likhet understrekes innenfor sosialliberal tenkning, men har tradisjonelt blitt betont

---

[11] John Rawls: *A Theory of Justice* (1971) og *Political Liberalism* (1993).

[12] Hva slags type forskjellsbehandling som er tillatelig, vil liberalere derimot kunne strides om. Særskilt tilrettelegging for gravide i arbeidslivet for å sikre like muligheter er eksempel på et ukontroversielt tiltak. Kvotering betraktes som et illegitimt virkemiddel av noen liberalere, og som legitimt av andre. For en innføring i forholdet mellom liberalisme og feminisme, herunder forholdet mellom likebehandling og forskjellsbehandling fra et liberalt perspektiv, se Will Kymlicka (2001): «Feminism», *Contemporary Political Philosophy. An Introduction.* Oxford University Press.

enda sterkere av sosialister og sosialdemokrater. Det står imidlertid strid om graden og arten av omfordeling og hva likhet nærmere bestemt skal bety (se kapittel 4.3).

Når det gjelder demokrati, har den liberale tradisjonen vektlagt det politiske demokratiet, mens den sosialistiske tradisjonen i sterkere grad har betont betydningen av demokrati i arbeidsliv og økonomi. Etter utvalgets vurdering vil og må demokrati bety ulike ting på ulike samfunnsarenaer. Gjennom prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår vektlegges viktigheten av å demokratisere ulike deler av samfunnet på måter som lar seg forene med respekt for grunnleggende rettigheter og ulike samfunnsinstitusjoners virkemåte. Utvalget legger videre til grunn at det må settes grenser for markedet og at dette er ukontroversielt. Menneskers moralske verdi kan ikke reduseres til dets markedsverdi. Grenser for markedet for å nå sentrale mål om omfordeling og demokrati, må trekkes innenfor rammen av respekt for grunnleggende rettigheter. Hva dette skal bety mer spesifikt, vil det typisk stå politisk strid om.

Betegnelsen sosialdemokrati kan knyttes til sosialistisk tradisjon og teori, men brukes vel så ofte som den sosiologiske betegnelsen på det velferdsstats- og likestillingsregime som vi kjenner ikke minst fra Skandinavia (Esping-Andersen 1990, Ellingsæter og Leira 2004). Det har blitt hevdet at dette regimet har et særlig «kvinnevennlig potensial» (Hernes 1987), og også mer generelt er i stand til å forene kryssende hensyn knyttet til produktivitet, demokrati og likhet på en hensiktsmessig og fordelaktig måte. Det er videre relativt bred politisk oppslutning om denne samfunnsmodellen på tvers av høyre-venstreaksen i politikken (Barth mfl. 2003). Utvalget legger dette til grunn og bygger i flere henseender videre på denne modellen. Det har på den annen side blitt reist kritikk av sider ved denne modellen langs ulike akser og fra ulike perspektiver (for kritikk fra et kjønnsperspektiv og av «likestillingens vikeplikt», se Skjeie og Teigen 2003), og også drøfting av litteratur og synspunkter som artikulerer mer kritiske synspunkter vil stå sentralt i diskusjonene utover i kapitlene.

4.2.4 Omsorg, kjønnsforskjell og kvinners verdier

En vanlig og viktig kritikk mot liberalismen, med høy relevans for kjønn og likestilling, er at den undervurderer følelsenes, omsorgens og oppdragelsens betydning. Rawls er opptatt av at borgerne av et rettferdig samfunn må utvikle det han kaller «en sans for rettferdighet». Men en sans for rettferdighet utvikles ikke av seg selv, den må læres. Barn må oppdras og utdannes så de som voksne evner å respektere andre. Om man i oppveksten lærer å betrakte for eksempel kvinner og bestemte etniske grupper som annenrangs vesener, er det vanskelig å få «sans» for kjønnslikestilling og rettferdighet. Å respektere andre forutsetter dessuten en evne til empati, til å se og føle med andre. Å erverve seg empatiske evner forutsetter igjen en viss egentrygghet og følelsesmessig modenhet, som igjen forutsetter at man selv har blitt tatt vare på, sett og elsket. Utviklingen av rettferdighetssans krever med andre ord at noen gjennom oppveksten har vist en kjærlighet og ytt en omsorg. Omsorgsoppgaver har tradisjonelt vært kvinners ansvar. Kvinners bidrag har imidlertid ofte blitt usynliggjort, noe som igjen henger sammen med nedvurderingen historisk av kvinner og av kvinners verdier, erfaringer og aktiviteter. Omsorg bærer i seg vesentlige moralske verdier, men innebærer også arbeid. Det dreier seg om omsorgsarbeid for barn og unge, men også for gamle og syke, og som er ulønnet, eller lavt lønnet, både i forhold til hvor verdifullt dette arbeidet er, men også i forhold til hvor byrdefullt mye omsorgsarbeid er, både fysisk og mentalt.

Behovet og betydningen av omsorg har skapt en egen retning innen feminisme som gjerne kalles omsorgsfeminisme. Retningen er trolig så gammel som feminismen selv, men en sentral referanse i nyere tid er *In a Different Voice* (1982) av Carol Gilligan. Omsorgsfeminismens mål er et samfunn der vi opptrer omsorgsfullt overfor hverandre etter mønster fra kvinnekulturen og det kvinnetypiske omsorgsarbeidet. Vel så viktig som hva vi selv eller andre måtte ha rett til eller krav på, er det å yte omsorg og å utvise empati og sensitivitet i møte med andres følelser og behov. Dette gjelder generelt, men ikke minst i møte med dem som er avhengige av oss, barn, gamle og syke. Omorgsfeministisk likestillingstenkning er videre opptatt av at kvinner ikke uten videre skal kreve det samme som menn, og dermed bli som dem. Ifølge slik tenkning, er kvinners og menns oppgaver og roller i samfunnet ikke nødvendigvis de samme. Kjønnskampen bør i stedet være en kamp for at samfunnet i større grad anerkjenner verdien av kvinners særlige erfaringer og bidrag, som mødre, som husmødre, i kultur- og organisasjonsliv. Kravene i denne sammenheng kan være økonomiske, for eksempel omsorgslønn, ekstra pensjonspoeng for ulønnet omsorgs-

arbeid og/eller økt lønn for de kvinnedominerte helse- og omsorgsprofesjonene.

Ideen om at kjønnene er forskjellige og at kvinner ikke uten videre bør kreve det samme som menn og bli som dem, finnes også innenfor mer konservative tilnærminger til politikk og samfunn. Til grunn for en slik mer konservativ tilnærming kan det ligge biologiske eller religiøst begrunnede oppfatninger om kjønnsforskjell. Antagelsen er gjerne også at endringer eller i hvert fall for raske endringer i forholdet mellom kjønn og i samfunnet generelt er uheldig.

Etter utvalgets vurdering er en rettferdig fordeling av omsorgsarbeid og en forståelse av følelsenes og omsorgenes helt sentrale verdi og betydning for dannelsen av borgere med rettferdighetssans, avgjørende om målet er å skape et samfunn der alle kan delta på like vilkår. Det er samtidig viktig ikke å enhetliggjøre og idealisere den kvinnelige omsorgskulturen. Graden av omsorgsorientering varierer, både hos kvinner og menn, og omsorgsgiver viser omsorg for, men har også makt over omsorgsmottager. Et fokus på omsorg og betingelser for omsorg kan heller ikke erstatte bestrebelsene etter et rettferdig samfunn, det er snarere snakk om noe som må komme i tillegg.

Kravet om at kvinner og menn også må ha mulighet til å velge mer eller mindre tradisjonelt, kommer fra konservativt politisk hold, men også fra retninger innen feminismen selv. Etter utvalgets vurdering vil den enkeltes frihet til å velge tradisjonelt såvel som utradisjonelt være adekvat beskyttet i et samfunn der alle er sikret gode og like deltagelsesmuligheter uavhengig av kjønn. En frihet til å velge i tråd med tradisjonelle kjønnsroller er bare reell om den enkelte også har en reell frihet til å velge på tvers av tradisjonelle kjønnsroller. Det er fremfor alt det siste som er utfordringen for likestillingspolitikken i dag. Det er på den annen side legitimt å reise spørsmålet om på hvilken måte og i hvilken grad likestillings- og velferdspolitikk displinerer særlige grupper av borgere bort fra mer kjønnstradisjonelle valg og løsninger på problematiske måter. Denne diskusjonen har blant annet blitt reist som en diskusjon om hvorvidt likestillingspolitikken fremmer «middelklassens verdier» og likestillingsidealer på bekostning av arbeiderklassens (se for eksempel Skilbrei 2004; Stefansen og Skogen 2009).

4.2.5 Patriarkat og nye kjønnsordener

Ideer om kjønnslikestilling ble formulert lenge før opplysningstiden, men ble for alvor satt på dagsorden av den borgerlige kvinnesaksbevegelsen og arbeiderkvinnebevegelsen mot slutten av 1700-tallet, i tiden rundt den amerikanske og franske revolusjon. Ut av denne første bølgen i feminismens historie, som den gjerne kalles, vokste den liberale og den sosialistiske tilnærmingen til kjønnslikestilling, men også omsorgsfeminismen. Med den andre bølgen i feminismens historie, på 1960- og 70-tallet og den nye kvinnebevegelsen, kom også en ny «bindestreks-»feminisme, nemlig den såkalte radikalfeminismen og slagordet «det personlige er politisk». Slagordet ble knyttet til en analyse av samfunnet som et kjønnsmaktsystem, et patriarkat. Brodden var rettet mot den sosialistiske tilnærmingen til kjønnslikestilling som forklarte kvinners undertrykking med utgangspunkt i en analyse av det kapitalistiske systemet, men også mot liberalisme og liberalfeminisme som unnlot å tematisere den kjønnsbaserte undertrykkingens systemkarakter, kapitalismen og patriarkatet. Patriarkatet virker i den offentlige sfære, men også i den private, i familien og ekteskapet, i intime følelsesmessige og seksuelle relasjoner. Derav fokuset på politikken i det personlige.

Sentrale bidragsytere til analyser av samfunnet ut fra begreper om patriarkat, kjønnsmakt og kvinners og mennes ulike interesser i senere tid, er Sylvia Walby og Catharine MacKinnon.[13]

Utvalget mener innsikter fra kjønnsmaktsanalyser om effektene av systematisert kjønnsmakt og interessebaserte kjønnskonflikter i samfunnet, og radikalfeminismens tematisering av urettferdighet og overgrep i familie og intimsfære er viktige. Det har samtidig blitt reist vesentlig kritikk mot radikalfeministiske patriarkatteorier fordi de i utilstrekkelig grad fanger inn ulikhetene og mangfoldet internt i kjønnskategoriene. Kvinner kan ha makt over andre kvinner og over menn, verken kvinners eller menns erfaringer fanges inn av begrepsparet undertrykket-undertrykkende, og når kvinner undertrykkes, utnyttes eller marginaliseres kan det skje på forskjellige måter, blant annet avhengig av kulturell bakgrunn og klassebakgrunn. På denne bakgrunn anvender moderne forskning om kjønnslikestilling gjerne andre begreper enn patriarkat, som «kjønnsorden» og «kjønnsregime», samtidig som forskningen (på tvers av begrepsbruk) har videreutviklet et fokus på kjønnsmessig ulikestilling i betydningen kjønnsstratifisering (ulikhet) som noe forskjellig fra den mer allmenne kjønnsdifferensieringen (forskjellighet).[14]

[13] De kanskje viktigste bidragene fra disse to er fortsatt Walbys *Theorizing Patriarchy* (1990) og MacKinnons *Toward a Feminist Theory of the State* (1989).

4.2.6 Menn og maskuliniteter

Kjønnsstratifisering eller kjønnsurettferdighet eksisterer ikke bare mellom kvinner og menn. Maskulinitetsforskning har stått sentralt når det gjelder å utvide bildet av kjønn og makt, og har nyansert forståelsen av menns posisjoner, interesser og roller, blant annet gjennom R.W.Connell's[15] teori om ulike maskuliniteter. Det er variasjon i menns makt og livssituasjon, menn opplever avmakt, og kjønnsurettferdighet kan også gå i menns disfavør.

Den norske og nordiske forskningen har bidratt til å videreutvikle forståelsen av menn og maskulinitet blant annet ved å belyse skam og «redsel for å falle», kroppsliggjøring av maskulinitet, menns bruk av fedrekvote og foreldrepermisjon, deltagelse i husarbeid og omsorg i hjemmet, og andre endringer i retning økt likestilling.[16]

Forskning om kjønn og kjønnslikestilling viser at menns interesser når det gjelder kjønnslikestilling varierer. Selv om menn tradisjonelt har hatt økonomiske interesser og maktinteresser i forhold til kvinner (også i Norge), har menn også hatt likestillingsinteresser. Hva som dominerer, endrer seg ut fra situasjonen, og blir sterkt påvirket av hvorvidt samfunnet legger til rette for likestillingsutvikling, eller ikke.

Det er lett å se for seg at kvinner og menn konkurrerer om de samme godene, et nullsumspill der det den ene part tjener, er det den andre vil tape. Forskningen viser at denne vinkelen er for snever. Arrangementet mellom kjønnene er mer eller mindre preget av rettferdighet og lik samfunnsdeltagelse – noe som igjen må ses i sammenheng med variasjon og endring i samfunnsstruktur, økonomisk organisering og politiske ordninger.

Både kjønnsforskning og maskulinitetsforskning har lagt vekt på forhold mellom menn for å forstå menns motstand mot kjønnslikestilling, samtidig som det er grunn til å legge vekt også på kvinners bidrag til å skape rangering og begunstiget maskulinitet mellom menn. Disse nye forskningsretningene peker på flere grunner til at «menn og likestilling» ikke tilsvarer «kvinner og likestilling» – selv om menn kan ha interesse av likestilling. En av dem handler om sosial klasse. Menns bevegelse i mer kjønnslikestilt retning innebærer et potensielt klassemessig nedrykk, og assosieres gjerne med en dårligere betalt jobb med mindre innflytelse. Likestilling for menn er ikke et klassemessig «oppovermobilt» prosjekt, slik det har vært for en stor del kvinner. Derfor er det ikke overraskende at den politiske organiseringen for kjønnslikestilling blant menn har vært betydelig svakere og mer splittet enn blant kvinner.[17]

4.2.7 Multikulturalisme, skeiv feminisme og interseksjonalitet

Såkalt postkolonialistisk tenkning og multikulturalistisk feminisme, for eksempel som vi finner den formulert av Iris Marion Young i *Justice and the Politics of Difference* (1990), utviklet seg utover på 1990-tallet. Multikulturalistene kritiserer liberalfeminisme og annen mer konvensjonell likestillingstenkning for å være for lite opptatt av kultur. Undertrykking av etniske minoritetskvinner skyldes ikke bare sosioøkonomiske forhold, men også at minoriteters kulturelle verdier og praksiser marginaliseres og undertrykkes av majoriteten. Tradisjonell likestillingstenkning hevdes videre å være for avvisende til politiske tiltak som kan fremme respekt for og anerkjennelse av kulturelle grupper. For eksempel er liberalfeminismen opptatt av individets friheter og rettigheter. Det finnes imidlertid også hierarkier mellom kulturelle grupper som bør bekjempes.

De spør videre om ikke frihetene og rettighetene liberalerne fremstiller som universelle, i realiteten er vestlige, og kritiserer generelt tendensen til å sette typisk vestlige standarder over andre kulturers standarder og ordninger for å være en ny variant av vestlig kulturimperialisme, og moralsk universalisme, forestillingen om at enkelte moralske ideer skulle gjelde overalt, globalt og universelt.

Utvalget vil understreke at prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår må omfatte alle, på tvers av kjønn, etnisitet, klasse og livsløp. Det er viktig å sikre medlemmer av kulturelle og etniske minoriteter sivile rettigheter, deltagelsesmuligheter og frihet fra kulturell og økonomisk diskriminering og undertrykking. Liberale ideer om individuelle rettigheter oppsto i Vesten, men har uni-

---

[14] Se også 4.3 og diskusjonen om ulike betydninger av likhet/ulikhet.

[15] R. W. Connell (1995) *Masculinities.* Polity Press.

[16] Clas Ekenstam m.fl. (1998) *Rädd at falla*. Stockholm: Gidlund.

[17] Se Ralf Puchert, Marc Gärtner, Stephan Höyng mf.l 2005: *Work Changes Gender - Men and Equality in the Transition of Labour Forms.* Barbara Budrich Publishers, Leverkusen, og Holter, Øystein Gullvåg 2007: «Kjønn som innovasjon og 'det nye pappasporet'». I: Kvande, Elin; Rasmussen, Bente, red.: *Arbeidslivets klemmer - det nye arbeidslivets paradokser.* Fagbokforlaget, Bergen

versell rekkevidde. Mennesker i og utenfor Europa og USA kjemper for frihet, likhet og rettferdighet med utgangspunkt i et mangfold av ideer fra vestlig så vel som ikke-vestlig tradisjon.

Selv om man legger til grunn at frihet, likhet og rettferdighet er universelle verdier, vil det likevel kunne være uenighet om hva likestillingsprosjektet mer konkret skal gå ut på og hva som er de viktigste likestillingspolitiske sakene. En viktig kritikk mot den vestlige feminismen er at denne har hatt en tendens til å gi den hvite, heteroseksuelle middelklassens erfaringer forrang. Forrangen virker slik at erfaringene til denne gruppen kvinner fremstår som allmenne og generelle, mens alle andre kvinners utfordringer og problemer blir forstått som særinteresser som ikke har relevans for den generelle likestillingskampen.

Minoritetskvinnebevegelsen i Norge har fremmet nettopp en slik kritikk. De hevder at innvandrerkvinner og minoritetskvinners likestillingsutfordringer, som for eksempel rasisme og etnisk diskriminering på arbeidsmarkedet, innvandringspolitiske reguleringer som gjør kvinner avhengige av ektefellen, eller tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er spørsmål som har sin plass på den generelle likestillingspolitiske agendaen (Halsaa et al. 2008).

Et interseksjonelt perspektiv kan også synliggjøre hvordan menn er utsatt for rasisme og etnisk diskriminering, og i mange henseender er underordnet den hvite, heteroseksuelle middelklassen, inklusive kvinner. Svart feminisme (særlig utviklet i USA og Storbritannia) har påpekt at et fokus på universelle kvinnelige erfaringer også underslår at etniske minoriteter i mange sammenhenger har felles interesser på tvers av kjønn. Et videre poeng, som også har dukket opp i den norske likestillingsdebatten i senere år, er at menn med minoritetsbakgrunn i mange sammenhenger anses å videreføre den uønskede og lite likestillingsvillige maskuliniteten som menn fra majoritetsbefolkningen har kjempet seg vekk fra. Et slikt stigma møter menn bl.a. på jobbmarkedet, på helsestasjonen og i diskusjoner om voldtekt.

En annen viktig kritikk av konvensjonelle tilnærminger til likestilling blir gjerne omtalt som skeiv feminisme. Denne har både røtter i homobevegelsen og i kvinnebevegelsen og kritiserer forutforståelsen om at alle er heteroseksuelle og at dette er den naturlige måten å leve på. Mest kjent er arbeidene til den amerikanske feministen Judith Butler. Skeiv feminisme har bidratt til å klargjøre at kjønnslikestilling ikke bare et spørsmål om likestilling mellom menn og kvinner som gruppe eller i parforhold, men også om likestilling mellom heteroseksuelle og ikke-heteroseksuelle liv og heteroseksuelle parforhold og likekjønnspar.

Et eksempel på en politisk kamp som kan sees i lys av det økte fokuset på den ikke-heteroseksuelle del av befolkningen er endringene i den norske ekteskapsloven som medførte at den juridiske definisjonen av ekteskap og forelderskap er gjort kjønnsnøytral, og tar høyde for andre familie-, samlivs- og forelderskapsformer enn dem som er basert på parforhold mellom en mann og en kvinne.

I dag har det som gjerne kalles interseksjonelle tilnærminger til likestilling et bredt faglig nedslagsfelt. Innenfor slike tilnærminger er man opptatt av hvordan ulike former for diskriminering og undertrykking basert på for eksempel rase/etnisitet, seksuell orientering, kjønn og klasse virker sammen og skaper særlige og alvorlige problemer for dem som rammes. Interseksjonalitet ble først begrepsatt av den amerikanske rettsviteren Kimberle Crenshaw (1989). Når det gjelder det rettslige vernet mot diskriminering, har interseksjonalitet hatt systemendrende kraft. Diskriminering er ikke en urett som begås på bare ett grunnlag – på grunnlag av «kjønn», eller «etnisitet», eller «religion» eller «alder», eller «seksuell orientering» eller «funksjonsevne ». Det er et krav til en rettferdig lov at den anerkjenner dette. Samfunnmessige diskrimineringsstrukturer er komplekse, og må forstås som det.

Etter utvalgets vurdering er dette viktige innsikter for utforming av likestillingspolitikk. Kritikken av hvit dominans og av heteronormativitet understreker hvordan maktforskjeller kan forsterkes gjennom de kategoriene som legges til grunn for politikkutvikling. Interseksjonalitet setter både kompeksitet og samspill på begrep, og understreker at likestillingsarbeid og likestillingspolitikk må være flerdimensjonal.

4.2.8 Samfunnsdeltagelse på like vilkår

Flere skikkelser innen tenkning om kjønnslikestilling og likestillingspolitikk kan knyttes til forsvaret av et prinsipp om samfunnsdeltagelse på like vilkår. Martha Nussbaum definerer seg selv som liberalfeminist, men har innbakt viktige innsikter også fra andre tilnærminger til likestilling i tenkningen sin.[18] Hun har utviklet den såkalte kapabilitetstilnærmingen sammen med Amartya Sen, der prinsippet er å sikre alle grunnleggende men-

[18] Martha Nussbaum *Sex & Social Justice* (1999) *Women and Human Development* (2000) og *Frontiers of Justice* (2006).

neskelige kapabiliteter, det vil si de friheter og goder som må til, i det omfang som må til, for å trygge den menneskelige funksjonsmåte. Nussbaum har i denne sammenhengen formulert en liste på ti grunnleggende menneskelige kapabiliteter som alle må garanteres i det omfanget som er nødvendig for å trygge hver og en av oss en «sant menneskelig», tilværelse, nemlig kapabilitet til liv (1), kroppslig helse (2), kroppslig integritet (3), sansning, fantasi og tenkning (4), følelser (5), praktisk fornuft (6), tilknytning (7), respekt for andre arter (8), lek (9) og materiell og politisk kontroll over ens omgivelser (10).[19]

Selve formuleringen av prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår er imidlertid hentet fra Nancy Fraser.[20] Fraser regnes gjerne som reperesentant for en sosialdemokratisk likestillingstenkning, men hennes likestillingstenkning går også på tvers; hun har innbakt både sentrale liberale innsikter og vesentlige innsikter fra ulike andre tilnærminger til kjønnslikestilling og likestilllingspolitikk. Fraser definerer et rettferdig samfunn som et samfunn der alle deltar på like vilkår eller på likefot. Hva betyr det egentlig at alle skal delta på likefot? Fraser synes å ha i tankene en nokså allmenn idé om demokratisk likhet eller likhet i samfunnsmessig deltagelse. Målet er å gi alle reelle muligheter til reell deltagelse på alle sentrale samfunnsområder. Hun er i denne sammenheng særlig opptatt av betydningen av at borgerne ser seg selv som både forsørgere og omsorgsgivere. Det å forsørge er ikke menns eksklusive oppgave, like lite som kvinner har et større ansvar enn menn når det gjelder å yte omsorg.

Prinsippet om alles deltagelse på like vilkår utdypes videre gjennom presentasjonen av de betingelsene som må oppfylles om prinsippet skal realiseres. Skal alle delta i samfunnet på like vilkår kreves for det første omfordeling av goder som inntekt og eiendom. Fordelingen av materielle ressurser må være slik at alle sikres uavhengighet og uttrykksmuligheter. En organisering av samfunnet som bidrar til fattigdom, utbytting og betydelig økonomisk ulikhet, er urettferdig.

Rettferdighet krever for det andre det Fraser kaller kulturell anerkjennelse. Kravet er at mønstre for kulturell verdsetting uttrykker lik respekt for alle deltagere. Samfunnet må ikke baseres på normer som systematisk nedvurderer noen kategorier av mennesker og egenskaper som assosieres med dem. Ingen skal, skriver Fraser, påføres ekstra byrder gjennom å bli stemplet som kulturelt forskjellig og avvikende. Samtidig må kulturelle minoriteter heller ikke marginaliseres eller usynliggjøres. Denne anerkjennelsen dreier seg ikke om at enhver gruppekonstellasjon uten videre har krav på respekt for den kollektive identitet som til enhver tid måtte komme til uttrykk. Det folk har krav på er å bli behandlet som likeverdige deltakere, i personlige relasjoner og i relasjoner mellom grupper. Med Fraser kan vi kalle dette et krav om status-likhet.

Det er for det tredje en politisk betingelse for rettferdighet, demokratisering: De politiske diskusjons- og beslutningsprosedyrene må inkludere alle. Ingen gruppe får systematisk utelukkes fra fora og sfærer der politiske spørsmål drøftes og avgjøres. Slik politisk marginalisering eller eksklusjon er, i likhet med kulturell desavuering og økonomisk urettferdighet, uforenelig med prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår.

4.3 Normative hensyn i konflikt

Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår er ment å ta opp i seg viktige tilnærminger til kjønnslikestilling og flerdimensjonal likestillingspolitikk. Det angir ulike vesentlige normative hensyn. Disse ulike vesentlige hensynene kan i konkrete situasjoner og beslutningssammenhenger være vanskelig å oppfylle samtidig. I det følgende presenteres noen eksempler på hvordan de normative hensynene som er innbakt i prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår kan peke i ulik retning. I slike tilfeller må de ulike hensynene gjennomtenkes på nytt så de eventuelt kan gå i hop, rangeres eller veies mot hverandre.

4.3.1 Like muligheter og resultatlikhet

Det er viktig å understreke at prinsippet i utgangspunktet er alles mulighet til samfunnsdeltagelse. Målestokken for rettferdighet er ikke at alle benytter seg av alle de muligheter medborgerskapet måtte gi, men at de mulighetene som gis er gode nok og rimelig like. Dette har å gjøre med at den enkelte også må ha frihet til ikke å delta i ulike samfunnsaktiviteter.

---

[19] Hilde Bojer påpeker likheter mellom sentrale antagelser i nordisk levekårsforskning og kapabilitetstilnærmingen, se Bojers vedlegg til Fordelingsutvalget.

[20] Nancy Fraser & Axel Honneth (2003): *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. New York: Verso og Nancy Fraser (2009): *Scales of Justice*. Se også Cathrine Holst (2009): «Nancy Fraser – kritisk teori uten filosofi? », *Moderne politisk tenkning.* Oslo: Pax, og Beatrice Halsaa og Anne Hellum (red. 2010) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Skillet som ofte trekkes mellom «tvungen» og «frivillig» deltid, kan illustrere poenget. Det er tverrpolitisk enighet om at et arbeidsliv som tvinger særlig kvinner inn i deltidsjobber vanskelig kan kalles rettferdig. Ingen mener dermed at noen skal tvinges til en heltidsjobb. Men i mellomrommet mellom tvang og frihet til deltid, er de viktige likestillingsspørsmålene knyttet til de mulighetene folk faktisk har til å jobbe mer eller mindre. Da blir institusjonelle trekk ved arbeidslivet, og institusjonelle reformer her, det sentrale: Mulighetene for heltid/deltid i bestemte typer jobber, og folks reelle muligheter til å velge mellom ulike jobber. Dette omfatter også menns valgmuligheter bl.a. som fedre, og deres muligheter til å kombinere lønnsarbeid med et likestilt familieliv.

I det som av og til kalles «den norske likestillingsmodellen» står det å sikre like muligheter i arbeidslivet for mødre, ved graviditet og fødsel, og for mødre og fedre ved omsorg for små barn, særlig sterkt. [21] En distinkt livsfasepolitikk er utviklet her, med sterkt rettslig vern mot graviditetsdiskriminering, en relativt lang foreldrepermisjon, og med deler av permisjonstiden forbeholdt henholdsvis mor og far. Sistnevnte kan sies å representere en kombinasjon av tilretteleggende mulighetspolitikk og resultatlikhet, i den forstand at velferdsgoden «permisjon» bare kan utnyttes fullt ut av foreldreparet når mor og far tar hver sin foreskrevne del.

Generelt er det slik at mulighetslikhet på individnivå forutsetter en del typer av resultatlikhet på individnivå. For at alle borgere skal ha reelt like muligheter til å konkurrere om stillinger og posisjoner i samfunnet, må de for eksempel ha ervervet seg en rekke grunnleggende kognitive ferdigheter blant annet gjennom skolegang. Mange vil hevde at sentrale velferdsytelser- og tjenester bør være universelle: Du skal motta og yte det samme, uansett hvem du er og hva du har prestert. Slik sett er resultatlikhet på individnivå i en del henseender et viktig mål for eksempel i skole og velferdsstat.

Det kan videre være vanskelig å bestemme når målet om faktisk like muligheter til å delta i samfunnet er nådd. I statistisk analyse er det vanlig å tolke skjevfordelinger mellom sosiale grupper, for eksempel ubalanserte kjønnsfordelinger, det vil si manglende resultatlikhet på gruppenivå, som en indikator på ulike muligheter på individnivå (se Phillips 2005).

Er skjevfordelingene betydelige og forskning avdekker direkte eller indirekte kjønnsdiskriminering, er tolkningen relativt uproblematisk. Er skjevfordelingene mindre betydelige og forskningen mer sammensatt når det gjelder utbredelse av direkte og indirekte diskriminering, bør man være forsiktigere med slike slutninger, siden kjønnede mønstre kan ha ulike årsaker. Et eksempel er tall som viser at kvinner generelt tjener mindre enn menn i gjennomsnitt. Dette skyldes ulike typer av diskriminering, men også andre forhold.

Regler om (tilnærmet) kjønnsbalanse i offentlige verv krever et bestemt fordelingsresultat på aggregert nivå. Slike fordelingsregler utgjør en del av den norske likestillingspolitikken, og omfatter i dag statlige og kommunale utvalg, styrer og råd, samt styrene i offentlige og private almenaksjeselskaper. Fordelingsreglene kan være motivert ut fra et ønske om å skape likere muligheter på individnivå, for eksempel ut fra en antakelse om at det er nødvendig å kompensere for skjevheter i etterspørselen av kandidater til slike verv. Kritiske spørsmål knytter seg da til hvor godt begrunnet denne antakelsen er, hvor lenge begrunnelsen har gyldighet, og for hvilke kombinasjoner av kjennetegn. Fordelingsregler kan også være motivert i instrumentelle hensyn på samfunnsnivå, og for eksempel innebære et synspunkt om at mangfold blant beslutningstakere skaper bedre beslutninger. Å begrunne et slikt synspunkt krever gjennomsiktighet og relativ konsensus om kriterier for «gode beslutninger». For det tredje kan fordelingsregler være knyttet til deltagelseshensyn på samfunnsnivå, det vil si til et hensyn om representativt demokrati. Her er kritiske spørsmål særlig knyttet til forståelsen av «mangfold», og om reglene er egnet til å inkludere det politisk relevante mangfold i bakgrunn, tilknytnings- og identifikasjonspunkter blant deltagerne.

4.3.2 Tilstrekkelighetslikhet og relativ likhet

Et annet sentralt spørsmål er når mulighetene er like nok. Noen vil mene at det viktigste er å sikre alle tilstrekkelig med goder til å kunne delta i samfunnet på like vilkår. Relativ likhet, små sosiale og økonomiske forskjeller, betraktes enten som sekundære eller uviktige. Det avgjørende er at alle har nok; om noen har svært mye mer, er irrelevant. Andre vil mene at relativ likhet er viktig og kanskje til og med like viktig som tilstrekkelighetslikhet. Resonnementet kan for eksempel være at stor relativ ulikhet gir noen betydelig større økonomisk makt enn andre, en makt som igjen

[21] Se for eksempel Brandth mfl. 2005; Ellingsæter og Leira 2004, 2006; Sümer 2009.

kan transformeres til politisk makt. Dette strider med den demokratiske normen om at alle skal inkluderes på like fot i politiske prosesser og samfunnsmessige beslutninger. Hvordan man avveier omkring dette, får for eksempel konsekvenser for hvordan man vurderer økt økonomisk ulikhet mellom ulike grupper av kvinner «i et livsløps-, klasse- og etnisitets-perspektiv» (jf. mandatet). Mener man det primære er tilstrekkelighetslikhet på et visst nivå, vil en slik utvikling ikke uten videre anses som problematisk. Mener man relativ ulikhet er et problem, vil man mene motsatt.

4.3.3 Omfordeling og anerkjennelse

Nancy Fraser nevner tre betingelser som må være oppfylt for at alle skal kunne sies å ha like muligheter til samfunnsdeltagelse på likefot: økonomisk omfordeling, demokratisering og institusjonaliserte verdimønstre som sikrer alle sosial respekt. Spørsmålet er hva som er forholdet mellom dem. Dette blir særlig prekært i de tilfeller det å oppfylle en betingelse kan gjøre det vanskeligere å oppfylle en annen betingelse. Det kan for eksempel oppstå konflikt mellom omfordeling og anerkjennelse. Fraser selv eksemplifiserer med økte offentlige overføringer til enslige mødre. Dette vil kunne bidra til å skape større rettferdighet langs omfordelingsdimensjonen. Dette tiltaket vil imidlertid potensielt kunne virke kulturelt stigmatiserende. Enslige mødre vil kunne defineres som noen som ikke greier å ta ansvar for eget liv, og resultatet blir redusert rettferdighet fra et anerkjennelsesperspektiv. Dette er et generelt problem knyttet til en del velferdsstatlige omfordelingstiltak. Overføringer til ulike grupper kan på den ene siden kompensere for fordelingsurettferdighet ved å bedre vanskeligstilte gruppers økonomiske situasjon. På den andre siden kan slike overføringer bidra til å bekrefte eksisterende gruppeinndelinger og potensielt stigmatisere mottagergruppene. Konflikten kan også gå motsatt vei. Fraser eksemplifiserer selv med økte offentlige overføringer til konservative religiøse samfunn. I den grad disse samfunnene er lavt ansette, vil høyere overføringer kanskje kunne bidra til større rettferdighet langs anerkjennelsesdimensjonen – men samtidig skape mindre rettferdighet langs omfordelingsdimensjonen, hvis de konservative religiøse samfunnene reguleres av normer som bidrar til å holde kvinner unna utdanning og arbeidsliv.

4.3.4 Frihet og anerkjennelse

Kravet om kulturell anerkjennelse har blitt hevdet å reise et «minoritet- i - minoriteten»-problem (Eisenberg og Spinner-Havel 2005). I utgangspunktet er det da to typer anerkjennelseshensyn som kommer i konflikt; anerkjennelse av gruppen versus anerkjennelse av den enkelte og hans eller hennes frihet og individuelle rettigheter. Det er på den ene siden kravet om anerkjennelse av at bestemte grupper bør ha en form for autonomi – en selvbestemmelsesrett som er knyttet til gruppen som sådan, men ikke til alle individer innenfor gruppen. På den annen side kan aksept av særskilte gruppebaserte minoritetskrav komme til å krenke kvinners likestillingsrett (Okin 1999, Wikan 2002). Eksempler på dette er selvstyreordninger for nasjonale minoriteter som samtidig har betydd interne restriksjoner på kvinners formelle medlemskapsrettigheter (Phillips 2005); religiøst basert familierett som etablerer rettslige kjønnshierarkier i strid med menneskerettighetenes diskrimineringsvern. Susan Moller Okin har i slike konflikter formulert et «minimumskrav» til multikulturalisme. Det innebærer at en hvilken som helst reell forhandling om politisk anerkjennelse av grupperettigheter skal basere seg på lik representasjon av kvinner og menn blant forhandlerne (Okin 1999). Staten har da en særlig forpliktelse til å sørge for at særlig (yngre) kvinner er inkludert i konkrete forhandlinger om grupperettigheter. I tillegg kommer et vilkår om at grunnleggende sivile og politiske friheter ikke kan forhandles bort.

Den norske likestillingsloven, og den norske arbeidsmiljøloven, hadde i mange år særlige unntak fra forbudene mot kjønnsdiskriminering og diskriminering på grunnlag av seksuell orientering for det som i lovgivningen ble kalt « indre forhold i trossamfunn». Prinsippet om religionsfrihet har her dannet grunnlag for en spesiell behandling i forhold til generelle regelverk, med utgangspunkt i kollektiv religiøs tilhørighet.[22] I dagens lovverk er unntaksbestemmelsen opphevet i arbeidsmiljøloven og presisert i likestillingsloven. Det er fortsatt adgang til forskjellsbehandling som har nær sammenheng med selve religionsutøvel-

[22] I likestillingsloven var «indre forhold i trossamfunn» unntatt fra lovens virkeområde. I arbeidsmiljøloven var unntaksadgangen avgrenset: «Forskjellsbehandling på grunn av homofil samlivsform ved ansettelse i stillinger knyttet til religiøse trossamfunn, der det i utlysningen av stillingen er stilt særlige krav utfra stillingens karakter eller formålet med virksomheten, er ikke i strid mot forbudet mot diskriminering på grunn av seksuell orientering». Se også Skjeie 2004 og Strand mfl. 2010.

sen, dette ses da som en «saklig» grunn (NOU 2008: 1, Ot.prp. nr. 79 (2008-2009)).[23] Lovgiver har med andre ord modifisert, men samtidig opprettholdt, en bestemt prioritering av en type menneskerettslig forpliktelse framfor en annen. Tydeligst er prioriteringen med hensyn til hvordan kollektivt basert religionsfrihet gis større vekt enn kvinners individuelle diskrimineringsvern. Kritiske spørsmål til en slik prioritet vil for eksempel være om det er tatt behørlig og tilstrekkelig hensyn til involvering av «særlig berørte» kvinner i beslutningsprosessene, og om saklighetsvurderinger tar tilstrekkelig hensyn til deres individuelle rettigheter.

4.3.5 Likhet og demokrati

Fra et rettferdighetsperspektiv er kravet på den ene siden den økonomiske omfordeling som må til for å sikre alle samfunnsdeltagelse på like vilkår. På den annen side må alle sikres mulighet til å delta i vesentlige samfunnsmessige beslutninger og demokratiske politiske prosesser, og påvirke utfall. Spørsmålet er hva vi gjør om utfallet av en demokratisk prosess ikke blir den økonomiske omfordeling som er påkrevd i et rettferdighetsperspektiv. Hvordan avveie hensynet til likhet og hensynet til demokrati? Konflikten gjør seg blant annet gjeldende i likelønnsspørsmålet. Prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi er nedfelt i norsk lov. Likelønnsbestemmelser skal sikre mot direkte lønnsdiskriminering, men også mot urimelige utslag av såkalt verdsettingsdiskriminering, det vil for eksempel si når kvinnetypiske og mannstypiske yrker av lik verdi (der utøverne har like lang utdanning, har samme ansvar osv.) avlønnes forskjellig, og årsaken kan knyttes til en historisk og samfunnsmessig nedvurdering av kvinner og kvinners arbeid. Mot hensynet til likhet i betydningen likelønn, står andre omfordelingsrelaterte hensyn, for eksempel hvorvidt man ønsker å prioritere høyere lønn for lavtlønnede uavhengig av kjønn foran opphevelse av kjønnsbasert verdsettingsdiskriminering uavhengig av lønnsnivå. I dette inngår også hensynet til demokrati, i betydningen kollektive forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Slike forhandlingsprosesser anses som en viktig del av arbeidslivsdemokratiet[24] og den sosialdemokratiske samfunnsmodellen, samtidig som utfallet av slike prosesser så langt ikke har vært likhet i betydningen likelønn. På den annen side kan det hevdes at likestillingsbestemmelser i lovverket er resultat av demokratiske parlamentariske prosesser, og at hva som kommer i konflikt og må avveies i likelønnsdebatten er forholdet mellom ulike begreper om likhet (høyere lønn for lavtlønnede uavhengig av kjønn versus opphevelse av kjønnsbasert verdsettingsdiskriminering uavhengig av lønnsnivå), og ulike dimensjoner ved demokrati (politisk demokrati versus arbeidslivsdemokrati).

4.3.6 Likhet og frihet

En fjerde forutsetning for samfunnsdeltagelse på like vilkår, i tillegg til økonomisk omfordeling, kulturell anerkjennelse og demokratisering, er personlig frihet. Grunnleggende rettigheter må garantere den enkeltes deltagelsesmuligheter, men også den enkeltes private autonomi.[25] Hensynet til privat autonomi kan imidlertid komme i konflikt med oppfyllelsen av andre rettferdighetshensyn, for eksempel krav om kulturell anerkjennelse (jf. 4.2.4), men også økonomisk omfordeling og sosial likhet. Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår omfatter utdanning, arbeidsliv og politikk, det vil si den offentlige sfære, men også den private, familieliv og sivilsamfunn. Ikke minst i den private sfære vil det kunne oppstå vanskelige konflikter og avveininger mellom hensynet til omfordeling og likhet på den ene siden og den enkeltes rett til privatliv på den andre. Den kjønnsmessige arbeidsdelingen og kvinners og menns ulike deltagelse i det ulønnede omsorgsarbeidet og uttak av omsorgspermisjon som foreldrepermisjon er en viktig årsak til kjønnsmessig ulikhet i lønnsinntekt og annen inntekt og kjønnsubalanse i lederstillinger. Spørsmålet er hvor stor inngripen i den private sfære som kan rettferdiggjøres ut fra slike og andre omfordelingshensyn. Det vil være stor enighet om at det går en grense for hva som er akseptabel lovregulering for eksempel av arbeidsdelingen i familien. Lov og politikk gir rammer og incentiver, ikke direkte anvisninger for den kjønnsmessige fordelingen av det ulønnede hus- og omsorgsarbeidet. Hvor grensen nærmere bestemt skal gå, er gjenstand

[23] NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn. Likestillingslovens og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering.* Ot.prp. nr. 79 (2008-2009) *Om lov om endringer i arbeidsmiljøvern, likestillingsloven, diskrimineringsombudsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.*

[24] Ian Shapiro (2001) *Democratic Justice*

[25] Jean Cohen (2006) *Regulating Intimacy*, Edle Bugge Tenden (diskusjon av paragrafen om uønsket seksuell oppmerksomhet) og Cathrine Holst («Retten til privatliv») i *Kjønnsrettferdighet* (2002)

for politisk strid, som vi for eksempel ser det i debatten om øremerking av foreldrepermisjon.[26]

4.3.7 Hvem omfattes av prinsippet om deltagelse på like vilkår?

Rammen for utvalgets mandat er Norge. Utvalget bes om å komme frem til det prinsipielle utgangspunkt for en politikk for kjønnslikestilling som norske myndigheter kan implementere, i en utredning som skal behandles i nasjonale demokratiske prosesser. En norsk likestillingspolitikk utformet av norske politiske myndigheter vil nødvendigvis være begrenset til det norske politiske fellesskapet. Det betyr imidlertid ikke at prinsippet om deltagelse på like vilkår er begrenset til norske statsborgere. Den norske befolkningen består til enhver tid av et antall personer som er bosatt i landet, men som ikke er statsborgere. Diskrimineringsvernet gjelder for denne gruppen så vel som for statsborgere. Gjennom menneskerettighetene er dessuten retten til samfunnsdeltagelse på like vilkår gjort til et universelt likhetsprinsipp som gjelder alle mennesker, uavhengig av kjønn, etnisitet og nasjonal opprinnelse.

I praksis er likevel mange rettigheter avhengig av nasjonalstatlig tilhørighet i form av oppholdstillatelse eller statsborgerskap. På flere områder vil utenlandske borgeres sivile, politiske og sosiale rettigheter variere, blant annet ut i fra statsborgerskap, oppholdsgrunnlag og botid. Felles for hele denne gruppen er at de for eksempel ikke har stemmerett ved stortingsvalg og dermed er utelukket fra en sentral arena for politisk deltagelse. Dessuten er mange av institusjonene som implementerer de formelle rettigheter i praksis, for eksempel utdanningsinstitusjoner, politiske institusjoner og helse- og omsorgsinstitusjoner, nært knyttet til nasjonalstaten og gjerne først og fremst innrettet mot dem som er bosatt i Norge. Dette illustrerer at medborgerskapet, det vil si prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår, på ulike måter er begrenset til de som formelt sett er statsborgere eller har oppholdstillatelse.

Utvalget legger til grunn at alle mennesker i prinsippet er omfattet av retten til samfunnsdeltagelse på like vilkår og at likestillingspolitikken bør tilstrebe at dette prinsippet realiseres i praksis. En del begrensinger i medborgerskapet kan likevel begrunnes saklig, for eksempel med utgangspunkt i prinsipper som nasjonalstatlig suverenitet og behovet for innvandringskontroll. Utvalget vil understreke at den konkrete utformingen av grensene for medborgerskapet må ta hensyn til målet om likestilling mellom kjønnene. Begrensninger i medborgerskapet trenger ikke å ha likestillingspolitiske konsekvenser i den forstand at kvinner og menn rammes ulikt, men har det i noen tilfeller.

Et eksempel er de kjønnede konsekvensene av ekteskapsinnvandreres status (Lidén 2007; Madsen mfl. 2005; Patel 2002; Williams 2010). I utgangspunktet er ekteskapsinnvandreres oppholdstillatelse avhengig av at ekteskapet består, noe som kan bidra til å skape maktubalanse og sette den innvandrede ektefellen i en avhengighetssituasjon. Særlig problematisk i et likestillingsperspektiv blir slike begrensinger i medborgerskapet i de tilfellene hvor kvinner som utsettes for vold fra partneren ikke tør bryte ut av forholdet i frykt for å miste oppholdstillatelsen. Her er en spenning mellom hensynet til kvinners rett til frihet og uavhengighet på den ene siden, og hensynet til innvandringskontroll på den andre siden. Et annet eksempel er diskusjonen om hvilken helsehjelp innvandrere uten lovlig opphold bør ha krav på. I et høringsnotat (Helse- og omsorgsdepartmentet 2010) drøftes spørsmålet om helsetjenester og svangerskapsomsorg for kvinner uten lovlig opphold i Norge. Det foreslås at denne gruppen gis samme rett til svangerskapsomsorg, men det går tydelig frem at denne retten ikke anses som selvsagt; alle har krav på nødvendig helsehjelp uavhengig av oppholdsstatus, men man har ikke nødvendigvis krav på det samme tilbudet som statens egne borgere. Videre blir retten til svangerskapsomsorg i praksis avgrenset av at det kreves betaling av personer som ikke er medlemmer av folketrygden. Manglende formelle og reelle muligheter til svangerskapsomsorg vil nødvendigvis ramme kvinner.

For etniske grupper med innvandringsbakgrunn vil de nasjonale begrensningene i medborgerskapet kunne ha store konsekvenser for muligheten til samfunnsdeltagelse på like vilkår. Derfor er det viktig å spørre hvem som konkret er omfattet av prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår i ulike sammenhenger, og hvilke konsekvenser eventuelle begrensninger i medborgerskapet har for likestilling mellom kjønnene. Likestilling betyr at slike begrensinger ikke kan føre til at kvinner stilles i en dårligere situasjon enn menn, verken direkte eller indirekte.

[26] Anne Lise Elllingsæter: «Symmetriske foreldreskap – politiske forhindringer», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2011/1.

4.4 Oppsummering

En rekke bevegelser, tenkere og tradisjoner har bidratt relevant og viktig i utviklingen av ideen om likestilling og det likestilte samfunn.

Utvalget har valgt å knytte sine prinsippavveielser rundt likestilling og likestillingspolitikk til begrepet om rettferdighet. I et rettferdig samfunn gis alle mulighet, juridisk og faktisk, til samfunnsdeltagelse på like vilkår. Rettferdighet dreier seg med andre ord grunnleggende sett om å sikre alle et fullverdig medborgerskap, om samfunnslivets demokratisering og om å skape betingelser for samfunnslivets demokratisering.

På overordnet nivå kan vi skille mellom fire betingelser som må oppfylles dersom alle skal ha reell mulighet til deltagelse på like fot på alle samfunnsområder. Den første betingelsen er individuell frihet eller autonomi: Enhver må så langt det er mulig gis frihet til å velge og handle i tråd med egne preferanser og overbevisninger. Den andre betingelsen er sosio-økonomisk omfordeling: Fordelingen av materielle ressurser må være slik at alle sikres uavhengighet og adekvate uttrykksmuligheter. Den tredje betingelsen er kulturell anerkjennelse: Mønstre for kulturell verdsetting må uttrykke lik respekt for alle deltagere. Den fjerde betingelsen er politisk medbestemmelse: De politiske diskusjons- og beslutningsprosedyrene må inkludere alle.

Disse fire betingelsene sammenfaller med de fire innsatsområdene utvalget grupperer sine reformforslag rundt i kapittel 16, nemlig valgfrihet, fordeling, sårbarhet og folkestyre.

Hva ulike betingelser for rettferdighet nærmere bestemt innebærer, hvordan ulike hensyn bør avveies når de kommer i konflikt, og hva slags mer konkret likestillingspolitikk som bør føres, kan det være ulike rimelige synspunkter på. Spørsmålene må behandles og besvares i demokratiske politiske prosesser. Utvalgets utredning er et innspill i disse prosessene. Det er utvalgets oppfatning at anbefalingene i kapitlene som følger, og analysene og vurderingene som ligger til grunn, kan bidra til å fremme likestilling, rettferdighet og samfunnslivets demokratisering, men ti siste instans vil dette være opp til samfunnslivet selv å ta stilling til.

Kapittel 5
Flerdimensjonal likestillingspolitikk

5.1 Innledning

I mandatet understrekes det at «utredningen skal gjennomføres i et livsløp-, klasse og etnisitetsperspektiv, og sammenhengen mellom perspektivene skal drøftes». Utvalget vil i dette kapittelet redegjøre nærmere for ulike forståelser av de tre dimensjonene; livsløp, klasse og etnisitet, og for hvordan de brukes i utredningen. I vår diskusjon vil vi også gi eksempler på hvordan slike dimensjoner er gitt betydning i politikkutvikling som skjer gjennom offentlige utredninger, stortingsmeldinger og handlingsplaner.

I den første utredningen fra utvalget, tok vi utgangspunkt i at vernet mot diskriminering omfatter flere diskrimineringsgrunnlag, og i de særskilte likestillingsutfordringene som knytter seg til krysningspunkter mellom diskrimineringsgrunnlag. Med dette menes sammenhenger der urettmessig forskjellsbehandling, utestengelse, eller urettferdig fordeling av ressurser og innflytelse, ikke kan tilbakeføres til bare ett diskrimineringsgrunnlag, men der det oppstår unike utfordringer i kombinasjoner av for eksempel kjønn og etnisk minoritetsbakgrunn, kjønn og funksjonsnedsettelse, eller kjønn og alder. Den samme flerdimensjonale tilnærmingen til likestillingspolitikk benyttes både av norske myndigheter og av internasjonale konvensjonsorganer, som FNs kvinnediskrimineringskomite (se NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*).

Utvalget er altså bedt om å drøfte særskilte utfordringer knyttet til kombinasjoner av kjønn, klasse og etnisitet. Betydningen av andre diskrimineringsgrunnlag, som seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne, religion og livssyn eller politisk syn, og samvirket mellom kjønn og slike dimensjoner, inngår ikke i mandatet for utredningen, og utvalget har følgelig avgrenset mot utredning av dette.[1]

Som grunnlag for utredningsarbeidet innhentet utvalget i 2010 tre ulike kunnskapsstatuser der vi ba om en gjennomgang av hvordan norsk samfunnsforskning har drøftet henholdsvis livsløp, klasse og etnisitet i et likestillingsperspektiv. Utvalget ba også om en gjennomgang av hvordan et nærmere angitt utvalg av sentrale offentlige dokumenter har behandlet livsløp, klasse og etnisitet når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn. Disse gjennomgangene viser, samlet sett, at slike komplekse analyser som utvalgets mandat legger opp til, i liten grad foreligger per i dag. Det gjelder både innenfor likestillingsforskning og for politikkutvikling på feltet. Utredningsarbeidet må nødvendigvis bære preg av at mandatet er gitt på nybrottsmark. Utvalget mener at dette også nødvendiggjør en nærmere beskrivelse av hva oppdragsgiver eventuelt kan ha ment å legge i begrepene «livsløp», «klasse», og «etnisitet», og hvordan vi har nærmet oss disse dimensjonene i det faktiske utredningsarbeidet.[2]

Utvalget tolker livsløp som en dimensjon med andre iboende forklaringsegenskaper enn kjønn, klasse og etnisitet. Livsløp beskriver individer eller gruppers livsforløp fra vugge til grav, et forløp som gjelder alle individer. Kjønn, klasse og etnisitet er sosiale kategorier, karakteristika ved individer, identitetsmarkører og/eller måter å gruppere individer. Sosiale kategorier kan også virke som forskjellsskapende dimensjoner, slik de perspektiveres i denne utredningen. De forstås da som knyttet til strukturelle maktforskjeller i samfunnet. Dette er maktforskjeller som både kan skyldes systematisk ulikhet i økonomi- og eiendomsforhold, og de kan skyldes statusforskjeller basert på mønstre av kulturelle verdier som nek-

[1] Utvalget har registrert at mandatet på dette grunnlaget er blitt kritisert av flere høringsinstanser i forbindelse med høringen av NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

[2] Følgende fem offentlige dokumenter er gjennomgått i alle kunnskapsoversiktene: *Kjønn og lønn* (NOU 2008: 6), *Fordelingsutvalget* (NOU 2009: 10), *Om menn, mannsroller og likestilling* (St.meld. nr. 8, 2008-2009), *Pensjonsreformen – trygghet for pensjonistene* (St.meld. nr. 12, 2004-2005), og *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen* (Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007), vedlegg til St.prp. nr. 1(2007-2008), kapittel 7 i St.prp. nr. 1 (2008-2009), kapittel 8 i St.prp. nr. 1 (2009-2010)).

ter enkelte den anerkjennelse som er nødvendig for å kunne delta på like vilkår.[3]

Utvalget legger følgende kunnskapsoversikter til grunn for dette kapittelet:[4]

Klasse og kjønn i et likestillingsperspektiv. En kunnskapsstatus (2012) som er utført av Institutt for samfunnsforskning, ved Idunn Brekke og Liza Reisel.

Et etnisk perspektiv på likestilling – En kartlegging av politiske dokumenter og kunnskapstilfang (2011a) som er utført av Fafo, ved Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli og Kristian R. Tronstad.

Livsløp i et likestillingsperspektiv – Likestilling i et livsløpsperspektiv (2011) som er utført av NOVA, ved Kirsten Danielsen, Gunhild Hagestad og Kristine Koløen.

5.2 Livsløp

Livsløp vil, så langt det lar seg gjøre, legges til grunn for utredningsarbeidet. Konkret innebærer dette at utvalget tilstreber å drøfte livsfaser og overganger som skaper særlige likestillingsutfordringer. I enkelte sammenhenger vil ganske enkelt «alder» representere den relevante tilnærmingen. Generelt baserer utredningen seg på en rekke forsknings- og utredningsbidrag om likestillingsstatus på sentrale levekårsområder der det ikke er anlagt et livsløpsperspektiv, dette fordi andre konkrete problemstillinger har styrt kartlegging og analyser. Utvalget har ikke ønsket å avskjære mot slike.

5.2.1 Forløp og overganger

Begrepet livsløp beskriver livsforløp (trajectories) fra fødsel til død, på norsk ville vi også kunne snakke om *livsløyper* (Danielsen mfl. 2011, side 5). Livsløpsperspektivet legger til grunn at det finnes et universelt *livsprosjekt* som alle individer må forholde seg til etter hvert som de beveger seg gjennom livsløpet, å skaffe seg og ta vare på kunnskaper og ferdigheter, å skaffe seg et levebrød, en inntekt, å ta vare på egen helse, å gi og motta omsorg. I kunnskapsstatusen som utvalget har fått utarbeidet om livsløp i et likestillingsperspektiv (Danielsen mfl. 2011) fremheves nettopp *livsløyper*. Begrepet løype har den fordelen at det både beskriver et løp som er lagt opp, med markeringspunkter og poster, og et løp enkeltindivider eller et fødselskull reelt har lagt bak seg. Det legges stor vekt på at individers og fødselskulls muligheter og begrensninger på et gitt tidspunkt ikke bare gjenspeiler dagens sosiale forhold, men også rammebetingelser, endringer og opplevelser i tidligere livsfaser.

«Postene» i livsløpsløypa er overganger, der status og roller endres. Individers sosiale identitet endres i noen grad, fordi deres rettigheter og plikter forandres. Overgangene kan være strukturelt definert, for eksempel ved at lovgivning og sosialpolitikk knytter muligheter eller begrensninger til alder. De kan også defineres kulturelt, gjennom uformelle normer. Noen overganger er mer interessante enn andre i et likestillingsperspektiv, for eksempel ved at livssituasjonen endres. Dette kan være giftemål, skilsmisse og det å få barn.

Individers løyper veves sammen gjennom livsløpet; i noen tilfeller vil ett individs rettigheter og plikter derfor avhenge av andre individs livsløpsløyper. I Norge er for eksempel en fars rett til full foreldrepermisjon knyttet til morens utdannings- eller arbeidstilknytning. Det pekes også på at sykdomsvarighet hos barn og gamle foreldre påvirker kvinners yrkestilknytning mer enn tilfellet er for menn, noe som har økonomiske konsekvenser i forhold til lønn og inntekt der og da, men også på sikt i forhold til pensjoner og andre trygderettigheter (Leitner 2001; Saraceno 2001, referert i Danielsen mfl. 2011, side 6).

5.2.2 Tidsdimensjoner

Sentralt innen livsløpsperspektivet er tidsdimensjoner på ulike nivå. Spesielt viktig er samspillet mellom biografisk tid, det vil si individers alder og livsfase og historisk tid. Her er begrepet kohort, eller historisk generasjon, uunnværlig. Med kohort mener vi oftest fødselskull eller grupper av kull. Kohortperspektivet vektlegger kontraster i livsvilkår gjennom livets faser etter når individer kom inn i historiens gang, det vil si tidspunkt for fødsel. Forskjeller mellom kohorter kan gjenspeile ulikheter i tilgang til materielle ressurser, (nedgangstider versus velstandsperioder) kulturelle og teknologiske endringer, (uformelle kjønnsrolledefinisjoner, bruk av datamaskiner) demografiske forhold (størrelsen på kullet, endringer i befolkningens aldersstruktur og levealder) og historiske hendelser.

---

[3] En slik tilnærming til strukturelle maktforskjeller og hvordan disse er knyttet til ulike sosiale kategorier, er inspirert av Nancy Fraser, jf. kapittel 4.

[4] Notatene er publisert på utvalgets nettsteder hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (www.regjeringen.no), og hos Kilden (www.kilden.forskningsradet.no), sammen med en rekke andre grunnlagsdokumenter for utredningsarbeidet.

Et eksempel som illustrerer viktigheten av å skille mellom kohorteffekt og livsfase/alderseffekt er lønnsgapet mellom kvinner og menn. Flere studier (se NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*) viser at kjønnsforskjeller i (måneds)lønn øker med økt alder. Det vil si at lønnsforskjellene er større mellom eldre menn og kvinner enn mellom yngre menn og kvinner. Dersom dette er en kohorteffekt, vil vi se en reduksjon i lønnsgapet i årene som kommer, men dersom det er en livsløpseffekt vil lønnsgapet vedvare (Danielsen mfl. 2011, side 18).

De politiske, sosiale og kulturelle rammebetingelsene en kohort blir født inn i, kan være ulike for kvinner og menn, både fordi sosialpolitiske tiltak endrer rammevilkår, ett eksempel er fedrekvote, eller fordi nye valgmuligheter benyttes mer av ett kjønn, for eksempel kvinner i høyere utdannelse fra og med kull født midt på 1950-tallet.

5.2.3 Eksempel: Livsløp i offentlige dokumenter

Stortingsmeldingen *Om menn, mannsroller og likestilling (*St.meld. nr. 8 (2008-2009)) diskuterer og problematiserer menns liv i perioder som strekker seg «fra vugge til grav», og til en viss grad sees de ulike livsfasene i sammenheng. I meldingen omtales omsorg både for barn og foreldre, og at farsansvaret endres både med familiens utvikling og med slekters gang. Ett tema er hvordan likestilte foreldreskap kan være en styrke for parforhold, ettersom likestilt praksis reduserer risikoen for samlivsbrudd og fører til større tilfredshet i samlivet. Det vises også til at hendelser i enkelte livsfaser har konsekvenser for andre faser. En skilsmisse vil for eksempel øke menns risiko for å bli isolert når de blir eldre, siden skilte menn ikke får like mye omsorg av egne barn som gifte menn (St.meld. nr. 8 (2008-2009), side 77). Det at mange fedre har redusert kontakt med barna etter et samlivsbrudd kan altså føre til en mer isolert alderdom.

Utredningen *Kjønn og lønn* (NOU 2008: 6) kan sies å ha et livsløpsperspektiv på lønnsforskjeller når det påpekes at den største utfordringen for å oppnå likelønn er å redusere den lønnsmessige livsløpseffekten av å ha barn. Familiedannelse betyr mye for lønnsforskjeller, både mellom menn og kvinner og mellom kvinner med og uten barn. Men det er særlig småbarnsfasen som er omtalt i utredningen, fordi det er i denne fasen lønnsgapet mellom kvinner og menn øker (Danielsen mfl. 2011, side 18). På denne måten sees ulike livsfaser i sammenheng, og utredningen får understreket at valg man tar i en fase i livet får konsekvenser for senere livsfaser.

De to dokumentene kan til en viss grad sies å speile hverandre, i den forstand at stortingsmeldingen *Om menn, mannsroller og likestilling*, framhever viktigheten av at menn tar del i en tradisjonelt kvinnedominert omsorgssfære, mens utredningen om *Kjønn og lønn* problematiserer lønnskonsekvensene av at omsorgsarbeidet er kvinnedominert.

5.3 Klasse

Klasse har vært et begrep både i politikk og samfunnsforskning gjennom mer enn hundre år. En har studert og diskutert maktforholdet mellom klassene, klasser som grunnlag for politiske interesser og motivasjon for politisk handling og klasser som kulturelt fenomen og grunnlag for individuell og kollektiv identitet. De senere årene har man rettet søkelyset mot levekårsforskjeller mellom samfunnsklassene og hvordan individer har beveget seg mellom klassene. Klassebegrepet har vært mindre brukt de to siste tiårene, både i politikk og forskning. Klassestrukturen har blitt mer kompleks og finmasket og dermed mer utydelig. Det har svekket klasseidentifikasjonen blant folk og dermed partienes mulighet til å mobilisere velgere på grunnlag av deres klasseidentifikasjon. Derfor har klassebegrepet i stor grad også forsvunnet fra det offentlige politiske ordskiftet. De partiene som historisk har rot i en bestemt klasse, foretrekker i dag en såkalt «catch-all» strategi i sin velgerappell. Partiene «snakker» til velgernes holdninger og verdier snarere enn deres klasseidentitet.

I kunnskapsstatusen utvalget har fått utarbeidet om kjønn og klasse i et likestillingsperspektiv (Brekke og Reisel 2012) konstateres det at klassebegrepet som sådan er relativt lite brukt i norsk forskning de siste årene, og at det er særlig få studier i norsk kontekst som eksplisitt omhandler kjønn og klasse i et likestillingsperspektiv. Både offentlig statistikkproduksjon, forskning og politikkutvikling er opptatt av ulikhet, men bruker andre begreper og tilnærminger, som sosiale forskjeller, økonomiske forskjeller, utsatte grupper, eller også fattigdom.

Forskjeller i utdanning, yrke og inntekt er vanlige ulikhetsmål. Yrke regnes gjerne som det kjennetegnet som i størst grad fanger opp ulike sider ved klasse: Hva slags yrke man har er avgjørende for den enkeltes økonomiske situasjon, men henger også sammen med sosial status. Når

klassetilhørighet defineres etter yrke, fanges dermed andre ulikhetsdimensjoner også opp. Utvalget har basert seg på tilgjengelig datamateriale. Derfor benyttes både utdanningsnivå, yrkesklasse og inntekt som indikatorer, eller såkalte «proxy-variabler», for klasse. I utredningen er vi først og fremst opptatt av økonomiske og sosiale klasseforskjeller i denne betydningen, og har ikke tilsvarende vurdert klasseforskjeller uttrykt som identitets- eller statusoppfatninger.

Begrepet klasse er knyttet til ubalanserte maktrelasjoner. I Marx' klasseforståelse er eiendom til produksjonsmidlene grunnlaget for de viktigste maktforskjellene i samfunnet. De som eide produksjonsmidlene, det vil si produksjonsanleggene, maskinene, teknologien og så videre fikk makt over dem som bare kunne tilby sin arbeidskraft (Marx 1976).[5] Motsetningen mellom arbeiderklassen og kapitalistene var derfor den grunnleggende konfliktlinjen i det kapitalistiske samfunnet, i følge Marx. På samme måte knyttet også Max Weber klassebegrepet til maktforskjeller, men pekte på at maktforskjellene var knyttet til relasjoner på flere markeder i tillegg til arbeidsmarkedet (Weber 1982). De som eier finansinstitusjonene får makt over låntakerne, huseierne får makt over leietakerne osv. Denne forståelsen av klasserelasjoner som maktrelasjoner var viktig for fremveksten av arbeiderbevegelsen i Europa.

Etter hvert har fokuset både i samfunnsdebatten og i forskningen rettet seg mot klasserelasjoner som en ulikhetsgenererende mekanisme. Med ulikhet i klasseposisjon følger ulikhet i kjøpekraft. Det har ført til ulikheter i levekårsvariable som boligstandard, kosthold, fritidsaktiviteter, kulturkonsum etc. Man har også vært opptatt av hvordan klasseposisjon henger sammen med arbeidshverdagen. I den klassiske studien av «arbeiderkollektivet» beskrev Sverre Lysgård (1961) hvordan arbeiderne danner et uformelt kollektiv for å beskytte seg mot et umettelig, ensidig og ubønnhørlig press fra bedriften. De høyt opp i klassehierarkiet definerer sin egen og andres arbeidshverdag. Med en høy klasseposisjon følger større frihet i arbeidssituasjonen, mer interessante og mindre rutinepregede arbeidsoppgaver, mindre fysisk arbeid, mindre risikofylt arbeid, osv. De som er langt nede i klassehierarkiet, opplever ofte avmakt i sin livssituasjon. De har ikke de økonomiske ressursene som kreves om man vil kopiere høyere klasseposisjoners livsstil, og deres arbeidshverdag styres av andre.

Flere forhold har bidratt til å dempe virkningene av klasseforskjeller.[6] Velferdsstaten har sikret en minstestandard av levekår uavhengig av klasseposisjon gjennom universelle ordninger som nær gratis skolegang og helsevesen. Økt sosial og geografisk mobilitet samt raske endringer i næringsstruktur har bidratt til at noen opplever en «klassereise» gjennom livsløpet. Dette har bidratt til å svekke følelsen av et skjebnefellesskap med den samfunnsklassen man ble født inn i. Færre tenker på seg selv som tilhørende en klasse i dag enn for noen tiår siden. Det innebærer også at de distinkte klassekulturene som var typisk for industrisamfunnet, er blitt mindre tydelige. Det kulturelle særpreget som var knyttet til at samfunnsklassene i stor grad levde adskilt, er svekket. Populærkulturen har etter hvert fått innpass i de fleste samfunnsgrupper. Fortsatt ser vi imidlertid tydelig forskjeller i kulturbruk og mønsteret synes stabilt over tid (Mangset 2012). I den internasjonale forskningslitteraturen har flere (for eksempel Kohn 1969; Parkin 1971; Bourdieu 1984; Kluegel og Smith 1986) beskrevet en middelklassekultur som vektlegger de dydene som rettferdiggjør ens egen relative posisjon (skoleprestasjoner, hardt arbeid etc.) og spor av en arbeiderklassekultur som gir verdighet til de som har lite makt og lavere levestandard (kameratskap, ærlighet, plikt).

5.3.1 Sosiale og økonomiske forskjeller

Klasse forstått som sosiale forskjeller handler også om sosial status og om sosial identitet. Status refererer til plassering i en sosial lagdeling, enten som en subjektiv oppfattelse eller noe man blir tildelt. Klassekategorier definert ut fra objektive kriterier som yrke og utdanning vil ikke alltid være dekkende for å beskrive folks klassetilhørighet.

[5] En fremstilling av dette argumentet finnes i manuskriptet *Borgerkrigen i Frankrike* (Marx 1976). I Det kommunistiske partis manifest presenteres argumentet i en mer agitatorisk form.

[6] Dette argumentet er presentert i en lang rekke varianter. Korpi (1983), Esping Andersen (1985; 1990) legger vekt på «dekomodifisering» av arbeiderne, det vil si at arbeidstakerne beskyttes mot de negative virkningene av et uregulert arbeidsmarked. Habermas (1973) og Offe (1985) har argumentert for at økningen i privat konsum og offentlig velferd har skapt en «statsborgerlig privatisme»: Politisk passivitet og likegyldighet. Inglehart (1990) har beskrevet svakere støtte til utjevningspolitikken som et eksempel på «avtakende grensenytte»: Etter hvert som de økonomiske forskjellene avtar vil stadig færre ha noe å tjene på ytterligere utjevning. Listhaug (1989) har knyttet det samme argumentet til den avtakende støtten til videre utbygging av den norske velferdsstaten. Betydningen av en mer finmasket klassestruktur og sosial mobilitet i Norge er drøftet blant annet av Colbjørnsen mfl. (1982; 1987).

Hvem man identifiserer seg med og oppfatter som ens sosialt likestilte er én måte å definere sosial status på (Birkelund 2010). Men sosial status viser likevel først og fremst til hierarkiske plasseringer. Sosial identitet handler mer om hvilket miljø man identifiserer seg med. Klasse som identitet bygger også på stolthet over egen klassetilhørighet.

Klasse forstått som økonomiske forskjeller handler om hvor mye penger man har. Alle typer inntektskilder er relevante, som kapitalinntekt, yrkesinntekt og offentlige overføringer. Klasse forstått som økonomi kan sammenfalle med sosial status, men behøver ikke å gjøre det. Yrker med relativt lav lønn kan likevel noen ganger ha høy sosial status.

Arbeidsmarkedet er sentralt i klasseteori. Yrke er det kjennetegnet som i størst grad fanger opp ulike sider ved klasse. Hva slags yrke man har er avgjørende for ens økonomiske situasjon, men henger også sammen med sosial status og kultur. Samtidig henger yrke sammen med utdanningstype og utdanningsnivå. Ved å definere klassetilhørighet etter yrke, vil man som regel også fange opp dimensjoner utover det faktiske yrket man har, både sosial status, kulturell identitet og økonomi. Begreper som kulturell og økonomisk kapital beskriver ulike dimensjoner ved klasse, relatert til sosiale forskjeller (sosial status, sosial identitet) og økonomi (penger) som nevnt ovenfor (Bourdieu 1984).

5.3.2 Klasseskjemaer

En sentral klasseteoretiker, John Goldthorpe, definerer klasse etter individers markeds- og arbeidssituasjoner. Han skiller mellom tre hovedklasser etter et yrkeshierarki: Serviceklasse, mellomliggende klasse og arbeiderklasse, og disse er igjen delt inn i underkategorier. Et klasseskjema som er utviklet for analyse på norske data skiller mellom kulturell og økonomisk kapital ved å ta hensyn til både vertikalt og horisontalt yrkeshierarki. Det horisontale skillet går mellom elite, øvre middelklasse, nedre middelklasse, arbeiderklasse, og mottakere av offentlige velferdsoverføringer. Det inkluderer dermed også dem som ikke er yrkesaktive. I tillegg skilles de tre øverste klassene langs en horisontal dimensjon som sier noe om andelen av kulturell kapital i forhold til den samlede kapitalen: Kulturelle, profesjonelle og økonomiske klasser. Dette klasseskjemaet muliggjør også analyser der klassestruktur i henholdsvis offentlig og privat sektor er gjort eksplisitt (Oslo Register Class Scheme (ORCS) (se Hansen mfl. 2009).

5.3.3 Kjønn, klasse og hushold

Hvorvidt det er familien eller individet som gir utgangspunkt for klassetilhørighet har vært en stor diskusjon innenfor klasseteori. Tradisjonelt har familien vært analyseenhet, og familiens klasse blitt definert ut fra mannens yrke. Det vil si at alle i familien ansees å ha samme klassetilhørighet, med samme interesser og muligheter avhengig av hvilket yrke faren/ektemannen har. De som forsker på klasse i dag tar i større grad hensyn til kvinners deltakelse på arbeidsmarkedet, og inkluderer både kvinner og menns posisjon i sine klasseanalyser (Brekke og Reisel 2012).

Dersom man ønsker å belyse fordeling av arbeidsoppgaver mellom par hjemme, og hvorvidt klassetilhørighet har noe å si, vil man likevel ofte tildele paret en felles klassetilhørighet. En løsning kan da enten være å ta utgangspunkt i den personen i husholdet med sterkest yrkestilknytning, uavhengig om det er mannen eller kvinnen (dominansmodellen). En annen måte er å ta hensyn til både kvinnens og mannens klassetilhørighet (joint classification modell) (se Brekke og Reisel 2012, side 14).

5.3.4 Sosial arv og sosial mobilitet

Sosial arv viser til oppvekstsvilkår; at man vokser opp i en familie og et miljø med visse sosiale og økonomiske kjennetegn, og at dette former individer i større eller mindre grad. Sosial mobilitet handler om at man beveger seg fra en klasse til en annen, enten sett i forhold til foreldrenes klasse eller gjennom livsløpet – man foretar en klassereise.

Foreldres klasseposisjon kan både handle om sosial og økonomisk posisjon. Ofte brukes foreldres utdanningsnivå som en indikasjon for å bestemme klassebakgrunn. Avhengig av hvilke utdannings- og yrkesvalg man tar senere i livsløpet kan klasseposisjonen enten befestes eller endres. Studier av sosial mobilitet er gjerne opptatt av dette på gruppenivå; hvordan ulikheter mellom grupper reproduseres eller utjevnes over tid.

5.3.5 Eksempel: Klasse i offentlige dokumenter

Stortingsmeldingen *Om menn, mannsroller og likestilling* (St.meld. nr. 8 (2008-2009) refererer til klasse, uten at begrepet blir eksplisitt diskutert, eller presisert. For eksempel omtales menn som omsorgspersoner som «de nye fedrene», og det

hevdes at dette nye fedreskapet startet blant middelklassefedre (Brekke og Reisel 2012, side 37). Meldingen gjengir også en undersøkelse som viser at det er en vanlig oppfattelse blant både kvinner og menn at likestillingsprosjektet treffer middelklassen i større grad enn i arbeiderklassen, og har et eget avsnitt som drøfter identitet og selvforståelse blant menn i et klasseperspektiv. Det henvises til at klasseposisjon har mye å si for hvilke idealer og praksiser som rår når det gjelder maskulinitet. Begrepet hegemonisk maskulinitet er koplet til forestillinger om «middelklassemannen» der boklig lærdom, høy utdanning og karriere står sentralt. Det henvises til at det i arbeiderklassekulturen er andre idealer som samhold, solidaritet og fellesskap som rår grunnen. Det henvises til en studie om hvordan gutter fra arbeiderklassen blir reprodusert til arbeiderklassejobber. Her hevdes det at arbeiderklassegutter blir sosialisert til livsprosjekter forskjellig fra middelklassens gutter, og at disse oppfatter sitt eget livsprosjekt som overlegent «de skoleflinke middelklasseguttene» (St.meld. nr. 8 (2008-2009), side 143).

Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen fra 2007 (Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007) nevner klasse eksplisitt ett sted, når det påpekes at regjeringen «vil forhindre at det utvikler seg et klassedelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig» *(Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen 2007,* side 6). Handlingsplanen diskuterer innledningsvis at vedvarende lavinntekt er et større problem i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen som helhet, her forstås med andre ord vedvarende lavinntekt som et sentralt bidrag til en klassedeling som også følger etnisk bakgrunn (Brekke og Reisel 2012, side 39).

Klasse er ikke gjort eksplisitt i Fordelingsutvalgets (NOU 2009: 10) analyser. Utredningen benytter seg av andre begreper og kategoriseringsformer. For eksempel brukes begrepet sosioøkonomiske grupper i en analyse av sosiale helseforskjeller. Med sosioøkonomisk gruppe menes «befolkningsgrupper avgrenset ved hjelp av inntektsstørrelse, utdanningslengde, yrkestilknytning eller ulike kombinasjoner av disse» (NOU 2009: 10, side 15). Ut fra diskusjonene av klassebegrepet ovenfor, kan sosioøkonomisk gruppe tolkes som å uttrykke en klassedimensjon. Utredningen behandler også inntektsmobilitet mellom generasjoner, og viser hvordan foreldres inntektsnivå og utdanningsnivå har relevans for egen inntekt senere i livet.

5.4 Etnisitet

Etnisitet refererer til grenser og markører mellom grupper som anser seg å være kulturelt forskjellige fra hverandre, og der også opplevelsen av opprinnelse står sentralt. Etnisitet viser slik til sosiale prosesser mellom grupper som er forholdsvis stabile, men samtidig åpne for forhandlinger og reorienteringer. Som sådan kan etnisistet være et vanskelig begrep å operasjonalisere og anvende i politikkutvikling. Det er også en viss risiko for at vektlegging av etnisitet medfører at etniske grupper og grensene mellom dem tas for gitt samtidig som grupper fremstilles som enhetlige og faste.

I kunnskapsoversikten utvalget har fått utarbeidet om hvordan etnisitet og kjønn er behandlet i sentrale offentlige dokumenter de siste ti årene, konkluderes det med at begrepet etnisitet er lite brukt og definert (Djuve mfl. 2011a). I den grad det brukes, er det først og fremst i omtaler knyttet til diskriminering og diskrimineringsjuss. Begreper som *innvandrere*, *minoriteter/etniske minoriteter eller minoritetsspråklige* er mer brukt i offentlige dokumenter.

Begrepsbruken i offentlige dokumenter tar gjerne utgangspunkt i forskningen de baserer seg på, og ikke minst Statistisk sentralbyrås definisjoner og kategoriseringer påvirker språkbruken. Det foretas ikke offisiell registrering av etnisk tilhørighet i Norge eller registrering av hvem som har samisk identitet/bakgrunn eller hvem som er nasjonale minoriteter.[7]

Utvalget tolker mandatet dit hen at utredningen skal beskrive likestillingsstatus og utfordringer for likestillingspolitikken, ikke bare når det gjelder majoritetsbefolkningen, men også når det gjelder minoritetsbefolkningen eller innvandrerbefolkningen. Utredningen støtter seg på forskning og datakilder som bruker ulike begreper og kategorier for å undersøke forholdene i den delen av befolkningen som har innvandrerbakgrunn, og disse legges da til grunn. En stor del av datamaterialet som benyttes i utredningen anvender Statistisk sentralbyrå sine definisjoner og begreper. Statistisk sentralbyrå bruker nå begrepene «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre». «Innvandrere» refererer til utenlandsfødte med to utenlandsfødte foreldre, mens «norskfødte med

[7] Statistisk sentralbyrå utarbeider samisk statistikk, som i hovedsak er geografisk basert. I tillegg finnes det samisk statistikk knyttet til tema som innmeldte i samemanntallet, barn i samiske barnehager, samisk som opplæringsform i grunnskolen mfl. Det finnes ikke statistikk om nasjonale minoriteter.

innvandrerforeldre» refererer til de som er født i Norge, men av foreldre som begge har innvandret. Disse to kategoriene erstatter betegnelsen «innvandrerbefolkningen», som SSB benyttet tidligere. Den resterende delen av befolkningen omtales hos SSB som «den øvrige befolkningen».

For alle innvandrere registreres det hvilket opprinnelsesland de har, og statistikken kan dermed skille mellom personer med ulik landbakgrunn. Der SSB tidligere delte innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre i to kategorier; «vestlig» og «ikke-vestlig», er dette nå erstattet av verdensdeler. I tilfeller hvor det er behov for en todeling gjøres dette slik at den ene gruppen kalles «EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand» mens den andre kalles «Asia. Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS».[8]

I utredningen vil det enkelte steder bli referert til to ulike begreper: Innvandrerbakgrunn og etnisk minoritetsbakgrunn. Offentlige dokumenter benytter ofte begrepet etniske minoriteter/personer med etnisk minoritetsbakgrunn som en samlebetegnelse for både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, urfolk (samer) og nasjonale minoriteter.

I utredningen brukes innvandrerbegrepet når det refereres til konkret statistikk og undersøkelser om dette. I mer generell omtale brukes begrepet etnisk minoritetsbakgrunn. Det legges da en bredere forståelse til grunn, som inkluderer innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre, urfolk (samer) og nasjonale minoriteter.

Personer med innvandrerbakgrunn benyttes som en samlebetegnelse på innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre. Der det ikke er presisert landbakgrunn, gjelder således omtale av både innvandrere og norskfødte med innvandrere alle med slik bakgrunn, uavhengig av landbakgrunn.

Vi gjennomfører ikke egne levekårsundersøkelser knyttet til status som urfolk eller nasjonal minoritet. Datagrunnlaget når det gjelder nasjonal minoritet og kjønnslikestilling er svært begrenset. Når det gjelder samiske forhold legger vi særlig vekt på politiske institusjoner.[9]

[8] Se artikkelen «Ny innvandrergruppering» hos Statistisk sentralbyrå: http://www.ssb.no/vis/vis/omssb/1gangspubl/art-2008-10-14-01.html

[9] Utvalget har også fått utarbeidet en rapport om Likestillingsstatus blant samer (Hansen 2012).

5.4.1 Hva menes med etnisitet?

I faglige termer er det vanlig å forstå etnisitet som grenser mellom grupper. Opplevelsen av å ha en felles opprinnelse og av å være forskjellige fra andre på vesentlige områder står sentralt. En slik forståelse av begrepet ser på etnisitet som et aspekt ved en relasjon mellom grupper. En etnisk gruppe defineres alltid i forhold til noen andre for å markere en forskjell fra dem, det må altså være minst to grupper tilstede for at vi skal snakke om etniske forskjeller (Eriksen 1998). Også majoriteten har etnisitet, det er ikke noe som er forbeholdt minoriteter eller innvandrere. Etnisitet handler her om sosialt relevante forskjeller. Hva som i ulike sammenhenger regnes som relevante kulturforskjeller vil variere (Eriksen 1998, 2002). Grensene mellom etniske grupper er altså symbolske eller konstruerte grenser som er basert på forskjeller som i en gitt kontekst anses å ha sosial relevans (Barth 1969).

I dette perspektivet er etniske relasjoner ikke faste, men dynamiske og omskiftelige og åpne for forhandlinger. Likevel er ofte etniske grenser og kategorier mer motstandsdyktige mot endring enn de faktiske forskjellene mellom grupper. Etniske skillelinjer kan opprettholdes også der hvor det er større kulturelle likheter mellom etniske grupper enn det er innad i en etnisk gruppe (Vassenden 2010). Etniske skillelinjer skapes gjennom at både medlemmene i en gruppe og andre utenfor anerkjenner en gruppe som kulturelt distinkt. Det vil si at etnisitet både er selverklært (man identifiserer seg som medlem av en gruppe) og tilskrevet (andre identifiserer deg som medlem av en gruppe). Alle har imidlertid ikke like stor mulighet til selv å bestemme hvordan de kategoriseres (Jenkins 1997). Synlige markører på annerledeshet, som for eksempel mørk hudfarge, kan føre til at man umiddelbart kategoriseres på bestemte måter, uavhengig av hvordan man selv identifiserer seg.

Etablering av etniske skillelinjer må også forstås i lys av interne makthierarkier. Ikke alle som tilslutter seg en etnisk gruppe har samme mulighet til å definere innholdet i det som markerer grensene mot andre grupper. Særlig har alder og kjønn betydning i den interne differensieringen, i samspill med andre distinksjonsmekanismer (Walle 2010).

5.4.2 Om kategorisering – hvem forstås som norsk?

Det er ikke gitt hva som markerer skiller mellom etniske grupper. I norsk kontekst ser vi at grenser som trekkes mellom nordmenn og «andre» ikke alltid er like enkle å definere, og det er uklart hva de baseres på. Handler det om statsborgerskap, om kultur, om etnisitet, om utseende?

Norsk statsborgerskap gir formelt medlemskap i den norske nasjonalstaten, men det er ikke nødvendigvis nok til å bli innlemmet i kategorien norsk. *Kultur* oppfattes ofte som et sentralt aspekt ved det å være norsk. Hvorvidt man er norsk eller ikke handler da om kulturelle tradisjoner, verdiene eller livsstilen man slutter seg til (Jacobson 1997; Phelps & Nadim 2010; Vassenden 2010). Noen «innvandrerkulturer» anses som fjernere fra eller mer inkompatible med et norsk levesett enn andre. Dette ses særlig i sammenheng med religion, og spesielt islam har i dagens debattklima blitt en viktig markør for annerledeshet. Også *hudfarge* er relevant. Forskning i Norge og blant annet Storbritannia viser at det er en dyptgripende forestilling om at nordmenn (eller briter) er hvite, og konseptet mørkhudet nordmann (brite) ses som en selvmotsigelse (Gullestad 2002; Jacobson 1997; Vassenden 2010). Det kan altså være lettere for noen grupper med innvandrerbakgrunn å bli akseptert som norske enn det er for andre. Mørkhudede personer født i Norge med (én eller) to innvandrede foreldre og adopterte kan oppleve å umiddelbart bli oppfattet som ikke norske, de kan, med andre ord, oppleve å få tilskrevet en etnisk identitet som de ikke nødvendigvis identifiserer seg med.

Skillet mellom ikke-vestlig og vestlig har vært og er, til tross for at SSB har endret sin begrepsbruk, et hovedskille både i presentasjonen av statistikk og i samfunnsdebatten ellers. Det er gjerne ikke-vestlige innvandrere som sammenlignes med majoritetsbefolkningen, og gruppen blir ikke sjelden presentert som noe annerledes og fjernt fra det norske (Walle 2010). Statistisk sentralbyrå har påpekt at den enkle todelingen mellom vestlig og ikke-vestlig skjuler mer enn den avdekker fordi det ligger så store variasjoner innad i hver av gruppene. I tillegg har betegnelsen «ikke-vestlig» etter hvert fått negative konnotasjoner og bærer, i følge SSB «med seg en aura av både kolonitiden og den kalde krigen» (Høydahl 2008, side 68). Dette er noe av bakgrunnen for at SSB har gått bort fra å benytte kategoriene vestlig og ikke-vestlig.

Kriteriene for hvem som oppfattes som innenfor og utenfor det norske er altså tvetydige, og de vil kunne variere fra situasjon til situasjon. Likevel er det noen forskjeller som oppfattes som viktigere eller mer relevante enn andre, og de er gjerne forhold knyttet til kultur, religion og hudfarge.

Kjønn, familie og likestilling trekkes ofte frem som temaer som setter forskjellene mellom innvandrede grupper og majoritetsbefolkningen på spissen (Gullestad 2002; Prieur 2004). En del innvandrere har bakgrunn fra land hvor komplementære kjønnsroller står sterkt, og hvor kvinner først og fremst har ansvaret for hjemmet og omsorg for barn, mens menn har ansvar for å forsørge familien gjennom arbeid (Jacobsen og Gressgård 2002). Eksplisitte kjønns- og aldershierarkier i enkelte minoritetsgrupper utfordrer den norske likestillingsideologien, og har ført til en særlig bekymring for situasjonen til innvandrede kvinner. Også etter etablering i Norge, skiller innvandrere som gruppe seg fra majoriteten på visse indikatorer for likestilling, som for eksempel kvinners sysselsetting og arbeidsdeling i hjemmet (Kavli og Nadim 2009). Samtidig er det nødvendig å ha et kritisk blikk på hvordan innvandreres kjønns- og familiepraksiser sammenlignes med majoritetenes praksiser. Det kalles gjerne en «komparativ glipp» når minoritetens *praksiser* sammenlignes med majoritetens *idealer* (Jacobsen og Gressgård 2002).

Det er mange og komplekse årsaker til at grupper av innvandrere skiller seg fra majoriteten og fra hverandre. Forhold som botid i Norge, sosioøkonomisk bakgrunn fra opprinnelseslandet, innvandringsgrunn, familiefase, utdanning og hva slags arbeidsmarked ulike grupper ble møtt med kan være viktige for å forstå hva som ligger bak tilsynelatende enkle sammenhenger mellom etnisitet og likestillingsprosjekter. Det er dermed viktig å påpeke at etnisk identitet ikke styrer kjønnsidentitet, men kan sees som ett aspekt, blant flere, som legger særskilte rammer for hvordan kjønn forstås, uttrykkes og erfares i ulike situasjoner (Walle 2004).

5.4.3 Eksempel: Etnisitet i offentlige dokumenter

Stortingsmeldingen *Likestilling for likelønn* (Meld. St. 6 (2010-2011) anvender, men definerer ikke, begrepet «innvandrerbefolkningen/ personer med innvandrerbakgrunn». Spesielle utfordringer knyttet til likelønn i den innvandrede delen av befolkningen behandles i liten grad. Det konstate-

res empirisk at yrkesdeltakelsen blant mødre med innvandrerbakgrunn varierer betydelig mellom ulike grupper, at andelen mottakere av kontantstøtte har gått ned blant ikke-vestlige innvandrere og at forskning tyder på at holdningene til kvinners yrkesaktivitet i ulike familiefaser varierer mellom grupper. Gjennomgangen av mulige forklaringer oppsummeres slik:

> «Hindringene som fører til lav deltakelse i arbeidslivet blant kvinner skyldes antakelig en kombinasjon av innvandrergruppenes holdninger til kvinners yrkesaktivitet i ulike livsfaser, institusjonelle trekk ved den norske velferdsstaten og trekk ved arbeidsmarkedet. Det er variasjoner blant innvandrergruppene med hensyn til holdninger til kvinners arbeidsdeltakelse.»
>
> Meld. St. 6 (2010-2011), side 44

Ut over dette drøftes ikke spesielle utfordringer for likelønn i den innvandrede delen av befolkningen. Meldingen formulerer ingen spesifikke tiltak for likelønn blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Meldingen påpeker imidlertid at noen grupper av fedre mangler mulighet til å ta ut (lønnet) foreldrepermisjon dersom mor ikke har opptjent rett og heller ikke oppfyller gjeldende aktivitetskrav for foreldrepenger etter fødselen. Meldingen viser til at mor oppfyller aktivitetskravet dersom hun deltar full tid i introduksjons- eller kvalifiseringsprogram. Det vises også til at kvinner som (kun) deltar i norskopplæring for innvandrere ikke oppfyller aktivitetskravet, uten at dette tematiseres ytterligere.[10] Andre minoritetsgrupper som samer og nasjonale minoriteter omtales ikke i meldingen.

Stortingsmeldingen *Om menn, mannsroller og likestilling* (St.meld. nr. 8 (2008-2009) har en omtale av menn med innvandrerbakgrunn, men berører bare i begrenset grad likestillingsutfordringer menn med innvandrerbakgrunn møter. Dette begrunnes i hovedsak med at det mangler god dokumentasjon på området ut over noen få kvalitative studier, og at kjønnsforskningen i Norge i liten grad har fremskaffet kunnskap om menn med innvandringsbakgrunn og deres maskulinitetsforståelser (side144). Det påpekes også at det mannlige mangfoldet i minoritetsbefolkningen ofte går tapt i generelle beskrivelser av «innvandrermannen», og det vises generelt til at det er behov for mer kunnskap knyttet til innvandrede menn/menn med etnisk minoritetsbakgrunn og deres ulike maskulinitetsforståelser og praksiser.

Meldingen tematiserer likevel noen utfordringer knyttet til etniske minoriteter. Den spør hvordan fedre med etnisk minoritetsbakgrunn kan engasjere seg mer i barnas skolehverdag, og peker på at satsingen mot frafall i videregående utdanning må løftes frem som en utfordring spesielt for gutter, og ikke minst, gutter med etnisk minoritetsbakgrunn. Samer og nasjonale minoriteter gis ingen omtale i meldingen.

5.5 Interseksjonalitet

I mandatet for utredningen heter det altså at den skal gjennomføres i et livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv, der også sammenhengen mellom perspektivene skal drøftes. Et slikt blikk på slike sammenhenger er i tråd med de siste årenes politiske ambisjoner for offentlig likestillingsarbeid. Politiske myndigheter ønsker da at likestillingsarbeid skal ha en flerdimensjonal innretning, slik det for eksempel kommer til uttrykk i *Handlingsplan for å fremme likestilling og motvirke etnisk diskriminering* fra april 2009. Den innledes slik:

> «Likestillingsarbeid handler ikke lenger kun om likestilling mellom kvinner og menn. Det handler om at alle skal behandles som likeverdige uavhengig av kjønn, alder, seksuell orientering, funksjonsevne, hudfarge, etnisitet, religion mv.»

Her heter det også at det er særlig viktig å «synliggjøre hvordan diskriminering på ulike grunnlag kan sees i sammenheng».

Utvalget gir en omfattende drøfting av sammensatt diskriminering i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, og fremmer forslag om lovfestet vern mot slik diskriminering. Som utvalget også har redegjort for i NOU 2011: 18, gjelder de lovpålagte oppgavene som arbeidsgivere, arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter har til å drive et aktivt likestillingsarbeid både med hensyn til kjønn, etnisk og religiøs bakgrunn og nedsatt funksjonsevne. De forslagene utvalget fremmer med sikte på å styrke forvaltningsstrukturen for offentlig likestillingsarbeid, fremhever på samme måte betydningen av at det utvikles en flerdimensjonal tilnærming til aktivt likestillingsarbeid. Dette er likevel svært krevende, og forutsetter at

[10] At deltakelse i introduksjons- og kvalifiseringsprogram oppfyller aktivitetskravet knyttet til foreldrepenger ble i sin tid framhevet som et viktig likestillingspolitisk grep som kunne bidra til økt (kjønns)likestilling blant nyankomne flyktninger og innvandrere (Djuve mfl. 2011a).

offentlige myndigheter allokerer betydelige ressurser til arbeidet.

Gjennomgangen i dette kapittelet av hvordan forskning og offentlige dokumenter for politikkutvikling har vurdert spørsmål om kjønnslikestilling i livsløpsperspektiv, og i lys av klasse og etnisk minoritets- og majoritetsbakgrunn, viser klart hvor kort et slikt utviklingsarbeid er kommet per i dag. Forskjellsskapende dimensjoner behandles som regel enkeltvis, ikke i sammenheng. I norsk integreringspolitikk er det for eksempel utviklet eksplisitte mål for inkludering, med tilhørende resultatindikatorer. Alle 17 målformuleringer er kjønnsnøytrale og refererer til «innvandrere», «norskfødte med innvandrerbakgrunn», «voksne innvandrere», «barn og unge med innvandrerbakgrunn» og lignende. I spesifikasjonen av i alt 37 måleindikatorer ber bare tre om statistikk for både kvinner og menn. På tilsvarende vis: I Statistisk sentralbyrås indikatorer for likestilling i kommunene måles likestilling i all hovedsak på grunnlag av data om kjønnsbalanse. I regjeringens *Likestillingspolitiske regnskap* per mars 2011, er det ingen tematisering av ulikhet på sammensatte grunnlag, der både kjønn og etnisk bakgrunn spiller sammen, eller også kjønn, etnisk bakgrunn og klasse.[11]

Flerdimensjonale tilnærminger til likestilling vil altså være opptatt av nettopp slike spørsmål: Hvordan sosiale kategorier som kjønn, etnisitet og klasse virker sammen og påvirker folks livssjanser. Flerdimensjonale tilnærminger er også opptatt av hvordan systemisk diskriminering kan være basert på forestillinger, stereotypier og stigma knyttet til bestemte kombinasjoner av kjennetegn, for eksempel kjønn og etnisitet, eller kjønn, etnisitet og klasse. Det er da kjennetegn som markerer en negativt ladet annerledeshet, og som omdannes til ulempe; en diskriminerende praksis.

Et begrep om «flerdimensjonalt likestillingsarbeid» er utviklet fra det som først var juridiske debatter om det rettslige vernet mot flere samtidige former for diskriminering. Diskrimineringsjussen har tradisjonelt håndtert diskrimineringsgrunnlag som enkeltstående og separate (se NOU 2011: 18, kapittel 3). Hvilke problemer dette kunne skape for mennesker som ble rammet av flere former for diskriminering samtidig, ble først satt på begrep av den amerikanske rettsviteren Kimberle Crenshaw. Slik utvalget også beskriver i kapittel 4, rettet Crenshaw oppmerksomheten mot hvordan en gruppe svarte amerikanske kvinner var blitt utsatt for diskriminering på arbeidsmarkedet som ikke kunne føres tilbake til «kjønn» eller «rase» alene.[12] Kvinnene ble marginalisert i rettsystemet fordi de verken oppnådde beskyttelse mot diskriminering som kvinner (der sammenligningsgruppen var hvite kvinner på samme arbeidsplass) eller som svarte (der sammenligningsgruppen var svarte menn på samme arbeidsplass). Crenshaw brukte altså bildet av et vegkryss – en «intersection» – for å vise hvordan flere diskrimineringssaker møttes og dannet en distinkt diskrimineringsstruktur. Som utvalget redegjør for i kapittel 4, har interseksjonelle tilnærminger til likestilling i dag et bredere faglig nedslagsfelt enn jussens. I skandinavisk kjønns- og minoritetsforskning ble perspektivet tidlig løftet fram av de svenske forskerne Irene Molina og Paulina de los Reyes. De har vært spesielt opptatt av forholdet mellom rase/etnisitet og kjønn, og rase/etnisitet og klasse. Og de har særlig stilt spørsmål ved hvordan likestillingsretorikk kan brukes til definere innvandrernes «kulturelle annerledeshet», en retorikk som da kan overskygge mer materielle, klasserelaterte forklaringer på ulikhet (se kapittel 4, se også Molina og De los Reyes 2003).

I kunnskapsoversikten fra ISF om kjønn og klasse (Brekke og Reisel 2012) framheves også det maktperspektivet som interseksjonalitetslitteraturen bringer med seg: At makt ikke på forhånd kan antas å ligge stabilt i forhold til posisjoner i en fast struktur, for eksempel at en mann alltid vil ha mer makt enn en kvinne. Nettopp sammenfiltringen av kjønn, klasse, etnisitet, nasjonalitet, seksualitet mv. fører til at kategorier kan bli styrket eller svekket avhengig av hvordan de samvirker i den aktuelle situasjonen (Berg mfl. 2010). Brekke og Reisel gir følgende enkle eksempel: En hvit, norsk middelklassekvinne har i de fleste situasjoner mer makt enn en mannlig asylsøker som ikke har tilgang til arbeidsmarkedet.

I begrepet interseksjonalitet ligger det ofte også en tanke om at ulike nivåer (makro-meso-mikro) og dimensjoner (materielle-symbolske) i samfunnet må ses i sammenheng for å forstå sosial posisjonering (jf. Borchorst og Teigen 2010; Christensen og Siim 2010; Jensen 2006). Dette

[11] http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2011/Likestillingspolitisk_regnskap_mars2011.pdf

[12] I Norge har man gått bort i fra å bruke begrepet rase i offentlige dokumenter. Rasebegrepet er tatt ut av straffeloven og brukes heller ikke i diskrimineringsloven, med unntak av FNs rasediskrimineringskonvensjon som er inkorporert i diskrimineringsloven. FNs rasediskrimineringskonvensjon avviser imidlertid enhver teori om overlegenhet basert på forskjeller mellom raser.

teoretiske perspektivet innebærer en anerkjennelse av at både kjønn og klasse har kulturelle og materielle dimensjoner. Ulikhetsformene må forstås i sammenheng, men samtidig også i sin materielle og sosiokulturelle egenart (Jensen 2006; Weldon 2008).

I norsk forvaltning er det bare Likestillings- og diskrimineringsombudet som har som uttalt mandat, i form av en forskriftsfestet oppgave, å arbeide interseksjonelt i likestillingsspørsmål. I forskriften for Likestillings- og diskrimineringsombudet fastslås det at ombudet skal se de ulike diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng, utvikle tverrfaglig kompetanse og evne til å håndtere multippel diskriminering. Forskriften legger særlig vekt på diskriminering i skjæringspunktet mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag (se NOU 2011: 18, kapittel 8). I internasjonal litteratur om likestillingspolitikk kalles analyser av slike skjæringspunkter gjerne «kjønn+»-analyser.[13] Ulikheter spiller ofte sammen og forsterker hverandre, og likestillingspolitikk må ta høyde for dette.

I denne utredningens analyser legger utvalget vekt på å få fram situasjonsbeskrivelser i et slikt «kjønn+»-perspektiv. Det er et slikt perspektiv mandatet for utredningen krever, når norsk politikk for kjønnslikestilling, og likestillingsstatus i Norge, skal vurderes i lys av livsløp, klasse og etnisitet. Men utvalget erkjenner samtidig, slik også andre offentlige dokumenter viser, at denne ambisjonen kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. Foreliggende beskrivelser av levekår for kvinner og menn på ulike velferdsarenaer er sjeldent innrettet mot «kjønn+»-analyser. Informasjon om etnisk bakgrunn er ofte mangelfull, og det kan være særlige registreringsbegrensinger på slike. Omfattende nye undersøkelser har ikke utvalget hatt økonomisk grunnlag for å gjennomføre.

---

[13] Utvalget låner denne betegnelsen, «kjønn +», fra et prosjekt innenfor EUs 7. rammeprogram, om europeisk likestillingspolitikk, som ledes av professor Mieke Verloo.

Del III
Likestillingsstatus

Kapittel 6
Demokrati

6.1 Innledning

Likestilling forutsetter politiske diskusjoner og beslutningsprosedyrer som må kunne inkludere alle. Kravet om samfunnsdeltakelse på like vilkår omfatter arbeidsliv, utdanning og familieliv, men også folkevalgte forsamlinger og andre arenaer for politisk makt i et demokrati.

Kravet om likestilt demokratisk deltakelse kan begrunnes prinsipielt med at enhver har rett til å påvirke de vilkår han eller hun lever under, herunder rett til å være til stede i demokratisk valgte forsamlinger der beslutninger fattes. Men det kan også begrunnes med at offentlig debatt og folkevalgte forsamlinger bør være representative. Representativitet er på den ene siden et spørsmål om ideer, verdier og standpunkter. Men det er også et spørsmål om hvem de folkevalgte er, om sosiale og demografiske bakgrunnsfaktorer som kjønn, etnisitet, alder og sosial klasse. Hvis enkelte grupper av individer er underrepresenterte, i betydningen mye mindre til stede i folkevalgte forsamlinger enn i befolkningen som sådan, er det både et spørsmål om alles synspunkter og erfaringer blir ivaretatt og et spørsmål om det i praksis *er* like muligheter til politisk deltakelse (jf. Phillips 1995).

På samme måte kan spørsmålet om like muligheter til deltakelse reises i tilknytning til andre demokratiske kanaler og arenaer. Dersom enkelte grupper av individer er fraværende eller i liten grad til stede i organisasjoner med innflytelse og i liten grad deltar i medieoffentligheten, reiser det både spørsmål om ivaretakelse av synspunkter og om hvorvidt det er deltakelse på like vilkår.

I forskning om politisk deltakelse undersøkes det gjerne om og hvordan individers ressurser kan være kilder til forskjell i deltakelse og tilstedeværelse, hvordan bakgrunnsfaktorer som utdanning, økonomi, alder, kjønn og etnisk bakgrunn antas å påvirke interesse, engasjement og kapasitet til å delta. Årsaker til ubalanse og fravær kan imidlertid også søkes i institusjonelle og organisatoriske forhold, eventuelt være knyttet til stereotypier og diskriminering.

Denne utredningen behandler kjønnslikestilling i et flerdimensjonalt perspektiv. Det innebærer, når demokratisk deltakelse er tema, at det ikke bare spørres etter kvinner og menns deltakelse, men også etter etniske minoriteters deltakelse – og i forlengelsen av dette hvordan dimensjonene kjønn og etnisitet kan samvirke og skape gunstigere vilkår for enkelte enn for andre. Tilsvarende gjelder sosial klasse og alder.

I norsk kontekst er det vanlig å beskrive to ulike veier til politisk innflytelse, på den ene siden; valgkanalen (numerisk valgdemokrati), og på den andres siden; organisasjonskanalen (korporativt strukturert forhandlingsdemokrati) (Rokkan [1966] 2001). Organisasjonskanalen er gruppebasert. Her inkluderes organisasjoner i beslutningsprosesser, formelt gjennom trepartssamarbeid i arbeidslivet, deltakelse i offentlige utvalg og offentlige høringsrunder (Skjeie og Teigen 2007, side 23). I tillegg vil organisasjoner kunne jobbe med mer uformell lobbyvirksomhet, være aktive i diskusjoner i det offentlige rom, både i tradisjonelle media, i sosiale media og i andre sammenhenger, samt søke å påvirke opinion og myndigheter gjennom ulike typer aksjoner. Valgkanalen gir, på sin side, den enkelte medborger innflytelse gjennom stemmerett og rett til å stille til valg som kandidat på en valgliste. Individer som aspirerer til en folkevalgt posisjon, må imidlertid som regel, før de kan stille til valg, - nomineres av et politisk parti på dets valgliste[1]. Slik sett er grupper og adgang til grupper viktig også i valgkanalen.

De politiske partiene er, som partiorganisasjoner, del av det sivile samfunnet – det vil si den delen av samfunnet som ikke er stat og marked. Samtidig er de en spesiell type organisasjoner, ved at de vedtar valgprogrammer, stiller lister ved valg og rekrutterer kandidater og ledere til framtredende politiske posisjoner. Partiene kan betraktes

[1] Et alternativ til politiske partier er ulike typer lokale lister som etableres. Her mangler en partiorganisasjon, men listen har som regel vedtatt et felles valgprogram som kandidatene på valglisten har forpliktet seg i forhold til.

som den medierende faktoren mellom sivilsamfunn og offentlige myndigheter (jf. Sartori [1976] 2005).

Det konkrete spørsmålet som behandles i dette kapitlet er om vi har et likestilt demokrati. Først kartlegges og drøftes folkevalgte forsamlinger, dernest medieoffentligheten og avslutningsvis organisasjoner i det sivile samfunn. Sistnevnte er også grundig behandlet i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling.*

Kapitlet bygger på en rekke ulike forskningsbidrag, blant annet på rapporter utarbeidet av Jacob Aars, Dag Arne Christensen og Hans-Erik Ringkjøb ved Uni Rokkansenteret i forbindelse prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* (2007-2011).

6.1.1 Utfordringer

Spørsmål om politisk deltakelse, politisk representasjon og politisk innflytelse sto fra 1970-tallet av, sentralt i enhver handlingsplan for likestilling mellom kjønnene. Nå tenderer dette imidlertid til å være fraværende i likestillingspolitiske handlingsplaner og rapporter.[2] Likestilling i politisk deltakelse behandles gjerne som en etablert realitet. Det beskrives for eksempel som «det norske paradoks» at mange kvinner innehar sentrale politiske verv i partiorganisasjoner, Storting og regjering, mens så ikke er tilfelle i arbeidslivet (Birkelund og Petersen 2010, side 144).

I dette kapitlet undersøkes likestillingstilstanden i folkevalgte forsamlinger, i medieoffentligheten og i organisasjoner.

1) Folkevalgte forsamlinger: At det norske folkestyret er noe nær likestilt, er en virkelighetsforståelse sterkt påvirket av kvinneregjeringen utnevnt i 1986, en verdenssensasjon av en regjering med 40 prosent kvinner og en kvinnelig statsminister i spissen. I kvinneregjeringens kjølvann har samtlige politiske partier ved en eller flere anledninger hatt kvinnelig leder. Andelen kvinner blant de folkevalgte økte både nasjonalt og lokalt gjennom 1970- og 80-tallet fra i overkant av 10 prosent til 30-35 prosent. I løpet av to tiår ble kvinnelige representanter for alvor del av norsk politikk, på en måte som fundamentalt endret inntrykket av partipolitikken (jf. Karvonen og Selle 1995, side 21). Spørsmålet er hvordan situasjonen er i dag når det gjelder kvinneandel, i bredde og i topp, og i hvilken grad det er mangfold når det gjelder etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn, sosial bakgrunn og alder blant representantene i norske folkevalgte forsamlinger.

2) Medieoffentligheten: Medienes demokratiske funksjon har med ytringsfrihet å gjøre, alle bør ha mulighet til å slippe til med erfaringer, kunnskap og meninger. Men medienes demokratiske funksjon er også nøye knyttet til den politiske offentlighet, til å formidle informasjon som gjør folk i stand til å fatte velfunderte beslutninger i eget liv og for samfunnet, og til å følge med på om representanter i folkevalgte forsamlinger følger opp det de lover velgerne ved valg (jf. Aalberg og Curran 2012, side 3). Derfor er det også viktig hvem som fører ordet i medieoffentligheten, og på hvilke premisser det skjer. Spørsmålet er hvordan tilstedeværelse og deltakelse i medieoffentligheten speiler befolkningen hva gjelder kjønn, etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn, sosial bakgrunn og alder.

3) Organisasjoner: Organisasjoner i sivilsamfunnet har tradisjonelt hatt stor betydning som kanaler til innflytelse i det norske demokratiet. Dette er en påvirkningskanal institusjonalisert både gjennom faste møteplasser for dialog mellom organisasjoner og myndigheter og gjennom høringsinstituttet. På det likestillingspolitiske feltet har det fra opprettelsen av Likelønnsrådet sent på 1950-tallet eksistert formelle arenaer for samråd mellom myndigheter og organisasjoner som arbeider med likestillingssaker. I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* fastslås det imidlertid at det i dagens situasjon mangler slike formelle arenaer for dialog.[3] Organisasjonenes demokratiske betydning gjør det i tillegg viktig å, som i de folkevalgte forsamlingene, kartlegge likestillingsstatus i bredde og topp i store og potensielt innflytelsesrike organisasjoner.

6.2 Folkevalgte forsamlinger

Utvalget forstår folkevalgte forsamlingers representativitet dels som et spørsmål om sammenfall mellom befolkningens og de folkevalgtes ideer og standpunkter, dels som et spørsmål om hvorvidt folkevalgtes demografiske og sosiale kjennetegn speiler befolkningens hva gjelder kjønn, etnisk bakgrunn, alder og sosial tilhørighet (jf. Phillips 1995).

[2] I Kvinnepanelets rapport fra september 2010 er politisk deltakelse knapt berørt. I Regjeringens handlingsplan for likestilling fram mot 2014, presentert høsten 2011, er politisk deltakelse nær fraværende på tiltakslisten. Og da norske likestillingsorganisasjoner la fram sin skyggerapport til CEDAW var politisk deltakelse ikke nevnt.

[3] Jf. NOU 2011:18, kapittel 7.

Når sosial representativitet står sentralt er det, som nevnt innledningsvis, av to grunner: For det første fordi manglende samsvar mellom befolkningens og de folkevalgtes sosiale bakgrunn kan tyde på det ikke er lik rett til deltakelse. For det andre fordi manglende tilstedeværelse av enkelte grupper av individer kan forhindre ivaretakelse av deres interesser, erfaringer, synspunkter og prioriteringer når dagsorden settes, saker diskuteres og vedtas.

Historisk har argumentet om at kvinner representerer og ivaretar andre erfaringer, synspunkter og prioriteringer enn menn, stått sentralt i diskusjoner om kvinners deltakelse i folkevalgte forsamlinger. Det er argumentert med at kvinner har felles interesser knyttet til deres plass i reproduksjonen. Dette er imidlertid et synspunkt det har stått strid om - også blant de som har kjempet for kvinners representasjon. Motargumentet er at kvinner akkurat som menn har ulik sosial og kulturell bakgrunn, og derfor motstridende og/eller ulike interesser (Dahlerup og Gulli 1983, side 13). En flerdimensjonal tilnærming til likestilling anser kjønn som en av flere forskjellsdimensjoner som potensielt har betydning for menneskers muligheter i livet. Kvinner som gruppe har, i likhet med menn som gruppe, både felles og motstridende interesser. Uansett har kvinner og menn den samme rett til å være tilstede som folkevalgte representanter og ledere.

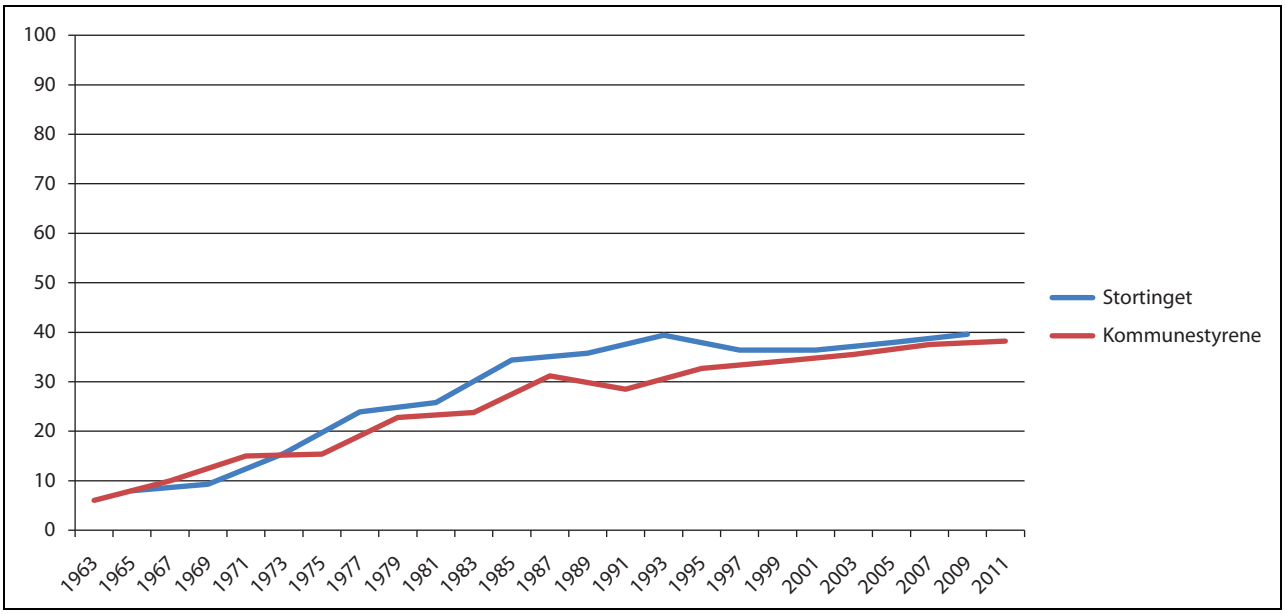
Et representativitetsprinsipp som vektlegger sosial bakgrunn diskuteres enkelte ganger som et spørsmål om «kritisk masse». En slik tilnærming legger til grunn at det behøves en viss andel, omtrent en tredjedel i en forsamling, for at mindretallet kan arbeide på samme vilkår som flertallet (jf. Göransson 2006). Utvalgets primære agenda er imidlertid ikke å vurdere hvor mange kvinner eller menn som er tilstrekkelig for å etablere likeverdige arbeidsvilkår, men å vurdere hvorvidt det er like muligheter til tilstedeværelse i folkevalgte forsamlinger. Derfor legger utvalget til grunn et speilingsprinsipp, der det vurderes hvorvidt det er omlag prosentmessig sammenfall mellom en folkevalgt forsamling og befolkningens sammensetning hva gjelder kjønn, alder, etnisk minoritet og majoritet og sosiale bakgrunnskjennetegn.

Utvalget vil understreke at et slikt speilingsprinsipp ikke betyr at kjønnsbalanse nødvendigvis innebærer likestilling hva gjelder makt og innflytelse (jf. Dahlerup 2011, side 72). Balansert representasjon er likevel, over tid, en sterkere indikasjon på likestilling enn det vedvarende underrepresentasjon er.

6.2.1 Folkevalgte

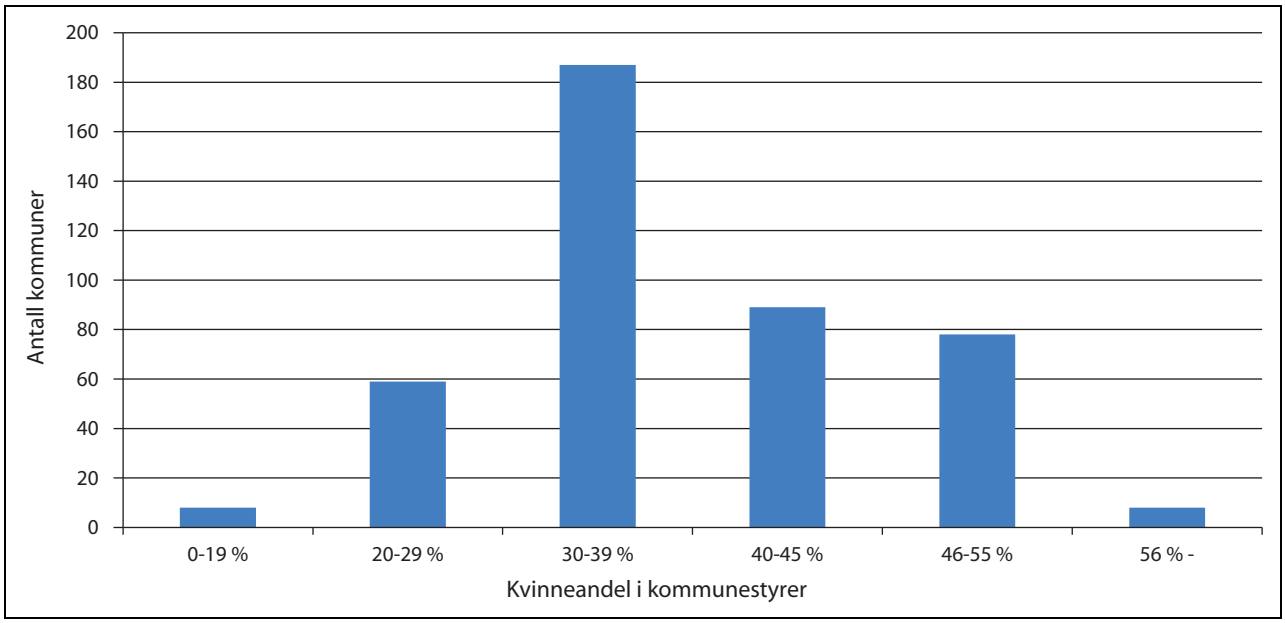
Gjennom 1970- og 80-tallet økte kvinneandelen i folkevalgte forsamlinger fra rundt 10 prosent til over 30 prosent (se figur 6.1)

Økningen i andel kvinner i folkevalgte forsamlinger som startet ved inngangen til 1970-tallet, stagnerte ved utgangen av 1980-tallet. Det har



Figur 6.1 Kvinner i kommunestyrene og Stortinget. Prosent. 1963-2011

Kilde: www.stortinget.no. Statistisk sentralbyrå, Kommunevalgene. Guldvik og van der Ros (2008) basert på Statistisk sentralbyrå. Manilla mfl. 1983, side 267-268 basert på Statistisk Sentralbyrå, Kommunevalgene 1907-1979.



Figur 6.2 Antall kommuner etter grad av kvinneandel i kommunestyrer 2011

Kilde: Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå.

aldri på noe tidspunkt vært en kvinneandel på 40 prosent eller mer i Stortinget og kommunestyrene. Utviklingen i Norge skiller seg noe fra våre nordiske naboers. I en komparativ studie av folkevalgte forsamlinger i de nordiske landene fremholdes det at representasjonen av kvinner i parlamentet har økt i alle de nordiske landene fra midten av 1990-tallet fram til i dag. Det er ett unntak: Norge (Niskanen 2011, side 18). Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars (2008) konkluderer ganske enkelt slik: «I Norge er folkevalde organ dominert av menn» (side 6).

Lokalt i kommunestyrene er det imidlertid stor variasjon hva gjelder kvinneandel (se figur 6.2). Hovedbildet er at mens om lag 60 prosent av kommunestyrene har under 40 prosent kvinner, har om lag 40 prosent av kommunestyrene en kvinneandel over 40 prosent.

Sametinget har noe nær kjønnsbalanse. Etter sametingsvalget[4] i 2009 er det valgt inn 19 kvinner og 20 menn.[5] I forrige valgperiode (2005-2009) var det valgt inn 22 kvinner og 21 menn.[6]

Ved kommunestyrevalget i 2003 ble det for første gang systematisk registrert hvor mange med innvandrerbakgrunn som ble valgt inn i kommunestyrene. Statistisk sentralbyrå definerte da innvandrerbefolkningen som «personer født av to utenlandsfødte foreldre», en kategori som så ble delt i vestlig og ikke-vestlig. Sistnevnte underkategori hadde bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Europa og Øst-Europa. I 2003 ble det valgt inn 206 representanter med utenlandsfødte foreldre i norske kommunestyrer av totalt 11 138 representanter. 92 av de 206 hadde ikke-vestlig bakgrunn (Aalandslid og Tronstad 2005). Ved valget i 2007 økte antallet med ikke-vestlig bakgrunn til 140 (Aalandslid 2008, side 27) og i 2011 ble det valgt inn 180 representanter med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenfor EU/EØS.[7] Det vil si nær 2 prosent av representantene, noe som er en betydelig mindre andel enn i befolkningen.[8] Det vil si at det her er snakk om en underrepresentert gruppe i kommunestyrene.

Representanter med ikke-vestlig bakgrunn har imidlertid særlig vært valgt inn i kommuner som også har en høy andel med slik bakgrunn i befolkningen (Aalandslid 2008), noe som innebærer at medborgere med ikke-vestlig bakgrunn ofte er

4 Det er valg til sametinget samtidig med valg til stortinget.

5 SSB. Tabell 1. «Sametingsvalget 2009. Valgte representanter etter parti, kjønn og valgkrets.» http://www.ssb.no/emner/00/00/20/nos_samer/nos_d437/tab/1.html

6 Sametinget besto i valgperioden 2005-2009 av 43 representanter (Josefsen og Aardal 2011, side 37)

7 SSB 2011. Tabell 25: «Kommunestyremedlemmer, etter innvandrerbakgrunn og parti/liste» http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/tab-2011-12-19-25.html

8 Ved utgangen av 2011 var det bosatt 600.900 personer i Norge som enten selv har innvandret (500.000) eller som er født i Norge av innvandrede foreldre (100.000). Til sammen utgjør disse 12,2 prosent av befolkningen. Nær halvparten har bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika (http://www.ssb.no/innvandring/).

bosatt i kommuner med representanter med slik bakgrunn i kommunestyret.

Kvinner med ikke-vestlig bakgrunn er relativt sett tilstede i større grad enn kvinner med majoritetsbakgrunn. I 2007 var det en kvinneandel på 46 prosent blant representantene som hadde ikke-vestlig bakgrunn, mot en kvinneandel på 37,4 prosent blant kommunestyrerepresentanter generelt (Aalandslid 2008, side 27).

Når det gjelder sosial bakgrunn har over 40 prosent av landets kommunestyrerepresentanter mer enn 500.000 kroner i bruttoinntekt, og nesten halvparten har høyere utdanning. Kvinnelige representanter har gjennomgående høyere utdanning enn mannlige.[9] Blant stortingsrepresentanter var det ved årtusenskiftet 75 prosent som hadde høyere utdanning, mens det i befolkningen på samme tidspunkt (2004) var 24 prosent med høyere utdanning (Narud og Valen 2007, side 92-93). Andelen med høy inntekt og høy utdanning blant folkevalgte representanter er med andre ord høyere enn i befolkningen. Likevel er politikken det maktfeltet som, sammenlignet med andre maktfelt i samfunnet, er mest åpent for sosial mobilitet (Hjellbrekke og Korsnes [2006] 2011, side 157). Sosiale nettverk framstår som særlig viktige som kilde til posisjoner i politikken (side 157).

Aldersfordelingen i folkevalgte forsamlinger er skjev. I Stortinget er de yngste og de eldste velgerne underrepresentert, mens gruppen middelaldrende er overrepresentert (Narud og Valen 2007, side 94). Slik er det også i kommunestyrene, der de best representerte aldersgruppene er 40-49 år og 50-59 år. Mens menn i aldersgruppen 40-59 år er den aller best representerte, er kvinner over 60 år dårligst representert – med kun 4,3 prosent av representantene. Unge mennesker under 30 år er dårlig representert, blant de yngste (18-29) kommer kvinner og menn nøyaktig like dårlig ut (4,6 prosent).[10]

Oppsummert viser tallene vedvarende underrepresentasjon av kvinner, etniske minoriteter, de med kort utdanning og lav inntekt, ungdom og eldre i folkevalgte forsamlinger.

6.2.2 Politiske topposisjoner

I regjeringssystemet har andelen kvinner blant statsrådene vært over 40 prosent i alle år etter «kvinneregjeringen» ble utnevnt i 1986. I den sittende regjeringen er det 50/50 fordeling av statsrådposisjonene.[11] En kartlegging av kjønnsfordelingen blant statssekretærer og rådgivere foretatt i januar 2012 viser en 50/50 fordeling også her; 32 kvinner og 33 menn.[12]

I lokalpolitikken er det imidlertid langt fra kjønnsbalanse i topposisjonene. Etter valget i 2011 er det 96 kvinnelige ordførere av totalt 429. I forrige valgperiode (2007-2011) var situasjonen omtrent den samme.[13] Det er tilsvarende mannsdominans blant fylkesordførerne. Her er det etter valget i 2011 fire kvinnelige fylkesordførere av totalt 18.[14]

Blant partienes gruppeledere i kommunestyrene er kjønnsbalansen bare litt bedre. I perioden 2007-2011 var 69 prosent menn og 31 prosent kvinner (van der Ros mfl. 2010, side 233).

I Stortinget er imidlertid kvinner i overvekt blant gruppelederne. Per januar 2012 har fire av sju partier kvinnelig gruppeleder (Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre). Når det gjelder øvrige lederposisjoner i Stortinget er mannsdominansen stor. I presidentskapet, som planlegger og tilrettelegger Stortingets arbeid, er det kun en kvinne av totalt seks.[15] Bare en kvinne har innehatt posisjonen som stortingspresident; Kirsti Kolle Grøndahl (1993/94 til 2000/01).[16]

En forholdsvis stor del av arbeidet i folkevalgte forsamlinger foregår i tematisk organiserte utvalg eller komiteer. Komiteer i parlamenter er viktige fordi det er der sakene behandles før de kommer til behandling i et samlet Storting. Det er i komiteene mye av forhandlingene og diskusjonene partiene imellom foregår (Wägnerud 1998, side 49). I perioden 2009-2013 har Stortinget 12 komiteer, kun tre av disse har kvinnelig leder (Familie- og kulturkomiteen, Kirke- utdannings- og forskningskomiteen og Utenrikskomiteen). I forrige stortingsperiode ble fire av 13 komiteer ledet av kvinner.

Oppsummert er altså bildet av den norske politiske toppledelsen solid mannsdominans. Det finnes to unntak: Regjeringen og gruppelederne i Stortinget. Om disse unntakene er å si at Regjeringen i praksis har vært kjønnskvotert etter 1986. Hvem som er gruppeledere i Stortinget, er på sin side preget av hvem som innehar ledelsen i de

9 http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/

10 http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/

11 Per august 2012

12 A-magasinet 27. januar 2012: «Bakmannskapet».

13 http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/

14 http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/tab-2011-12-19-07.html

15 http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Stortingets-presidentskap/

16 http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Presidentskapet/Historiske-stortingspresidenter1/

politiske partiene. Her har det etter 1986 vært kvinnelige ledere i samtlige partier. I øvrige topposisjoner er det en tydelig tendens til at mannlige kandidater ansees som de best egnede. I snitt velges en kvinne i to av ti tilfeller.

Enkelte medier har gjort kartlegginger som viser at det er få kvinner og få med etnisk minoritetsbakgrunn i ledelsen i ungdomspartiene.[17] Hvorvidt det her er snakk om tilfeldigheter knyttet til tidspunktene for disse kartleggingene eller om vedvarende tendenser, kan bare mer systematiske undersøkelser over tid ta rede på.

I forbindelse med Makt- og demokratiutredningen ble det gjennomført en eliteundersøkelse der 1725 norske ledere ble kartlagt og intervjuet (Gulbrandsen mfl. 2002, side 20). Institutt for samfunnsforskning har gjort en oppdatering av eliteutvalget i 2011 (Teigen 2012) (se også kapittel 8). Eliten på feltet politikk er definert til: Stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer, statssekretærer, leder/nestleder/generalsekretær i stortingspartiene, ordfører i landets mest folkerike kommuner, til sammen 253 posisjoner.[18] I 2001 var det 39 prosent kvinner i denne eliten. Det var høyeste kvinneandel av samtlige samfunnsområder som ble undersøkt.[19] I snitt var kvinneandelen i den norske makteliten (2001) 17 prosent (Gulbrandsen mfl. 2002, side 48). I 2011 var kvinneandelen i den norske makteliten økt til 25 prosent. Innenfor politikk har imidlertid forandringen vært liten. Her har kvinneandelen kun økt svakt, fra 39 til 41 prosent (Teigen 2012).

Etniske minoriteter er nær fraværende i ledende posisjoner. I hele eliteutvalget i 2001 (1725 ledere) var det kun to (2) med minoritetsbakgrunn (Skjeie og Teigen 2003). Situasjonen er om lag den samme i 2011, også i politikken. Det er imidlertid enkeltstående unntak i nasjonal politikk, både i regjeringsapparatet og i Stortingets presidentskap. De aller fleste som har inntatt politiske topposisjoner og som har hatt etnisk minoritetsbakgrunn, har vært kvinner.

Representanter med etnisk minoritetsbakgrunn som er valgt til kommunestyrerepresentanter avanserer ikke i særlig grad til topposisjoner lokalt. Ingen er blitt ordførere og ytterst få er blitt formannskapsmedlemmer (Bergh og Bjørklund 2009, side 86).

6.2.3 Arbeidsdeling

Hvem som innehar lederposisjoner er et spørsmål om vertikal arbeidsdeling. Hva med den horisontale arbeidsdelingen: Hvem jobber med hvilke tema og saker? Svært kjønnsmessig skjeve fordelinger indikerer at enkelte politiske tema enten foretrekkes av eller forbeholdes menn, mens andre fortrekkes av eller forbeholdes kvinner. Når kjønnsmønster (jf. Wägnerud 1998) i horisontal arbeidsdeling diskuteres er forventningen gjerne at kvinner og menn har ulike erfaringer og interesser, og derfor prioriterer ulike arbeidsområder. En slik komplementær tankegang kobles gjerne til et hierarki, der arbeidsområder dominert av menn forstås overordnet arbeidsområder dominert av kvinner (Wägnerud 1998, side 44-47). Men kjønnsbasert arbeidsdeling behøver ikke være koblet til hierarki. Det er for eksempel pekt på at områder som sosial- og miljøpolitikk, som gjerne har hatt kvinnedominans, ikke rangeres lavt i viktighet av statsråder og stortingsrepresentanter (Skjeie 1992, side 130-133).

Det har vært undersøkt hvordan kvinnelige og mannlige representanter fordeler seg på komiteene i Stortinget både på 1980-tallet og på 2000-tallet. Dermed er det mulig å si noe om hvorvidt den kjønnede arbeidsdelingen er endret gjennom tre tiår, og om det stadig finnes enkelte saksområder som er forbeholdt kvinner, mens andre er forbeholdt menn.

En undersøkelse av den kjønnsdelte arbeidsfordelingen i Stortinget for perioden 1985-89, viste at menn var overrepresentert i komiteene: Finans, Transport, Utenriks og Landbruk. Kvinner var overrepresentert i komiteene: Sosiale saker, Kirke og utdanning, samt Forbruk og administrasjon som den gang hadde ansvar for likestillingssaker. I de øvrige komiteene var det større eller mindre grad av kjønnsbalanse (Skjeie 1992, side131).

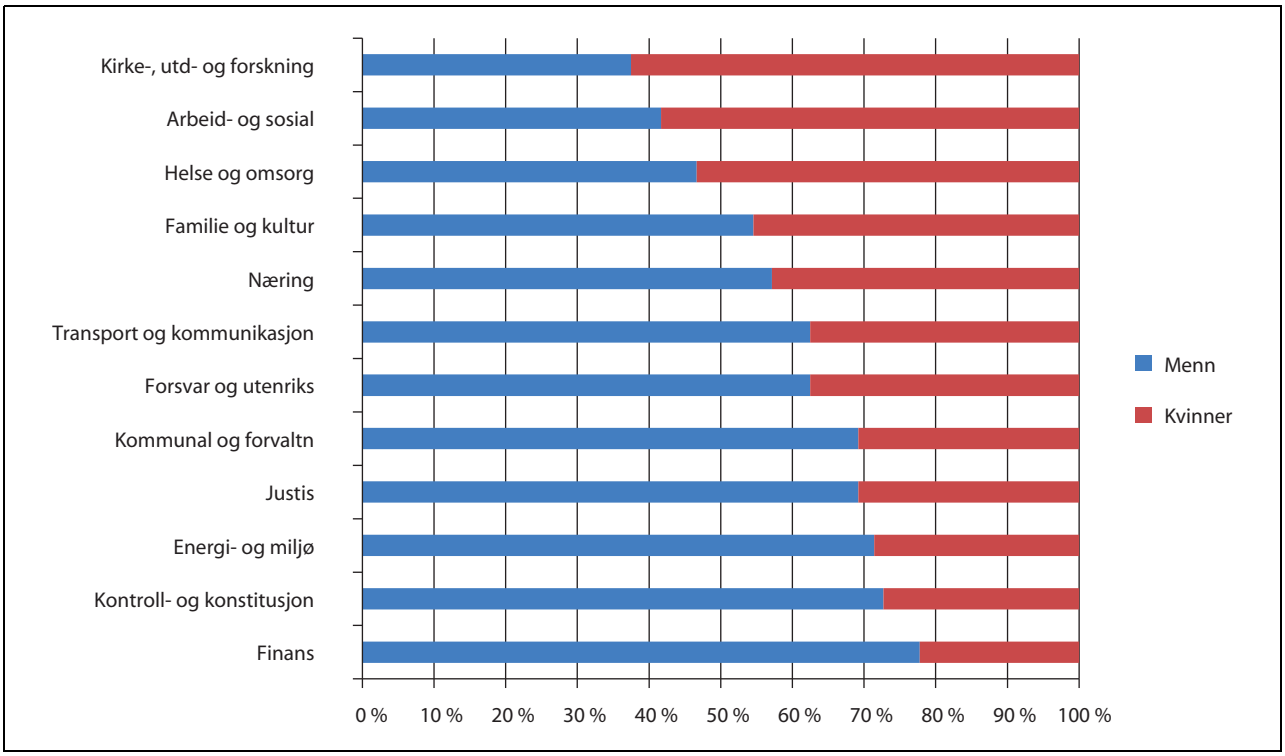
To tiår seinere, i perioden 2005-09, var det fortsatt klar mannsdominans i komiteene Finans, Transport, samt Næring og Forsvar. Landsbrukspolitikken var overført fra en egen Landbrukskomité til Næringskomiteen. Utenrikskomiteen var ikke lenger mannsdominert, den oppviste tvert imot kjønnsbalanse 50/50 i perioden 2005-09. Mannsdominansen var til gjengjeld solid i en komité som ble opprettet på 1990-tallet: Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Denne komiteen driver

---

17 Vårt Land viser i august 2007 at kun en av sju ungdomspartiledere er kvinne: http://www.vl.no/samfunn/enestejenta-som-leder-u-parti/ NRK viser til en kartlegging foretatt av Vårt Land i november 2011, som viser at det kun sitter to med etnisk minoritetsbakgrunn i sentralstyrene i ungdomspartiene og at kun to av sju ungdomspartiledere er kvinner: http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7865443

18 Appendiks 1 (Gulbrandsen mfl. 2002)

19 De øvrige var: Sentralforvaltning. Næringsliv. Forskning og høyere utdanning. Kultur. Organisasjon. Politi og justis. Media. Forsvar. Kirke. (Appendiks 1. Gulbrandsen mfl. 2002)



Figur 6.3 Kjønnssammensetting i stortingskomiteer. Prosent. Perioden 2009-2013

Kilde: www.stortinget.no, august 2012. Utarbeidet av Likestillingsutvalget.

kontroll med at regjering og forvaltning gjennomfører de vedtak som fattes i Stortinget, den behandler forslag om endringer i Grunnloven, valglovgivning og bevilgninger til Stortinget og Det Kongelige Hus.

I stortingsperioden 2009-2013 er enkelte komiteer, som Næring, blitt mindre mannsdominert, mens Finans og Kontroll/konstitusjon vedblir å ha solid flertall menn (se figur 6.3).

Ingen komiteer var i periodene 2005-09 og 2009-2013 klart kvinnedominerte, med over 70 prosent kvinner.

I løpet av de siste tre tiårene er altså utenrikspolitikken, nærings- og transportpolitikken blitt mindre mannsdominert, mens familie- og kulturpolitikken og sosialpolitikken er blitt mindre kvinnedominert. Mannsdominansen er vedvarende over tid på to felt; innenfor finans og innenfor kontroll og konstitusjon.

6.2.4 Motivasjon for politisk arbeid

Når underrepresentasjon i folkevalgte forsamlinger diskuteres, skjer dette ut fra ulike tilnærminger.

Underrepresentasjon kan forstås som uttrykk for skjevdelt interesse og motivasjon for politisk arbeid – noe som igjen kan ha sammenheng med forskjeller i ressurser, det være seg utdanning, økonomi eller nettverk. En eventuell skjevhet i interesse, motivasjon og ressurser kan da i neste omgang medføre at tilbudet av det være seg kvinnelige kandidater, unge kandidater, eller kandidater med etnisk minoritetsbakgrunn er mindre enn tilbudet av mannlige, middelaldrende kandidater med majoritetsbakgrunn.

Willy Martinussen (2003) sammenligner politisk engasjement/aktivitet og politiske ressurser ved utgangen av 1960-tallet og inngangen til 2000-tallet. Det er verdt å merke seg at kjønnsforskjellene i politisk aktivitet i stor grad er blitt borte siden 1960-årene. Martinussen finner imidlertid at sjansen for å være en politisk aktiv samfunnsborger øker med ressursene økende utdanning og tilknytning til de sosiale nettverkene som organisasjonssamfunnet skaper – og at det er en slik sammenheng både fordi dette er ressurser i seg selv, og fordi de bidrar til politisk interesse og selvtillit. Slik var det ved utgangen av 1960-tallet og slik var det ved inngangen til 2000-tallet (Martinussen 2003, side 246).

Når det gjelder egenoppgitte motiver for politisk aktivitet, spurte man i Lokaldemokratiundersøkelsen i 2007 de som oppga at de er aktive i politikk, om grunner for aktivitet. Tilsvarende ble de passive spurt om grunner for passivitet (Saglie

2009). Blant gode grunner for å være aktiv er engasjement i politiske saker viktigst, dernest misnøye med den politikken som blir ført (Saglie 2009, side 215). Betydningen av rekrutteringsnettverk, det vil si bekjente/kontakter som gjør at man blir spurt, oppgis som viktig av under halvparten av de spurte. Nederst på lista over gode grunner for aktivitet er behov for å knytte kontakter/nettverk og å lære seg hvordan systemet fungerer (Saglie 2009, side 215-216).

Frode Berglund (2005) finner lignende saksorienterte motiver blant de som har latt seg nominere på en valgliste. «Generelt engasjement» og «utvikle et bedre samfunn» er de to motivene som scorer høyest. Disse oppgis av 7 av 10 kandidater (Berglund 2005, side 52).

I Lokaldemokratiundersøkelsen framstår aktive kvinners deltakelse som mer saksorientert enn aktive menns, i den forstand at kvinner nevner saker og misnøye med politikk oftere enn menn. Menn legger på sin side mer vekt på kontakter og læring. Politisk aktive med lite utdanning nevner læring som motiv hyppigere enn andre grupper (Saglie 2009, side 217).

Når de politisk passive spørres om grunner til passivitet, er det vanskeligere å spore en klar tendens, påpeker Saglie (2009). Fire motiver scorer omtrent like høyt: at man ikke brenner for en sak, dårlig tid, manglende kunnskap om kommunepolitikk og at man uansett ville ha liten innflytelse på det som skjer i kommunen. Dernest en femte grunn: «ingen har spurt meg» (Saglie 2009, side 221).

Mens grunner for å delta ikke varierer særlig med alder, er det klare sammenhenger mellom alder og grunner for passivitet. Over halvparten av de yngste (de under 30) oppgir kunnskapsmangel som den fremste årsaken. De yngste legger også større vekt på at de ikke brenner for bestemte saker og at de ikke er spurt (Saglie 2009, side 223). Hva så med kjønn? Man kunne forvente, gitt diskusjoner om tidsklemme som ofte fokuserer på kvinners hverdag, at kvinner i større grad enn menn oppga mangel på tid som grunn til passivitet. Det som imidlertid skiller mellom kjønnene er igjen; mangel på kunnskap, i tillegg – sykdom/alder (Saglie 2009, side 223-224).

Mens gruppen lavt utdannede ser lite kunnskap som et insitament til deltakelse, er tendensen blant kvinner og ungdom at de mener de behøver kunnskap *før* de melder seg til tjeneste.

Oppsummert kan mangel på kunnskap som årsak til passivitet, være verdt å merke seg for de som driver rekrutteringsarbeid, kanskje særlig fordi den faktiske lysten til å delta, når spørsmålet stilles slik, ikke tenderer til å oppvise kjønnede forskjeller. Jacob Aars og Dag Arne Christensen (2011) har undersøkt om det er forskjeller i politisk motivasjon blant menn og kvinner i 22 kommuner. Blant potensielle deltakere, definert som de som sier de kunne tenke seg å delta, er det bare en ganske ubetydelig forskjell mellom kvinner og menn. Den uutnyttede deltakelsesreserven er med andre ord omtrent like stor blant kvinner som blant menn (Aars og Christensen 2011, side 242). Aars og Christensen konkluderer med at politiske partier muligens synes de har nådd et metningspunkt for kvinneandel til kommunestyrene uten å ha utnyttet det potensialet for rekruttering av kvinner til lokalpolitikken som faktisk finnes (Aars og Christensen 2011, side 250).

Partienes rekrutteringsbase er først og fremst deres medlemmer. Noen flere menn enn kvinner oppgir at de er partimedlemmer, men forskjellen er ikke stor: 9 prosent av mennene og 7 prosent av kvinnene.[20] Blant de i befolkningen som har innvandrerbakgrunn er det, når det gjelder selvoppgitt partimedlemskap, store forskjeller avhengig av landbakgrunn. Mens 7 prosent av de som har bakgrunn fra Somalia oppgir at de er partimedlemmer, er prosentandelen noe nær null blant de som har bakgrunn fra Vietnam (Henriksen 2010).

Når det gjelder alder er de yngste i minst grad med i politiske partier, men heller ikke de veldig mye mindre enn gjennomsnittet. 6 prosent av unge menn i alderen 16-24 år oppgir partimedlemskap og 7 prosent av unge kvinner (Ødegård og Bergh 2011, side 33). Unge kvinner oppgir altså partimedlemskap i like stor grad som gjennomsnittet av norske kvinner.

Jon Rogstad (2007) har spurt om politisk interesse blant et utvalg med norsk, pakistansk, bosnisk og tyrkisk bakgrunn i Oslo. Han finner at mens sju av ti i norsk majoritetsbefolkning oppgir at de er ganske/mye interessert i lokalpolitikk, gjelder dette kun to eller tre av ti blant de med annen landbakgrunn. Forskjellene jevner seg noe ut når det spørres om internasjonal politikk, og til dels om nasjonal politikk. De spurte med pakistansk bakgrunn skiller seg ut ved gjennomgående lav interesse (Rogstad 2007, side 93). Rogstad påpeker at det er et gap mellom lav oppgitt interesse for politikk blant de spurte med pakistansk bakgrunn, og nærværet av politiske representanter og valgdeltakelse blant de som har pakistansk bakgrunn i Oslo (begge deler nokså høy). Han konkluderer, med utgangspunkt i et kvalitativt

[20] Statistisk Sentralbyrå: Levekårsundersøkelsen 2007

intervjumateriale, med at dette har sammenheng med etnisk mobilisering. En mobilisering som foregår med utgangspunkt i familieære og religiøse nettverk – og der et viktig mål, en viktig motivasjon, kan være å få valgt inn bestemte representanter med pakistansk bakgrunn (Rogstad 2007, side 140-148).

Oppsummert kan det fastslås at det ikke er store kjønnsforskjeller i motivasjon for politisk arbeide og at motivasjon kan påvirkes. Det er noen mindre forskjeller knyttet til kjønn, alder og etnisk bakgrunn i tendens til å være partimedlem, men det burde uansett være mange mulige kandidater å ta av når partiene rekrutterer til valglister og til lederposisjoner.

6.2.5 Arbeidsforhold

Motivasjon kan altså skapes, og tilsvarende; den som på ett tidspunkt var motivert, meldte seg som kandidat i et parti, oppnådde en plass på en valgliste og ble valgt inn – kan miste motivasjonen underveis. Dette kan påvirkes av forhold i selve kommunestyrearbeidet, av forhold i partiene og av skjæringspunktene mellom politisk liv, arbeidsliv og familieliv.

Om lag halvparten av de norske lokalpolitikerne skiftes ut ved hvert valg, noe som er høyt i nordisk sammenheng (Ødegård og Bergh 2011, side 28). Frafallet er størst i aldersgruppen 18-25 år, hvor 62 prosent ikke tok gjenvalg etter valgperioden 1999-2003 (Ødegård og Bergh 2011, side 28).

Det er også kjønnsforskjell når det gjelder gjenvalg. Mens mellom 40 og 50 prosent av mennene gjenvelges, er det kun rett i overkant av 30 prosent av kvinnene som gjør det (Ringkjøb og Aars 2008, side 23).[21] Den viktigste årsaken er ikke at kvinner vrakes, men at de i større grad enn menn takker nei til en ny periode i kommunestyret (Ringkjøb og Aars 2008, side 23). Kvinner er også i mindre grad enn menn tilbøyelige til å selv be om å få en plass på en valgliste (side 24-25).[22] Det er, argumenterer Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars (2008) «noko med det å vere representant som er meir attraktivt for menn enn for kvinner» (Ringkjøb og Aars 2008, side 23).

Frode Berglund (2005) spør eksplisitt etter grunner for å trekke seg, og finner at frafall stort sett er utløst av faktorer på tvers av kjønn (Berglund 2005, side 86). Det er knyttet til motivasjon for å la seg nominere i første omgang, erfaringer fra vervet og forhold til parti og velgere (Berglund 2005, side 82). «Tok for mye tid» troner øverst som årsak, både blant kvinner og menn (Berglund 2005, side 74).[23]

Hvilke motivasjon representantene går inn i arbeidet med, kan ha betydning for hvor lenge de blir værende. Slik Ringkjøb og Aars (2008) viser, er kvinner i utgangspunktet mer motvillige kandidater enn det menn er. Berglund (2005) finner på sin side en tendens til at unge menn, i større grad enn unge kvinner og andre menn, selv ber om å bli satt opp (15,5 prosent av unge menn mot 5,3 prosent av unge kvinner og 4,3 prosent andre menn), videre at kvinner gjennomgående har kortere fartstid i partipolitisk arbeid når de nomineres. De melder seg oftere inn i forbindelse med nominasjonen (Berglund 2005, side 49).

Det er, både i regi av statlige myndigheter v/ Kommunal og regionaldepartementet og i regi av Kommunenes Sentralorganisasjon (KS), ved flere anledninger tatt initiativ for å oppnå en jevnere fordeling av kvinner og menn i kommunestyrene, også i ledende verv. Det siste prosjektet er Kommunal- og regionaldepartementets *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* (2007-2011).[24] På bakgrunn av søknader ble det valgt ut 22 kommuner, som blant annet skulle undersøke og utvikle arbeidsvilkårene for de folkevalgte. Satsningen hadde en økonomisk ramme på 20 millioner kroner.

En oppsummering av erfaringer for prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* (Aars og Christensen 2012) viser at prosjektkommunene skiller seg ut med en mer positiv utvikling når det gjelder kvinneandel i ledende posisjoner (formannskap og særlig blant ordførere). Når det gjelder sammensetningen av kommunestyrene generelt er det små forskjeller på prosjektkommunene og kommuner som ikke deltok i prosjektet (Aars og Christensen 2012, side 44-45). Kommunene har gjennomført ulike typer tiltak, samtlige har gjennomført ett eller flere opplæringstiltak. Det synes som man gjennom dette arbeidet har: «(…) lyktes i å bevisstgjøre en del kvinnelige politikere om sine politiske ambisjoner samtidig som det har gitt dem selvtillit og trygghet til å påta seg

[21] Tall fra 2003.

[22] Tall fra 2003.

[23] I denne undersøkelsen, fra 1999, er ikke kjønnsforskjellene i frafall og gjenvalg store. Det er imidlertid en tendens til at unge kvinner oftere enn andre ikke tar gjenvalg (47 prosent av unge kvinner under 31 ble gjenvalgt, mot 54 prosent av menn over 31 år) (Berglund 2005, side 73).

[24] http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/valg-og-demokrati/utstillingsvindauge-for-kvinner-i-lokalp.html?id=486664

verv som de ellers ville ha reservert seg mot» (Aars og Christensen 2012, side 45-46).

Prosjekt *Utstillingsvindu* kan altså dokumentere en viss effekt, særlig når det gjelder økende andel kvinner i topp-posisjoner. Spørsmålet er om den kunnskapen og de erfaringene som er vunnet i de 22 kommunene også tilflyter de øvrige kommunene.

6.2.6 Utvelgelsesprosesser og -kriterier

Frode Berglund (2005) slår fast at «hovedproblemet når det gjelder likestilling» i kommunestyrene, kan «føres tilbake til partiene» (Berglund 2005, side 87). Det handler kort og godt om en forskjellsbehandling av kvinner og menn når valglister settes opp, ved at det er flest menn på de øverste plassene (Berglund 2005, side 87). Ved valget i 2003 var 38,8 prosent av kandidatene med stemmetillegg (det vil si de kandidatene partiene prioriterer å få valgt inn) kvinner, mens det kun var 23,3 prosent kvinner blant førstekandidatene (Ringkjøb og Aars 2008, side 19).

I Norge er nominasjonsprosesser lokalt forankret, og fram til 2002 var regler for nominasjon del av valgloven. Dette gjør at partienes prosesser har vært nokså like (Heidar og Saglie 2002, side 70).[25] Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg vedtas valglistene regionalt i partienes fylkesorganisasjon, og før kommunevalg vedtas valglistene i partienes organisasjonsledd i kommunene. Det er lokalorganisasjonen i partiene som har «kontroll over rekrutteringen» (Narud 2008b, side 17). Samtidig betegnes partienes nominasjonsprosesser gjerne som lukket, fordi det «bare er en håndfull medlemmer som deltar i prosessen» (Narud 2008b, side 18).[26] Prosessen gjennomføres gjerne ved at partiene lokalt, regionalt ved fylkes- og stortingsvalg, nedsetter nominasjonskomiteer. Komiteene undersøker hvem som tar gjenvalg og innhenter navn på nye kandidater. De legger frem forslag til valgliste, som etter en prosess i partiene vedtas av et nominasjonsmøte. Dette møtet kan være sammensatt av valgte representanter fra partiene eller åpent for alle medlemmer (se for eksempel Narud 2008b).

Ringkjøb og Aars (2010) har undersøkt sammensetningen av nominasjonskomiteer i partiene i de 22 kommunene som var med i prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken*. De fant at nominasjonskomiteene var svært skjevt sammensatt. Nær 70 prosent av medlemmene i komiteene var menn. Personer over 50 år dominerte. Kun 10 prosent av medlemmene i komiteene var under 40 år (Ringkjøb og Aars 2010, side 11). Det var med andre ord middelaldrende og eldre menn som dominerte nominasjonsarbeidet i disse kommunene.

Det er de siste ti årene gjort endringer i enkelte partier, som gjør at flere involveres i nominasjonsprosessen. Partienes lover og vedtekter åpner for flere partiers vedkommende for rådgivende uravstemminger blant medlemmene underveis i nominasjonsprosessene. I SV er det i tillegg vedtektsfestet at valglister, også ved stortingsvalg, kan vedtas på møter der alle medlemmene i fylket har stemmerett. Når det åpnes for økt deltakelse fra medlemmer, kan det gi muligheter til innflytelse for individer og grupper som i utgangspunktet ikke er av de mest etablerte i partiene.

I nominasjonsprosessene vurderes kandidater til valglisten. I forskning på politiske rekrutterings- og seleksjonsprosesser skilles det gjerne mellom to hovedtyper av utvelgelseskriterier: Det handler på den ene siden om kandidatenes sosiale tilhørighet, om deres bakgrunn. Mens det på den andre siden handler om kandidatenes personlige kompetanse og egenskaper (se for eksempel Valen 1988, Skare 1994, Skjeie 1995, Ringkjøb og Aars 2010). Egenskaper og kompetanse er særlig viktig når det vurderes hvilke kandidater som skal få de øverste plassene på valglisten (Valen 1988, side 221; Christensen mfl. 2008, side 98).

Mens bakgrunnskrav er knyttet til valglistens sosiale representativitet som kjønn, alder, yrkesgrupper, geografi og i noen grad etnisk bakgrunn (Ringkjøb og Aars 2010, side 14), viser forskning til litt ulike kriterier når det gjelder egenskaper- og kompetanse. Politisk og faglig kompetanse vektlegges, men også moralske kvaliteter (Valen 1988, side 220). Ærlighet og pålitelighet vektlegges (Ringkjøb og Aars, 2010, side 15), og erfaring – særlig når det er snakk om topp-verv (Skjeie 1995, side 200). Men krav til engasjement og dedikasjon for oppgaven som representant kan også stå sentralt (Bråten 2011, side 116). Politisk lojalitet var et viktigere krav før enn det er nå, mens karisma og evne til å håndtere media er blitt viktigere (Valen 1988, side 220; Valen mfl. 2002, side 185).

Kvaliteter som ærlighet, engasjement, lojalitet og dedikasjon er vanskelig å måle. Hvem som vurderes kompetent kan derfor ha sammenheng med hvem som vurderer, kompetansekriterier kan

[25] Partiene måtte ikke følge valglovens framgangsmåte, men dersom de gjorde det, dekket staten utgiftene til nominasjonsmøtet (Heidar og Saglie 2002, side 70).

[26] Kun 2 prosent i et befolkningsutvalg oppgir å ha deltatt i nominasjonsmøter før valg (Martinussen 2003, side 229).

være preget av standardene til de som dominerer i en organisasjon (se for eksempel Kanter [1977] 1993). De kan derfor virke som en barriere for grupper som ikke er blant de dominerende i organisasjonen – det være seg kvinner eller etniske minoriteter (se for eksempel Bråten 2011, Hovden 2011). Toril Aalberg og Anders Todal Jenssen (2007) eksperimenterte som ledd i et forskningsprosjekt med å la en mann og en kvinne framføre den samme politiske talen for et blandet publikum. Mannen ble, av den mannlige delen av publikum, vurdert som mer kunnskapsrik, troverdig og overbevisende enn kvinnen ble. Den kvinnelige delen av publikum vurderte imidlertid den mannlige og kvinnelige taleren likt (Aalberg og Jenssen 2007).

Oppsummert: Der det å inneha sosiale kjennetegn som kvinne, ungdom og etnisk minoritet kan være en fordel fordi det av utvelgere vurderes som nødvendig å sikre representativitet på valglisten kan slike bakgrunnskjennetegn være en ulempe når kandidaters kompetanse og egenskaper vurderes. Disse kandidatene skiller seg i utgangspunktet fra de som definerer standardene. Derfor gjenkjennes ikke disse så lett som kunnskapsrike, overbevisende, engasjerte eller ærlige.

Utvalget legger til grunn at vurderinger av kandidaters egnethet ikke foretas uavhengig av sosiale bakgrunnskjennetegn, og at både utvelgeres og kandidaters sosiale bakgrunnskjennetegn kan ha betydning.

Kvotering kan benyttes ved nominasjoner og valg – enten som krav til sammensetning av valglister eller som krav til sammensetning av folkevalgte forsamlinger. Om lag 50 land har introdusert kjønnskvotering ved valg som del av sitt nasjonale lovverk, mens ytterligere om lag 50 land har kvotering som en frivillig ordning i minst ett politisk parti (Dahlerup 2011, side 63). Norge tilhører sistnevnte kategori. Kjønnskvotering finnes verken i form av krav til valglister eller krav til folkevalgte forsamlinger. Fem av sju partier representert på Stortinget har imidlertid krav om kjønnskvotering som del av sine partiinterne lover/vedtekter. Dette gjelder Venstre (1974), Sosialistisk Venstreparti (1975), Arbeiderpartiet (1983), Senterpartiet (1989) og Kristelig Folkeparti (1993) (Skjeie og Teigen 2003, side 173). Sosialistisk Venstreparti har også vedtektsfestet former for etnisk kvotering (Bråten 2010, side 115).

Selv om det ikke finnes representasjonsregler hva gjelder kjønn ved sammensetning av valglister og folkevalgte forsamlinger, finnes slike ved sammensetning av offentlige råd og utvalg. Dette er nedfelt både i Likestillingsloven og i Kommuneloven (se boks 6.1).

Sametinget har, som eneste folkevalgte forsamling i norsk kontekst, åpnet for at det kan stilles krav til kjønnsrepresentasjon for å få godkjent valglister. Dette ble foranlediget av at kvinneandelen i Sametinget gikk kraftig ned. Da det første Sametinget ble valgt i 1989, var kvinneandelen 33 prosent – det vil si omtrent på linje med kvinneandelen i kommunestyrene på det tidspunktet. Gjennom de tre neste valgene til Sametinget sank imidlertid kvinneandelen drastisk, til 18 prosent (Pettersen 2011, side 127-28). Denne skjeve kjønnsrepresentasjonen utløste stor oppmerksomhet, diskusjoner og utredninger.

Før sametingsvalget i 2005 ble det bestemt at valglister som stiller til sametingsvalg må ha minst 40 prosent av hvert kjønn (Josefsen og Aardal 2011, side 40). Det er Sametinget selv som året før valg tar stilling til om slike representasjonsregler skal gjøres gjeldende for valglister ved kommende valg. Denne framgangsmåten er angitt i «Forskrift om valg til Sametinget», jf. § 28, punkt C:

> «Sametinget kan bestemme at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på hver liste. Slikt vedtak må være truffet senest 15. desember året før valgåret.»

Det var antakelig ikke denne bestemmelsen alene som ga kjønnsbalanse ved sametingsvalget i 2005 (22 kvinner, 21 menn). Resultatet tilskrives av Josefsen og Aardal (2011) «en kvinnemobilisering» (side 53), skapt av den forutgående debatten om lav kvinnerepresentasjon. Tilsvarende mobilisering fant imidlertid ikke sted ved valget i 2009 (Josefsen og Aardal 2011, side 53). Likevel var kjønnsbalansen altså så godt som uforandret (19 kvinner, 20 menn).

Hvorvidt det å ta i bruk regler for kjønnsrepresentasjon for å sikre bredere representasjon horisontalt også fører til flere kvinner i topposisjoner, er i liten grad systematisk undersøkt. Ringkjøb og Aars (2008) påviser imidlertid at det i kommunestyrer med stabilt høy kvinnerepresentasjon over tid (gjennomsnitt 45 prosent kvinner), er større sjanse for at det også er en kvinne i ordførervervet, enn i kommunestyrer med stabilt lav kvinnerepresentasjon (gjennomsnitt 25 prosent kvinner) (Ringkjøb og Aars 2008, side 14-15). Foreløpig har ikke samme effekt vist seg i ledelsen for allmennaksjeselskaper. Her er det til tross for kvoteringsbestemmelser som sikrer bredde, bare to prosent

Boks 6.1 Regler for kjønnsrepresentasjon

Det ble i 1981 tatt inn en bestemmelse i Likestillingslovens § 21 med det formål å sikre så lik kjønnsfordeling som mulig i offentlige oppnevnte styrer, utvalg og råd m.v (McClimans og Langvasbråten 2009, side 128). Denne lovbestemmelsen er etter dette endret flere ganger og har i dag følgende ordlyd:

§ 21. (Representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg m.v.)

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder mv. skal begge kjønn være representert på følgende måte:

1. Har utvalget to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har utvalget flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.

Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.

Det kan gjøres unntak fra reglene i første ledd når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene.

Reglene i denne paragraf gjelder ikke for utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger.

For utvalg m.v. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven.

Kongen gir bestemmelser om håndheving og rapportering og kan gi utfyllende bestemmelser etter denne paragraf.

I 1992 ble det også tatt inn regler om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven, disse omfatter offentlige oppnevninger i fylkeskommunale og kommunale styrer, råd, nemnder m.v. Ved valg av folkevalgte organer som bare består av medlemmer fra kommunestyret og ved valg av arbeidsutvalg til folkevalgte organer, skal reglene følges så langt det er mulig (Guldvik 2005).

I 2003 ble det gjennom den selskapsrettslige lovgivningen innført krav til kjønnsrepresentasjon i styrene for alle offentlig eide foretak, statsaksjeselskap, statsallmennaksjeselskap, statsforetak, allmennaksjeselskap, enkelte særlovselskaper, interkommunale selskaper samt stiftelser i den grad det offentlige oppnevner medlemmer til styret (McClimans og Langvasbråten 2009, side 24).

Bruken av § 21 i Likestillingsloven ble evaluert i 2009 (McClimans og Langvasbråten 2009). Det framgår av evalueringen at lovbestemmelsen er godt kjent og blir oppfattet som sentral, men at praktiseringen av den ikke er uten problemer. Dispensasjonssøknader benyttes i liten grad ved oppnevning av statlige utvalg m.v. I perioden 2003-2007 mottok Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) 14 søknader om dispensasjon, dette ble gitt i halvparten av sakene. I 2007 ble det oppnevnt 376 utvalg[1], det ble ikke søkt dispensasjon for ett eneste utvalg, likevel var det 142 utvalg (37 prosent) som ikke oppfylte likestillingslovens krav til kjønnsbalanse.

[1] Oppført i Fornyings og administrasjonsdepartementets (FAD) Organbase – en database som inneholder en oversikt over statlige organ,styrer og råd.

av de administrerende direktørene som er kvinner og 10 prosent av konsernledelsen (Heidenreich 2009 gjengitt i Teigen 2011, side 94). Men så har også denne regelen virket et kort tidsrom.

Det har i norsk sammenheng i liten grad vært diskutert lovfesting av kjønnskvotering. I 1976 fremmet SV et forslag i Stortinget om grunnlovsendring, om å etablere et prinsipp om lik representasjon av kvinner og menn i Stortinget. Forslaget ble nedstemt av de øvrige partiene i 1980 (Skjeie og Teigen 2003, side 172; Guldvik 2005, side 78-80). Lignende forslag er ikke fremmet på nytt. Dette til tross for at det altså siden den gangen både er lovfestet regler for sammensetning av offentlige råd og utvalg og for sammensetning av styrer i deler av norsk næringsliv.

6.2.7 Valgbarhet og personvalg

Norsk lov begrenser hvem som kan stille til valg og åpner for at velgere ved lokale valg kan ha betydelig innflytelse på hvem av kandidatene på

partienes valglister som faktisk velges inn i kommunestyret.

Det er begrensninger knyttet til stemmerett og valgbarhet både når det gjelder statsborgerskap og alder.

Ikke-norske statsborgere bosatt i Norge har verken stemmerett eller er valgbare til Stortinget, men siden 1983 har det vært mulig å stemme ved lokalvalg og bli valgt til kommunestyrer og fylkesting også for de som ikke er norske statsborgere. Det er ved lokale valg tilstrekkelig med tre års sammenhengende bosetting i landet. Regelen ble innført som ledd i tilsvarende endringer i andre nordiske land (Bjørklund 1999, side 154-158).

Ungdom gis stemmerett ved 18 år. Slik har det vært siden 1978 (Ødegård 2011, side 7). Det ble ved valget i 2011 gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år i 20 kommuner pluss i Longyearbyen lokalstyre. Her stemte 57,3 prosent av 16 og 17-åringene. Dette er bare noe lavere enn valgdeltakelsen generelt (63,6 prosent).[27] Ungdomsmaktutredningen (NOU 2011: 20) vurderte stemmerett og valgbarhet for 16-åringer. Utvalget var delt i spørsmålet om en eventuell senking av stemmerettsalder og valgbarhet.

Valgloven etablerer rammebetingelser for hvem som velges som folkevalgte representanter. Ved valg til Stortinget og til fylkestingene er det partienes rangering av kandidatene på valglisten som i praksis blir stående. Ved valg til kommunestyrer har velgerne imidlertid potensielt betydelig innflytelse også på valg av representanter. Partiene har, når de nominerer kandidater på en lokal valgliste, anledning til å prioritere et visst antall kandidater ved å gi disse stemmetillegg. Valgloven begrenser imidlertid hvor mange kandidater partiene har lov til å gi slik stemmetillegg. Antallet varierer etter hvor mange kommunestyrekandidater som skal velges i den aktuelle kommunen (Bergh mfl. 2009). Kandidater med stemmetillegg er i praksis garantert en plass i kommunestyret, gitt at partiet får valgt inn like mange eller flere kandidater enn de som er gitt stemmetillegg. Hvem av de øvrige kandidatene på valglisten som velges inn avgjøres potensielt av velgernes personstemmer.

Hvorvidt det å gi velgerne innflytelse på personvalget bidrar til å styrke eller svekke kandidater fra i utgangspunktet underrepresenterte grupper er omdiskutert. Kvinnelige kandidater får i dag, ved valg til kommunestyrene, noen flere personstemmer enn menn (Ringkjøb og Aars 2008, side 19). Og når det er valgt inn mange representanter med ikke-vestlig bakgrunn i en del kommuner der en høy andel i befolkningen også har slik bakgrunn, skyldes dette at disse kandidatene i akkurat disse kommunene tenderer til å få svært mange personlige stemmer (Aalandslid 2008, Bergh og Bjørklund 2009).

Personstemmer kan benyttes til mobiliseringer og kampanjer blant velgerne for å få valgt inn bestemte kandidater. Dette ble fra slutten av 1960-tallet og gjennom 1970-tallet brukt for å få valgt inn flere kvinner i kommunestyrene. Slike kampanjer hadde på den ene siden bred legitimitet; den første kampanjen for «Kvinner i kommunestyrene» i 1967 ble drevet fram av kvinneorganisasjoner med støtte fra de politiske partiene. Daværende statsminister Per Borten og forhenværende statsminister Einar Gerhardsen frontet kampanjen (Wiig 1984, side 225). På den andre siden er slike kampanjer i enkelte sammenhenger omtalt som «kvinnekupp», noe som blant annet skjedde da det i 1971 ble valgt inn et flertall kvinner i kommunestyrene i Asker, Oslo og Trondheim (Skard 1979). Tilsvarende er begrepet «kupp» benyttet i både Drammen og Oslo, knyttet til at en stor andel representanter med etnisk minoritetsbakgrunn er valgt inn i kommunestyrene ved hjelp av personstemmer.

Velgerne har ved lokale valg altså adgang til å gi kandidater på valglisten de benytter personstemmer. I tillegg kan de gi personstemmer til kandidater fra andre valglister (slengere). Frem til og med valget i 1999 var det også mulig å stryke navn fra stemmeseddelen. Adgangen til å stryke ble tatt vekk ved endringer i valgloven i 2002, med virkning fra valget i 2003 (Bergh mfl. 2009, side 8-9). Bergh mfl. (2009) har med utgangspunkt i valget i 1999 undersøkt effekten av strykninger med hensyn til sosial representasjon; nærmere bestemt kjønn, alder og innvandrerbakgrunn. De fant at kvinner fikk noen flere strykninger enn menn, og de yngste flere enn de eldste. Kandidater med innvandrerbakgrunn fikk flere strykninger enn andre. 12 prosent av kommunestyrekandidatene i 1999 ville vært byttet ut, hvis strykninger ikke var en del av valgoppgjøret den gangen. Kvinner, menn og ulike aldersgrupper ville imidlertid blitt representert på omtrent samme nivå. Kandidater med innvandrerbakgrunn var i en annen situasjon. De ville uten strykninger i 1999 kommet bedre ut enn de gjorde med strykninger. Bergh mfl. (2009) konkluderer med at kandidater med innvandrerbakgrunn «vil tape på en eventuell

[27] NOU 2011: 20 side 90-91. Det er imidlertid store variasjoner fra kommune til kommune fra 44,8 prosent valgdeltakelse blant 15- og 16-åringer i Hammerfest til 73,2 prosent i Marker. Forsøket med nedsatt stemmerettsalder evalueres av Institutt for samfunnsforskning.

gjeninnføring av strykninger» (Bergh mfl. 2009, side 96).

Velgernes adgang til å påvirke kandidatutvelgelsen synes å både kunne være en fordel, og en ulempe, for kandidater fra i utgangspunktet underrepresenterte grupper. Adgangen har ved flere anledninger vært brukt for å mobilisere blant velgerne til fordel for kandidater som deler bakgrunnskjennetegn med underrepresenterte grupper.

6.2.8 Oppsummering og vurdering

Tallenes tale viser at verken kommunestyrer eller Stortinget er i kjønnsbalanse. Sametinget representerer i så måte et unntak. Det er i kommunestyrer og i Stortinget også sosiale skjevheter og skjevheter i aldersammensetning. Representanter med etnisk minoritetsbakgrunn finnes først og fremst i enkelte kommunestyrer.

Mannsdominansen er enda tydeligere i folkevalgte topposisjoner, unntak er regjeringen og blant gruppelederne på Stortinget. Det finnes svært få med etnisk minoritetsbakgrunn i politiske topposisjoner.

Utvalget vil understreke de politiske partienes rolle i rekruttering og utvelgelse av kandidater til valglister og den betydning de kriterier som legges til grunn – både hva gjelder bakgrunnskrav og kompetansekrav – har ved sammensetning av valglister. Kompetansekrav synes å ha større betydning for topp-posisjonene på en liste enn for den totale sammensetningen. I vurderinger av kandidaters kvalifikasjoner kan det være en slagside som gir en fordel til de som ligner de fra før av dominerende i topp-posisjoner. Kjønnsforskjeller i kandidaters motivasjon kan også ha effekt, samtidig som motivasjon er noe som kan skapes – og reduseres, både av etterspørsel etter kandidater og de arbeidsforhold som tilbys i folkevalgte forsamlinger. Utvalget vil understreke partienes ansvar for åpenhet og refleksjon i utvelgelsesprosesser.

Kvoteringsbestemmelser har effekt i partier som har innført dette. Kjønnsbalansen i partienes stortingsgrupper og blant de innvalgte i kommunestyrene er bedre i partier med representasjonsregler for kjønn enn i partier som ikke praktiserer dette.[28] Selv om SVs bestemmelse om etnisk minoritetsrepresentasjon ikke vedrører valglistene direkte, er SV det partiet som har høyest andel med etnisk minoritetsbakgrunn blant sine kommunestyrerepresentanter (Aalandslid 2008).

De politiske partiene har et ansvar for representativiteten i folkevalgte forsamlinger, ved at de har hånd om rekruttering til valglister og om utvelgelse og rangering av kandidater. Offentlige myndigheter har et mer overordnet ansvar for at demokratiske fora inkluderer alle medborgere. Utvalget mener det er på tide å vurdere nye virkemidler som kan bidra til et mer likestilt folkestyre.

6.3 Medieoffentlighet

I *Vær Varsom-plakaten,* pressens egne etiske normer, slås det fast at pressen er «blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn», og videre at den «ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk» (Bech-Karlsen 2006, side 78). Medienes demokratiske funksjon vektlegges også i norsk mediepolitikk, hensynet til demokrati og offentlighet er en av flere begrunnelser for offentlige inngripen i mediemarkedet (Syvertsen 2006, side 90).

Allern (2001) argumenterer for at journalistikken «ikke bare må betraktes som en samfunnsmessig institusjon, men som en selvstendig, politisk institusjon», som virker sammen med andre politiske institusjoner. Denne selvstendigheten er imidlertid et relativt nytt fenomen i store deler av mediemarkedet. Så sent som i 1965 var 73 prosent av det samlede avisopplaget partiorganer eller nært knyttet til politiske partier (Bech-Karlsen 2006, side 73). Innenfor kringkasting (radio og tv) fantes *en* allmennkringkaster med monopol. Gjennom 1970- og 80-tallet løsnet båndene mellom partier og presse samtidig som kringkastingsmonopolet falt. Det ble konkurranse i eteren, og antallet kanaler økte. Mediene og journalistikken ble profesjonalisert. De skulle ikke lenger tjene partiene, og definerte sitt eget samfunnsoppdrag.

De siste årenes utvikling på medieområdet har imidlertid ikke bare vært preget av profesjonalisering og en mer uavhengig, kritisk journalistikk. Det profesjonaliserte eierskapet i mediene har også medført krav om inntjening, utbytte og en kommersialisering som synes å fremme det personorienterte og intimiserende (Bech-Karlsen 2006, side 72), eller om man vil; en tendens til «sexifisering, sportifisering og ukebladisering» av nyhetsmediene (Eide og von der Lippe 2006, side

[28] Etter kommunestyrevalget i 2011 har partiene følgende kvinneandel blant sine representanter:
SV (51,1), Ap (43,9), Sp (39,2), V (39,2), KrF (36,3), H (35,3), FrP (26,8) (http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/tab-2011-12-19-36.html)

I Stortinget er det også forskjeller i kjønnssammensetning av stortingsgruppene, etter valget i 2009 slik:
Ap (32 av 64), KrF (4 av 10), Sp (7 av 11), SV (3 av 11), V (2 av 2) H (9 av 30), FrP (10 av 41) (http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-004.html)

294). Tendensen til det personorienterte og intime, omtales i enkelte sammenhenger som «feminisering», noe som både kan tolkes som demokratisering/folkeliggjøring og som et skritt vekk fra å vektlegge strukturelle forhold i samfunnet (Eide og von der Lippe 2006, side 292).

Teknologiske endringer har også skapt nye rammer for medieoffentligheten. Digital medieteknologi, mediekonvergens og nye medieplattformer har etablert nye medievaner[29] og debattarenaer. Deltakelse i nettdebatter er i utgangspunktet mulig for alle med tilgang til internett og et minimum av pc-kompetanse. Dette er en åpenhet som skulle kunne gi en både bredere og mer inkluderende offentlig debatt. Men det er også en åpenhet som ser ut til å begrense «nettets demokratiske merverdi». Det siktes da til at nettdebatter har noen trekk som bryter med det sentral demokratiteori setter som forutsetninger for en demokratisk samtale, som at borgere skal opptre autentisk, ansvarlig og sannferdig. Noe som er vanskelig å kombinere med mange nettforas praksiser med anonymitet, alias og falsk identitet (Skogerbø og Winsvold 2008, side 41-45).

Adgang til media er viktig for folks rett til å komme til orde, til å ytre seg. Samtidig utgjør mediedebatt en viktig arena for dialog, for konstruksjon av sosiale problemer og definisjon av politiske alternativer (Koopmans mfl. 2005, side 25). Gjennom diskusjon og debatt i medieoffentligheten spres informasjon, holdninger påvirkes og det etableres et grunnlag for politiske valg. Folkevalgte og andre politiske aktører er i et demokrati avhengig av å nå ut til folk med sine budskap, synspunkter og alternativer. Og veien ut går, selv i en tid med internett og sosiale medier, fortsatt i stor grad via massemediene (Thorbjørnsrud 2009, side 2). Medienes relative betydning som opinionsledere øker. Det er pekt på hvordan mediene, og da først og fremst fjernsynet, koloniserer viktige deler av den politiske offentligheten både gjennom å regissere samfunnsdebatten og marginalisere andre politiske arenaer (Aalberg og Jenssen 2007; Waldahl 2007).

I moderne valgkamper er tv, dernest aviser, de viktigste mediene. Samtidig er internett også en viktig informasjonskilde knyttet til valg, for en begrenset – men likevel betydelig – andel av befolkningen (Karlsen 2007, side 301-302).

Mediene har en flersidig demokratisk funksjon; de er en arena for ytringer og diskusjon, en arena for informasjon og en arena der oppfatninger dannes og det beredes grunn for beslutninger.

Hvorvidt det er lik rett til deltakelse i medieoffentligheten kan, som i folkevalgte forsamlinger, undersøkes ved å stille spørsmål om faktisk tilstedeværelse. Men et likestillingsperspektiv som nøyer seg med å telle kjønn, minoritetsbakgrunn eller alder i spalter og etermedier, går glipp av viktige dimensjoner, som hvilke kvinner og menn som kommer til orde, hva de får representere og om vilkårene enkelte deltar på, er annerledes enn for andre (jf. Eide og von der Lippe 2006, side 286).

Eide (2006) definerer marginalisering i mediene som et symptom på et demokratisk problem, ved at noen former for erfaring og enkelte stemmer trekkes fram og fokuseres, mens andre helt forstummer (Eide 2006, side 244-45). Men marginalisering kan også handle om at enkelte grupper av individer utsettes for reduksjonisme, essensialisering og stereotypifisering, eventuelt at enkeltrepresentanter fra marginaliserte grupper løftes fram som en type «positive avvikere». Et fellestrekk ved ulike marginaliseringsformer er, påpeker Eide, «nedtoning av individet, av menneskers mangfoldige identiteter og egenskaper» (Eide 2006, side 260).

I det følgende redegjøres det først for kartlegginger og undersøkelser som er foretatt av forskjell i tilstedeværelse i medieoffentligheten, deretter diskuteres vilkår for deltakelse, og avslutningsvis presenteres noen prosjekter aktører i mediene har lansert og gjennomført for å adressere slike utfordringer.

6.3.1 Marginalisering

Elisabeth Eide undersøkte første gang kvinnerepresentasjonen i norske dagsaviser i 1979. Tilsvarende undersøkelser ble gjentatt både i 1989 og i 1999 (Eide og von der Lippe 2006, side 279).[30] Registreringen av oppslag er gjort med utgangspunkt i kategoriene mannlig, kvinnelig eller nøytralt oppslag. Dette ble definert ut fra følgende tre kriterier: A) Hvem saken handler om. B) Hvem som er sakens kilder. C) Hvem det er bilde av.[31]

Den vanligste avisartikkelen, over 60 prosent, var både i 1979, og tjue år seinere, i 1999, mannlig (Gjørven mfl. 2000, side 71), mens 9-14 prosent av oppslagene var kvinnelige.

[29] På en vanlig dag er det 5 prosent av befolkningen som hører radio, 38 prosent leser avis, 38 prosent bruker internett/pc og 80 prosent ser på fjernsyn (Vaage 2012, side 145-146)

[30] Avisene var: Verdens Gang, Dagsavisen (Arbeiderbladet), Vårt Land, Bergens Tidende, Adresseavisen og Nordlys (Gjørven mfl. 2000, side 70).

Tabell 6.1 Oppslag i dagsaviser etter kjønn. Prosenter

År	Mannlig oppslag	Kvinnelig oppslag	Nøytral I (begge kjønn)	Nøytral II (kjønn umulig å bestemme)
1979	62	9	8	20
1989	63	14	8	15
1999	62	13	15	9

Kilde: Tabellen er hentet fra Eide og von der Lippe 2006, side 279. Den er basert på Eide 1991 og Gjørven, Grønn og Vaagland 2000.

Allern (2001) gjorde ved årtusenskiftet en innholdsanalyse av ti norske aviser[32], der det også inngikk å vurdere «kjønnsbildet» (Allern 2001, side 186). Han fant at 81 prosent av personkildene var menn, men at andelen kvinnelige kilder var nesten dobbelt så stor i featureartikler som i nyhetsartikler (Allern 2001, side 191-192). Allern (2001) fant også at kvinnelige journalister i de undersøkte avisene brukte en dobbelt så høy andel kvinnelige kilder som sine mannlige kolleger. Dette var en forskjell (mellom mannlige og kvinnelige journalister) som også viste seg innenfor samme stoffområde/tema (Allern 2001, side 208).

Norsk samfunnsbarometer kartla midt på 2000-tallet de 100 mest omtalte i norske medier. De fant at antallet kvinner blant disse sank fra 15 kvinner blant de 100 mest omtalte i 2003, til 13 i 2004 og 11 i 2005[33], tilsvarende kartlegging første halvår 2006 viste en oppgang i kvinneandel blant de 100 mest omtalte, til 17 prosent.[34] Da Retriever Norge sommeren 2009 undersøkte innsendt stoff (leserinnlegg og kronikker) i åtte av de største papiravisene var kun 25 prosent forfattet av kvinner (Falkenberg og Nilsen 2009). Undersøkelsene kan tyde på at tendenser til mannsdominans fra 1970-,80- og 90-tallet holdt seg godt inn på 2000-tallet.

Ytterligere indikasjoner gir en undersøkelse av TV-debatter i valgkampen i 2001 (Krogstad 2004a og b). TV2 og NRKs politiske debattprogrammer besto da av til sammen 127 debattopptredener, fordelt på en absolutt taletid på 14 timer og 10 minutter. Menn figurerte i 68 prosent av debattopptredenene, kvinner i 32 prosent: «Sjansen for å se og høre en mann snarere enn en kvinne debattere politikk under valgkampen var altså omtrent 2:1» (Krogstad 2004a, side 88). Menns og kvinners taletid, når de først viste seg på skjermen, var imidlertid relativt lik (side 88).

Når kvinner i mindre grad enn menn er til stede i medieoffentligheten, kan det være et speilbilde av at kvinner i mindre grad enn menn er del av den politiske eliten. Samtidig er det en tendens til at mangelen på kjønnsbalanse forsterkes i mediene.

Det er, også når det gjelder etniske minoriteter, manglende tilstedeværelse i medieoffentligheten. MiRA-Senteret gjorde i 2000 en undersøkelse av 219 artikler i Dagbladet, VG og Aftenposten som handlet om minoritetskvinner. De fant at minoritetskvinner selv kom til orde i kun 13,7 prosent av reportasjene som handlet om dem (Salimi 2001, side 13-17). Samme tendens kommer til utrykk i andre og mer omfattende undersøkelser. I 2009 ble det undersøkt om personer med innvandrerbakgrunn benyttes som kilde i åtte norske aviser.[35] Det viste seg at kun to (2) prosent av artiklene hadde en person med innvandrerbakgrunn som kilde eller intervjuobjekt. Personer med innvandrerbakgrunn var videre omtalt uten å være intervjuet i tre (3) prosent av artiklene (dette dreide seg stort sett om fotballspillere) (Falkenberg og Nilsen 2009).

31 En artikkel ble definert som kvinnelig hvis den a) handlet om kvinner, b) var basert på kvinnelig kilder og c) hadde bilder av kvinner. To av tre kriterier måtte være oppfylt for å kalle det en kvinnelig artikkel. Men artikkelen ble også regnet som kvinnelig dersom to kriterier var nøytrale og det tredje kvinnelig. De samme prinsippene lå til grunn for å bestemme en artikkel som mannelig. Dersom artikkelen manglet bilde, var det nok at det ene av de to øvrige kriteriene hadde kjønn, for at artikkelen ble klassifisert som kjønnet (Gjørven mfl. 2000, side 67).

32 Avisene som inngikk i utvalget var VG, Dagens Næringsliv, Vårt Land, Adresseavisen, Haugesunds Avis, Oppland Arbeiderblad, Nordlands Framtid, Nordlandsposten, Hordaland, Helgelands Blad (Allern 2001, side 72).

33 http://www.aftenposten.no/kultur/article1203751.ece

34 http://www.aftenbladet.no/nyheter/politikk/Halvorsen-mest-omtalte-kvinne-2146930.html

35 Klassekampen, Bergens Tidende, Dagbladet, Aftenposten, Nordlys, VG, Dagens Næringsliv, Stavanger Aftenblad (Falkenberg og Nilsen 2009).

Selv om personer med etnisk minoritetsbakgrunn sjelden kommer til orde i norske papiraviser – tenderer de til å uttale seg om ulike typer saker, når de først gjør det (Falkenberg og Nilsen 2009). Eide og Simonsen (2007) viser i boka *Mistenkelige utlendinger: minoriteter i norsk presse gjennom hundre år* hvordan minoriteter tenderer til å bli «låst inne» i trange kategorier og definert av majoriteten. Samtidig er et betydelig antall «nye stemmer» med etnisk minoritetsbakgrunn kommet til i mediene gjennom de siste årene (Eide og Simonsen 2009). Dette er stemmer som dels har kjempet seg inn ved å vise til sin organisasjon, dels har etablert seg som individuelle skribenter. Dessuten er det blitt flere journalister med minoritetsbakgrunn. Dels som følge av bevisste satsinger fra enkeltmedier (Eide og Simonsen 2009).

Tema som angår innvandring og integrering er ofte på medias dagsorden. Det tema knyttet til innvandring og integrering som oftest ble nevnt i 2009 var islam/muslim.[36] Dette ble nevnt hele 77.670 ganger. Til sammenligning ble Jens Stoltenberg (Norges mest omtalte person det året) omtalt eller nevnt i 80 000 medieoppslag, og svineinfluensaen (årets store sak) nevnt i rundt 74.000 oppslag (Falkenberg og Nilsen 2009).

Teigen og Langvasbråten (2009) har tatt for seg avisdebatten etter NRKs dokumentar om kvinnelig omskjæring i juni 2007.[37] Her ble det vist film fra en omskjæring i Somalia, samt intervjuer med lokale kvinner som praktiserte omskjæringstradisjonen og hevdet at de hadde omskåret en rekke norsk-somaliske jenter. Basert på dette hevdet NRK-teamet at 185 norsk-somaliske jenter var blitt omskåret i Hargeisa Somaliland de siste tre årene (Teigen og Langvasbråten 2009, side 259). Debatten som fulgte tiltrakk seg mye oppmerksomhet fra et bredt spekter av aktører. I alt 125 ulike personer er registrert; 64 kvinner og 61 menn. Flere aktører fra staten og fra partiene deltok: statsministeren, flere ministere og stortingsrepresentanter, personer fra det sentrale administrative apparatet, så vel som ledere for store institusjoner i helsesektoren. Tre av de nasjonale organisasjonene på innvandrerområdet deltok, men bare en av de majoritetsdominerte kvinne/likestillingsorganisasjonene. Et stort antall deltakere kom fra lokale etniske minoritetsorganisasjoner, særlig fra somaliske (Teigen og Langvasbråten 2009, side 259-60). Fra etniske minoritetsorganisasjoner deltok flere menn enn kvinner, og fra muslimske organisasjoner var alle deltakerne menn. Deltakelsen fra kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn var marginal. De få kvinnene med somalisk bakgrunn som deltok var enten knyttet til kvinneutvalg i lokale somaliske organisasjoner eller det var «dissentere» fra det somaliske miljøet (Teigen og Langvasbråten 2009, side 269).

Hvem deltakerne i denne debatten er og hvilke deltakere som er de mest toneangivende synes å ha stor betydning for den retningen debatten tok og hva som kom eller ikke kom ut av den. Teigen og Langvasbråten (2009) konkluderer sine analyser med at den dominerende innrammingen i debatten avgrenser kjønnslikestillingsspørsmål som angår minoritetsgrupper fra en bredere kjønnslikestillingsagenda. Dette kompliserer, argumenter de, evnen til å balansere opptatthet av kjønnslikestilling i etniske minoritetsgrupper med en ikke-stigmatiserende og multikulturell agenda. Når hovedfokus i debatten er krav om underlivssjekk av alle unge jenter i målgruppen for omskjæring, eventuelt samtlige unge jenter uavhengig av deres bakgrunn, mens alle andre tiltak tenderer til å bli avvist, gjør det dialog om problemet vanskelig. Dette forsterkes av fraværet av kvinnelige debattdeltakere med somalisk bakgrunn (Teigen og Langvasbråten 2009, side 270).

Oppsummert er etniske minoriteter i likhet med kvinner underrepresenterte som kilder i norske medier. Når det gjøres en nærstudie av en konkret mediedebatt (Teigen og Langvasbråten 2009) viser det seg at representanter for etniske minoriteter deltar, men at det i diskusjonen om kvinnelig omskjæring var få kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som deltok.

Utvalget vil understreke at hvem som deltar i diskusjoner i medieoffentligheten er viktig både for hvilke argumenter som gjøres gjeldende, hvilke nyanser som framkommer og for mulighetene til å føre demokratisk dialog om spørsmål på tvers av bakgrunner. Forskjeller i deltakelse kan være et spørsmål om individuelle ressurser og det faktum at ressurser som er nødvendig for å delta i mediedebatt, er ulikt fordelt. Men det kan også ha sammenheng med en mulig tendens til å behandle komplekse spørsmål på en dels sensasjonell, dels overforenklet måte. Dette kan gjøre at enkelte velger å avstå fra å delta, eller kanskje rett og slett ikke gis plass.

---

[36] Undersøkelsen omfatter flere hundre norske medier – både papiraviser, nettaviser og etermedier (Falkenberg og Nilsen 2009).

[37] Data inkluderer 204 artikler: Aftenposten (50), Dagbladet (40), Klassekampen (38), Dagsavisen (38), VG (38) (Teigen og Langvasbråten 2009).

6.3.2 Vilkår for deltakelse

Deltakelse i medieoffentligheten krever, om enn i varierende grad, individuelle ressurser som skriftlig og muntlig fremstillingsevne, kunnskap, kontakter, tilgang til nettverk – eller en posisjon som gjør vedkommende ettertraktet som kilde. Men deltakelse i medieoffentligheten krever også i noen grad tilpasning til det format mediene tilbyr.

Krogstad (2004a og b) kartla som vist i kapittel 6.3.1 kvinnelige og mannlige politikeres deltakelse i TV-debatter i valgkampen i 2001 – og slår fast at kvinner var mindre til stede enn menn (forhold 2;1) (Krogstad 2004a, side 88). Hun undersøkte også debattstil og retorikk, og fant at kvinner og menn skiller seg lite fra hverandre på det punktet. Det var ingen forskjell mellom kvinner og menn i den totale bruken av selvhevdelser (eksplisitte henvisninger til egen karakter og egne kvalifikasjoner). Det er riktignok noe forskjell i typen av selvhevdelser, men motsatt av hva man kanskje kunne tro. Mens menn tenderer til å vise til egne erfaringer, tenderer kvinner til å vise til egen kompetanse. Kvinner er i tillegg vel så angrepsorienterte som menn. Krogstad skriver:

> «Kvinnenes offensive kommunikasjon er desto mer slående i og med at norske mannlige politikere gjerne baserer seg på en personlig, erfaringsnær retorikk. I nordisk politisk sammenheng er de norske mannlige politikerne kanskje like unike som sine kvinnelige kolleger» (Krogstad 2004a, side 110).

Det var heller ikke store kjønnsforskjeller i måten kvinnelige og mannlige politikeres innsats i disse debattene ble vurdert ved hjelp av terningkast i VG og Dagbladet. Mens kvinner i gjennomsnitt fikk terningkast 3,2, fikk menn 3,4 (Krogstad 2004b, side 213). Kristin Halvorsen og Jens Stoltenberg tronet øverst, begge med et snitt på 4,3 (side 216).

Likheten i debatt-teknikk og retorikk kan forstås som et resultat av unike norske kvinnelige og mannlige politikere. Men det kan også forstås som et resultat av omtrent lik evne til tilpasning på tvers av kjønn hos de politikere som slipper til innenfor de rammer som tilbys i denne typen debattprogrammer på TV.

Thorbjørnsrud (2009) har i sin avhandling utforsket en tv-redaksjons produksjon av et debatt- og aktualitetsmagasin i valgkampen i 2003 (NRKs Redaksjon EN) og denne redaksjonens interaksjon med deltakende politikere. I tillegg har hun sett NRKs retningslinjer og prioriteringer ved valg, i relasjon til TV2 og DR (Danmarks Radio) og SVT (Sveriges Television), samt trukket sammenligninger til ulike former for politisk og offentlig kontroll med audiovisuell valgdekning i Storbritannia, Frankrike og USA.

Thorbjørnsrud (2009) finner at det er en populærjournalistisk fjernsynslogikk som ligger til grunn for den typen politisk journalistikk som utøves i NRKs Redaksjon EN. Målet er å lage programmer med høy publikumsappell med lett gjenkjennelige reportasjer og tema til debatt, noe som kommer til uttrykk i måten reportasjene lages på og i søk etter politikere som kan fortelle «gode historier». Redaksjonen antar at publikum ønsker debatter med «høy temperatur», det vil si debatter preget av sterk affekt, gjerne aggresjon. Det søkes etter de opphetede og polariserte konfliktene der standpunktene er klare, endimensjonale og debattantene gjerne må gå til harde angrep på sine politiske motstandere. Dernest krever logikken kjendiser i studio. Dette kombinert med at man har de egenskapene formatet krever er avgjørende for om en politiker slipper til. Man lar gjerne være å invitere de i en partiledelse man mener ikke fungerer så godt på TV. Videre er det en logikk basert på det foreløpige, tema eller avtaler kan gjerne kastes om rett før sending. Og det er en logikk, skriver Thorbjørnsrud, basert på implisitte vurderinger som i liten grad er offisielt uttalt. Det er imidlertid en profilert «journalistisk ideologi» både i NRK og TV2 at valgdekningen i fjernsynet styres redaksjonelt. Politikere og partier må ikke ha noen innflytelse over denne (Thorbjørnsrud 2009, side 265-67). Når denne logikken møter en partipolitisk tenkemåte fører det til «spenninger og frustrasjon», «men først og fremst en høy grad av tilpasning og forsøk på å få den journalistiske logikken til å virke til egen fordel fra de politiske partienes side» (Thorbjørnsrud 2009, side 267).

Oppsummert er den relasjonen som her beskrives mellom en politisk redaksjon på den ene siden og partier på den andre siden, en relasjon der partiene tilpasser seg for å kunne passe inn og nå fram i det formatet som tilbys i TV-debatter. Dette stiller helt eksplisitte krav til de politikerne som skal gjøre denne jobben, krav som evne til historiefortelling, affekt, angrep, gjerne en viss kjendisstatus og evne til å kunne tilpasse seg nye tema, vinklinger og motdebattanter på kort tid. Gitt en slik logikk og en slik relasjon, er det kanskje ikke så overraskende at mannlige og kvinnelige debattanter framstår med overraskende lik debatt- og retorikkstil, slik Krogstad (2004a) finner.

Samtidig er det, slik Thorbjørnsrud (2009) beskriver det, langt fra alle politikere som har de rette egenskapene som debattant (Thorbjørnsrud 2009, side 266-68). Det gjør at de som oppfyller kravene blir svært etterspurte. De deltar ofte og mye i tv-debatter, mens andre som ikke behersker formatet så godt, lar man gjerne være å invitere. Sosiale bakgrunnskjennetegn kan, potensielt, ha betydning for hvem som oppnår å passe inn.

En type kjønnsbasert forskjell i vilkår for deltakelse synes i alle fall å kunne dokumenteres: De siste årene har media flere ganger beskrevet hvordan særlig kvinnelige politikere og debattanter utsettes for bestemte typer sjikane. Kvinnepanelet, som ble oppnevnt av daværende barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken for å gi regjeringen innspill for å bedre kvinners posisjon i Norge, skriver i sin rapport:

> «Bare i kvinnepanelets egen gruppe har flere kvinner opplevd generell sjikanering i forbindelse med deltakelse i den offentlige debatten. Tre har i løpet av året blitt så alvorlig truet at de har fryktet for sine liv. Vi mener dette vitner om manglende likestilling og er helt i strid med ønsket om et demokrati der både menn, kvinner og minoriteter fryktløst kan delta i den offentlige debatten og beslutningsprosesser.»[38]

Utvalget har ikke lykkes å finne forskning som på noen systematisk måte har søkt å dokumentere denne sjikanens omfang og art. Sjikane er potensielt en alvorlig trussel for målet om et likestilt demokrati, fordi det kan gjøre deltakelse i medieoffentligheten vanskelig. Fremveksten av digitale medier og debattarenaer kan også ha gjort omfanget av dette problemet større enn det var før. Ungdomsmaktutredningen (NOU 2011: 20) behandler fenomenet «digital mobbing». De skriver:

> «Utfordringene knyttet til digital mobbing og trakassering henger sammen med den nye trusselen mot personvernet i sosiale medier. Det sosiale livet som tidligere i større grad skjedde i skolegården og på gata er nå flyttet inn på sosiale medier. Den enkelte blir mer tilgjengelig gjennom sosiale medier. Uthenging på nett, hatgrupper på Facebook, manipulering av bilder og persondata, falske profiler og spredning av ufordelaktige bilder er noen av mobbe- og trakasseringsstrategiene som benyttes.»[39]

Den sjikanen kvinner som deltar i medieoffentligheten rapporterer om, kan minne om denne typen «digital mobbing». Dette er med andre ord ikke bare noe som skjer mellom «venner» knyttet til sosiale medier, men også knyttet til medieoffentligheten og til omkostninger knyttet til det å være en offentlig person. Når det kobles til kvinnekjønn tar slik mobbing gjerne form av seksuell trakassering[40], noe utvalget behandler i kapittel 14.

Nettdebatter der det er helt greit å være anonym, og der det i varierende grad redigeres – har skapt debatt, både om redigering og om anonymitet. Når det gjelder redigering er det kommet inn et eget punkt i pressens egne etiske regler Vær Varsom-plakaten;

> «Dersom redaksjonen velger ikke å forhåndsredigere digitale meningsutvekslinger, må dette bekjentgjøres på en tydelig måte for de som har adgang til disse. Redaksjonen har et selvstendig ansvar for så snart som mulig å fjerne innlegg som bryter med god presseskikk.» (punkt 4.17)[41]

Pressen har ikke pålagt seg forhåndsredigering av digitale debattarenaer, men i praksis pålagt seg ansvar for etterredigering. Debatter skal følges og innlegg som bryter med «god presseskikk» fjernes.

Debatt om anonymitet har pågått siden nettdebattens oppstart, men den er intensivert etter 22. juli 2011. Meningene er, både før og etter 22. juli, delte. En tilnærming er at nettets konvensjon om at anonymitet er normalt og akseptabelt, bryter med demokratiske konvensjoner om ansvarlighet og åpenhet. Når deltakere i nettdebatter skjuler identiteten sin er det umulig for andre å kunne vurdere ståsted og motiver. Dessuten bidrar anonymitet til å gi nettdebatter en marginal betydning i den politiske offentligheten. En alternativ tilnærming er at anonymitet kan ha positive demokratiske ringvirkninger ved at terskelen for å delta er lav og at formen motiverer til deltakelse (jf. for eksempel Skogerbø og Winsvold 2008, side 44-45). Eli Skogerbø og Marte Winsvold (2008) finner at nettdebattdeltakere de intervjuer vektlegger muligheten til å være anonym som viktig for at flere deltar og at de tør å si hva de mener (side 45). Når terskelen senkes gjør det nettdebatt egnet også som læringsarena for

[38] Kvinnepanelets rapport (2010, side 39).

[39] http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-20/9.html?id=668832

[40] http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7951553

[41] http://presse.no/Etisk-regelverk/Vær-Varsom-plakaten

politisk debatt, som en arena for uttesting av meninger og argumenter (Skogerbø og Winsvold 2008, side 45).

Berg (2011) har i sin masteroppgave i statsvitenskap sammenlignet debatter om innvandring i tre daværende debattforum på nett: Debattforumet på Hegnar Online, Debattsentralen i Aftenposten og Verdidebatt no. i Vårt Land. Berg sammenligner de tre ut fra et ideal om deliberativt demokrati, samtaledemokrati.[42] Her er idealet at meninger skal brytes mot hverandre på måter som gjør at debattanter lærer og lar seg påvirke av hverandre, og til slutt respekterer et felles beste. For å vurdere i hvilken grad debattene oppfylte et slikt ideal anvendte Berg (2011) kriterier som inklusjon, diskursiv likhet, gjensidighet, begrunnelse, refleksjon, empati, oppriktighet, mangfold og ekstern innflytelse i sine analyser av flere hundre debattinnlegg på de tre debattforumene. Hun fant at styring gir deliberasjon. En redaksjon kan kontrollere seg til et ryddigere nettforum. Mens påstander og holdninger var begrunnet med argumenter i 78 prosent av kommentarene på Verdidebatt.no – det nettforumet av de tre der det var mest redaksjonell styring, kontroll og krav til signering med fullt navn, var det samme tilfellet med 45 prosent på Debattsentralen og 18 prosent på Hegnars Debattforum. De to sistnevnte nettforumene hadde mindre redaksjonell styring og ikke krav om fullt navn. Tilsvarende var krangling, skjellsord, personangrep, trusler, aggresjon, samt rasisme, fordommer og hets langt mer vanlig på Hegnars Online Debattforum (32 prosent) og Debattsentralen (23 prosent) enn på Verdidebatt (6 prosent). Det kriteriet Verdidebatt skåret lavt på var inklusjon, siden dette debattforumet hadde en høyere terskel for deltakelse. Inklusjon var til gjengjeld et kriterium Hegnar Online skåret høyt på, fordi terskelen for å delta var lav (Berg 2011, side 99-113).

Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999: 27) diskuterte anonymitetsprinsippet. De påpekte på den ene siden at anonymitetsretten i Norge har vært en sentral del av ytringsfrihetens historie. Retten til å være anonym er helt sentral særlig med tanke på kildevern. Samtidig, påpeker kommisjonen, er det viktig at noen er ansvarlige for ytringen i forhold til injurielovgivning (Ihlebæk 2008, side 98).

Et flertall i Medieansvarsutvalget (NOU 2011: 12), som utredet systemet for ansvarsplassering på medieområdet, konkluderte med å ikke anbefale etablering av en egen medieansvarslov. Flertallet viste til allerede eksisterende lovverk som berører medienes virksomhet og som er plassert ulike steder i lovverket, til pressenes selvdømmeordning – der medievirksomhetene gjennomgående slutter opp om Norsk Presseforbunds prinsipputtalelser og avgjørelser i Pressens Faglige Utvalg, og til at presseorganisasjonene driver videreutvikling og tilpasning av Vær Varsom-plakaten (NOU 2011: 12, side 172).

6.3.3 Likestillingstiltak i mediene

I Vær Varsom-plakaten slås det fast i punkt 1, at: «Det er pressens plikt å sette et kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle».

Boks 6.2 Farvel Taliban –

Avisen Nordlys startet i desember 2002 et endringsprosjekt der målet var å gi et riktigere bilde av samfunnet og bli mer attraktive for kvinnelige lesere gjennom bedre kjønnsbalanse i avisen, målt som: Flere kvinner i ledelsen, i jobb i redaksjonen og på trykk. Bakgrunnen var at man i redaksjonen fant at kvinneandelen blant kilder for saker var under 20 prosent. Ambisjonene om endring ble tallfestet: Kvinneandelen i avisspaltene skulle heves til det dobbelt på ett år (til 32 prosent). Andelen kommentarartikler på side 2 skrevet av en kvinne, skulle heves til 40 prosent innen høsten 2003. Andelen kvinnelige kronikkforfattere på side 3 skulle heves til 40 prosent og avisen skulle aldri mer ha en forside uten en kvinne på trykk. Prosjektet fikk tittelen *Farvel Taliban*.

Marit Rein, redaktør i Nordlys, og en av de drivende kreftene bak *Farvel Taliban*, mener at den viktigste lærdommen fra prosjektet er at bedre kjønnsbalanse i medieoffentligheten krever kontinuerlig oppmerksomhet fra ledelsenes side. For vel klarte Nordlys å øke målet om andelen kvinnelige kilder i avisen. Men så snart prosjektet ble faset ut, var kjønnsfordelingen i avisens kilder tilbake på mellom 20 og 30 prosent kvinner, resten menn.

Fremstillingen er basert på Lotherington (2006), samtale med Marit Rein 25. januar 2012 og oppslag på KILDEN: http://kilden.forskningsradet.no/c17251/artikkel/vis.html?tid=24457 & http://kilden.forskningsradet.no/c16881/artikkel/vis.html?tid=24452

[42] Se for eksempel Habermas (1971) *Borgerlig offentlighet – dens framvekst og forfall*. Oslo. Gyldendal

Flere enkeltmedier har undersøkt kjønnsbalansen i egne spalter og programmer ved å registrere og telle hvem deres kilder er. Ett eksempel på en avis som gjorde dette til et omfattende prosjekt, er Nordlys i Tromsø (Se boks 6.2).

Først ut med å registrere kvinneandel i sitt stoff var kanskje NRK. Det vil si, ikke NRK som institusjon, men en gruppe kvinnelige journalister i NRK (se boks 6.3).

Initiativ for å skape mer balanse i kildebruk og behandling av kvinner og menn i mediene generelt er også framsatt av kvinnelige journalister.

Eksemplene har to felles kjennetegn. Prosjekter og forslag initieres av kvinner som selv jobber i media som journalister eller som redaktører. Slike prosjekter og forslag skaper oppmerksomhet og diskusjon en periode, men medfører i liten grad institusjonelle forandringer.

Boks 6.3 Hvem snakker i NRK?

I 1973 gikk kvinner i NRK sammen for å kartlegge kjønnsbalansen i kringkastingens programmer. De registrerte og telte hvem som snakket i perioden 15.oktober til 11.november 1973. Arbeidet resulterte i den aller første rapporten *Hvem snakker i NRK?* Den viste at kun 22 prosent var kvinner. Oppfølgeren kom i 1983. Også den laget i fritiden av kvinner i NRK. Kvinneandelen i 1983 var 25 prosent. *Hvem snakker i NRK?* ble igjen laget i 1988, denne gangen i regi av NRKs forholdsvis nyopprettede likestillingsutvalg. Hvem som snakket ble seinere registrert i 1991 og i 1994. Den viste at i en toukers periode høsten 1994 var 31,5 prosent av de som snakket kvinner. Det vil si en økning på i underkant av ti prosent over tjue år, en periode som dekker kvinners inntreden i arbeidslivet og i politikken.

Det er også gjort tellinger i NRK etter 1994, seinest høsten 2011/vinteren 2012. Enkelte redaksjoner foretok da i gitte tidsrom kildetellinger. I 12 utvalgte programmer i TV og radio i Marienlystdivisjonen var andelen menn 64 prosent og andelen kvinner 36 prosent. Det var imidlertid stor variasjon programmer imellom. Supernytt scoret høyest på kvinneandel, med 54 prosent. Til sammenligning var det kun 19 prosent kvinnelige kilder i Lydverket, 27 prosent i Dagsnytt 07:30 og Nyhetsmorgen. Andelen kvinnelige/mannlige kilder i distriktssendingene på NRK er om lag den samme som i Marienlystdivisjonen (NRK Analyse v/Hilde Thoresen). NRK har fastsatt som mål å oppnå 40 prosent andel kvinnelige intervjuobjekter i NRKs nyhets- og aktualitetssendinger (ibid.). Og tallene NRK selv har fremlagt, viser at de er nær ved å nå målet i snitt, men samtidig at variasjonen program imellom er til dels svært stor.

Fremstillingen er basert på Ose (2008) og på rapporten «Hvem snakker i NRK?» fra NRK Analyse v/Thoresen (2012).

6.3.4 Regler for markedsføring

Medieoffentligheten består også av reklame og markedsføring. Dette er et område som sett fra likestillingsståsted i perioder har ført til mye debatt, da særlig med det utgangspunkt at kvinnebildet som markedsføres i en del reklame er preget av sexisme (Fougner og Larsen-Asp 1994, side 8).

Det finnes lovverk som skal regulere, slå ned på og etablere grenser for hva som regnes som kjønnsdiskriminerende reklame. Markedsføringslovens § 2 slår fast at: «Annonsør og den som utformer reklame skal sørge for at reklamen ikke er i strid med likeverdet mellom kjønnene, og at den ikke utnytter det ene kjønnets kropp eller gir inntrykk av en støtende eller nedsettende vurdering av kvinne eller mann.»

Dette forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame kom inn i markedsføringsloven samtidig med at likestillingsloven ble vedtatt i 1978, men bestemmelsen er en direkte videreføring av en bestemmelse som var del av markedsføringsloven fra 1972. Lovparagrafen fra 1978 ble endret i 1997, da kom begrepene «støtende» og «utnytte» inn i loven. Forbrukerombudet presiserer at bestemmelsen ikke regulerer om et markedsføringstiltak er for «dristig» eller usømmelig, «men om det menneskesyn reklamen framstiller er i tråd med de kriterier for likeverd, respekt og ikke-utnyttelse av manns- og kvinnekroppen som loven stiller opp.»[43]

Det vil si at loven er direkte innrettet mot å forhindre desavuerende fremstillinger av menns og kvinners kropp i medieoffentligheten, og konkret slå ned på reklame som krenker menneskeverd og undergraver den respekt og det likeverd begge kjønn har krav på, for å referere Markedsrådets konklusjon om en OBOS-reklame som i 2002 ble

[43] «Veiledning om kjønnsdiskriminerende reklame» Forbrukerombudet september 2009.

Boks 6.4 Feministisk presseetikk og kjøreregler

Høsten 2002 foreslo RadiOrakel, ved daværende redaktør Marte Michelet, at følgende fire punkter ble tatt inn i pressens egne etiske retningsgiver: Vær Varsom-plakaten

1. Ta ansvar for kvinners selvbilde og helse. Unngå å fremme skjønnhetsindustriens interesser og ikke bidra til å skape behov for skjønnhetsprodukter.
2. Ta ansvar for samfunnets syn på seksuell vold. Ikke omtal seksuelle overgrep som sex.
3. Ikke bruk avkledde kropper som vilkårlige illustrasjonsbilder.
4. Alle manipulerte bilder, også annonser, skal merkes.

Tre journalister fra det feministiske nettverket Femail bonding lanserte seinere samme høst «kjøreregler» som de mente burde tas i bruk uavhengig av Vær Varsom-plakaten. Kjøreregelene handlet både om å finne flere kvinnelige kilder, om måten stoffet presenteres på (bidra til å utfordre, ikke reprodusere foreldede kjønnsroller), om billedbruk (reduser bruk av unge idealkropper som vilkårlige illustrasjoner) og om redaksjonell kultur (jevnere kjønnsfordeling i redaksjoner og et arbeidsmiljø attraktivt for kvinner).

Ingen av de foreslåtte punktene ble del av Vær Varsom-plakaten. Dette punktet finnes imidlertid der i dag:

4.3: «Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, rase, nasjonalitet og livssyn. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende.»

Fremstillingen er basert på oppslag i Klassekampen 14.oktober 2002 og i Journalisten 15.november 2002.

dømt for kjønnsdiskriminering (Skjeie og Teigen 2003, side 15).

Det har i perioder vært stor oppmerksomhet knyttet til reklame og reklamens betydning for kroppsbilder og kjønnede idealer. I dag synes diskusjonen å ha stilnet noe. Lite tyder på at dette skyldes at reklamens fremstilling av kropp og kjønn har endret seg i retning økt vekt på likeverd, respekt og ikke-utnyttelse av manns- og kvinnekroppen. Hanna Helseth (2010) kaller for eksempel dagens ungdom *generasjon sex*. Det gjør hun med henvisning til en seksualisert kultur der jenter og unge kvinner sosialiseres inn i en schizofren kvinnerolle. De risikerer på den ene siden å bli stemplet som hore, på den andre siden blir de fortalt at; «korte skjørt og dyp utringning gir kvinner makt – kjønnsmakt» (Helseth 2010, side 8).

Det er i dag Forbrukerombudet og Markedsrådet som håndhever markedsføringsloven, inkludert bestemmelsen om kjønnsdiskriminerende reklame. Forbrukerombudets oppgave er å føre tilsyn med at næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår ikke er i strid med markedsføringsloven. Dette er, noe Forbrukerombudet også selv påpeker, en svært omfattende oppgave – med tanke på at loven er både bransjenøytral og medienøytral. Oppgaven krever at Forbrukerombudet foretar prioriteringer av hva de til enhver tid særlig skal konsentrere seg om. Dette skjer ved at hovedprioriteringer nedfelles i virksomhetsplanen. I virksomhetsplanen for 2012 slås det fast at: «Forbrukerombudet vil også i 2012 prioritere å jobbe på de livsområdene som har økonomisk størst betydning for flest forbrukere. Det betyr at vi vil jobbe mest med avtalevilkår og markedsføring innen finans, bolig og IKT.»[44] Når det videre fastslås av man vil ha særlig fokus på målgruppen unge voksne (18-25 år), er det også med utgangspunkt i ovenfor nevnte prioriteringer. Når hovedprioriteringen er områder som har stor økonomisk betydning, må det påregnes at kjønnsdiskriminerende reklame ikke prioriteres fullt så høyt.

6.3.5 Oppsummering og vurdering

Debattdeltakelse, kildebruk og tilstedeværelse i medieoffentligheten er ute av kjønnsbalanse. Kilder med etnisk minoritetsbakgrunn er heller ikke til stede i den grad man kunne forvente. Ulike forskningsbidrag gir indikasjoner på at rammer som legges for deltakelse i medieoffentligheten er bedre tilpasset enkelte aktører enn andre.

Det er liten tvil om at kvinner som er godt synlige i offentlig debatt, løper en risiko for sjikane av seksuell og annen art. Omfanget har økt med nettdebatter og sosiale medier der debattdeltakere

[44] «Virksomhetsplan 2012». Forbrukerombudet, side 4.

kan være anonyme og der debatter foregår på en måte som kan bidra til å etablere barrierer for deltakelse. Samtidig er nettet som debattarena med på å senke terskelen for deltakelse, ved at alle med tilgang til internett i utgangspunktet har lik mulighet til å delta.

Utvalget vil understreke pressens eget ansvar for både flerdimensjonal deltakelse og at deltakelsesvilkårene ikke virker ekskluderende. Vi konstaterer at ulike prosjekter initiert i mediene for økt likestilling, ofte har ad-hoc preg.

Det mangler systematisk forskning over tid om deltakelse i medieoffentligheten, og om vilkår for deltakelse i medieoffentligheten. Integreringsutvalget foreslo i NOU 2011: 14 at det bør utarbeides en årlig mediemonitor som dokumenterer mangfold i mediene når det gjelder rekruttering, ledelse, stoff m.v.[45] Utvalget vil påpeke at det også synes å være store kunnskapshull når det gjelder vilkårene for mediebasert debatt.

Markedsføringsloven forbyr kjønnsdiskriminerende reklame og Forbrukerombudet er satt til å håndheve lovverket. Utvalget vil vise til at Forbrukerombudets prioritering av saker med stor økonomisk betydning for forbrukerne i og for seg er rimelig, men at prioriteringen samtidig kan ha betydning for arbeidet med andre typer saker, som ikke er så viktig for forbrukernes økonomi, men som kan være viktig av andre grunner. Regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014* slår fast at «Regjeringen vil utrede påbud om merking av retusjert reklame og hvor stor påvirkningskraft slik reklame har sammenlignet med andre «medier».[46] Utvalget vil understreke at det i en slik sammenheng også kan være grunn til å vurdere Markedsføringslovens bestemmelse om kjønnsdiskriminerende reklame og håndhevingen av denne.

6.4 Organisasjoner

Frivillige organisasjoner omtales i offentlige dokumenter som «en grunnpilar i velferdssamfunnet og demokratiet».[47] Det vektlegges hvordan deltakelse i frivillige organisasjoner både fremmer sosialt fellesskap (bygger sosial kapital) og bidrar til å utvikle demokratisk kompetanse. Men frivillige organisasjoner er også politiske aktører, de er gruppebaserte plattformer for politisk innflytelse.

For å beskrive samhandlingen mellom offentlige myndigheter og partier på den ene siden, og frivillige organisasjoner på den andre, er det på kjønns- og likestillingsfeltet utviklet et bestemt begrep: *Statsfeminisme* (Hernes 1987). Statsfeminisme beskriver en politisk handlingsmodell der det foregår interaksjon mellom kvinners mobilisering og agering nedenfra – i kvinnebevegelser og organisasjoner, og integrasjonsbestrebelser ovenfra – fra offentlige myndigheter og politiske partier. Statsfeminisme er en modell for hvordan samhandling kan utspille seg i et korporativt strukturert forhandlingsdemokrati (organisasjonskanalen) (jf. Rokkan [1966] 2001), men da med et eksplisitt likestillingsfokus. Statsfeminismen setter opp et klart deltakelseskrav: Kvinner skal med på alle sider av forhandlingsbordet.

Norsk likestillingspolitikk ble, gjennom 1970- og 80-tallet, utformet i et samspill mellom påtrykk og påvirkning nedenfra, fra organisasjoner og aktivister – og imøtekommenhet og respons ovenfra, fra politikere og byråkrater. Helt konkret tok en slik dialogmodell for politikkutvikling form av et Likestillingsråd, opprettet i 1972. Dette hadde medlemmer oppnevnt av regjeringen blant personer som i særlig grad hadde deltatt i samfunnsdebatt om likestilling, men også medlemmer oppnevnt etter forslag fra henholdsvis LO og NAF (nå NHO) og fra den daværende paraplyorganisasjonen for kvinneorganisasjoner; Norske Kvinners Nasjonalråd (NKN). Rådet skulle være et rådgivende og koordinerende organ på feltet likestilling mellom kvinner og menn.[48]

En slik institusjonelt forankret modell for dialog mellom sivilsamfunn og myndigheter finnes ikke lenger på området likestilling mellom kvinner og menn. I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling,* redegjør utvalget for fraværet av faste strukturer for kontakt mellom myndighetene og organisasjoner som arbeider for kjønnslikestilling, og for at det finnes rådgivende organer både for seniorer (Statens seniorråd), innvandrerbefolkningen (KIM), Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (SRLF) og Kontaktforum mellom statlige myndigheter og nasjonale minoriteter. Utvalget foreslår derfor i NOU 2011: 18 å opprette et *Kontaktutvalg for likestilling* med en flerdimensjonal tilnærming til spørsmål om likestilling mellom kjønnene, det vil si med medlemmer både fra aktører som fortrinnsvis arbeider for å fremme likestilling mellom kjønnene og fra aktører som har sin likestillingsinnsats primært knyttet til etnisitet, klasse og seksualitet. Videre foreslår utval-

[45] NOU 2011: 14 side 509

[46] Tiltak 6 i Regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014.*

[47] St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*

[48] NOU 1995: 15, side 10-11

get i NOU 2011: 18 å gi økt økonomisk støtte til likestillingsorganisasjoner som arbeider for å fremme kjønnslikestilling, samt en prøveordning som kan stimulere til aktivitet knyttet til flerdimensjonalt likestillingsarbeid. I norsk kontekst finnes få slike organisasjoner.

Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner har en svært viktig rolle som kanaler til politisk makt. Norge har lange tradisjoner for partssamarbeid. Forholdene i arbeidslivet – og da særlig lønnsdannelsen, kjennetegnes av sterk grad av samråd og koordinering mellom organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og myndighetene, institusjonalisert gjennom råd, utvalg og formelle møtepunkter. I NOU 2011: 18 foreslår utvalget også at det opprettes et *Forum for likestilling i arbeidslivet* – som et kontaktpunkt mellom likestillingsministeren og partene i arbeidslivet om sentrale likestillingspolitiske tema som mangfoldsrekruttering, likelønn, arbeidstid, ufrivillig deltid, seksuell trakassering og diskrimineringsvern.

I det følgende behandles organisasjoner som kanaler til politisk makt, først ved å diskutere nærmere om og hvordan det flerdimensjonale perspektivet ivaretas i likestillingsorganisasjoner, dernest ved å diskutere likestillingsstatus i en del breddeorganisasjoner.

6.4.1 Likestillingsorganisasjoner

Organisasjoner i sivilsamfunnet, det vil si den delen av samfunnet som ikke er stat og marked (Lorentzen 2004, side 7), er av ulikt slag. De spenner fra speider og skolemusikk, via fotball-lag og alpingrupper, religions- og livssynsgrupper, til Natur og Ungdom, Røde Kors, Redd Barna og Kvinnefronten. Dette er organisasjoner som alle på forskjellig vis danner arenaer for identitetsdanning og sosial integrasjon, men altså også for politisk engasjement (ibid, side 10).

Enkelte organisasjoner kan karakteriseres som likestillingsorganisasjoner. Det er snakk om organisasjoner som er erklært feministiske, som arbeider for kvinnesak eller med kjønnslikestilling som mål. Men det kan også være organisasjoner som jobber mot rasisme og etnisk diskriminering, for seksuelle minoriteters rettigheter og for muligheter til personer med funksjonsnedsettelse.

Det kunne være grunn til å forvente at organisasjoner på likestillingsfeltet, hadde et flerdimensjonalt perspektiv i sitt arbeid. Slik er det gjennomgående likevel ikke. Organisasjoner på likestillingsfeltet tenderer til å arbeide spesialisert ut fra en forskjellsdimensjon; kvinnesak, mot diskriminering av etniske minoriteter osv. Spesialiserte syn møtes så, diskuterer og søker å påvirke myndighetene. Men et flerdimensjonalt perspektiv, slik det legges til grunn i denne utredningen, er basert på at likestilling ikke kun er et spørsmål om urettferdighet skapt av enkeltdimensjoner som kjønn, etnisitet, alder eller utdanning/økonomi. Et flerdimensjonalt perspektiv er basert på at diskriminering, urettferdighet og forskjellsbehandling også kan skyldes samvirke av ulike dimensjoner i konkrete situasjoner.

Spørsmålet er da hvor gode organisasjonene er – som plattformer for politisk påvirkning – til å ivareta slike flerdimensjonale spørsmål, eller formulert annerledes; hvor gode de er til å ivareta mangfold innenfor den gruppen de primært søker å representere. Dette er spørsmål som har eksistert i norsk organisert kvinnebevegelse helt fra starten, illustrert ved at arbeiderbevegelsens kvinner i 1904 ikke ville gå med i paraplyorganisasjonen som ble dannet av og for kvinneorganisasjoner, Norske Kvinners Nasjonalråd (NKN). NKN ønsket å være et tilbud også til arbeiderbevegelsens kvinneforeninger, men Arbeiderpartiets Kvinneforbund tok sterk avstand fra dette. Dette kan ha vært knyttet både til ideologiske betraktninger og til kvinnesaksforeningenes holdning til særlover for kvinnelige arbeidere (Tokheim 1977, side 122). Arbeiderkvinner og kvinnesakskvinner hadde ulike ståsted og levde under ulike sosiale klasseforhold, noe som ga forskjell i virkelighetsforståelse og standpunkter. Mot slutten av 1970- og 80-tallet tok slike spørsmål om mangfold og flerdimensjonalitet innenfor den organiserte kvinne- og feministbevegelsen nye uttrykk, gjennom dannelsen av organisasjoner som Foreign Womens Group og egne samiske kvinneorganisasjoner (Salimi 2004; Predelli og Halsaa 2012).

Halsaa mfl. (2008) påviser i sin studie av kvinneorganisasjoner i Norge at det er uenighet om hvordan kvinnesak defineres mellom organisasjoner som har sin basis i majoritetskvinnebefolkningen og organisasjoner med basis blant kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. Mens kvinneorganisasjoner med basis i minoriteter mener at rasisme som rammer kvinner, bør inkluderes i kvinne- og feministorganisasjoners arbeid, vurderer organisasjoner med basis i majoritet slike spørsmål som «noe annet» enn kvinnesak. Slik synes det å være en arbeidsdeling som gjør at arbeid mot etnisk betinget diskriminering overlates organisasjoner som Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og Antirasistisk Senter (Halsaa mfl. 2008, side 186). Dette kan, skriver Halsaa mfl. (2008), skyldes mangel på ressurser og behov for prioritering av saker, men det

kan også tolkes som at etnisk diskriminering ekskluderes fra det som kalles kvinnesak (Halsaa mfl. 2008, side 186). Enkelte i kvinneorganisasjoner med basis i majoritetsbefolkningen, rangerer kategoriene kjønn, «rase» og klasse som delvis konkurrerende, med kjønn som en mer grunnleggende kategori enn både sosial klasse og «rase» (side186), noe som gjør det krevende å få til en flerdimensjonal agenda i kvinneorganisasjoner med basis i majoritetsbefolkningen.

Nielsen og Thun (2010) viser at forståelser av arbeid mot diskriminering basert på etnisitet og kjønn som to forskjellige forhold som bør ivaretas av ulike organisasjoner, også har resonans i måten offentlige myndigheter har organisert sine økonomiske støtteordninger:

> «De norske finansieringsordningene indikerer ulike sfærer for henholdsvis 'kvinnesaker' og 'minoritetssaker' og organisasjonslandskapet gjenspeiler denne inndelingen.»[49] (Pristed Nielsen og Thun 2010, side 64)

Utvalget foreslo i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* en prøveordning med en tilskuddsordning som skal stimulere flerdimensjonalt likestillingsarbeid innen organisasjoner, noe som kan bidra til at enkeltorganisasjoner både i saksfelt og i rekruttering favner videre enn i dag, men også bidra til å fremme samarbeid mellom organisasjoner.

Hva så med organisasjoner dannet på basis av etnisk minoritetsbakgrunn, ivaretar de kvinnesak? Det er, som vist i NOU 2011: 18 få organisasjoner nasjonalt med formål å organisere etniske minoriteter. I 2012 mottar totalt 12 ulike miljøer støtte fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet som «nasjonale ressursmiljøer».[50] Blant disse er flere sammenslutninger som ikke er medlemsbaserte, som MiRA – Ressurssenter for innvandrer- og flyktningkvinner, Human Rights Service (HRS) og Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), alle disse er organisasjoner som på ulike måter, arbeider med likestillingsspørsmål med utgangspunkt i kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn.

Det anslås at det finnes ca. 1000 organisasjoner som organiserer etniske minoriteter (Melve 2003). Disse er stort sett lokalt baserte uten nasjonale overbygninger og relativt små målt i antall medlemmer. De fleste har både kvinner og menn som medlemmer. Blant 308 organisasjoner som deltok i en undersøkelse gjennomført av Line Nyhagen Predelli (2006), var det kun tre som oppga å ikke ha kvinner og jenter som medlemmer, mens 46 foreninger rapporterte at alle deres medlemmer var jenter og kvinner (Predelli 2006, side 34-35). Selv om organisasjonene i denne undersøkelsen stort sett velger å betegne seg som kulturelle foreninger (74), og kun 5 av foreningene valgte betegnelsen politisk for sin forening, er over halvparten involvert i en eller annen politisk aktivitet; som å være i kontakt med et politisk parti, avholde politiske møter, bli invitert til å delta i offentlige høringer og forsøke å påvirke politiske beslutninger lokalt (Predelli 2006, side 54-55). Når organisasjonene blir spurt om de selv mener de har suksess i å påvirke holdninger og saker, svarer over halvparten at de påvirker holdninger i lokalmiljøet, men få mener de påvirker konkrete saker (Predelli 2006, side 56). Hva slags saker disse organisasjonene jobber med og hvem i organisasjonene som jobber med disse, inngår ikke i Predelli (2006) sin undersøkelse.

Oppsummert synes det som kvinneorganisasjoner som har sitt primære ståsted i majoriteten ikke definerer inn saker kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn er særlig opptatt av, som del av sin dagsorden. Hvorvidt organisasjoner som primært jobber med etniske minoriteter, arbeider med kjønnslikestilling er ikke undersøkt. Men når det for eksempel i Predellis undersøkelse, fremgår at et antall organisasjoner kun består av kvinner, kan det tyde på at kvinnene har laget egne organisasjoner for å arbeide med sine interesser og saker.

6.4.2 Breddeorganisasjoner

At Norge er et folk av ildsjeler, dugnadsentusiaster og kollektive ordninger er langt på vei blitt en del av det nasjonale selvbildet (Lorentzen 2004, side 11). I 2009 oppga 68 prosent av befolkningen at de var medlem i en eller flere organisasjoner, ned fra 72 prosent i 1997 (Wollebæk og Sivesind 2010, side 63).

Frivillig arbeid utføres av både organiserte og uorganiserte. Den voksne befolkningen utførte nesten 200 millioner timer frivillig arbeid i Norge i 2009. 48 prosent av befolkningen svarte bekreftende på at de hadde utført slik arbeid, ned fra 58 prosent i 1997, samtidig har antall timer per aktør økt (Wollebæk og Sivesind 2010, side 22).

Den frivillige deltakelsen har gått ned blant unge menn mellom 19 og 34 år, og særlig blant de med lite utdanning, mens unge kvinner deltar i like stor grad som før, og det gjør også de aller

---

[49] Vår oversettelse.

[50] NOU 2011: 18 side 115, gjengivelse av Prop. 1 S (2011-2012), side 61. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

yngste (16-18 år) (Wollebæk og Sivesind 2010, side 35-36). De sosiale forskjellene i det norske organisasjonssamfunnet er økende. De med lav utdanning og inntekt deltar mindre enn før – dette gjelder både organisasjonsmedlemskap og deltakelse i frivillig arbeid. De gir uttrykk for at de ikke er så organisasjonsaktive som de kunne tenke seg, dels fordi de har problemer med å navigere i organisasjonssamfunnet, dels på grunn av helseproblemer. De som sliter på andre samfunnsarenaer, som lavinntektsgrupper, trygdede, unge menn med lav utdanning og enkelte minoritetsgrupper, synes også å slite i sivilsamfunnet (Wollebæk og Sivesind 2010, side 45-47 og 74)

Etniske minoriteter (med ti forskjellige typer landbakgrunn) tenderer å være mindre med i frivillige organisasjoner (Wollebæk og Sivesind 2010, side 100). Det er imidlertid til dels betydelige forskjeller etter landbakgrunn. Ett eksempel er idrettsforeninger. Mens 28 prosent av befolkningen i alt er medlem i en idrettsforening, varierer dette fra 24 prosent av de som har bakgrunn fra Sri Lanka og 22 prosent blant de med bakgrunn fra Chile, til 11 prosent blant de med bakgrunn fra Pakistan og Vietnam (Hagelund og Loga 2009, side 54).[51] Undersøkelsen *Ung i Oslo* (2006) problematiserer dette bildet ytterligere. Den viser at gutter med minoritetsbakgrunn ikke skiller seg mye fra gutter med majoritetsbakgrunn med hensyn til å delta i trening. Forskjellen handler om hvorvidt de bedriver fysisk aktivitet innenfor rammen av medlemskap i et idrettslag. Mens gutter med majoritetsbakgrunn er medlem, er gutter med minoritetsbakgrunn overrepresentert blant de som trener med et idrettslag uten å være medlem. Jenter med minoritetsbakgrunn er derimot både overrepresentert blant de treningspassive og underrepresentert i organisert idrett (Strandbu og Bakken 2007). Når det gjelder guttene kan forskjellen langt på vei forklares med «ressurser i hjemmet». Dette forklarer også halvparten av forskjellen blant jenter. Og her er det de økonomiske ressursene som har mest å si (Strandbu og Bakken 2007). Men for jentene er det noe mer komplisert. En undersøkelse basert på *Ung i Norge* 2002 finner en svak effekt av å være muslim og av å oppleve foreldrene sine som kontrollerende, men det pekes også på forskjeller knyttet til rekrutteringsarenaer inn i idretten. De to viktigste kanalene går gjennom foreldre og venner, og sport spiller en større rolle i gutters vennskapsforhold enn i jenters. Jenter blir derfor mer avhengige av foreldre og her er det ikke nødvendigvis tradisjon for opptatthet av at jenter skal være aktive i idrett (Strandbu og Sletten 2006).

Mens etniske minoriteter sjeldnere er organisasjonsmedlemmer, gjelder ikke det samme mønsteret for frivillig arbeid. Når 2. generasjon med minoritetsbakgrunn fra Afrika og Asia[52] sammenlignes med de som har majoritetsbakgrunn under 25 år, er andelen som gjør frivillig arbeid omtrent den samme. Blant befolkningen som selv har innvandret er andelen som gjør frivillig arbeid 36 prosent, mot 49 prosent i majoritetsbefolkningen (Wollebæk og Sivesind 2010, side 49). Medborgere med minoritetsbakgrunn deltar i mindre grad i frivillig arbeid i kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men de er mer aktive enn majoritetsbefolkningen på velferdsområdet, i politisk arbeid og religiøse organisasjoner (Wollebæk og Sivesind 2010, side 49). 7 prosent deltar i frivillig arbeid i borettslaget. Samtidig innehas nær sagt alle styreverv i borettslag av personer med majoritetsbakgrunn eller personer med innvandrerbakgrunn fra Europa.

Wollebæk og Sivesind (2010) skriver:

> «Dette betyr at mens minoritetene deltar i dugnader og annet frivillig arbeid i relativt stort omfang, har de svært liten medbestemmelse over viktige forhold i nærmiljøet. På mer generelt nivå synes minoritetenes formelle representasjon i organisasjonssamfunnet i form av medlemskap og styreposisjoner å være et større problem enn deres angivelige mangel på deltakelse i frivillig arbeid.» (Wollebæk og Sivesind, 2010, side 50)

Ungdom er i noe mindre grad enn de litt eldre medlemmer i organisasjoner og deltakere i frivillig arbeid (Wollebæk og Sivesind 2010). De er noe mer aktive enn befolkningen for øvrig på sosiale medier. 91 prosent av aktive sosiale mediebrukere (16-77 år) har en profil på Facebook, i aldersgruppen 16-26 år er andelen 97 prosent (Enjolras og Segaard 2011, side 34). Blant de som bruker Facebook eller Twitter minst en gang i uken er unge (16-26 år) og da særlig de unge kvinnene, mest aktive. Mens 72 prosent av unge kvinner benytter sosiale medier minst en gang i uka, er tilsvarende blant øvrige sosiale mediebrukere 54 prosent (Enjolras og Segaard 2011, side 33). Når spørsmålet er hvorfor man er

[51] Kilde for tallene oppgis til SSBs Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006.

[52] Det vil si at de er født i Norge av forelde født i Asia eller Afrika.

på Facebook, viser svarene at unge så vel som resten av befolkningen særlig er der for å holde kontakt med venner og følge med på hva venner gjør (Enjolras og Segaard 2011, side 49-50). Omtrent halvparten av de unge sosiale mediebrukerne er politisk inaktive på sosiale medier, mens cirka 10 prosent er veldig aktive – og det dreier seg da først og fremst om unge mennesker som også er politisk aktive offline (Enjolras og Segaard 2011, side 87). Sosiale medier har vist seg som en viktig mobiliseringsarena for ulike typer demonstrasjoner og markeringer. En studie av mobiliseringen rundt rosemarkeringer over hele landet etter 22. juli, viste at særlig Facebook spilte en viktig rolle – spesielt blant ungdom (Wollebæk mfl. 2011, side 48). Samtidig var mobiliseringsmønsteret til disse markeringene ikke eksepsjonelt, men snarere typisk for «vår tids demonstrasjoner og markeringer» (Wollebæk mfl. 2011, side 48).

Oppsummert er det nokså store sosiale forskjeller i organisasjonsdeltakelse og deltakelse i frivillig arbeid. Men dette er forskjeller knyttet til utdanning og til inntekt – mer enn til de fleste andre faktorer og forskjellsdimensjoner. Kjønnsforskjellene har for eksempel blitt mindre i flere organisasjonstyper (Wollebæk og Sivesind 2010, side 74). Kjønnsforskjeller kommer nå mest til uttrykk knyttet til faktorer som alder. Etniske minoriteter deltar mindre som organisasjonsmedlemmer, men i større grad i frivillig virksomhet. De er imidlertid i liten grad til stede i styreverv. «Underrepresentasjon av minoriteter i organisasjonssamfunnet kan derfor fortolkes som et representasjons- og demokratiproblem i vel så stor grad som et inkluderingsproblem.» (Wollebæk og Sivesind 2010, side 100).

Til tross for at kjønnsforskjellene i flere organisasjonstyper er mindre enn før, framviste eliteundersøkelsen (2003) stor kjønnsskjevhet i toppposisjoner i organisasjonene (Skjeie og Teigen 2003, side 72). Dette gjaldt særlig arbeidsgiver- og næringsorganisasjoner men også frivilligheten mer generelt. I arbeidsgiver- og næringsorganisasjoner var det 93 prosent menn i topp-posisjoner. I frivillige organisasjoner og idrettsorganisasjoner var det 73 prosent menn i topp-posisjoner. I arbeidstakerorganisasjonene var det 64 prosent menn i topp-posisjoner

Oppdateringen som er gjort av eliteutvalget i 2011 (Teigen 2012), viser ingen endring i organisasjonseliten totalt sett; 76 prosent menn i 2001, 75 prosent menn i 2011.

Tall fra enkeltorganisasjoner utdyper bildet: Kvinner er til stede både i styrer og beslutningsfattende forsamlinger, men i liten grad blant organisasjonenes toppledere.

Dette gjelder for eksempel i Landsorganisasjonen (LO), som både i 1995, 2003 og siste gang i 2007 har fått kartlagt kvinners representasjon i fagbevegelsen. Sistnevnte rapport (Bråten og Nergaard 2008) viser at halvparten av LOs medlemmer var kvinner. Videre at de utgjorde i overkant av 40 prosent av delegatene i LOs representantskap og på siste LO-kongress (LOs øverste beslutningsfattende organer). LOs valgte ledelse besto på det tidspunktet av fire kvinner og tre menn. I Sekretariatet var det klart mannsflertall, noe som skyldes at de fleste forbundene,også de med et stort antall kvinner blant medlemmene, ledes av menn (Bråten og Nergaard 2008, side 7).

I idretten er andelen kvinner og menn i forbundsstyrene ganske lik andelen kvinner i medlemsmassen, det vil si en 40-60 fordeling i menns favør (Fasting mfl. 2008, side 53). I topp-posisjonene er det imidlertid betydelig skjevere, illustrert ved at det blant presidentene i idrettens ulike særforbund i 2008 var 10 kvinner av totalt 55, det vil si 17,9 prosent (Fasting mfl. 2008, side 54). Hovden (2011) fastslår at de store endringene i retning av økt maktpotensial for kvinner i idretten har skjedd i posisjoner som er regulert av kjønnskvoteringsparagrafen i Norges Idrettsforbunds lov, vedtatt på Idrettstinget i 1987. Samtidig har dette regelverket i langt mindre grad påvirket mannsdominansen i topposisjonene (Hovden 2011, side 300).

6.4.3 Oppsummering og vurdering

Utvalget vil påpeke at det er flerdimensjonale utfordringer i norske organisasjoner. Det gjelder fravær av en flerdimensjonal agenda i mange likestillingsorganisasjoner, og mangel på møteplasser der også staten tar del og der flerdimensjonale tema og utfordringer drøftes. I tillegg synes det å være gjennomgående mangel på mangfold i styrende organer i organisasjons-Norge. Dette til tross for at generelle kjønnsbaserte forskjeller i organisasjonsmedlemskap er redusert, og at medborgere med etnisk minoritetsbakgrunn deltar i frivillig arbeid på mange felt.

På samme måte som i folkevalgte forsamlinger synes regler om kjønnskvotering, slik disse finnes i breddeorganisasjoner, som LO og i idretten, å ha stor betydning der kvoteringsregelen kommer til direkte anvendelse, det vil si ved sammensetningen av styrer og beslutningsfattende fora. Når det gjelder topposisjoner, har reglene hatt liten spillover effekt.

Utvalget fastslår i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* at det mangler samrådsfora mellom myndigheter og organisasjoner som arbeider med kjønnslikestilling, samtidig som slike møteplasser finnes for organisasjoner som primært jobber med likestilling på andre grunnlag.

I NOU 2011: 18 foreslår derfor utvalget formelle møteplasser mellom organisasjoner og myndigheter på kjønnslikestillingsfeltet, og økninger i støtteordninger til likestillingsorganisasjoner som primært arbeider med kjønnslikestilling. Organisasjoners aktiviteter er i noen grad tilpasset de offentlige støtteordninger som finnes. Vi vil derfor understreke betydningen av å få på plass økonomiske støtteordninger som oppmuntrer til flerdimensjonal virksomhet innenfor og på tvers av organisasjoner, og påpeke viktigheten av gode offentlige møteplasser mellom myndigheter og organisasjoner om slike spørsmål.

Kapittel 7
Utdanning

7.1 Innledning

Læring og utdanning er en viktig del av alle menneskers utvikling og selvrealisering. Utdanning og det å lære noe er et gode i seg selv, og i tillegg generer det tilgang til andre viktige ressurser som arbeid og inntekt.

Ulikheter i lærings- og utdanningsløp er godt dokumentert i Norge. Likestillingsforskning om utdanning er relativ omfattende. Likestilling har siden 1980-tallet vært en uttalt målsetting innenfor utdanningsinstitusjonene. Det har vært lagt frem flere handlingsplaner for likestilling i barnehage og skole, og både barnehageloven, opplæringsloven og likestillingsloven pålegger barnehager og skoler å arbeide for likestilling.

Kjønnsforskjeller i skolen er et tema som med jevne mellomrom får stor offentlig oppmerksomhet. På 1970-tallet dreide debatten seg om jenters manglende utviklingsmuligheter og usynliggjøring av jenter i klasserommet (Bakken mfl. 2008, side 13-14). De senere årene har debatten om skolen handlet mest om gutter som kommer dårligere ut enn jenter. Gutter har i gjennomsnitt dårligere karakterer enn jenter, og flere gutter enn jenter slutter på videregående skole. Dette gjelder særlig for gutter i yrkesfaglig opplæring. Mange store yrkesfaglige linjer er sterkt kjønnsdelte.

Siden midten av 1980-tallet har det vært jenteflertall innenfor høyere utdanning i Norge. De gamle kjønnsskillene i valg av universitets- og høgkolefag er også under endring. Jentene bidrar mest til det. De har i økende grad søkt seg til tradisjonelt mannsdominerte utdanninger som økonomi, administrasjon og medisin.

7.1.1 Utfordringer

Utvalget drøfter tre hovedutfordringer i opplæringsløpet som i dag er til hinder for likestilt utdanning. Utfordringene er flerdimensjonale, og innebærer at kjønn må sees i sammenheng med klassebakgrunn og minoritetsbakgrunn.

1. Ulikheter i læringssituasjonen

Den norske barnehage- og skolehverdagen er rammet inn av tydelige målformuleringer om likestilling. Det pedagogiske arbeidet skal aktivt forsøke å motvirke kjønnsstereotypier, og gi alternativer til kjønnstradisjonell lek og læring. Barnehage og grunnskole er samfunnsmessige fellesarenaer der likestillingsverdier har fått et sterkt politisk gjennomslag.

I praksis kan det likevel være tungt å prioritere det aktive likestillingsarbeidet i den daglige virksomheten, noe flere større evalueringer innenfor barnehage- og skolesektoren tydelig viser. I skolesektoren som sådan er likestilling i realiteten den lavest prioriterte målsettingen av de som skolens planverk formulerer.

En jevnere kjønnsbalanse blant ansatte i barnehage og skole er en uttalt politisk målsetting. Blant ansatte i barnehage og skole er det en sterk kvinnedominans. Kvinner utgjør om lag 90 prosent av de ansatte i barnehagene. På barnetrinnet i grunnskolen er 80 prosent av lærerne kvinner, mens kjønnsbalansen blant lærere er noe jevnere på ungdomsskolen og videregående skole. Når barnehage og grunnskole i stor grad rekrutterer ansatte fra ett kjønn er det rimelig å snakke om en kjønnssegregert sektor.

2. Frafall og kjønnstypiske utdanningsvalg

De fleste ungdommer går i dag på et utdanningsprogram i videregående skole der det er jevn fordelig av jenter og gutter. Men på yrkesfag velger gutter og jenter ofte ulike utdanningsretninger, og enkelte fag er tilnærmet enkjønnede. Når utdanningsvalgene er så sterkt kjønnsdelte som for eksempel på de store fagutdanningene helse og sosial og teknikk og industriell produksjon, kan det bli svært krevende i skolehverdagen å være blant de få «utradisjonelle» på faget.

Jenterevolusjonen innenfor høyere utdanning ses gjerne som et av de viktigste utviklingstrekkene i likestillingsretning. De gamle kjønnsskil-

lene i valg av universitets- og høgskolefag er under endring. Det er vanligere at jenter velger mannsdominerte fag, som ingeniør, teknologi og realfag, enn at gutter velger kvinnedominerte fag, som sykepleie og førskolelærer. Også på universitets- og høgskolenivå finnes det i dag fag som er sterkt dominert av ett kjønn. Høyere utdanning er klasseselektert i den forstand at foreldres utdanningsnivå har stor betydning for tilbøyeligheten til selv å ta høyere utdanning. Effekten er likevel svakere for jenter enn for gutter. Og ungdom med innvandrerbakgrunn gjør utdanningsvalg som i særlig grad bryter med foreldrenes utdanningsnivå.

3. Overgang til jobb

Sannsynligheten for å bli ekskludert fra lønnsarbeid er høyere for dem som ikke fullfører videregående skole. Til tross for at det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående, er gutter uten videregående i større grad i jobb eller utdanning noen år senere enn tilsvarende for jenter. Lærlingordninger gir ulik tilgang på en jobb mellom ulike sektorer. Lærlingkontrakten ser ut til være en sikrere vei til ansettelse i samme virksomhet man gikk i lære innenfor bransjer som bygg og anlegg enn i helse og sosialfag. På de lavere utdanningsnivåene blir frafallsproblematikken gjerne sett som et særskilt gutteproblem. Går vi nærmere inn på overgang til jobb, ser vi at både utdanningsløp og avbrudd skaper flere former for sårbarhet.

Det samme gjelder de særskilte problemene som oppstår ved overgang fra utdanning til jobb for ungdom med minoritetsbakgrunn. Her viser flere nye studier at det kan være vanskelig å skaffe seg innpass på arbeidsmarkedet når man assosieres med en ikke-vestlig bakgrunn. Det gjelder både den første jobben, og effektene av å ha vært arbeidsledig for senere muligheter på arbeidsmarkedet. Flere studier konkluderer, på ulikt grunnlag, med at unge med innvandrerbakgrunn er særlig utsatt for diskriminering i overgangen til jobb.

I beskrivelsene av likestillingsstatus innen utdanningsfeltet bygger utvalget særlig på rapportene *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør og hva vi tror* (Hoel mfl. 2010), *Likestilling er jo ikke lenger det helt store* (Støren mfl. 2010), *Er det skolens skyld?* (Bakken mfl. 2008), *Kjønn i skolens rådgivning – et glemt tema?* (Mathisen mfl. 2010), bøkene *Skoletid* (Nielsen 2009) og *Integrert?* (Birkelund og Mastekaasa (red.) 2009). Utvalget har også bestilt egne kunnskapsstatuser. I dette kapittelet legges særlig vekt på *Klasse og kjønn i et likestillingsperspektiv* (Brekke og Reisel 2012) og *Likestillingsstatus blant samer* (Hansen 2012). I tillegg har utvalget bestilt utdanningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå.

7.2 Ulikheter i læringssituasjonen

I forskningslitteratur blir kjønnsstereotypier løftet frem som et viktig hinder for å oppnå reell kjønnslikestilling. Stereotypier kan arte seg på flere måter og er ikke kun knyttet til kjønn. Etnisk bakgrunn, sosial bakgrunn, hvor man kommer fra i landet, religion og seksualitet er eksempel på forhold som alene eller i samvirke kan bidra til stereotypier og til forskjellsbehandling.

I det følgende behandles ulikheter i læringssituasjonen i tre ulike faser i opplærings- og utdanningsløpet; først ulik behandling av jenter og gutter i barnehagen, stereotypier og hvilke rolle likestilling har i det pedagogiske arbeidet i barnehagene. Dernest likestilling i grunnskole og videregående opplæring, det undersøkes hvorvidt likestilling er del av undervisningen og læremidler og redegjøres for store forskjeller i læringsutbytte både avhengig av kjønn og sosiale forhold. Avslutningsvis i kapittelet behandles betydningen av mangfold blant de ansatte i barnehage og i skole.

7.2.1 Likestilling i barnehagen

NOVA-rapporten *Er det skolens skyld?* gir en oppsummering av forskningsfeltet om ulikeheter i skoleprestasjoner mellom jenter og gutter. Rapporten tar også for seg forskning om kjønnsbasert interaksjon i barnehagen (Bakken mfl. 2008, side 45-46). Rapporten viser til at barnehagepersonalet har bestemte forventninger og forestillinger om kjønn, noe som i neste omgang reproduserer stereotypier og kjønnsrollemønstre. Enkelte studier viser for eksempel at både barn og voksne i barnehagen gir mer oppmerksomhet til barn som handler kjønnsstereotypt, enn til barn som handler på tvers av hva som forventes ut fra eget kjønn. Slike funn understreker hvordan sosialisering i form av bekreftelse og oppmerksomhet bidrar til å befeste kjønnsroller. Gutter får mer negativ oppmerksomhet dersom de handler utypisk for gutter sammenlignet med jenter som handler utypisk for jenter (Bakken mfl. 2008, side 46-47). Dette kan tyde på at kjønnsrollene for gutter er strengere og trangere enn de er for jenter.

Boks 7.1 Rammeplan for barnehagen

Kunnskapsdepartementet har 1. mars 2006 med hjemmel i § 2 i barnehageloven fastsatt forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Rammeplanen er endret ved forskrift 10. januar 2011. Rammeplanen gir retningslinjer for barnehagens verdigrunnlag, innhold og oppgaver. I kapittel 1 står følgende om barnehagens formål, verdigrunnlag og oppgaver:

> «Likestilling mellom kjønnene skal gjenspeiles i barnehagens pedagogikk. Barnehagen skal oppdra barn til å møte og skape et likestilt samfunn. Barnehagen skal bygge sin virksomhet på prinsippet om likestilling mellom kjønn. Gutter og jenter skal ha like muligheter til å bli sett og hørt og oppmuntres til å delta i felleskap i alle aktiviteter i barnehagen. Personalet må reflektere over sine egne holdninger til og samfunnets forventninger til gutter og jenter.»

Det meste av forskningen om stereotypier i barnehagen er knyttet til stereotypier om kjønn. Men stereotypier basert på andre kjennetegn enn kjønn kommer også til uttrykk i personalets behandling av barn. Østbergutvalget viser i NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring* til studier som peker på at det forekommer ubevisst forskjellsbehandling på bakgrunn av etnisitet, blant annet ved at voksne gir mer oppmerksomhet og samtaler oftere med barn med majoritetsspråklig bakgrunn enn barn med minoritetsspråklig bakgrunn.[1] Barn med minoritetsspråklig bakgrunn blir også ofte sett på som en egen gruppe av personalet, til tross for at de har ulik etnisk bakgrunn og språk (NOU 2010:7, side 106). Utredningen har også oppsummert norsk og internasjonal forskning som konkluderer med at barnehagebarn med majoritetsspråklig bakgrunn har et fortrinn fremfor barnehagebarn med minoritetsspråklig bakgrunn når det gjelder trygghet, oppmerksomhet fra de voksne, og læringsmuligheter (NOU 2010:7, side 102-103).

Etter barnehagelovens § 2 skal barnehagen bidra til å fremme menneskelig likeverd og likestilling. I rammeplanen for barnehagen heter det at barnehagen skal bygge sin virksomhet på prinsippet om likestilling mellom de to kjønn (se boks 7.1).

Likestillingssenteret gjennomførte i 2010 en evaluering av *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnskole 2008-2010*. Evalueringen kartla hvordan det jobbes med likestilling i barnehagene. En av konklusjonene er at styrere og pedagogisk ledere ofte har et bevisst forhold til likestilling og kjønn på et overordnet nivå. Men denne bevisstheten kommer ikke frem når de forteller om praksisen i barnehagehverdagen. Dette handler blant annet om manglende oppfølging av egne prinsipper (Hoel mfl. 2010).

Rapporten fra Likestillingssenteret oppsummerer forskningen om likestilling i barnehager dit hen at barnehagepersonalet behandler barna forskjellig etter hvilket kjønn de har. Ofte er det slik at personalet selv ønsker og tror at de ikke forskjellsbehandler barna, men i praksis skjer det likevel. Kjønnsrollemønstre er godt befestet og vanskelige å bryte. Både tidligere forskning og analysene fra Likestillingssenteret konkluderer med at personalet må bevisstgjøres når det gjelder å tenke likestilling i praksis (Hoel mfl. 2010, side 58).

Evalueringen og forskning som er presentert over viser at det allerede i barnehagen blir utvist til dels ulik oppmerksomhet mot gutter og jenter, og at barn sosialiseres inn i kjønnsroller i tidlig alder. Evalueringen understreker at det ikke er tilstrekkelig å ha et bevisst forhold til likestilling. Utfordringene ligger i å få gjennomført likestilling i praksis i barnehagehverdagen. Dette krever

Boks 7.2 Prosjekt om kjønnsdelt oppmerksomhet i barnehage i Kvinesdal

I Kvinesdal kommune er det gjennomført et likestillingsprosjekt i barnehager hvor personalet ble filmet i ulike situasjoner med barna. Funn fra analysen gir eksempler på hvordan stereotypier kan føre til forskjellsbehandling av jenter og gutter, og hvordan dette kommer til uttrykk i hverdagen. Gutter tiltales oftere enn jenter med navnet sitt av de voksne, de voksne snakker mer med guttene enn jentene, og det er mer øyekontakt mellom voksne og gutter, og at gutter får mer oppmerksomhet enn jenter (Moen 2009).

[1] I utredningen *Mangfold og mestring* (NOU 2010: 7) brukes hovedsakelig begrepet «minoritetsspråklige» om dem som ikke har norsk eller samisk som morsmål. De som har norsk og samisk som morsmål omtales som «majoritetsspråklige» (NOU 2010: 7, side 24-26).

gjennomgående ansvar i alle ledd i barnehagesektoren inkludert i den pedagogiske utdanningen.

7.2.2 Likestilling i skolen

NOVA rapporten *Er det skolens skyld?* (Bakken mfl. 2008) har sett på om skolen bidrar til kjønnsforskjeller i læringsutbytte. Rapporten konkluderer med at skolen i seg selv ikke skaper forskjeller i læringsutbytte, men at skolen har potensiale i seg til å redusere slike forskjeller. Dette krever langsiktig arbeid som legger vekt på å øke læringsmulighetene til alle elever, uavhengig av kjønn, sosial eller etnisk bakgrunn (Bakken mfl. 2008, side 84, 85).

Etter opplæringsloven skal grunnskole og videregående opplæring fremme menneskelig likeverd og likestilling (§ 1-2). I den generelle delen av læreplanen står det at «oppfostringen skal fremme likestilling mellom kjønn og solidaritet på tvers av grupper og grenser». Videre står det i *Prinsipper for opplæringen i Kunnskapsløftet* at alle elever uavhengig av kjønn, alder, sosial, geografisk, kulturell eller språklig bakgrunn skal har like gode muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø.

Likestillingsloven fastslår at kvinner og menn har lik rett til utdanning (§ 6), og at læremidler som benyttes i skole og annen undervisningssituasjon, skal bygge på likestilling mellom kjønnene (§ 7).

Lovverket legger slik til rette for at barnehage og skole skal jobbe bevisst med likestilling.

7.2.2.1 Læres likestilling i skolen?

Kunnskapsdepartementet har bestilt en kartlegging av status for likestilling i grunnopplæringen. I rapporten *Likestilling er jo ikke lenger det helt store…* om likestillingsarbeid i skolen viser det seg at likestilling rangeres lavest av alle målsetninger i overordnede planer for skolen i 2009 (Støren mfl. 2010, side 45-46). Bare under halvparten av skolene legger vekt på likestilling i undervisningen. Det er i videregående skole det legges minst vekt på likestilling, og dette gjelder særlig allmennfaglige studieretninger (Støren mfl. 2010, side 60-61).

Fra lærernes side ble likestilling i skolen først og fremst konkretisert til å gjelde pensum og undervisning. Likestilling som tema ble diskutert med vinkling på at det manglet likestilling i Norge i gamle dager, og at likestilling er noe man i mange andre land og kulturer foreløpig ikke har oppnådd (Støren mfl. 2010, side 109). Kartleggingen viser at skolens egne prioriteringer og lærernes historier om hvordan likestilling tematiseres, illustrerer at likestilling ikke får mye oppmerksomhet verken som målsetting eller diskusjonstema i dagens skole.

Likestillingsperspektiver er omtalt direkte og indirekte i lærerplanene i ulike fag som samfunnsfag, RLE og norsk. Kjønnsroller og likestilling er både som tema og perspektiv blitt svekket i de siste læreplanene for grunnskolen, både i enkelte fag og som tverrfaglige utfordringer (Koritzinsky 2006, 2010; Brock-Utne 1997). Gjennomganger av læreplaner viser at det var tydelige og uttalte likestillingsperspektiver i Mønsterplanene fra 1974 og 1987. Begge disse planene hevder at en forutsetning for reell likestilling er økonomisk uavhengighet (Brock-Utne 1997, side 368). Mønsterplanen fra 1974 fremhever dessuten at skolen aktivt skal prøve å motvirke at yrkesvalg domineres av kjønnstradisjoner.

Det er fremdeles slike formuleringer i handlingsplaner og i læreplanens generelle del, men Koritzinsky (2010) mener dette blir uforpliktende så lenge det ikke står flere konkrete mål i fagplanene. Ettersom den generelle delen fra L97 ble videreført i Kunnskapsløftet (2006), er det disse føringene som fortsatt gjelder (Røthing 2011a, side 199-200). Koritzinsky (2010) mener skolenes lave prioritering av likestilling må sees i sammenheng med fraværer av likestillingsperspektiver i fagplaner og kompetansemål.

I sin gjennomgang av læreplaner og fagplaner finner Røthing (2011a) at likestilling kun omtales helt konkret i ett kompetansemål (RLE, 10.trinn). I fagplanen for RLE framgår det at «eleven skal kunne drøfte etiske spørsmål knyttet til menneskeverd og menneskerettigheter, likeverd og likestilling, blant annet ved å ta utgangspunkt i kjente forbilder». Røthing mener at når likestilling og menneskerettigheter på denne måten knyttes til å handle om etiske spørsmål henvises disse temaene til verdifeltet snarere enn et politisk felt. På denne måten fremstår temaene, ifølge Røthing (2011a), som spørsmål som krever etisk refleksjon og personlig stillingstagen snarere enn politiske analyser og politiske løsninger.

Koritzinsky (2010) påpeker at for å styrke likestillingsperspektiver både i skolefagene og i lærerstudentenes pedagogiske teori og praksis, er det nødvendig å skrive dette inn i de mest konkrete og styrende læreplandokumentene, altså i selve fagplanene hos utdanningsinstitusjonene. De nasjonale retningslinjene og fagplanene forholder seg til hverandre slik at den enkelte utdanningsin-

stitusjon får faglig frihet, men at det innenfor rammen er føring på at likestilling bør inngå i fagplanene. I forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.- 10. trinn (fra 2010) står det at læringsutbytte må ses i sammenheng med fagenes innhold og arbeidsmåter i de to grunnskolelærerutdanningene. Kandidaten skal ha kunnskap om: «barns og unges oppvekstmiljø, likestilling og identitetsarbeid».

Undervisning om kjønn og identitet krever faglig kompetanse. Uten tilstrekkelig kompetanse kan undervisningen stå i fare for å bidra til å reprodusere stereotypier og privilegier og å skape marginalisering (Røthing 2011a, side 212).

Et delprosjekt i *Fritt valg* ved Universitetet i Agder hadde som intensjon å implementere likestilling i alle fagplaner innenfor allmennlærerutdanning, førskolelærerutdanning og praktisk-pedagogisk utdanning. Målet var at likestilling skulle inn i de lokale fagplanene, men de klarte ikke å gjennomføre dette innenfor prosjektperioden.

Intensjonen til Universitetet i Agder om å implementere likestilling i fagplanene var god, men det strandet på at arbeidet var for omfattende, og opplevelsen av at overordnede rammeplaner og forskrifter ikke ga støtte til å gjennomføre likestillingsendringer lokalt (Eide og Lauritzen 2012).

I en kartlegging av likestilling i skolen er det gjennomført intervjuer med lærere. Her kommer det frem at det mangler likestillingsperspektiver i lærerutdanningen og i de konkrete fagplanene. Lærere sier de tar likestilling for gitt, og derfor er ikke likestilling noe en trenger å diskutere med elevene (Støren mfl. 2010, side 14). Rapporten konkluderer med at dette innebærer at det er lite bevissthet i skolen om muligheter for å arbeide med spørsmål knyttet til kjønnstypiske utdanningsvalg, eller for den saks skyld engasjere ungdom i diskusjoner som omhandler kjønnstypiske utdanningsvalg (Støren mfl. 2010, side 14). Mange behandler mangel på likestilling som et tilbakelagt kapittel i norsk historie, og noe som kun er relevant i andre kulturer. Likestillingsrelaterte temaer som lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, omsorgsordninger eller kjønnsforskjeller i valg av jobb og utdanning blir ikke trukket inn i undervisningen (Støren mfl. 2010).

7.2.2.2 Likestilte læremidler?

Læremidler som brukes i skole og annen undervisningsinstitusjon skal bygge på likestilling mellom kjønnene, jf. § 7 i likestillingsloven. I forarbeidene til likestillingsloven legges det vekt på at lovens krav innebærer et påbud om ikke å omtale det ene kjønn på en nedsettende måte. Utover dette kreves at lærebøker ved en totalvurdering ikke støtter opp om de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene på en ukritisk måte. Hvorvidt lovens krav er oppfylt beror på en skjønnsmessig totalvurdering. Målet er balanse i boka som helhet, ikke nødvendigvis innenfor hvert enkelt kapittel (Ot.prp. nr. 33 (1974-75) kapittel 3.4 side 39-43).[2]

Det finnes ikke slike regler om læremidlers innhold i de øvrige diskrimineringslovene. I Diskrimineringslovutvalgets utredning NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* understreker utvalget at utdanningssystemet er en viktig arena for likestilling, og at det derfor er viktig at lovverket er tilstrekkelig til å realisere dette formålet. Diskrimineringslovutvalget mente at det bør foretas en helhetlig utredning av reglene som gjelder for å oppnå likestilling og like muligheter innen utdanningssystemet, som omfatter både sektorlovgivningen og diskrimineringslovgivningen. Utvalget mente at en slik utredning bør inkludere både spørsmålet om det bør innføres en egen aktivitetsplikt for utdanningsinstitusjoner samt om reglene om at læremidler skal bygge på likestilling bør utvides til nye diskrimineringsgrunnlag (NOU 2009: 14, side 220).

Høyskolen i Vestfold undersøkte i 2003, med støtte fra daværende Utdannings- og forskningsdepartementet, flerkulturelle perspektiver i lærebøker. Prosjektrapporten konkluderer med at læremidler bare delvis gjenspeiler befolkningens mangfold med hensyn til erfaringer og bakgrunn (Skjelbred og Aamodtsbakken 2003). Rapporten slår fast at det er majoritetsbefolkningens vaner med hensyn til for eksempel mat, feiringer, religion, familie og boforhold som fremstilles i lærebøkene. Det understrekes at læreveiledningene ikke gir læreren den nødvendige hjelpen som trengs for å løse utfordringene de står overfor i klasser med barn fra ulike kulturelle og religiøse bakgrunner.

For å følge opp resultatene fra prosjektrapporten videreførte Utdannings- og forskningsdepartementet arbeidet med å styrke det flerkulturelle perspektivet i læreplaner og læremidler gjennom tiltak i *Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009*. Tiltakene i strategiplanen innebar at departementet skulle vurdere hvordan en best kan sørge for at flerkulturelle perspektiver i større grad integreres i nye læreplaner og i læremidler.

---

[2] Ot.prp. nr. 33 (1974–1975) *Om lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)*.

Forløperen til Utdanningsdirektoratet (Læringssenteret) hadde tidligere ansvar for å føre kontroll med at læringsmidler var i samsvar med § 7 i likestillingsloven, altså at læringsmidlene skulle gjenspeile likestilling mellom kjønn. Denne ordningen ble endret i 2000/2001 til at forlagene selv skulle føre slik kontroll.

Ifølge Skjelbred og Aamodtsbakken (2003) ble flerkulturelle perspektiver ivaretatt i retningslinjene for godkjenning. Dette ble også understreket i regjeringens *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 1998-2001.* Da godkjenningsordningen for læremidler falt bort i 2000 mistet også myndighetene et verktøy for å sikre at flerkulturelle perspektiver blir ivaretatt.

I artikkelen kalt «De norske har det mer i seg» gjennomgår Røthing enkelte læremidler og konstaterer at norskhet og det norske gjennomgående fremstilles som et selvfølgeliggjort utgangspunkt (Røthing 2011b). Røthing eksemplifiserer dette ved å vise til en lærebok fra 2008 for samfunnsfag for ungdomstrinnet hvor det står «Vi blir stadig mer vant til fremmede kulturuttrykk» (Røthing 2011b). Slike eksempler impliserer en forestilling om et norsk «vi» som blir stadig mer vant til de andres «fremmede» kultur.

Når det gjelder kjønnslikestilling i læremidler finner Røthing at lærebøkene for samfunnsfag har ulike fremstillinger av kjønnslikestilling. Dette ser Røthing i sammenheng med at lærerplanen ikke tilstrekkelig konkretiserer hvordan samfunnsfaget skal bidra til å skape oppslutning om likestilling slik formålet for faget foreskriver (2011b). Der hvor kjønnslikestilling blir tematisert i læremidler finner Røthing at det sees på som et kjennetegn ved «det norske», og at det motsatte, kjønnsulikestilling, sees på som kjennetegn ved «de andre». På denne måten kan det skapes forestillinger om kollektiv norsk kjønnslikestilling og mangel på likestilling kan forvises til et kulturelt og religiøst felt som preges av andres normer og praksiser (Røthing 2011b).

7.2.2.3 Forskjellig læringsutbytte mellom jenter og gutter

Studier fra 1970- og 1980-tallet om gutter og jenter i klasserommet tegner ofte et bilde av gutter som dominerende og jenter som mer stille. Senere studier har modifisert dette bildet noe ved å vise at det også er betydelige forskjeller jenter imellom og gutter imellom, altså et mer variert mønster (Bakken mfl. 2008, side 49ff).

Mye av forskningslitteraturen som har tatt for seg interaksjonsmønsteret mellom lærere og elever viser at lærere gjennomgående gir mer oppmerksomhet til gutter enn til jenter, og at gutter generelt er mer aktive (Bakken mfl. 2008, side 51-53). Imidlertid sier forskningen lite om hvilken type oppmerksomhet som gis til jenter og gutter. Rapporten peker på at det kan fremstå som et paradoks at gutter har dårligere skoleresultater til tross for at de får mest oppmerksomhet. Men slike ulikheter kan også tyde på at den oppmerksomheten guttene får ikke er av typen som fremmer læring, men mer dreier seg om å holde de mest dominerende guttene i sjakk. Videre kan det tenkes at slik negativ oppmerksomhet fører til at gutter videreutvikler negative holdninger til læring i skolen (Bakken mfl. 2008, side 66). Samtidig er det viktig å nyansere bildet av gutter som skoletapere, fordi det er store variasjoner gutter imellom, på samme måte som det er store variasjoner jenter imellom. Ikke alle gutter kommer dårlig ut i skolen med lavt læringsutbytte. Det er heller ikke slik at alle jenter mestrer skolen og undervisningen.

NOVA-rapporten som har undersøkt om skolen bidrar til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner har også undersøkt barnehagens rolle i utdanningsløpet (Bakken mfl. 2008). De konkluderer med at gutter ikke får et bedre utgangpunkt ved skolestart enn jenter til tross for at de får mer oppmerksomhet. Forskning basert på langvarige observasjoner i barnehagen tyder på at gutter generelt får mer oppmerksomhet av personalet enn jenter, både i form av verbal og fysisk kontakt, og i form av å bli møtt med interesse av de voksne. Samtidig kan noe av denne forskjellsbehandlingen begrunnes med at gutter generelt får mer oppmerksomhet for å avverge bråk og uro (Bakken mfl. 2008, side 45).

I grunnskolen oppnår gutter i gjennomsnitt dårligere karakterer enn jenter i alle fag unntatt kroppsøving.[3] Gutter sliter også i større grad med å lese og skrive enn jenter. Fordi gutter i gjennomsnitt kommer dårligere ut enn jenter kan det synes som et paradoks at ulik oppmerksomhet til gutter og jenter i barnehage og skole er et problem.

Mye tyder på at sosial bakgrunn er viktigere enn både kjønn og hvorvidt man har innvandrerbakgrunn for karakternivået. Karakterforskjeller etter kjønn og innvandrerbakgrunn er minimale sammenlignet med karakterforskjeller mellom elever fra ulik sosial bakgrunn. Det er foreldres

[3] Karakterer, avsluttet grunnskole, 2011, Statistisk sentralbyrå. «Jentene får høyest karakterer» http://www.ssb.no/emner/04/02/20/kargrs/

utdanningsnivå som har betydning for barnas karakterer, i større grad enn om eleven har innvandrerbakgrunn. Det at mange innvandrede foreldre har lav utdanning forklarer dermed mye av karakterforskjellene mellom elever henholdsvis med og uten innvandrerbakgrunn (Bakken 2003 og 2008).

Bjerrum Nielsen ga i 2009 ut boka *Skoletid,* som er basert på et langvarig forskningsprosjekt der hun følger en skoleklasse fra første skoleår ut hele grunnskolen. Her har Nielsen undersøkt hva skolesituasjonen betyr for ulike elevers faglige, sosiale og personlige utvikling, og analysert betydningen av kjønn og etnisitet i slike utviklingsprosesser.

Studien viser at kjønn får ulike betydninger i ulike skoleklasser, avhengig av sammensetning av elever (Nielsen 2009, side 311). Det kan synes som at jenter allerede fra 1. klasse forstår bedre hva som forventes av dem enn guttene, de er mer selvsikre og forstår spillet, kan for eksempel bokstavene og har relasjonskompetanse. Jentene er mer synlige, mens guttene er mindre synlige. Dette er imidlertid ikke entydig; mange jenter er mindre synlige, og noen gutter står frem som kompetente på skolens spilleregler. Igjen påpekes det at kjønn ikke er det eneste relevante når det gjelder læringsutbytte og det å forstå skolens spilleregler: man må se mer enn kun kjønn, og spørre; hvilke gutter og hvilke jenter gjelder det? (Nielsen 2009, side 23).

Nielsen (2009) peker på at skolens endring i kompetansekrav er rettet mer inn mot selvstendig prosjektarbeid, noe som kan gi jenter et fortrinn. Jentene har inntatt en mer aktiv og selvhevdende sosial posisjon, i tillegg til at de har relasjonell interesse og – kompetanse. Særlig middelklassejentene har kombinert dette med autonomi og individualistisk orientering (Nielsen 2009, side 304-306).

I rapporten av Bakken mfl. (2008) konkluderes det med at skolen ikke skaper kjønnsforskjellene i læringsutbytte, men at skolen bidrar til å reprodusere forskjeller som allerede eksisterer. Forskjeller i skoleprestasjoner er for eksempel større mellom elever med ulik klassebakgrunn enn mellom kjønn, og det er særlig dramatiske forskjeller mellom middelkassejenter og arbeiderklassegutter. Dette tyder på at det er fruktbart både å ta hensyn til elevens klassebakgrunn og kjønn i arbeidet for å redusere forskjeller i læringsutbytte.

Andre studier peker på at kjønnsforskjellene i lærerens oppmerksomhet ikke er av stor betydning, noe som kan indikere at det er andre faktorer enn kjønn som bidrar til å moderere sammenhengen mellom elevenes kjønn og samspillet lærer-elev. NOVA-rapporten viser blant annet til en skandinavisk studie (Öhrn 1990) som påpeker at hvorvidt gutter og jenter får ulik oppmerksomhet kommer an på om jenter eller gutter er i flertall i klasserommet, og hvilket tema det er snakk om i undervisningen (Bakken mfl. 2008, side 54).

7.2.3 Ansatte i barnehage og skole

I handlingsplanene for likestilling i barnehagene blir rekrutteringsarbeid med å få flere menn i barnehagen sett i sammenheng med det praktiske likestillingsarbeidet i barnehagene. Kjønnsrollemønsteret etablerer seg allerede i småbarnsalderen, og barnehagen skal forberede barna på å møte og skape et likestilt samfunn. Da trenger barna rollemodeller, som viser at også menn kan være omsorgspersoner og jobbe med barn.

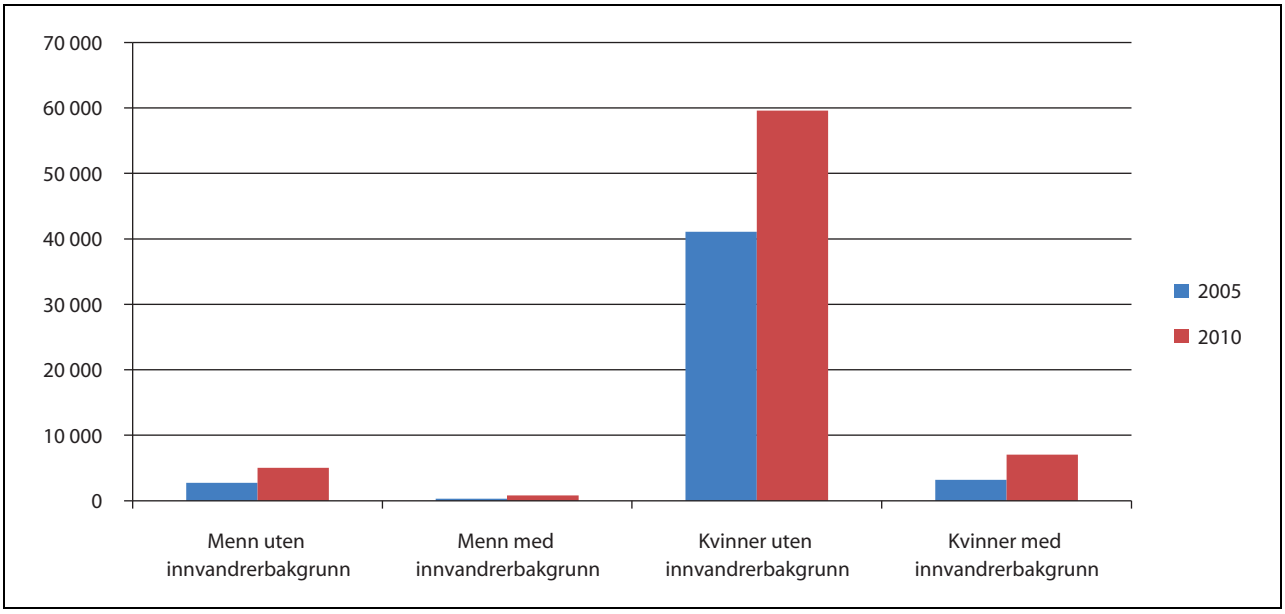
Likestillingslovens § 3a åpner for særbehandling av det ene kjønn, og har en egen forskrift om menn til utdanning og yrker med omsorg for barn. Dette betyr at mannlige søkere kan foretrekkes fremfor kvinnelige søkere, gitt tilnærmet like kvalifikasjoner, i stillingskategorier hvor menn er underrepresentert (se nærmere beskrivelse i kapittel 8, boks 8.3).

Kjønnsbalanse blant de ansatte blir ansett som viktig for likestilling. Argumentene er at representasjon av begge kjønn er viktig for arbeidsmiljøet, men også at jevn kjønnsbalanse blant ansatte kan ha betydning for hvordan det jobbes praktisk med likestilling i barnehagens og skolens hverdag, for eksempel at det kan bidra til å redusere stereotypier.

Fraværet av menn i barnehage- og skole er sentralt i offentlig likestillingsdebatt. Politisk er saken løftet gjennom flere handlingsplaner om likestilling de senere årene, og det er et mål at menn skal utgjøre 20 prosent av ansatte i barnehagen (se kapittel 7.2.4).

7.2.3.1 Mangfold blant ansatte i barnehagen

Til tross for politisk satsing på å øke andel menn ansatt i barnehagen, har andel menn vært stabilt på mellom 8 og 9 prosent fra 2005 til 2010. Ser man på *antall* menn har dette imidlertid nesten doblet seg i samme periode. Selv om det har kommet flere menn inn i barnehagen, utgjør disse likevel ikke en økt andel av alle ansatte siden det totalt sett har blitt flere barnehager og flere ansatte. Det er få menn med innvandrerbakgrunn[4] som jobber i barnehager, men på fem år har antallet nær blitt tredoblet. Fremdeles utgjør likevel menn med inn-



Figur 7.1 Ansatte i barnehager med primæroppgave å passe barn, etter kjønn og innvandrerbakgrunn[1]. Antall. 2005 og 2010

[1] «Med innvandrerbakgrunn» inkluderer både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.
Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

vandrerbakgrunn kun 1 prosent av alle ansatte. Det har også vært en sterk økning i antall kvinner med innvandrerbakgrunn, mer enn en fordobling fra 2005 til 2010. I 2010 utgjorde kvinner med innvandrerbakgrunn 10 prosent av alle ansatte. På fem år har det altså skjedd en del endringer i barnehagesektoren, ved at flere menn og flere personer med innvandrerbakgrunn (både kvinner og menn) jobber i barnehagen. Alt i alt er barnehagesektoren fremdeles sterkt kvinnedominert (figur 7.1). Denne statistikken skiller ikke mellom ulike stillingstyper i barnehage som førskolelærer og ufaglærte assistenter.

Det finnes egne samiske barnehager, hvor de ansatte skal beherske samisk. Per 2010 var det 33 samiske barnehager. Disse har også egen satsing på å få flere menn blant de ansatte. Sametinget har igangsatt nettverksmøter for menn ansatt i samiske barnehager. Likestillingsteamet for barnehagesektoren under fylkesmannen i Finnmark skal fremme likestilling mellom gutter og jenter i barnehagen, samt bidra til å øke andelen menn i barnehagen (Hansen 2012, side 14)

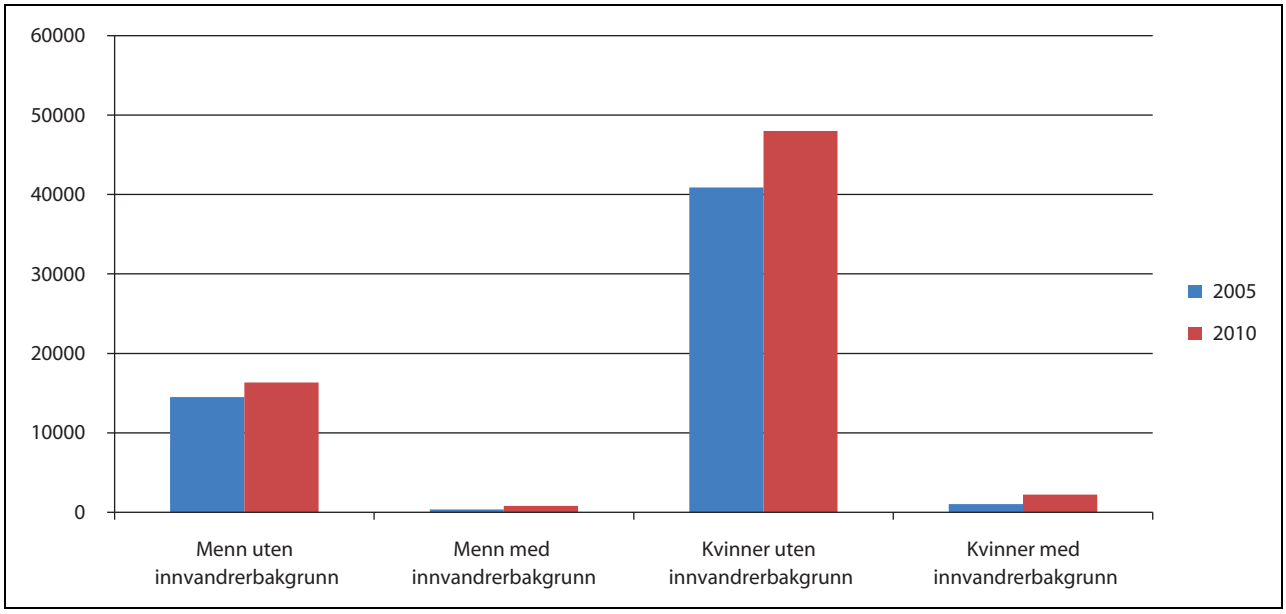
Hvorvidt økt andel menn i seg selv bidrar til å redusere stereotypier, og slik øke likestilling i barnehagene, er altså usikkert. Det kan uansett tenkes flere argumenter for hvorfor menn i barnehagen er positivt sett med likestillingsbriller. Likestillingssenteret finner blant annet at andel menn i barnehagen har sammenheng med styrernes vurdering av likestillingsarbeid i barnehagen (Hoel mfl. 2010, side 46-47). I barnehager med relativt høy andel menn er det oftere at styrere vurderer det dit hen at barnehagens arbeid er påvirket av rammeplanens likestillingsomtale, at likestilling er viktig ved valg av læremidler, at ansatte har deltatt på kurs/seminar om likestilling, at barnehagen har iverksatt tiltak for å rekruttere menn og at det jobbes systematisk med likestilling.

I kvalitative intervjuer kommer det frem at styrere og pedagogisk ledere mener menn i barnehagen er positivt av hovedsakelig to grunner. For det første er menn gode rollemodeller for barna. Det legges mest vekt på at de er rollemodeller for guttene. For det andre bidrar menn i barnehagen til et positivt arbeidsmiljø, ved å bryte med en sterk kvinnekultur. Rapporten tolker dette som en indirekte kritikk av arbeidsmiljøet i barnehagen, og at dette i seg selv er en god grunn til å ansette menn (Hoel mfl. 2010, side 72).

7.2.3.2 Mangfold blant ansatte i skolen

I grunnskolen er tre av fire lærere kvinner, og dette har vært relativt stabilt i perioden 2005 til 2010. Det er særlig på barnetrinnet at kvinner utgjør et stort flertall av lærerstaben. På barnetrinnet er 80 prosent av lærerne kvinner, 72 prosent på skoler med både barne- og ungdomstrinn. I ungdomstrinnet er

[4] Personer med innvandrerbakgrunn refererer til både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

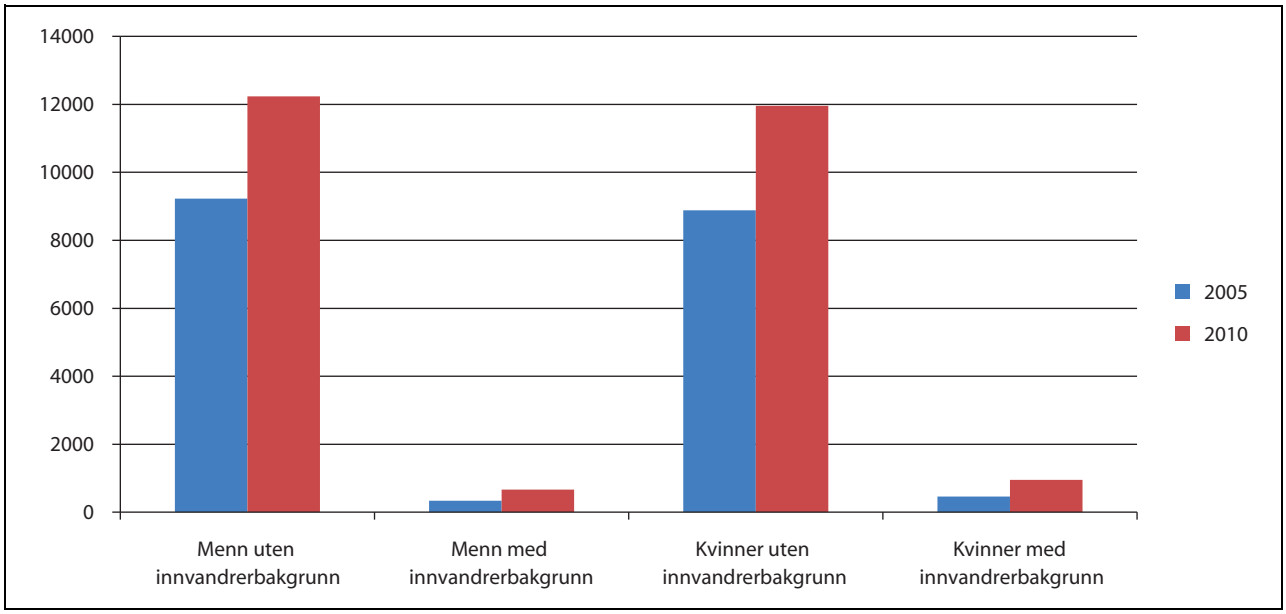


Figur 7.2 Lærere i grunnskolen, etter kjønn og innvandrerbakgrunn[1]. Antall. 2005 og 2010

[1] «Med innvandrerbakgrunn» inkluderer både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.
Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

kjønnsbalansen blant lærerne jevnere med 62 prosent kvinner (Støren mfl. 2010, side 54). Menn med innvandrerbakgrunn er svært sjeldent lærere i grunnskolen, og utgjorde kun 1 prosent av de ansatte. Kvinner med innvandrerbakgrunn utgjorde 3 prosent (figur 7.2)

På videregående skole er det en jevn fordeling av kvinner og menn blant lærerne. Det er noe vanligere at ansatte har innvandrerbakgrunn sammenlignet med ansatte i grunnskolen. Menn med innvandrerbakgrunn utgjorde 3 prosent av alle lærere i videregående opplæring i 2010, mens kvinner med innvandrerbakgrunn utgjorde 4 prosent. I antall er det imidlertid mer enn en fordobling på fem år, så relativt sett har det vært en sterk økning i antall lærere med innvandrerbakgrunn – både kvinner og menn – i videregående opplæring (figur 7.3).



Figur 7.3 Lærere i videregående opplæring, etter kjønn og innvandrerbakgrunn[1]. Antall. 2005 og 2010

[1] «Med innvandrerbakgrunn» inkluderer både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.
Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

I den offentlige debatten har det ofte kommet frem påstander om at skolen er feminisert og at dette kan være en ulempe for gutter, underforstått at gutter har mindre læringsutbytte av å bli undervist av en kvinnelig lærer (Bakken mfl. 2008, side 58).

Flere internasjonale studier har undersøkt om lærerens kjønn har betydning for hvorvidt gutter får mer oppmerksomhet enn jenter. De fleste studiene finner ingen klar sammenheng mellom lærerens kjønn og forskjell i oppmerksomhet mot jenter og gutter. En skandinavisk studie (Einarsson 2003) antyder likevel at lærer – elev kontakten i klasserommet endrer seg over grunnskoleløpet. På ungdomstrinnet hadde kvinnelige lærere mest kontakt med guttene, mens mannlige lærere hadde mer likt fordelt kontakt med både gutter og jenter. Derimot hadde mannlige lærere mest kontakt med gutter i småskoletrinnet (Bakken mfl. 2008, side 61).

Drugli (2011) undersøker kvaliteten i lærer-elev-relasjonen, og i hvilken grad lærerens kjønn har betydning for dette. Når kvaliteten på relasjonen mellom lærer og elev er god, påvirker dette blant annet elevenes faglige nivå (Drugli 2011, side 26). Her er kvaliteten på relasjonen målt etter en rekke spørsmål utviklet etter en metode kalt *The student Teacher Relationship Scale,* tilpasset norske forhold (Drugli 2011, side 27, 28). Generelt er det slik at elever på barneskolen har en god relasjon til lærerne. Men dette varierer blant annet etter elevens kjønn og alder, og etter lærerens kjønn. Drugli finner at jenter har bedre relasjoner til læreren enn gutter, og at kvinnelige lærere har bedre relasjoner til elevene enn mannlige lærere.

Siden kvaliteten på relasjonen til læreren endrer seg når barna blir eldre, og utviklingen er ulik for gutter og jenter, konkluderer Drugli med at det er viktig med både mannlige og kvinnelige lærere i skolen, og særlig blant elevene på mellomtrinnet (4.-7. klasse). Det kan også synes som om det er nødvendig særlig å rette oppmerksomheten mot forholdet mellom lærere og guttene (Drugli 2011, side 32).

7.2.4 Handlingsplaner for barnehage og skole

Fra politisk hold har det siden slutten av 1990-tallet vært rettet oppmerksomhet mot kvinnedominansen i barnehagene, og handlingsplanen fra 2001-2003 lanserte et langsiktig mål om 20 prosent menn i barnehagen. Dette målet har blitt videreført i de to siste handlingsplanene for likestilling i barnehagene: *Den gode barnehage er en likestilt barnehage* (2004-2007) og *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010.* Målet om 20 prosent menn er fremdeles ikke nådd, fortsatt er under 10 prosent av ansatte menn. Den siste handlingsplanen har også et mål om økt kjønnsbalanse blant ansatte i grunnskolen.

Handlingsplanene omtaler ikke mål om mangfold basert på ansattes etniske bakgrunn. Mål om høyere andel minoritetsspråklige ansatte i barnehagen og skolen er imidlertid omtalt i strategiplanen fra Kunnskapsdepartementet *Likeverdig opplæring i praksis!* (revidert utgave 2007) og i *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012.* Det er blant annet satt i gang tiltak for å øke andelen førskolelærere og lærere med minoritetsbakgrunn[5]. Strategiplanen viser til flere tiltak, blant annet stipendordninger til minoritetsspråklige lærere som arbeider i skolen uten formalkompetanse (tiltak 15), to-språklig bachelorutdanning for undervisning i skolen (tiltak 22), samt en tilsvarende fleksibel førskolelærerutdanning for at flere med innvandrerbakgrunn kan bli styrere og pedagogisk ledere i barnehagen (tiltak 23).

I *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010* understrekes det at barn og unge trenger både mannlige og kvinnelige rollemodeller. Bedre kjønnsbalanse i valg av utdanning og blant ansatte er to av de viktigste utfordringene handlingsplanen peker på. Handlingsplanen peker også på kjønnsforskjeller i karakterer, dannelse av kjønnsidentitet i grunnopplæringen, kjønnsforskjeller i frafall i videregående skole og kjønnsrelatert mobbing og seksuell trakassering.

I handlingsplanen er det flere tiltak som berører barnehagesektoren spesielt. Et av tiltakene var å utarbeide informasjonsmateriell og veiledninger med gode eksempler på hvordan barnehager og grunnopplæringen kan arbeide med likestilling på alle fagområder. Et annet tiltak fra handlingsplanen innebar at fylkesmennene tildeles midler øremerket til lokalt arbeid med likestilling i barnehagen. Dette er særlig rettet mot informasjons- og erfaringsformidling knyttet til rekruttering av menn til arbeid i barnehage samt støtte til lokalt utviklingsarbeid rettet mot praksis.

Hovedvekten av tiltakene fra *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010* knytter seg til rekruttering av menn i barne-

[5] *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012* bruker begrepet «personer med minoritetsbakgrunn» som en samlebetegnelse på innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre, samer og nasjonale minoriteter.

hagesektoren. I handlingsplanen er et tiltak at barnehager og skoler skal oppfordres til å bruke forskrift til likestillingsloven *Om særbehandling av menn i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn* (Q-07/98) ved ansettelser på alle nivåer der andelen ansatte menn er lav. Et annet tiltak i handlingsplanen fra 2008-2010 er rekrutteringsteam for menn i barnehage i alle fylker. Allerede i handlingsplanen for likestilling i barnehage 2004-2007 ble det utarbeidet såkalte MIB (Menn i barnehagen)-nettverk i alle fylker. I forbindelse med MIB-nettverkene ble det også opprettet en nettside: www.mennibarnehage.no.

Handlingsplanen for likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014* følger i stor grad opp flere av tiltakene i den tidligere handlingsplanen for barnehage og grunnskole. *Likestilling 2014* har flere tiltak som blant annet går på kjønnsroller, ulikhet i læringsutbytte for gutter og jenter og bevissthet rundt kjønnsroller. Et av tiltakene går ut på at regjeringen skal utarbeide kortfilmer om likestilling og kjønnsroller til bruk i samfunnsfag i ungdomsskolen. I tillegg skal det vurderes om det skal utarbeides et hefte som støttemateriell til lærerne. Videre satser regjeringen også i handlingsplanen *Likestilling 2014* på å bedre gutters leseferdigheter, ved å satse særskilt på leseopplæring for gutter. Et annet tiltak i den nyeste handlingsplanen er å følge opp evalueringer som er gjort på kjønn- og likestilling i førskolelærerutdanningens fagplan. En av disse rapportene er utarbeidet gjennom prosjektet Gender Loops[6] (se boks 7.3).

Mannsrollemeldingen, (St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*) viste til flere kampanjer og tiltak rettet mot å få flere menn i undervisnings- og omsorgsyrker, som «Menn i barnehagen», og «Menn i skolen». Meldingen konkluderte likevel at kampanjene må sies å ha hatt begrenset effekt (St.meld. nr. 8 (2008-2009), side 47). Meldingen fremhever samtidig at det generelt sett er begrenset dokumentasjon og gjennomgang av hvilke tiltak som virker og hvilke som ikke virker for å få flere menn til å søke seg til kvinnedominerte utdanninger og yrkesområder (St.meld. nr. 8 (2008-2009), side 47).

GNIST-samarbeidet om lærerutdanningen er et femårig samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Nasjonalt råd for lærerutdanning og profesjonsorganisasjonene.[7] Kampanjen ble satt i gang våren 2009. Målet er å øke rekrutteringen til lærerutdanningene og yrket, samtidig som status og omdømme skal styrkes. Det er satt krav om at kampanjen særlig skal bidra til at flere menn søker lærerutdanning og bidra til at flere menn ønsker seg et yrke som lærer.

I handlingsplanen for likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014*, vises det også til et initiativ i regi av Kunnskapsdepartementet, der likestillingsteam i fylkene skal arbeide spesielt for å rekruttere og beholde menn i barnehagene. Dette er spesifisert i embedsoppdraget til fylkesmennene, og det følger øremerkede midler med. Det er Utdanningsdirektoratet som skal følge opp tiltakene på barnehageområdet i handlingsplanen for likestilling. Likestillingsteamene skal også samarbeide med Likestillingssenteret på Hamar for å øke kompetansen om praktisk likestillingsarbeid i barnehagene.

Boks 7.3 Om kjønn og likestilling i førskoleutdanningens læreplaner

Det EU-finansierte prosjektet *Gender Loops* er et toåring prosjekt om likestilling i barnehager og førskolelærerutdanninger. Prosjektet ble gjennomført i 2007 og 2008 med partnere fra organisasjoner i Spania, Tyskland, Litauen og Norge. Reform – ressurssenter for menn var den norske partneren i prosjektet. I Gender Loops-rapporten *Om intergrering av perspektiver på kjønn og likestilling i førskoleutdanningens læreplaner* undersøkes hva norske førskolelærerstudenter lærer om kjønn og likestilling. Rapporten slår fast at det er behov for utviklingsarbeid både for utdanningsmyndighetene og for lokale høyskoler som tilbyr førskolelærerutdanning knyttet til konkretisering av læringsmål om perspektiver på kjønn og likestilling både i de enkelte fagene og blant lærere på tvers av fagene (Nordfjell og Askland 2007).

7.2.5 Oppsummering og vurdering

Den norske barnehage- og skolehverdagen er rammet inn av tydelige målformuleringer om likestilling. Det pedagogiske arbeidet skal aktivt forsøke å motvirke kjønnsstereotypier, og gi alternativer til kjønnstradisjonell lek og læring. Likestillingsloven fastslår at læremidler i skolen skal bygge på likestilling mellom kjønnene; andre mål-

6 Gender Loops har norske nettsider: http://www.genderloops.eu/no/

7 Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene, Norsk studentunion, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Norsk skolelederforbund.

settinger om likeverdig utdanning understreker at lærebøker og læreveiledninger må evne å gjenspeile mangfoldet i befolkningen. I rammeplanen for barnehagens innhold og i læreplanene i skolen er det også bestemmelser om likestilling. Barnehage og grunnskole er samfunnsmessige fellesarenaer der likestillingsverdier har fått et sterkt politisk gjennomslag. Forvaltningsområdet utdanning har også en sterk tradisjon for likestillingsarbeid sammenlignet med mange andre forvaltningsområder utvalget har utredet. I praksis kan det likevel være tungt å prioritere det aktive likestillingsarbeidet i den daglige virksomheten, noe flere større evalueringer innenfor barnehage- og skolesektoren tydelig viser. I skolesektoren som sådan er likestilling i realiteten den lavest prioriterte målsettingen av de som skolens planverk formulerer. Undervisning om likestilling krever faglig kompetanse, men det er opp til hver enkelt institusjon å utvikle det faglige innholdet om likestilling når det utdannes nye lærere og førskolelærere.

Utvalget er inneforstått med at det er krevende å drive likestillingsarbeid som praktisk pedagogikk: slikt arbeid må utvikles og læres og vedlikeholdes og gjentas, dag inn og dag ut – i konkrete klasserom og i praktiske undervisningssituasjoner. Aktivt likestillingsarbeid i barnehage og skole kan ikke bare vedtas – det må drives og iverksettes lokalt. Noen lokale myndigheter har satset ekstra ressurser på å drive frem praktisk likestillingsarbeid i barnehage- og skolesektoren. Blant annet har Trondheim kommune flere prosjekter rettet mot barnehage og skole; den 10-årige *Frittvalg*-satsningen i Agder strekker seg fra barnehage, gjennom grunn- og videregående skole og inn i lærerutdanningen. Etter utvalgets vurdering er slike satsninger ikke noe som bør forbeholdes barn på Agder eller i Trøndelag. De kan heller være eksempler til etterfølgelse på landsbasis, da med aktiv støtte fra nasjonale myndigheter.

7.3 Videregående og høyere utdanning – frafall og kjønnstypiske valg

I denne delen legges det vekt på to hovedtyper av problemstillinger: frafall i videregående opplæring og kjønnstypiske valg på videregående og høyere utdanning. Den offentlige debatten betegner ofte frafall som et særskilt gutteproblem. Problemstillingen er likevel mer sammensatt.

De aller fleste begynner på videregående utdanning etter ungdomsskolen, men langt fra alle gjennomfører. Flere gutter enn jenter slutter på skolen før fullført utdanning, og frafallsprosenten er langt høyere på yrkesfag enn på studiespesialisering (tidligere allmennfag). Det å ikke fullføre videregående opplæring kan få store konsekvenser for dem det gjelder, blant annet ved at det blir vanskelig å etablere seg på arbeidsmarkedet. Slike konsekvenser kan være like alvorlige for både gutter og jenter. Samtidig ser det ut til at de guttene som ikke fullfører videregående likevel oftere kommer seg i arbeid sammenlignet med jenter som ikke har fullført.

Kjønnstypiske valg er en annen likestillingspolitisk problemstilling. Blant de som velger yrkesfag er tendensen klar på at mange fag har en svært skjev kjønnsfordeling. På de store yrkesfagene som helse og sosial er ni av ti elever jenter, mens ni av ti elever på teknikk og industriell produksjon er gutter. Blant de som velger studiespesialisering er det en jevnere kjønnsbalanse, og mange av disse går videre til utdanning på høyskole eller universitet. Også her er det mange fag som har svært skjev kjønnsbalanse. Likevel er kjønnssegregeringen sterkere på yrkesfag enn i høyere utdanning.

7.3.1 Hvem fullfører videregående opplæring?

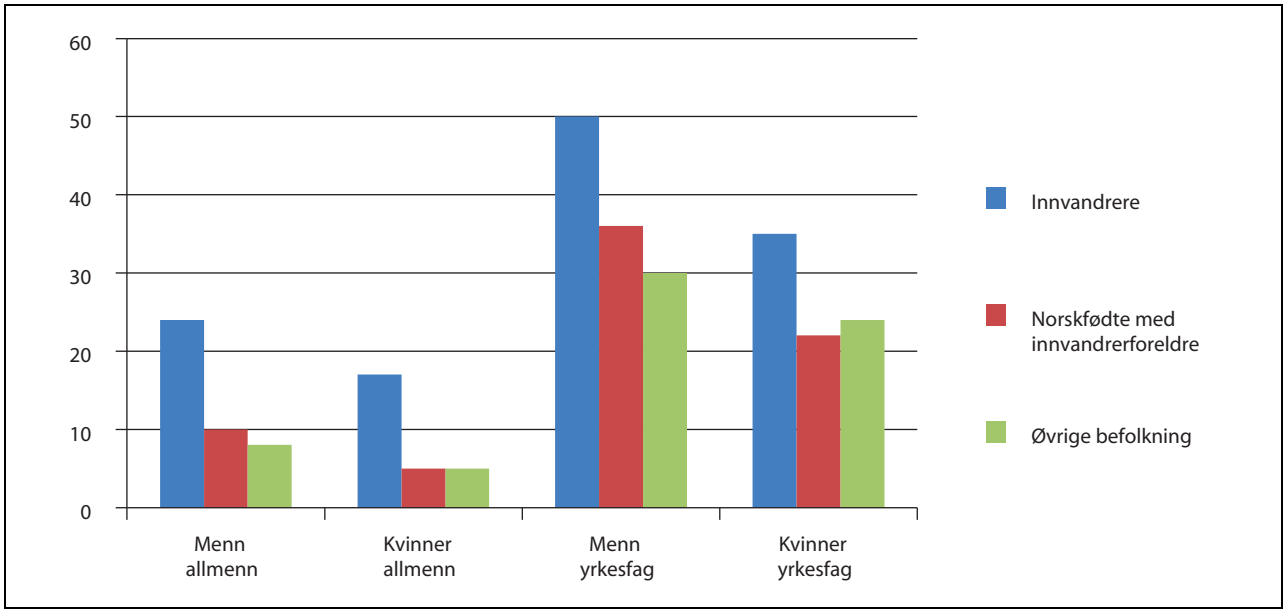
Av de som startet på videregående opplæring i 2005, var det 30 prosent som ikke hadde fullført i løpet av fem år, og flertallet av disse er gutter. De fleste av dem som ikke har gjennomført videregående har sluttet underveis. Noen har fullført uten å bestå, mens en del fremdeles er under videregående opplæring etter fem år.

Blant de som startet på videregående utdanning i 2005 hadde 70 prosent fullført innen fem år. 18 prosent hadde sluttet underveis, 7 prosent hadde fullført uten å bestå, mens 5 prosent fremdeles var under opplæring.[8] Det er store variasjoner i fullføringsgraden mellom utdanningsprogram, men jenter fullfører i større grad enn gutter på alle utdanningsprogram.[9]

Vi skal her se nærmere på hvem det er som slutter underveis, altså frafallsprosenten, og hvor-

[8] Utdanningsstatistikk, gjennomstrømming i videregående opplæring, 2010. Statistisk sentralbyrå, frigitt 1. juni 2011.

[9] Statistikken over gjennomstrømning i videregående opplæring tar for seg et årskull av elever og registrer status fem år senere. Det skilles mellom følgende fem statuser: Fullført på normert tid, fullført på mer enn normert tid (men i løpet av en femårsperiode), fremdeles under utdanning, fullført men ikke bestått, sluttet underveis. I beskrivelsen av frafall er det kategorien «sluttet underveis» vi ser på. Når frafall er på 32 prosent blant gutter på yrkesfag, vil det altså ikke si at resten har fullført.



Figur 7.4 Elever som startet i grunnkurs videregående opplæring høsten 2005 og som sluttet underveis (i løpet av en femårsperiode), fordelt etter kjønn, studieretning og innvandrerkategori

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

dan dette varierer mellom utdanningsprogram og ulike deler av befolkningen.

Det er vanligere å slutte på yrkesfag enn allmennfag. På yrkesfaglige program sluttet 32 prosent av guttene underveis, mot 25 prosent blant jenter. Dette skiller seg tydelig fra allmennfag der det er både mindre forskjell mellom jenter og gutter og frafallsprosenten er betydelig lavere; 6 prosent av jentene og 9 prosent av guttene sluttet i løpet av en femårsperiode.[10]

Blant begge kjønn og på alle program er det videre en klart høyere frafallsprosent blant innvandrere sammenlignet både med norskfødte med innvandrerforeldre og elever fra den øvrige befolkningen. Blant innvandrede gutter som startet på yrkesfag hadde halvparten sluttet i løpet av en femårsperiode (figur 7.4).

Blant elever som er bosatt i områder for Sametingets tilskuddsordning til næringsutvikling (STN-området)[11] er det en høyere andel som slutter underveis enn for den øvrige befolkningen. Blant de som startet på yrkesfag i 2005 sluttet 44 prosent av guttene og 39 prosent av jentene i løpet av en femårsperiode. Frafallsprosenten blant samiske jenter på yrkesfag er særlig høy sammenlignet med andre jenter, også høyere enn blant innvandrede jenter på yrkesfag (figur 7.4). På allmennfag sluttet 15 prosent av de samiske guttene og 6 prosent av de samiske jentene i løpet av en femårsperiode (Hansen 2012). Frafallsprosenten blant samiske gutter på allmennfag må betegnes som høy sammenlignet med gutter ellers.

En årsak til kjønnsforskjellene i frafallsprosenten henger sammen med at gutter generelt har dårligere karakterer fra grunnskolen. Dersom man sammenligner elever med samme karakternivå fra 10. klasse er det ikke forskjell på jenter og gutter.[12] Hvor mye man har lært fra ungdomsskolen har altså stor betydning for hvor sannsynlig det er å gjennomføre videregående.

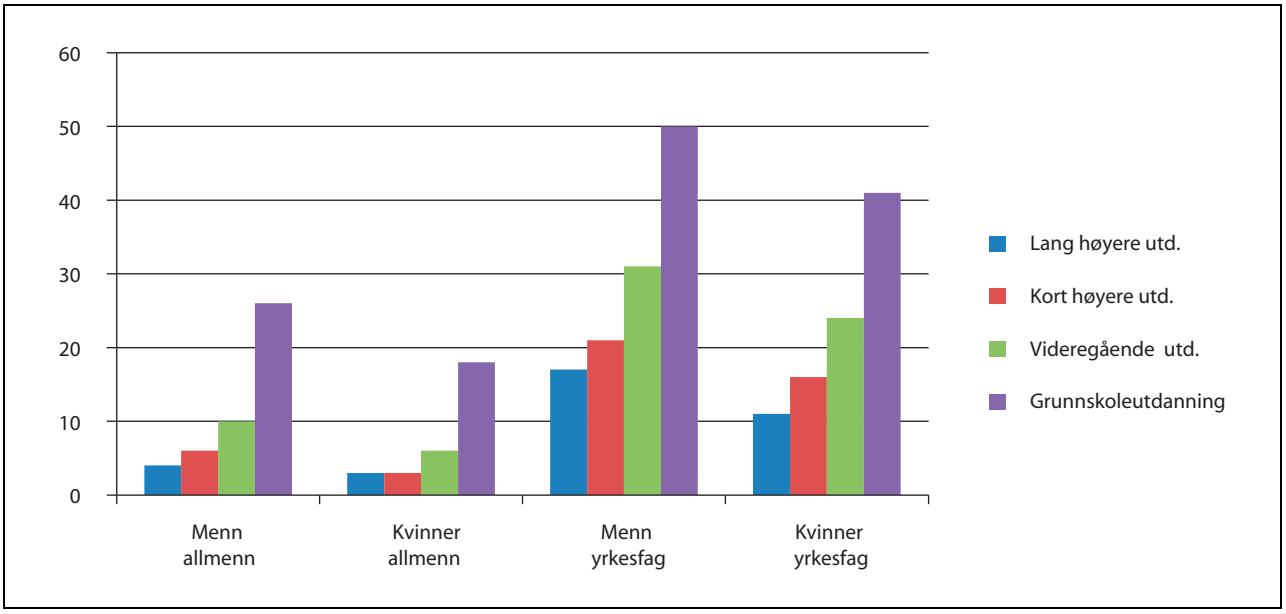
En analyse av frafall gjennomført av Senter for økonomisk forskning (Byrhagen mfl. 2006) viser også at karakterer fra grunnskolen har stor betydning for sannsynligheten for frafall.

Sammenligner man en gutt og ei jente med samme gjennomsnittlige grunnskolekarakter, sosioøkonomiske karakteristika, fylke og studieretning, er sannsynligheten for frafall noe *lavere*

[10] Strykprosenten på allmennfag er omtrent på samme nivå som yrkesfag. Det er altså en betydelig større andel som gjennomfører studieløpet på allmennfag enn yrkesfag.

[11] Det foreligger ikke registerbasert statistikk for samer. Samisk statistikk tar utgangspunkt i det såkalte STN-området, som har sin forløper i Utviklingsfondet for de sentrale samiske bosettingene. Per 2011 omfatter dette 16 hele kommuner og 10 kommune delområder. 13 av disse kommunene ligger i Finnmark, ni i Troms og fire i den nordlige delen av Nordland. Samisk statistikk sier altså noe om alle personer som bor i disse områdene. Mange samer bor utenfor STN-område og faller dermed utenfor denne statistikken.

[12] Utdanningsstatistikk. Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2010, Statistisk sentralbyrå. Frigitt 1. juni 2011.



Figur 7.5 Elever som startet i grunnkurs videregående opplæring høsten 2005 og som sluttet underveis (i løpet av en femårsperiode), fordelt etter kjønn, studieretning og foreldres utdanningsnivå

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

for gutten enn for jenta. Analysen viser at det er karakternivået som har betydning; problemene med høyt frafall for guttene skyldes i stor grad at guttene har svake kvalifikasjoner fra grunnskolen i form av lavt karakternivå (Byrhagen mfl. 2006, side 47, 48). Analysen ser også på sannsynligheten for frafall for ikke-vestlige innvandrere sammenlignet med elever uten innvandrerbakgrunn. Det er ikke innvandrerbakgrunn i seg selv som forklarer forskjellen i frafall, men en kombinasjon av andre faktorer. Det er særlig karakterer fra grunnskole og foreldres utdanningsnivå som har betydning (Byrhagen mfl. 2006, side 49, 50).

Frafall – et klassespørsmål – særlig for gutter

Foreldres utdanningsnivå har betydning for hvorvidt man slutter på videregående utdanning. Dette kan også henge sammen med at karakternivået påvirkes av hvilken utdanning foreldre har. Kun 5 prosent blant de med foreldre med høyere utdanning sluttet på videregående skole, mot 37 prosent blant de med foreldre med kun grunnskoleutdanning. Betydningen av foreldres utdanningsnivå for frafall i videregående skole gjelder både for jenter og gutter og på både studieforberedende – og yrkesfaglige utdanningsprogram, men det er større forskjell blant gutter med ulik sosial bakgrunn enn blant jenter (figur 7.5). Dette er i tråd med andre studier som ser på betydningen av sosial bakgrunn (foreldres utdanningsnivå), innvandrerbakgrunn og kjønn og sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring (Brekke og Reisel 2012). Dette kan tyde på at det er vanskeligere for gutter enn for jenter å trosse sin sosiale bakgrunn, ved å gjennomføre videregående og eventuelt ta høyere utdanning, selv om egne foreldre har lav utdanning.

Norskfødte jenter med innvandrerforeldre gjør det i gjennomsnitt særlig bra i utdanningsløpet, og er de som i minst grad slutter på videregående skole. Norskfødte gutter med innvandrerforeldre har en frafallsprosent omtrent på nivå som gutter ellers, men på yrkesfag har de noe høyere frafallsprosent enn gutter i den øvrige befolkningen. Elever som selv er innvandrere har høyere frafallsprosent enn andre, og denne forskjellen er særlig stor blant gutter (figur 7.4).

Elever som selv har innvandret har gjennomgående lavere karakterer fra ungdomsskolen, og har ofte foreldre med lavere utdanningsnivå. Dette forklarer mye av den høye frafallsprosenten til disse elevene. Sammenligner man elever med minoritets- og majoritetsbakgrunn[13] med like

[13] Studien det henvises til (Grindland 2009) skiller mellom norskfødte barn av ikke-vestlige (Afrika, Asia inkludert Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika samt Øst-Europa) innvandrere, barn som kom til Norge i alderen 0-7 år født av ikke-vestlige innvandrere samt majoritetsbefolkningen. Innvandrere som kom til Norge fra med åtteårsalderen er utelatt. De fleste med minoritetsbakgrunn har foreldre fra Pakistan, Vietnam og Iran (Grindland 2009, side 65-66).

grunnskolekarakterer og sosial bakgrunn har elever med minoritetsbakgrunn noe større grad sannsynlighet for å gjennomføre videregående enn elever med majoritetsbakgrunn (Grindland 2009, side 68, 70). Dette illustrerer viktigheten av å se både kjønn, sosial og etnisk bakgrunn i relasjon til hverandre for å forstå skillelinjer som oppstår i utdanningsløpet. Det kan synes som om jenter, og kanskje særlig jenter født i Norge av innvandrerforeldre, bryter med sin sosiale bakgrunn[14] ved å gjennomføre videregående, og etter hvert høyere utdanning.

For å hindre frafall er det viktig å sette inn ressurser allerede i ungdomsskolen, for å hjelpe svake elever (Grindland 2009, side 71, 72). Flere studier viser til at elever (både norskfødte og innvandrere) med foreldre med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har en særlig høy skolemotivasjon. Gitt like karakterer fra det første året på videregående, har denne gruppen av elever lavest frafall og høyest andel som fullfører. Når elever med ikke-vestlig bakgrunn slutter i større grad sett under ett, skyldes dette altså svakere prestasjoner på et tidligere trinn (Lauglo 2010, side 16).

I stortingsmeldingen om ungdomsskolen Meld. St. 22 (2010-2011*) Motivasjon – Mestring – Muligheter* påpekes det at overgangen fra grunnskole til videregående opplæring kan være en særskilt utfordring for samiske elever. Selv om flere videregående skoler har tilbud om opplæring i samisk språk, er det krevende for de samiske elevene å finne relevante opplæringstilbud innenfor og utenfor samiske områder. Dette innebærer at de ofte må ta videregående opplæring langt fra hjemstedet og må bo der skolen ligger, noe som kan ha betydning for frafall siden borteboende elever slutter oftere enn andre uten å fullføre opplæringen. Videre kan det også være en utfordring at rådgivere ikke har tilstrekkelig kompetanse på samiske opplærings- og yrkesmuligheter, og muligheter generelt i samiske samfunn (Meld. St. 22 (2010-2011), side 82).

En annen faktor som kan ha betydning for frafall er det å velge et utradisjonelt utdanningsprogram. Jenter som går på et utdanningsprogram dominert av gutter, for eksempel byggfag, har høyere sannsynlighet for frafall enn gutter på samme utdanningsprogram. Omvendt har gutter på helse og sosial høyere sannsynlighet for frafall enn jenter på helse og sosial. En forklaring kan være at det er vanskeligere å gjennomføre et utdanningsløp i en gruppe hvor man representerer en kjønnsmessig minoritet. En annen mulighet er at de gutter (jenter) som velger andre studieretninger enn majoriteten av gutter (jenter) har andre karakteristika som i seg selv gir høyere sannsynlighet for frafall (Byrhagen mfl. 2006, side 52, 53). Vi vil gå nærmere inn på beskrivelsen av kjønnstypiske valg i de neste avsnittene i kapittelet.

7.3.2 Kjønnstypiske valg i videregående skole

Videregående opplæring tilbyr elevene to hovedretninger for utdanningsløpet. Man kan enten velge en retning som senere gir rett til å fortsette utdanning på høyskole og universitet, såkalt studieforberedende utdanningsprogram, eller man kan velge et yrkesfaglig utdanningsprogram. Blant de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan man enten velge å bli fagutdannet, med et løp der man går to år på skole og to år i lære, eller man kan oppnå studiespesialisering med påbygning. I 2011 var til sammen 195 000 elever ved videregående opplæring, og en majoritet av disse gikk på studieforberedende utdanningsprogram (58 prosent).

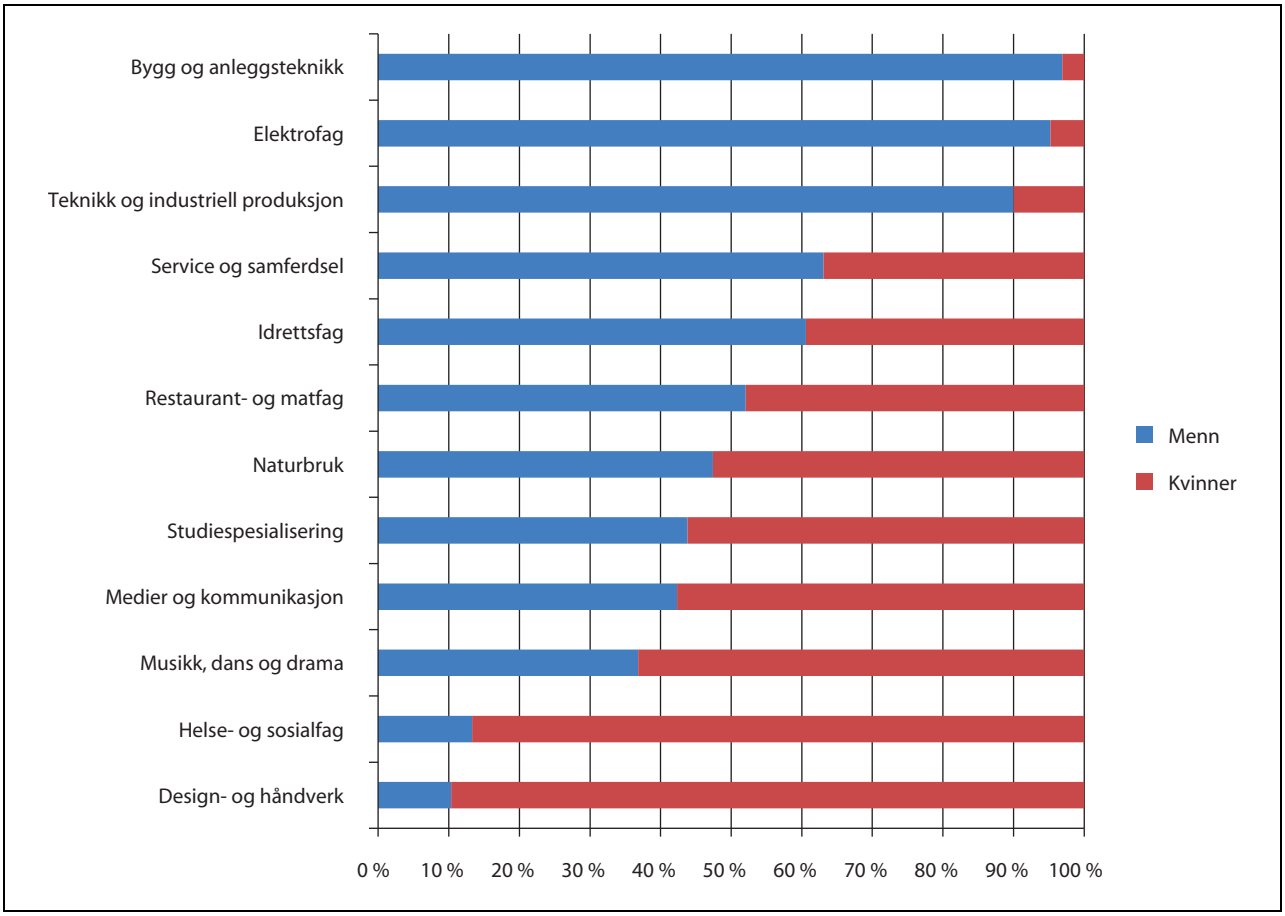
Studieforberedende utdanningsprogram består av programmene studiespesialisering, idrettsfag og musikk, dans og drama. Disse har en relativt balansert kjønnsfordeling, til sammen er 55 prosent av elevene ved studieforberedende utdanningsprogram jenter (henholdsvis 56, 39 og 63 prosent jenter i 2011). De aller fleste elevene går altså på et utdanningsprogram hvor det er en jevn fordeling av gutter og jenter. På de fleste yrkesfag er kjønnsfordelingen imidlertid skjevere. Gutter og jenter på yrkesfag velger stort sett forskjellige utdanningsretninger, og i enkelte fag er nærmest alle elevene av samme kjønn. I slike tilfeller kan det være grunn til å spørre om alle utdanningsretninger reelt sett er åpne for begge kjønn. Ungdoms utdanningspreferanser på videregående nivå har vært svært kjønnsdelt i flere tiår, og dette har ikke blitt endret verken etter Reform 94 eller Kunnskapsløftet (Vibe mfl. 2011, side 48).

7.3.2.1 Yrkesfag

Den sterkeste kjønnssegregeringen på videregående nivå finner vi i noen av yrkesfagene. Sett under ett er det flere gutter enn jenter på yrkesfag. Over tid har søkningen til rene yrkesfag gått ned, og det er særlig jentene som har søkt seg til studiespesialisering (Vibe mfl. 2011, side 42).

Helse og sosial er det mest populære faget blant alle yrkesfag, og jenter utgjorde 87 prosent

[14] Gitt at foreldres utdanningsnivå tolkes som sosial bakgrunn



Figur 7.6 Elever og lærlinger i videregående opplæring, etter utvalgte utdanningsprogram og kjønn. Andel kvinner og menn. 1. oktober 2011

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

av elever og lærlinger på dette faget i 2011. Det har de siste ti årene vært en svak økning i andel gutter som går på helse og sosial (fra 8 til 13 prosent), men faget er fremdeles sterkt dominert av jenter. Design og håndverk er faget med størst overvekt av jenter. De mest kjønnsdelte fagene er likevel bygg og anlegg, og elektrofag, med en jenteandel på henholdsvis 3 og 5 prosent. Teknikk og industriell produksjon er et annet populært fag, men hovedsakelig for gutter, kun 10 prosent av elevene er jenter (figur 7.6). Når et kjønn nærmest er fraværende på enkelte fagretninger er det grunn til å anta at det ikke er reell valgfrihet når ungdom står overfor valg av yrkesfag.

En studie av gutter som har valgt mannsdominerte yrkesfag (Vogt 2007) viser at dette har vært et aktivt og ønsket valg fra guttenes side. De er opptatt av å lære noe som ikke alle andre kan, å bli noe, og å oppnå økonomisk selvstendighet, slik at de kan flytte hjemmefra og kjøpe hus og bil. De fleste hadde mannlige rollemodeller, fedre og onkler, som var håndtverkere. Å velge høyere utdanning lå utenfor disse guttenes mulighetshorisont, slik de selv vurderte det. Yrkeskompetanse var det de ønsket.

I tillegg til kjønn, har både sosial bakgrunn og etnisk minoritetsbakgrunn betydning for hvilke fagvalg og retninger man søker seg til i videregående opplæring.

Sosial bakgrunn

Sosial bakgrunn påvirker hvilke valg man tar fra grunnskolen til videregående skole. Gitt like karakterer fra grunnskolen har elever med lavt utdannede foreldre og elever fra lavinntektsfamilier en tendens til å velge yrkesfag (Hansen 2005). Blant ungdom med bakgrunn fra høyere sosiale lag, og med gjennomsnittlig karakternivå, velger 75 prosent allmennfaglig utdanning på videregående (tilsvarende utdanningsprogrammet studiespesialisering etter Kunnskapsløftet 2007), mens tilsvarende gjelder for kun 25 prosent av dem med bakgrunn fra arbeiderklassen, med samme karakternivå. Her er klasse definert etter både foreldre og besteforeldres yrke (Hansen 2011).

Etnisk minoritetsbakgrunn

Ungdom med innvandrerbakgrunn er generelt overrepresentert på studiespesialisering, helse- og sosial (dette gjelder kun innvandrere, ikke norskfødte med innvandrerforeldre) og service og samferdsel (NOU 2010: 7, *Mangfold og mestring*, side 190).

En studie av Helland og Støren (2011) om sosial reproduksjon i yrkesfagene har sett på betydningen av synlige markører for etnisk minoritetsbakgrunn[15]. Gutter som har synlig minoritetsbakgrunn (bakgrunn fra Asia og Afrika) oppnår sjeldnere yrkeskompetanse i lærefag enn majoritetsgutter og gutter med østeuropeisk bakgrunn (ikke-synlig minoritet). En forklaring forskerne antar er at rådgivere og læreres forventninger til elevenes potensiale kan påvirke resultatet. En annen forklaring kan være mangel på læreplasser, og at gutter med synlig minoritetsbakgrunn i mindre grad får læreplass. Det kan også hende at selve forventningen om at det er vanskelig å få lærlingplass gjør at minoritetsgutter i mindre grad velger fag der lære i bedrift er en del av utdanningen (Helland og Støren 2011, side 175). Enkelte jenter med minoritetsbakgrunn velger enda mer kjønnstradisjonelt enn majoritetsjenter (Helland og Støren 2011, side 174).

7.3.2.2 Studieforberedende fag

Innenfor studieforberedende fag er kjønnsbalansen jevnere enn på yrkesfag. Men også blant disse ser man at jenter og gutter velger ulike fag. Jenter er blant annet underrepresentert på flere realfag. Fram til 2007 økte gradvis rekrutteringen til de største realfagene, mens det har vært en svak nedgang de siste årene. Kjønnssammensetningen varierer mellom ulike realfag. Jenter er i flertall på biologi og geofag, mens det er et klart flertall av gutter på fysikk, IT og teknologi og forskningslære. Matematikk for realfag er det største av realfagene, og her har jenteandelen vært stabil på rundt 40 prosent siden 2005. Selv om det er færre jenter som velger matematikk for realfag, oppnår disse jentene i snitt bedre karakter enn guttene. Dette gjelder også de fleste andre realfagene (Bjørkeng 2011, side 10). Jenter har i lang tid oppnådd bedre resultater i naturfag og matematikk, likevel er det flere gutter enn jenter som velger å gå videre med realfag ved høyskoler og universitet (Brekke og Reisel 2012).

Elever som er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, velger matematikk for realfag i større grad enn andre elever. Det at foreldre har realfagsutdanning på høyere nivå, samt gode resultater fra grunnskolen øker også sannsynligheten for å velge matematikk for realfag (Bjørkeng 2011, side 26).

Når det gjelder studieforberedende utdanning er det altså ikke store forskjeller mellom gutter og jenter. Her ser man imidlertid visse kjønnsforskjeller i hvilke fag elevene velger fordypning i, noe som kan få betydning for fremdeles kjønnstradisjonelle utdanningsvalg på neste nivå, det vil si på høyskole og universitet.

Stereotypier om kjønn blir trukket frem som en av flere forklaringer på hvorfor ungdom velger kjønnstradisjonelt. Støren mfl. (2010) har i kvalitative intervjuer samtaler med elever om bevisste utdanningsvalg. Her kommer det frem at elevene selv vurderer sine egne valg som ikke å være begrenset etter kjønn. De er opptatt av at valgene er tatt på selvstendig grunnlag uavhengig av andre og uten å være påvirket av kjønnsspesifikke forventninger. Likevel mente de at andre antakelig ofte var påvirket av andre, gjerne av foreldre. Videre mente elevene at det kunne være vanskelig å velge uttradisjonelt, for da må man virkelig være interessert, og ha særlig lyst til å bli akkurat det utvalgte (utradisjonelle) yrket. Som en forklaring på at unge foretar tradisjonelle valg, trakk de unge ofte frem interesser eller fysiske forutsetninger, for eksempel at jenter ikke velger tømrer- eller rørleggerutdanning fordi det er fysisk krevende.

Selv om elevene selv mener at de treffer sine valg om videre utdanning på selvstendig og fritt grunnlag, viser det seg at de har liten kunnskap om hva de ulike yrkene faktisk innebærer. Dette handler også om stereotypier – visse yrker blir sett i sammenheng med egenskaper knyttet til et bestemt kjønn. Ungdoms yrkesvalg blir dermed ikke kun et valg av interesser, men også et valg av identitet (Smette og Hegna 2010).

I ungdomstiden utvikles kjønnsidentitet, og stereotypiske forestillinger om ulike yrker kan særlig ha betydning i en slik fase (Støren mfl. 2010, side 103-104). Valgene som tas i ung alder foregår ikke i et vakuum, men henger sammen med holdninger hos foreldre og venner. Det er lav bevissthet om de fremdeles rådende rollemodellene som eksisterer for gutter og jenter (Støren mfl. 2010, side 105). Det er derfor nødvendig å endre stereotype forestillinger om ulike fagretninger, og her kan skolen selv gjøre en viktig innsats.

[15] Forskerne skiller mellom ulike landgrupper, og for noen landgrupper skilles det mellom innvandrere og etterkommere (Helland og Støren 2011).

Boks 7.4 10-årssatsningen for likestilling på Sørlandet: *Fritt valg*

Fritt valg – 10-årssatsingen for likestilling på Sørlandet ble opprettet av Agderrådet i 2008. Bakgrunnen for prosjektet er Agderfylkenes ønske om å endre likestillingssituasjonen når det gjelder likestilling i arbeidslivet. Målgruppen for prosjektet er ungdom i alderen 13-19 år.

Mål:

- God kjønnsbalanse i yrkeslivet på Agder
- Ungdom tar kjønnsuavhengige utdannings- og yrkesvalg ut fra egne talenter, mer enn nedarvede tradisjoner og fordommer

Ansvarlig:

Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner er prosjekteiere. Agderrådet var, frem til Agderrådets nedleggelse i 2011, prosjektets oppdragsgiver.

Om prosjektet:

I dag er det åtte kommuner, fylkeskommuner og universitet som har prosjekter som skal utvikle tiltak og metoder som kan bidra til at unge tar frie og modige valg. Både barnehage, barneskole, ungdomskole, videregående opplæring og universitetet har delprosjekter innen Fritt valg–prosjektet. Tiltakene spenner vidt:

- Presentasjon av rollemodeller og informasjon om utradisjonelle utdanningsvalg
- Praksis i utradisjonelle yrker
- Kompetanseheving og bevisstgjøring om likestillingstematikk blant ansatte som jobber med barn og ungdom (ansatte i barnehage, lærere, rådgivere), som i fremtiden skal jobbe med barn og unge (lærer- og førskolestudenter), ungdom (elever) og foreldre
- Likestillingsperspektivet inn i læringsplaner og elevsamtaler
- Utvikling av verktøykasser til bruk i undervisning og lek på skoler (*Mot og selvfølelse*) og barnehager (*Likestillingskofferten*)

Fritt valg har blitt følgeevaluert i perioden 2009-2012 av Østlandsforskning. En av konklusjonene fra sluttrapporten er at organiseringen har betydning for delprosjektenes fremdrift og måloppnåelse. I rapporten heter det at:

> «De delprosjektene som involverer og har forankring i flere enheter og sektorer på flere nivåer, kan vise til positive effekter. I disse delprosjektene har det fremstått som en satsning i kommunene, og ikke som enkeltstående tiltak. Det handler om forankring i ledelsen, det handler om utprøving i praksisfeltet nær de som skal endre holdninger og atferd, og det handler om at det er integrert i overordnede planer og retningslinjer.»

Eide og Lauritzen (2012), side 8

Publikasjoner og mer informasjon om prosjektet finnes på www.frittvalg.no

Skolen tilbyr i dag elevene rådgivning i yrkes- og utdanningsvalg. En undersøkelse gjennomført av Sintef (Mathiesen mfl. 2010) konkluderer imidlertid med at kjønn er lite vektlagt i denne rådgivningen, bortsett fra spredte initiativ fra enkelte ildsjeler på noen skoler. Få rådgivere oppmuntrer elevene til å velge utradisjonelt, kun en tredjedel svarer dette, og bare 14 prosent sider de har satt i gang tiltak for å oppmuntre elever til å velge utradisjonelt.

Mathiesen mfl. (2010) peker på at det kreves mer interesse fra politisk nivå, og en tung, helhetlig satsing fra sentralt hold for at rådgivningen skal få et løft. Utradisjonelle valg er en problemstilling som krever et større perspektiv enn kun rådgivning i skolen. Elevenes egne holdninger er preget av hva som er den vanlige oppfattelsen i samfunnet som sådan. Mange mener selv at vi lever i et likestilt samfunn, og er ikke opptatt av hvordan kjønn virker begrensende på å kunne velge fritt. Flere yrker er kjønnet, i den forstand at man automatisk tenker på en snekker som en mann, og en hjelpepleier som en dame. Dette handler både om elevenes egne forestillinger, men også om rådgivernes og foreldres holdninger. De få som faktisk velger utradisjonelt blir minoriteter i sin egen klasse, og setter seg selv i en utsatt posisjon (Mathiesen mfl. 2010, side 48).

7.3.3 Skolesatsninger

Det er et uttalt mål å redusere frafallet fra videregående skole. I St. meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* heter det at innsatsen mot frafall må starte før elevene er i videregående opplæring. Rådgivning på ungdomsskole og videregående er et tiltak for å forebygge frafall. Oppfølging av elever med lite motivasjon er et annet tiltak. *Ny GIV* er navnet på en nasjonal satsning på gjennomføring av videregående opplæring. Prosjektet startet i 2010 og er tre-årig og har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommuner for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Det er også utviklet et eget statistikkprosjekt i Ny GIV kalt *Gjennomføringsbarometeret.* Målet er å samle inn data, utvikle og presentere et samlet statistikkgrunnlag og indikatorer for måloppnåelse i Ny GIV.

Både opplæringsloven og flere meldinger til Stortinget peker på at rådgivningen i skolen bør bidra til å redusere kjønnsstereotype utdanningsvalg. Forskrift til opplæringsloven kapittel 22 presiserer at den enkelte elev skal ha hjelp til å utvikle seg videre og utnytte sine egne ressurser uten hensyn til tradisjonelle kjønnsroller. Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* om ungdomsskolen viser også til rapporten fra Sintef (Mathiesen mfl. 2010) om at kjønnsperspektivet mangler i skolens rådgivning.

Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* peker på at en årsak til lønnsgapet mellom kvinner og menn er at gutter og jenter velger tradisjonelt. Det er et politisk mål at gutter og jenter velger mer likt fordi det vil bidra til å redusere lønnsgapet.

Fra politisk hold har det også vært et uttalt mål å rekruttere flere elever til realfag i videregående skole, samt å øke jenteandelen på disse fagene. Flere tiltaksplaner har vært gjennomført for å øke interessen for realfag; *Realfag, naturligvis!* 2002-2007, *Et felles løft for realfagene* 2006-2009 og *Realfag for framtida* 2010-2014.

Innenfor realfag og teknologi er det flere eksempler på prosjekter som retter seg særlig inn mot å tiltrekke seg flere jenter til disse fagene (se boks 7.6).

Siden 2008 har faget utdanningsvalg vært obligatorisk i ungdomsskolen, og faget arbeidslivsfag startet som en forsøksordning, som et alternativ til andre fremmedspråk.

Faget utdanningsvalg har som formål å knytte grunnskole og videregående skole tettere sammen, ved at ungdom skal ha kjennskap til flere valgmuligheter i videregående opplæring. Faget har ikke et uttalt kjønnsperspektiv i dag, men departementet vil vurdere hvordan faget kan bidra til mindre kjønnsstereotype valg, og det åpnes for å presisere dette i læreplanen (Meld. St. 22 (2010-2011), side 34).

Arbeidslivsfag er foreløpig en forsøksordning, og det er flere gutter enn jenter som velger dette faget. Faget er nytt og under evaluering, og har ikke et kjønnsperspektiv.

Boks 7.5 Ny Giv

I november 2010 ble det satt nasjonale mål for gjennomføringen i videregående opplæring. For å kunne følge opp målene har staten og fylkeskommunene blitt enige om prinsipper for et felles indikatorsett, slik at gjennomføring og frafall telles på samme måte i alle fylker. Dette gir et godt utgangspunkt for å sette måltall og overvåke gjennomføringen i videregående opplæring. Målene som er satt er:

- Overgang fra VG1 til VG2 skal øke med 2 prosentpoeng fra nivå i 2010.
- Overgang fra VG 2 til VG3/lære skal øke med 2 prosentpoeng fra nivå i 2010.
- Overgang fra VG3 til studiekompetanse/lære skal øke med 2 prosentpoeng fra nivå i 2010.
- Gjennomført videregående opplæring etter 5/6 år skal øke med 6 prosentpoeng fra nivå i 2004.

Data, statistikk og tilstand på indikatorene vil bli vist på Skoleporten.no og i en egen indikatorrapport.[1]

[1] http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632025

7.3.4 Kjønnstypiske valg i høyere utdanning

Alle som har fullført studiekompetanse fra videregående utdanning, kan søke seg videre til høyere utdanning. Mange går direkte fra videregående skole over til høyskole eller universitet, og for disse treffes valget om fremtidige studier mens man er relativt ung. Det er også en del som velger å ta høyere utdanning senere i livet.

Hvilken utdanningsretning man velger legger føringer på hvilke muligheter man har for senere arbeidsmarkedstilnytning, karrieremuligheter og lønnsnivå. Jobbmuligheter avhenger til en viss

Boks 7.6 Renatesenteret – Nasjonalt senter for realfagsrekruttering

Renatesenteret ble opprettet av Kunnskapsdepartementet i 1998, og har som formål å styrke stillingen til de matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fagene (MNT-fagene) i samfunnet. Senteret utarbeider tiltak som bedrer rekrutteringssituasjonen til MNT-studiene, og skal spesielt arbeide for å øke kvinneandelen innen MNT-rettede studier og yrker. Senteret skal bidra til å øke den direkte kontakten mellom arbeidslivet og utdanningssektoren på sentralt og regionalt nivå.

Tiltak for å rekruttere til realfag:

Velgriktig.no

Dette er et nettsted rettet mot ungdom med informasjon om realfagene i videregående, høyere utdanning, poenggrenser, opptakskrav, søknadsfrister, yrker m.m.

Alfa rollemodellbyrå

Dette er et sted hvor skoler kan invitere rollemodeller på besøk. En ALFA rollemodell er en person som har utdannet seg innenfor realfag eller teknologi, og som forteller om yrket sitt og arbeidshverdagen, for å vise eksempler på hva man kan jobbe med innenfor realfag og teknologifag. ALFA rollemodellbyrå har rollemodeller i alle landets fylker.

CV-testen

Testen har blitt til som resultat av ønsket om å gi utdanningssøkende ungdom et verktøy som skaper interesse, nysgjerrighet og refleksjon rundt realfag, og hjelper ungdom til å bli bedre kjent med egne verdier og interesser når det gjelder karrierevalg. CV-testen kan gjennomføres på egen hånd, eller i skolesammenheng. Et eget undervisningsopplegg følger testen og gjør den lett å bruke for eksempel i faget utdanningsvalg i ungdomsskolen.

ENT3R

ENT3R er et nasjonalt matematikktreningsprogram hvor elever fra ungdomsskole og videregående får mattehjelp av studenter ved høgskoler og universiteter

Boks 7.7 Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen (Naturfagsenteret)

Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen (Naturfagsenteret) ble etablert våren 2003 ved Universitetet i Oslo etter initiativ fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Strategi for styrking av realfagene 2002-2007: «Realfag, naturligvis», hadde denne etableringen med som et satsingsområde. Den er senere fornyet.

Formålet til Naturfagsenteret er å bidra til at den nasjonale utdanningspolitikken blir iverksatt og gjennomført slik at barn, unge og voksne kan få en likeverdig og tilpasset opplæring av høy kvalitet i et inkluderende fellesskap.

Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen skal gjennom sin virksomhet som nasjonalt ressurssenter bidra til økt kvalitet i naturfagopplæringen. Senteret skal bidra til økt motivasjon og interesse for naturfagene i barnehagen og grunnopplæringen.

Vilje-con-valg er et eksempel på et forskningsprosjekt i samarbeid mellom naturfagsenteret og Fysisk institutt ved Universitetet i Oslo som vil utvikle direkte anvendbar kunnskap for å bedre rekrutteringen og kjønnsbalansen og å redusere frafallet ved studier i matematikk, naturvitenskap og teknologi (MNT).

grad av hvordan arbeidsmarkedet ser ut på det tidspunktet man er ferdig med å studere og skal ut i sin første jobb.

7.3.4.1 Hvem studerer?

Stadig flere søker seg til høyere utdanning, og flertallet av studenter ved høyskole og universitet er jenter, 60 prosent i 2010.[16] Frem til midten av 1980-tallet var menn i flertall blant studentene, mens det i 1986 for første gang ble registrert flere kvinner enn menn som studerte ved høyskoler og universitet. Siden den gang har antallet studenter økt betydelig fra år til år, og kvinner har hatt en sterkere økning enn menn.

Av alle 19-24 åringer i 2010 studerte 38 prosent av kvinnene mot 25 prosent av menn. Selv om flere kvinner enn menn tar høyere utdanning, tar kvinner oftere fag som gir mindre uttelling på arbeidsmarkedet i form av lønn og toppstillinger. Mange fag er sterkt dominert av enten menn eller kvinner.

Foreldres utdanningsnivå har stor betydning for tilbøyeligheten til selv å ta høyere utdanning. I den forstand utdanningsnivå sier noe om klasse, kan man altså si at utdanningssystemet i liten grad reduserer betydningen av sosial arv. Godt over halvparten av kvinner 19-24 år som har foreldre med høyere utdanning, var selv under høyere utdanning i 2010. Tilsvarende gjaldt kun 18 prosent av kvinner med lavt utdannede foreldre. Det samme mønsteret gjelder for menn. Det kan være verdt å merke seg at blant de med foreldre med kun grunnskole er det omtrent dobbelt så mange kvinner som menn i høyere utdanning (18 mot 9 prosent i 2010). Det var særlig utover 1990-tallet andel kvinner med lavt utdannede foreldre i større grad tok høyere utdanning, mens utviklingen blant menn med lavt utdannede foreldre har vært relativt stabil de siste 20 årene.[17] Dette er i tråd med andre studier som ser på betydningen av sosial bakgrunn (foreldres utdanningsnivå) og valg av egen utdanning. Jenter skaffer seg høyere utdanning i større grad enn gutter, selv om de kommer fra familier med lav sosial bakgrunn (Brekke og Reisel 2012).

Forskningen gir flere forklaringer på hvorfor det er så klare sosiale forskjeller i utdanningsnivå og retning. Både økonomiske og sosiale forhold kan spille inn, som at noen foreldre lettere kan bære økonomiske omkostninger knyttet til det å ta høyere utdanning, og at det sosiale fallet vil være større blant de fra høyere sosiale lag dersom man ikke tar høyere utdanning (Hansen 2011). Det kan også henge sammen med ulik verdsetting av det å ta høyere utdanning. Dette kan være en forklaring på hvorfor ungdom fra arbeiderklassen, med gode karakterer, likevel ikke tar høyere utdanning i samme grad som de med annen sosial bakgrunn. Samtidig ser man at ungdom fra arbeiderklassen med gode karakterer også tar høyere utdanning i stor grad, men de går oftere mot en høyskoleutdanning, mens ungdom med foreldre og besteforeldre fra høyere yrkesklasser, med samme karakternivå, i større grad velger profesjonsutdanning (Hansen 2011). Denne studien definerer klasse etter både foreldres og besteforeldres yrke.

Norskfødte med innvandrerforeldre synes å bryte med den sosiale arven i større grad enn andre, i den forstand at foreldres utdanningsnivå har mindre betydning for eget utdanningsnivå. Til tross for at innvandrere samlet sett har lavere utdanningsnivå enn ellers i befolkningen, tar norskfødte barn av innvandrere høyere utdanning i større grad enn resten av befolkningen. Dette gjelder både jenter og gutter. Blant de som selv har innvandret er andelen studenter imidlertid lavere. Dette henger sammen med flere forhold, blant annet botid og innvandringsgrunn. Det er for eksempel lite hensiktsmessig å sammenligne nyankomne flyktninger med de som er født i landet. Dersom man tar hensyn til foreldrene utdanningsnivå, er imidlertid tilbøyeligheten til å studere høyere for innvandrere enn for majoritetsbefolkningene (Støren 2010, side 34). Dette betyr at ungdom med innvandrerbakgrunn (både norskfødte og innvandrere) oftere tar høyere utdanning til tross for at egne foreldre har lav utdanning.

Norskfødte med innvandrerforeldre er fremdeles en gruppe som er relativt unge, få er over 30 år. Det er noe variasjon etter landbakgrunn, men stort sett er dette en gruppe med høyt utdanningsnivå.

Når det gjelder utdanningsnivå blant samer, tyder forskning og statistikk på at samiske menn har noe lavere utdanningsnivå enn menn ellers i befolkningen, mens det blant samiske kvinner er mer på nivå med kvinner ellers i landet. Kjønnsforskjellene i samers utdanningsnivå er således noe større i den samiske befolkningen enn ellers (Hansen 2012). Dette kan ha en sammenheng med at samiske gutter prioriterer opplæring og

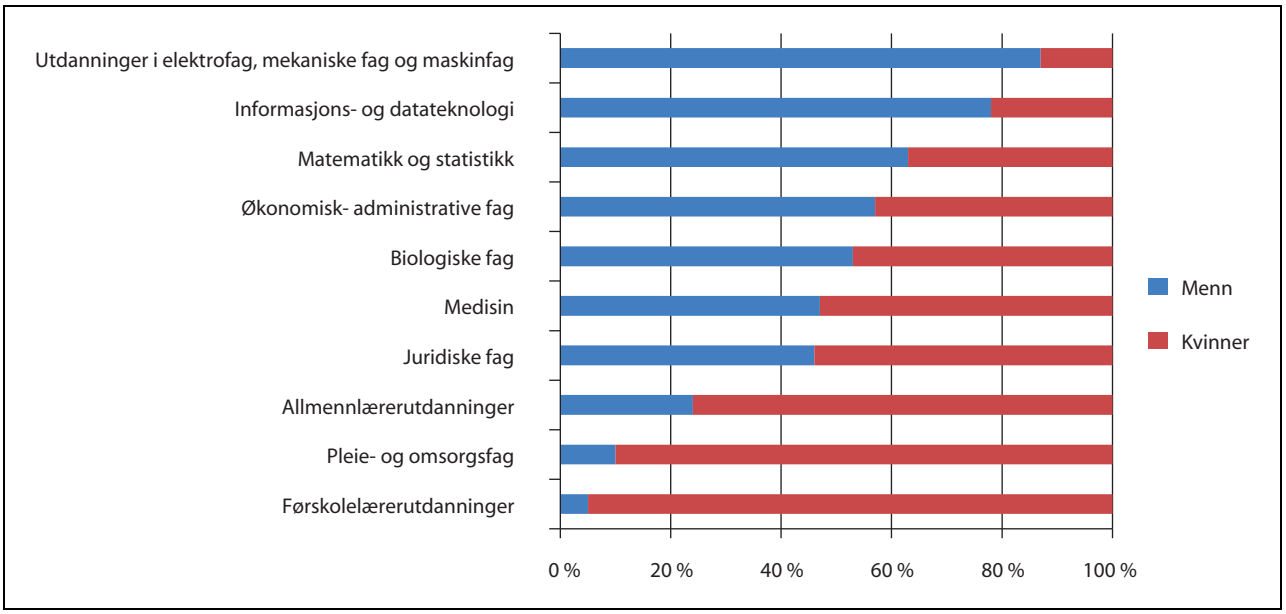
[16] Utdanningsstatistikk. Studenter ved universiteter og høgskoler, 1. oktober 2010, Statistisk sentralbyrå. Frigitt 20. mai 2011.

[17] Tabell 9. Utdanningsstatistikk. Studenter ved universiteter og høgskoler, 1. oktober 2010, Statistisk sentralbyrå. Frigitt 20. mai 2011.

jobb innenfor primærnæringen (reindrift) fremfor formell utdannelse (Hansen 2012).

7.3.4.2 *Hva studeres?*

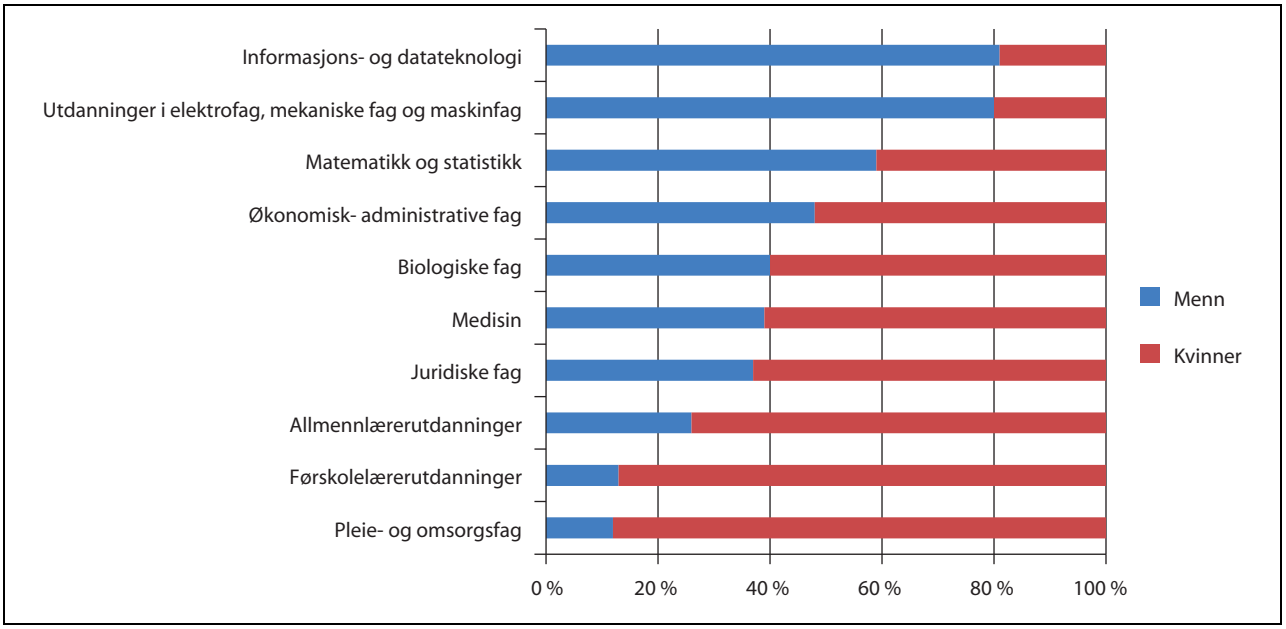
Enkelte fag som tidligere var mannsdominert har de siste årene fått en jevnere kjønnsfordeling, og noen fag som tidligere var klart mannsdominert har nå en overvekt av kvinner. Dette gjelder blant annet jus og medisin. På begynnelsen av 1980-tallet var menn i klart flertall innenfor både økonomiske/administrative fag og primærnæringsfag, mens dette nå har blitt kjønnsnøytrale fag. Siden 1980 har kvinneandelen innenfor alle fagfelt økt,



Figur 7.7 Studenter i høyere utdanning, etter utvalgte fagfelt[1] og kjønn. Prosent. 1990

[1] Studenter som er inkludert i figuren utgjør 47 prosent av alle studenter i 1990. Det er en overvekt av menn; figuren viser 50 prosent av mannlige studenter og 45 prosent av kvinnelige studenter.

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå



Figur 7.8 Studenter i høyere utdanning, etter utvalgte fagfelt[1] og kjønn. Prosent. 2010

[1] Studenter som er inkludert i figuren utgjør 47 prosent av alle studenter i 2010. Det er en overvekt av menn; figuren viser 50 prosent av mannlige studenter og 45 prosent av kvinnelige studenter.

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

men mye av økningen var sterkest på 1980-tallet og delvis utover 1990-tallet, mens det har stabilisert seg på 2000-tallet. Det at noen fag har fått jevnere kjønnsbalanse illustrerer at kjønnstradisjonelle valg ikke er noe statisk, men mulig å endre over tid.

Innenfor lærerutdanninger, pedagogikk og helse- og sosialfag dominerer kvinner, mens menn dominerer innenfor ingeniørfag, tekniske fag og mange naturvitenskaplige fag. Ved å se på slike grovinndelinger av fagfelt får man et visst bilde av kjønnssegregeringen, men det kan være store variasjoner innad i fagfeltet. Dersom man ser på alle realfag under ett, er menn i klart flertall blant studentene. Men kjønnsfordelingen varierer sterkt mellom de ulike realfagene. For eksempel utgjør kvinner 60 prosent av studentene på biologifag i 2010 (figur 7.8.). I 1990 utgjorde kvinner 47 prosent av studentene på biologifag (figur 7.7)

Figur 7.7 og figur 7.8 viser kjønnsfordeling innenfor utvalgte fagfelt i høyere utdanning, for henholdsvis årene 1990 og 2010. I løpet av 20 år er det store bildet at kjønnssegregeringen er lite endret, selv om det som nevnt ovenfor har vært noen endringer innenfor visse fagfelt. Tradisjonelle kvinnefag som pleie og omsorg er fremdeles sterkt kvinnedominert, slik det alltid har vært. I 1990 var 90 prosent av studenter på pleie og omsorgsfag kvinner, og kvinnedominansen var omtrent like sterk 20 år senere (88 prosent kvinner i 2010)

Studenter med innvandrerbakgrunn (både norskfødte og innvandrere) velger i større grad enn majoritetsbefolkningen prestisjefylte studier, det vil si profesjonsstudier som jus, medisin, veterinær og odontologi, samt masternivåstudier i økonomi og innen naturvitenskap og teknologi. Det er like klare kjønnsforskjeller i valg av studier blant de med og uten innvandrebakgrunn (Støren 2010, side 36).

Schou (2009) finner mye av det samme. Det at noen fag er særlig populære blant etniske minoriteter[18] endrer ikke kjønnsbalansen innad på faget. Likevel viser det at jenter med etnisk minoritetsbakgrunn (ikke-vestlig innvandrere og norskfødte av ikke-vestlige innvandrere) velger noe annerledes enn majoritetsjenter, for eksempel ved oftere å velge ingeniør eller tekniske fag (Schou 2009, side 114-115).

Gutter med minoritetsbakgrunn (ikke-vestlig innvandrere og norskfødte av ikke-vestlige innvandrere) velger noe oftere utradisjonelle fag, som omsorgs- og pleiefag (herunder sykepleie) enn majoritetsgutter, selv om dette generelt ikke er et populært fag blant guttene (Schou 2009, side 114-115).

Fra utdanningsstatistikken kommer det frem at det er en relativt sett lav andel av studenter med innvandrerbakgrunn (både norskfødte og innvandrere) som velger lærerutdanninger, og dette gjelder særlig blant menn (Henriksen mfl. 2010, side 58).

Selv om mange fag fremdeles har en klar skjevfordeling av kjønn, er det vanligere at kvinner velger mannsdominerte fag, som ingeniør, teknologi og realfag, enn at menn velger kvinnedominerte fag som sykepleie og førskolelærer. Dette henger sammen med flere faktorer. Forskjeller i lønn og status er en viktig faktor som bidrar til at menn fremdeles velger innenfor tradisjonelle mannsdominerte fag, og dette bidrar til å opprettholde kjønnssegregeringen i utdanningsløpet (Teigen 2011, side 168).

En forklaring på at mange fremdeles velger relativt kjønnstradisjonelt knytter seg til teorien om at det er rasjonelt å velge en utdanning som gir høy status, for å unngå sosial nedgradering. Dette skulle tilsi at kvinner fra høyere sosiale lag i mindre grad enn kvinner fra lavere sosiale lag velger tradisjonelt, det vil si at de i mindre grad velger typisk kvinnedominerte utdanninger. For menn vil det gjelde motsatt, det vil si at menn fra høyere sosiale lag i mindre grad enn menn fra lavere sosiale lag vil velge kvinnedominerte utdanninger for å beholde sin sosiale status (Støren og Arnesen 2003).

Det at jenter gjør det bedre i realfag på videregående, men likevel ikke velger å gå videre med dette i samme grad som guttene, kan tyde på at det er andre ting i tillegg til individuelle ferdigheter som styrer valgene. For eksempel har karakternivået liten betydning for hvorvidt man velger kjønnstradisjonelt. Det viser seg imidlertid at gutter som har relative fortrinn i matematikk sammenlignet med andre fag, i mindre grad velger kvinnedominert. Dette kan forklares med teorien om at det er rasjonelt å velge etter komparative fortrinn. Menn velger altså oftere teknisk eller naturvitenskapelig fag siden dette er fagene de får best karakter i (Støren og Arnesen 2003).

Sosial bakgrunn har klar sammenheng med sannsynligheten for å ta høyere utdanning. I til-

[18] Studien til Schou omfatter alle ungdommer under 22 år som fullførte videregående skole med studiekompetanse i Norge i årene 1997-2003 unntatt innvandrere fra vestlige land. Studien sammenligner de tre gruppene ikke- vestlige innvandrere, barn av ikke-vestlige innvandrere og det som i studien omtales som «etnisk norske studenter» (Schou 2009, side 110).

legg henger det sammen med tilbøyeligheten til å velge kjønnstradisjonelt. Jenter som har høyt utdannede foreldre studerer i større grad fag som er typisk mannsdominert, sammenlignet med jenter med lavt utdannede foreldre. Det samme mønsteret gjelder gutter (Støren og Arnesen 2003).

Høyere utdanning er ikke like kjønnsdelt som den yrkesfaglige utdanningen i videregående skole. Dette kan være en indikasjon på at sosial bakgrunn har betydning for hvor tradisjonelt jenter og gutter velger. Jo høyere utdanning man selv har, og jo høyere utdanning dine foreldrene har, jo lettere kan det være å velge fag hvor ditt eget kjønn er underrepresentert.

Hvor ung man er når man begynner på studiene har også betydning for om man velger utradisjonelt. Jo yngre man er når man begynner å studere, jo oftere velger man et fag som er typisk for sitt kjønn (Støren og Arnesen 2003, side 149). Det er særlig innenfor kvinnedominerte helse- og omsorgsutdanninger at andel menn er høyere blant eldre studenter (30 år eller eldre) enn blant yngre (Holm og With 2011). Dette er en indikasjon på at det skal en viss modenhet til for å velge utradisjonelt, og dette gjelder særlig menn i helse- og omsorgssektoren.

7.3.5 Likestillingstiltak

Det har vært satset særlig på å få flere kvinner til å studere realfag og tekniske fag, og flere av utdanningsinstitusjonene har sett en økning i andel kvinnelige søkere til slike fag. Dette illustrerer at satsing på å få en jevnere kjønnsbalanse kan fungere.

I forskrift om opptak til høyere utdanning (§ 7-9) heter det at departementet kan bestemme at det for enkelte utdanninger gis 1 eller 2 tilleggspoeng for søkere av det kjønn som er klart underrepresentert blant studenter eller yrkesutøvere fra vedkommende utdanning. I dag gjelder ordningen med to tilleggspoeng for kvinner som søker til ingeniørutdanning bachelor (med unntak av kjemi), 2-årige ingeniørutdanninger, maritime høyskoleutdanning, landbruksstudier ved statlige høyskoler og integrert masterutdanning ved teknologi ved NTNU (bortsett fra til industriell kjemi og bioteknologi og til industriell design) samt integrerte masterstudier i Informatikk ved Universitetet i Oslo. Menn får to ekstra poeng ved søknad om opptak til studier ved Norges veterinærhøgskole, det vil si både veterinær og dyrepleierstudier.

Boks 7.8 Rekruttering av jenter til NTNU- prosjektet Ada

Jenteprosjektet Ada startet høsten 2010 ved NTNU, som en fortsettelse og utvidelse av prosjektet *Jenter og data* fra 1997. Prosjektet omfatter studieprogrammene datateknikk, elektronikk, energi og miljø, informatikk, kommunikasjonsteknologi, matematiske fag og teknisk kybernetikk.

Et målrettet rekrutteringsarbeid for å tiltrekke seg jenter til teknologi- og realfag har bidratt til å øke kvinnelige primærsøkere til flere fag. Prosjektet har to målsettinger: Å rekruttere flere jenter til studiene, samt å bidra til at så mange som mulig av jentene fullfører studiene.

Erfaring fra prosjektet viser at tradisjonell markedsføring kan virke etter sin hensikt dersom den er velplassert og tilstrekkelig massiv. Men det er en dyr metode, og viser seg å ikke ha noen langtidseffekt. Andre tiltak i prosjektet er IT-camp og Kyb-elektro-camp for jenter, en egen jentedag på NTNU, karrierenettverk, og ulike gjennomføringstiltak. Ved studieretningene datateknikk og kommunikasjonsteknologi er det også egne jentekvoter. Det gis to tilleggspoeng til jenter som søker på integrert masterutdanning i teknologi og ingeniørfag. Dette har bidratt til å øke jenteandelen på fagene.

(Kotte (2011), KIF-komiteen 2011).
For mer info, se www.ntnu.no/jenter

7.3.6 Oppsummering og vurdering

De fleste ungdommer går i dag på et utdanningsprogram i videregående skole der det er jevn fordelig av jenter og gutter. Men på yrkesfag velger gutter og jenter ofte ulike utdanningsretninger, og flere store fag er tilnærmet enkjønnede. Rådgivningstjenesten har per i dag ikke et tydelig likestillingsperspektiv. Når utdanningsvalgene er så sterkt kjønnsdelte som for eksempel på de store fagutdanningene helse og sosial og teknikk og industriell produksjon, kan det bli svært krevende i skolehverdagen å være blant de få «utradisjonelle» på faget. Det viser seg også at de som velger utradisjonelt har høyere sannsynlighet for ikke å gjennomføre utdanningsløpet enn de som utgjør (kjønns)majoriteten på faget. Det foreligger relativt lite forskning om de nærmere omstendighetene rundt ungdoms utdanningsvalg. I spørre-

undersøkelser svarer de fleste at de velger helt fritt. Ulike fag kan like fullt ha stereotypier knyttet til seg – om hva som passer for hvem, og hvem som egner seg til hva. For særlig kjønnsdelte utdanningsvalg må det nok tilrettelegges særskilt for at valgfriheten skal bli mer reell, og utvalget mener at både økonomiske insentiver og mer praktiske, bredt anlagte hjelpe-og-støtte-tiltak, bør vurderes mer inngående enn det myndighetene til nå ha gjort.

Siden midten av 1980-tallet har det vært jenteflertall innenfor høyere utdanning i Norge. Tendensen er den samme i en rekke land, og jenterevolusjonen innenfor høyere utdanning ses gjerne som et av de viktigste utviklingstrekkene i likestillingsretning. Høyere utdanning er samtidig klasseselektert, i den forstand at foreldres utdanningsnivå har stor betydning for tilbøyeligheten til selv å ta høyere utdanning. Effekten er likevel svakere for jenter enn for gutter. Og ungdom med innvandrerbakgrunn gjør utdanningsvalg som i særlig grad bryter med foreldrenes utdanningsnivå.

De gamle kjønnsskillene i valg av universitets- og høgskolefag er også under endring. Jentene bidrar mest til det, i den forstand at det er vanligere at jenter velger mannsdominerte fag, som ingeniør, teknologi og realfag, enn at gutter velger kvinnedominerte fag, som sykepleie og førskolelærer. Jenter som har høyt utdannede foreldre studerer i større grad fag som er typisk mannsdominerte, enn jenter der foreldrene har lav utdanning. Både offentlige myndigheter og en rekke utdanningsinstitusjoner har vært opptatt av å endre de strengt kjønnstypiske utdanningsvalgene. Det gjelder realfagsatsninger så vel som førskolelærerkampanjer, og utdanningsinstitusjoner kan selv ta initiativ til å påvirke sammensetningen ved enkelte linjer og fag, gjennom ordningen med såkalte kjønnspoeng. Kjønnspoengordningen har først og fremst vært brukt i fag med sterk mannsdominans. I dag er informasjons- og datafag, elektro og maskinfag, sykepleie, førskolelærer- og pedagogikkutdanninger særlig sterkt kjønnsdelte fag.

Kjønnsdelte utdanningsvalg bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsmarked. Det foreligger sterke grunner for å forsterke den offentlige innsatsen for bedre kjønnsbalanse i ungdommenes utdanningsvalg. På noen områder vil det ha særlig stor samfunnsmessig betydning at både jenter og gutter utdanner seg til visse yrker. At det kan være nyttig for barn å ha både menn og kvinner rundt seg i barnehage- og skolehverdagen er allment anerkjent; at helsesektoren vil trenge større mangfold i pleie- og omsorgsyrkene likedan. At sterke kunnskapsmiljøer trenger mangfold av arbeidsmiljøgrunner, påpekes blant annet av ledere i akademia. At politi og rettsvesen må tilstrebe representativitet, er også allment anerkjent.

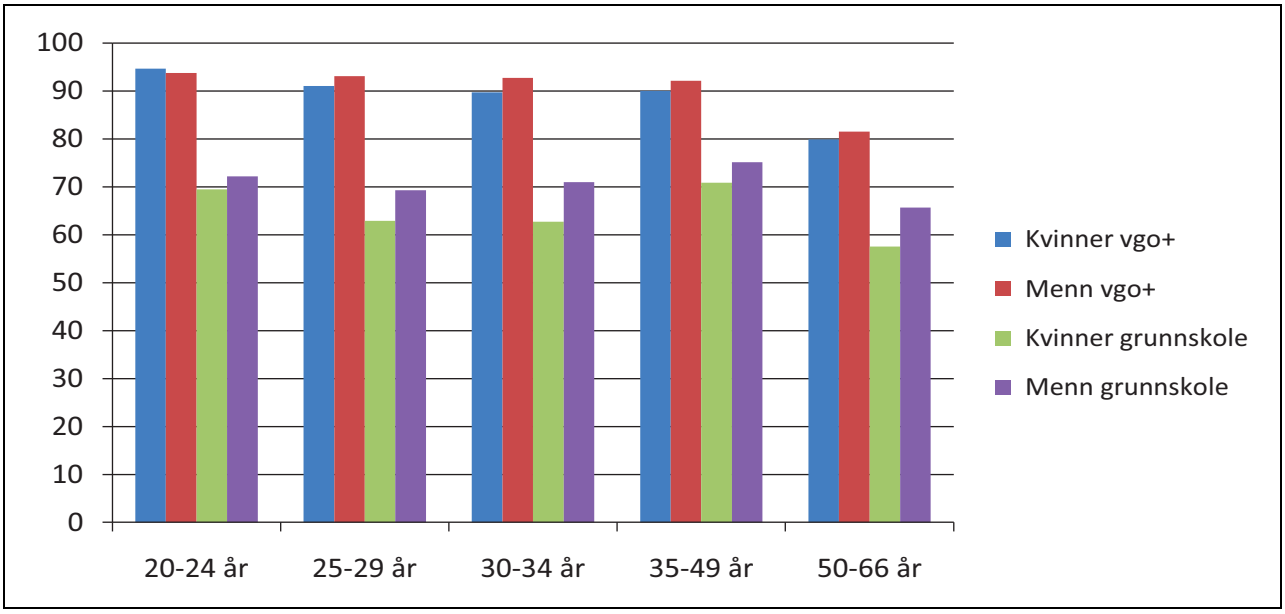
7.4 Overgang fra utdanning til arbeid

Sett i et livsløpsperspektiv, er overgangen fra utdanning og ut i arbeidslivet en viktig fase for hvert enkelt individ. Uansett hvilken utdanning man velger, er et av hovedmålene med å utdanne seg å kvalifisere for jobb og komme inn på arbeidsmarkedet. Likestilling og ikke-diskriminering er viktige prinsipper i norsk arbeidsliv. Likevel ser vi strukturelle forskjeller i hvem som får relevant jobb etter endt utdanning. Blant de som ikke fullfører videregående skole er det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet, både for jenter og gutter, og for minoritets- og majoritetsungdom. Blant faglærte er det lettere for de som har gått på guttedominerte fag å få jobb i samme bedrift de gikk i lære. Blant de med høyere utdanning finner forskningen at det er omtrent like sannsynlig for kvinner og menn å få et relevant arbeid, men at noen landgrupper av innvandrede kandidater har vanskeligere for å finne arbeid som er relevant for utdanningen.

7.4.1 Ufaglært og overgang til jobb

Mange ungdommer slutter i videregående opplæring før de har fullført utdanningsløpet. Konsekvensene av ikke å gjennomføre videregående utdanning kan være relativt dramatisk for dem det gjelder. Sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv i ung alder mangedobles for dem som ikke fullfører. Lavt utdanningsnivå får konsekvenser ikke bare for svakere sysselsettingsmuligheter, men også for lønnsnivået dersom man er i jobb. Lavt utdannede er overrepresentert blant de med lavest inntekt (NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*, side 133).

Blant innvandrere er det relativt flere som slutter på videregående skole før de har fullført enn blant den øvrige befolkningen. Det er flere gutter enn jenter som slutter, både blant minoritets- og majoritetsungdom. Men når man først er i den situasjonen at man har sluttet uten å fullføre videregående, har dette like store negative konsekvenser for både majoritets- og minoritetselever. Tilknytningen til arbeidsmarkedet er svak, mange er i deltidsarbeid eller helt uten arbeid. Resulta-



Figur 7.9 Sysselsatt og/eller ordinær utdanning, etter kjønn, alder og om man har fullført videregående opplæring. Prosent 2010

Kilde: System for persondata, Statistisk sentralbyrå

tene er de samme også kontrollert for sosial bakgrunn (Fekjær og Brekke 2009, side 89).

Figur 7.9 viser andel kvinner og menn som enten er sysselsatt eller under utdanning, eller begge deler, og sammenligner de som kun har grunnskole som høyest fullførte utdanning med de som har videregeånde utdanning eller høyere (omtalt som vgo+ i forklaringen til figur 7.9). I alle aldersgrupper er det en klar tendens til at de som har videregående eller høyere utdanning i betydelig større grad er sysselsatt og/eller i utdanning enn de som kun har grunnskole. Det å ikke fullføre videregående utdanning får dermed tydelige konsekvenser, i form av svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, og lavere sannsynlighet for videre utdanning.

Blant de aller yngste, 20-24 år, er det ikke store kjønnsforskjeller, 70 prosent av jentene og 72 prosent av guttene var enten i jobb eller utdanning. Ser vi nærmere bak tallene viser det seg at de aller fleste av disse guttene er sysselsatt uten å være i utdanning, mens en majoritet av jentene enten er i utdanning eller en kombinasjon av utdanning eller sysselsatt. Dette indikerer at flere unge gutter som ikke har fullført videregående utdanning går over i jobb uten å fortsette på utdanningen, mens jentene i større grad forsøker å fullføre videregående.

Blant de over 50 år uten videregående utdanning finner vi relativt store kjønnsforskjeller, men dette har antakelig andre årsaker enn de kjønnsforskjellene vi ser blant de yngre, de som er i slutten av 20-årene og begynnelsen av 30-årene. Blant de eldre med kun grunnskole er det en stor andel som har blitt uføre, og flere kvinner enn menn.

Blant de yngre, i alderen 25-29 og 30-34 år, er 63 prosent av kvinnene med kun grunnskole i jobb og/eller utdanning mens tilsvarende gjelder for henholdsvis 69 og 71 prosent av mennene. Til tross for at det er flere gutter enn jenter som slutter på videregående, er gutter uten videregående i større grad i jobb eller utdanning sammenlignet med jenter med samme utdanningsnivå. I denne gruppen er det noe høyere andel kvinner enn menn som er på uførepensjon og som har nedsatt arbeidsevne og er på tiltak. Det er også en liten andel kvinner som mottar kontantstøtte (2 prosent av både 25-29 år og 30-34 år) og enslig forsørgerstønad (2 prosent blant 25-29-åringer og 1 prosent blant 20-34-åringer).

Selv om frafall er mer utbredt blant gutter enn blant jenter, kan det synes som om kvinner som har sluttet uten å fullføre videregående i mindre grad kommer seg inn på arbeidsmarkedet sammenlignet med menn som ikke har fullført.

En nordisk studie viser at blant de som har fullført yrkesfag var det kun mellom 2 og 5 prosent i alle nordiske land som verken var i jobb eller utdanning syv år etter at de startet på videregående opplæring. I alle land var andelen utenfor arbeid eller utdanning høyere blant kvinner enn menn (Bäckmann mfl. 2011). Blant de som ikke

fullførte yrkesfag var over 40 prosent av kvinnene og 35 prosent av mennene verken i utdanning eller jobb syv år etter de startet. Norske ungdommer som ikke fullfører yrkesfag har høyest sannsynlighet for verken å være i jobb eller utdanning tidlig i 20-årene, sammenlignet med ungdom som har falt fra i de andre nordiske landene (Bäckmann mfl. 2011).

7.4.2 Faglært og overgang til jobb

Blant de som fullfører videregående utdanning er det hovedsakelig de yrkesutdannede som går over i arbeidslivet, mens de som fullfører studieforberedende i stor grad fortsetter med utdanning på høyskole eller universitet.

Lærlingordningen fungerer for mange som et springbrett over i arbeidslivet, ved at mange lærlinger fortsetter å jobbe i bedriften de har vært ansatt i, men her er det en del variasjoner mellom kvinne- og mannsdominerte næringer.

En analyse av de som tok fagbrev i 2002 viser at nærmere 90 prosent var i arbeid fire år senere (høsten 2006). Dette er en høyere andel enn ellers i befolkningen, også når man tar hensyn til alder. De faglærte kommer seg relativt raskt ut i jobb, i løpet av 3 måneder etter fullført fagbrev hadde 84 prosent av de som tok fagbrev i 2002 funnet seg jobb. I overkant av halvparten fortsetter å jobbe i samme bedrift de var i lære, men det er store variasjonen innenfor ulike næringer. I bygg og anlegg var det for eksempel 74 prosent av de faglærte som fortsatte i bedriften etter at læretiden var over, mens tilsvarende gjaldt kun 36 prosent av faglærte i helse- og sosialfag. Videre er deltidsarbeid mindre utbredt både blant kvinner og menn som er faglærte enn det er i befolkningen for øvrig (Hagen mfl. 2008, side 19-20).

I perioden 1994-2008 har det vært en sterk økning i ungdom som går i lære (lærlingplasser). Det er imidlertid store forskjeller etter sektor. Industri og håndverk, særlig bygg og anlegg, betegnes som gode arbeidsmarkeder, også for dem under 20 år, da det er lett for faglærte å få arbeid. Lærlingordningen med 2 år i skole og 2 år i praksis vurderes til å fungere godt. Lærlingordningen fungerer imidlertid ikke like godt i kvinnedominert sektor som helse og sosial, hvor lærlinger konkurrer med høyskoleutdannede og ufaglærte. Sektoren har generelt opplevd en betydelig økning i sysselsettingen, men dette har vært hovedsakelig blant eldre ungdom over 20 år og blant voksne (Høst og Michelsen 2010).

Forskjellen mellom fagretningene i hvor vanlig det er å fortsette i arbeid innen samme bedrift man gikk i lære, kan henge sammen med at det å ta folk i lære tradisjonelt benyttes for å sikre rekruttering til bedriften. Dette gjelder særlig privat sektor. Offentlig sektor motiveres mer av forpliktelser overfor ungdom og utdanningssystemet, samtidig som folk i lære gir arbeidskraft mens de er i selve lærlingperioden. Bedrifter innen håndverkerbransjen (murer, tømrer, rørlegger og så videre) er gjerne avhengig av den spesifikke yrkeskompetansen lærlinger etterhvert tilegner seg, mens virksomheter innenfor helse- og sosial i større grad har mulighet til å ansette ufaglærte, i tillegg til folk med høyskoleutdanning. Det blir dermed enklere for lærlinger innenfor håndverkerfag å fortsette i bedriften etter endt lærlingperiode, mens lærlinger i helse- og sosial kan utkonkurreres både av voksne ufaglærte og av høyskoleutdannede (Hagen mfl. 2008, side 21).

7.4.3 Høyere utdanning og overgang til jobb

Nyutdannede menn og kvinner med samme utdanning har stort sett like stor sannsynlighet for å komme i en relevant jobb etter endt utdanning. Innvandrere fra enkelte landgrupper som er nyutdannet fra utdanningsinstitusjoner i Norge har imidlertid mindre sannsynlighet for å gå over i relevant jobb enn de uten innvandrerbakgrunn (Støren 2010).

Kvinner arbeider i større grad enn menn i offentlig sektor, og dette gjelder også for nyutdannede. Dette skyldes dels at kvinner i større grad enn menn velger utdanninger som stort sett kvalifiserer til yrker innenfor offentlig sektor, og dels at kvinner med samme utdanning som menn oftere jobber i offentlig sektor (Arnesen 2010a, side 25). Selv om kvinner og menn har lik utdanning, går kvinnene oftere over i offentlig sektor i den første jobben. Men forskjellen mellom menns og kvinners tilbøyelighet til å arbeide i offentlig sektor ville likevel vært mindre enn i dag, dersom det hadde vært en jevn kjønnsbalanse på alle fag. Videre viser det seg at kvinners tilbøyelighet til å gå over i offentlig sektor etter endt utdanning har økt fra 1999 til 2009 (Arnesen 2010a, side 26).

Hvilken næring de nyutdannede havner i, bestemmes i stor grad av utdanningen. Kjønnsforskjellene innenfor næringsgruppene ville vært mye likere dersom fagbakgrunnen til kvinner og menn var den samme. Likevel, selv med samme utdanning, ville kvinner hatt større tilbøyelighet til å arbeide i offentlig administrasjon, samt helse- og sosialvirksomhet (Arnesen 2010a, side 27, 28).

Innvandrere fra nordiske land og østeuropeiske land som har utdannet seg i Norge går like

ofte over i en relevant jobb etter endt utdanning som nyutdannede uten innvandrerbakgrunn. Ikke-vestlige innvandrere har imidlertid høyere sannsynlighet for å gå over i arbeidsledighet eller få en jobb de er overkvalifisert for, og dette gjelder uansett karakternivå. Vestlige innvandrere (unntatt nordiske og østeuropeiske) hadde også større risiko enn andre for å gå over i arbeidsledighet som nyutdannede, men ikke større sannsynlighet for å være i en jobb de er overkvalifisert for. I tillegg til karakternivå er det i analysen kontrollert for kjønn, alder, fagfelt, grad, kull, og om en bor i Oslo eller ikke (Støren 2010, side 58).

Når både vestlige og ikke-vestlige innvandrere møter større problemer på arbeidsmarkedet som nyutdannede, kan det henge sammen med svakere nettverk og språkferdigheter. Det at vestlige i mindre grad enn ikke-vestlige tar jobber de er overkvalifisert for kan skyldes at vestlige innvandrere i større grad enn ikke-vestlige vurderer kostnadene ved fortsatt å være arbeidsledig som mindre, og heller vil være arbeidsledig enn å gå over i en jobb de er overkvalifisert for. Forventningene knyttet til hva arbeidsmarkedet har å tilby kan variere mellom de to gruppene, og det er grunn til å tro at vestlige innvandrere er bedre rustet økonomisk sett slik at de i mindre grad aksepterer å gå over i en jobb de er overkvalifiserte for (Støren 2010, side 59).

Det er særlig innenfor naturvitenskaplige og tekniske fag det er høyere sannsynlighet for både vestlige og ikke-vestlige innvandrere til å være arbeidsledig som nyutdannet, i tillegg til at ikke-vestlige fra dette fagfeltet har større sannsynlighet for å være i en jobb de er overkvalifisert for. Det er altså en relativt sett lav andel ikke-vestlige innvandrere som går rett over i en relevant jobb når de er utdannet fra naturvitenskaplige og tekniske fag. Blant de med utdanning fra pedagogikk og helse- og sosialfag er det imidlertid ingen forskjell knyttet til innvandrerbakgrunn. Dette er en sektor hvor behovet for arbeidskraft er stor, og velferdssektoren (som i stor grad er offentlig sektor) ønsker å gjenspeile et flerkulturelt samfunn (Støren 2010, side 60).

Det er også gjort en undersøkelse av arbeidsmarkedssituasjonen fire til fem år etter uteksaminering blant høyere utdannete innvandrere[19], sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Ikke-vestlige innvandrere uteksaminert i 1994/1995 hadde en betydelig høyere arbeidsledighetsrate fire år etter eksamen sammenlignet med andre som ble uteksaminert samme år. Generelt var det en sterk effekt av å være arbeidsledig rett etter endt utdanning på sannsynligheten for å være arbeidsledig fire år etter eksamen. Denne effekten var betraktelig sterkere for innvandrere enn for de som ikke er innvandrere. Sagt på en annen måte; hvis du først har erfaring med å være arbeidsledig, er det enda vanskeligere for innvandrere å få seg en jobb på et senere tidspunkt enn det er for de som ikke er innvandrere. En forklaring på dette kan være at de som går ut i arbeidsledighet har dårligere norskkunnskaper, men dette ble ikke undersøkt i den omtalte analysen (Støren 2010, side 62).

En annen undersøkelse blant kandidater uteksaminert i 2002 viste imidlertid at økt botid hadde positiv effekt på sysselsetting, mens norskkunnskaper ikke kunne forklare forskjellen på sysselsettingsnivået mellom ikke-vestlige innvandrere og de uten innvandrerbakgrunn. Forskerne forklarer den manglende betydning av norskkunnskaper med en del metodiske problemstillinger, samtidig som de påpeker at botid og norskkunnskaper ikke nødvendigvis henger like sterkt sammen som man skulle anta. Kontakter og nettverk opparbeidet gjennom lang botid er antakelig viktigere enn det å kunne perfekt norsk (Støren 2010, side 63).

Støren (2010) diskuterer om forskjellene mellom innvandrere og andre i overgang fra høyere utdanning til arbeid kan skyldes diskriminering. Noen funn tyder på at diskriminering kan være en årsak til at innvandrere i mindre grad får relevante jobber. For det første viste det seg at manglende norskkunnskper ikke kunne forklare denne forskjellen. For det andre var det et større stigma for innvandrere enn etnisk norske å være arbeidsledig tidlig i karrieren. Det å være arbeidsledig hadde mer negative konsekvenser for innvandrere, da det i større grad økte sannsynligheten for å være arbeidsledig også på et senere tidspunkt, i tillegg til å få lavere lønn enn majoritetsbefolkningen i samme situasjon når man først kom inn på arbeidsmarkedet (Støren 2010, side 74-75). Lønnsforskjellene mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere forsvant imidlertid når man kontrollerte for hvilken sektor de jobber i. Likevel påpekes det at innvandrere og majoritetsbefolkningen ofte ikke har den samme starten på karrieren etter endt utdanning, og dermed oppstår ulikheter allerede fra start av (Støren 2010, side 75).

En analyse gjennomført av Midtbøen og Rogstad (2012) konkluderer også med at det forekommer etnisk diskriminering i norsk arbeidsliv. Personer med utenlandskklingende navn blir ikke

[19] Norskfødte med innvandrerforeldre er ikke inkludert i begrepet «innvandrere».

kalt inn til intervju i samme grad som personer med norske navn, selv om kompetanse og erfaring er lik. Det viser seg også at menn er mer utsatt for diskriminering enn kvinner, og at det er mer utbredt med diskriminering i privat enn i offentlig sektor. Kapittel 8.2.3 redegjør nærmere for funn fra denne undersøkelsen.

7.4.4 Oppsummering og vurdering

For de som ikke fullfører videregående utdanning er det særlig krevende å komme seg inn i arbeidsmarkedet. Sannsynligheten for å bli ekskludert fra lønnsarbeid er høyere for de som ikke fullfører skolen, og aller vanskeligst er situasjonen blant jenter. Til tross for at det er flere gutter enn jenter som slutter på videregående, er gutter uten videregående i større grad i jobb eller utdanning noen år senere. Frafallsproblematikken blir gjerne sett som et særskilt gutteproblem. Går vi nærmere inn på overgang til jobb blant dem som ikke har fullført videregående skole, ser det ut til at gutter likevel noe oftere får innpass på arbeidsmarkedet enn jenter i samme situasjon. Også lærlingordninger viser seg å slå ulikt ut – lærlingkontrakten ser ut til være en sikrere vei til ansettelse i virksomheter der man gikk i lære innenfor næringer som bygg og anlegg enn innenfor helse og sosial.

Utvalget har ikke hatt ressurser til å utrede nærmere de særlige formene for utsatthet som kan oppstå i overgangen mellom utdanning og jobb. Det betyr at vi heller ikke har kunnet foreslå nye innsatser som kan ivareta ungdommer i denne viktige livsfasen. Det samme gjelder de særskilte problemene som oppstår ved overgang fra utdanning til jobb for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn. Her viser flere nye studier at det kan være vanskelig å skaffe seg innpass på arbeidsmarkedet når man assosieres med en ikkevestlig bakgrunn. Det gjelder både den første jobben, og effektene av å ha vært arbeidsledig for senere muligheter på arbeidsmarkedet. Flere studier konkluderer, på ulikt grunnlag, med at unge med innvandrerbakgrunn er særlig utsatt for diskriminering i overgangen til jobb. Utvalget antar at en styrket plikt til aktivt likestillingsarbeid på arbeidsplassnivå kan være godt egnet til å forebygge mot diskriminerende rekruttering.

Kapittel 8
Kjønnsdelt arbeidsmarked

8.1 Innledning

Deltakelse på arbeidsmarkedet angår spørsmål om mulighetene til å råde over eget liv, om økonomisk uavhengighet og om tilgang på makt. Prinsippet om likestilt adgang til lønnsarbeid, og likestilte arbeidsvilkår, står helt sentralt i likestillingslovgivningen.

Det er et generelt mål for offentlig politikk å bidra til høy yrkesdeltakelse. Den norske samfunnsmodellen er kjennetegnet ved kombinasjonen av høye velferdspolitiske ambisjoner og målsettinger om høy yrkesdeltakelse for alle. I tillegg ses et inkluderende arbeidsliv som den kanskje viktigste arenaen for sosial inklusjon som sådan. Arbeidslinjen legges også til grunn for integreringspolitikken, der særlig introduksjonsprogrammet skal bidra til å sikre overgang til arbeid blant nyankomne innvandrere.

Om lag halvparten av de sysselsatte i Norge er kvinner. Kvinner i Norge har den nest høyeste yrkesdeltakelsen i OECD-området, bare Island ligger høyere (OECD 2011). Det er likevel variasjoner i sysselsetting etter blant annet utdanningsnivå og innvandrerbakgrunn. Selv om det generelt sett er relativt små forskjeller mellom kvinner og menn i om de deltar på arbeidsmarkedet, er det relativt store forskjeller i hvor de arbeider. Deltakelsen på arbeidsmarkedet blir gjerne diskutert i forhold til to former for atskilthet, eller segregeringsmønstre. Horisontal segregering refererer til mønstre der kvinner og menn arbeider i ulike sektorer, næringer og yrker. Vertikal segregering refererer til mønstre der kvinner og menn befinner seg i ulike posisjoner i stillingshierarkiet, og der menn dominerer i lederstillingene.

Kjønnssegregering er koblet sammen med prosesser som skaper ulikhet i lønn, status og utviklingsmuligheter i arbeidsmarkedet som sådan. Kjønnssegregering på arbeidsmarkedet kan også innebære betydelige problemer når det gjelder matching av arbeidstilbud og arbeidskraftbehov. Segregeringen påvirker bredden i rekrutteringsgrunnlaget, og den har betydning både for tilgangen på arbeidskraft i sin alminnelighet og for arbeidstilbydernes kompetanse. Dette har både bedrifts- og samfunnsmessige konsekvenser – selv om de nærmere sammenhengene mellom segregering på arbeidsmarkedet og økonomisk utvikling sies å være beskjedent belyst.

Samtidig kan det hevdes at arbeidslivets kjønnssegregerte strukturer ikke bare uttrykker, men også bidrar, til å vedlikeholde seiglivede kulturelle forestillinger om hva som er «kvinnelig» og «mannlig». Arbeidslivet er en viktig sosial arena, hvor også kjønn skapes som sosial kategori, og hvor forventninger til hva kvinner og menn skal være og hva slags oppgaver de skal utføre, daglig utspilles i små og store kontekster.

Spørsmål om stabilitet og endring i både den horisontale og den vertikale segregeringen på arbeidsmarkedet hører derfor til de helt sentrale likestillingsspørsmålene. Politiske måldokumenter om likestilling uttrykker ofte håp om en samfunnsutvikling i retning av større kjønnsbalanse i så vel yrkesvalg som i lederrekruttering. Ofte knyttes slikt håp til en gradvis utjevning av forskjeller særlig i høyere utdanningsløp.

8.1.1 Utfordringer

Det konkrete spørsmålet som utvalget behandler i dette kapittelet er hvilke endringer i henholdsvis horisontal og vertikal segregering på arbeidsmarkedet som avtegnes gjennom de siste tiårene, nærmere bestemt fra 1990-tallet frem til i dag, og hvilke politiske tiltak som eventuelt har vært iverksatt for å dempe segregeringen i arbeidsmarkedet. Utvalget ønsker med drøftingen i dette kapittelet å rette oppmerksomheten mot likestillingstrege trekk ved arbeidsmarkedet som sådan.

Samtidig er det et problem at vi i all hovedsak ikke har hatt systematisk kunnskap om hva som kjennetegner stabilitet, endring og variasjon i de kjønnssegregerte strukturene på både nærings-, sektor- og yrkesnivå i Norge. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet har på denne bakgrunnen blitt omtalt som et – per se – underutforsket felt.

Utvalget har fått utarbeidet en serie kunnskapsoversikter som grunnlag for utredningsarbeidet. Kunnskapsstatusen *Klasse og kjønn i et likestillingsperspektiv* (Brekke og Reisel 2012) er en viktig referanse for drøftingene som gjennomføres i dette kapittelet. Det samme gjelder Mari Teigens kunnskapsoversikt fra 2006: *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet* (se tilsvarende Teigen 2010). Kapittelet trekker også veksler på kunnskapsstatusen som er utarbeidet for utvalget om etniske minoriteter og likestilling (Djuve mfl. 2011a). I forbindelse med Likestillingsutvalgets arbeid har også Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet tatt initiativ til en første stor kartlegging av stabilitet og endring i det norske arbeidsmarkedet på dette området. Utvalget legger denne rapporten fra SINTEF/NTNU; *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010* (Jensberg mfl. 2012) til grunn for beskrivelsen av utviklingstrekk med hensyn til segregering i det norske arbeidsmarkedet. Dette er den første rapporten i norsk sammenheng som også tematiserer etnisk minoritetsbakgrunn i en kartlegging av segregeringsmønstre. I rapporten sammenlignes også horisontal og vertikal kjønnssegregering mellom aldersgrupper med spørsmål om det er en jevnere kjønnssammensetning innenfor næringer og yrker blant unge sammenlignet med eldre arbeidstakere. Rapporten tar derimot ikke opp mobiliteten i arbeidslivet for kvinner og menn i livsløpsperspektiv.

Rapporten viser følgende hovedtrekk:

- For horisontal segregering er hovedbildet liten endring over de siste tjue årene. Hovedmønsteret i den norske studien (Jensberg mfl. 2012) varierer noe alt etter om det er sektorer, næringer eller yrker som sammenlignes. For sektor viser undersøkelsen en forsterket segregering. Over tid har offentlig sektor blitt enda mer kvinnedominert. Med utgangspunkt i yrke er utviklingsmønsteret mer sammensatt. Det er tendenser til noe mindre kvinnedominans i enkelte store kvinnedominerte yrker, spesielt innen omsorg. På den annen side har en del store mannsyrker i privat sektor i løpet av perioden blitt enda mer mannsdominert. Dette gjelder for eksempel håndverkere hvor andelen menn nå utgjør 95 prosent. Også de store kvinnedominerte omsorgsyrkene er fremdeles svært kvinnedominerte, med rundt 90 prosent kvinner. Samtidig er det også en økende andel sysselsatte som arbeider i yrker med jevn kjønnsfordeling, og i yrker med høy kvinneandel. Rapporten gir slik en viktig dokumentasjon av likestillingstrege felt i norsk arbeidsliv.
- Det er en tendens til mindre vertikal segregering. Flere kvinner har ervervet posisjoner med innflytelse og beslutningsmakt innenfor det norske arbeidslivet de siste tjue årene. Men, konkluderer forskerne bak rapporten; per 2009 er kvinneandelen fremdeles ikke høyere enn en tredjedel i gruppen profesjonelle og toppledere (Jensberg mfl. 2012, side 86). Det har blitt noen flere kvinner som er ledere både blant funksjonærer og arbeidere. Andelen kvinner blant selvstendige med små bedrifter er noe redusert. Når vi ser på andelen kvinner i lederstillinger generelt sett, ser det ut til at endringene i retning av mindre kjønnssegregering i større grad skyldes en nedgang i antallet lederstillinger blant menn enn en økning blant kvinner.
- Det er små forskjeller i kjønnssegregering mellom yngre og eldre generasjoner på arbeidsmarkedet. For kjønnssegregering i lys av klasse er en konklusjon at segregeringsmønstre avtegnes på tvers av klasseposisjon. Andelen kvinner har økt blant yrker som krever høyskoleutdanning og akademiske yrker, mens den er redusert blant ufaglærte og faglærte arbeidere. Det er liten forskjell i horisontale segregeringsmønstre blant henholdsvis majoritets- og innvandrerbefolkningen. Mønstre for vertikal kjønnssegregering viser derimot små kjønnsforskjeller i innvandrerbefolkningen. Sagt på en annen måte: Andelen ledere blant menn med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land er mye lavere enn blant menn i majoritetsbefolkningen og/eller menn med innvandrerbakgrunn fra såkalte vestlige land. Rapporten kan ikke si noe om årsaker til dette, men understreker at det bør man finne ut.

I år 2001 gjennomførte Makt- og demokratiutredningen en omfattende lederundersøkelse i Norge, den såkalte *eliteundersøkelsen*. Eliteundersøkelsen definerer det som anses å være særskilte, sentrale, samfunnsmessige makt- og beslutningsfelt. Disse feltene dannet i sin tur et utgangspunkt for å avgrense et univers av lederposisjoner, som samtidig er samfunnsmessige topposisjoner.

Eliteundersøkelsen dokumenterte det maktutredningen karakteriserte som en overveldende mannsdominans i den norske eliten. Utvalget har kartlagt kjønnsfordelingen i de samme posisjonene som eliteundersøkelsen definerte. Oppdateringen er foretatt av Institutt for samfunnsforskning, som administrerte makt og demokratiutredningens eliteundersøkelse. Oppdateringen viser en gjennomsnittlig mannsdominans på 75

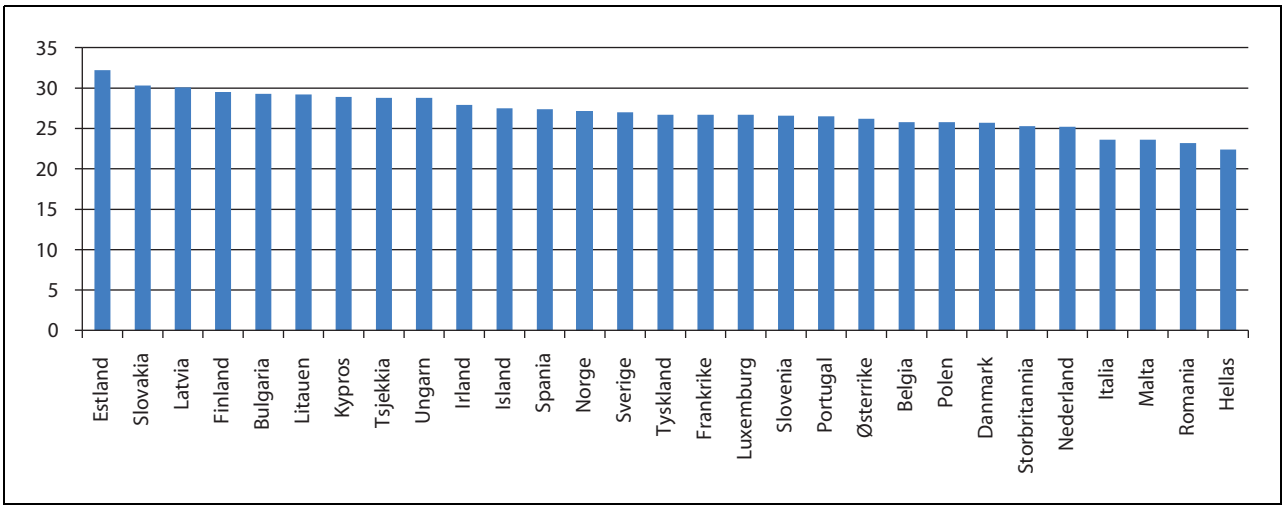
prosent i den norske eliten anno 2011. Per i dag er altså tre av fire norske toppledere menn. Oppdateringen gir grunnlag for å skille mellom mer og mindre endringstrege elitestrata.

8.2 Horisontal segregering: Utviklingstrekk

8.2.1 Innledning

Med horisontal segregering av arbeidsmarkedet menes altså at kvinner og menn er konsentrert i ulike yrker, næringer og sektorer. En vanlig oppfatning er at det høye nivået av kjønnssegregering på arbeidsmarkedet står i dyp kontrast til at Norge på andre måter befinner seg i fremste rekke i rangeringer av hvem som er mest likestilt.

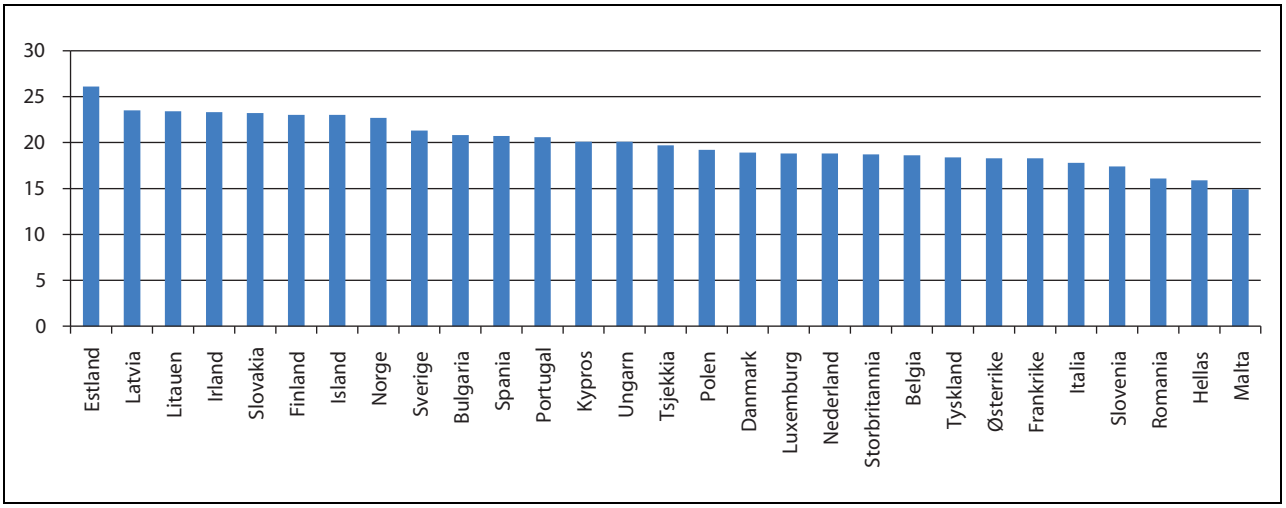
Utvalget har bedt en av forskerne bak SINTEF/NTNU-rapporten utdype Norges relativt sett forbedrede posisjon i en internasjonal sammenligning, sammenholdt med utviklingen i segregering nasjonalt, som viser stor grad av stabilitet (Solheim 2012). I tidligere internasjonale sammenligninger har de nordiske landene skilt seg ut med



Figur 8.1 Yrkesmessig kjønnssegregering i europeiske land. IP-indeks[1]. 2007

[1] Indikatoren viser til andelen av de sysselsatte som må skifte yrke for å få en jevn fordeling av menn og kvinner, med 50 som høyeste mulige verdi. Indikatoren for yrke er basert på utregninger av yrkesklassifiseringen isco88 på 3-siffernivå, se Solheim 2012.

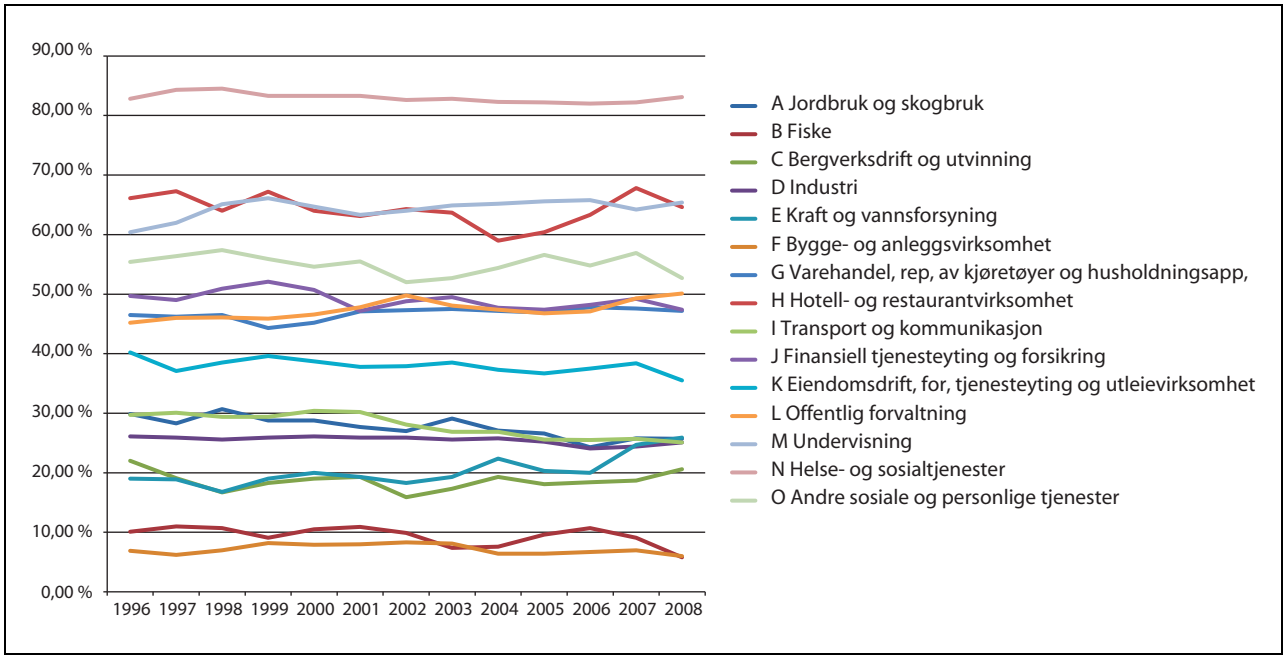
Kilde: Den europeiske Arbeidskraftsundersøkelsen i 2007/EGGE (2009).



Figur 8.2 Næringsmessig kjønnssegregering i europeiske land. IP-indeks 2007

Indikatoren viser til andelen av de sysselsatte som må skifte næring for å få en jevn fordeling av menn og kvinner, med 50 som høyeste mulige verdi. Indikatoren for næring er basert på næringsklassifiseringen NACE på 2-siffernivå, se Solheim 2012.

Kilde: Den europeiske Arbeidskraftsundersøkelsen i 2007/EGGE (2009).



Figur 8.3 Andel kvinner blant sysselsatte i ulike næringsgrupper på 2-siffernivå. 1996-2008

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).

høy grad av kjønnssegregering. I EGGE-rapporten (2009) som sammenligner kjønnssegregering i EU- og EØS-land er Norge klassifisert i det midterste sjiktet for yrke, og som høyt segregert etter næring. I disse komparative analysene er en rekke nye land inkludert. Særlig land fra Øst-Europa posisjonerer seg nå som de mest kjønnssegregerte landene. I tillegg har kvinners sysselsetting økt i flere europeiske land over de siste tiårene, noe som også kan ha økt graden av kjønnssegregering (Solheim 2012). For Norges vedkommende kan den relative posisjonen ikke tolkes som mål på utviklingen i Norge over tid sammenlignet med utviklingen i andre land. Norges forbedrede posisjon betyr heller ikke at det er liten grad av kjønnssegregering i det norske arbeidsmarkedet. Heller er det relativt stor grad av kjønnssegregering i alle landene som inngår i denne europeiske undersøkelsen. Når det i Norge er en positiv utvikling, er den lokalisert til bestemte yrker (Solheim 2012, side 7).

For Norge viser Jensberg mfl. (2012) at selv om menn og kvinner er sysselsatt i omtrent samme grad, viser oversiktstall etter næring store, og for så vidt velkjente, forskjeller i konsentrasjon av kvinner og menn. Kvinner dominerer innenfor helse og sosial, undervisning og tjenesteyting, mens menn dominerer innenfor bygg og anlegg, olje, jordbruk, industri og bergverk. Figur 8.3 viser utviklingen for næringsområdene gjennom de om lag siste 15 årene. Grupperinger etter næring opererer vanligvis med 14 næringskategorier. SINTEF/NTNU-forskerne karakteriserer i denne rapporten intervallet 40-60 prosent kvinne-/mannsandel som «kjønnsnøytralt», og vi ser at bare fire store næringsområder i Norge balanserer på denne måten: *Varehandel, finansiell tjenesteyting og forsikring, transport og kommunikasjon og offentlig forvaltning*.

Arbeidslivsforskere understreker samtidig at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet også er et resultat av likestilling, i den forstand at høy sysselsetting blant kvinner henger nært sammen med at arbeid som tradisjonelt har vært utført av kvinner i privatsfæren, nå utføres som lønnsarbeid på arbeidsmarkedet (Charles 1992; Teigen 2006a; Magnusson and Nermo 2009). Det høye segregeringsnivået i norsk arbeidsliv er koblet sammen med en stor offentlig sektor. Skillet mellom produktivt og reproduktivt arbeid har vært en overordnet referanseramme for forståelsen av arbeidslivets kjønnsskiller i hele etterkrigstiden. Både velferdsstatens utbygging og utdanningsrevolusjonen skapte en økonomisk og politisk situasjon hvor kvinners rett til lønnet arbeid ble en viktig samfunnsmessig målsetting, samtidig som tradisjonelle forestillinger om kvinners yrkesdeltakelse fortsatt gjorde seg gjeldende. Resultatet av disse motstridende tendensene har vært en høyst selektiv yrkestilpasning, hvor kvinners nye inntog i arbeidslivet først og fremst har skjedd på områder som symbolsk sett har liknet på det private

Boks 8.1 Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010 – sentrale begreper

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010. Heidi Jensberg, Roland Mandal og Erling Solheim. SINTEF Teknologi og samfunn 2012/ NTNU.

Kartleggingen er utført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Rapporten er en systematisk gjennomgang av utviklingen i kjønnssegregering i arbeidsmarkedet hovedsakelig over perioden 1990-2010, men andre periodiseringer benyttes også. Det er benyttet data fra den norske arbeidskraftsundersøkelsen (AKU 1990-2010) og Levekårsundersøkelsene. Levekårsundersøkelsene inneholder variable som måler ledelse og type ledelse, samt sektor, og gir slik et supplement til AKU.

Horisontal segregering:

For å beskrive den horisontale segregeringen har forskerne tatt utgangspunkt i variable som måler de sysselsattes yrke, næring og hvorvidt de arbeider i privat eller offentlig sektor.

Vertikal segregering:

Ledelse er målt ved hjelp av AKU-data, 1-siffernivå for yrke som dekker området administrative ledere og politikere. I tillegg tas det utgangspunkt i Levekårsundersøkelsene hvor ledelse er målt ved å spørre respondentene om de selv anser seg for å lede andre og dernest om hvilken type ledelsesposisjon de selv mener de innehar.

Klasse:

Rapporten baserer seg her på John Goldthorpes klasseskjema, hvor formelle og uformelle kontraktsforhold ligger til grunn for gruppering av yrker i yrkesklasser (Goldthorpe 2007). Både graden av selvstendighet i arbeidssituasjonen og innflytelse i beslutninger på arbeidsplassen vurderes her.

Alder:

Rapporten gir en analyse av kjønnssegregeringsmønstre for yngre og eldre aldersgrupper hovedsakelig med utgangspunkt i utvalgte næringer og yrker.

Innvandrerbakgrunn:

Data her er for personer med innvandrerbakgrunn. Til tross for stort utvalg i AKU er antallet innvandrere som inngår i undersøkelsen relativt lite. Rapporten benytter derfor den norske delen av EU Labour Force Survey (EU-LFS) i tillegg til AKU. Undersøkelsen inkluderer kun innvandrere og ikke de som er født i Norge av utenlands fødte foreldre. Utvalget er likevel ikke stort nok for en analyse på mer detaljert nivå for yrker eller næringer. Det er derfor slått sammen data over flere år og analysene tar utgangspunkt i årene 2004 til 2008. Analysene her er konsentrert om yrke og næring, med fortsatte forbehold knyttet til utvalgsstørrelsen.

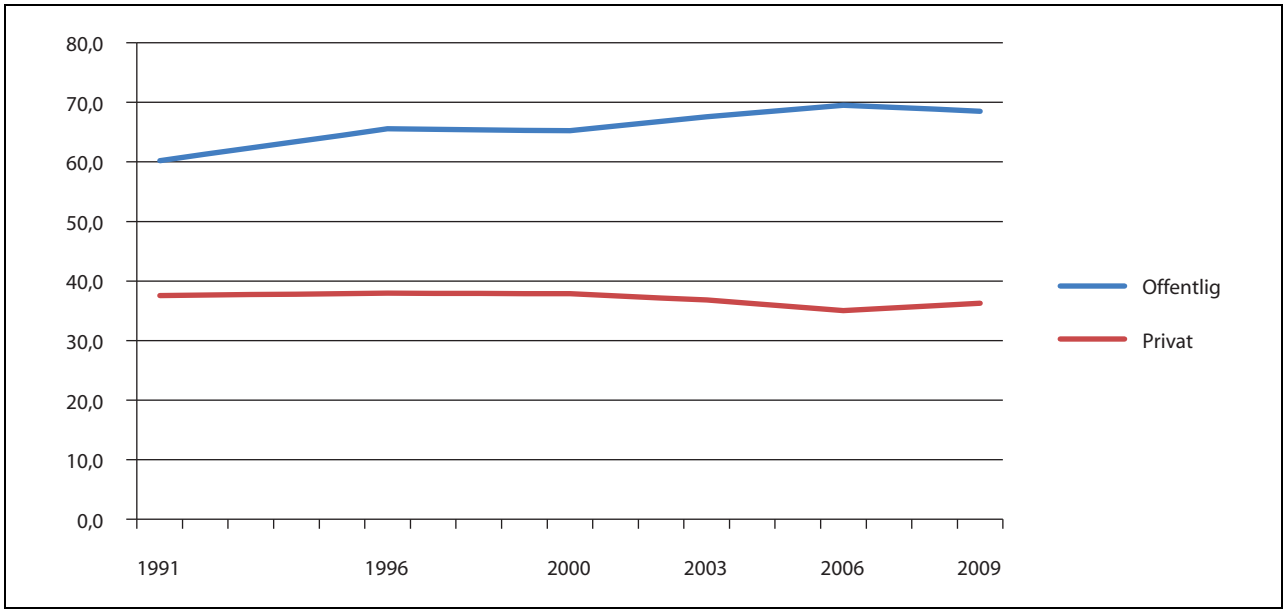
Nye nærings- og yrkeskoder er endret i 1995 – 96 og er derfor ikke direkte sammenlignbare i hele tidsperioden fra 1990 – 2010. I rapporten legges hovedvekten på å måle kjønnssegregering i form av prosentandel kvinner i respondentens yrke. Antallet i yrket kan variere fra år til år, dette går ikke fram av figurene direkte, men informasjon om dette finnes i eget tabellvedlegg.

familiearbeidet. Det omfattende deltidsarbeidet (jf. videre drøftinger i kapittel 9) som preger mange kvinners tilpasning til arbeidslivet faller inn i dette familiepremisset (Solheim og Teigen 2006)

8.2.2 Sektor- og yrkesskiller i norsk arbeidsliv

Omtrent 35 prosent av alle sysselsatte arbeider i offentlig sektor og andelen har vært stabil siden 1991, i følge SINTEF/NTNU-rapporten. Om lag halvparten av sysselsatte kvinner jobber i stat og kommune. Det samme gjelder i overkant av 20 prosent av mennene. På sektornivå er det en tendens til økt segregering i arbeidsmarkedet over tid, jf. figur 8.4.

Kvinner utgjør om lag 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor, og kommunesektoren sysselsetter mange av de offentlig ansatte. I kommunesektoren er i dag kvinneandelen 78 prosent, i statlig virksomhet er den 57 prosent (Jensberg mfl.



Figur 8.4 Andel kvinner blant sysselsatte i privat og offentlig sektor. 1991-2009

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).

2012). I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget presentert enkelte nøkkeltall for kommunesektoren basert på informasjon fra KS. Disse er gjengitt i boks 8.2

De yrkene hvor det arbeider flest kvinner er hovedsakelig i offentlig sektor: Sykepleiere, hjelpepleiere, barne- og ungdomsarbeidere, annet pleie og omsorgspersonale, grunnskolelærere og førskolelærere.

I privat sektor arbeider mange kvinner som butikkmedarbeidere og rengjøringspersonale. De store omsorgsyrkene har blitt noe mindre segregerte de siste 10-15 årene. Antallet i disse yrkene har samtidig økt. Det er altså flere menn som jobber i omsorgsyrker i dag, men yrkene er stadig sterkt kjønnssegregerte. Blant førskolelærere, hjelpepleiere og sykepleiere er kvinneandelen rundt 90 prosent. Antallet sykepleiere, hjelpepleiere og barne- og ungdomsarbeidere har økt med om lag 20 000 ansatte innen hver gruppe over det siste ti-året. For førskolelærere har veksten vært mindre, men også her har det vært en vekst i

Boks 8.2 Kjønn, lønn og ledelse i kommunesektoren

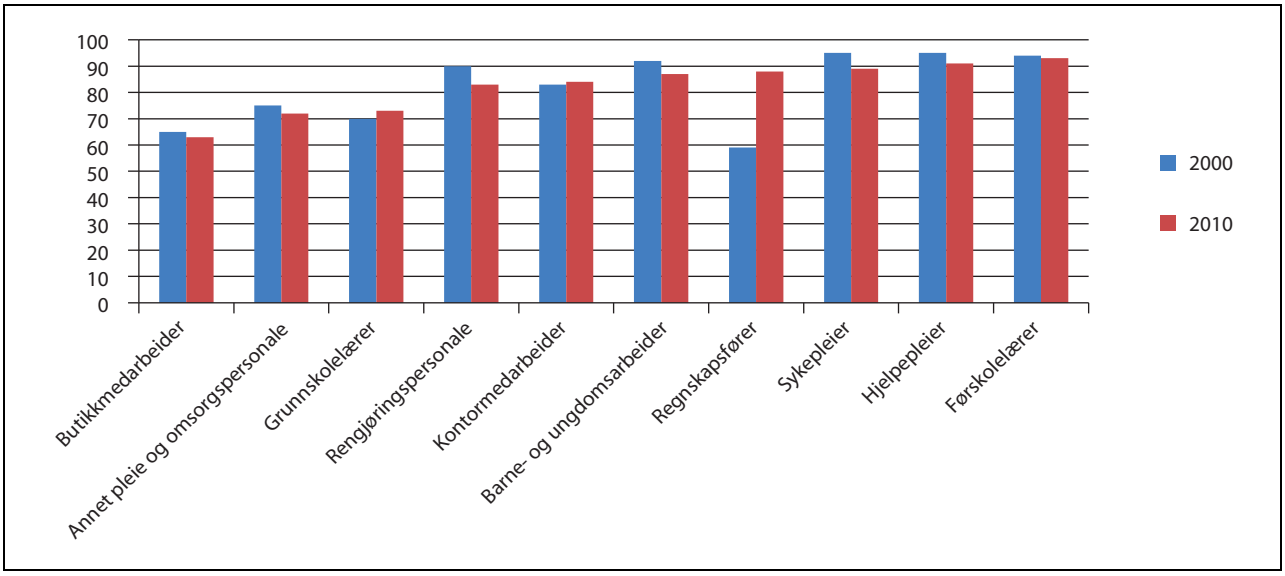
- Kommunesektoren er svært kvinnedominert, 78 prosent av de ansatte er kvinner. Kvinner innehar om lag 60 prosent av alle mellomlederstillingene i kommunene. 61 prosent av kvinnene som er sysselsatt i kommunesektoren jobber deltid. Blant menn er det 34 prosent av de sysselsatte som jobber deltid. Høyest andel deltidsansatte er det blant kvinner i pleie, helse- og omsorgssektoren. Av disse jobber 70 prosent deltid og de har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 57 prosent. Andelen deltidsansatte i skolefritidsordningen er også høye (Tallene er per 01.12.2009).
- Per 16.2.2011 var kvinneandelen blant rådmenn 21 prosent – andelen har vært økende de siste årene, men utviklingen går relativ sake. Blant lederne i skolesektoren og teknisk sektor er menn i klart flertall. I helse- og sosialsektoren er kjønnsfordelingen mellom kvinner og menn i lederstillinger relativt jevn.
- I KS-området utgjør gjennomsnittlig lønn for kvinner 91 prosent av gjennomsnittlig lønn for menn. Det ulike lønnsnivået skylder hovedsakelig ulik stillingsplassering og utdanning. Det er liten eller ingen forskjell om man sammenligner kvinners og menns lønn i samme stilling innenfor samme virksomhet.

Kilde: KS, se NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, side 92.

antall menn i yrket uten at det vises i forholdstall for yrket per i dag. Blant grunnskolelærerne har andelen kvinner i yrket økt ytterligere i løpet av perioden. Samtidig har veksten i antall ansatte vært mindre enn for de andre yrkesgruppene.

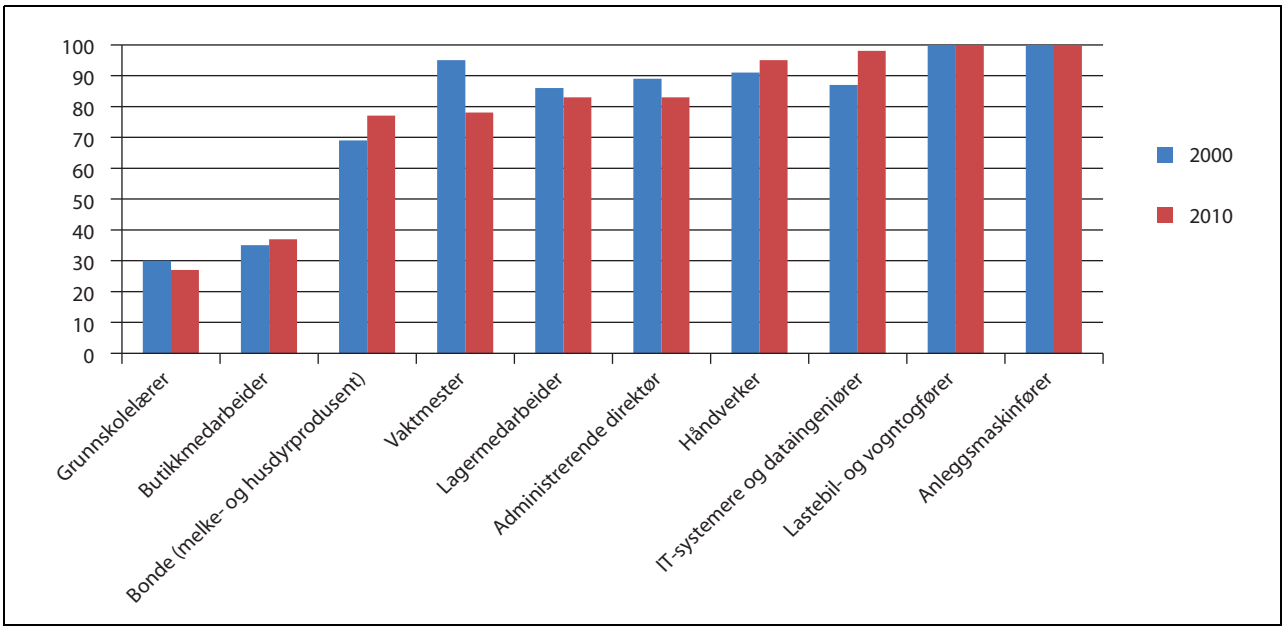
De yrkene hvor det arbeider flest menn finner vi hovedsakelig i privat sektor jf. figur 8.6. Håndverkere som elektrikere og bygningsarbeidere samt butikkmedarbeidere, IT-systemere og dataingeniører, lagermedarbeidere og lastebil- og vogntogførere utgjør store yrkesgrupper her. Antall ansatte i de store mannsyrkene ligger mer stabilt over tid enn hva som er tilfellet med de store kvinneyrkene, men det har vært vekst i antall ansatte gjennom det siste tiåret blant for eksempel IT-systemere og dataingeniører.

Flere yrker med høy mannsdominans har fått en redusert kvinneandel i løpet av 2000-tallet.



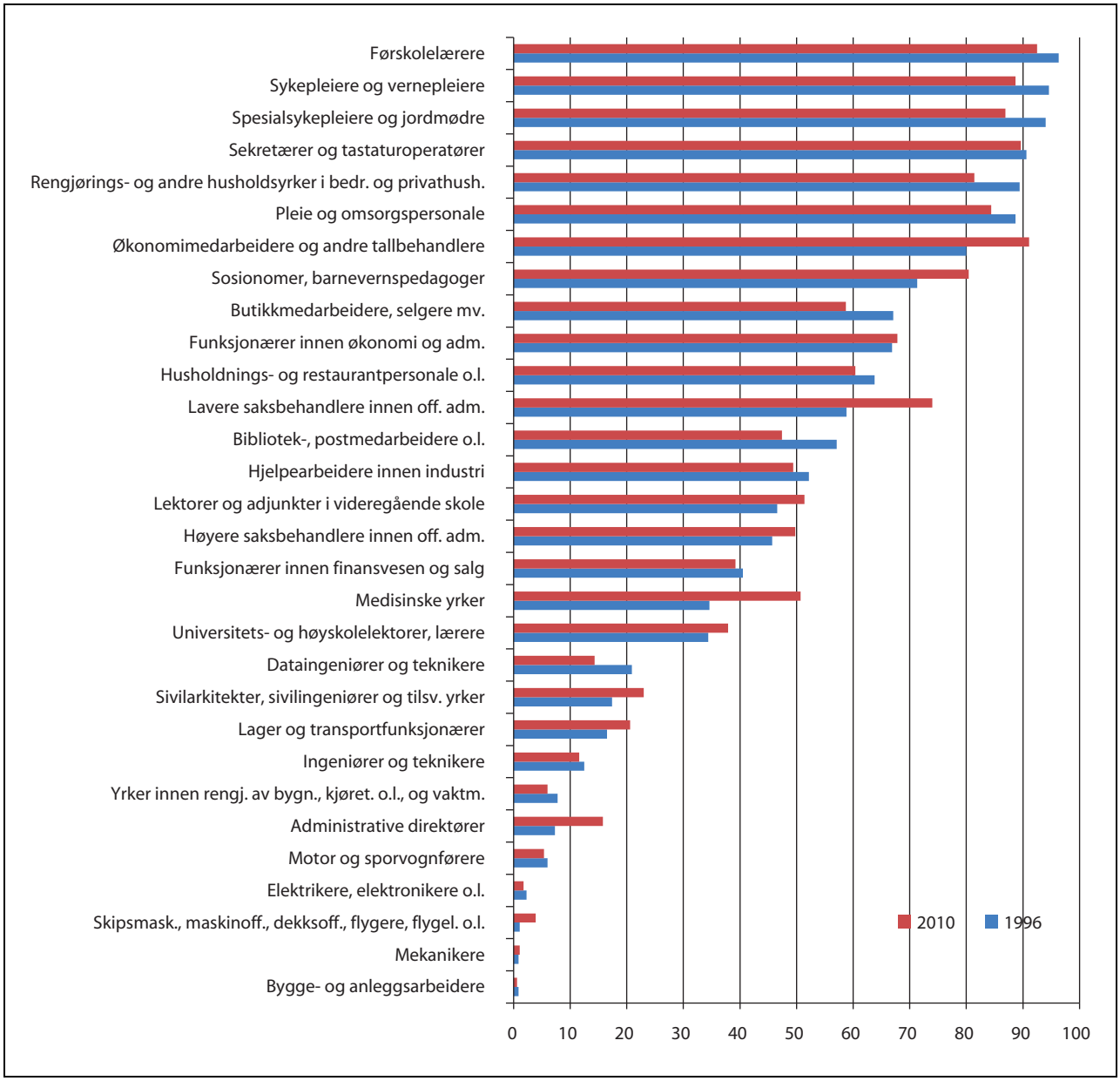
Figur 8.5 De ti yrkene[1] med høyest sysselsetting av kvinner i 2010. Andel kvinner av sysselsatte i yrket i 2000 og 2010

1 Yrke på 4-siffernivå. Omfatter ca. halvparten av alle sysselsatte kvinner.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå



Figur 8.6 De ti yrkene med høyest sysselsetting av menn i 2010. Andel menn av sysselsatte i yrket i 2000 og 2010[1]

1 Yrke på 4 siffer nivå, bortsett fra håndtverker som er på 3 siffer nivå. Omfatter ca. halvparten av alle sysselsatte menn.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå



Figur 8.7 Andel kvinner blant sysselsatte i 30 utvalgte yrker[1]. 1996 og 2010

[1] 30 store yrker på isco88 3-siffernivå.

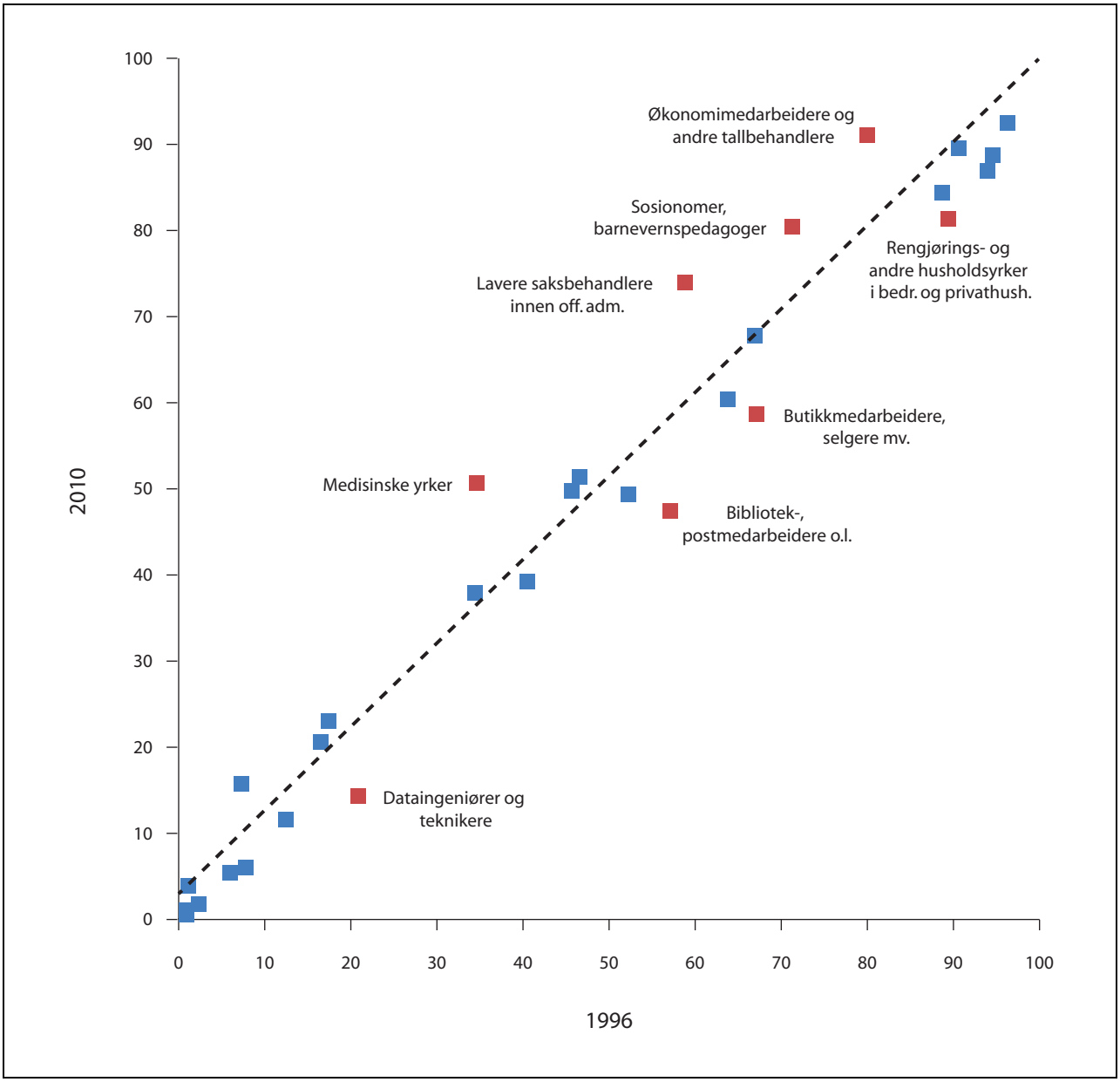
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).

Per i dag er yrker som bygg- og anleggsarbeidere, mekanikere og elektrikere å betrakte som rene mannsyrker, jf. figur 8.7.

Plottet i figur 8.8 gir en alternativ framstilling av resultatene. Aksene i plottet representerer prosentandel kvinner i yrket på midten av 1990-tallet og i 2010. Den stiplede linjen angir 0 endring. Yrker der kvinneandelen har sunket ligger under den stiplede linjen, yrker der kvinneandelen har økt, ligger over. Bare yrker med størst endring (de røde markeringene) blir identifisert i plottet.

Et begrenset antall, blant de 30 store yrkene som er valgt ut (Jensberg mfl. 2012), er såkalt kjønnsnøytrale i 2010 – det vil si de har en 40 – 60 prosent kjønnsbalanse innad i yrket (jf. Jensberg mfl. 2012). De fleste har da vært kjønnsnøytrale gjennom hele perioden fra midten av 1990-tallet til i dag. Kjønnsnøytrale yrker er for det første noen akademiske yrker – lektorer og adjunkter i videregående skole, høyere saksbehandlere i offentlig administrasjon, og medisinske yrker. Av figur 8.7 framgår det at også bibliotek- og postmedarbeidere, hjelpearbeidere innen industri og butikkmedarbeidere er kjønnsnøytrale yrker.

Medisinske yrker har endret status fra *manns-dominert* til *kjønnsnøytralt* i perioden. Også andre



Figur 8.8 Andel kvinner blant sysselsatte i 30 utvalgte yrker. Endring fra 1996 til 2010

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).

yrker som krever realfagsbakgrunn beveger seg mot en høyere kvinneandel. Yrker som sivilarkitekter og sivilingeniører nærmere seg nå en kvinneandel på 25 prosent, som er en markert høyere kvinneandel enn tekniske yrker som ikke krever høyere utdannelse. Men for noen grupper av sterkt mannsdominerte fag har altså mannsdominansen økt ytterligere gjennom de siste femten årene. Dette gjelder for noen store håndverkergrupper som elektrikere og bygningsfag, men tendensen er også den samme for noen yrker som krever teknisk utdanning, som ulike ingeniør- og teknikerfag.

Utvalget har fått utarbeidet en egen kunnskapsstatus om levekår i samiske områder (Hansen 2012). Yrkesstrukturen blant samer er forskjellig fra den øvrige befolkningen i og med at reindriftsnæringen er en viktig samisk næring. Det er imidlertid få kvinner som er eiere i reindrift i Norge, kun 17 prosent av 391 driftsenheter.[1] Antallet har også sunket siden 2000. Det samme gjelder næringer som jordbruk og fiske, som er

[1] Siida-andelsinnehavere i reindrift er en geografisk og sosial betegnelse for en gruppe reineiere som utøver deler av driften i fellesskap innenfor et bestemt areal.

dominert av menn innenfor STN-området[2]. For øvrig arbeider forholdsvis mange menn innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, mens helse- og sosialtjenester er den viktigste næringen blant kvinner.

Jensberg mfl. (2012) søker å belyse horisontal og vertikal segregering blant personer med innvandrerbakgrunn, konsentrert om perioden 2004-2008. Analysen her har såpass mange forbehold at utvalget ikke går videre i å vurdere resultatene. Vi skal likevel kort gjengi enkelte hovedfunn. De viser, slik det ellers er allmenn kunnskap om, at sysselsettingsgraden for innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land er noe lavere enn for andre, og at den er lavere blant kvinner enn blant menn. Forskerne framhever samtidig at sysselsettingsgraden er høy sammenlignet med en del andre land, og at den også ser ut til å øke markant fra 2004 til 2008 (Jensberg mfl. 2012, side 117).

Kunnskapsstatusen som er utarbeidet av FAFO (Djuve mfl. 2011a) viser på samme måte at avstanden i sysselsettingsnivå mellom innvandrere og befolkningen ellers ble redusert i denne perioden. FAFO-forskerne knytter denne utviklingen til den generelle konjunkturoppgangen fram til 2008, og viser videre hvordan finanskrisen rammet menn med innvandrerbakgrunn særlig sterkt (Djuve mfl. 2011a, side 32).

Jensberg mfl. (2012) viser ellers at rekrutteringen av kvinner og menn blant de med innvandrerbakgrunn – til ulike yrker og næringer – ser ut til å følge det samme mønsteret som blant befolkningen for øvrig. På ett punkt finner forskerne likevel en tydelig forskjell: Menn med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land lykkes i mindre grad enn andre menn i arbeidslivet i å oppnå lederposisjoner. Begge typer informasjon peker i retning av at menn med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land møter større utfordringer i særlig krevende arbeidsmarkedsforhold. På den ene siden gjelder dette tilgangen til jobb per se, på den andre siden tilgangen til lederposisjoner.

Statistisk sentralbyrå kan ellers gi opplysninger om hva som er de største yrkene for personer med innvandrerbakgrunn, både de fra landbakgrunn 1, dvs. fra EU/EFTA-land, Nord-Amerika mv. og de fra landbakgrunn 2, dvs. de fra Øst-Europa, Asia mv. Tabellene under viser de ti største yrkene blant henholdsvis menn og kvinner med innvandrerbakgrunn – utgangspunktet er da

[2] STN-området består av 16 hele kommuner og 10 kommune-delområder. Av disse 26 kommunene ligger tretten i Finnmark, ni i Troms og fire i den nordlige delen av Nordland.

Tabell 8.1 Sysselsatte menn i de ti største yrkesgruppene for menn i landgruppe 2, etter innvandrerbakgrunn og landbakgrunn. Prosent. 2010

		Innvandrere menn	Hele befolkningen menn
	Landgr. 2	Landgr. 1	Sysselsatte i alt
Renholdere og lignende	9,0	1,5	0,9
Drosje- /varebilkjørere	6,6	0,7	1,4
Butikkmedarbeidere og lignende	6,1	2,0	4,2
Lagermedarbeidere	4,1	2,3	2,3
Kokker	3,1	1,8	0,8
Buss- /sporvognførere	2,9	1,3	1,0
Servitører og lignende	2,7	1,3	0,6
Pleieassistenter	2,6	0,6	1,2
Universitets- /høyskolelektorer mv.	2,3	2,1	1,1
IT programmering/-drift	2,0	2,1	2,5
I alt	41,3	15,6	15,9

Landgruppe 1: EU-/EFTA landene, Nord-Amerika, Australia og New-Zealand
Landgruppe 2: Øst-Europa utenom EU, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Austalia/New-Zealand
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

Tabell 8.2 Sysselsatte kvinner i de ti største yrkene for kvinner i landgruppe 2, etter innvandrerbakgrunn og landbakgrunn. Prosent. 2010

		Innvandrere kvinner	Hele befolkningen kvinner
	Landgr. 2	Landgr. 1	Sysselsatte i alt
Renholdere og lignende	17,4	10,9	3,9
Barne-/ungdomsarbeidere	9,4	5,5	6,9
Butikkmedarbeidere og lignende	9,2	6,5	9,4
Pleieassistenter	7,7	3,4	3,7
Hjelpepleiere/omsorgsarbeidere	7,3	3,4	7,1
Sykepleiere	3,4	4,3	4,3
Kjøkkenassistenter	2,9	1,6	1,0
Servitører og lignende	2,7	2,9	1,1
Grunnskolelærere	2,4	3,6	5,6
Kontormedarbeidere og lignende	1,6	2,3	2,6
I alt	64,0	44,4	45,6

Landgruppe 1: EU-/EFTA landene, Nord-Amerika, Australia og New-Zealand
Landgruppe 2: Øst-Europa utenom EU, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Austalia/New-Zealand
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

de største yrkene for landgruppe 2. Renholdsbransjen er klart størst, og bransjen er mye større blant både menn og kvinner med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 2 enn blant andre. Men renhold er også største yrke blant kvinner fra landbakgrunn 1.

Spørsmål særlig om innvandrede kvinners situasjon, muligheter og rettigheter i ytterkantene av det formaliserte arbeidslivet er aktualisert som en følge av den kraftige arbeidsinnvandringen som en følge av EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Innførte tiltak og reguleringer for å forhindre «sosial dumping» av arbeidsinnvandrere treffer i liten grad i de områdene av arbeidslivet hvor vi særlig finner kvinnelige arbeidsinnvandrere. Blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa og særlig fra Polen arbeider store deler av kvinnene innenfor renholdsbransjen, og mange i private hjem. Omfanget av svart renholdsarbeid i private hjem er ikke kjent. Det er likevel grunn til å tro at etterspørselen etter slike tjenester har økt kraftig, som en følge av at tilbudet av slike tjenester er blitt mye mer tilgjengelig (Alsos og Eldring 2010).

Djuve mfl. (2011a) reiser samme type problemstilling på mer generelt grunnlag, når de påpeker at sentrale dokumenter om politikk-utforming på integrerings- og inkluderingsfeltet har stor oppmerksomhet om sysselsettingsspørsmål, der den såkalte arbeidslinja står sentralt, men samtidig svært liten – eventuelt ingen – oppmerksomhet om anstendige arbeidsforhold (side 8).

8.2.3 Offentlig sektors tiltrekning?

Svært mange jenter utdanner seg til en jobb i offentlig sektor. Mange av de store jenteutdanningene peker rett mot et yrkesliv i stat og kommune. Svært mange gutter utdanner seg til fag og yrker som vi først og fremst finner innenfor privat sektor. Forsøk på å forstå og forklare arbeidslivets kjønnssegregerte strukturer forstås gjerne med utgangspunkt i to hovedperspektiv. *Tilbudsforklaringer* forstår kjønnssegregering som et resultat av slike valg. Her rettes oppmerksomheten mot kjennetegn ved arbeidstakerne/arbeidssøkerne; i tillegg til utdanning også engasjement, sosialisering, arbeidsverdier, osv. Tilbudsforklaringer er vanlige i så vel den alminnelige samfunnsdebatten som i samfunnsforskningen. Særlig makroorienterte, kvantitative segregeringsstudier har tendert mot først og fremst å sette søkelyset på tilbudsfaktorer. Men også svarfordelinger på holdningsundersøkelser om yrkesvalg kan romme en tilbudssideforklaring. Et eksempel er resultatene fra

spørreundersøkelsen *Ung i Norge,* fra 2005, som gjengis i likelønnsmeldingen; Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*, om at guttene i større grad enn jentene ønsker å få et yrke med prestisje, god lønn og makt, mens jentene i større grad ønsker en jobb som er samfunnsnyttig, skapende, humanistisk og individuelt tilpasset (side 55-56).

En annen inngang til forklaringer på segregering er *etterspørselsforklaringer.* Slike forklaringer retter fokus mot institusjonelle forhold, og mot arbeidsgiveres preferanser og forventninger. Dette gjelder da særlig forklaringer som legger vekt på hvordan arbeidsgivers kjønnsstereotype preferanser og forventninger kan bidra til å produsere kjønnssegregerte mønstre i arbeidslivet. Det er de kvalitative organisasjonsstudiene av arbeidslivets kjønnsordnende prosesser, som dominerer i de etterspørselsorienterte studiene. Særlig har fokus vært rettet mot hvordan mer eller mindre ubevisste kjønnsstereotype forestillinger kan bidra til å opprettholde kjønnssegregerte strukturer internt i arbeidsorganisasjoner (for flere eksempler på tilbuds- og etterspørselsforklaringer, se Teigen 2006a).

Det er likevel få arbeidslivstudier i Norge som direkte tester diskriminering i forbindelse med rekruttering. Et ferskt unntak er Midtbøen og Rogstad (2012), som i sin studie av jobbsøkere med utenlandskklingende navn finner at disse møter større barrierer enn søkere med norske navn, selv om kvalifikasjonene er identiske. Samlet viser studien at søkere med utenlandskklingende navn har en 25 prosents mindre sannsynlighet for å bli innkalt til intervju enn søkere med norsk navn. Eksperimentet viser en tydelig forskjell mellom offentlig og privat sektor, i offentlig sektor er forskjellen 10 prosent, mens den er hele 35 prosent for søkere til privat sektor. Dette kan reflektere en større tendens til diskriminering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn i privat sektor, men forskjellen henger antagelig også sammen med at stillingene i offentlig sektor var tydeligere preget av krav til formell utdannelse, mens stillingene i privat sektor var mer uklare med hensyn til kompetansekrav. Studien viser også en sterkere tendens til diskriminering av menn enn kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid her viktig å være oppmerksom på at eksperimentet har operert med to jobbsøkerpar, et kvinnelig og et mannlig, som har søkt på stillinger i ulike deler av arbeidsmarkedet.[3]

I norsk sammenheng har enkelte studier koplet tilbuds- og etterspørselsdynamikk ved å vise hvordan arbeidstakernes valg vil være avhengig av hva slags arbeidsvilkår de tilbys. Dette har særlig vært tilfelle i de studiene som har sett på kjønnssegregeringen langs skillet mellom privat og offentlig sektor. Spørsmålet om *offentlig sektors tiltrekning* har vært reist i et par studier av mobilitet mellom sektorer på det norske arbeidsmarkedet på 1990-tallet (Hansen 1995a; Schøne 2001). Hansen (1995a) finner at kvinners mobilitet fra privat til offentlig sektor er mer utbredt jo større omsorgsansvar arbeidstakerne har, mens bevegelser i retning av mannsdominerte deler av privat sektor er mest utbredt blant kvinner uten eller med lite omsorgsansvar. For kvinner som flytter seg fra privat til offentlig sektor er stillinger innenfor de delene av sektoren som er minst kvinnedominerte – det vil si staten – de mest attraktive. Dermed ser det ut til at omfang og kjennetegn ved offentlig sektor bidrar til å føre kvinner og menn inn i ulike yrker, stillinger og sektorer på det norske arbeidsmarkedet (Hansen 1995a). Når det gjelder offentlig sektor går det et viktig skille mellom staten og kommunene. Schøne (2001) viser at segregering i staten er på retur og at det særlig skyldes at kvinner beveger seg fra kvinnedominerte til mannsdominerte stillinger. Samlet bidrar mobilitet mellom offentlig og privat sektor bare i beskjeden grad til å forklare økningen i kjønnssegregering mellom sektorene.

Nyere studier viser også at belønningsstrukturen i offentlig og privat sektor er ulik for kvinner og menn. Lønnsforskjellene mellom kvinner med og uten barn er mye mindre i offentlig enn i privat sektor (Hardoy og Schøne 2008). Menn i privat sektor har i gjennomsnitt høyere lønn enn menn på samme nivå i kommunal og statlig sektor, mens tendensen er motsatt for kvinner. Dette gjelder særlig for kvinner som arbeider i statlig sektor, hvor kvinnene i gjennomsnitt tjener bedre enn kvinner på samme nivå i privat sektor (NOU 2008: 6, pkt. 4.5.1.). Når statlig sektor i hovedsak tilbyr bedre arbeidsforhold og bedre betingelser for å kombinere familie og arbeid, vil det innebære at privat sektor fremstår som mindre attraktiv for mange kvinner, særlig etter at de har fått barn.

Hvordan slike forhold forsterker konsentrasjonen av henholdsvis kvinner og menn i offentlig og privat sektor, kan også henge sammen med de forhandlingene som gjøres innenfor ulike hushold om prioriteringer og tilpasninger av arbeids- og

[3] Studien sier dermed lite om kjønnsforskjeller dersom kvinnelige og mannlige søkere med henholdsvis utenlandske og norske navn hadde søkt på de samme jobbene, og er dermed ikke egnet til å si noe om hvorvidt omfanget av etnisk diskriminering varierer med kjønn.

familieliv. Halrynjo og Lyng (2010) drøfter slike prosesser. De undersøker hvordan tilpasninger mellom arbeid og familie får ulik betydning for kvinners og menns karriererealisering. Analysene tar utgangspunkt i kvinner og menn med høyere utdanning innenfor juss og økonomi. Blant dem som ikke har barn, er det ikke forskjeller i karrierealisering, mens det er betydelige forskjeller blant dem med barn. Halrynjo og Lyng (2010) beskriver en dynamikk hvor arbeidslivets krav og mulighetsrom knyttet til karrierealisering, ofte ikke lar seg kombinere med familie- og omsorgsansvar. Dette fører til at kvinner i karriereyrker innenfor privat sektor søker overgang til mer familievennlige yrker innenfor offentlig sektor. Mennene endrer i mindre grad sin karriereorientering som følge av familieetablering og omsorgsansvar. Deres funn viser de prosessene, som også tidligere forskning har vist, og som tyder på at kvinner som velger utradisjonelle utdanninger og som starter sin yrkeskarriere innenfor privat sektor, likevel ser ut til å sluses inn i mer kjønnstradisjonelle spor i forbindelse med barnefødsler. Hvilke avveininger som til sammen fører til at hun opprioriterer familieforpliktelsene, mens han opprioriterer arbeidsforpliktelser, er selvsagt komplekse og rommer både egne ønsker og tilpasning og tilordning til eksisterende belønnings- og mulighetsstrukturer. På strukturelt nivå bidrar imidlertid slike prosesser til å sementere kjønnsforskjeller.

8.2.4 Likestillingstiltak

Politiske måldokumenter om likestilling uttrykker ofte håp om en samfunnsutvikling i retning av større kjønnsbalanse i yrkesvalg. Ofte er utgangspunktet da den likelønnsproblematikken som er koplet til et kjønnsdelt arbeidsmarked. Men kjønnssegregering i arbeidslivet anses også som et problem i seg selv, slik det for eksempel beskrives i regjeringens handlingsplan for likestilling; *Likestilling 2014*. Man ønsker et rom for mangfold av roller som gir kvinner og menn, gutter og jenter, reell frihet til å velge uavhengig av tradisjonelle forventninger (side 15); ujevn kjønnsbalanse i arbeidslivet er dårlig ressursutnyttelse og jevn kjønnsbalanse gir et bedre arbeidsmiljø (side 31).

Offentlige tiltak for å bidra til desegregering kan grovt sorteres i to hovedtyper. På den ene siden; kampanjer for utradisjonelle utdannings- og yrkesvalg, på den andre siden ulike fortrinnsregler. Slike tiltak har i hovedsak vært rettet mot utdanningssystemet, og da i Kunnskapsdepartementets regi, jf. også kapittel 16. I regjeringens likelønnsmelding (Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*) vises det til rådgivningstjenesten, og et prosjekt om *Bevisste utdanningsvalg* som ble gjennomført ved ungdomskoler og videregående skoler i fire fylker fra 1997 til 2000. Ikke overraskende viste evalueringen av dette prosjektet at «det var lettere å påvirke jenter til å ta høystatus mannsdominerte fag, enn å få gutter til å prøve seg i kvinnedominerte fag som fører til dårlig betalte lavstatusjobber» (side 110). Andre forsøk blir også referert, blant annet Kunnskapsdepartementets strategi for styrking av realfag mellom 2006 og 2009, som hadde en konkret målsetting om at 40 prosent av de som velger matematikk og fysikk fordypning i videregående opplæring skulle være jenter. Målet ble nådd i matematikk, men ikke i fysikk. Strategien videreføres med særskilte satsninger fram mot 2014.

Likelønnsmeldingen redegjør også for ordningen med tilleggspoeng for søkere av «klart underrepresenterte kjønn», der lærestedene selv søker Kunnskapsdepartementet om å få praktisere slike ordninger, jf. beskrivelsen i kapittel 16. Kunnskapsdepartementet har også iverksatt en incentivordning for å øke kvinneandelen i høyere vitenskapelige stillinger i matematikk, naturfag og teknologiske fag (MNT-fag). Det vises også til det såkalte GNIST-samarbeidet om lærerutdanningen; et femårig samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Nasjonalt råd for lærerutdanning og profesjonsorganisasjonene[4], og til en ordning med likestillingsteam i fylkene som skal arbeide spesielt for å rekruttere og beholde menn i barnehagene.

Også St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling* viste til flere kampanjer og tiltak rettet mot å få flere menn i undervisnings- og omsorgsyrker, som *Menn i barnehagen*, og *Menn i skolen*. Meldingen konkluderte likevel at kampanjene må sies å ha hatt begrenset effekt (side 47). Meldingen framhever samtidig at det generelt sett er begrenset dokumentasjon og gjennomgang av hvilke tiltak som virker og hvilke som ikke virker for å få flere menn til å søke seg til kvinnedominerte utdanninger og yrkesområder (side 47). Men en større nordisk sammenlignende studie har nå vurdert erfaringer med initiativer for å rekruttere, utdanne og fastholde menn i omsorgsyrkene (Baagøe Nielsen (red.) 2011). Rapporten anbefaler en endring i innsatsformene, fra tidsavgrensede prosjektsatsninger mot mer

[4] Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene, Norsk studentunion, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Norsk skolelederforbund.

langsiktig kompetansebygging, og innsatser som skaper bedre forbindelse mellom det nasjonale nivået og lokale initiativ.

Offentlig sektor, spesielt yrker med arbeidstakere som har helse- og sosialfaglig utdanning, har et stort og økende behov for arbeidskraft fremover. I dag er det rundt ¼ av et ungdomskull som tar disse utdanningene. For å balansere behovet frem mot 2030 vil det selv med nøkterne forutsetninger lagt til grunn, være nødvendig å øke andelen til rundt 1/3 (Roksvaag og Texmon 2012). Fremskrivninger viser at tilgangen på helsepersonell med fagbrev ikke kommer til å øke i takt med befolkningens behov for tjenester i årene fremover. For universitets- og høyskoleutdannet personell ser det ut til å være et bedre samsvar mellom behov og tilbud. Fremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå viser i tillegg at yrkesgrupper som vil bli spesielt etterspurt i fremtiden er allmennlærere, og ingeniører. Det kan også bli behov for mer faglært arbeidskraft innen bygg og anlegg. For ufaglært arbeidskraft ser det ut til at etterspørselen kan gå sterkere ned enn tilbudet og at dette kan føre til økt arbeidsledighet for denne gruppen (Bjørnstad mfl. 2010). Fremskrivninger av arbeidskraftbehov har til nå i liten grad blitt sett i sammenheng med mønstrene av kjønnssegregering på arbeidsmarkedet.

Likestillingsloven har bestemmelser om såkalt positiv særbehandling, som blir særlig relevante for rekruttering til kjønnsskjeve yrker og stillingskategorier. Likestillingslovens § 3a åpner for at det ene kjønnet kan særbehandles når en tror at slik særbehandling fremmer likestilling på lang sikt. I 1995 ble det inntatt en lovhjemmel for å gi nærmere forskrift også om særbehandling av menn (se boks 8.3). I mannsmeldingen varslet regjeringen at den ville vurdere å utvide brukerområdet til denne hjemmelen. Utvalget er ikke kjent med at dette er fulgt opp av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som forvalter likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

Regjeringens handlingsplan, *Likestilling 2014*, refererer enkelte eksempler på partssamarbeid om utradisjonell rekruttering. Et slikt samarbeid er *Jenter i bil og elektro*, finansiert av LO og NHO, og gjennomført i samarbeid med El og IT-forbundet, Norsk Teknologi, Fellesforbundet og Norges Bilbransjeforbund. Hovedmålet for dette prosjektet er å «utvikle metoder for å skape et opplærings- og arbeidsmiljø som gjør at kvinner finner bransjene attraktive, og bidra til at bedriftene klarer å beholde de kvinnene som finnes i bransjene. Bransjene har formulert et ambisiøst måltall på 20 prosent kvinner innen 2020» (www.jenteribilogelektro.no).

Kjønnsdelt arbeidsmarked har altså vært et viktig tema i flere likestillingspolitiske meldinger og rapporter gjennom 2000-tallet, og har de siste årene først og fremst blitt diskutert som en særskilt likelønns- og arbeidstidsproblematikk. NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* synliggjorde hvordan lønnsforskjeller mellom kvinner og menn følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det inngikk ikke i Likelønnskommisjonens mandat å analysere betydningen av etnisk minoritetsbakgrunn for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn (jf. Djuve mfl. 2011a). Analysene som Likelønnsutvalget foretok, viste at den viktigste grunnen til

Boks 8.3 Likestillingsloven § 3 om positiv særbehandling.

Likestillingslovens § 3 a tillater positiv særbehandling, som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene. Likestillingslovens § 3 a innebærer adgang, men ingen plikt til positiv særbehandling. Det følger av likestillingslovens § 3 a at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke former for ulik behandling som tillates i medhold av denne lov, herunder bestemmelser om særbehandling av menn i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn. Adgang til positiv særbehandling av menn er regulert i forskrift. Adgang til positiv særbehandling skal i første rekke benyttes når dette kan fremme kvinners stilling. Dette utledes av lovens formålsbestemmelse og henvisningen til *i samsvar med lovens formål* i tredje ledd.

Det gjelder visse vilkår for adgangen til positiv særbehandling som ikke fremgår av lovteksten. Disse er utpenslet gjennom EF-domstolens praksis. For det første må tiltaket være egnet til å fremme likestilling, for det andre må særbehandlingen rettes mot det kjønnet som står svakest på det aktuelle området. For det tredje gjelder adgangen til særbehandling bare til formålet med tiltaket er oppnådd. For det fjerde stilles det krav til proporsjonalitet, som innebærer at effekten av særbehandlingen i likestillingsøyemed må veies opp mot den ulempe det er for dem som blir stilt i en dårligere stilling som følge av særbehandlingen.

lønnsgapet mellom kvinner og menn er at kvinner og menn arbeider innen ulike sektorer, bedrifter, yrker og stillinger. Til dels store lønnsforskjeller mellom kvinner og menn med høyskoleutdanning drøftes her med bakgrunn i sektor-tilhørighet: Mens kvinner med slik utdanning dominerer innenfor offentlig sektor, finner menn med høyskoleutdanning i hovedsak jobber i privat sektor. Blant hovedforslagene i *Kjønn og lønn* var et lønnsløft for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor, inkludert forslag om en kvinnepott med friske midler på 3 milliarder, og kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i privat sektor. Rapporten ble fulgt opp gjennom stortingsmeldingen Likestilling for likelønn, jf. over.

Forslagene om likelønnspott/kvinnepott som ble fremmet i NOU 2008: 6 er ikke fulgt videre opp; likelønnsmeldingen understreker i stedet at lønnsoppgjørene er partenes ansvar, at lønnsdannelsen skal skje gjennom frie forhandlinger, og at regjeringen ikke vil svekke det norske systemet for lønnsdannelse (side13).[5] Flere partier på Stortinget fremmet i forbindelse med behandlingen av likelønnsmeldingen forslag om henholdsvis «kompetansepott for utdanningsgruppene i offentlig sektor» (Høyre, Kristelig folkeparti, med støtte fra Venstre), og «lønnsløft for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor» (Fremskrittspartiet).[6]

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet varsler i stedet en skjerping av aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere knyttet til fremlegging av lovforslag som kan sikre bedre rapportering på lønn i virksomhetene. Dette skal også inkludere plikt til å gi opplysninger om lønn ved mistanke om diskriminering.[7] Og Arbeidsdepartementet, som har sektoransvar for arbeidsmarkedspolitikken, har i den nye meldingen om arbeidsmiljø (Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, varslet en offensiv mot ufrivillig deltid (se nærmere om denne i kapittel 9). Også her ses aktivitets- og redegjørelsespliktene i likestillingslovgivningen som et mulig verktøy (jf. NOU 2011:18, side 20). Utvalget er ikke kjent med at Arbeidsdepartementet har initiert andre brede initiativer som eventuelt kan bidra til desegregering i arbeidsmarkedet.

Diskrimineringslovutvalget (NOU 2009: 14) vurderte både spørsmålet om konkretisering av aktivitets- og redegjørelsespliktene i likestillingslovgivningen, og opplegget for tilsyn med disse pliktene. Regjeringen besluttet i juli 2011 at den ikke ville følge opp forslaget til en helhetlig diskrimineringslovgivning (jf. pressemelding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2. september 2011). Likestillingsutvalget fremmet i sin første utredning, NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* nye forslag til konkretisering av aktivitetspliktene i lovgivningen. Forslaget bygger på Likestillings- og diskrimineringsnemndas tolkning av pliktenes innhold, og legger til grunn et behov for konkretisering som også har blitt løftet fram i flere meldinger fra regjeringen (jf. omtale ovenfor). Aktivitetsplikten omfatter også organisasjonene i arbeidslivet, og utvalget har også foreslått at det etableres et forum for samarbeid mellom partene i arbeidslivet og barne-, likestillings og inkluderingsministeren om utviklingsarbeid knyttet til aktivitetspliktene (se NOU 2011: 18, kapittel 7).

8.2.5 Oppsummering og vurdering

Den horisontale segregeringen i det norske arbeidsmarkedet varer ved, mange tiår etter at kvinners likestilling på arbeidsmarkedet er blitt en sentral politisk målsetting. Kvinners sysselsetting har etter hvert nådd et nivå nesten på linje med menns, samtidig skaper innordningen i henholdsvis kvinnedominerte og mannsdominerte yrker stadig en tydelig arbeidsmarkedsstruktur. Endring av betydning kan først og fremst observeres i noen yrker som krever høyere utdanning. Tendenser til nyorientering kommer også til uttrykk i de utdanningsvalgene ungdommer med innvandringsbakgrunn gjør; og da kanskje særlig sterkt blant jenter som er født i Norge av utenlandsfødte foreldre. På de yrkesrettede fagene innenfor videregående opplæring er det en ekstrem og vedvarende kjønnsdeling. I utdanningssystemet ellers er det stadig slik at jenter dominerer innenfor pedagogiske fag og helse- og sosialfag, og gutter innenfor naturvitenskapelige og tekniske fag.

---

5 Ved hovedoppgjøret i 2010 - som skulle være et likelønnsoppgjør med et spesielt «likelønnsløft» - ble det avtalt likelønnstillegg som skulle forhandles lokalt i flere av forhandlingsområdene. I Teknisk beregningsutvalgs rapport etter oppgjøret er det en beskrivelse av resultatet fra lønnsoppgjøret, blant annet effekter på lønnforskjeller mellom kvinner og menn. Gjennomgangen gir en illustrasjon på en prioritering av kvinner i lønnsoppgjøret i en rekke forhandlingsområder, men rapporten gir likevel ikke noe klart svar på i hvilken grad lønnsoppgjøret har endret lønnsrelasjonene mellom kvinner og menn i arbeidsmarkedet (NOU 2011: 5 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011)*

6 Høyre-Krf-forslaget ba regjeringen fremme sak for Stortinget om dette; Frp-forslaget ba regjeringen iverksette tiltak i forlengelsen av lønnsoppgjøret for 2011. (Innst. 299 S (2010-2011).

7 I offentlig sektor har ansatte i dag etter offentlighetsloven allerede rett til innsyn i lønnsopplysninger og forhandlingsprotokoller. I privat sektor har arbeidsgiver generelt ikke adgang til å gi opplysninger om individuell lønn uten samtykke. Her arbeides med en lovendring i regi av BLD.

I offentlig debatt og forskning om det kjønnsdelte arbeidslivet, trekkes ofte kjønnstradisjonalismen i unges utdanningsvalg fram som en viktig hindring for kjønnsintegrasjon mellom sektorer og yrker i arbeidslivet. Men analyser av yrkesvalg og mobilitet mellom henholdsvis privat og offentlig sektor tydeliggjør også betydningen av både lønnsstrukturer i markedet og omsorgsansvar i familien. Med unntak for utdanningssektoren, har den politiske oppmerksomheten helst vært rettet mot virkemidler som indirekte kan bidra til å dempe segregeringen, det vil si mot lønns- og arbeidstidsproblematikk. Med unntakene nevnt over, har utvalget ikke klart å identifisere en virkemiddelbruk av noe omfang som er direkte rettet mot horisontal segregeringsproblematikk. Utvalget ser klart at det å bidra til desegregering i arbeidsmarkedet nok er en av de tyngste likestillingspolitiske oppgavene det er mulig å gi seg i kast med.

Det er åpenbart behov for langt mer inngående kunnskap om hvilke prosesser og dynamikk som særlig er viktige i reproduksjonen av kjønnssegregerte strukturer. Studier av segregering og sektormobilitet er en mangelvare i norsk sammenheng. Det er svært viktig å få bedre rede på hvordan diskriminering ved ansettelser og rekruttering ytterligere kan tenkes å redusere unges handlingsrom – og da særlig for de som har etnisk minoritetsbakgrunn. På samme måte er det viktig å evaluere de relativt beskjedne forsøkene som til nå har vært gjennomført for å dempe den horisontale segregeringen, og lære mest mulig fra dem, slik for eksempel den nordiske utredningen om menn i omsorgsyrker legger opp til (Baagøe Nielsen, red. 2011). Et av de vanskeligste spørsmålene er likevel knyttet til lønnsstrukturen i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og til individuelle livslønnsbetraktninger. Dilemmaet lar seg enkelt oppsummere: For menn vil det ikke lønne seg å søke seg mot mer kvinnedominerte yrker. For kvinner vil det lønne seg å søke seg mot mannsdominerte yrker (jf. Meld. St. nr 6 (2010-2011), side 110).

Rekrutteringsbehovene i omsorgsektoren er godt kjent. Det samme er rekrutteringsbehovene i enkelte typer av tekniske fag. Utvalget ser det ikke som sin oppgave å vurdere behovsbetraktninger i arbeidsmarkedet som sådan; utvalgets mandat er å utrede likestillingspolitiske hensyn og utfordringer. Det er likevel påfallende i hvor liten grad politiske tiltak har tenkt inn muligheter for konkrete incentiver til utdannings- og yrkesvalg, som stipendordninger, studiefinansieringsordninger, lærlingtilskudd og liknende. Ingen av de tiltaksdokumentene utvalget har gjennomgått, redegjør for bruk av økonomiske incentiver utover lønn for å motvirke segregering. Den eneste større likestillingspolitiske incentivordningen utvalget har kommet over, er den som Kunnskapsdepartementet har iverksatt for rekruttering til enkelte høyere vitenskapelige stillinger i universitets – og høgskolesektoren.

Det er en klar politisk målsetting at offentlig likestillingsarbeid skal bidra til desegregering i arbeidsmarkedet. Men virkemidlene er i all hovedsak lokalisert i andre departementer enn likestillingsdepartementet. To departementer er særlig sentrale her: Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet. I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget undersøkt hvordan departementene forvalter likestilling som sektoransvar. Utvalget viser for Kunnskapsdepartementets vedkommende at dette er et departement som arbeider målbevisst med likestillingsspørsmål, har en – relativt sett – god intern organisering av likestillingsarbeidet, og iverksetter tiltak over hele sektoransvarsområdet. Kunnskapsdepartementet evaluerer jevnlig tiltak, og evalueringene viser – dessverre – ganske jevnlig større og mindre problemer med gjennomslag i sektoren (jf. kapittel 7, og NOU 2011: 18, særlig oppsummering side 73). Arbeidsdepartementet har derimot hatt svak forankring av likestillingsansvaret internt. Og det er langt mellom de tydelige innsatsområdene for – særlig – kjønnslikestilling i dette departementets sektorforvaltning (se NOU 2011: 18, særlig oppsummering side 74).

Gjennomgangen av situasjonen på arbeidsmarkedet med hensyn til yrkessegregering viser etter utvalgets vurdering hvor viktig det er å styrke det overordnede forvaltningsansvaret for likestillingspolitikken. I spørsmål om kjønnssegregering på arbeidsmarkedet ser vi særlig tydelig hvordan utdannings- og yrkesvalg henger sammen. Det blir tilsvarende tydelig at de forvaltningstrukne sektorgrensene må overskrides for å få til endring på dette området.

8.3 Klasseposisjoner i arbeidsmarkedet

8.3.1 Innledning

Posisjon i arbeidsmarkedet er en sentral klassemarkør. Yrke regnes gjerne som det kjennetegnet som i størst grad fanger opp ulike sider ved klasse: Hva slags yrke man har er avgjørende for den enkeltes økonomiske situasjon, men henger også sammen med sosial status. Når klassetilhørighet defineres etter yrke, fanges dermed andre ulik-

hets-dimensjoner også opp. Slik utvalget drøfter i kapittel 4, er «klasse » et komplekst begrep for mange former av sosial ulikhet, som knytter seg både til status, identititet og økonomiske vilkår.

I den kunnskapsstatusen som utvalget har fått utarbeidet om kjønn og klasse i likestillingsperspektiv (Brekke og Reisel 2012) konstateres det at klassebegrepet blir relativt lite brukt både i norsk forskning, og i forskning om Norge. Det er spesielt få studier i norsk kontekst som eksplisitt omhandler kjønn og klasse i et likestillingsperspektiv, men unntak finnes – for eksempel i *Klassebilder* fra 2010, der kjønn, klasse og etnisitet blir gjennomgående tematisert (Dahlgren og Ljunggren (red.) 2010) Sammenlignet med andre industrialiserte land anses Norge som et relativt egalitært samfunn, karakterisert av generelt lav ulikhet. Dette kan være en årsak til at klassebegrepet ikke er så mye i bruk, nettopp fordi det anses som mindre relevant (Brekke og Reisel 2012).

I kartleggingen av kjønnssegregering på arbeidsmarkedet 1990-2010 behandles klasseposisjoner i arbeidsmarkedet som yrkesklasser. Klasseposisjoner blir operasjonalisert innenfor et skjema som kalles *The European Socioeconomic Classification (ESeC)*. Rapporten gir en nærmere drøfting av en serie metodiske valg i denne forbindelsen, og utvalget henviser her til rapporten. Forskerne understreker at selv om yrkesklassene skal forstås som relasjonelle, vil forholdet mellom klassene innenfor arbeidslivet og blant ansatte i organisasjoner ofte være hierarkiske. Det gjelder for eksempel med hensyn til graden av autonomi i egen arbeidssituasjon og innflytelse i beslutninger på arbeidsplassen; faktorer som da også inngår i den teoretiske begrunnelsen for gruppering i ulike yrkesklasser.

Det er totalt åtte yrkesklasser i denne operasjonaliseringen. Nedenfor følger en kort beskrivelse av kjennetegnene til de ulike yrkesklassene (Jensberg mfl. 2012, etter Rose og Harrison 2010):

- Toppledere og profesjonelle (direktører, politikere, yrker som krever høyere utdanning utover treårig høyskole- eller universitetsutdannelse, for eksempel professorer, biologer, siviløkonomer og advokater)
- Semi-profesjonelle (yrker som krever lavere høyskole- eller universitetsutdannelse, for eksempel sykepleiere, lærere og ingeniører)
- Høyere ikke-manuelt rutinearbeid (for eksempel sekretærer)
- Selvstendige og eiere av små bedrifter (for eksempel selvstendige håndverkere og kjøpmenn)
- Formenn og teknikere (foruten teknikere, arbeidsledere fra de tre andre arbeiderklassekategoriene)
- Lavere ikke-manuelt rutinearbeid (ufaglærte arbeidere som for eksempel butikkansatte)
- Faglærte arbeidere (for eksempel elektrikere og rørleggere som er ansatt og ikke selvstendige)
- Ufaglærte arbeidere (for eksempel ufaglærte arbeidere innenfor industrien) [8]

8.3.2 Yrkesklasser i det norske arbeidsmarkedet: Utviklingstrekk

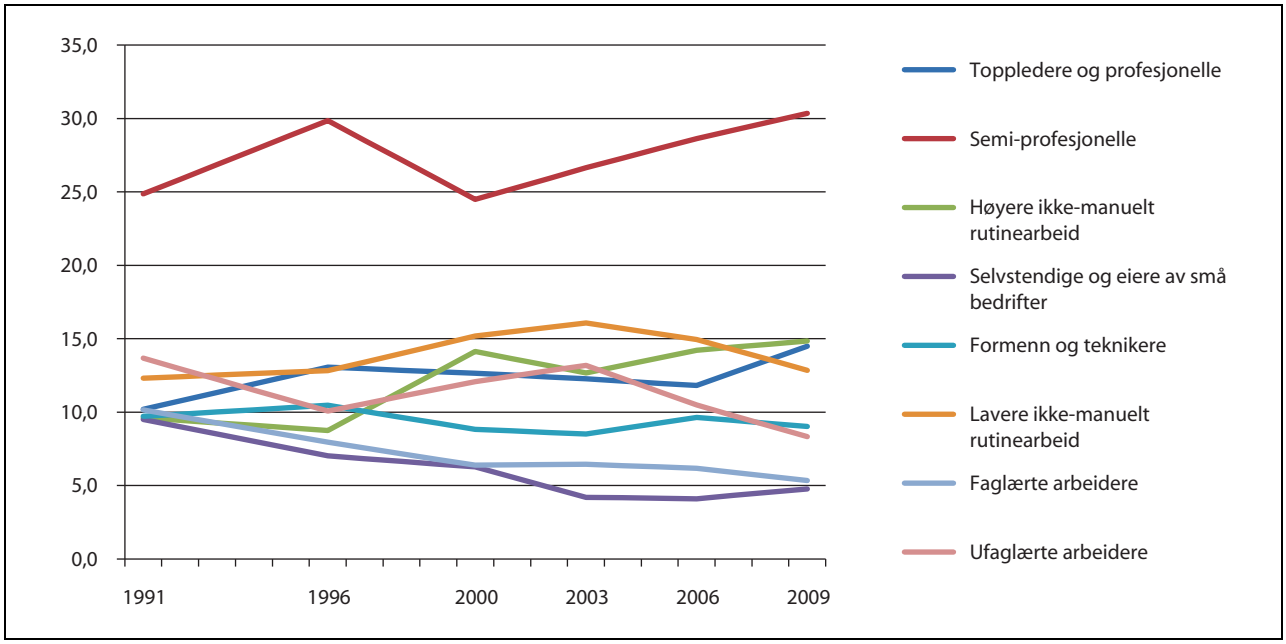
Figur 8.9 viser utvikling over tid i relative klasseposisjoner i perioden fra 1990 til i dag.

Rapporten viser til at utviklingen over tid på det norske arbeidsmarkedet her følger mye det samme mønsteret som har vært observert i internasjonale studier av klassestrukturen, nemlig at andelen profesjonelle og semi-profesjonelle, hvor flertallet har høyere utdannelse, har økt vesentlig, mens andelen faglærte og ufaglærte arbeidere minsker. Med andre ord fører endringene i arbeidslivet og etterspørselen etter arbeidskraft med formell høyere utdanning til en endring av klassestrukturen, hvor middelklassen øker og arbeiderklassen minker.

Dette er altså en individbasert operasjonalisering av klasse, i motsetning til klasse-tilnærminger som tar utgangspunkt i hushold (jf. kapittel 5). Denne operasjonaliseringen kan altså si noe om hvorvidt kvinners posisjoner og livssjanser har endret seg i takt med at kvinnelig sysselsetting har økt og arbeidslivet har gjennomgått store forandringer. Spørsmålet er med andre ord om endringer i klassestrukturen også innebærer at flere kvinner har større innflytelse og medbestemmelse i arbeidsmarkedet i dag enn for tyve år siden.

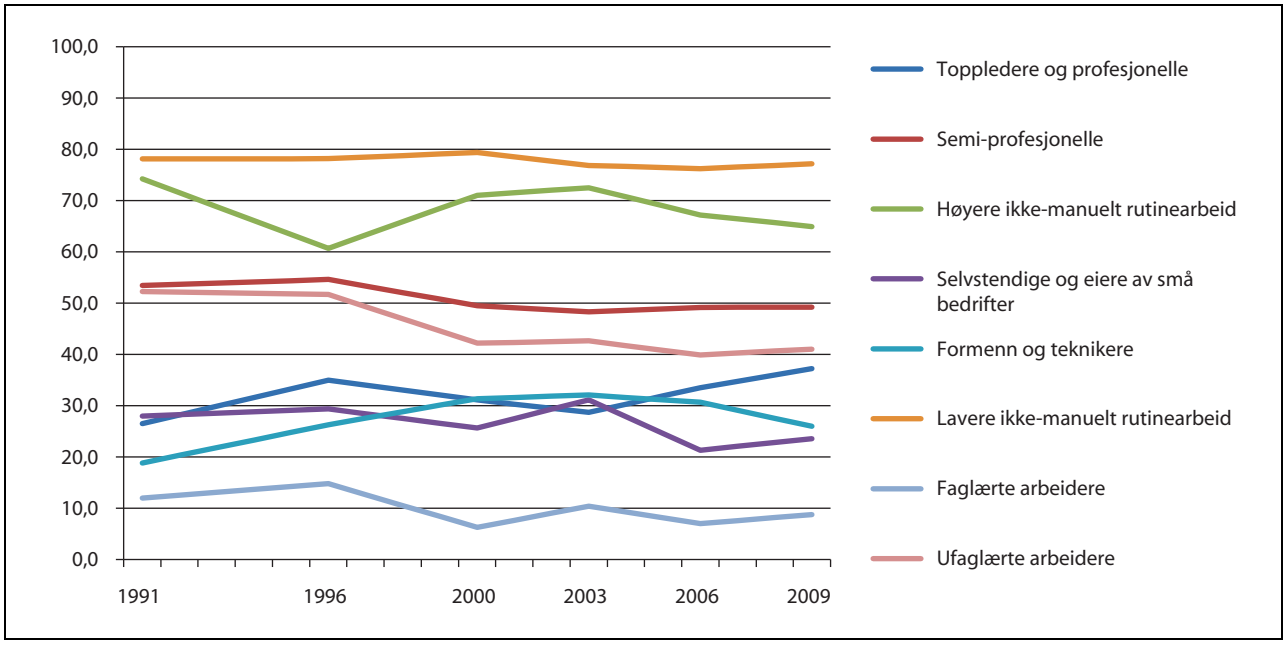
---

8 SINTEF/NTNU-forskerne viser her til at ESeC er en operasjonalisering av sosiologen John Goldthorpes klasseskjema. I dette står det om at både de tre sistnevnte yrkesklassene, og formenn og teknikere, vil være inkludert i arbeiderklassen, selv om de, i likhet med høyere ikke-manuelt rutinearbeidere, har en såkalt «mixed labour contract », det vil si at de har arbeidskontrakter som egentlig posisjonerer dem mellom arbeider- og middelklassen. Middelklassen består i dette skjemaet av de tre første yrkesklassene, men også selvstendig næringsdrivende og eiere av små bedrifter kan inkluderes i middelklassen (Jensberg mfl. 2012,side 83) Fordi en opererer med grovere kategorier og typen arbeidskontrakt som grunnlag for klassifisering, vil for eksempel ikke den økonomiske eliten skilles ut som egen gruppe.



Figur 8.9 Sysselsatte etter ESeC yrkesklasser. Prosent. 1991-2009

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).



Figur 8.10 Andel kvinner blant sysselsatte i ulike ESeC yrkesklasser.1991-2009

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).

I figur 8.10 ser vi utviklingen i hvor stor kvinneandel det er i hver ESeC klasse i perioden 1991 til 2009.

Analysen viser her at kvinneandelen varierer i stor grad mellom de ulike klassene, men at vi ser relativt små endringer i kvinneandelen over tid innenfor de enkelte klassekategoriene. Størst andel kvinner finner vi i kategoriene høyere og lavere «ikke-manuelt rutinearbeid » og «semi-profesjonelle». Her er kvinneandelen mellom 50 og 80 prosent, men har sunket litt i perioden i alle disse kategoriene.

Rapporten beskriver endringene i detalj: Blant «ufaglærte arbeidere» har kvinneandelen sunket fra litt over 50 prosent til ca. 40 prosent i perioden, mens andelen kvinner blant «faglærte arbeidere»

har sunket noe, fra 12-15 prosent i 1991-1996 til rundt 8-9 prosent i 2006-2009. Det har vært rundt ti prosentpoeng økning i andelen kvinner blant «toppledere og profesjonelle» og «formenn og teknikere», hvilket vil si at det sannsynligvis har blitt flere kvinnelige ledere både blant funksjonærer og arbeidere. Andelen kvinner blant «selvstendige med små bedrifter» har gått ned fra 28 til 24 prosent.

Endringene i yrkesklassene over tid, hvor vi har sett at yrkesklasser som krever formelle kvalifikasjoner har økt, og en endring i kvinneandelen blant toppledere og profesjonelle, tilsier at flere kvinner har ervervet seg posisjoner med innflytelse og beslutningsmakt innenfor det norske arbeidslivet de siste tjue årene, spesielt blant profesjonelle og toppledere. Fremdeles er kvinneandelen likevel ikke høyere enn ca. en tredel i denne yrkesklassen i 2009. Jensberg mfl. (2012) viser til at andelen ledere totalt sett har sunket i perioden, og at dette er blant menn. Hvilket i sin tur betyr at antallet kvinner i lederposisjoner ikke har økt noe særlig, selv om andelen har økt (side124).

Vi ser videre at kvinneandelen er svært høy innenfor høyere og lavere ikke-manuelt rutinearbeid (lavere funksjonærer, for eksempel sekretærer, og ufaglærte arbeidere utenfor industri og jordbruk, for eksempel butikkansatte). Disse to yrkesklassene kjennetegnes ved å ha lav grad av medbestemmelse på sin arbeidsplass, og liten grad av autonomi eller kontroll over egen arbeidssituasjon (Goldthorpe 2007). Mange kvinner innenfor henholdsvis middel- og arbeiderklassen befinner seg derfor i to av yrkesklassene med lav grad av innflytelse i arbeidslivet, i tillegg til å ha en inntekt som vil ligge i det nedre sjiktet innenfor henholdsvis arbeider- og middelklassen.[9]

Etter år 2000 er kvinneandelen omtrent 50 prosent for yrkesklassen «semi-profesjonelle» (hvor minst treårig høyere utdanning ofte er et kriterium). Dette betyr at i den yrkesklassen som sysselsetter flest i Norge (i hele perioden vi undersøker) er det like mange kvinner som menn.

Jensberg mfl. (2012) oppsummerer utviklingstrekkene slik: Sett i et klasseperspektiv synes det som om andelen kvinner øker i yrkesklassene med mest innflytelse, og at kvinner er vel så godt representert som menn i den største og fortsatt voksende yrkesklassen. Samtidig er det en stor overvekt av kvinner innenfor yrkesklasser som krever ingen eller liten grad av utdannelse (jf. Jensberg mfl. 2012). En tilsvarende observasjon gjør Hjellbrekke og Korsnes (2006) i en analyse av sosial mobilitet, der de konkluderer med at menn er mye jevnere fordelt over klassestrukturen enn kvinner. I klasseskjemaet som legges til grunn her er kvinner sterkt overrepresentert i kategorien «rutinefunksjonær», og underrepresenterte i kategoriene «øvre serviceklasse» og «formenn i manuelle yrker» sammenliknet med menn med samme klassebakgrunn (Hjellbrekke og Korsnes 2006, side 131-132).

Brekke og Reisel (2012) reiser også spørsmålet om hvordan vi forstår profesjon som klassetilhørighet. Ulike profesjoner har forskjellig sosial posisjon i samfunnet, og kvinner og menn er representert i ulike profesjoner. Profesjonene inngår i ulike sosiale klasser ettersom de har forskjellige posisjoner i arbeidsmarkedet. Og det vises til studier som peker på klasseskiller mellom profesjoner som også inkorporerer sektor; det de kaller skillet mellom en kvinnelig underordnet omsorgsverden i offentlig sektor og en overordnet teknisk og økonomisk verden i den private og internasjonaliserte sektoren (Dæhlen og Svennsson 2008). Slik knyttes også ekspansjonen i kvinnedominerte profesjoner i utdannings-, helse- og sosialsektoren til nye klasseposisjoner: Det foregår en sortering av yrker etter kjønn og klasse. Innenfor profesjonene er det en rangordning etter klasse som er forbundet med makt over andres arbeid og arbeidsvilkår (jf. Vike 2002).

Profesjonene har ulik kjønnsrekruttering, men også innenfor profesjonene forekommer det kjønnssegregering etter ulike disipliner (Brekke og Reisel 2012, side 25). Eksempler hentes gjerne fra helsesektoren: Gjerberg (2002) har i sin studie vist at kvinnelige leger like ofte som mannlige leger spesialiserer seg. Men kvinnelige leger velger i mindre grad enn menn prestisjefylte spesialiseringer som indremedisin og kirurgi. En annen studie viser at forholdet mellom leger og sykepleiere også preges av legens kjønn, spesielt på avdelinger der det tradisjonelt er få kvinnelige leger. Her opplever kvinnelige leger å bli dårligere behandlet av sykepleiere enn mannlige leger, men dette avtar jo høyere opp man kommer i stillingshierarkiet (Abrahamsen og Gjerberg 2002).

8.3.3 Likestillingstiltak

Utvalget ønsket å få vurdert hvordan kjønn og klasse blir diskutert i relevante dokumenter om politikkutvikling fra de siste årene – det vil si sentrale offentlige utredninger og meldinger til Stor-

[9] Rapporten kan ikke gi ikke sammenlignbare data for alle yrkesklasser når det gjelder personer med innvandrerbakgrunn, og utvalget gjengir ikke resultatene fra denne analysen her, men viser til rapporten.

tinget.[10] Kunnskapsstatusen for kjønn og klasse i likestillingsperspektiv viser – kort oppsummert – at dokumenter med likestillingsrelevans i forsvinnende liten grad behandler klasse, utover rent historiske referanser. Det gjelder også de dokumentene i dette tekstutvalget som særlig angår integreringsproblematikk. Dette betyr for eksempel at klassemotsetninger refereres for å beskrive historiske interessekonflikter, eller eventuelt, historiske spenninger innenfor kvinnebevegelsen: Klasse er en historisk mer enn en aktuell politisk dimensjon. Det pekes likevel på ett unntak fra dette generelle bildet: Stortingsmeldingen om menn, mannsroller og likestilling fra 2008, der betydningen av klasse blir diskutert i flere sammenhenger. Men dette er først og fremst i analytiske sammenhenger, og ikke relatert til den konkrete politikkutviklingen for likestilling som meldingen skisserer. Meldingen skiller seg likevel klart fra de andre dokumentene som er gjennomgått, i det preget som manns-/maskulinitetsforskningen har satt på den: Denne forskningen har lenge vært bevisst på klasseforskjeller blant menn.

Det blir like sjeldent referert til klasse når temaet er utjevning av kjønnsforskjeller i ledelse, det vil si den politikkutviklingen som angår vertikal kjønnssegregering i arbeidsmarkedet. Vertikal segregering referer altså til mønstre der kvinner og menn befinner seg på ulike posisjoner i stillingshierarkiet og der menn dominerer i lederstillingene. Tiltak som kan bidra til å utjevne slike forskjeller har likevel en lang tradisjon i norsk likestillingspolitikk.

Den norske loven om kvotering til bedriftsstyrer ble vedtatt av Stortinget i 2003. Forslaget ble fremmet av Bondevik II regjeringen og ble vedtatt med unntak av Fremskrittspartiets stemmer. Regjeringen ønsket å korrigere den kraftige mannsdominansen som preget både styre og ledelse av sentrale deler av norsk næringsliv. En hovedbegrunnelse for lovgivningen var at «økt mangfold i styrerommene, ikke bare med hensyn til kjønn, men også alder og bakgrunn, kan bidra til bedre strategiske valg, mer innovasjon, raskere omstillinger, og gjennom dette bedre lønnsomhet» (Ot.prp. 97 (2002-2003), side 10). Den har vekket stor oppmerksomhet internasjonalt, og har inspirert til liknende lovgivning i flere land: Syv land i tillegg til Norge har de siste årene tatt initiativ til og vedtatt slik lovgivning: Spania, Island, Frankrike, Nederland, Belgia, Italia og Malaysia. Den norske lovgivningen regulerer kjønnssammensetningen med minimum 40 prosent av hvert kjønn i styrene til norske allmennaksjeselskaper, statsselskaper, interkommunale selskap, kommunale selskap og samvirkebedriftene. Den innebærer dermed at det skal være kjønnsbalanse i styrene for svært mange av de bedriftene som i dag utgjør de mest sentrale aktørene i norsk næringsliv. Lovens fordelingsnøkkel er – i gjennomsnitt – oppfylt per i dag. Tall fra 2002 viste 6 prosent kvinner i allmennaksjeselskapenes styrer. Da loven trådte i full kraft i 2008 var det 36 prosent kvinner blant styremedlemmene. Tallene for 2009 viste 40 prosent.[11]

I regjeringens handlingsplan for likestilling, *Likestilling 2014*, varsles en mulig utvidelse av denne kvoteringsordningen til store aksjeselskaper med private eiere. Statseide selskaper skal i følge handlingsplanen få flere kvinnelige styreledere, samtidig som selskapene forventes å utarbeide konkrete strategier for rekruttering av flere toppledere (side 34).

Det finnes en rekke tiltak, prosjekter og programmer som er rettet mot *kvinner til ledelse*, eventuelt *mangfold i ledelse*. Slike drives i regi av bedrifter, organisasjoner, kommuner, og fylkeskommuner, arbeidsgiverorganisasjoner og som statlige satsninger. Under gis noen eksempler:

NHO har i flere år støttet mentorprogrammer for lederrekruttering (*Female Future / Global Future*). Virke har et mentorprogram (*Womentor*) for kvinner med minoritetsbakgrunn, og KS driver et kandidatnettverk for kvinnelige topplederkandidater i kommunesektoren. KS arbeider også flerdimensjonalt med mangfold i ledelse, og har finansiert flere utredningsprosjekter rundt ledelsesproblematikk; blant annet *Selvsagt – kvinner i politiske maktposisjoner*. En særskilt satsning har hatt som formål å redusere turnover og øke rekrutteringen av kvinner til rådmannsposisjoner – der kvinneandelen i 2010 var på knappe 20 prosent (NOU 2011: 18, kapittel 7).

Handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner (2008-2013) har som målsetting at andelen nye entreprenører skal være 40 prosent

[10] Brekke og Reisel har gjennomgått NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*, NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*, St.mld. nr. 8, 2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*, St.meld nr. 12 (2004-2005) *Om pensjonsreformen*, og handlingsplanene for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, vedlegg til St.prp. nr 1 for 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010.

[11] Kvoteringsloven ble vedtatt etter en langvarig politisk prosess, med mye politisk tautrekking, intense offentlige debatter og høy medieprofil. Analyse av den offentlige debatten viser at motstanderne i hovedsak var representert ved næringslivsledere og representanter for arbeidsgiverorganisasjonene, mens tilhengerne var representert ved politikere (Teigen 2010).

innen 2013. Kommunal- og regionaldepartementet har en målsetting om at 40 prosent av de næringsrettede midlene skal gå til kvinner innen 2013, og Innovasjon Norge har et eget program for kvinner i ledelse som også dekker gründervirksomhet. Også Forskningsrådet deltar i kompetansebygging om entreprenørskap. Andelen kvinnelige gründere er, som vi også så over, nokså stabil og på rundt regnet 25 prosent.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), som har det overordnede arbeidsgiveransvaret for statsansatte, har i ti år operert med måltall for andelen kvinnelige ledere på 40 prosent. For de i alt 10 000 lederposisjonene i staten var måltallet oppfylt i 2010, men i statens topplederskikt var kvinneandelen om lag ti prosentpoeng lavere. Alle statlige virksomheter skal rapportere på kjønnsfordeling i ulike stillingskategorier – dette er en del av statens rapporteringsplikt som arbeidsgiver etter likestillingslovgivningen (jf. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*). FAD har mål om flere kvinner i lederstillinger i kirken, og Kirkerådet har en egen strategiplan for kjønn og likestilling i den norske kirke. Kulturdepartementet har en handlingsplan for jevnere kjønnsrepresentasjon i norsk filmproduksjon.

Den sektoren som ellers har arbeidet mest systematisk med rekruttering av kvinner til topposisjoner, er universitets- og høgskolesektoren. Arbeidet her har siden 2004 vært drevet frem av en egen komite nedsatt av Kunnskapsdepartementet; *Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif)*.Denne komiteen støtter opp om og gir anbefalinger om tiltak som kan bidra til integrering av likestillingsarbeidet ved institusjonene i forsknings-, universitets- og høgskolesektoren. Komiteen har en bred tilnærming til arbeidet, og bidrar utvilsomt til mer helhetlig politikkutforming for sektoren.

Kunnskapsdepartementet har også satt i verk en incentivordning for å øke kvinneandelen i høyere vitenskapelige stillinger i matematikk, naturfag og teknologiske fag (MNT-fag) Formålet er å premiere universiteter og høyskoler ved at hver nytilsetting av en kvinne som professor, førsteamanuensis, førstelektor utløser midler til den aktuelle institusjon. Ordningen omfatter nå ni institusjoner som gir doktorgradsutdanning i MNT-fag.

NIFU publiserte i desember 2011 nye tall for universitets- og høgskolesektoren.[12] Kvinne-andelen i sektoren er 44 prosent, og ved de statlige høgskolene er kvinnene i flertall. Det er svært store forskjeller mellom andelen kvinner i midlertidige og i faste vitenskapelige stillinger. Det siste året (fra 2009 til 2010) var det heller ingen endring i kvinneandelen i UoH-sektoren som sådan. Det er videre store forskjeller mellom kvinners deltakelse innenfor ulike fagområder. De følger et vel kjent mønster: Høyest kvinneandel blant professorene er det i humaniora og medisin og helsefag; lavest andel er det i teknologi.

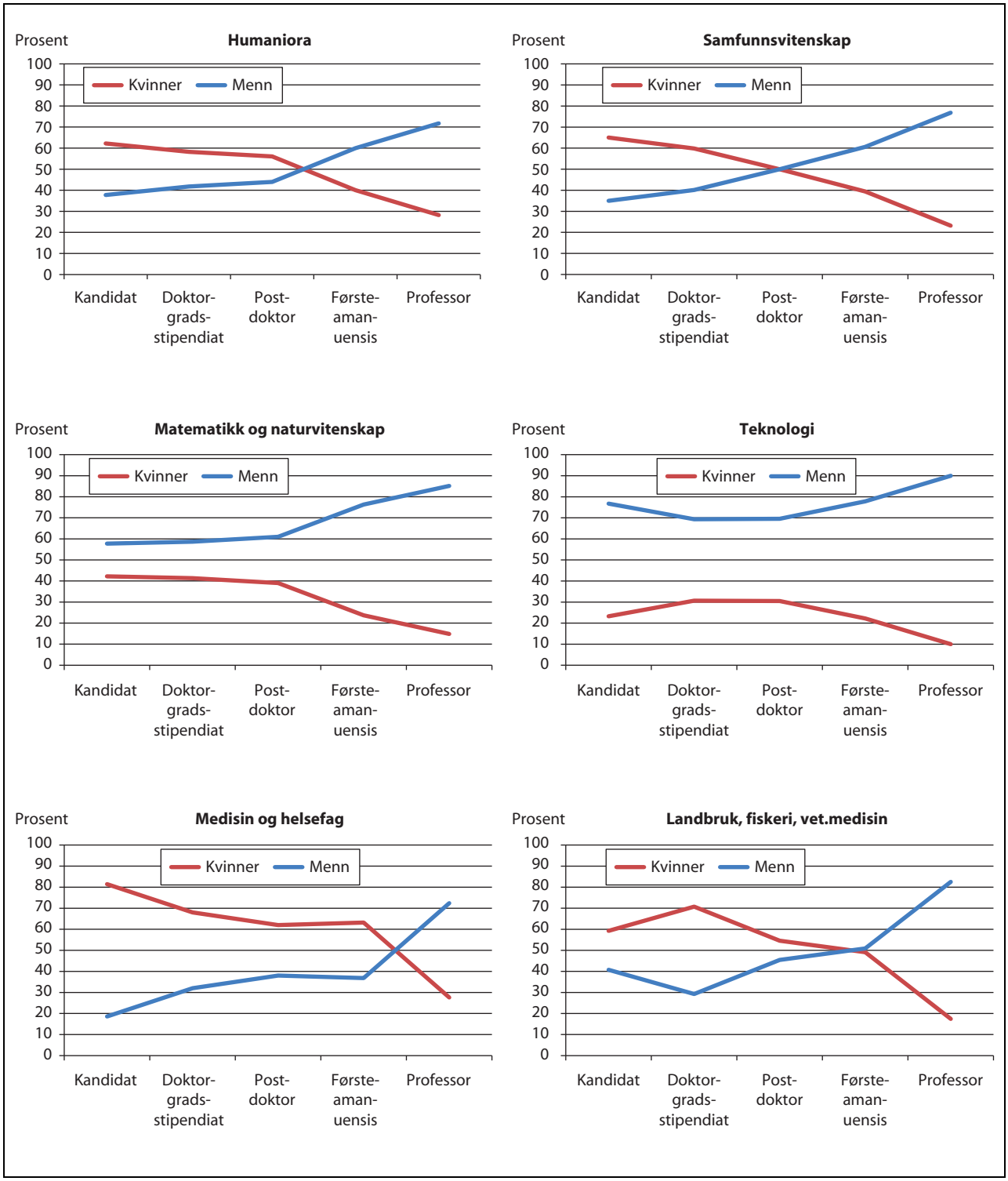
8.3.4 Oppsummering og vurdering

I mandatet bes utvalget om å drøfte kjønnslikestilling i livsløps-, klasse- og etnisitetsperspektiv. De kunnskapsstatusene utvalget har bestilt som grunnlagsdokumenter for utredningen gjør det klart at sosial klasse generelt sett ikke ses som en viktig dimensjon i politikkutforming på likestillingsfeltet, og da heller ikke i spørsmål som særlig angår kjønnsstrukturer på arbeidsmarkedet. Det betyr selvsagt ikke at politiske tiltak mangler sosiale utjevningsmål, det betyr bare at sosiale ulikheter, innenfor likestillingspolitikken, ikke omtales som klassemessige eller klassebaserte forskjeller. Dels kan nok dette ses som en gjenspeiling av et hovedtrekk i norsk politisk debatt, der klasse sjelden er en eksplisitt referanse. Sosiale ulikheter, økonomiske forskjeller, utsatte grupper, fattigdom er foretrukne begreper. [13] Dels er dette et spørsmål om hvordan eksplisitt klasseanalyse kan øke forståelsen av ulikestilling. Den analysen på basis av yrkesklasser som utvalget har drøftet her, har først og fremst bidratt til å tydeliggjøre noen hovedtrekk som gjelder endringer i den norske klassestrukturen som sådan. Andre og mer komplekse klassetilnærminger, som innarbeider status og identiteter på en grundigere måte, har utvalget ikke vurdert.

Utvalget fastholder at også den vertikale segregeringen i arbeidsmarkedet må være et viktig spørsmål for likestillingspolitikken. Vertikal segregering angår tilgang til og fordeling av ulike posisjoner i stillingshierarkier. Det er liten uenighet i norsk politikk om at systematisk skjev tilgang til makt- og innflytelsesrike posisjoner bør kompenseres gjennom politiske initiativer. I Norge har det vært så godt som tverrpolitisk oppslutning på Stortinget om kvotering til bedriftsstyrer, fordi en slik regulering – etter lovgivers

[12] NIFU – Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning: *Statistikk om kvinner i forskning, desember 2011.*

[13] Se for eksempel Brekke og Reisel (2012) om NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget,* en utredning som dreier seg om økonomisk ulikhet i Norge.



Figur 8.11 Statistikk om kvinner og menn i forskning. Kandidater og vitenskapelig ansatte i utvalgte fagområder innenfor UoH-sektoren, etter kjønn. Prosent. 2010

Kilde: Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

oppfatning – er et effektivt tiltak for å fremme likestilling, som også vil gi bedre lønnsomhet i næringslivet.

Det er også bred tilslutning til den likestillingspolitikken som særlig tar sikte på utjevne makt- og deltakelsesforskjeller i høyere utdanning og forskning. Det samme gjelder politikken for entreprenørskap, der det er tverrpolitisk enighet om betydningen av å øke kvinners muligheter som grundere. Etter utvalgets vurdering kan identifi-

kasjonen av slike brede konsensusfelt også gi rom for en forsterket politisk innsats på andre ledelsesfelt, og i forhold til flere ulikhetsdimensjoner.

Utvalget er i mandatet bedt om å identifisere store likestillingspolitiske utfordringer, og har valgt å drøfte mønstre av horisontal og vertikal segregering løsrevet fra spørsmål om lønn og arbeidstid. Det er ingen tvil om at ulikheter i lønn og arbeidsvilkår er koplet til segregering i arbeidsmarkedet på intrikate måter, og utvalget har prøvd å få frem flere eksempler på dette. Men vi ønsker i denne utredningen også å få fram de særskilte politiske utfordringene som knytter seg til trekk av vedvarende sterk horisontal segregering i arbeidsmarkedet, og, samtidig, en viss endring i mønstrene for vertikal segregering. Slik utvalget ser det, bør disse hovedtrekkene medføre politiske innsatser som er direkte innrettet mot å nedbygge segregering som sådan. Vi er klar over at individuelle preferanser med hensyn til utdannings- og yrkesvalg, og individuelle lederambisjoner, bidrar til segregering. Men i gjennomgangen i dette kapittelet finner vi også mange eksempler på at preferansemønstre ikke ligger fast over generasjoner. En bedre mulighetsstruktur for utradisjonelle valg, kan gi flere utradisjonelle valg.

8.4 Norske topposisjoner

8.4.1 Innledning

I 2001 ble det i regi av Makt- og demokratiutredningen gjennomført en omfattende lederskapsundersøkelse i Norge, den såkalte *eliteundersøkelsen* (Gulbrandsen mfl. 2002, Skjeie og Teigen 2003).[14] Eliteundersøkelsen definerte det som anses å være særskilte, sentrale, samfunnsmessige makt- og beslutningsfelt. Dette dannet i sin tur utgangspunkt for å avgrense et univers av lederposisjoner. Ti ulike samfunnssektorer var plukket ut. Toppposisjoner i forsvar og justissektor, forvaltning og forskning, kirke- og kulturfelt, organisasjonsliv og medier, samt næringsliv og partipolitikk ble dekket gjennom denne undersøkelsen. Undersøkelsen dokumenterte en overveldende mannsdominans i den norske eliten. Gjennomsnittlig mannsdominans, det vil si for eliteutvalget som sådan, var 83 prosent. Særlig sterk – det vil si på mer enn 90 prosent var mannsdominansen i følgende fire sektorer: Forsvar, kirke, justis og næringsliv.

Eliteundersøkelsen var den første i sitt slag i Norge. Dokumentasjonen av mannsdominans bidro særlig til ny debatt om næringslivets rekrutteringspraksiser. Undersøkelsen la viktige føringer med hensyn til vurderingsgrunnlaget for lovregulering av kjønnsrepresentasjonen i norske bedriftsstyrer. Undersøkelsen kartla blant annet elitenes utdannings- og klassebakgrunn, og nettverk mellom og innenfor ulike elitesegmenter. Den var samtidig en stor intervjuundersøkelse som kartla og analyserte holdninger til en rekke sentrale samfunnsspørsmål – herunder viktige likestillingsspørsmål. Undersøkelsen var ressurskrevende, og har ikke vært gjentatt. Likestillingsutvalget har, som en minimumsløsning, kartlagt kjønnsfordelingen i de samme posisjonene som eliteundersøkelsen definerte. Oppdateringen er gjennomført av Institutt for samfunnsforskning.[15]

Siden andre sosiale kjennetegn ikke inngår i denne oppdateringen, mener utvalget at det kan være nyttig å gjenta noen hovedfunn med hensyn til slike kjennetegn for topplederne i 2001-undersøkelsen. Vi legger særlig vekt på alders- og klassebakgrunn i eliteutvalget, og bygger her på *Norske makteliter* (Gulbrandsen mfl. 2002) og *Menn i mellom* (Skjeie og Teigen 2003).

Deretter gjengir vi hovedresultater fra den oppdateringen av eliteundersøkelsen i 2011 som Institutt for samfunnsforskning har gjennomført (Teigen 2012), og vurderer utviklingstrekk gjennom tiårsperioden. Vurderingen gjennomføres på sektornivå, utvalget har ikke hatt kapasitet til å foreta en inngående vurdering av utviklingen innenfor ulike sett av lederposisjoner som sektorgruppene favner, selv om en slik analyse åpenbart ville gitt viktig utdypende informasjon om endringstakten innenfor ulike norske elitestrata.

8.4.2 Bakgrunnsinformasjon: Eliteutvalget 2001

Makt- og demokratiutredningens eliteundersøkelse tok altså utgangspunkt i en avgrensning av ti ulike samfunnssektorer, og et sett av formelle topposisjoner innenfor hver sektor. Undersøkelsen tok ikke mål av seg til å kartlegge eliter som sådan, men fulgte en standard utvelgingsmåte for det den kaller posisjonelle eliter (se Skjeie og Teigen 2003, side 56). Utvalget besto av i alt 1725 personer. Intervjudata ga grunnlag for å kartlegge

[14] Intervjuene i regi av Statistisk sentralbyrå ble gjennomført i perioden juli 2000 til februar 2001.

[15] Oppdateringen er presentert i notatet: «*Norske makteliter 2001-2011. En oppdatering av posisjonutvalget i den norske lederskapsundersøkelsen*», Teigen (2012), Institutt for samfunnsforskning.

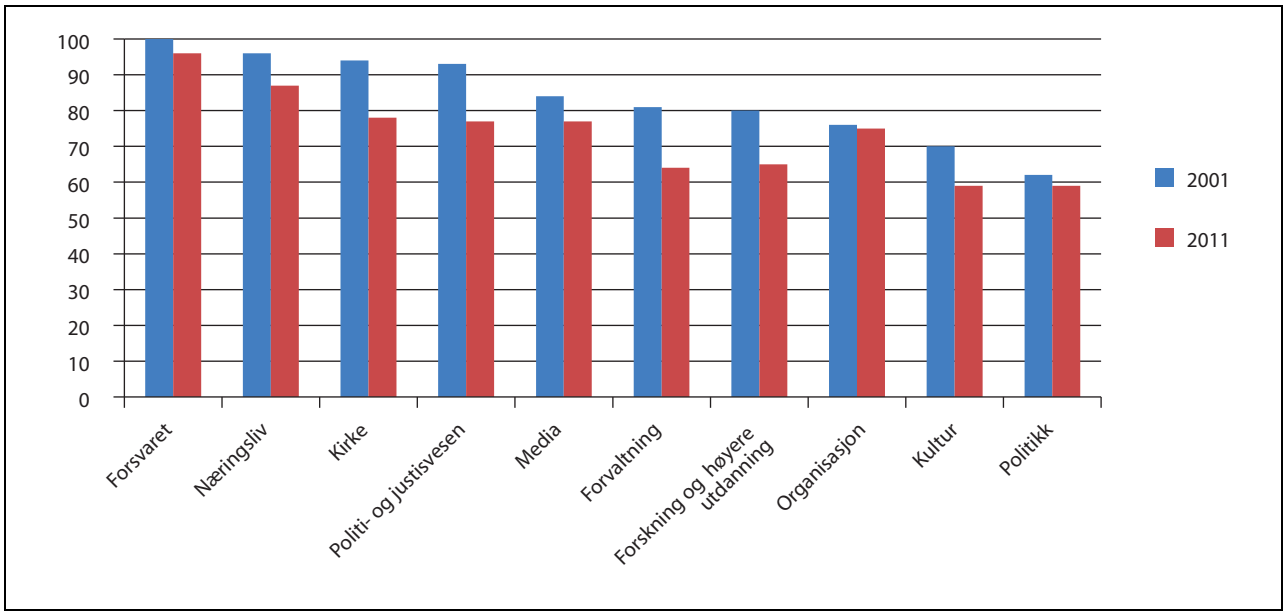
blant annet oppvekststed, aldersfordeling, utdanning og klassebakgrunn. Intervjudata inneholdt ingen informasjon om etnisk bakgrunn.

Gjennomsnittsalderen i utvalget var 55 år. Kirkelederne hadde høyest gjennomsnittsalder, medielederne og politikerutvalget lavest gjennomsnittsalder. I en samlebetraktning ble utvalget karakterisert som «middelaldrende hvite menn med over- og middelklassebakgrunn» (Skjeie og Teigen 2003, side 58); så godt som samtlige hadde etnisk norsk bakgrunn; de hadde oftere vokst opp i Oslo og andre større byer, og kom bare unntaksvis fra små landbruks- og fiskerikommuner i distriktene. Mest urban var næringslivseliten, og lederne innenfor justissektoren. Utdanningsnivået var mye høyere enn det vi finner i befolkningen ellers; svært mange av disse eliteposisjonene forutsetter også høyere utdanning. De dominerende utdanningstypene var jurist, sivilingeniør og siviløkonom. Men også blant politikerne, det vil si innenfor en sektor der det ikke stilles formelle utdanningskrav for topposisjonene, var utdanningsnivået mye høyere enn i befolkningen for øvrig. Det var i hovedsak ikke forskjeller mellom eliteutvalgets menn og kvinner med hensyn til utdanningsnivå. Samlet sett hadde utvalget en privilegert klassebakgrunn – nesten fire ganger så mange i eliteutvalget som i befolkningen hadde familiebakgrunn i det undersøkelsen klassifiserte som overklassen eller øvre middelklasse. Inntektsnivået var over tre ganger høyere i eliteutvalget enn i befolkningen, og næringslivslederne hadde i snitt fire ganger så høy inntekt som lederne i offentlig sektor. Det var gjennomgående kjønnsforskjeller i inntekt i eliteutvalget og totalt tjente mennene dobbelt så mye som kvinnene.

I intervjuene ble det også spurt om familiesituasjon og omsorgsansvar. Ni av ti ledere i utvalget var gifte eller samboere. Relativt sett var det flere kvinner enn menn som levde alene, eventuelt sammen med barn. For de aller fleste topposisjonene var arbeidsdagen lang og svært mange hadde partnere som også jobbet mye. Forskjellene mellom kvinner og menn var likevel store med hensyn til fordelingen av arbeids- og omsorgstid i parforholdene. Blant dem med barn var det nærmere halvparten som fortsatt hadde hjemmeboende barn; halvparten av disse igjen hadde barn under 12 år. Blant menns partnere arbeidet om lag 60 prosent mer enn 30 timer i uka, mens deltidsandelen og andelen ikke yrkesaktive var omtrent like store. Blant kvinnenes partnere arbeidet de aller fleste enten fulltid eller også «mertid»; det vil si mer enn 45 timer per uke.

8.4.3 Utviklingstrekk 2001-2011

I 2011 utgjør kvinner en fjerdedel av lederne innenfor eliteutvalgets topposisjoner. Figur 8.12 gir en rangering av sektorene etter grad av mannsdominans i 2001. Forsvaret og næringslivet peker seg ut som maktfelt med særlig høy mannsdominans. Kirken, politi- og justisvesen, media og organisasjonsfelt er også preget av sterk mannsdominans, varierende mellom 77 og 78 prosent menn. Forskning og høyere utdanning, forvalt-



Figur 8.12 Andel menn blant norske eliter etter sektor. 2001 og 2011

Kilde: Teigen (2012)

ning, politikk og kultur er de minst mannsdominerte maktfeltene i denne undersøkelsen. Her varierer mannsandelene mellom 59 og 65 prosent. Bare politikk- og kulturfeltet faller innenfor den ofte definerte normen for kjønnsbalanse i Norge, det vil si innenfor et 40/60 prosentspenn.

Næringslivsutvalget består av konsernledelsen og styreleder i alle selskap med 4000 ansatte og mer, og av daglig leder og styreleder i alle selskap med mellom 400 og 4000 ansatte. I virksomheter med 4000 ansatte og mer er det 17 prosent kvinner, mens det er 11 prosent kvinner i toppledelsen av virksomheter med mellom 400 og 4000 ansatte.

Totalt har mannsdominansen krympet fra en mannsandel på 83 prosent til en mannsandel på 75 prosent over de siste ti årene. I dag er altså tre av fire toppledere menn. Mannsdominansen er med andre ord fortsatt formidabel, innenfor eliteutvalget som helhet. Mest påfallende er den endringen som har skjedd innenfor lederstrata som i all hovedsak tilhører offentlig sektor. Målt som endring i termer av prosentpoeng, er det følgende fire felt som peker seg ut: Forvaltningen, forskning og høyere utdanning, kirken og justissektoren.

Lederposisjonene i forvaltningen omfatter i hovedsak departementsråder, ekspedisjonssjefer og direktoratsledere i sentralforvaltningen, samt fylkesmenn og ombud. FoU-feltet er også i hovedsak lokalisert innenfor offentlig sektor og omfatter rektorer, dekaner og/eller direktører ved universiteter og høgskoler og lederposisjoner i Forskningsrådet, men også direktørene ved de største forskningsinstituttene m.m. Justissektoren omfatter i hovedsak lederposisjonene i politi- og påtalemakt, samt dommere i høyesterett, lagmannsretter og tingretter, men også et lite antall lederposisjoner i landets største advokatfirmaer. I kirkefeltet inngår lederposisjoner i ulike kirkelige råd, samt landets biskoper, domproster og proster.

Mens forskning og forvaltning nærmer seg balansemålet 40/60, er ikke det samme tilfelle for kirke og justis, som for ti år siden var felt med svært sterk mannsdominans. Innenfor offentlig sektor er det bare forsvaret, med vedvarende sterk mannsdominans, og politikkfeltet, med relativt god kjønnsbalanse, som viser svak endringstakt. Heller ikke for organisasjonsfeltet er det endring av betydning over tiårsperioden. Lederposisjonene her inkluderer næringsorganisasjonene og de store arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, idretten og de store frivillige organisasjonene. Mannsdominansen i organisasjonsfeltet er i dag på høyde med mannsdominansen i henholdsvis kirke- og justisfeltet. På samme nivå finner vi mediefeltet.

Kulturfeltet er, sammen med politikkfeltet, den eneste sektoren som i dag – og da bare så vidt – plasserer seg innenfor et balansemål for lederposisjonene på 40/60. Kulturfeltet har et ganske sterkt innslag av private kulturforetak og kunstnerorganisasjoner, og lar seg derfor ikke plassere på en *privat* vs. *offentlig* dimensjon. Næringslivet er den klart største sektoren i denne undersøkelsen, og omfatter både private og offentlige selskaper. Selv om mannsdominansen er redusert innenfor næringslivets topposisjoner gjennom de siste ti årene, var den i utgangspunktet så sterk at sektoren opprettholder 2. plassen på listen over mannsdominerte elitestrata. På samme måte som for ti år siden, forbigås næringslivet bare av forsvaret.

8.4.4 Oppsummering og vurdering

Norske topposisjoner er sterkt klasseselekterte, i den forstand at det har vært en klar sammenheng mellom en privilegert sosial familiebakgrunn og rekruttering til disse lederposisjonene. Slik eliteutvalget er definert og avgrenset, omfatter det samtidig posisjoner som i stor utstrekning krever bestemte former for høyere utdanning. Norske topposisjoner er, i en samlebetraktning, ikke preget av mangfold, eller diversitet. I stedet tyder alt på at de stadig er dominert av middelaldrende menn med etnisk norsk bakgrunn. Ikke noen sektor har en overvekt av kvinner. Bare to av de i alt ti sektorene som eliteundersøkelsen har avgrenset, befinner seg innenfor et balansemål på 40/60, og da bare med smal margin.

Positive endringer med hensyn til lederrekruttering innenfor offentlig sektor må antakelig ses i sammenheng med de kombinasjoner av karrierevalg og – tilpasninger som utvalget har beskrevet tidligere i dette kapittelet. Men utvalget vil samtidig framheve hvordan arbeid med å fastsette rekrutteringsmål og utvikle rekrutteringstiltak i sentralforvaltningen har gitt positive resultater, jf. kapittel 8.2.4. Disse kan vi også avlese innenfor rammen av eliteundersøkelsen. Det samme gjelder nok også den oppmerksomheten som tiltak for bedre kjønnsbalanse har hatt innenfor forskning og høyere utdanning i perioden. I FoU-sektorens lederposisjoner er det riktignok bare de administrative, og ikke de akademiske, topposisjonene som inngår. Det er likevel, etter utvalgets vurdering, rimelig å anta at de endringene som har skjedd i rekruttering til lederposisjoner innenfor disse sektorene, har sammenheng med aktivt likestillingsarbeid.

I et slikt perspektiv er det også grunn til å undersøke likestillingsarbeidet innenfor andre deler av offentlig sektor nærmere. Forsvaret har en viss tradisjon av målrettet mangfolds- og likestillingsarbeid. Og St.Meld. nr. 36 (2006-2007), om økt rekruttering av kvinner til forsvaret, skisserte en lang rekke nye motiverings- og rekrutteringstiltak, inkludert tiltak på ledelsesnivå. Utvalget har ikke undersøkt hvordan forsvaret evaluerer denne satsningen, men konstaterer at den uansett ikke har bidratt til vesentlig endring av mannsdominansen på toppnivå i sektoren. Den er av åpenbare grunner vanskelig å rokke ved. Forsvaret utgjør et lukket rekrutteringssystem. Og en viktig likestillingsproblematikk i forsvaret gjelder grunnlaget for verneplikt. Fra 2010 er det innført allmenn sesjonsplikt, og regjeringen vurderer nå spørsmålet om kjønnsnøytral verneplikt. Utvalget støtter likestillingsbegrunnelsen som blir gitt for en slik vurdering: Tjenestekravene er av en slik karakter at de i seg selv ikke gir grunnlag for kategorisk, kjønnsbasert forskjellsbehandling med hensyn til verneplikt.

Justisfeltet kan vise til redusert mannsdominans på toppnivåene gjennom det siste tiåret. Men mannsdominansen var i utgangspunktet, altså i 2001-utvalget, ekstrem. Og fortsatt er den svært sterk; i 2011-utvalget er mannsandelen i justissektorens lederposisjoner samlet sett på 77 prosent. Utvalget har gjennom hele utredningsarbeidet vektlagt tiltak som kan bidra til å fremme rettslig trygghet, og ser dette som et sentralt likestillingsspørsmål. Både politi, påtalemakt og domstoler må betraktes som kjerneinstitusjoner i rettssamfunnet. De forvalter svært stor makt over enkeltindivider, og de er avhengige av bred tillit i befolkningen. Slik tillit har mange grunnlag, og vi må tro at oppfatninger om representativitet inngår her. Representativitetshensyn blir også jevnlig uttrykt som svært viktige hensyn i den offentlige debatten, der det blant annet fremheves hvor viktig det er at rekrutteringen til dommerembeter speiler samfunnet vi lever i.[16]

En svært skjev sammensetning av ledelsen i disse embetene kan eventuelt oppfattes som uttrykk for skjeve seleksjonsprosesser, der rekrutteringen favoriserer bestemte sosiale kjennetegn. Utvalget vil understreke at denne typen tillitsproblematikk får større betydning jo mer forskjeller i utdanning og kompetanse ellers utjevnes. Enkelt sagt: Jo flere jenter som tar juridisk embetseksamen, jo viktigere blir det å sørge for en rekrutteringspolitikk som over tid kan bidra til en bedre balanse i juridiske topposisjoner. Jo flere ungdommer med etnisk minoritetsbakgrunn som tar juridisk embetseksamen, jo viktigere blir det å legge godt til rette for rekruttering av folk med etnisk minoritetsbakgrunn i politi- og påtalemakt, og på alle domstolsnivåer. Betydningen av mangfold i rekrutteringen til politi og påtalemakt er, på samme måte som for domstolene, bredt anerkjent.[17] Utvalget vil fremheve at vi ikke vet om, eller hvordan, rekrutteringen til ulike lederposisjoner og – nivåer eventuelt er forskjellig i ulike deler av denne sektoren, da utover de beskrivelsene av likestillingstilstanden i sektoren som jevnlig inngår i Prop.1 S. Oppdateringen vi har fått gjennomført tyder på at særlig lederposisjonene i politi og påtalemakt stadig er sterkt mannsdominert. Etter utvalgets vurdering er det likevel viktig at hele justissektoren blir gjenstand for en bred og samlet gjennomgang.

For politikkfeltet har utvalget gjennomført en nærmere analyse av utvikling i representasjons- og deltakelsesmønstre, jf. kapittel 6. Både medie- og organisasjonsfeltet har også, etter utvalgets vurdering, grunn til selv å se nærmere på sine interne rekrutteringspraksiser, i henholdsvis bransje- og organisasjonsregi. Store deler av organisasjonsfeltet, slik det er definert i eliteundersøkelsen, forvalter viktige fellesskapsverdier, og har stor samfunnsmessig innflytelse. Blant annet inngår ledelsen i næringsorganisasjonene og de sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene her. Igjen er spørsmålet hva forskjeller mellom denne og andre sektorer kan skyldes, og hvilke forskjeller som gjør seg gjeldende internt i sektoren. Sammenlignende eksempler, og om såkalte «bench-marking»-strategier [18] kan ha noe for seg i et mer aktivt likestillingsarbeid innenfor både organisasjons- og mediefeltet.

Det samme gjelder for så vidt i næringslivet. Mannsdominansen er noe redusert gjennom tiåret, men mindre her enn i andre sterkt mannsdominerte elitegrupper. Den vedvarende mannsdomi-

[16] Se også retningslinjene for Domstolsadministrasjonen som ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Justisdepartementets Prop.1 S (2010-2011), om at Domstolsadministrasjonen skal legge til rette for en god, balansert og bred rekruttering med vekt på å øke kvinneandelen blant dommerne og andelen dommere med flerkulturell bakgrunn. Se også (Forsberg mfl. 2008) AFI-notat 6/2008: *Fakta-undersøkelse om rekruttering av kvinner til ledelse i domstolene.*

[17] Se for eksempel Justisdepartementet, Prop.1 S (2011-2012) om måltall for rekruttering til lederstillinger i politiet. Se også politidirektørens brev til Justisdepartementet 10.11.2008 om politiets uniformsreglement.

[18] Altså bedriftsstrategier der man evaluerer virksomheten i forhold til de man oppfatter at arbeider best innen en viss bransje.

nansen i næringslivets toppsjikt er overraskende dels fordi rekrutteringsgrunnlaget er vesentlig endret de siste tiårene, med sterkt vekst i andelen kvinner med relevante utdanninger, som jus og økonomi. I tillegg er feltet omfattet av lovgivning som regulerer kjønnsbalanse i styrene for en rekke virksomheter. Mange av selskapene som loven omfatter inngår i utvalget til eliteundersøkelsen. Den vedvarende mannsdominansen blant styreledere og konsernledelse/daglig leder tyder på at tiltaket i liten grad har bidratt til å fremme likestilling i næringslivets toppsjikt utover styrerommene.

Utvalget vil understreke at det må medføre særlige sterke forpliktelser til aktivt likestillingsarbeid for selskaper der det offentlige er inne med betydelige eierandeler. Aktivitetspliktene i likestillingslovgivningen gjelder både for arbeidsgivere i privat og offentlig sektor og for offentlige myndigheter. Det er ikke tydelig fastslått at eierskapsforvaltning anses som del av myndighetsutøvelsen etter likestillingslovgivningen. Utvalget mener følgelig dette bør klargjøres, men ser det uansett som positivt at det som ledd i forvaltningen av statlig eierskap nå blir vurdert tiltak for å øke kvinneandelen også på ledernivåer i selskapene (jf. Handlingsplan for likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014,* side 34). Vi regner med at slike vurderinger også vil bli gjort gjeldende for eierskap på fylkeskommunalt, interkommunalt og kommunalt nivå. Og vi gjentar at slike vurderinger med fordel kan gjøres flerdimensjonale.

Kapittel 9
Arbeidstid og arbeidsmiljø

9.1 Innledning

Kvinners og menns arbeidstid utvikler seg innenfor rammen av arbeidstidsregimer i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og de tilpasninger som skjer mellom lønnsarbeid og ulønnet arbeid i familien.

I dette kapittelet blir deltid viet særlig oppmerksomhet. Deltid er ikke bare et resultat av en tidsbalansering av familielivets og arbeidslivets krav, men også et resultat av arbeidslivets organisering, kultur og av arbeidstidens mer kvalitative aspekter, som dens intensitet, innhold og grenser (Ellingsæter 2009, side 119). Arbeidstid er slik forstått ikke kun et uttrykk for individuelle tilpasninger og avveininger i bestemte situasjoner og bestemte livsfaser, arbeidstid har strukturelle forutsetninger og følger institusjonelle spor.

Arbeidstid fremtrer som «pakker» formet på forhånd av arbeidsgivers etterspørsel og behov for arbeidstid og av institusjonelle rammeverk (Olberg 2011, side 35-36). Arbeidstidsregimer kan forstås som nasjonale sett av legale, frivillige og vanemessige reguleringer som innvirker på arbeidstidspraksiser. Arbeidstidregimer legger rammer for de kvantitative sidene av arbeidstiden, som arbeidstidens lengde, arbeidstidens plassering over døgnet og ulike former for skift og turnus knyttet til arbeidstidens struktur.

Over tid har det utviklet seg ulike arbeidstidskulturer i ulike deler av arbeidslivet. Deltid har blitt et dominerende trekk i en del kvinneyrker, noe som i disse yrkene har gjort at det kan være vanskelig å få heltidsarbeid. Enkelte grupper av deltidsarbeidende kan sies å være utsatte eller marginaliserte. Gjennom det siste tiåret har flere offentlige utredninger drøftet ulike sider ved deltidsproblematikken, blant annet NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer*, NOU 2008: 17 *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid* og Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Fortrinnsrett til utvidet stilling er i dag hjemlet i arbeidsmiljøloven. Rammen for arbeidstidsreguleringer er ellers et tydelig konflikttema mellom partene i arbeidslivet.

De problematiske sidene ved deltid har også sammenheng med at heltid er normen i arbeidslivet. I pensjonsreformen er det lagt til grunn en tettere sammenknytting mellom innsats i form av antall år i arbeidslivet og inntektsnivå på den ene siden og pensjonsytelser på den annen (St. meld. nr. 12 (2004-2005)[1]. Pensjonsreformen har riktignok balansert noe for dette gjennom pensjonspoeng for omsorgsarbeid, likevel er det generelle bildet at langvarig yrkesdeltakelse på heltid lønner seg – ikke bare for inntekten her og nå, men også for pensjonsrettigheter og pensjon. Arbeidstidstilpasninger over livsløpet har stor betydning for inntekt, både i årene som yrkesaktiv og i pensjonisttilværelsen.

9.1.1 Utfordringer

Deltid er altså en kjønnet arbeidstidskategori. Deltidsarbeid har samtidig klassekarakter, ved at kvinner med høy utdanning jobber deltid i mindre grad enn kvinner med kort utdanning (Ellingsæter 2009, side 141-42). Utfordringer knyttet til deltid er flerdimensjonale; ulike kombinasjoner av kjønn, alder, klasse og etnisitet er viktig for å forstå ulikhet i arbeidstidstilpasninger. Utvalget drøfter i dette kapittelet arbeidstid og arbeidsmiljø med utgangspunkt i tre typer av utfordringer:

1. Ulike former for deltid

Deltidsarbeid har flere former, varierende fra undersysselsetting og uttrykt ufrivillig deltid til lang deltid. Innenfor alle kategorier er kvinner, og da særlig kvinner med kort utdanning, samt menn med etnisk minoritetsbakgrunn, overrepresentert. Det samme er tilfelle for midlertidige ansettelser. Det ser ut til at det er «lommer» i arbeidslivet hvor det er flere former for arbeidstidsmarginalisering.

---

[1] St. Meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform *trygghet for pensjonene.*

2. Kjønnede familietilpasninger

En hovedtilnærming til arbeidstidsproblematikk har vært at kvinners deltidsarbeid må forstås som en tilpasning mellom tid til familie og omsorg og tid til lønnsarbeid. Denne tilpasningen ses gjerne som særlig aktuell i småbarnsfasen. Ut fra en slik tilnærming kunne en forvente at kvinners deltidsarbeid ville gå ned med økende barnehagedekning og økende deltakelse fra far i omsorgsarbeidet. Gjennom de siste ti årene er det blitt full barnehagedekning, menn deltar mer i omsorgen for barna og jobber mindre overtid. Likevel har kvinners faktiske arbeidstid i gjennomsnitt ligget stabilt, mens det har vært en liten nedgang blant menn. Mange kvinner jobber deltid også ut over småbarnsfasen.

3. Arbeidsmiljø og sykefravær

Norge har et sterkt og vedvarende kjønnsdelt arbeidsmarked, noe det er redegjort for i kapittel 8. Arbeidsbelastning, muligheter for kontroll med arbeidsoppgaver og fleksibilitet – både på arbeidstakers og arbeidsgivers premisser – varierer med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det samme gjør arbeidstidsorganisering. Deltid og undersysselsetting er høyest i yrker som driver med salg, service og omsorg, og i yrker uten krav til formell utdanning, som rengjøring.

I tillegg er kvinnedominerte yrker i større grad enn mannsdominerte yrker preget av mangel på kontroll med arbeidsoppgaver. Mangel på kontroll og mangel på fleksibilitet antas også å legge rammer for tilpasninger med deltidsarbeid. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn er mer utsatt for dårlig arbeidsmiljø enn totalbefolkningen.

I gjennomgangen og drøftingen av utfordringene, baserer utvalget seg på en serie arbeidstidstudier og data fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Utvalget har i tillegg bestilt en egen undersøkelse fra SSB som kartlegger deltid av lang varighet. Flere av Fafo's arbeidstidsundersøkelser er viktige kilder. Vi benytter ellers data både fra rapporten *Likestilling hjemme* (Hansen og Slagsvold red, 2012) og rapporten *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010* (Jensberg mfl. 2012) som er utarbeidet i forbindelse med utvalgets arbeid.

9.2 Ulike former for deltid

Et såkalt «typisk» arbeidsforløp er fast ansettelse på full tid, med et sammenhengende yrkesløp etter avsluttet utdanning frem til pensjonsalder. Begrepet atypisk arbeid blir brukt om arbeid som avviker fra denne normen, blant annet om deltidsarbeid (Rubery mfl. 1999). Den typiske arbeidskontrakten gir uttelling i form av lønn, karriere og pensjon. Et livslangt yrkesløp på fulltid bidrar til bedre materielle levekår enn et yrkesløp med langvarige avbrekk fra yrkeslivet og lengre perioder med deltidsarbeid. Deltidsarbeidende kan vanligvis ikke leve av egen inntekt, men er avhengig av å supplere inntekten med offentlige stønader eller familieforsørgelse (Birkelund 1999).

Dette kapittelet tar for seg ulike sider ved kvinners og menns arbeidstid, som gjennomsnittlig faktisk arbeidstid og ulike typer deltid. Undersysselsetting og ufrivillig deltid som synes å ha klare marginaliserende effekter, omtales særskilt. Utvalget vil både beskrive utviklingstrekk og ulikhet i arbeidstid mellom kvinner og menn i lys av klasse, men også hvordan dette varierer med livsfase og etnisk minoritets-/majoritetsbakgrunn. Årsakene til at særlig kvinner jobber deltid er sammensatte, og er både knyttet til trekk ved arbeidsplassen og omsorgsoppgaver i familien.

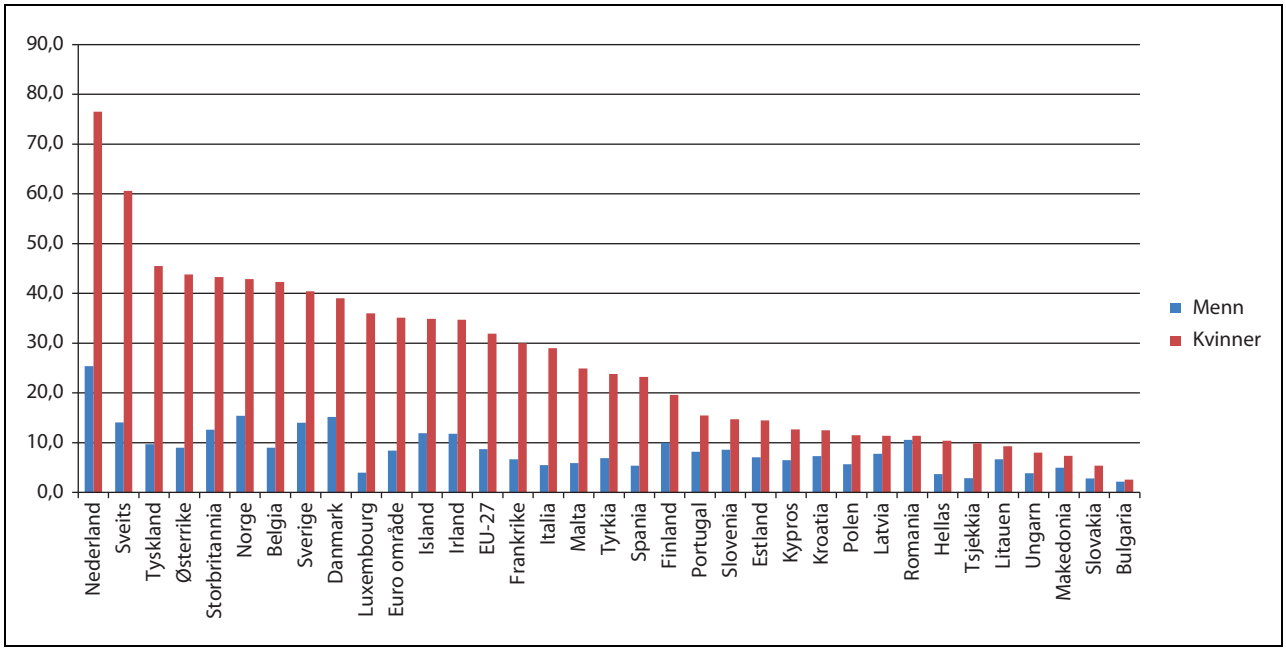
De store variasjonene i deltidsarbeid i ulike land, vitner om at arbeidstidsordninger i relasjon til kjønn langt fra er naturgitt. I Norge er deltidsarbeid blant kvinner mer utbredt enn i de fleste land i Europa, jf. figur 9.1. Dette kan ha sammenheng med at yrkesdeltakelsen er høy blant kvinner i Norge. Men høy kvinnesysselsetting forklarer ikke alt, da det finnes land med høy andel kvinner sysselsatt som har langt mindre deltidsandel enn Norge – for eksempel Finland.

9.2.1 Utvikling i kvinners og menns arbeidstidsmønstre

Faktisk arbeidstid er et mål for hvor mye folk faktisk jobber i løpet av en undersøkelsesuke, inklusive overtid og ekstraarbeid (Bø mfl. 2008). Avtalt arbeidstid inkluderer fravær på grunn av avspasering, ferie og permisjon sykdom, i hovedjobb og eventuelle bi-jobber.

Figur 9.2 som baserer seg på Arbeidskraftundersøkelsen[2], viser at gjennomsnittlig faktisk

[2] Hovedkilden for Arbeidskraftundersøkelsen er kvartalsvise, representative utvalgsundersøkelser basert på intervju per telefon. Heltid/deltid beregnes av avtalt/vanlig arbeidstid. Avtalt arbeidstid er det antall arbeidstimer per uke som den ansatte ifølge arbeidskontrakten skal være på arbeid. Arbeidstid på 37 timer og over er heltid, samt arbeidstid på 32-36 timer hvor intervjuobjektet bekrefter at dette utgjør heltid i vedkommendes yrke. Deltid er dermed avtalt arbeidstid under 32 timer, samt arbeidstid på 32-36 timer hvor dette ikke er heltid. For sysselsatte med flere arbeidsforhold (jobber) summeres arbeidstida for hoved- og biarbeidsforhold.



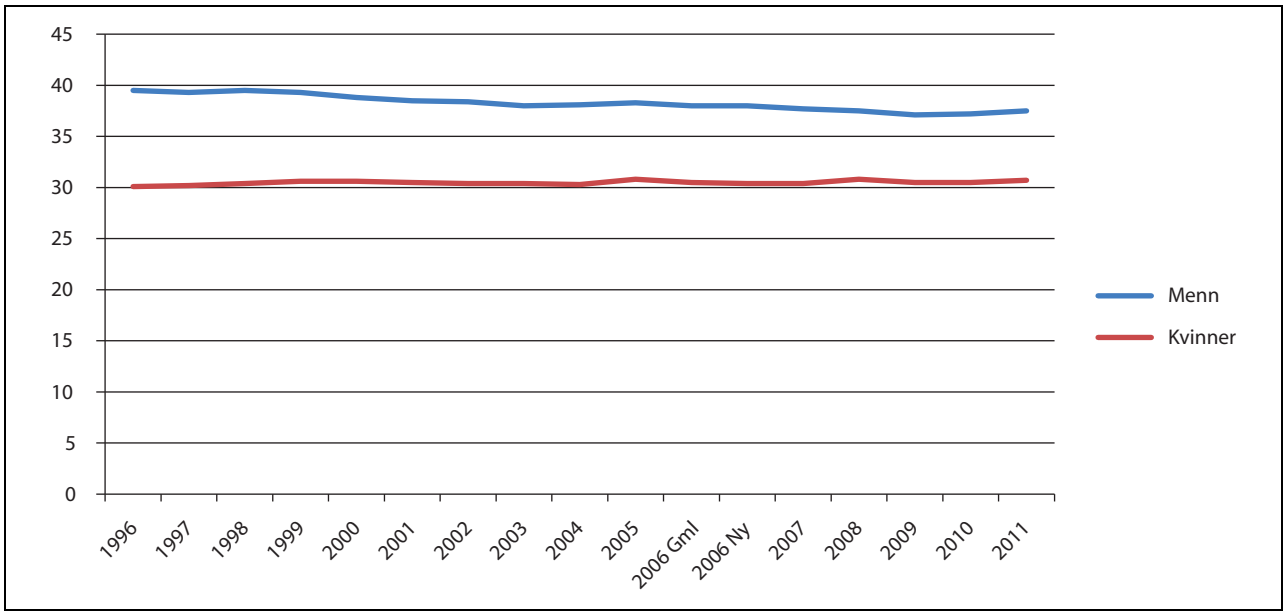
Figur 9.1 Deltidssysselsatte[1] etter kjønn i EU- og EØS-land. Prosent. 2010

[1] Deltidssysselsatte som andel av sysselsatte som i løpet av referanseuken jobbet minst en time eller som ikke arbeidet, men hadde en jobb de var midlertidig fraværende fra. Heltid eller deltid er her bestemt på basis av et spontant svar gitt av respondentene.

Kilde: Eurostat

arbeidstid har vært relativt stabil for kvinner fra 1996 og frem til i dag og har økt fra 30,1 timer til 30,7 timer. For menn har gjennomsnittlig arbeidstid gått litt ned, fra 39,5 timer til 37,5 timer. Resultatet er en liten tilnærming i sysselsatte kvinners og menns arbeidstid fra 1996 – 2011.

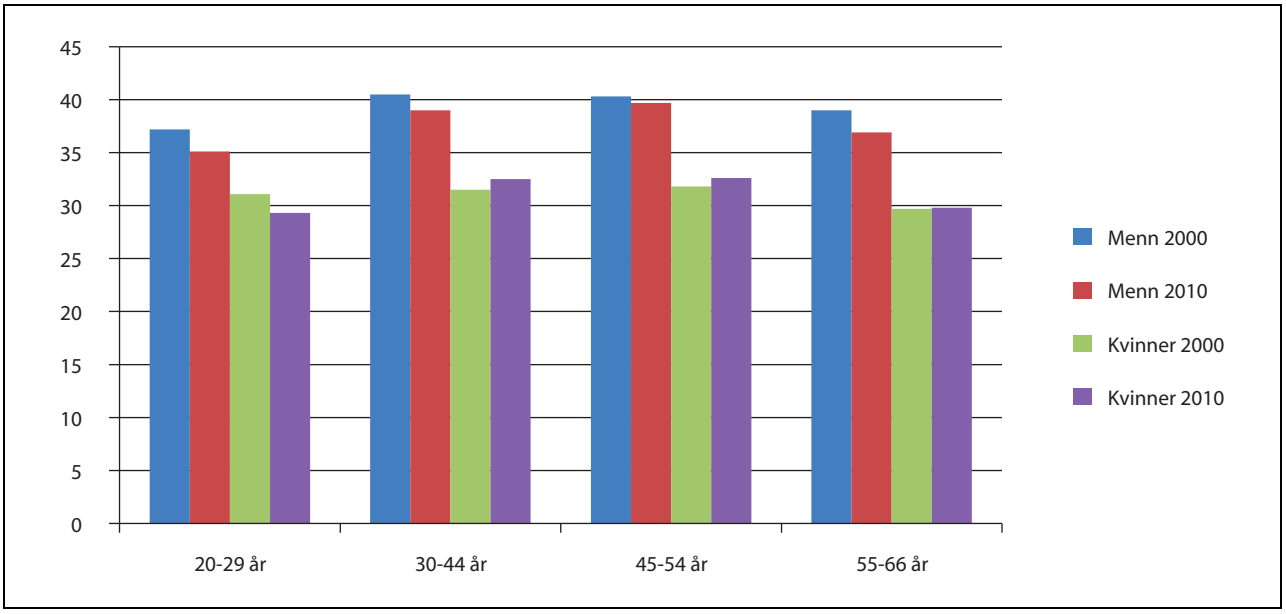
Siden kvinners bruk av deltid ofte kobles til omsorg for barn (Bø mfl. 2008), kunne man anta at faktisk arbeidstid varierte med alder – i alle fall blant kvinner. Figur 9.3 synliggjør imidlertid at det er relativt små forskjeller i faktisk arbeidstid fra den ene aldersgruppen kvinner til den neste. Gjennom-



Figur 9.2 Faktisk arbeidstid etter kjønn (15-74 år). Gjennomsnittlig antall timer per uke. 1996-2011[1]

[1] Fra 2006 tilpasset Eurostat med blant annet nye næringskoder. Aldersgrensen for å inngå i undersøkelsen ble senket fra 16 til 15 år. Samtidig ble alderdefinisjonen endret fra alder ved utgangen av året til alder på tidspunkt for undersøkelsen.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.3 Faktisk arbeidstid etter alder og kjønn. Gjennomsnittlig antall timer per uke. 2000 og 2010

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

snittlig faktisk arbeidstid har gått noe ned både for kvinner og menn som er under 30 år. Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid har også gått markert ned for menn 55-66 år. For kvinner og menn i aldersgruppen 30-44 år har det vært en tilnærming i arbeidstid. Det skyldes kombinasjonen av en reduksjon fra 40,5 timer til 39 timer for menn og en økning fra 31,5 til 32,5 timer for kvinner. Det har med andre ord skjedd en tilnærming i arbeidstid i det som må antas å være den mest hektiske omsorgsfasen. Nedgangen blant menn skyldes blant annet at overtid har blitt mindre utbredt i perioden.

Bø mfl. (2008) finner tilsvarende en liten tilnærming i faktisk arbeidstid blant mødre og fedre med barn i alderen 0-15 år. Blant mødre og fedre med barn 0-2 år er det imidlertid små endringer (Bø mfl. 2008, side 64). Det finnes ikke tilgjengelige tall for endring i faktisk arbeidstid blant mødre og fedre etter 2005 fra arbeidskraftsundersøkelsen, men tallene for aldersgruppen 30-34 år tyder på små endringer, med tilsvarende mønster som tidligere, det vil si en tilnærming, med en liten nedgang blant menn og en liten økning blant kvinner. Tidsbruksundersøkelsene[3] viser at for (alle) gifte/samboende foreldre med barn 0-6 år var det en viss tilnærming i tiden brukt til yrkesarbeid fra 2000 til 2010. Mødre brukte mer tid til yrkesarbeid i 2010 enn i 2000, mens fedre brukte mindre tid (Vaage 2002 og Vaage 2012).

Boks 9.1 Arbeidstidsdefinisjoner i Arbeidskraftsundersøkelsen

Kort deltid: Avtalt/vanlig arbeidstid 1-19 timer inntektsgivende arbeid per uke.

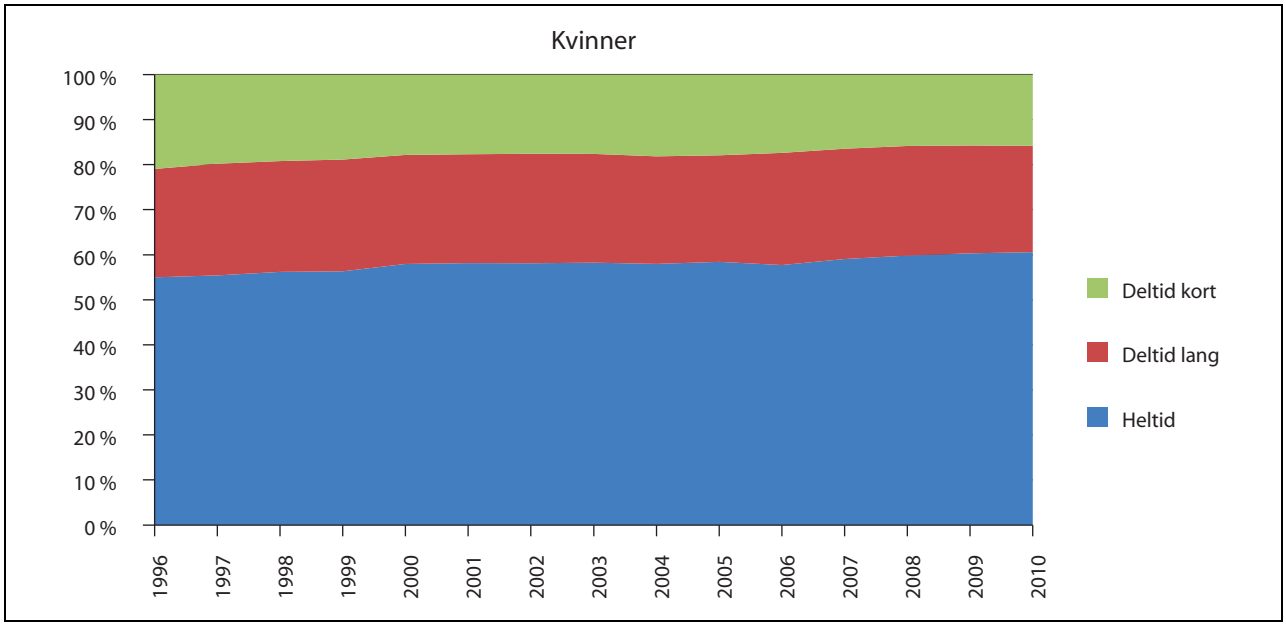
Lang deltid: Avtalt/vanlig arbeidstid 20-36 timer per uke (eventuelt 32-40 timer per uke).

Heltid: 37 – 40 timer per uke. Utgangspunktet er samlet avtalt/vanlig arbeidstid i ett eller flere arbeidstidsforhold. Personer med flere deltidsjobber som samlet gir heltid eller mer vil være definert som heltidsarbeidende. Eventuelt fravær på grunn av sykdom, ferie, betalt permisjon eller lignende skal ikke trekkes fra og overtid skal ikke regnes med. Ansatte som har avtalt arbeidstid 32-36 timer når dette utgjør heltid i vedkommendes yrke defineres som heltidsarbeidende.

Lang arbeidstid: Minst 41 timer per uke.

Overtid: Arbeidstid utover avtalt tid (uavhengig av om arbeidstiden er betalt eller ikke).

[3] Tidsbruksundersøkelsene er basert på at et representativt landsomfattende utvalg fører dagbok i to døgn. Undersøkelsen viser hvor mye tid på ulike tider av dagen, uken og året folk bruker til yrkesarbeid, husholdsarbeid, utdanning, fritid etc. Tallene for yrkesarbeid det refereres til her er gjennomsnittstall både for yrkesaktive og ikke yrkesaktive og er derfor ikke direkte sammenlignbare med tall fra Arbeidskraftundersøkelsen.



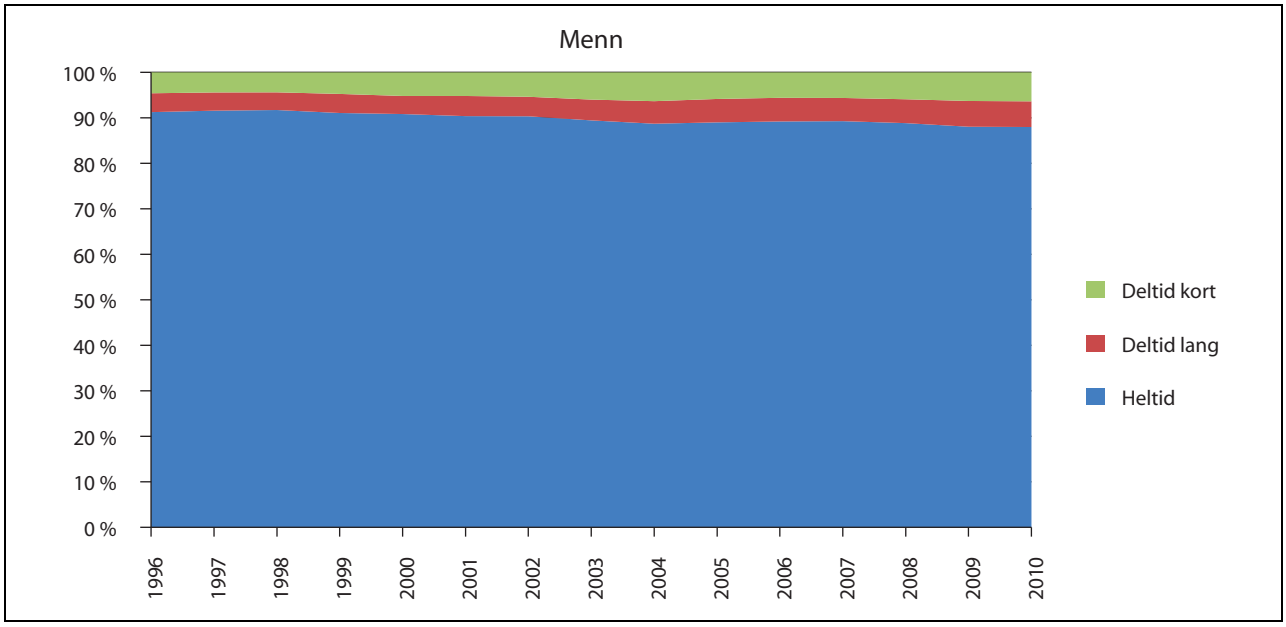
Figur 9.4 Sysselsatte kvinner (15-74 år) etter avtalt arbeidstid. Prosent. 1996-2010[1]

[1] Omlegging av statistikken i 2006, se note til figur 9.2.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).

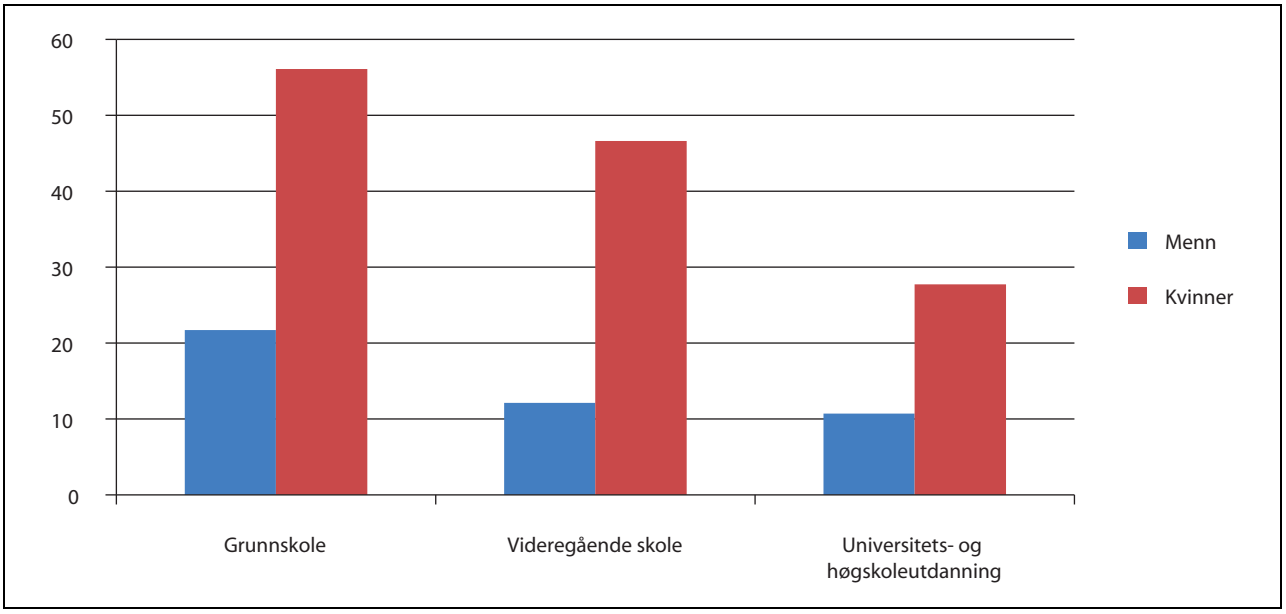
Avtalt arbeidstid – undersøkt som henholdsvis heltid, lang deltid og kort deltid (jf. boks 9.1) – viser større endring enn for faktisk arbeidstid. Andelen kvinner som jobber heltid har økt, fra 55 prosent til nesten 61 prosent. Samtidig har det vært en nedgang i andelen kvinner som jobber kort deltid, fra 21 til 16 prosent, mens det har vært en svært stabil andel kvinner som jobber lang deltid. Menns heltid har gjennom hele perioden ligger stabilt på om lag 90 prosent (Jensberg mfl. 2012). Det er likevel store og vedvarende forskjeller i arbeidstid blant kvinner og menn, og den utviklingen vi ser indikerer at det vil ta lang tid før vi får et arbeidsliv med like stor andel kvinner som menn i heltidsarbeid (Jensberg mfl. 2012).

Noen heltidsarbeidende har to eller flere deltidsjobber som grunnlag for heltid. En undersøkelse fra tidlig på 2000-tallet (Lohne og Næs-



Figur 9.5 Sysselsatte menn (15-74 år) etter avtalt arbeidstid. Prosent. 1996-2010

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012).



Figur 9.6 Deltidssysselsatte (15-74 år), etter kjønn og utdanningsnivå. Prosent. 2010

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

heim 2003) kartla utbredelsen av deltidsarbeid når man tar utgangspunkt i arbeidsforhold fremfor person. Den vanlige presentasjonen av deltid viste på dette tidspunktet (2002) at det var 600 000 deltidssysselsatte personer. Enkelte med deltidsjobber ble definert som heltidssysselsatte i Arbeidskraftsundersøkelsen, det vil si 124 000 personer med flere deltidsjobber og 84 000 med bijobber på toppen av heltid. Omfanget av deltidsarbeid er altså betraktelig større enn en får inntrykk av ved å bare se på de som er deltidssysselsatte. Når man ser på hvordan de med flere deltidsjobber eller deltidsjobb på toppen av heltid fordeler seg på kjønn, ser vi at det også her er en overvekt av kvinner og at mange jobber innen helse- og sosialsektoren. For disse gruppene er ikke deltid et inntektsproblem på samme måte som for andre deltidssysselsatte. Likevel kan dette si noe om en deltidskultur i visse yrker og være en indikasjon på belastninger knyttet til uforutsigbarhet i arbeidssituasjonen.

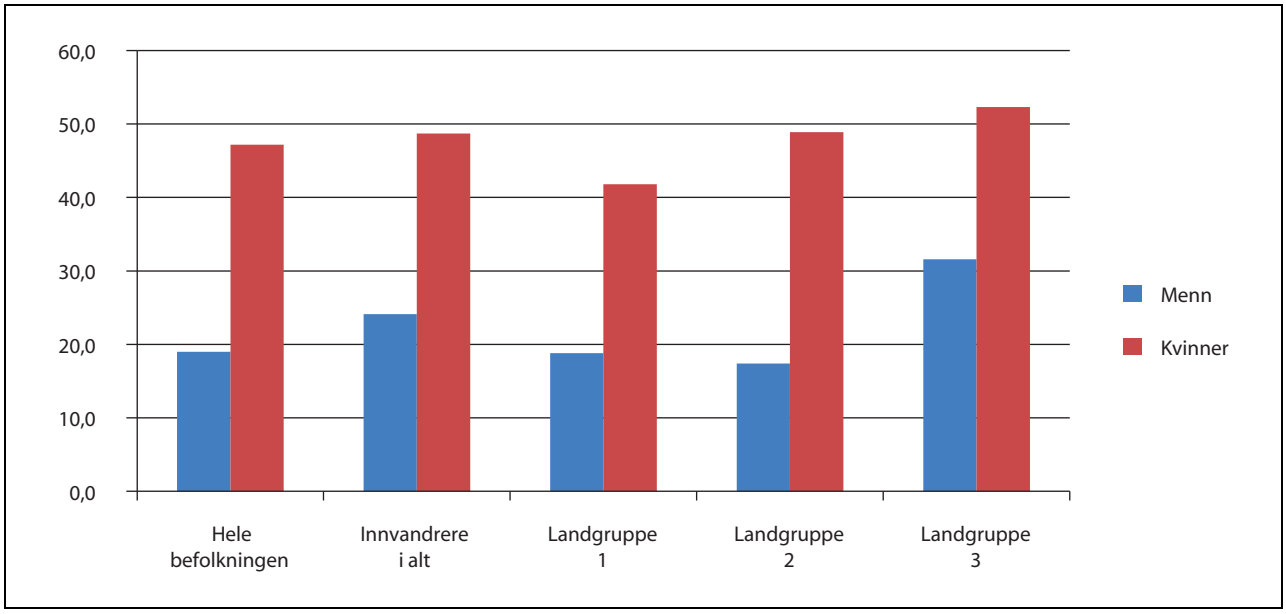
Andelen som jobber deltid blant gifte/samboende mødre med barn (0-15 år er redusert sett over ett lengre tidsrom; fra 58 prosent i 1991 til 46 prosent i 2005 (Bø mfl. 2008). Denne utviklingen ser ut til å ha fortsatt også etter 2005. Tall fra Arbeidskraftsundersøkelsen, SSB viser at i 2012 er det 36 prosent blant mødre med barn (0-16 år) som jobber deltid. Dette er en lavere andel en blant kvinner generelt.

Kvinners arbeidstidstilpasning varierer med utdanning, jf. figur 9.6. Sammenhengen mellom utdanning og arbeidstid er sterkere for kvinner enn for menn. Andelen som jobber deltid varierer fra 56 prosent blant kvinner med grunnskole som høyeste utdanning til 28 prosent blant kvinner med universitets- og høgskoleutdanning. Blant menn jobber 21 prosent av de som har grunnskole som høyeste utdanning deltid, mot 10 prosent av de med universitets- og høgskoleutdanning.

Tidsbruksdata viser at andelen i befolkningen som arbeider overtid i hovedyrket per dag, økte fra tre prosent 1980 til seks prosent 2000, deretter kom en nedgang til to prosent i 2010 (Vaage 2012). Andelen som jobber overtid i 2010 er dobbelt så høy blant menn som blant kvinner. Overtidsarbeid varierer også sterkt med utdanning. Blant heltidsarbeidende kvinner og menn er det flest som jobber overtid blant de med utdanning på universitets- og høgskolenivå. Utdanningsnivå skaper større forskjeller i overtidsarbeid blant kvinner enn blant menn.

Arbeidstidsmønsteret for arbeidstakere med innvandrerbakgrunn ligner den øvrige befolkningen. (Henriksen mfl. (red) 2010) Det foreligger ikke tilsvarende tallmateriale for bruk av overtid.

Figur 9.7 gir en oversikt, basert på registerdata[4], over de som arbeidet under og over 35 timer i 2010. Vi ser at kvinner fra landgruppe 1, det vil si Norden, vesteuropeiske og andre vestlige land[5] i mindre grad jobber deltid enn kvinner i befolkningen som sådan. For kvinner i landgruppe 2 er deltidsarbeid blant kvinner om lag like utbredt som blant kvinner generelt. Blant kvinner med bakgrunn fra landgruppe 3, det vil si fra land i Asia og Afrika, Latin Amerika etc., er det



Figur 9.7 Sysselsatte i alderen 20-66 år med avtalt arbeidstid[1] på under 35 timer per uke etter innvandrerbakgrunn, landgruppe og kjønn. Prosent. 2010 (4. kvartal)

[1] Avtalt arbeidstid i hovedyrket.

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

høyere forekomst av deltid enn blant kvinner i befolkningen som sådan. I tillegg har menn med bakgrunn fra landgruppe 3 høyere forekomst av deltid enn menn i befolkningen sett under ett.

Drange (2009) har undersøkt forskjeller i heltidssysselsetting mellom kvinner som selv har innvandret, kvinnelige etterkommere av innvandrere, og majoritetskvinner. Hun finner at andelen med stabilt heltidsarbeid er høyest blant kvinner med majoritetsbakgrunn, nest høyest blant etterkommere og lavest blant kvinner som selv har innvandret (uansett botidslengde). Videre at sannsynligheten for å være heltidssysselsatt øker med utdanningslengde i alle de tre kvinnegruppene, men sammenhengen mellom utdanning og heltidsarbeid er mindre sterk for kvinner som selv har innvandret enn for kvinnelige etterkommere og kvinner med majoritetsbakgrunn (Drange 2009, side 176). Forskjellene er store. Mens sannsynligheten for at kvinner med majoritetsbakgrunn og høyere grads utdanning skal være i stabilt heltidsarbeid er 71 prosent, har kvinnelige etterkommere av innvandrere med høyere grads utdanning en sannsynlighet for å være stabilt heltidssysselsatt på 53 prosent (Drange 2009, side 170).

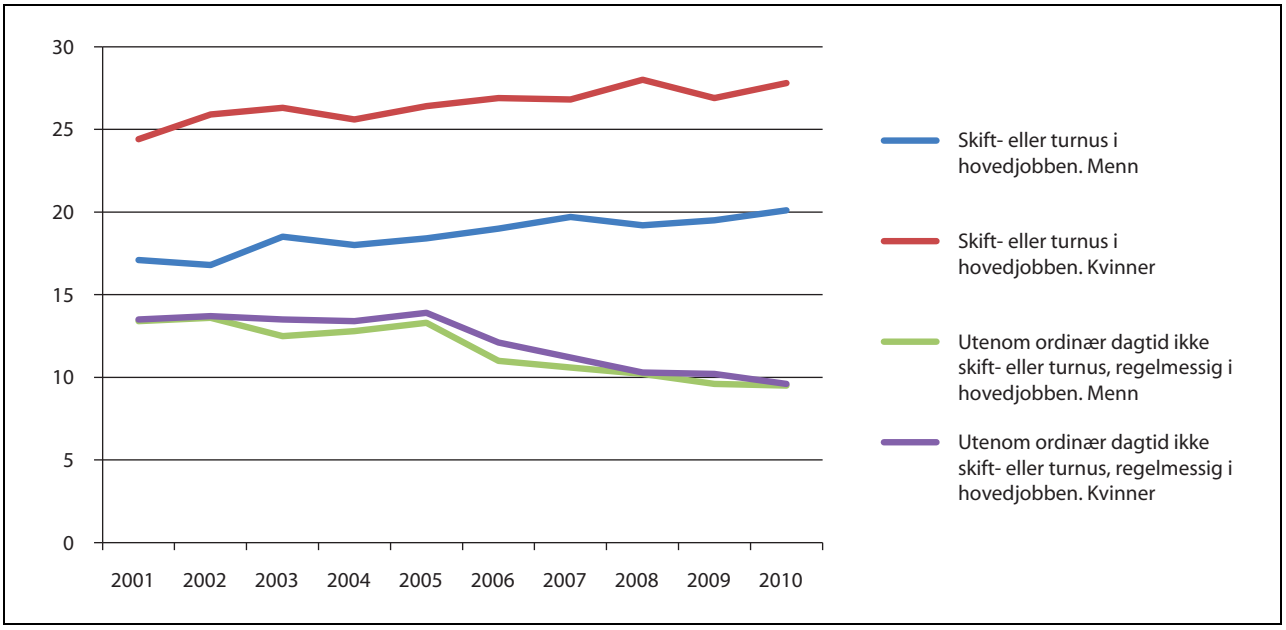
9.2.2 Skift/ turnus og arbeid utenom dagtid

En utviklingslinje i det norske arbeidstidsregimet går i retning av mer skift- og turnusarbeid. Innenfor skift og turnusorganiseringen er det et konglomerat av ordninger, ulike stillingsstørrelser og ulike systemer for kompensasjon for ubekvem arbeidstid. Turnus- og skiftsystemet er sterkt kjønnet med tradisjoner for ulike skiftordninger og kompensasjonssystemer i manns- og kvinnedominerte yrker.

Det har vært en økning i andelen som jobber skift/turnus både blant menn og kvinner de siste ti årene. Andelen som jobber skift/turnus i hovedjobben er høyest blant kvinner. I 2010 var det 28 prosent av sysselsatte kvinner som jobbet skift/turnus, sammenlignet med 20 prosent av syssel-

[4] Registerdata skiller seg fra Arbeidskraftsundersøkelsen ved at registerdata ikke er basert på intervjuundersøkelser men på opplysninger i registre, det vil si. Nav's arbeidstakerregister, selvangivelsesregisteret og lønns- og trekkoppgaveregisteret. Registerdata benyttes her som supplement til Arbeidskraftundersøkelsen fordi det gir mulighet til opplysninger om arbeidstid også for arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Når andelen med deltid både blant kvinner og menn er høyere målt med registerdata enn i Arbeidskraftundersøkelsen, kan det skyldes at en del som jobber under 35 timer i uken og som derfor registreres som deltidsarbeidende med våre registerdata, i intervjudata til Arbeidskraftundersøkelsen registreres som heltidsarbeidende. Merk også at heltid/deltid er definert litt ulikt i de to undersøkelsene.

[5] Landgruppe 1: Norden, vesteuropeiske EU-/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand
Landgruppe 2: EU/EØS-landene i Øst-Europa (Bulgaria, Estland, Litauen, Latvia, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia
Landgruppe 3: Øst-Europa utenom EU, Asia, Afrika, Latinamerika og Oseania unntatt Australia og New Zealand.



Figur 9.8 Sysselsatte (15-74 år) i skift og turnus og sysselsatte som ikke jobber dagtid i hovedjobben etter kjønn. Prosent. 2001-2010

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

satte menn. I tillegg er det også en del som jobber utenom ordinær dagtid (som ikke er skift/turnusarbeid), ca. ti prosent både blant menn og blant kvinner. Det har vært en liten nedgang i andelen med denne arbeidstidsordningen de siste ti årene.

Det er flest menn blant de som jobber skift og flest kvinner blant de som jobber turnus. to-delt turnus med helg er den mest utbredte turnusordning og to-skiftsarbeid er den mest utbredte skiftordningen (Andersen mfl. 2008). Den mest utbredte arbeidstiden for kvinner med skift/turnusarbeid er kort deltid, deretter lang deltid. Den mest utbredte arbeidstiden for menn med skift/turnusarbeid er heltid.

Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid for skiftarbeidere er 36,9 timer og for turnusarbeidere 31,4 timer. At arbeidstid har sammenheng med arbeidstidsordning illustreres ved at kvinner med skiftarbeid jobber lengre dager enn kvinner i turnus (Andersen mfl. 2008). Hvorvidt arbeidstiden er organisert med utgangspunkt i skift eller turnus, er knyttet til hvilke næringer og yrker det er snakk om. Turnus er først og fremst utbredt i helse- og sosialsektoren. Mens det innen industri og bergverksdrift, hotell og restaurant, transport og kommunikasjon er mer vanlig med skift.

Deltid følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Deltid er spesielt utbredt i kvinnedominerte yrker innen helse- og sosialtjenester, varehandel og undervisning (Ellingsæter 2009). Deltid er minst utbredt i mannsdominerte yrkesområder som håndverk, operatører og sjåfører samt i yrker som forutsetter høyere utdanning (Arbeidskraftsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå). Del-

Boks 9.2 Skift og turnus

Skiftarbeid: Regelmessig arbeid utenom ordinær dagtid (0700-1700). Skiftarbeid kan være permanent, det vil si faste skift hvor en arbeidstaker arbeider en type skift, for eksempel nattskift. I roterende skiftarbeid varierer skiftene mellom tre skift – dag-, kveld- og nattskift. I helkontinuerlig skiftarbeid arbeider den ansatte ett skift i en periode, før det veksles til neste type skift. Dette er det mest vanlige. Skiftarbeid skiller seg fra turnusarbeid ved å ha faste lag eller team. Samme arbeidsoppgaver hele døgnet.

Turnus: En arbeidstidsordning der arbeidet foregår på ulike tider av døgnet i samsvar med en vaktliste som gjelder for en gitt periode og minst for en uke. Det er hovedsakelig tre typer turnusordninger: to-delt turnus med og uten helg. tre-delt turnus er arbeid hvor vaktene skifter mellom dag, kveld og natt, inklusive søndag. Arbeidsmengden varierer over døgnet og uken. Roterende bemanning.

tid er utbredt innen serviceyrker i kommunal sektor. Under halvparten, eller 43 prosent av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren arbeider heltid eller i deltidsbrøker som til sammen utgjør en heltidsstilling. Det vil si at ca. 60 prosent arbeider deltid, basert på tall fra Kommunenes sentralforbund (Moland og Bråthen 2012). Andelen kvinner i deltidsstilling i pleie- og omsorgssektoren er 70 prosent. En nærmere analyse av tallene viser at i det som forskerne kaller «den typiske kommunen» vil knapt en av fire ansatte innen pleie og omsorg ha fulltids stilling (Moland og Bråten 2012, side 26).

9.2.3 Deltid som langvarig arbeidslivstilknytning

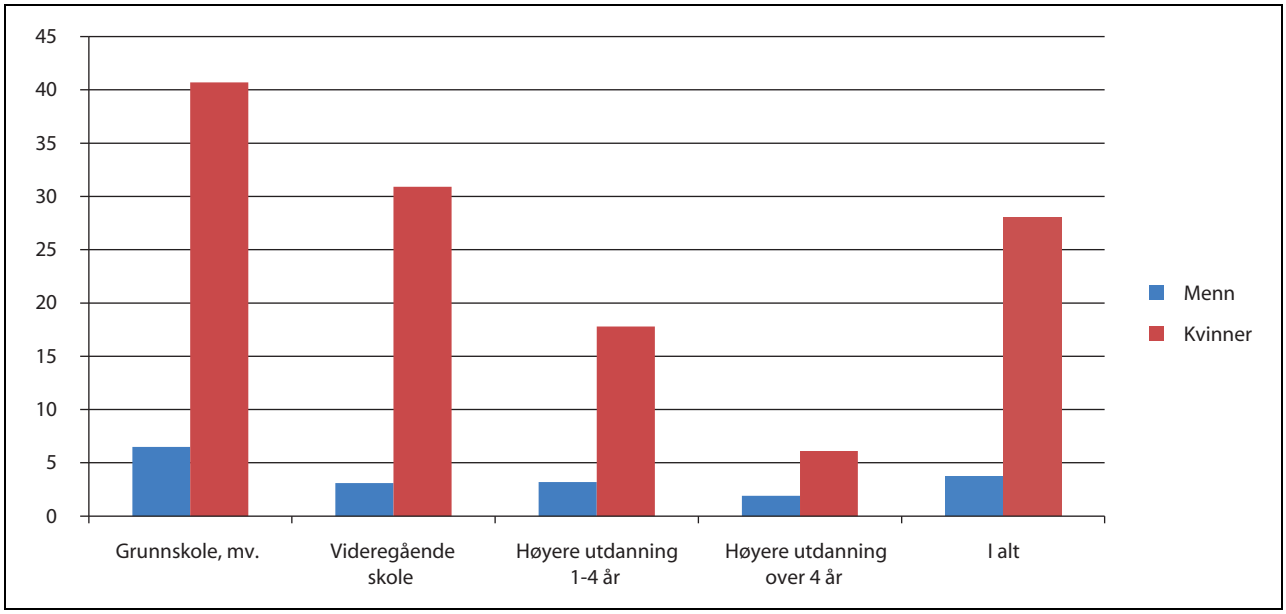
Det er særlig deltidsarbeid over flere år som har konsekvenser for karriere, livsløpsinntekt og pensjon.

En undersøkelse basert på paneldata fra EU-SILC 2003-2009 viser at det blant gifte og samboende kvinner (25-54 år) i Norge som arbeidet deltid, var 37 prosent som hadde startet med fulltidsarbeid etter en treårsperiode. Etter fem år jobbet 59 prosent fremdeles deltid (Kitterød mfl. 2011). Man fant også at kvinner som jobber lang deltid har større sannsynlighet for overgang til heltid enn kvinner med kort deltid. I tillegg fant man at deltidsarbeid er mer langvarig blant eldre enn blant yngre kvinner. Analysen viste også at de som jobbet i yrker hvor deltidsarbeid er mest utbredt, har minst sannsynlighet for overgang til heltid, og videre at overgangen til heltid synes relativt uavhengig av karakteristikker ved partnerens utdannelse, arbeidstid og inntekt.

Utvalget har gjennomført en kartlegging, i regi av Statistisk sentralbyrå og med utgangspunkt i registerdata, av hvordan arbeidstiden til kvinner og menn utvikler seg, ved å følge individer over tid hvert år fra 2000 til 2010. De som inngår i populasjonen er alle som er sysselsatt i hele perioden fra 2000 til 2011. De som går inn og ut av arbeidsmarkedet i perioden er ikke med i undersøkelsen. Med utgangspunkt i dette materialet får vi oversikt over hvor høy andel av kvinner og menn som jobber deltid over flere år. I registerdata er en vanlig inndeling for deltid de som jobber under 30 timer, og tilsvarende, for heltid, de som jobber over 30 timer.[6] Varigheten av deltid undersøkes som registreringer på deltid i undersøkelsen for de personene man følger, etter om man har heltidsarbeid eller deltidsarbeid i «utgangsåret» 2000. Registreringer med deltid 6-11 ganger gjennom perioden 2000-2011 ses som langvarig deltid.

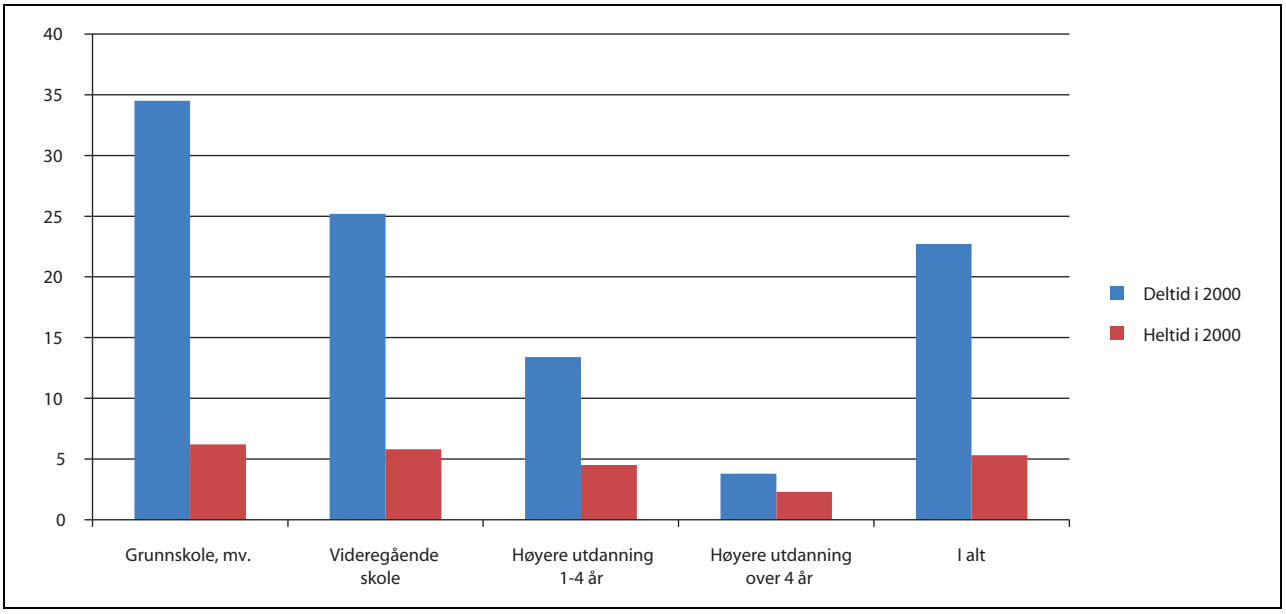
Figur 9.9 viser at svært få menn arbeider langvarig deltid og at det for kvinner er stor variasjon i langvarig deltid etter utdanningsnivå. Nær 40 pro-

[6] I den løpende Arbeidskraftundersøkelsen derimot spør man både om hvor lang arbeidstid de yrkesaktive har, og om dette er heltid eller deltid. Da får man ulike tidsgrenser for ulike grupper, for eksempel skift/turnus hvor et lavere timetall regnes som heltid enn for andre ordninger.



Figur 9.9 Sysselsatte (15-57 år) med langvarig deltid (registrert deltid 6-11 ganger i perioden 2000-2010) etter utdanningsnivå og kjønn. Prosent. 2000-2010

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå



Figur 9.10 Sysselsatte kvinner (15-57 år) med langvarig deltid (registrert 6-11 ganger) etter om de jobbet deltid eller heltid i utgangsåret 2000 og etter utdanningsnivå. Prosent. 2000-2010

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

sent av kvinner som har grunnskole som høyeste utdanning, og 30 prosent av kvinner med videregående som høyeste utdanning, jobber langvarig deltid.

Utgangspunktet for figur 9.10 er om man arbeider heltid eller deltid i utgangsåret 2000. Figuren viser tilbøyeligheten til å arbeide langvarig deltid med disse ulike utgangspunktene, etter utdanningsnivå. Både utdanningsnivå og deltidsarbeid ved inngangen til den registrerte perioden har sterk prediksjonskraft for langvarig deltid.

Blant menn er deltid som regel en arbeidsmarkedstilknytning av kort varighet. Blant de få mennene som jobbet deltid i 2000, var det kun 2,3 prosent som fortsatte å jobbe deltid over en lenger periode. Kvinner jobber deltid i mye større grad, og fortsetter i større grad med det over flere år. Blant de som har jobbet deltid ved inngangen til den registrerte perioden, fortsatte 22,7 prosent med dette over flere år.

Tendensen til å fortsette i deltid gjelder altså særlig blant kvinner med kort utdanning. Vi ser at nærmere 35 prosent av de som jobbet deltid i utgangsåret 2000, arbeidet deltid i flere år mellom år 2000 og 2010. For de med høyere utdanning gjelder det samme kun 4 prosent. Blant kvinnene med heltid i utgangsåret 2000 er det få som går over til å jobbe deltid over flere år. Dette gjelder for alle utdanningsgrupper.

9.2.4 Ufrivillig deltid og undersysselsetting

Deltidsarbeid over flere år har konsekvenser både for karrieremuligheter i arbeidslivet og ikke minst for mulighet til å forsørge seg selv. I tillegg kan det påvirke trygghet og forutsigbarhet i arbeidssituasjonen. Delvise tilknytningsformer til arbeidslivet kan over tid føre til marginalisering.

Det er først og fremst kort deltid som blir karakterisert som en marginal tilknytning til arbeidslivet. Lang deltid ligner mer på et heltids arbeidsforhold med tilhørende rettigheter og plikter. Det har vært en nedgang blant kvinner som jobber kort deltid (1-19 timer) fra 21 prosent i 1996 til 16 prosent i 2010, mens andelen blant menn som jobber kort deltid ligger på 5 - 6 prosent av de sysselsatte (Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå).

Kort deltid er vanlig ved inngangen til og utgangen fra arbeidslivet. Kort deltid er sterkt knyttet til alder både for kvinner og menn. For både kvinner og menn er sannsynligheten for kort deltid lavest midt i livet (Kjeldstad 2006). For menn ser vi et likedan aldersmønster som for lang deltid, det vil si høyest relativ sannsynlighet i ytterfasene av livet.

I 2006 hadde 124 000 personer en avtalt arbeidstid på under 10 timer i uken (i hovedjobben), det vil si 5 prosent av de sysselsatte. For en stor del dreier dette seg om ungdom under utdanning og ansatte som blir tilkalt ved behov (Bø mfl.

Boks 9.3 Konsekvenser av deltid: Noen eksempler

Pensjon

I 2010 var ca. 43 prosent av kvinnelige alderspensjonister minstepensjonister. Andelen minstepensjonister var 31 prosent blant nye kvinnelige alderspensjonister, til sammenligning gjaldt dette for 6 prosent blant nye mannlige alderspensjonister. Minstepensjonen i 2010 var for enslige 151 272,- kroner. De som i dag er pensjonister har pensjonsrettighetene tjent opp i gammelt pensjonssystem. Pensjonsgivende inntekt, i hovedsak arbeidsinntekt, er grunnlaget for opptjening av pensjon. Regelverket i det gamle pensjonssystemet innebærer at en stor del av deltidsarbeidende, særlig de som har arbeidet deltid i mange år, ender opp som minstepensjonister. Årsaken til dette er at det i gammel alderspensjon gis et særtillegg til personer med lav eller ingen pensjonsopptjening som avkortes krone for krone mot egen opptjent pensjon. Nye enslige pensjonister i 2010, som hadde hatt en yrkeskarriere på 40 år med pensjonsgivende inntekt, det vil si inntekt over 1 G, måtte ved uttak av alderspensjon ha hatt en gjennomsnittlig inntekt de 20 beste inntektsårene tilsvarende 2,38 G, det vil si 252 000 kroner[1] før hele særtillegget var avkortet. Siden alle som mottar særtillegg regnes som minstepensjonister, måtte de med andre ord minst ha hatt en slik opptjening for å unngå å bli minstepensjonist. Fra 1.1. 2011 ble det som ledd i pensjonsreformen innført en ordning med at garantipensjon erstatter tidligere minstepensjon. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent mot opptjent inntektspensjon. Etter reformen sikres dermed alle som har vært yrkesaktive en pensjonsopptjening ut over folketrygdens minstenivå. Opptjening av pensjonsrettigheter basert på ulønnet omsorgsarbeid vil i ny alderspensjon skje ved at den enkeltes pensjonsbeholdning tilføres 18,1 prosent av et beløp på 4,5 G. Det godskrives pensjonsopptjening ved omsorg for barn inntil seks år per barn, mot sju år i dag.[2] Det gamle pensjonssystemet var gunstigere for noen, spesielt for de som avløste lange perioder med heltidsarbeid (med relativt høy lønn) med kortere perioder med deltidsarbeid.

Lønn

I Schøne og Hardoy (2004) oppsummeres resultater fra internasjonal forskning som viser at deltid har en negativ langtidseffekt på kvinners posisjon på arbeidsmarkedet, blant annet i form av lavere lønn. I Norge viste en studie fra 1990-tallet (Hansen 1995b) at de som arbeidet deltid ti år tidligere og hadde heltidsarbeid i 1990 i gjennomsnitt hadde lavere arbeidsinntekt enn de som jobbet heltid 10 år tidligere. For en del grupper var forskjellen nesten 20 prosent. Forskjellene i arbeidsinntekt til de på heltid var større jo kortere arbeidstiden hadde vært tidligere. I denne undersøkelsen var det tatt utgangspunkt i kvinner som var 40-45 år i 1990. Kvinnene i undersøkelsen var like med hensyn til en rekke forhold som påvirker lønnsinntekt, for eksempel utdanningsnivå, yrke og ansvar, men altså ulike når det gjaldt arbeidstid 10 år tidligere. En undersøkelse, som analyserer lønns- og karriereutviklingen for høyere grads kandidater 2000 (Arnesen 2010b) viste at arbeidsmarkedsproblemer, som undersysselsetting tidlig i karrieren, ga et lønnsfratrekk beregnet ut fra månedslønn åtte år senere, for undersysselsatte var lønnsfratrekket på 9,6 prosent.

Karriere

Abrahamsen (2002) har studert deltidsarbeidendes karrieremuligheter i seks utvalgte kvinnedominerte og mannsdominerte yrker. Analysene tyder på at deltidsarbeidende i mannsdominerte yrker ikke har samme muligheter til å få interessante arbeidsoppgaver og faglig utvikling som sine heltidsarbeidende kollegaer. De negative konsekvensene ser ut til å være mindre i kvinnedominerte yrker og forskeren antyder at dette kan ha sammenheng med at det kun er i mannsdominerte yrker at de deltidsarbeidende avviker fra normalarbeidstakeren.

[1] Beregninger ved Actecan. Upublisert.
[2] http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/kampanjer/pensjonsreform/no/sporsmal-og-svar.html?id=86829#02

2008, side 109). En fjerdedel av de som jobbet fra 10-19 timer i uka hadde utdanning som sin hovedaktivitet, det vil si at arbeidslivstilknytning er et supplement til utdanning.

Mange av disse jobber i detaljhandel og i helse- og sosialsektoren. Av enkeltyrker med så kort arbeidstid, utgjør rengjøringspersonale en av de større gruppene. Personer med en arbeidstid under 10 timer utgjorde 20 prosent av alle ansatte i dette yrket i 2006.

Blant sysselsatte som jobber deltid er det mange som ønsker seg mer arbeid. Man skiller begrepsmessig mellom undersysselsatte og ufrivillig deltidsansatte.

Undersysselsatte er deltidssysselsatte som har forsøkt å få lengre avtalt/gjennomsnittlig arbeidstid ved å kontakte den offentlige arbeidsformidlingen, annonsere selv, ta kontakt med nåværende arbeidsgiver eller lignende. De må innen en måned kunne starte med økt arbeidstid. *Ufrivillig deltidsansatte* er på sin side personer som ønsker lengre arbeidstid, men som ikke nødvendigvis har søkt aktivt siste måned. Begge grupper er dominert av kvinner.

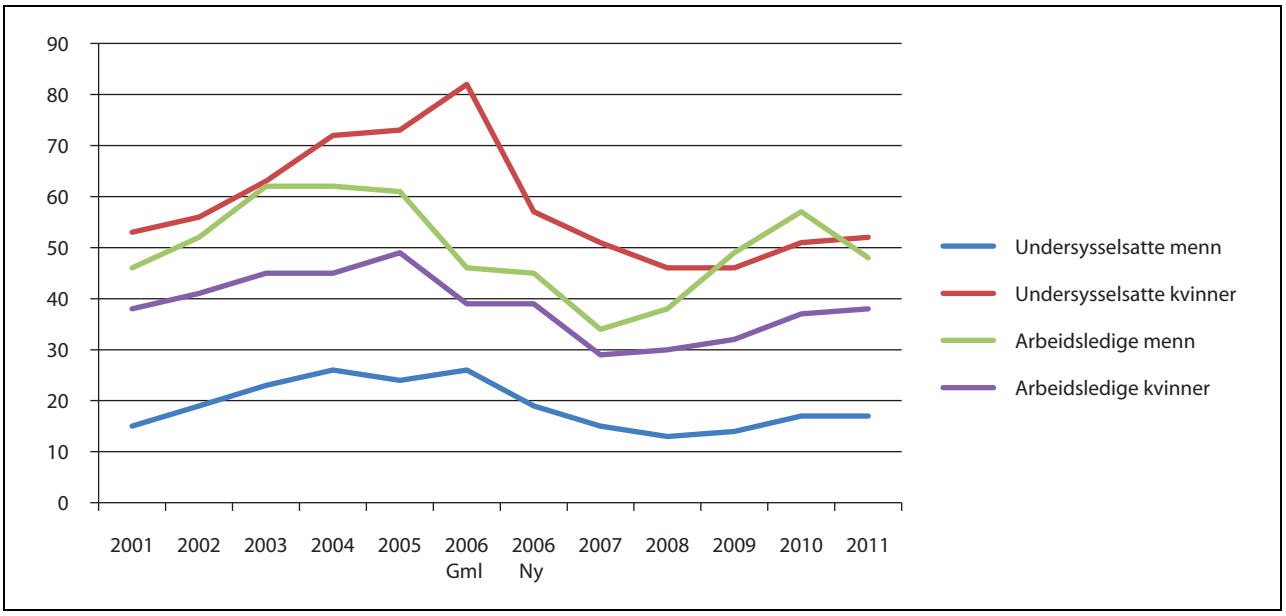
Selv om det begrepsmessig gjøres et skille mellom undersysselsatte og ufrivillig deltidsansatte knyttet til om man aktivt søker mer arbeid, er det i praksis ofte en glidende overgang mellom disse to kategoriene.

Når ansatte på deltid får spørsmål om ønske om lengre arbeidstid uten at det stilles krav til aktiv søking svarer 16 prosent av deltidsansatte menn og 19 prosent blant kvinner at de ønsker dette (Nergaard 2010).

Andelen definert undersysselsatte utgjør 10 prosent av de deltidssysselsatte. I 2009 utgjorde undersysselsatte i prosent av sysselsatte: 3,9 prosent for kvinner og 1,1 prosent for menn (Nergaard 2010). Fra 2009 til 2011 økte antallet undersysselsatte fra 60 000 til 70 000 personer (Arbeidskraftundersøkelsen, SSB).

Figur 9.11 viser at undersysselsetting er en form for arbeidstilknytning som spesielt rammer kvinner, og vi ser hvordan kurvene for arbeidsledighet og undersysselsetting følger hverandre over tid, med økning på begynnelsen av 2000-tallet, nedgang frem mot 2008, for så å øke igjen. Det er nær sammenheng mellom deltid generelt og undersysselsetting. Den undersysselsatte behøver ikke nødvendigvis å ønske heltidsstilling. Det er størrelsen på den permanente stillingsdelen som søkes økt. Mange undersysselsatte og andre med ufrivillig deltid jobber skift eller turnusarbeid og et kjennetegn ved denne formen for marginalisering er at disse arbeidstakerne «jager vakter» for å få lengre arbeidstid og høyere inntekt. Kartlegginger viser at de undersysselsatte ender opp med mindre arbeid enn ønsket og dermed gjerne også mindre inntekt enn de behøver (Fevang mfl. 2004).

Skift og turnusutvalget (NOU 2008: 17) konkluderte med at den reelle andelen deltidsansatte som ønsker lengre avtalt arbeidstid, er høyere enn tallene fra Arbeidskraftsundersøkelsen viser. Dette fordi preferanser kan være knyttet til hvilke



Figur 9.11 Undersysselsatte og arbeidsledige (15-74 år) etter kjønn. Antall i 1000. 2001-2011

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

muligheter den enkelte opplever at foreligger. Det er imidlertid ikke slik at alle som ønsker større stillingsandel ønsker overgang til full stilling.

En undersøkelse fra Fafo (Svalund 2011) viser at undersysselsatte i gjennomsnitt arbeidet 22 timer per uke, og at seks av ti ønsker å arbeide heltid. Fevang mfl. (2004) viser at i tillegg til kjønn, har alder en viss betydning for sannsynligheten for å være undersysselsatt. Middelaldrende (fra 40 til 55 år) har større sannsynlighet for å være undersysselsatt sammenlignet med de i aldersgruppen (35-39 år) alt annet likt. For de eldste og yngste arbeidstakerne er sannsynligheten for undersysselsetting noe lavere enn for de i gruppen 35-39 år. Å ha ikke-vestlig innvandrerbakgrunn påvirker også sannsynligheten for å være undersysselsatt. Dette synes å gjelde uavhengig av botid i Norge. Arbeidstakere med lang yrkeserfaring og lang utdanning har mindre sannsynlighet for å være undersysselsatt (Kjeldstad og Nymoen 2004).

Langvarig undersysselsetting er et stort problem for den det gjelder. Svalund (2011) har i sin undersøkelse, som er basert på paneldata fra AKU fra første kvartal 2006 til andre kvartal 2011, fulgt de samme personene over en periode på to år. Undersøkelsen viser at sannsynligheten for å oppnå økt arbeidstid er lavest for undersysselsatte innen helse- og sosialtjenester, overnattings- og serveringsvirksomhet og varehandel. Undersysselsatte hjelpepleiere, barne- og ungdomsarbeidere, omsorgsarbeidere, renholdere og ansatte i kantine- og serveringsyrker, er i større grad enn andre yrkesgrupper låst fast i undersysselsetting (Svalund 2011, side 63).

Risikoen for å bli marginalisert eller havne utenfor arbeidsmarkedet er altså sosialt skjevt fordelt. Blant de undersysselsatte er det særlig de med lav utdanning som rammes og som har minst sannsynlighet for overgang til heltidsjobb. Det er en betydelig overhyppighet av kort deltid og uønsket deltid blant personer med ikke-vestlig bakgrunn. Dette avspeiler at lavt utdannede og arbeidstaktere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, sammen med ungdom som ikke er under utdanning, er blant de svakest stilte gruppene på arbeidsmarkedet (Kjeldstad 2006, side 525).

Marginaliserte på arbeidsmarkedet er ofte utsatt for flere former for marginalisering. Midlertidig ansatte er mer enn tre ganger så ofte undersysselsatt som fast ansatte. De midlertidig ansatte har også dobbelt så ofte kort deltid som de fast ansatte. Innenfor begge former for marginalisering er kvinner i flertall (Kjeldstad og Nymoen 2004, side 35). Videre er tidligere arbeidsledighet forbundet med mer enn doblet sannsynlighet for å være undersysselsatt, når vi kontrollerer for andre kjenntegn (Fevang mfl. 2004).

En hovedkonklusjon fra forskning om arbeidstidstilknytning er at undersysselsetting i hovedsak er et strukturelt fenomen som er knyttet til yrker og virksomhetenes art. I Fevang mfl. (2004) vises også at jobbmulighetene i det lokale arbeidsmarkedet har betydning. Sannsynligheten for undersysselsetting er, alt annet likt, høyere i perifere kommuner enn i mer sentrale strøk av landet. Analysen viser også at det er en tendens til at omfanget av undersysselsetting er størst i virksomheter som har mye frivillig deltidsarbeid.

Forskere er opptatt av at næringsutviklingen kan føre til en økende polarisering i arbeidsmarkedet, mellom arbeidstakere med en trygg og stabil tilknytning på den ene side og på den annen side et økende antall som får marginalisert sin tilknytning (Ellingsæter 2009). Det vektlegges at arbeidsgivernes preferanser for økt fleksibilitet, blant annet gjennom å variere antallet ansatte etter behov, vil føre til en økning i bruken av «ikke-standard» kontrakter. Dette vil i størst grad ramme de som er svakest på arbeidsmarkedet. Kjeldstad og Nymoen (2004) konkluderer i sin arbeidstidstudie med at etterspørselsfaktorer samlet i sterkere grad enn tilbudssidefaktorer bidrar til å forklare variasjoner i arbeidstidsordninger. Forskerne fremhever den ulike yrkes-, bedrifts- og bransjespesifikke måten å organisere arbeidstiden på. Effekten av etterspørselsfaktorer er sterkere for ufrivillig enn for frivillig deltid. Av alle de undersøkte etterspørselsrelaterte forhold er yrkestilhørighet eller yrkesfelt den faktoren som sterkest bidrar til å predikere kvinners og menns arbeidstid. Risikoen for å være ufrivillig deltidsansatt for kvinner er spesielt høy i kommunal sektor. For menn er det i større grad en overhyppighet av deltid i personlig eide bedrifter. Den klare sammenhengen mellom både selvvalgt og ufrivillig deltid med flere jobb- og bedriftsrelaterte forhold synliggjør at det eksisterer forskjellige arbeidskulturer i ulike sektorer og segmenter av arbeidslivet. Samtidig skjer det en gjensidig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel (Kjeldstad og Nymoen 2004, side 54).

Å redusere ufrivillig deltid er et klart politisk mål. Flere offentlige utvalg har utredet rammer for arbeidstid og arbeidstidsorganisering. Noen tiår tilbake var hovedtemaer prioritering mellom reformer som lavere pensjonsalder, lengre ferie og kortere daglig arbeidstid. Fleksibelt uttak av arbeidstid i hele eller avgrensede deler av livslø-

pet har også vært diskutert. I de senere årene har diskusjonen om arbeidstid særlig dreid seg om organisering av arbeidstid, kompensasjon for ugunstig arbeidstid og hva som bør ligge i retten til heltid.

I Meld. St. 29 (2010-2011)) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* er det flere forslag som tar sikte på å redusere ufrivillig deltid. Regjeringen har satt av 75 mill. kroner fra 2011-2013 til prosjekter for å redusere antallet som arbeider ufrivillig deltid. Partene i arbeidslivet er bedt om å komme med innspill til bruk av midlene. Midlene skal gå til forsøksprosjekter som retter seg mot organiseringen av arbeidet innenfor den enkelte bedrift og forsøk rettet mot etter- og videreutdanning som kan gjøre det lettere for den enkelte å komme over i heltidsarbeid. En del av midlene skal gå til utredningsprosjekt for å sikre at gode løsninger blir spredd til flere.[7]

I meldingen til Stortinget nevnes også tiltak mot ufrivillig deltid innenfor rammen av arbeidsgivers aktivitets- og rapporteringsplikt. Det påpekes at ufrivillig deltid i størst grad rammer kvinner, at deltid fører til at kvinner tjener mindre enn menn og at arbeidet mot ufrivillig deltid kan sees som et likestillings- og likelønnstiltak. Regjeringen varsler her at den vil vurdere hvordan arbeid mot ufrivillig deltid kan inngå som et ledd i arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt etter likestillingsloven.

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har likestillingsutvalget foreslått en konkretisering av aktivitetsplikten som også følger opp dette punktet. Forslaget presiserer at arbeidstid, herunder ufrivillig deltid, omfattes av aktivitetsplikten, og at alle offentlige virksomheter, samt private arbeidsgivere med minst 50 ansatte, plikter å kartlegge ufrivillig deltid innen virksomheten, da som grunnlag for målrettet likestillingsarbeid.

1. januar 2006 ble det i arbeidsmiljøloven innført fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatte fremfor at arbeidsgiver gjennomfører nytilsetting i virksomheten. Denne bestemmelsen skal evalueres, som grunnlag for å sikre at fortrinnsretten er reell, jf. tiltak i Meld.St. 29 (2010-2011). Fortrinnsretten gjelder bare når arbeidstakeren har de nødvendige kvalifikasjonene for den aktuelle stillingen og når utvidelsen ikke innebærer en vesentlig ulempe for virksomheten. I vurderingen av om arbeidstakeren er kvalifisert for stillingen kan det både tas hensyn til faglige og personlige forutsetninger og kvalifikasjoner. Fortrinnsretten gjelder selv om en annen bedre kvalifisert person søker stillingen. Tvist om en deltidsansatt arbeidstaker har fortrinnsrett kan legges fram for en partssammensatt tvisteløsningsnemd for avgjørelse.[8]

I regi av Skift- og turnusutvalget (NOU 2008: 17) ble effektene av fortrinnsretten evaluert. Dette ble gjort ved hjelp av en spørreundersøkelse i en rekke virksomheter, og ved hjelp av innspill fra partene om hva slags erfaringer de hadde med fortrinnsrett for deltidsarbeidende. I undersøkelsen rapporterte alle virksomhetene at de kjente til reglene og at mange ansatte hadde benyttet seg av retten. LO og Unio tok opp at betingelsene i forskriften er for skjønnsmessige og at dette gir for stort rom til å nekte kvalifiserte

Boks 9.4 Programmet Saman om ein betre kommune

Våren 2011 ble programmet *Saman om ein betre kommune* lansert. Programmet er et samarbeidsprosjekt mellom KS, arbeidstakerorganisasjonene og Kommunal- og regionaldepartementet. Programmet har som mål å ta tak i utfordringer i kommunesektoren som sykefravær, kompetanse/rekruttering, heltid/deltid og omdømme. Programmet innebærer at et antall kommuner vil få bistand i arbeidet med å redusere sykefravær og uønsket deltidsarbeid. Programmet varer ut 2015. Det sentrale samarbeidet skal bidra til lokalt initierte prosjekter og tiltak. Bidrag om faglig støtte til kommunalt arbeid og spredning av «beste praksis» til andre kommuner inngår i prosjektet. Prosjektene i kommunene knyttet til deltid, prøver ut ulike tiltak knyttet til blant annet mer helgearbeid, endrede turnuser og arbeidstidsordninger, vikarpoolordninger og forsøk med høyere grunnbemanning. I tillegg er enkelte prosjekter knyttet til kompetanseutvikling. Programmet har hovedfinansiering fra staten ved Kommunal- og regionaldepartementet.

[7] Programmet *Saman om ein betre kommune* har blant annet også som mål å ta tak i utfordringer knyttet til deltid, jf. nærmere omtale i boks 9.4.

[8] Tvisteløsningsnemnda ble opprettet i 2006 som et eget organ for å løse konkrete tvister omkring visse bestemmelser i arbeidsmiljøloven, deriblant tvister om deltidsansattes fortrinnsrett. Tvisteløsningsnemnda er partssammensatt. En tvist om fortrinnsrett kan ikke legges frem for domstolene før det foreligger en avgjørelse i Tvisteløsningsnemnda (Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, side 347).

ansatte utvidelse av stillingen. Problemet er spesielt knyttet til «vesentlig ulempe». Arbeidsgiverorganisasjonene ønsket ikke endring på dette punktet. Utvalget konkluderte med at forskriften hadde lagt grunnlaget for høyere stillingsprosent for mange deltidsansatte og at den var godt kjent, men fant det mindre klart om omfanget av uønsket deltid samlet sett var redusert som følge av forskriften.

På oppdrag fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet evaluerte Fafo tvisteløsningsnemda i 2009 (Bråten 2009). En ny evaluering av praksiser i nemnda skulle vurdere om og i hvilken grad forskrift om fortrinnsrett er med på å redusere deltid. Evalueringen skulle særlig rette oppmerksomheten mot om «særlig ulempe» for virksomheten, benyttes usakelig. Evalueringen (Alsos og Bråten 2011) viser blant annet at det fra Tvistelønnsnemnda ble opprettet i 2006 og fram til midten av november 2011, ble fattet totalt 412 vedtak, av disse er 225 tvister om fortrinnsrett for deltidsansatte. Det har vært en betydelig årlig økning i antall saker. Sykepleierne har vært en dominerende gruppe i saker om fortrinnsrett, og det er generelt sett mange saker som omfatter helsepersonell. Bare 15 av vedtakene angår saker i privat sektor.[9]

Tilrettelegging av kompetansebyggende kurs for undersysselsatte i regi av A-etat (nåværende Nav) var blant forslagene i NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer.* Forslaget gikk ut på å ha langtids undersysselsatte som en spesiell målgruppe for tiltak på lik linje med langtidsledige. Arbeidsmarkedstiltak er det sentrale politiske verktøyet for å få folk i arbeid. Tiltakene har til nå vært rettet mot kvinner og menn som står helt utenfor arbeidsmarkedet.

Skift og turnusutvalget (NOU 2008: 17) foreslo likestilling mellom tredelt turnus og helkontinuerlig skift, med gradvis redusert arbeidstid i forhold til mengden ulempetimer (Olberg 2011, side 23). En begrunnelse for dette forslaget var at det ville gjøre helgejobbing mer attraktivt og dermed bidra til å løse en av hovedutfordringene knyttet til ufrivillig deltid, nemlig små stillinger som følge av avtaler knyttet til helgejobbing (minimum hver tredje helg). Dette har likestillingskonsekvenser i og med at kvinner i hovedsak arbeider turnus og menn arbeider skift. I tråd med forslaget fra Skift- og turnusutvalget ble utregningen av arbeidstid for skift og turnus endret fra 1. januar 2010. Den nye måten å regne ut arbeidstida på for tredelt skift og turnus ved å øke kompensasjonen for natt- og søndagsarbeid kan føre til at det blir mer attraktivt å arbeide i helgene (Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv,* (side 345).[10]

I kjølvannet av diskusjoner av ufrivillig deltid er det også kommet forslag til tiltak som retter seg mot å redusere deltidsbruk generelt, for eksempel etablering av konkrete målsettinger om reduksjon av deltid innen en næring, virksomhet eller et yrke. Ett eksempel her er Helse- og omsorgsdepartementet som i 2011 stilte krav om at helseforetakene i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene skulle redusere bruken av deltid med minst 20 prosent i løpet av 2011. Bruken av deltid skal rapporteres månedlig og i en årlig melding. Innen helsesektoren skyldes deltidsbruk blant annet små stillinger som følge av turnusordninger. Det har vært flere forsøk igangsatt for å få et grep om turnusordninger som bidrar til større stillingsbrøker.

Erfaringer fra prosjekter har vist at flere ønsker heltid, dersom muligheten for det oppstår lokalt (Amble 2008, side 372). Undersøkelser i enkelte kommuner viser at andelen som ønsker heltid varierer mellom 35 til 50 prosent av de deltidsansatte.

I Meld.St. 29 (2010-2011) fremgår det også at regjeringen vil utrede forslag om rett til høyere stillingsprosent som følge av jevnlig bruk av merarbeid (utover avtalt stillingsbrøk) over tid. Lav stillingsbrøk kombinert med omfattende merarbeid ansees å være en uønsket løsning.

9.2.5 Oppsummering og vurdering

Det er viktig å ha kunnskap om livsløpskonsekvenser av deltid. Utvalget anser at gjennomgangen i dette kapittelet, av ulike former for deltid, kan være et bidrag til dette. Drøftingen viser tydelig at deltid ikke kan reduseres til et spørsmål om friheten til å velge arbeidstid. Den viser også at grensen mellom ufrivillig deltid og undersysselsetting er flytende. Undersysselsetting omtales tidvis i offentlige dokumenter som «deltids

[9] Av 149 saker som er gjenstand for undersøkelse fikk arbeidsgiver medhold i to tredjedeler av sakene. I vurderingen av hvordan nemnda stiller seg til «særlig ulempe» viser nemndas vedtak at det skal mer til enn generelle problemer med turnusplanleggingen før det foreligger en ulempe som er vesentlig. Arbeidsgiver kan i de konkrete tilfellene ha plikt til å endre turnusordningen for å legge til rette for en utvidelse, jf. beslutninger i tvisteløsningsnemnda (Alsos og Bråten 2011, side 36).

[10] Den nye måten å regne ut arbeidstiden på for tredelt skift/turnusarbeid gir en reduksjon i arbeidstida i form av en fast sats per nattetime og søndagstime, med et startpunkt på 40 timer per uke. Hver nattetime blir regnet som 1 time og 15 minutter og hver søndagstime blir regnet som 1 time og 10 minutter.

Boks 9.5 Fafo-rapport om tiltak for heltid i kommunene

Det har vært drevet flere forsøk for å redusere uønsket deltid, spesielt innen pleie- og omsorgsvirksomhet i offentlig sektor. Uønsket deltid har blant annet vært et tema for et prosjekt i Bergen kommune. En undersøkelse Fafo har gjennomført på oppdrag fra KS gir eksempler på enkelttiltak i kommunene med god effekt og hvilke muligheter kommunene har for å legge til rette for at flere jobber i fulle stillinger (Moland og Bråthen 2012). En konklusjon er at kommuner som har høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse i stor grad er kommuner som har prøvd ut tiltak knyttet til helgeturnus, langturnus og økt grunnbemanning. Økt grunnbemanning, mer helgejobbing og arbeid på tvers (av avdelinger etc.) oppgis av flest ledere å kunne ha god effekt på økt stillingsstørrelse. Tiltak som ikke har vært vellykkede kan ofte forklares med svakt forarbeid fra arbeidsgivers side. Deltidsproblematikken inngår da som regel ikke i kommunenes overordnede utviklings- og kompetansestrategier og den fremgår ikke tilstrekkelig klart i forsøkenes målformuleringer. Mangel på tydelig mål og forankring er også et dårlig utgangspunkt for å få med de tillitsvalgte og ansatte. Et samarbeid mellom partene lokalt er en forutsetning for å etablere arbeidstidsordninger som gjør at heltidsstillinger blir hovedregelen. Tjenestenes kvalitet er et viktig argument for mer heltid (Moland og Bråthen 2012).

arbeidsledighet». Utvalget vil understreke de særskilte trekk som preger denne typen ledighet. Den rammer særlig kvinner med kort utdanning, i bestemte kvinnedominerte yrker. Kvinner har lavere sannsynlighet enn menn for å få realisert sitt ønske om mer arbeid. Og enkelte grupper av arbeidstakere, i bestemte yrker, ser ut til å bindes til undersysselsetting.

Vi vil fremheve at det spesielt er yrker med mye frivillig deltid som også har mye ufrivillig deltid. Faktorer på etterspørselssiden har størst betydning for undersysselsetting. Dette har sammenheng med yrkes- bedrifts- og bransjespesifikke måter å organisere arbeidstiden på. Utvalget vil også fremheve sammenhengen mellom ulike former for marginalisering, som midlertidig ansettelse, kort deltid og undersysselsetting.

Både offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet har rettet mye oppmerksomhet mot undersysselsetting. Et virkemiddel som har vært høyt profilert er lovfastsettelse av deltidsarbeidendes fortrinnsrett til større stillingsprosent ved utvidelser. Fortrinnsretten for deltidsansatte er også evaluert i flere omganger. Tidsseriedata om undersysselsetting kan indikere at tiltaksutvikling på dette problemområdet har hatt praktisk betydning. Fra midten av 2000-tallet falt undersysselsettingen blant kvinner kraftig. Men de siste årene ser den likevel ut til å være økende. For registreringer av undersysselsetting gjelder uansett at grenseoppgangen mot ufrivillig deltid kan være kinkig.

Utvalget vil videre vise til at deltid blant menn som regel er en arbeidsmarkedstilknytning av kort varighet. Blant en del kvinner er imidlertid deltidsarbeid over flere år, også langt ut over småbarnsperioden, nokså vanlig. Her er det imidlertid et skille kvinner imellom knyttet til utdanning. Blant kvinner med grunnskole som høyeste utdanning arbeider 40 prosent langvarig deltid, tilsvarende tall blant de med videregående er 30 prosent, mens det blant de med kort høyere utdanning kun gjelder for mellom 15 og 20 prosent. Blant kvinner med lang høyere utdanning er det bare rett i overkant av 5 prosent som arbeider langvarig deltid. Utdanningsskillet som finnes blant kvinner med hensyn til deltidsarbeid finnes ikke på samme måte blant menn.

Partene i arbeidslivet diskuterer i dag arbeidstidsordninger blant annet som et spørsmål om hvor grensene skal gå for hva som bør avtales lokalt versus sentralt, særlig med hensyn til turnusproblematikk. Utvalget ønsker ikke å ta stilling til slike partsdefinerte temaer. Men vi antar at spørsmål om arbeidstidsorganisering uansett har en virksomhetsdimensjon, der arbeid mot undersysselsetting må drives på den enkelte arbeidsplass. Deltidsproblematikken er også påtrengende innenfor bransjer i privat sektor som varehandel og hotell og restaurant. Utvalget anser at den presiseringen av aktivitetsplikten vi har foreslått i NOU 2011: 18 også har potensiale til å bli et viktig verktøy mot ufrivillig deltid på tvers av næringer og sektorer, selv om reguleringen differensierer noe mellom offentlige og private arbeidsgivere. Dette arbeidet kan uansett og med fordel ses i sammenheng med arbeidsmiljølovens fortrinnsrettsbestemmelse. En systematisk opp-

følging av denne vil innebære en plikt for arbeidsgiver til, i samarbeid med de tillitsvalgte, regelmessig å sette bruken av deltidsstillinger på dagsorden (jf. Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv)*.

9.3 Kjønnede familietilpasninger

Livsløp formes ulikt. At kvinner fortsatt, innenfor rammen av det heteroseksuelle parforholdet, har rollen som den primære omsorgsperson har også langsiktige konsekvenser for kvinners arbeidsdeltakelse og inntektsutvikling (Skrede 1983; Kjeldstad 2009; Teigen 2006a). Studier av familietilpasninger tar i all hovedsak utgangspunkt i slike parforhold. I sosiologisk litteratur betraktes deltidsarbeid ofte som en typisk kvinnelig tilpasning til et yrkesliv innrettet mot en mannlig norm. Deltidsarbeid blir en ordning som gjør det mulig å kombinere yrkes- og familieliv. Dette kan også kalles et tosporet foreldreskap i forhold til lønnsarbeidet – ett for mødre og ett for fedre (Ellingsæter 2009, side 160).

I kapittel 12 om omsorg gjennomfører utvalget en drøfting av tilpasninger mellom lønnsarbeid og omsorgsarbeid og livsfasepolitikk knyttet til dette. I dette kapittelet vil vi kort gjennomgå enkelte hovedtrekk hva angår arbeidstid som livsløps- og familietilpasning.

Den typiske deltidsarbeidende mann befinner seg i en av yrkeslivets ytterfaser; i starten i kombinasjon med utdanning eller nær avslutningen ved overgang til pensjon (Kjeldstad og Nymoen 2004). Blant kvinner er deltidsarbeid vanlig gjennom hele livsløpet. Kvinner jobber oftere deltid enn menn i alle aldersgrupper (Kjeldstad 2006)

Tidsklemma er et begrep som ofte benyttes for å beskrive livssituasjonen til foreldre med relativt små barn som balanserer lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Danielsen mfl. (2011) påpeker at forskningslitteratur som berører deltid tradisjonelt har hatt stor oppmerksomhet mot barnefasen, og mindre mot de konsekvenser tilpasninger mellom arbeid og familie i denne fasen eventuelt får for hele livsløpet. Valg av deltid i én livsfase kan bli et valg som varer ved, også etter at den samlede arbeidsbelastningen knyttet til hjem og jobb er blitt mindre.

På direkte spørsmål er det relativt få som oppgir omsorg for egne barn som årsak til deltid. (Nergaard 2010, side 34). Oversiktene som viser at deltidsarbeid blant kvinner er utbredt på tvers av livsfaser kan tolkes i samme retning; nemlig at omsorg for små barn langt fra kan være den eneste årsaken til kvinners deltidsarbeid.

9.3.1 Arbeidsdeling i familien

Flere studier om arbeidsdeling viser at tid brukt på lønnet arbeid påvirker fordelingen av oppgaver i hjemmet. Når kvinner tilpasser sin yrkesdeltakelse til partnerens karriere og omsorgsbehov i familien i lys av familiepolitikken, har dette fått karakteristikken *likestilling light* (Skrede 2004).

Tidsnyttingsundersøkelsen 2010 viser at selv om menns gjennomsnittlige tid til husholdsarbeid (husarbeid, omsorgsarbeid og vedlikeholdsarbeid) har økt over tid, er det fremdeles kvinner som gjør mest av nesten alle typer husarbeid.

Tabell 9.1 Viktigste årsak til deltid etter kjønn. Prosent. 2009

	Menn	Kvinner
Skolegang/studier	40	21
Egen sykdom	19	15
Omsorg – egne barn	1	13
Omsorg voksne	0	0
Omsorg voksne+barn	0	3
Personlige/ familiemessige	5	13
Fikk ikke heltid	13	17
Krevende arbeid	2	4
Annet	19	14
N	661	2319

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Nergaard (2010).

Menns tidsbruk til omsorgsarbeid har økt (Vaage 2012). Som en del av prosjektet *Likestilling Hjemme* er det undersøkt hvordan husarbeid og barneomsorg blir fordelt mellom kvinner og menn i ulike aldersgrupper og livsfaser, i ulike sosiale klasser og i ulike typer bomiljø. LOGG-data viser at bare ett av fire par deler husarbeidet likt mellom seg. Blant par med barn under 14 år er det 65 prosent som rapporterer om tilnærmet likedeling av barneomsorg, mens 27 prosent rapporterer om tilnærmet lik arbeidsdeling for husarbeid (Hansen og Slagsvold (red.) 2012).

Mannens sosioøkonomiske status har ikke stor betydning for fordeling av arbeid hjemme. Bildet av den moderne, utdannede likestillingsmannen blir dermed svekket. Det er derimot kvinnens status (yrkesklasse, utdanning og inntekt) som har størst betydning for delingen av oppgaver i familien.

Likedeling av husarbeid er langt mer vanlig der kvinnen er i full jobb (Kitterød og Rønsen 2011).

I rapporten *Likestilling hjemme* understrekes det at småbarnsforeldre bruker mye tid på hus- og omsorgsoppgaver. Analysene viser at barneomsorg er mer likedelt enn husarbeid. I kun 4 prosent av parene gjør mannen mer husarbeid enn kvinnen (Hansen og Slagsvold (red.) 2012, side 54).

NOVA har undersøkt om det oftere er lik arbeidsdeling hjemme der kvinnen arbeider fulltid. Kvinner som arbeider fulltid har oftere lik arbeidsdeling av både barneomsorg og husarbeid enn kvinner som er hjemmearbeidende.[11] Likevel finner forskerne at sammenhengen mellom deling av hus- og omsorgsarbeid og hennes yrkesdeltakelse ikke er så sterk som man kanskje kunne forventet, fordi hun oftest gjør mest også når hun selv arbeider fulltid. Likevel er barneomsorgen mer likedelt der begge arbeider fulltid. Om lag 70 prosent av par hvor begge jobber fulltid rapporterer om likedeling hjemme (Hansen og Slagsvold (red.) 2012, side 58).

Figur 9.12 viser at kvinner med lengst utdanning (5-årig høyere utdannelse eller mer) i større grad likedeler husarbeidet enn andre utdanningsgrupper. I aldersgruppen kvinner 50-69 år er sammenhengen med høy utdanning særlig sterk. Dette kan dreie seg om likestillingsholdninger innenfor den såkalte 68-er generasjonen av kvinner (Hansen og Slagsvold (red.) 2012). Blant menn er det også en tendens til at høyere utdanningsnivå henger sammen med mer likedeling. Men denne sammenhengen er mye svakere enn den som ble identifisert blant kvinner.

Boks 9.6 Husarbeid i LOGG

Arbeidsdeling er her målt med fem spørsmål om deling av husoppgaver; hvem som gjør mest av:
- Rengjøring
- Vasking og stryking av tøy
- Oppvask
- Matlaging
- Innkjøp

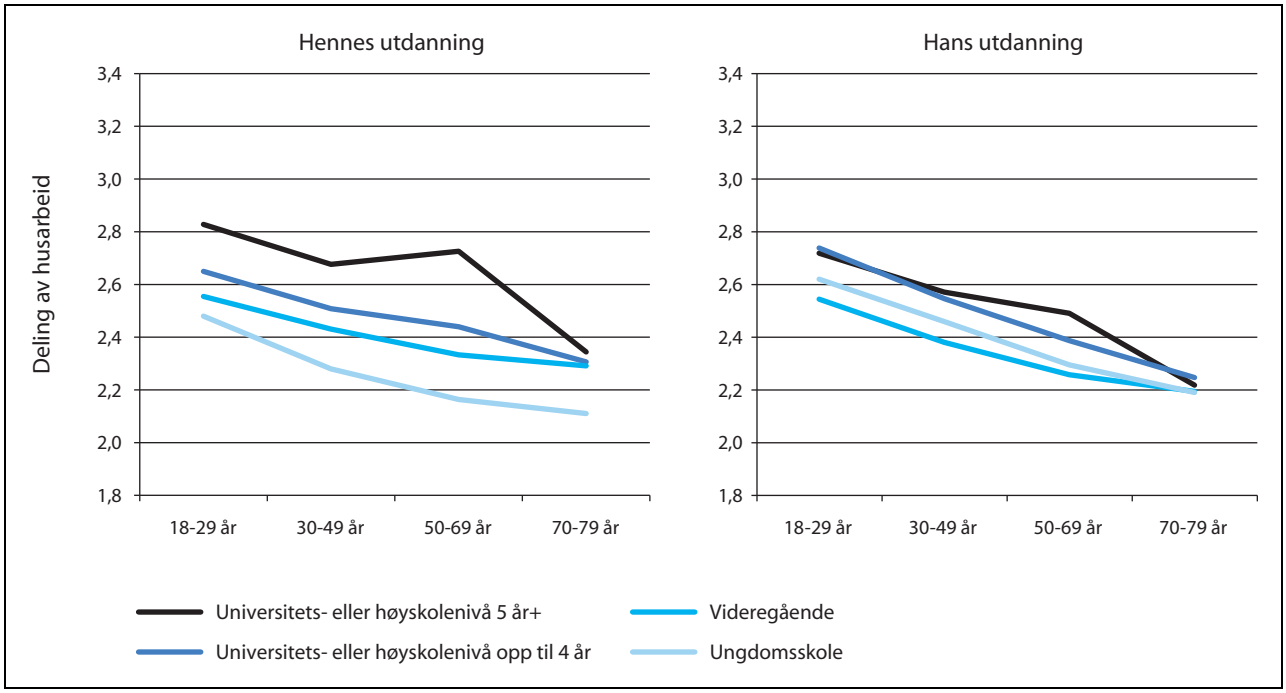
Vedlikeholdsarbeid inngår ikke i indeksen, men er et eget spørsmål i analysene.

Sammenhengen mellom yrkesklasse og likedeling følger samme mønster som for utdanning; jo høyere yrkesklasse man tilhører, jo mer likedelt husarbeid. Inntekt har også til en viss grad sammenheng med arbeidsdeling, men dette gjelder kun for kvinner. Når hun har høy inntekt er arbeidsdelingen likere enn når hun har lavere inntekt. Sammenhengen mellom sosial klasse og deling av barneomsorg går i samme retning som den for husarbeid. Likevel er det mindre klare forskjeller mellom hans og hennes sosiale klasse på deling av barneomsorg (Hansen og Slagsvold (red.) 2012, side 67).

Kavli og Nadim (2009) finner at det er svært små forskjeller i fordeling av husarbeid på tvers av landgrupper (inkludert etnisk norske) og at innvandrede menn og norskfødte med pakistanske foreldre deltar om lag like mye i barnas skoleaktiviteter som etnisk norske menn. Men innvandrede menn og norskfødte menn med pakistanske foreldre deltar noe mindre i annen type barneomsorg enn etnisk norske menn. Den forklaringsfaktoren som – igjen – har størst innvirkning på fordeling av arbeidsoppgaver hjemme er kvinners yrkesaktivitet. Dersom kvinnen er i jobb øker sjansen for at husarbeid, omsorgsarbeid og ansvar for økonomi er likt fordelt.

Familie og barn bidrar, generelt sett, til økt sannsynlighet for deltid blant kvinner. For enslige vil deltid, både for kvinner og menn, skyldes faktorer som utdanning, sykdom og problemer med å få innpass i arbeidslivet i en heltidsjobb. Men også blant enslige kvinner er deltid mer utbredt enn blant menn. Dette illustrerer sannsynligvis at del-

[11] Hjemmearbeidende er definert som de som ikke er yrkesaktive samt de som arbeider kort deltid (1-19 timer i uken).



Figur 9.12 Arbeidsdeling for husarbeid blant par etter alder og utdanningsnivå. Gradert 1-5[1]

[1] 1 hvor kvinnen gjør mest og 5 hvor mannen gjør mest. Verdien 2.8-3.2 innebærer at kvinnen og mannen gjør omtrent like mye.
Kilde: LOGG 2007/2008, Statistisk sentralbyrå, i Hansen og Slagsvold (red.) 2012.

tid er et mer typisk trekk ved kvinneyrker enn ved mannsyrker (Kjeldstad og Nymoen 2004, side 60)

En undersøkelse av variasjoner i arbeidstid blant par (Kitterød 2007), viser hvordan parets arbeidstid øker svakt med yngste barns alder, noe som i hovedsak skyldes at mødre med eldre barn har litt lengre arbeidstid enn de som har mindre barn. Arbeidstiden til mødre med barn varierer imidlertid kun i beskjeden grad med barnas alder. Både andelen yrkesaktive og andelen med deltidsarbeid varierer forholdsvis lite med yngste barns alder.

Det er imidlertid ting som tyder på at antallet barn i kombinasjon med barns alder har betydning. En annen undersøkelse av arbeidstid blant par viser det seg at det er flere som jobber deltid blant de med 3 barn+/yngste barn 2-6 år, enn for de med 2 barn eller eldre barn. Hovedskillet ser ut til å gå ved tre barn (Kitterød 2010, side 62).

Det er små variasjoner i lengden på kvinners arbeidstid når dette sammenholdes med partnerens arbeidstid. De kvinnene som i minst grad har lønnsarbeid, er de som har en partner som også befinner seg utenfor arbeidsmarkedet. Menns arbeidstid påvirkes i liten grad av at partneren har lang arbeidstid, menn jobber heltid uansett (Kitterød 2007).

En analyse av ektefelles arbeidstidstilpasning (Kjeldstad og Nymoen 2004), viser at fordelingen av arbeidstiden i liten grad er et resultat av økonomisk begrunnede forhandlinger i husholdet. Likevel ser vi for kvinner en sterk og stigende deltidsrisiko i takt med ektefellens økende inntekt. Særlig er økningen i selvvalgt kort deltid systematisk og sterk (Kjeldstad og Nymoen 2004, side 65). Samtidig viser også analysen at det å ha en ektefelle som jobber mer, og betydelig mer enn fulltid, ikke gir økt risiko for deltidsarbeid for kvinner i forhold til å ha en ektefelle i vanlig heltidsarbeid. En undersøkelse om deltidsarbeidende kvinners overgang til heltid (Kitterød mfl. 2011) bekrefter dette bildet. Det er en effekt av små barn i husholdet for mindre overgang til heltid, men overgangen til heltid har liten sammenheng med partnerens arbeidsmarkedstilknytning og inntekt.

Tidligere forskning fra mange land tyder på at mange kvinner (og menn) ønsker å jobbe mindre, ikke mer enn de gjør. Dette støttes ikke av nyere norske analyser basert på AKU-data. Det er en høyere andel som er fornøyd med arbeidstiden sin blant heltidsansatte enn blant deltidsansatte. Kvinner med barn er noe mindre fornøyd med å jobbe heltid enn kvinner som ikke har barn under 16 år, men forskjellene er relativt små. Nesten 90 prosent av heltidsarbeidende kvinner med to eller flere barn er fornøyd med sin nåværende arbeidsavtale (Kitterød og Rønsen 2009).

9.3.2 Oppsummering

Oppsummerende vil utvalget peke på at skjevhetene i arbeidstid mellom kvinner og menn – totalt sett – er jevnet noe ut over de siste femten årene. Det er en viss tendens til at menn jobber mindre, at færre jobber overtid og at den gjennomsnittlige arbeidstiden går noe ned. Men dette gjelder først og fremst for menn over 55 år. Blant kvinner har andelen som arbeider heltid økt.

Deltid representerer stadig en vanlig tilknytning til arbeidsmarkedet. Hensynet til omsorg for barn er en del av årsaken til dette. Andelen kvinner med barn som jobber avtalt deltid er likevel redusert over et lengre tidsrom. I 2012 er det 36 prosent blant mødre med barn 0-16 år som oppgir at de jobber deltid. Dette er en lavere andel enn blant kvinner generelt. Mange kvinner arbeider deltid utover småbarnsfasen. Deltidsarbeid i en fase av livet ser ut til å legge føringer på deltid av lengre varighet, spesielt blant de med lav utdanning. Opplysninger om faktisk arbeidstid gir et bilde av mindre endring, men også for faktisk arbeidstid har det vært en viss utjevning mellom fedre og mødre.

Innenfor rammen av et parforhold, slik det her er kartlagt, har mannens inntekt i en del tilfeller betydning for kvinners deltid. En arbeidstidstilpasning med deltid blant kvinner og heltid blant menn, forsterker inntektsforskjellene mellom kvinner og menn. Langvarig deltid og spesielt deltid etter småbarnsfasen har i sin tur konsekvenser for senere pensjonsutbetalinger.

9.4 Arbeidsmiljø og sykefravær

Avslutningsvis i dette kapittelet drøfter utvalget noen aspekter ved arbeidsmiljø og sykefravær. Arbeidsmiljø omfatter både fysiske og psykososiale forhold. Fysisk arbeidsmiljø omfatter ulike typer miljøbelastninger som støy, forurensning, inneklima, klimatiske forhold, dårlige lysforhold og stråling, og arbeidsbelastninger som løft, repeterende arm- eller håndbevegelser og arbeid i ubehagelige arbeidsstillinger. Psykososialt arbeidsmiljø, omfatter faktorer som frihet og variasjon i arbeidet, sosialt samspill i arbeidssituasjonen, jobbkrav og karrieresjanser, men også trakassering, mobbing, vold og trusler om vold (Munkeby mfl. 2003). Trakassering og vold, også i arbeidslivet, drøftes i kapittel 14. Her konsentrerer vi oss om arbeidsmiljøspørsmål som er knyttet til arbeidsbelastning og kontroll i arbeidssituasjonen, og til fleksibilitet i yrket.

9.4.1 Arbeidsbelastning og kontroll

Norsk arbeidsliv har de siste tjue årene vært preget av vedvarende omstillingsprosesser med økt effektivitet som mål. Intensivering av arbeidstiden i form av mer tidspress i oppgaveløsningen er en strategi for å møte økte produktivitetskrav og holde budsjetter (Ellingsæter 2009, side 126).

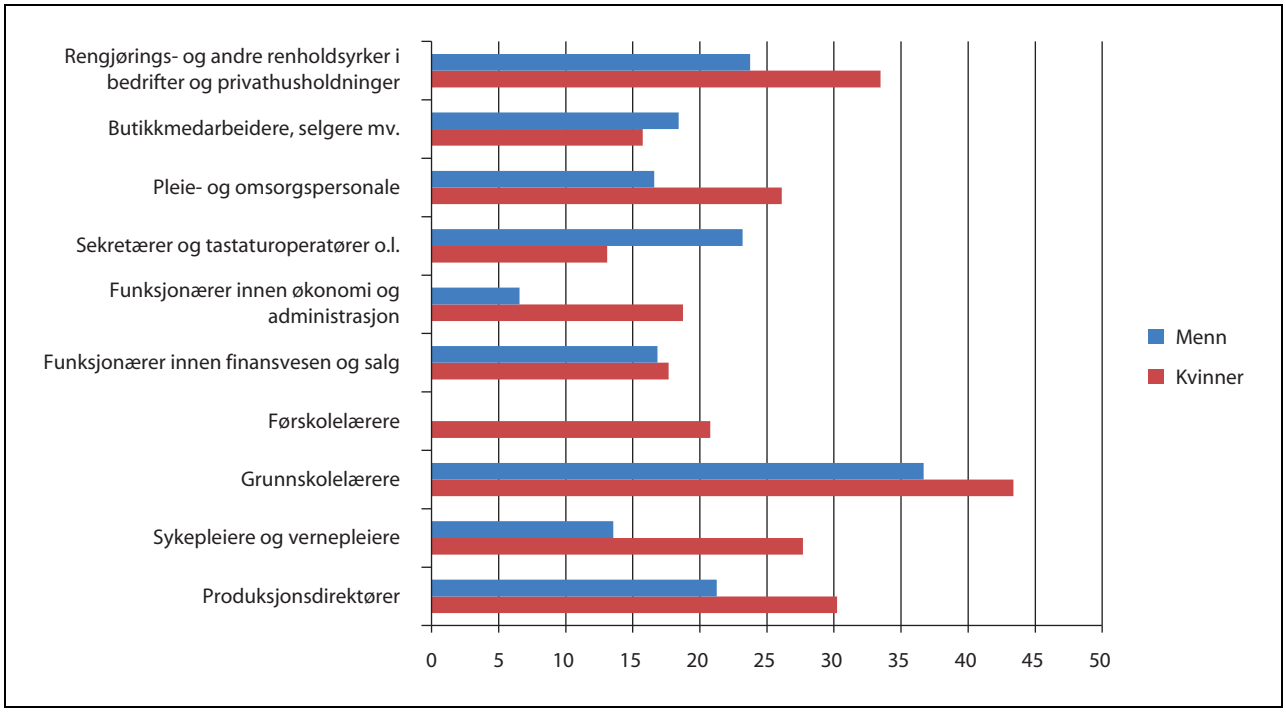
Andelen som opplever høy arbeidsbelastning har økt over tid. I norsk kontekst har for eksempel andelen som oppgir at de har stramme tidsfrister økt, mer enn gjennomsnittet for europeiske land (Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv,* side 70-71). Kvinner rapporterer i noe større grad enn menn om høyt arbeidstempo og en stresset arbeidssituasjon (Statens arbeidsmiljøinstitutt (Stami) 2011).

En god del både menn og kvinner opplever «at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig». Men dette er mer utbredt innenfor de ti største yrkene blant kvinner enn innenfor de ti største yrkene blant menn. Lærere i grunnskolen er de som i størst grad rapporterer om dette, og da særlig kvinnelige lærere i grunnskolen. Men også helsepersonell og rengjørere rapporterer om presset tidsskjema. I de mannsdominerte yrkene er det generelt sett færre som opplever at de ikke får gjort jobben skikkelig.

Bråten mfl. (2008) som har undersøkt HMS-tilstanden i Norge i 2007[12], finner at det først og fremst er sider ved selve arbeidet, som arbeidsmengde, som stresser arbeidstakerne. Anne Lise Ellingsæter (2009) fremhever at det i offentlig sektor, innen helse- og sosialyrker, kvinnearbeidsplassene framfor noen, har vært økende arbeidspress på 2000-tallet. I helse- og sosialtjenesten endrer mer brukerorienterte tjenester arbeidstidens organisering, noen jobber er organisert rundt et krav om tilgjengelighet (Pettersen og Olberg 2008). Ellingsæter (2009) understreker at økende arbeidspress ser ut til å påvirke tidsvelferd mer enn både arbeidstidens lengde og fleksibilitet (side 126). Dagens velferdsyrker møter økte krav til kvalitet, samtidig som de utsettes for mer kontroll og styring (Pettersen og Olberg 2008).

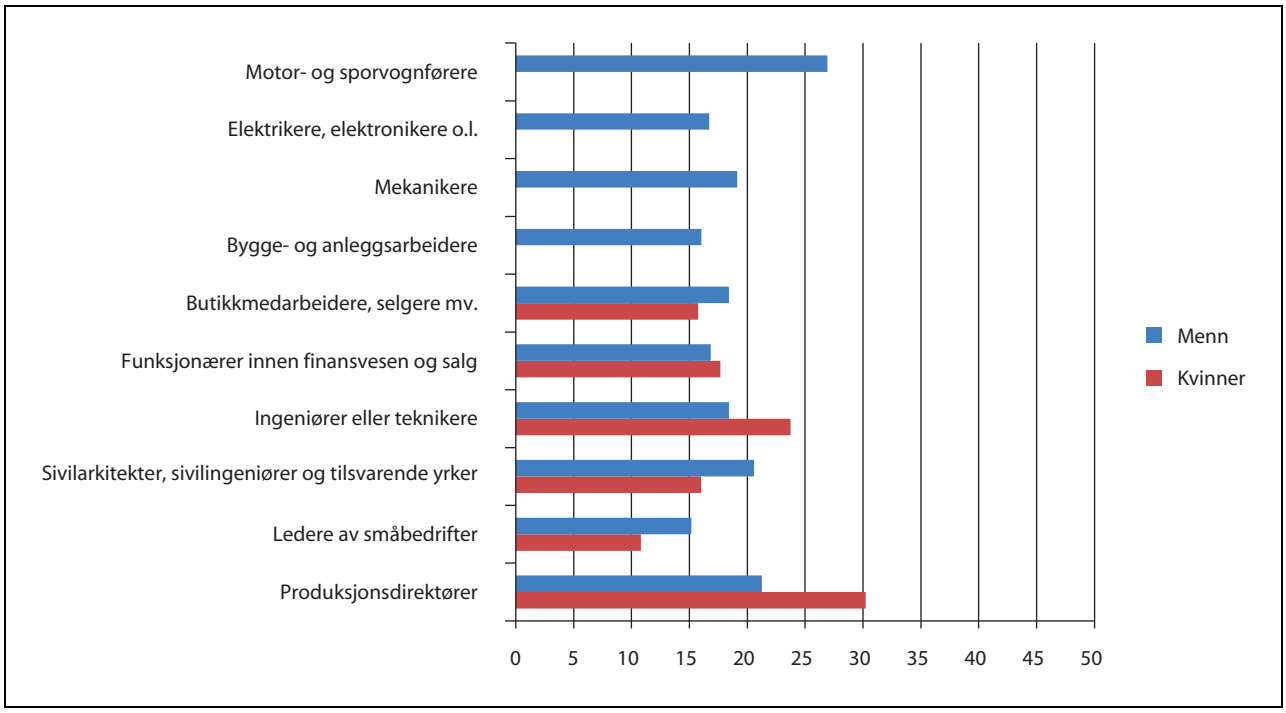
Arbeidsmiljøbelastninger slik dette beskrives ovenfor kan påvirke arbeidstid. Når arbeidstakere blir spurt om årsaker til deltidsarbeid, oppgir 20 prosent av de spurte egen sykdom/uførhet eller at arbeidet er for belastende som årsak til deltids-

[12] Undersøkelsen er utført på oppdrag av LO Arbeidsmiljøavdeling og bygger på en bredt anlagt spørreundersøkelse blant norske arbeidstakere høsten 2007.



Figur 9.13 Sysselsatte som oppgir at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig blant de ti største yrkesgruppene[1] for kvinner, etter kjønn. Prosent. 2009[2]

1 Yrke på 3-siffer nivå.
2 For yrker med få ansatte av det ene kjønn, oppgis ikke tall.
Kilde: Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.14 Sysselsatte som oppgir at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig i de ti største yrkesgruppene[1] for menn, etter kjønn. Prosent. 2009[2]

1 Yrke på 3-siffer nivå.
2 For yrker med få ansatte av det ene kjønn, oppgis ikke tall.
Kilde: Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

arbeid (Nergaard 2010). Det er flere som oppgir sykdom og belastende arbeid som årsak til deltid, enn det er som oppgir omsorg for egne barn. Svensk forskning viser også at helseproblemer og belastende arbeid er en årsak til tilpasninger på deltid, da blant omsorgsarbeidere (Ede 2011). En konklusjon er at omsorgsarbeidere, til tross for behov for fulltids lønn, arbeider deltid for å unngå alvorlige helseproblemer og sykefravær. Det antydes at kvinner selv tar belastningen med dårlig helse gjennom deltidstilpasninger, i stedet for at dette gir seg utslag i sykefravær og overføringer fra det offentlige. Det understrekes at det finnes lite forskning knyttet til disse sammenhengene (Ede 2011).

Man kan skille mellom positivt og negativt stress. Med stor individuell selvbestemmelse og god kontroll av arbeidsoppgaver og organisering av arbeidet, kan høy arbeidsbelastning være positivt. Og motsatt, når kontroll med utførsel av en arbeidsoppgave er lav, oppfattes gjerne høyt tempo og krav som stress – som noe negativt (Bråten mfl. 2008). Grad av kontroll med arbeidsoppgaver og arbeidshverdag er dermed en viktig indikator for måling av det psykososiale arbeidsmiljøet.

Om lag en av tre arbeidstakere opplever at de i liten grad kan bestemme over egne arbeidsoppgaver. Dette er noe mer vanlig blant kvinner enn blant menn, og det er mest vanlig i den yngste aldersgruppen. Et lignende bilde ser man også for andre dimensjoner knyttet til kontroll (Stami 2011). Blant de som oppgir at de i liten grad kan bestemme over eget arbeidstempo, er andelen spesielt høy i store kvinnedominerte yrkesgrupper som sykepleier, lærer og pleie- og omsorgsmedarbeider. Også i noen mannsdominerte yrker som sjåfører/flygere er det en høy andel som oppgir liten grad av selvbestemmelse. Store mannsdominerte yrker som ulike ledergrupper, elektriker og ingeniør befinner seg ellers i den andre enden av skalaen (jf. Stami 2011, side 90). Generelt er det en klar tendens til at store kvinnedominerte yrker og store mannsdominerte yrker plasserer seg i hver sin ende av skalaen.

Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn (Henriksen 2010) undersøker arbeidsmiljøet blant personer med bakgrunn fra noen utvalgte landgrupper, og sammenligner dette med hele befolkningen. For å kunne si noe om kontroll over egen arbeidssituasjon, spørres det om muligheter til å ta pauser. Blant yrkesaktive med innvandrerbakgrunn[13] opplever om lag en av fire (25 prosent) at de sjelden eller aldri selv kan bestemme når de skal ta pause fra arbeidet. Blant alle yrkesaktive er andelen betydelig lavere (16 prosent). Blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn er det de eldste aldersgruppene som i størst grad rapporterer at de ikke har muligheter til å ta pauser. I hele yrkesbefolkningen er det derimot de yngste som i størst grad opplever dette, både blant menn og kvinner. Dårlige muligheter til å ta pauser er mest utbredt i yrker uten krav til utdanning og i salgs- service og omsorgsyrker, både blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn og i hele yrkesbefolkningen (Stami 2009 basert på Levekårsundersøkelsen).

9.4.2 Fleksibilitet

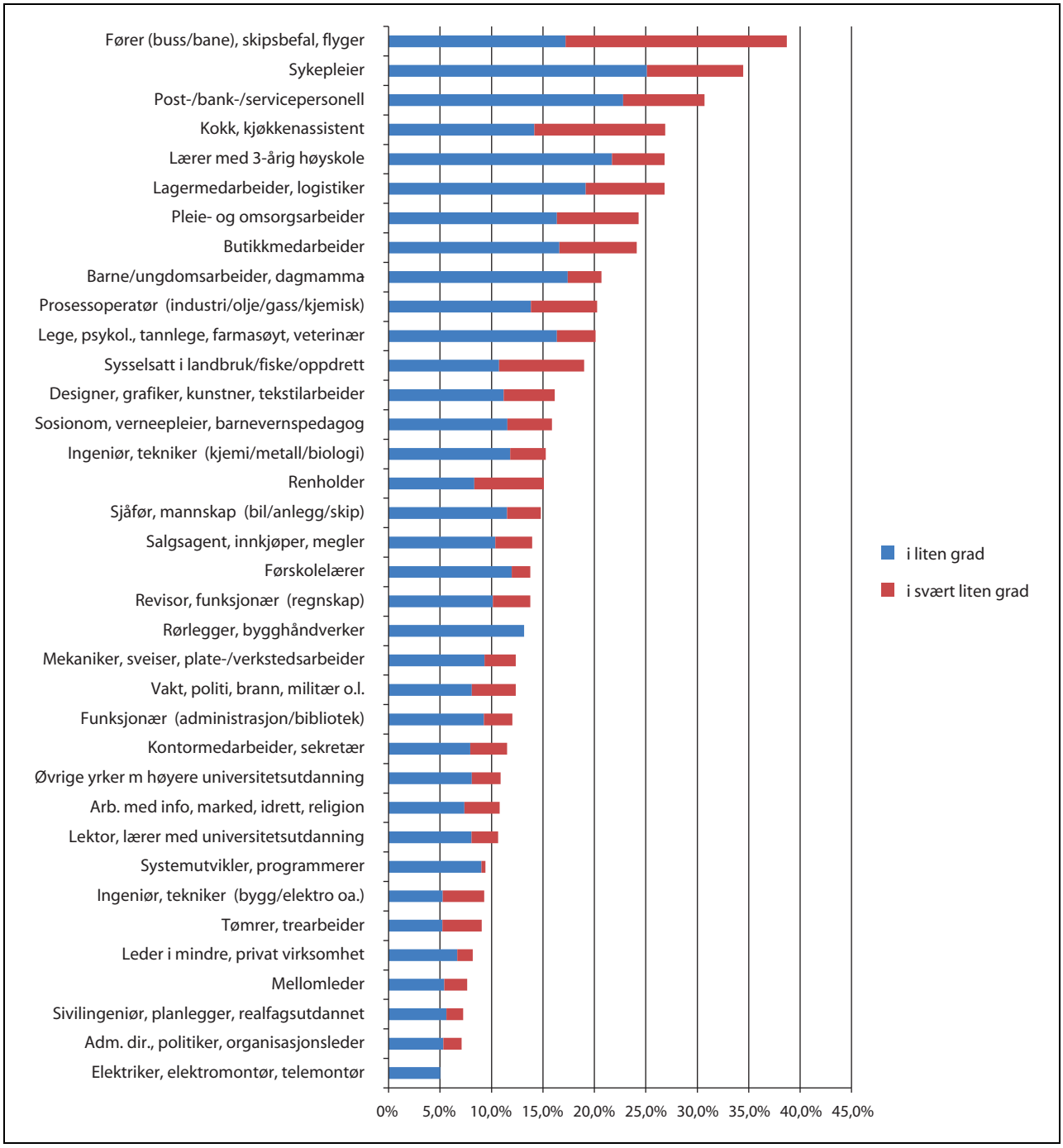
Fleksible arbeidstidsordninger kan være på arbeidsgivers premisser, på arbeidstakers premisser eller en kombinasjon. Mangel på fleksibilitet på arbeidsgivers premisser kan være blant faktorene som betegner en såkalt «brutalisering» av arbeidslivet. «Brutalisering» er en betegnelse som gjerne brukes om arbeidsforhold i lavlønnsyrker, mens begreper som «grenseløst» gjerne brukes om arbeidssituasjoner i høystatusyrker for grupper med høyere utdanning.

Fleksibilitet på virksomhetsnivå ses ofte som en tilpasning arbeidsgiver gjør særlig til småbarnsforeldrenes tidsklemme, og viser til arbeidstidsorganisisering som tillater tidsfleksibilitet. Det må uten videre antas at høy grad av fleksibilitet i tidsorganisering, for eksempel bruk av fleksitidsordning, fremmer heltidstilpasninger til arbeidslivet. Bungum (2008) er opptatt av at foreldre med standardisert arbeidstid for eksempel har problemer med å kombinere lønnsarbeid med skolens åpningstider, i motsetning til foreldre med fleksible arbeidstidsordninger. Grønlund (2004) påpeker tilsvarende at tidsfleksibilitet er en måte å unngå deltidsarbeid. Alt i alt må vi likevel konkludere at forholdet mellom deltid og fleksibilitet er lite utforsket, men at det er mye som tyder på at strenge rammer for arbeidstid kombinert med arbeidstid på ugunstige tilpunkter, slik vi finner i en del kvinnedominerte yrker, spesielt i tjenestesektoren, bidrar til deltid blant kvinner.

En del jobber, blant annet innenfor kunnskapsyrkene[14], stiller krav til fleksibilitet ved at de er organisert rundt krav til tilgjengelighet, man er «on-line» (Sørhaug 2000). Den drøftingen som gjennomføres i kapittel 8, om *offentlig sektors til-*

[13] 10 utvalgte land i Asia, Afrika, Sør-Øst-Europa og Sør-Amerika.

[14] Kunnskapsyrker i «ny økonomi» som IKT og konsulentbransjen.



Figur 9.15 Sysselsatte som oppgir at de i liten eller svært liten grad kan bestemme eget arbeidstempo etter yrkesgruppe. Utvalgte yrkesgrupper.[1] Prosent. 2009

[1] Yrkesgrupper med over 100 000 ansatte.

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2009, Statistisk sentralbyrå i STAMI (2011).

trekning, indikerer at høystatusyrker her, som har klarere rammer for nødvendig tilgjengelighet enn sammenlignbare yrker i privat sektor, har en egen tiltrekningskraft på høyt utdannende kvinner i hektiske omsorgsfaser.

Kvande (2007) vektlegger tidskulturer som del av organisasjonskulturen, og understreker at tidskultur er et svært viktig tema i arbeidslivet. Spørsmålet er blant annet hvordan ulike arbeidstidskulturer bidrar til inkludering eller ekskludering av ulike grupper av arbeidstakere, avhengig av kjønn, klasse og etnisitet. Dette innebærer at oppmerksomheten rettes mot hvilken betydning tid og arbeidstid har i virksomhetene, hvordan tid er forhandlet, og hva som er den konkrete utformingen av tidspraksis blant ansatte.

En undersøkelse av tidsbruk og tidskonflikt i den norske universitets- og høgskolesektoren viser at menn jobber i gjennomsnitt 48 timer og kvinner 47 timer i uken. Undersøkelsen viser at slaget om karrieren i denne sektoren står utenfor normalarbeidsdagen. Et stort flertall av de ansatte mener at det ikke er mulig å hevde seg i forskningsfronten innenfor normalarbeidsdag. Dette gjør det vanskelig for særlig kvinner med små barn å hevde seg. En utfordring er at det brukes mye tid på administrasjon og undervisning, noe som gjør det vanskelig å finne sammenhengende tid til forskning. Kvinnene i sektoren er mindre fornøyd med muligheten til sammenhengende tid til forskning enn hva mennene er (Egeland og Bergene 2012). Det vises også til forskning om kunnskapsarbeid der dette karakteriseres som forførende eller grådig (Sørhaug 1995; Kvande 1999; Rasmussen 2002).

Ellingsæter (2009) drøfter arbeidsmiljøutfordringer som er en konsekvens av langsiktige endringer i arbeidsmarkedet, som informasjonsteknologiens vekst på 1990-tallet og den fremvoksende kunnskapsøkonomien. Kunnskap og informasjonsbasert produksjon blir stadig viktigere, også i mer tradisjonelle bedrifter, noe som stiller nye krav til fleksibilitet og omstilling. Enkelte forskere fremhever at dette innebærer at antallet «gode» jobber øker. Flere jobber krever høyere utdanning, og i mange kunnskapsbedrifter skjer nedbygging av hierarkier og overgang til flat struktur. Mindre hierarki og mer tilgang på tekniske løsninger, kombinert med nytenkning om organisering av arbeidsoppgaver kan gjøre det enklere å kombinere et utfordrende arbeidsliv med et fungerende familieliv. Samtidig er det klart at tidsfleksibiliteten i mange tilfeller fører til at ansatte jobber mye og at grensene mellom jobb, familie og fritid blir vanskelige å håndtere (jf. Håpnes og Rasmussen 2007, side 147). Tilgjengelighet som en form for «symbolsk kapital» sorterer bort ansatte som ikke kan være tilstede fordi de har andre forpliktelser.

Fleksibilitet kan også være styrt av arbeidstakerne. I Bråten mfl. (2008) vises det til at fleksibilitet i arbeidstid har økt fra 2001 til 2007. Endringene har vært størst blant kvinner. Fremdeles er det likevel slik at flere kvinner (70 prosent) enn menn (58 prosent) må møte på arbeidet til et bestemt tidspunkt. Andelen som svarer at de må møte på arbeidet på et bestemt tidspunkt er størst i næringer der andelen kvinner er høy. Om lag 1 av tre sysselsatte har fleksitid, og om lag halvparten av de sysselsatte med fast timetall fra uke til uke, har fleksitid i 2009. Mange kvinnedominerte yrker har ikke fleksitid (Meld. St. 29 (2010-2011). Av de 137 000 ansatte som oppga at de aldri hadde anledning til å ta fri hele dager av familieårsaker var 55 prosent kvinner. Mange av disse kvinnene hadde yrker innen helsevesenet som hjelpepleiere, sykepleiere, i skolen som grunnskolelærere og som barne- og ungdomsarbeidere (Haaland og Getz Wold 2011).

Det er også flere menn som oppgir at de har hjemmekontor (35 prosent) mot kvinner (21 prosent). Generelt har det vært en dobling i andelen som bruker hjemmekontor på 2000-tallet. I en slik gjennomsnittsbetraktning er altså rammene rundt kvinners arbeidsorganisering mer rigide enn for menn. Hjemmekontor kan imidlertid også være en indikator på fleksibilitet i negativ forstand, sett fra et arbeidstakersynspunkt. Det kan være en indikator på et grenseløst arbeidsliv, hvor skillet mellom jobb og fritid er visket ut.

Ellingsæter (2009) framhever at relativt store yrkesgrupper ikke nyter godt av trenden i retning økt individuell frihet og fleksibilitet. Det hun kaller det nye «arbeidstidsproletariatet», de med kort utdanning, ofte kvinner – har arbeidstidsordninger som kombinerer ugunstige former for arbeidstidfleksibilitet og høy grad av tidskontroll. Dette gjelder fremfor alt grupper med skift- og turnusordninger.

9.4.3 Sykefravær

Sykefraværsprosenten blant menn har vært stabil eller fallende fra 1970-tallet fram til 2009. Sykefraværet blant kvinner har derimot økt betydelig. Mens kvinners sykefravær var lavere enn menns i 1979, var kvinners sykefravær tre tiår seinere 60 prosent høyere enn menns (Kostøl og Telle 2011).

Det økende sykefraværet blant kvinner kan virke som et paradoks med tanke på at arbeidslivet generelt er blitt mindre fysisk krevende, og at de fleste mål på helsetilstanden til den yrkesaktive delen av befolkningen viser forbedring (Kostøl og Telle 2011).

Hva kan være årsaker til økende sykefravær? Kostøl og Telle gjennomgår ulike hypoteser og empirisk forskning, og spør hvor betydningsfulle ulike forklaringer på økende sykefravær er, gitt at det kun er kvinners fravær som har økt. De konkluderer med at noen vanlige forklaringer på økende sykefravær virker mindre betydningsfulle, gitt de store kjønnsskjevhetene. De to forskerne mener det er begrenset grunn til å tro at kun kvinners fravær skulle påvirkes av konjunkturer, brutalisering, nedbemanning eller omorganisering. Og de har ikke funnet forskning som tyder på at

stillingsvern, sosial interaksjon og normer skal påvirke kvinner og menn ulikt. De konstaterer videre at hvordan økonomiske incentiver påvirker kvinner, er lite studert i norsk kontekst, men at de ikke utelukker at kvinner og menn har ulike økonomiske preferanser, og at dette kan bidra til å forklare økende sykefravær blant kvinner. Her vises det til en svensk studie av effekter av endringer i den svenske sykelønnsordningen (reduksjoner i sykelønnen både de tre første dagene og de påfølgende). Sykefraværet ble redusert når kostnadene ved fraværet for den enkelte arbeidstaker gikk opp, men denne responsen var mye mer utbredt blant menn enn blant kvinner (Johansson og Palme 2002 og 2005, gjengitt i Kostøl og Telle 2011). Kostøl og Telle viser så til at egenbetalingen ved sykefravær i Norge har vært uendret siden slutten av 1970-tallet, men at det kan være knyttet andre kostnader til sykefravær – som lavere fremtidig lønnsvekst eller sosiale sanksjoner, og at kvinner og menn kan påvirkes ulikt av «ulike trender» i slike «andre kostnader».

Kostøl og Telle viser også til ulike undersøkelser av kvinner og menns sykefravær, der ulike hypoteser og årsaker er testet, blant annet såkalte «sammensetningseffekter» – det vil si endringer i alder-, utdannings- og næringssammensetning over år, graviditet, holdninger/preferanser og den såkalte «doble byrden» – det vil si at kvinner tar mer ansvar for barn og hjem enn menn gjør, og dermed får en dobbel belastning. De konkluderer med at det er metodisk vanskelig «å framskaffe pålitelig empirisk dokumentasjon av slike forklaringer», men at det her er snakk om forklaringer som er knyttet til kjønn – og som dermed kan ha potensial til å belyse hvorfor kvinners sykefravær har økt.

Sykefraværet i helse- og sosialtjenestene var 30 prosent høyere enn det samlede sykefraværet i 2009. NOU 2010: 13 *Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren* hadde med utgangspunkt i dette i oppgave å sammenfatte relevant forsknings- og utredningsarbeid på området, beskrive og drøfte omfang av og årsaker til sykefravær og utstøting i denne helse- og omsorgssektoren og foreslå virkemidler og konkrete tiltak (side 25). Det slås i utredningen fast som en hovedforklaring på høyt sykefravær og overgang til helserelaterte trygdeytelser i helse- og omsorgssektoren, at det er en høyere kvinneandel sysselsatt i denne sektoren sammenlignet med andre næringer. Men så slås det også fast at: «Selv om kjønnssammensetningen er den viktigste forklaringen, er det mye som tyder på at helse- og omsorgssektoren har enkelte spesielle utfordringer når det gjelder arbeidstidsordninger, innholdet i arbeidet og arbeidsbelastninger». Det vises til at sykefraværet er høyest i omsorgstjenesten, og at fraværet er høyest blant renholdere, pleie- og omsorgsarbeider og sykepleiere (side 9-10).

Det konstateres videre som en generell konklusjon knyttet til kjønnsforskjeller i sykefravær, at: «Mye av kjønnsforskjellene kan ikke forklares med den kunnskapen som er tilgjengelig». (NOU 2010: 13, side 21) Kvinner har høyere sykefravær i alle aldersgrupper og fraværet er høyere selv om det kontrolleres for graviditet, antall barn, lønn, utdanning og yrke.

Utvalget som utredet sykefraværet i helse og sosialtjenestene la til grunn at målene i IA-avtalen måtte være førende også for arbeidet med å redusere sykefraværet i denne sektoren (NOU 2010: 13, side 10).

Høsten 2001 ble det inngått en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – *IA-avtalen.* Avtalen er en såkalt trepartsavtale, det vil si en avtale mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndighetene. Bakgrunnen var blant annet Sandmanutvalget (NOU 2000: 27) som utredet årsakene til den sterke økningen i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon på 1990-tallet. Tiltakene i avtalen bygger på at reduksjoner i sykefraværet er betinget av innsats på den enkelte arbeidsplass, og at offentlige tiltak og virkemidler må støtte opp under dette (Ose mfl. 2009, side 6).

Avtalen ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet og skulle i første omgang gjelde ut 2005. Partene forpliktet seg til å arbeide for følgende tre nasjonale mål:

- Å redusere sykefraværet med minst 20 prosent
- Å få tilsatt langt flere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiviserte uføretrygdede)
- Å øke den reelle pensjonsalderen (dvs. den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet)

Avtalen ble evaluert i 2005. Resultatene viste at sykefraværet hadde gått ned, men at det var lite utvikling for de øvrige delmålene (Ose mfl. 2009, side 6). Høsten 2005 ble avtalen reforhandlet og det ble inngått en ny avtale for perioden 2005-2009. Denne skulle bidra til:

- Et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og samfunnet
- Reduksjon i sykefravær og uføretrygd
- At den enkeltes ressurser og arbeidsevne utvikles og benyttes i aktivt arbeid (Ose mfl., side 6)

Det ble i 2009 foretatt en ny helhetlig evaluering av IA-avtalen for hele perioden 2001-2009.[15] I evalueringsrapporten slås det fast at oppslutningen om IA-avtalen er noe varierende. 56 prosent av arbeidstakerne i Norge arbeidet på det tidspunktet i virksomheter med IA-avtale. I statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning var kun henholdsvis en og to prosent i virksomhet som ikke var omfattet av avtalen. I privat sektor og offentlig næringsvirksomhet var oppslutningen mindre, her var kun 36 prosent av de ansatte i virksomheter med avtale. Ute i virksomhetene har særlig utsiktene til redusert sykefravær vært et viktig motiv for å inngå avtale (Ose mfl. 2009, side 8).

Evalueringen slår fast at sykefravær er det dominerende elementet i avtalen, men at det nasjonale målet om reduksjon i sykefraværet ikke var i nærheten av å bli nådd i løpet av avtaleperioden. Likevel konkluderes det med at de 3 000 virksomhetene med IA-avtale som inngikk i evalueringen har oppnådd resultater på sykefraværet. Dette oppnås særlige gjennom tettere oppfølging av sykemeldte (Ose mfl. 2009, side 11). Evalueringen viser videre at målet om å rekruttere personer med redusert funksjonsevne har vært det vanskeligste. Mens ledelsen i virksomheter er gode til å beholde egne ansatte med redusert arbeidsevne, har de få incentiver til å ansette personer med redusert arbeidsevne (ut over samfunnsansvaret). Evalueringen slår fast at ordningen med såkalte IA-plasser her fungert dårlig fordi det har vært vanskelig å matche arbeidssøkende med en aktuell arbeidsplass. Noe av forklaringen ligger i at Nav ikke har oversikt over brukernes behov (side 19). Når det gjelder målet om pensjonsalder, å øke forventet pensjonsalder for personer over 50 år med minimum 6 måneder i perioden 2001-2009, er målet oppnådd (side 14).

Avtalen er nå videreutviklet og videreført ut 2013. Dagens IA-avtale gjelder fra 1. mars 2010 til 31.desember 2013 og er inngått mellom YS, Unio, Akademikerne, LO, Virke, Spekter, NHO og KS og regjeringen ved arbeidsministeren.

De overordnede og nasjonale målene i IA-avtalen er operasjonalisert inn i tre delmål:

- Reduksjon av sykefraværet med 20 pst. i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne. De konkrete målene fra tidligere tilleggsavtaler videreføres.
- Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med seks måneder. Med dette menes en økning sammenlignet med 2009 i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet (for personer over 50 år). (Fra Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2010-2013).
- Videre har avtalen en lang rekke mål og forpliktelser på virksomhetsnivå. Det er inngått avtale om konkrete forpliktelser for arbeidsgiverne og arbeidstakerne, partene i arbeidslivet og myndighetene.

9.4.4 Oppsummering og vurdering

Det er til dels store forskjeller mellom manns- og kvinnedominerte yrker i arbeidsbelastninger knyttet til kontroll og fleksibilitet. Svært mange arbeidstakere har i dag muligheter til å variere arbeidstiden innenfor kombinasjoner av kjernetid og fleksitid. Men relativt store yrkesgrupper nyter ikke godt av trenden mot økt fleksibilitet, og i enkelte yrker kan fleksibilitet bli til et grenseløshetsproblem. Deltid kan være en individuell løsning på tidsproblemene. Men da en «løsning» som i all overveiende grad kvinner velger.

I dagens arbeidslivsdebatt er det stor oppmerksomhet om heltids-deltidsproblematikken. Arbeidstidens lengde som sådan, blir i mindre grad diskutert. Kortere daglig arbeidstid, og parolen om 6-timers dag, har historisk sett vært sentrale krav i deler av kvinnebevegelsen. Også fagbevegelsen har tidvis satt 6-timers arbeidsdag på dagsorden. I 2005 gikk LO-kongressen inn for at det skulle settes i gang forsøk med arbeidstidsreduksjoner i form av sekstimersdag/30 timers uke. Formuleringer om slike forsøk ble også tatt inn i den rødgrønne regjeringens plattform *Soria Moria I*, i 2005. Begrunnelsen for forsøk med 6-timers dag var her helhetlig og viste både til økt sysselsetting, lavere sykefravær, bedre arbeidsmiljø, bedre muligheter til å koble arbeidstid og sosial tid, samt økt likestilling. Slike forsøk er ikke blitt videreført i regjeringsperioden 2009-2013, der oppmerksomheten i stedet har vært konsentrert om redusert arbeidstid som del av seniorpolitikk. [16]

Utvalget har verken grunnlag for eller mandat til å drøfte spørsmålet om generelle arbeidstidsreformer. I mandatet bes vi om å vurdere innsatser i lys av praktisk gjennomførbarhet. En generell reduksjon av arbeidstiden må nok kunne

[15] SINTEF i samarbeid med NTNU: Ose mfl. (2009) *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009)*.

[16] For en gjennomgang, se Olberg 2011.

karakteriseres som lite realistisk i et politisk klima der debatt om store velferdsspørsmål i all hovedsak legger «arbeidslinja» til grunn. Vi vil likevel understreke behovet for en arbeidslivspolitikk som kan makte å inkludere brede likestillingspolitiske utfordringer knyttet til arbeidsmiljøforhold, omsorgsoppgaver og arbeidstidskulturer.

Sykefravær og utstøtning fra arbeidslivet står sentralt i trepartsavtalen mellom partene i arbeidslivet og myndighetene om et inkluderende arbeidsliv – IA-avtalen. Dette er en avtale som er oppsummert, evaluert og fornyet flere ganger. Evalueringer viser blandede resultater hva gjelder fastsatte mål, men at samarbeid, forpliktende avtaler og systematisk oppfølging og arbeid på virksomhetsnivå har effekt.

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* framholdt utvalget at trepartsamarbeidet om et inkluderende arbeidsliv, innenfor rammen av IA-avtalen og Arbeids- og pensjonspolitisk råd, ser ut til å mangle et gjennomgående og eksplisitt likestillingsperspektiv (kapittel 7) og et flerdimensjonalt perspektiv. På linje med de evalueringene som er gjennomført av IA-avtalen (Ose mfl 2009), var utvalget kritisk til dette. Fraværet av et eksplisitt likestillingsperspektiv i dette avtaleverket er ekstra oppsiktsvekkende utviklingen i sykefraværet tatt i betraktning. Arbeidslivets parter har etter likestillingslovgivningen et særlig ansvar for å drive aktivt og målrettet likestillingsarbeid. Etter utvalgets vurdering er det svært viktig at det i arbeidslivspolitikken etableres fora som gir rom for bred diskusjon av likestillingsperspektiver.

Kapittel 10
Økonomiske forskjeller

10.1 Innledning

Lønn og inntekt har betydning både for den enkeltes frihet og for sosial trygghet. Retten til en lønn å leve av og økonomisk uavhengighet er derfor et sentralt og tradisjonsrikt likestillingskrav. Dette kapitlet drøfter økonomiske betingelser for deltakelse på like vilkår. Det handler om inntekt og lønn, og om forskjeller i inntekt og lønn, slik de kommer til uttrykk mellom kvinner og menn betinget av sosiale klasseforskjeller, etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn og i noen grad alder.

Den enkeltes levekår påvirkes av inntekten vedkommende har tilgjengelig. Yrkesdeltakelse og lønnsarbeid er den viktigste inntektskilden for de fleste, men levekårene påvirkes også av kapitalinntekter, av offentlige overføringer og hva slags husholdning den enkelte er del av.

Tove Stang Dahl (1982, side 58) beskrev i sin tid det hun kalte «det tredelte forsørgersystem for kvinner». Hennes poeng var at mens menn har to legitime hovedkilder til forsørgelse; eget arbeid og offentlige overføringer i form av trygd, har kvinner også en tredje; ekteskapet. Mens menn det meste av sin arbeidsdyktige alder er underlagt lønnskontrakten – noe som også gir rett til kompensasjon i form av trygd ved svikt i lønnsinntekt, er ekteskapskontrakten hovedkilden til livsopphold for mange kvinner, argumenterte Dahl (1982). Det hun kalte «husmorforventningen» ga svak arbeidsmarkedstilknytning, lite lønnsinntekt og påfølgende lav trygd (Dahl 1982).

Det Tove Stang Dahl beskrev for tre tiår siden er fortsatt aktuelt, men i mindre grad. Kvinner er i nesten like stor grad som menn i lønnsarbeid, syv av ti kvinner og nesten åtte av ti menn er i arbeidslivet.[1] Men ca. 40 prosent av kvinnene arbeider deltid og kvinner har fortsatt hovedansvaret for barneomsorg og hjemmearbeid (se kapittel 9 og 12).

Et viktig tema i likestillingspolitikken er hvordan deltakelse i yrkeslivet, mottak av offentlige overføringer og omsorg/hjemmearbeid skaper ulike former for avhengighet. I det følgende skal vi gjennomgå noen hovedtrekk i inntekts- og lønnsforskjeller, dernest vektlegges særlig hvordan lavinntekt fordeler seg på ulike typer husholdninger, men også hvordan det er individuelle forskjeller i lavinntekt knyttet til kjønn, utdanning, etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn og familiesituasjon.

Utvalget trekker i sin beskrivelse særlig veksler på det arbeidet som er lagt ned i NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn* og NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget.*[2] Utvalget benytter også statistikk og analyser gjort av Statistisk sentralbyrå (SSB) og ulike forskningsmiljøer. Når det gjelder lavinntekt gjengis beregninger av dette gjort i NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*, dette er beregninger gjort for lavinntekt på husholdsnivå. Utvalget har gjennom SSB også fått foretatt en kartlegging av lavinntekt på individnivå, etter kjønn, alder, antall barn, familiesituasjon, utdanning og ulik type innvandrerbakgrunn.

10.1.1 Utfordringer

Hovedspørsmålet som behandles i dette kapittelet er økonomisk ulikhet i et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv. Dette er en ulikhet som i stor grad kan føres tilbake til forhold som er behandlet i de tre foregående kapitlene: Utdanning (kapittel 7), Kjønnsdelt arbeidsmarked (kapittel 8) og Arbeidstid og arbeidsmiljø (kapittel 9).

De to utfordringene som gjennomgås i dette kapitlet er:

1. Lønns- og inntektsforskjeller

Selv om sysselsettingen blant kvinner i norsk kontekst er høy sammenlignet med resten av verden, er det som påvist i tre foregående kapitler store

[1] http://www.ssb.no/arbeid/

[2] Disse to utredningene er fulgt av henholdsvis Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* og Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*

likestillingsutfordringer i utdanning og arbeidsmarked. Dette bidrar til forskjeller i lønn, og til forskjeller i samlet inntekt. Inntekt er et økonomisk levekårsmål som i tillegg til lønns- og næringsinntekt også omfatter kapitalinntekt og offentlige overføringer.

2. Lavinntekt

Økonomisk uavhengighet er et sentralt likestillingspolitisk mål. De fire siste tiårene har gitt en kvinnelig yrkesdeltakelse på linje med menns. Det har skapt økonomisk utjevning. Samtidig er det fortsatt flerdimensjonale likestillingsforskjeller, også i lavinntekt, noe som innebærer forskjeller i frihet og forskjeller i levekår.

I det følgende redegjøres det for status når det gjelder lønns- og inntektsforskjeller og forskjeller i lavinntekt. Anbefalinger på dette levekårsområdet vil for en stor del være knyttet til andre levekårsområder, spesielt arbeidstid og kjønnsdelt arbeidsmarked.

10.2 Lønns- og inntektsforskjeller

Inntektsforskjellene i Norge, mellom de med lavest og de med høyest inntekt, er i små sett i internasjonal sammenheng. Samtidig har inntektsforskjellene mellom husholdninger i Norge økt de siste to tiårene. Dette skyldes særlig vekst i kapitalinntekter, men også at lønnsinntektene ser ut til å ha økt sterkest for de med høyest inntekt. Forskjellene mellom kvinner og menns inntekter er redusert de to siste tiårene, først og fremst fordi kvinners yrkesdeltakelse har økt. Forskjellen i inntekt kvinner imellom er også redusert (NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget,* side 12).

På tross av økende utdanningsdeltakelse og sysselsetting blant kvinner og mindre forskjeller mellom kvinners inntekt og menns inntekt, er det stadig betydelige økonomiske forskjeller mellom kvinner og menn.

Den enkeltes inntekt er viktig for levekår og muligheter her og nå, men den har også betydning for opptjening av pensjon og for levekår i alderdommen.

Det er i NOU 2009: 10 foretatt en gjennomgang av forskning på inntektsmobilitet. Det viser seg at selv om mobiliteten i de nordiske landene ser ut til å være større enn i mange andre land, er faktorer som familiebakgrunn, nabolag og landbakgrunn viktig for mobilitet mellom generasjoner og for mobilitet over livsløpet. Det er fortsatt, til tross for en viss økning i mobiliteten de senere årene, større sjanse for selv å ha lavinntekt dersom man har vokst opp i en lavinntektshusholdning (NOU 2009: 10, side 15).

I det følgende diskuteres først lønn og lønnsforskjeller, deretter inntekt og inntektsforskjeller. Lønn omfatter godtgjørelser fra arbeidsgiver for utført arbeid, mens inntekt er et bredere begrep og inkluderer inntekt fra eget arbeid (lønnsinntekt og næringsinntekt), kapitalinntekt og overføringer fra det offentlige som bostøtte, barnetrygd, arbeidsledighetstrygd mv.[3]

10.2.1 Lønnsforskjeller

I gjennomsnitt tjener kvinnelige hel- og deltidsansatte 85 kroner for hver 100-lapp menn tjener.[4]

Både kvinner og menn har opplevd en jevn lønnsøkning siden slutten på 1990-tallet, men lønnsgapet har vært relativt stabilt (Lunde og Sandnes 2010) (se også figur 10.1). Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn øker med utdanningsnivå. Forskjellen er størst blant de som har kort høyere utdanning (til og med fire år). I denne gruppen tjente kvinner 79 prosent av menns lønn i 2008. Dette har sammenheng med at kvinner og menn befinner seg i ulike yrker og næringer i offentlig og privat sektor, som betaler ulikt for høyere utdanning (Lunde og Sandnes 2010).

Når kvinners og menns lønn i ulike næringer sammenlignes, er det også betydelige forskjeller. Mens kvinners lønn blant undervisningspersonale i skolen er 97 prosent av menns lønn, er den innenfor finanstjenester 75 prosent av menns lønn.[5]

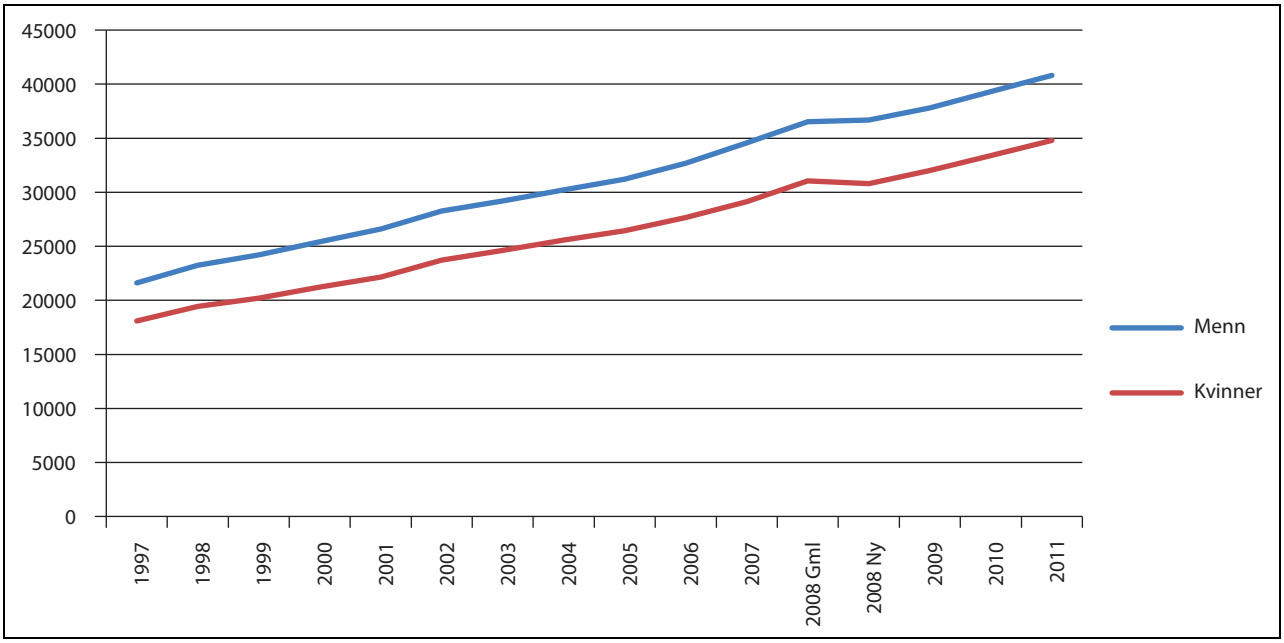
Figur 10.1 viser utviklingen av månedslønn for kvinner og menn i perioden 1997 – 2011. I 2008 er det et brudd i tidsserien, da lønnsstatistikken ble endret. Både kvinners og menns lønn har økt jevnt i hele perioden. Kvinners lønn har økt fra 18 100 kroner i måneden i 1997 til 34 800 kroner i 2011. Menns lønn har økt fra 21 600 kroner til 40 800 kroner i samme periode. Lønnsgapet mellom kvinner og menn har imidlertid vært stabilt, på 15 prosent. Sagt på en annen måte; i hele perioden har kvinners andel av menns lønn vært omlag 85 prosent. Målt i kroner har lønnsgapet økt.

---

3 NOU 2008: 6, side 48

4 Beregningen er gjort med utgangspunkt i månedslønn. Månedslønn omfatter avtalt lønn (grunnlønn), uregelmessige tillegg og bonus. Overtidsgodtgjøring er ikke inkludert. For å kunne sammenligne heltids- og deltidsansattes lønn omregnes deltidsansattes lønn til såkalte heltidsekvivalenter (Lunde og Sandnes 2010), noe som innebærer at lønn sammenlignes uten at det tas hensyn til arbeidstidens lengde.

5 Beregnet med utgangspunkt i avtalt månedslønn. 2008. SSBs lønnsstatistikk.



Figur 10.1 Gjennomsnittlig månedslønn for ansatte per heltidsekvivalent[1], etter kjønn. 1997-2011. kroner

[1] Heltidsekvivalenter innebærer at lønn for deltidsansatte er omregnet til det den ville vært hvis de arbeidet heltid. Månedslønn per heltidsekvivalent for deltidsansatte kan da slås sammen med månedslønn for heltidsansatte slik at man kan beregne en gjennomsnittlig månedslønn for alle ansatte. Månedsfortjeneste omfatter avtalt lønn, uregelmessige tillegg, bonus, ikke medregnet overtidsgodtgjørelse.

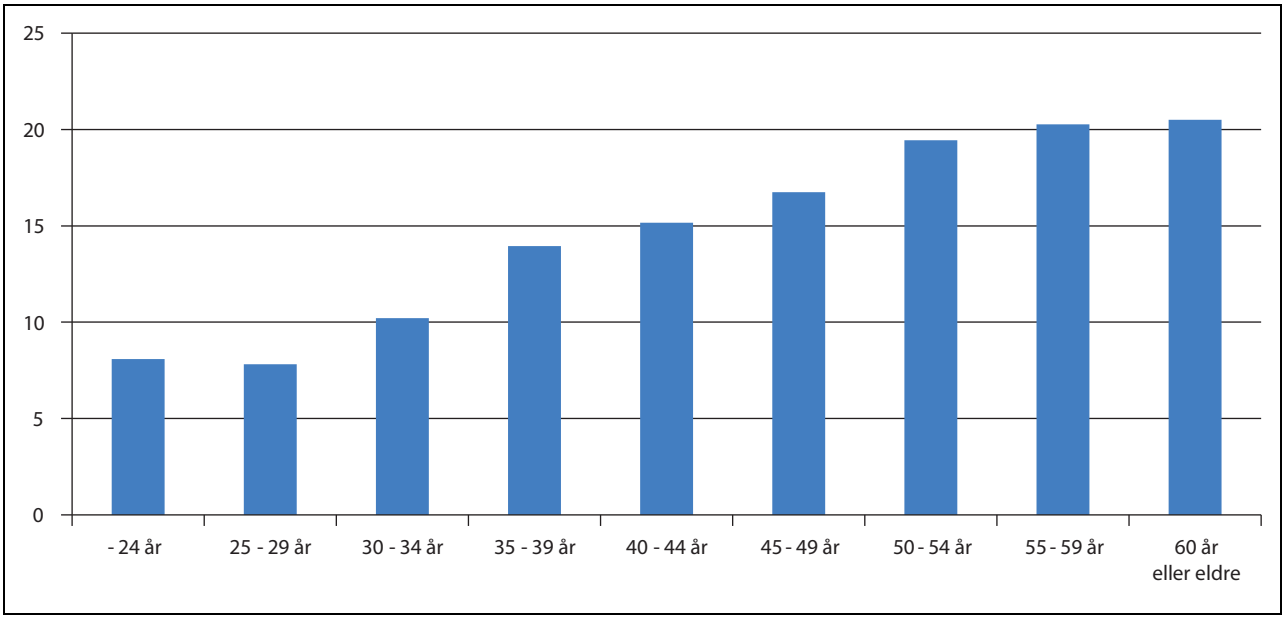
Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn varierer også med alder. Figur 10.2 viser lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, fordelt etter aldersgrupper. Lønnsforskjellene øker med økende alder. For personer i 20-årene er lønnsgapet på 8 prosent. Deretter øker forskjellene relativt kraftig, fra 10 prosent for personer i begynnelsen av 30-årene til 20 prosent for personer i 50-årene. Også for personer fra 50 år og eldre er lønnsgapet på rundt 20 prosent.

Hva skyldes aldersvariasjoner i kjønnede lønnsforskjeller? Barth og Schøne (2006) tar utgangspunkt i tall beregnet ved hjelp av grunnlaget for SSBs lønnsstatistikk i 1997. Denne viser at lønnsforskjellene (i månedslønn) er minst i de yngste alderskohortene (blant de som er født 1965-69 og 1970-74). Hos de som var rundt 30 år i 1997 (1965-69-kohorten) er lønnsforskjellen under 8 prosent, mens når man kommer opp i 40-års alder og mer er lønnsforskjellen 14-16 prosent. De to forskerne undersøker så om høyere lønnsforskjeller blant eldre enn blant yngre skyldes karriereeffekt; at timelønnen stiger raskere med alder for menn enn for kvinner, eller om dette skyldes en kohorteffekt; at lønnsgapet mellom kvinner og menn er større for eldre alderskohorter enn for yngre.

Resultatene av analysene viser at lønnsforskjellene øker over tid gjennom livsløpet (Barth og Schøne 2006, side 234-235). Forskerne mener det er grunn til å anta at dette både kan skyldes svakere karriereutvikling innenfor typiske kvinneyrker enn innenfor typiske mannsyrker, og at det kan skyldes forskjeller i karriereutvikling mellom kvinner og menn innenfor samme yrke. De påpeker at forskjellen i lønnsvekst er størst i perioden mellom 25 og 40 år, en periode med «viktige jobbvalg og med store familieforpliktelser», og at fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med omsorgsoppgaver kan virke «hemmende på karriereutviklingen».

Kari Skrede (2010) undersøker utviklingen av arbeidsinntekt over tid for kvinner og menn i ulike alderskohorter. Hennes utgangspunkt er gjennomsnittlig inntektsutvikling i perioden 1982-2007 for kvinner og menn i tiårige fødselskohorter. Hun finner at det over tid har skjedd en betydelig reduksjon i ulikheten i arbeidsinntekt mellom kvinner og menn, men også at kvinner og menn fortsatt har ulik utvikling i arbeidsinntekt over livsløpet. I 2005 var kvinners gjennomsnittlige arbeidsinntekt for 1961-70-kohorten 60 prosent av menns. Til sammenligning var andelen 52 prosent ved om lag samme alder for 1951-60-kohorten (i



Figur 10.2 Lønnsgap mellom kvinner og menn per heltidsekvivalent[1], etter alder. Differansen mellom kvinners og menns lønn, i prosent av menns lønn. 2011

[1] Heltidsekvivalenter innebærer at lønn for deltidsansatte er omregnet til det den ville vært hvis de arbeidet heltid. Månedslønn per heltidsekvivalent for de deltidsansatte kan da slås sammen med månedslønn med de heltidsansatte slik at man kan beregne en gjennomsnittlig månedslønn for alle ansatte. Månedsfortjeneste omfatter avtalt lønn, uregelmessige tillegg, bonus, ikke medregnet overtidsgodtgjørelse.

Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

1994) og bare 40 prosent for 1941-50-kohorten ved tilsvarende alder (i 1984) (Skrede 2010, side 23).

Felles for de yngste kohortene er en utvikling hvor menns arbeidsinntekt øker mer enn kvinners tidlig i livsløpet. Men på et tidspunkt snur denne utviklingen og erstattes av en svak tilnærming. For 1951-60-kohortens vedkommende kom dette «snupunktet» ved 30 års alder, for 1961-70-kohorten mener Skrede dette «snupunktet» vil komme betydelig seinere i livsløpet, noe hun knytter til at 1961-70-kohorten får barn seinere i livet (Skrede 2010, side 23). Stigende forskjeller i arbeidsinntekt tidlig i livsløpet knyttes først og fremst til forskjeller i arbeidstid.

Studier av utvikling i lønnsforskjeller og i arbeidsinntekt over livsløpet viser på den ene siden at kjønnede forskjeller i arbeidsinntekt har avtatt noe over generasjonene, samtidig er det vedvarende forskjeller mellom kvinners og menns lønn.

Forskjeller i lønn og i arbeidsinntekt tiltar over år mellom kvinner og menn, frem mot slutten på småbarnsfasen. Mens småbarnsfasen synes å være en ulempe for kvinner, hva lønnsutvikling angår, er ikke det samme tilfelle for menn i denne livsfasen.

Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6) understreker også dette poenget. De undersøker ulike årsaker til at lønnsgapet mellom kvinner og menn er på 15 prosent. Funnene oppsummeres i fem punkter i NOU 2008: 6, kapittel 13. Kommisjonen peker først på to mulige forklaringer de ikke har funnet at har særlig betydning: A) Lønnsgapet kan i liten grad forklares med forskjeller i utdanningslengde og alder. Kvinner har jevnt over tatt igjen menn når det gjelder investering i personlige ressurser som kunnskap, kompetanse og erfaring. B) Kvinner og menn har om lag lik lønn i samme stilling i samme virksomhet. Det er generelt sett et ganske marginalt problem at kvinner lønnes lavere enn menn når de utfører likt arbeid hos samme arbeidsgiver.

Likelønnskommisjonen viser så til tre forklaringer som har betydning, for det første at: C) Lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, slik dette også er beskrevet i denne utredningens kapittel 8, er en viktig årsak til kjønnsforskjeller i timelønn. Lønnsstatistikken viser at kvinnedominerte yrker og stillinger tenderer mot å være dårligere betalt enn mannsdominerte yrker og stillinger, selv når kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer ellers er like. Dernest påpekes det at: D) Forhandlingssystemet opprettholder stabile lønnsrelasjoner, også mellom kvinner og menn. Og E) Lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen. Likelønnskom-

misjonen viser til studier som dokumenterer at en betydelig del av lønnsgapet mellom kvinner og menn kan forklares med kvinners omsorg for barn. Kvinner som får barn har lange fraværsperioder i forbindelse med foreldrepermisjon, velger å jobbe i «barnevennlige» stillinger med lavt lønnsnivå, og jobber deltid for å få bedre tid til oppgavene i familien (Hardoy og Schøne 2007).

Lønnsgapet mellom kvinner med og uten barn reduseres imidlertid over livsløpet og blir markert mindre når kvinner med barn er ferdige med det kommisjonen kaller *foreldrefasen* (NOU 2008: 6, side 187). Kommisjonen oppsummerer at både forhold på tilbudssiden, på etterspørselssiden og i lønnsdannelsen påvirker hvordan kvinner og menn bruker arbeidskraften sin på arbeidsmarkedet og i hjemmet.

10.2.2 Inntektsforskjeller

Bruttoinntekt er et samlet mål for yrkesinntekt (lønnsinntekt og næringsinntekt), kapitalinntekt og overføringer fra det offentlige som bostøtte, barnetrygd, arbeidsledighetstrygd mv.[6]

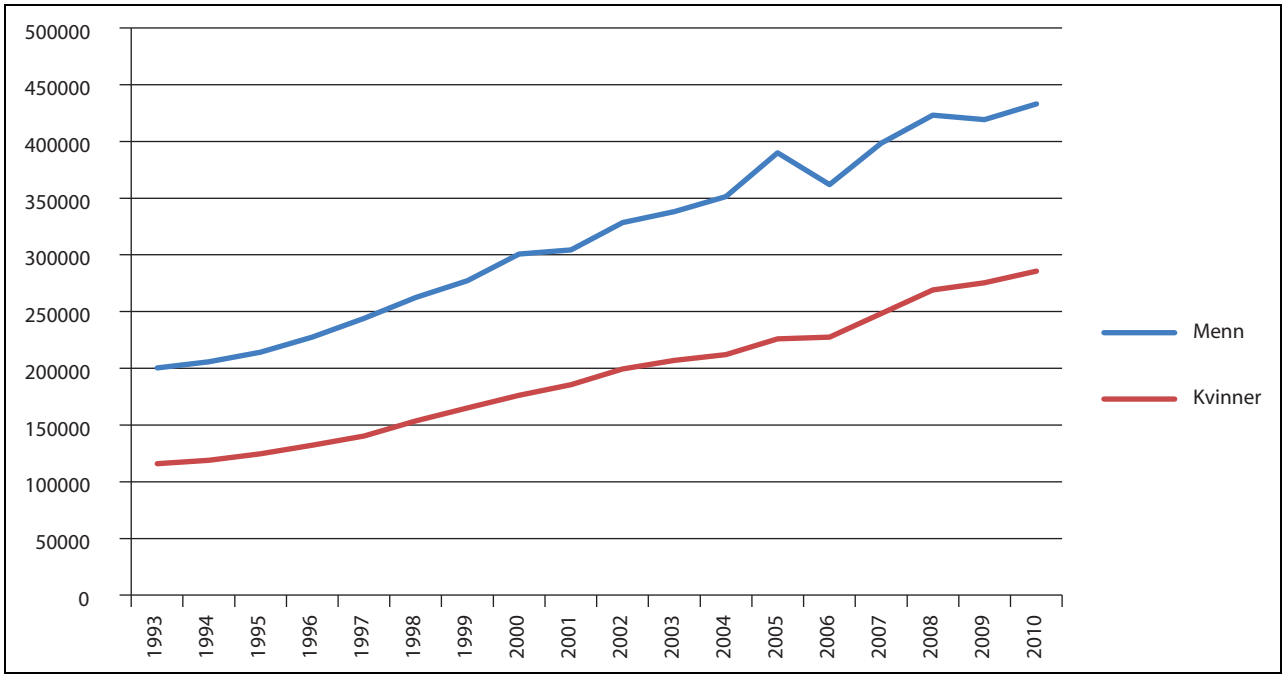
Figur 10.3 viser utviklingen av bruttoinntekt for kvinner og menn i perioden 1993 til 2010. Bruttoinntektene har økt omtrent like mye for kvinner og menn. Nedgangen i den gjennomsnittlige bruttoinntekten til menn fra 2005 til 2006 har blant annet sammenheng med skattetekniske tilpasninger knyttet til kapitalinntekter (se under). Kapitalinntekter inngår i bruttoinntekten, og er mer skjevfordelt mellom kjønnene enn lønnsinntekter. Når kapitalinntektene går ned, reduseres kjønnsforskjellene i bruttoinntekter.

Kvinners bruttoinntekt har økt fra 115 900 kroner i 1993 til 285 600 kroner i 2010. Menns bruttoinntekt har økt fra 200 200 kroner til 433 200 kroner i samme periode. Kvinners relative bruttoinntekt som andel av menns bruttoinntekt var om lag 60 prosent i perioden 1993 – 2005. De siste fem årene, frem til 2010, har kvinners bruttoinntekt som andel av menns økt til 66 prosent.

Årsaken til inntektsgapet er i hovedsak ulikhet i sysselsetting, arbeidstid og månedslønn. Kvinners timelønn er som vist om lag 85 prosent av menns. Resten av forskjellen skyldes yrkesdeltakelse og ulikhet i arbeidstid (når en ser bort fra kapitalinntekter) (Bojer 2009b, side 356). Pensjoner fordeler seg mer likt mellom kvinner og menn, men både for alderspensjon og uførepensjon fører det bakenforliggende inntektsnivået til at kvinner mottar mindre beløp. Kapitalinntektene er mer skjevfordelt enn yrkesinntekt (Tronstad (red.) 2007).

Hilde Bojer (2009a) finner at kvinners relative inntekt økte fra 27 prosent av menns inntekt i 1970 til 60 prosent av menns inntekt i 2002. Økningen skyldes først og fremst kvinners økte yrkes-

6 NOU 2008: 6, side 48



Figur 10.3 Gjennomsnittlig bruttoinntekt[1] etter kjønn. kroner. 1993-2012

1 Bruttoinntekt omfatter lønnsinntekter, næringsinntekter, pensjoner og kapitalinntekter.
Kilde: Skattestatistikk for personer, inntekt og formue, Statistisk sentralbyrå.

deltakelse gjennom 1970- og 80-årene. Dette ga også redusert inntektsulikhet kvinner imellom (Bojer 2009a, side 317).

I perioden 2000-2006 økte både kvinners relative lønnsinntekt og næringsinntekt jevnt, om enn ikke hurtig. Den sannsynlige forklaringen er, i følge Bojer, at kvinners arbeidstid økte. Dette fordi både kvinners relative timelønn og yrkesdeltakelse var omlag uendret gjennom denne perioden. Kvinners relative bruttoinntekt stagnerte imidlertid i den perioden, noe som skyldes kapitalinntekter og at disse i all overveiende grad tilfaller menn (Bojer 2009a, side 318). Bojer viser til at det er skattetekniske grunner til at kapitalinntektene svinger sterkt, og inntektsulikhetene med dem (Bojer 2009a, side 321). Kapitalinntekter er enda skjevere fordelt mellom kjønnene enn lønnsinntekt. De siste årene har kvinners kapitalinntekter målt som andel av menns ligget rundt 30 prosent (NOU 2009: 10, side 44). Flere kvinner enn menn har renteinntekter på bankinnskudd, men menn har størst beløp. Aksjeutbytte er svært skjevt fordelt. I 2003 og 2004 utgjorde mottatt aksjeutbytte blant kvinner kun 23 prosent av det menn mottok, men aksjeutbytte blant menn er preget av svært høye beløp til et fåtall personer (Kirkeberg og Strøm 2005, side 19 og Kirkeberg 2007 side 48-49).

Offentlige overføringer inngår i inntektsmålet. Offentlige overføringer omfatter både inntektssikring og stønadsordninger. Folketrygden har tre hovedformål: Den skal sikre økonomisk trygghet, utjevne inntekter og levekår og bidra til hjelp til selvhjelp. I tillegg til folketrygden har Norge lange tradisjoner med inntektsoverføringer til barnefamilier gjennom barnetrygden – og de senere årene også kontantstøtte. Viktige inntektsoverføringer i kommunal regi er økonomisk sosialhjelp, bostøtte og introduksjonsstønaden for innvandrere (NOU 2009: 10, side 221-222).

Kvinner i alle sosioøkonomiske grupper er mer avhengig av overføringer fra det offentlige enn det menn er. Langt flere kvinner enn menn har alderspensjon og etterlattepensjon, fordi de har høyere levealder enn menn. Blant alderspensjonister er 54 prosent kvinner. I 2010 var 43 prosent av alle kvinnelige alderspensjonister minstepensjonister[7], mot 8 prosent av de mannlige alderspensjonistene. [8]

Blant kvinner som nå blir alderspensjonister er det stadig flere som har vært yrkesaktive, og andelen med pensjon på minste pensjonsnivå blant kvinner forventes derfor å gå ned også i årene framover.[9]

Opptjeningsmodellen ble endret med innføring av nytt pensjonssystem fra 1.1.2011. Hvilke utslag denne vil gi er i stor grad avhengig av kvinners og menns framtidige yrkesaktivitet og arbeidstid. Arbeidsdepartementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å evaluere pensjonsreformen. Evalueringen ledes av en styringsgruppe med bevilgningsfullmakt. Forskningsrådet har ansvaret for sekretariatet for evalueringen. Formålet med evalueringen er å undersøke om man gjennom pensjonsreformen når de sentrale målene, herunder om det oppnås god fordelings- og likestillingsprofil.[10]

Kvinner er noe oftere enn menn uførepensjonister (6 av 10). Kvinner har langt oftere aleneomsorg for barn. Flest skattefrie overføringer går også til kvinner, de er i all hovedsak mottakere av barnetrygd og kontantstøtte. Det er flest kvinner som mottar bostøtte, men flere menn mottar sosialhjelp[11] (Kirkeberg 2007, side 50).

Kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som selv har innvandret, har lavt inntektsnivå (yrkesinntekt), både sett i forhold til kvinner med majoritetsbakgrunn og i forhold til menn med samme landbakgrunn som dem selv. Det er imidlertid til dels store forskjeller avhengig av landbakgrunn og alder. Dette kan ha sammenheng med flere forhold som botid, og forskjeller i utdanningsnivå som igjen påvirker andelen som er sysselsatt.[12] Blant de yngste kvinnene (17-24 år) som selv har innvandret fra India, Sri Lanka og Vietnam er inntektsnivået om lag som for kvinner med majoritetsbakgrunn. Kvinner med bakgrunn fra disse landene har gjennomgående utdanning på videregående skole. Til sammenligning har kvinner som har innvandret fra Somalia lave yrkesinntekter i alle aldersgrupper, mens det blant kvinner med bakgrunn fra Pakistan, Iran og Tyrkia er for-

---

7 Jf. boks 9.3 i kapittel 9 som oppsummerer opptjeningsregler og «inntektsgrense» for å bli pensjonist med tilleggspensjon.

8 Nav: Alderspensjonister etter ytelse. http://www.nav.no/Om+Nav/Tall+og+analyse/Pensjon/Alderspensjon/Alderspensjon/Alderspensjonister+etter+ytelse.+31.+mars+2003-2012.+Menn+og+kvinner.+Antall.309481.cms

9 Jf. Prop. 1 S (2011–2012) Arbeidsdepartementet.

10 http://www.forskningsradet.no/prognett-evapen/Om_evalueringen/1253961246202

11 Det er flere menn enn kvinner som mottar sosialhjelp i alle familiekategorier bortsett fra en; enslige med barn. Sosialhjelp er en husholdningsbasert ytelse.(Sosialhjelpsstatistikk 2005, SSB)

12 Utvalget viser til at sysselsetting blant kvinner og menn i lys av innvandrerbakgrunn er behandlet i NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* og NOU 2011: 14 *Bedre integrering*.

skjeller knyttet til alder; de eldste har lavere yrkesinntekt enn de yngre (Strøm 2007, side 59-61).

Brekke og Mastekaasa (2009) har sammenlignet inntektsutvikling over ti år i minoritets- og majoritetsbefolkningen blant alle som har tatt videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning i Norge i perioden 1991-2004 og alle som har fullført en høyere utdanning (på bachelor- eller masternivå) ved et norsk universitet eller høgskole i samme tidsperiode.[13] De finner inntektsforskjeller mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen, men også mellom personer med ulik landbakgrunn (Brekke og Mastekaasa 2009, side 211).

Blant dem med fullført høyere utdanning er det størst inntektsforskjeller når ikke-europeiske menn med innvandrerbakgrunn sammenlignes med menn med majoritetsbakgrunn. Det er betydelige forskjeller mellom de to gruppene menn gjennom hele karriereløpet, og forskjellene øker over tid. Når det gjelder kvinner med høy utdanning, er inntektsforskjellene mellom de med og uten innvandrerbakgrunn, gjennomgående små (Brekke og Mastekaasa 2009, side 212).

Blant dem med fullført videregående utdanning er det også en økning i inntektsforskjeller over tid mellom menn med innvandrerbakgrunn (fra ikke-europeiske eller østeuropeiske land) og menn i majoritetsbefolkningen, men i denne utdanningsgruppen har de nevnte gruppene nokså likt inntektsnivå tidlig i karrieren. Forskerne fant ingen inntektsforskjeller mellom kvinner med innvandrerbakgrunn og kvinner i majoritetsbefolkningen blant de med videregående skole som høyeste fullførte utdanning. Det er, i begge utdanningsgrupper, også noe inntektsforskjell mellom etterkommere av innvandrere og majoritetsbefolkningen med tilsvarende utdanningsnivå.

Brekke og Mastekaasa (2009) peker på flere mulig forklaringer på inntektsforskjeller. Dette kan, argumenteres det, ha sammenheng med at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn mangler kunnskaper i norsk og om normer i norsk arbeidsliv/kultur – eventuelt at arbeidsgivere tror at de mangler dette. Det kan ha sammenheng med forskjeller i sosiale nettverk og det kan ha sammenheng med fordommer og usikkerhet fra arbeidsgivers side (Brekke og Mastekaasa 2009, side 212-13).

Det er imidlertid også inntektsforskjeller avhengig av landbakgrunn. Blant de som har utdanning på videregående nivå er det i en sammenligning mellom de som har pakistansk, vietnamesisk og tyrkisk bakgrunn, menn med pakistansk bakgrunn som gjør det godt inntektsmessig, mens sønner av innvandrere med vietnamesisk bakgrunn har lave inntekter. Blant kvinner med videregående utdanning er det særlig de med tyrkisk bakgrunn som gjør det bra. Det at enkelte grupper gjør det like godt inntektsmessig som majoritetsbefolkningen, gjør at Brekke og Mastekassa (2009) konkluderer med at: En generell preferanse for majoritetspersoner synes altså ikke å gjøre seg gjeldende. Vel så viktig er trolig at minoritetsbefolkningen, og spesielt noen grupper av innvandrere, har manglende relevante nettverk og begrenset kjennskap til den norske arbeidslivskulturen.

Andre studier, se for eksempel Midtbøen og Rogstad (2012) omtalt i kapittel 8.2.3, viser på sin side at diskriminering i ansettelsesprosesser utgjør et substansielt hinder for tilgangen til arbeidslivet for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Sannsynligheten for å bli innkalt til jobbintervju reduseres med i snitt 25 prosent dersom søkeren har et utenlandsk klingende navn sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med norsk klingende navn (Midtbøen og Rogstad 2012, side 9).

10.2.3 Oppsummering

Det er betydelige og vedvarende kjønnsforskjeller både i lønn og inntekt. Når det gjelder lønnsforskjeller har Likelønnskommisjonen utredet årsaker til kjønnede forskjeller i timelønn. Kommisjonen peker i hovedsak i retning av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og at kvinnedominerte yrker og stillinger tenderer til å være dårligere betalt enn mannsdominerte yrker og stillinger. Likelønnskommisjonen peker i tillegg på småbarnsfasen. Denne later til å være en ulempe for kvinners lønnsutvikling.

Kjønnsforskjeller i inntekt kan dels spores tilbake til forskjeller i yrkesinntekt – forskjeller som også har betydning for nivå på trygdeytelser og for alderspensjon, og de kan spores til forskjeller i kapitalinntekter, som er en svært kjønnsskjev inn-

[13] I denne undersøkelsen defineres personer som er født utenfor Norge av to utenlandsfødte foreldre (innvandrere) og personer som er født i Norge av to utenlandske foreldre eller innvandret til Norge før fylte seks år (etterkommere av innvandrere) som minoritetsbefolkningen. Innvandrere og etterkommere av innvandrere med vestlig bakgrunn er utelatt fra analysene. Majoritetsbefolkningen omfatter alle som er født i Norge med enten én eller to norskfødte foreldre. Utenlandsadopterte og personer født i utlandet av to norskfødte foreldre inngår også i majoritetsbefolkningen (Brekke og Mastekaasa 2009, side 199).

tekt. Forskjeller i yrkesinntekt, skyldes både forskjeller i sysselsetting, arbeidstid og månedslønn. Forskjeller i yrkesinntekt synes igjen særlig å ha sammenheng med at kvinner har kortere arbeidstid enn menn, og at kvinner arbeider i yrker og i næringer med lavere lønnsnivå.

Det er videre en sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og tendens til å ha lav inntekt. Samtidig er det betydelige forskjeller knyttet til enkeltland og til alder. Inntektsforskjellene ser i stor grad ut til å kunne spores tilbake til ulik grad av sysselsetting mellom kvinner med innvandrerbakgrunn sammenlignet med befolkningen for øvrig, som igjen har sammenheng med utdanningsnivå. Dersom en sammenligner inntektene mellom kvinner i med minoritets- og majoritetsbakgrunn med samme utdanningsnivå, ser vi at dette varierer med landbakgrunn og for enkelte land er inntektsforskjellene relativt små.

Innvandrerbakgrunn er ikke bare en inntektsmessig ulempe for kvinner. Det er også en ulempe for menn med høyere utdanning. Deres lønnsøkning over yrkeskarrieren følger et annet og mindre progressivt løp enn det menn med med majoritetsbakgrunn og tilsvarende lang utdanning, følger.

Kjønnsforskjeller i yrkesinntekt og i kapitalinntekt bidrar til ulike forutsetninger for økonomisk frihet og til ulikhet i levekår. Hvor store forskjellene i levekår er, vil også i noen grad avhenge av overføringer fra det offentlige. Overføringer fra det offentlige, både skattepliktige og skattefrie, mottas i større grad av kvinner enn av menn, men kvinner mottar gjennomgående lavere beløp. Forskjellene mellom kvinner og menn i nivå på overføringer er likevel mindre enn for andre inntektskilder.

10.3 Forskjeller i lavinntekt

Inntekt er avgjørende for den enkeltes levekår. Men når levekår skal måles og sammenlignes tas det gjerne utgangspunkt i husholdningens inntekt, ikke den enkeltes individuelle inntekter. Lavinntekt er et mål for forskjeller i levekår. Lavinntektsmålet tar som regel utgangspunkt i husholdninger. Forutsetningen er da at moderne familiehusholdniger er enheter hvor individuelle familiemedlemmer nyter omtrent samme økonomiske velferd. Dette er en forutsetning som er kritisert og nyansert i forskning. Det argumenteres da med at individer innenfor det samme husholdet kan ha svært ulik økonomisk velferd (jf. Knudsen og Wærness 2009, Nadim og Tveit 2009, Syltevik og Wærness 2004). Regelen er snarere familiedifferensierte former for fordeling og ansvar innad i husholdningene. Altså er forventningen om likedeling ikke alltid oppfylt.

Vektlegging av husholdsinntekt når levekår måles, indikerer at Tove Stang Dahls (1982) beskrivelse av *det tredelte forsørgersystem* fortsatt har relevans. Det har imidlertid skjedd store endringer i holdninger til familien som enhet, og i familiepraksiser. Ideen om at det gifte paret er en økonomisk enhet der mannen er hovedforsørger og kvinnen husmor, er i Vest-Europa forbeholdt den industrielle perioden. Den er erstattet med en toforsørgermodell og et ideal om at en uavhengig og autonom kvinne er en sysselsatt eller selv-sysselsatt kvinne (Knudsen og Wærness 2009, side 41). Dette er ledsaget av et ideal om at menn skal dele ansvar for hjemmearbeid og omsorgsarbeid (se kapittel 13).

Til tross for endringer i idealer og i noen grad i praksis er det ikke gitt at økonomien innenfor husholdet fordeles slik at det gir lik velferd til alle familiemedlemmer. Det kan derfor være grunn til å undersøke nærmere hvordan kvinners lønnsarbeid gir eller ikke gir mulighet til selvforsørgelse. En indikasjon på evne til selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid kan være et lavinntektsmål som er individuelt framfor husholdsbasert. Et slikt mål gir anledning til å studere individuelle forskjeller i lavinntekt knyttet til kjønn, men også til andre potensielt forskjellsskapende faktorer som utdanning og innvandrerbakgrunn i kombinasjon med kjønn.

Resultatene av en kartlegging av individuell lavinntekt, gjort på oppdrag fra utvalget, presenteres til slutt i dette kapitlet. Først redegjøres det kort for overgangen fra husmorideal til yrkesideal for kvinner og om hvordan familier organiserer seg økonomisk, fulgt av resultater fra undersøkelser av lavinntekt på husholdsnivå.

10.3.1 Forsørgelse

I norsk etterkrigstid var det gjeldende idealet at mannen skulle forsørge familien, mens kvinnen skulle ta seg av hushold og barn, hun skulle være husmor.

Ved folketellingen i 1960 oppga 53 prosent av norske kvinner mellom 16-74 år at de var husmødre.[14] Syltevik og Wærness (2004) konstaterer at

[14] Statistisk Sentralbyrå 1969, tabell 17, gjengitt i Syltevik og Wærness 2004, side 101. Fram til 1970 var «husmor» en egen kategori i Statistisk Sentralbyrås folketellinger, kategorien er utelatt i nyere tellinger (Kitterød og Rønsen 2011).

en viktig årsak til en økning i antall husmødre etter krigen, var at flere kvinner giftet seg i yngre alder. Dessuten, å være husmor kunne innebære både selvstendighet og mulighet til selvrealisering, i alle fall når det ble sammenlignet med å forsørge seg gjennom lønnet arbeid i private husholdninger – noe som for mange kvinner var alternativet dersom de skulle ha lønnsarbeid. Å definere seg som husmor, behøvde heller ikke innebære at man var helt uten lønnsarbeid. Hjem, barn og mann var imidlertid det primære, husmorens lønnsarbeid «måtte ikke gå ut over familien» (Syltevik og Wærness 2004, side 101).

Dette idealet for organisering av hjemmearbeid og lønnsarbeid ble på 1960-tallet utfordret både av økende etterspørsel etter arbeidskraft, og av kvinnebevegelsens krav om frigjøring, der et viktig premiss var økonomisk uavhengighet – rett til egne penger.

Likestillingspolitikken har siden den gang, konstaterer Syltevik og Wærness (2004, side 100-102), hatt som målsetting «at kvinner skal bli i stand til å forsørge seg ved eget lønnsarbeid». Dessuten, påpeker de, er det skjedd en ideologisk endring i retning av at gifte kvinner, selv med svært begrenset andel lønnsarbeid, nødig definerer seg som «husmor». Idealet er en type autonomi og selvstendighet som ikke er forenlig med å bli forsørget av en ektefelle.

Kitterød og Rønsen (2011) konstaterer at det i dag kun er en av ti gifte/samboende kvinner som er enten fulltids hjemmearbeidende eller som jobber mindre enn 20 timer i uka.[15] Det er sosiale og kulturelle forskjeller knyttet til hvem disse er. Det Kitterød og Rønsen begrepsfester som «husmortilpasning» er særlig vanlig blant kvinner med kort utdanning, nedsatt helse, store omsorgsforpliktelser og/eller innvandrerbakgrunn.[16] Husmødre har oftere enn andre kvinner en partner med forholdsvis høy inntekt (minst 400.000 kroner). Partners utdanningsnivå har imidlertid ikke betydning. Husmødre har liten inntekt, fulltids hjemmearbeidende kvinner har i gjennomsnitt en inntekt etter skatt på 90.000 kroner.[17] Samlet sett har husmorfamilien lavere inntekt enn andre familier, men husmødrene oppgir å være rimelig fornøyd med sin økonomiske situasjon (Kitterød og Rønsen 2011).

Tall fra inngangen til 2000-tallet viste at nær seks av ti kvinner og sju av ti menn oppgir yrkesaktivitet som sin hovedsaklige virksomhet. Men som Syltevik og Wærness (2004) påpekte, behøver ikke dette bety at yrket er hovedinntektskilden for kvinner. De skriver:

> «I parforhold betyr det at selv om stadig flere kvinner har fått egen arbeidsinntekt, og at færre kvinner er fullstendig forsørget av sine menn, har menn fortsatt høyest inntekt i de fleste familier, og blant småbarnsmødre er det fortsatt en relativt høy andel som for en kortere eller lengre periode forsørges av sine menn». (Syltevik og Wærness 2004, side 109)

Kvinners inntekt er høyere enn menns i kun 10 prosent av husholdningene (Knudsen og Wærness 2009, side 44). Når det undersøkes hvordan familier disponerer sin økonomi, viser det seg at det fra 1994-2002 var en reduksjon i andelen ektepar/samboere som oppga at de håndterer økonomien felles innenfor husholdet (fra 30 til 23 prosent), mens det er en øking i andel par som forvalter sin økonomi mer individuelt (Knudsen og Wærness 2009, side 48).[18] Man kunne, argumenterer Knudsen og Wærness (2009, side 48-49), gitt økende vektlegging av parets likestilling i og utenfor hjemmet, forventet en økning, ikke en reduksjon, i andelen par med felles økonomi. Men, resonnerer de videre, det kan være at det i stedet i økende grad vektlegges likestilling målt som hva den enkelte individuelt bidrar med. En økning i andelen som disponerer økonomien i parforholdet separat kan indikere økende autonomi og frihet for begge parter. Dette er imidlertid forutsatt at kvinner og menn har om lag samme inntekt, noe de ikke har. Gitt at mannen i parforholdet i all overveiende grad tjener mer enn kvinnen, kan en økende andel par som disponerer økonomien

[15] Husmødre er her definert dels ut fra hva kvinnene selv regner som sitt viktigste gjøremål (hjemmearbeid) og dels ut fra hvor mye de deltar i yrkeslivet: 2 prosent av gifte/samboende kvinner i alderen 25-59 oppgir hjemmearbeid som sin hovedsakelige virksomhet (ikke yrkesaktive), når de som også utøver noe yrkesarbeid tas med – er 3 prosent av kvinnene husmødre, når også de som er yrkesaktive under 20 timer i uka regnes med, er 9 prosent husmødre (Kitterød og Rønsen 2011).

[16] Som innvandrere defineres her personer som er født i Asia, Afrika, Latin-Amerika eller Europa utenfor EU/EØS-området av to utenlandsfødte foreldre (Kitterød og Rønsen 2011)

[17] Det inntektsmålet som da benyttes omfatter både yrkesinntekt, kapitalinntekt og overføringer (Kitterød og Rønsen 2011).

[18] Respondentene er både spurt om hvordan paret organiserer disponering av inntekt som en eller begge tjener og hvem som holder styr på utgifter og familieøkonomien som et hele. Begge spørsmål betraktes som indikatorer på generelt økonomisk ansvar, kontroll og økonomisk makt i familien (Knudsen og Wærness 2009, side 45-46).

separat, lede til nye ulikheter og mer kontroll til menn (Knudsen og Wærness 2009).

Lyngstad mfl. (2011) finner i en sammenligning av ektepar og samboere i alderen 20-44 (kvinner) og 23-47 (menn) at 43 prosent har felles økonomi. Her er felles økonomi målt som et spørsmål om hvorvidt man har felles bankkonto og om de konsulterer partner ved innkjøp på mer enn 2000 kroner. Denne studien viser at ektepar er mer tilbøyelige til å ha felles økonomi enn samboere, noe som knyttes til grad av forpliktelse og fellesskap (Lyngstad mfl. 2011, side 632-33).

Kvalitative studier gir innsikt i begrunnelser for ulike former for disponering av penger i familien (Syltevik og Wærness 2004, side 114). Par med ulike praksiser har det til felles at de oppfatter forsørgelse som noe de er felles om. Samtidig var det *å være* forsørget definert som tidsavgrenset. Idealet i par var med andre ord en form for fellesforsørgelsesideal. Det var den gjensidige forpliktelsen og avhengigheten som ble kommunisert, ikke prinsippet om selvstendighet. Det er flere menn som understreker at de verken ønsker eller vil være alene om forsørgelsesbyrden (Syltevik og Wærness 2004, side 124).

Hvordan de økonomiske ressursene i familien disponeres er viktig for det enkelte familiemedlems velferd, men de kan også gi en indikasjon på makt i husholdet. Økonomiske forhandlingsmodeller for hushold antar for eksempel at resultatet av forhandlinger om husarbeid og om penger påvirkes av de økonomiske ressursene hver av partnerne kontrollerer (jf. Lyngstad mfl. 2011, side 625).

Eventuelle forskjeller i velferd og arbeidsfordeling i familien tas ikke høyde for i husholdsbaserte lavinntektsmål. I det følgende redegjøres det først for resultater av et slikt husholdsmål, basert på NOU 2009: 10, før det redegjøres for resultater basert på et individuelt mål.

10.3.2 Lavinntekt i husholdninger

Konvensjonelle analyser av inntektsfordeling benytter samlet husholdningsinntekt som mål på individets økonomiske velferd. Altså er det vanlig å regne med at individers økonomiske levekår ikke bare er avhengig av deres individuelle inntekt, men av den samlede inntekten i husholdningen. Såkalte ekvivalensskalaer, også kalt forbruksvekter, benyttes for å kunne sammenligne inntekten til husholdninger med ulik størrelse og sammensetning. Slike skalaer eller vektinger har både bygget inn i seg antakelser om at de økonomiske behovene øker i takt med husholdets størrelse og at det er stordriftsfordeler knyttet til å leve sammen i et hushold (NOU 2009: 10, side 31).

Inntektsulikhet analyseres altså ofte med basis i husholdningsinntekter, og en lavinntekts- eller fattigdomsgrense settes så med utgangspunkt i en absolutt eller en relativ tilnærming. Mens en absolutt tilnærming til lavinntekt tar utgangspunkt i det beløpet som kreves for å skaffe seg et utvalg basisvarer, benytter en relativ tilnærming det generelle inntektsnivået i det aktuelle landet som referanse for hva som skal regnes som lavinntekt. Dette innebærer at dersom det generelle inntektsnivået øker, må også husholdningsinntektene til personene nederst i fordelingen øke tilsvarende, for at det ikke skal bli flere med lavinntekt. En relativ inntektsgrense tar med andre ord hensyn til at det kreves større økonomiske ressurser for å kunne delta på en verdig måte i samfunnslivet i et rikt land, enn i et mindre rikt land (NOU 2009: 10, side 58).

I industrialiserte land er det vanlig å benytte en relativ tilnærming til lavinntekt. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10, side 58) legger også dette til grunn med utgangspunkt i medianinntekten i hele befolkningen. Medianinntekten er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store deler, etter at personene er sortert etter stigende inntekt. Det vil altså være like mange personer med en inntekt over som under medianinntekten. Hva som da etableres som lavinntekt vil avhenge av hvilken lavinntektsgrense som benyttes (avstand til medianinntekten), hvilken ekvivalensskala som brukes for å omregne husholdningsinntekt til inntekt per forbruksenhet, samt hvorvidt det er ettårig eller flerårig inntekt som betraktes.

Fordelingsutvalget benytter EUs lavinntektsmål som er 60 prosent av medianinntekten. Basert på EUs lavinntektsmål opererer Fordelingsutvalget med en lavinntekt for aleneboende i norsk kontekst på 157.000 kroner i 2007. Grensen for lavinntekt var med andre ord satt høyere enn minstepensjon for enslig pensjonist, da 117.000 kroner.

Fordelingsutvalget påpeker at det er viktig å skille mellom lavinntekt i et enkelt år og vedvarende lavinntekt over flere år. Fordelingsutvalget legger hovedvekt på vedvarende lavinntekt (målt som gjennomsnittlig inntekt over treårsperioder) i sine vurderinger (NOU 2009: 10, side 60).

Totalt viser tallene at 9,4 prosent av alle personer som er inkludert i beregningene befinner seg i husholdninger med vedvarende lavinntekt i perioden 2005-2007. Det er en større andel kvinner enn menn som befinner seg i husholdninger med vedvarende lavinntekt (11 prosent mot 8 prosent) (NOU 2009: 10, side 63).

Utdanning utgjør et klart vern mot lavinntekt. Blant personer med utdanning på grunnskolenivå er andelen i husholdninger med lavinntekt 19 prosent, mens dette er lite utbredt blant de som har høyere utdanning (NOU 2009: 10, side 70).

En gruppe som kommer særlig dårlig ut, er husholdninger med enslig forsørger gjennom treårsperioden (2005-2007). 16 prosent i denne gruppen har lavinntekt i perioden (NOU 2010: 10, side 63). Her er det også en økning av andelen med lavinntekt fra slutten av 1990-tallet til perioden 2005-2007. Mens enslige forsørgere med overgangsstønad har en relativt stabil utvikling, er det en økning i lavinntektsproblemer blant enslige forsørgere uten slik stønad. Fordelingsutvalget setter dette i sammenheng med omleggingen av overgangsstønaden fra 1998. Stønadsperioden ble da forkortet med krav til yrkesrettet aktivitet fra barnet var tre år. Det ble da også innført et ekstra småbarnstillegg i barnetrygden rettet spesielt mot enslige forsørgere, samt at stønaden til barnetilsyn og selve overgangsstønaden ble økt. Fordelingsutvalget påpeker likevel at:

Inntektssituasjonen og økningen av lavinntektsproblemer blant enslige forsørgere uten overgangsstønad, tyder på at disse ikke har kommet i en situasjon med selvforsørgelse på et rimelig inntektsnivå. Samtidig tyder også tallene på at økningen i overgangsstønaden ikke i særlig grad har bidratt til å løfte mottakerne av denne stønaden ut av en vedvarende lavinntektssituasjon. (NOU 2009: 10, side 67).

Enslige forsørgere er i all overveiende grad kvinner (om lag 80 prosent) og om lag 95 prosent av de som mottar overgangsstønad er kvinner (se kapittel 12.4.1).

Blant uførepensjonister hadde, i perioden 2005-2007, 9 prosent av de under 55 år og 7 prosent av de over 55 år, lavinntekt.

Blant personer med såkalt ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og med botid 3-9 år var andelen i husholdninger med vedvarende lavinntekt hele 37 prosent og blant de med botid 10 år og lenger 24 prosent. Fordelingsutvalget knytter dette til at det tar tid å få fotfeste i arbeidslivet og at mange av husholdningene det her dreier seg om kun har en inntekt. Sosialhjelp og bostøtte er mer utbredt i disse gruppene enn i lavinntektsgruppen generelt. Og det er i gjennomsnitt flere barn i husholdningene enn i befolkningen ellers, noe som også bidrar til at husholdningene har større sannsynlighet for å bli regnet som lavinntektshusholdinger (NOU 2009: 10, side 63).

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* behandler også inntekt, velferd og levekår blant befolkningen med innvandrerbakgrunn. Her vises det til at andelen innvandrere i hushold med vedvarende lavinntekt i perioden 2006-2008 er 23 prosent, mot 7 prosent i befolkningen totalt. Det er imidlertid variasjoner i forekomst av lavinntekt, dels avhengig av botid dels av landbakgrunn. 36 prosent av alle innvandrere med tre års botid bor i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Andelen med vedvarende lavinntekts er redusert til 19 prosent blant de som har bodd i Norge i ti år. Innvandrere fra vestlige land har en forholdsvis høy andel med vedvarende lavinntekt etter tre års botid, men denne er redusert til 8 prosent etter minst ti år. For innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa er det 31 prosent etter tre år og 22 prosent etter minst ti år, mens de for innvandrere fra Afrika, Asia mfl. er nær 50 prosent etter tre år og 24 prosent etter ti år (NOU 2011: 7, side 215-219).

10.3.3 Lavinntekt på individnivå

Et konvensjonelt lavinntektsmål som er basert på den samlede husholdsinntekten sier, som redegjort for, lite om forskjeller innad i husholdninger. Selv om majoriteten av kvinner er i arbeid, tjener kvinner mindre enn menn. Slike inntektsforskjeller gjenfinnes også i de fleste familier, og blant småbarnsmødre er det fortsatt en relativt høy andel som for kortere eller lengre perioder forsørges av mannen (Syltevik og Wærness 2004, side 109). Derfor kan det altså være grunn til å undersøke nærmere hvordan lavinntekt fordeler seg på individnivå.

Utvalget har fått gjennomført en kartlegging av lavinntekt på individnivå for den delen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder og som ikke er uføretrygdet. Personer i kvalifiseringsprogrammer og på sosialhjelp, samt studenter, er utelatt fra populasjonen. Et slik individuelt mål for lavinntekt, kan også nyttes som et oppsummerende mål for flere sider ved økonomiske forskjeller knyttet til ulik deltakelse i lønnsarbeid og omsorgsarbeid.

Et mål for lavinntekt på individnivå tar, som husholdningsmålet, utgangspunkt i medianinntekten. For å finne medianen må man først konkret definere populasjonen og hvilke inntektskilder som skal regnes med.

På samme måte som ved fastsettelse av lavinntekt for husholdninger gjøres beregninger basert på medianinntekten i populasjonen. EUs lavinntektsmål; 60 prosent av medianinntekten, benyttes. Beregningene tar utgangspunkt i inntekt etter skatt. Medianinntekten til populasjonen i yrkes-

Boks 10.1 Kartlegging av lavinntekt på individnivå – populasjon:

Grunnlag for beregningen er personer i yrkesaktiv alder som enten er yrkesaktive eller er helt uten inntekt og/eller de som har omsorg som sin hovedaktivitet.

De som inngår er:

- Alle personer 20-66 år som er yrkestilknyttet og som ikke samtidig mottar ytelser fra folketrygden
- Yrkesaktive med midlertidig fravær pga. sykdom, arbeidsledighet eller foreldrepermisjon med tilhørende ytelser
- Personer som mottar overgangstønad
- Personer med og uten yrkesinntekter som ikke mottar ytelser fra folketrygden eller sosialhjelp/introduksjonsstønad/kvalifiseringsstønad. Personer som mottar engangsstønad og kontantstøtte

Unntatt er:

- Alle personer med igangværende utdanning
- Alle personer som mottar sosialhjelp/introduksjonsstønad/kvalifiseringsstønad
- Alle personer som mottar uføretrygd og rehabiliteringspenger

aktiv alder som utvalget har tatt utgangspunkt i var (basert på inntektsstatistikken for 2009) 297 000 kroner etter skatt. Lavinntektsmålet utgjør 60 prosent av denne inntekten, altså 178 000 kroner etter skatt.

Lavinntektsmålet for individer representerer ikke nødvendigvis en grense for hva som skal til for å forsørge seg selv, eller for å ha tilfredsstillende levekår. Hva som skal til vil variere – for eksempel med hvor man bor i landet, hva slags bolig man besitter og hvilke livsfase man er i.[19]

Dette individbaserte målet er, som andre mål på lavinntekt, vilkårlig i den forstand at det er en teknisk beregnet grense. Det mest sentrale med det individuelle målet for lavinntekt er dermed ikke nivået (antall eller andel personer med lavinntekt gitt dette målet), men hvorvidt det er systematiske forskjeller i hvem som befinner seg over og under inntektsmålet og utviklingen over tid. Siden beregninger av lavinntekt for individer ikke er gjort tidligere på tilsvarende måte, er det foreløpig kun resultater fra ett år til disposisjon.

Kartleggingen som er foretatt for 2009 av SSB på oppdrag fra utvalget, viser at 14 prosent av populasjonen befant seg under lavinntektsmålet. Dette gjelder flere kvinner enn menn. 18 prosent av kvinnene og 11 prosent av mennene ligger under lavinntektsmålet. Utdanningsnivå har stor betydning blant kvinner. Mens 28 prosent av kvinner med utdanning på grunnskolenivå har inntekt under lavinntektsmålet, og 17 prosent av kvinnene med utdanning på videregående nivå er under grensen for lavinntekt, gjelder det samme kun for 8 prosent av kvinner med universitets/høyskoleutdanning.

Tilsvarende forskjeller knyttet til utdanning er mindre blant menn. Det er riktignok 17 prosent av menn med utdanning på grunnskolenivå som har inntekt under lavinntektsmålet, men det er små forskjeller mellom menn med videregående og høyere utdanning. Kun 8 prosent av menn med utdanning på videregående nivå har inntekt under lavinntektsmålet, mens det samme gjelder for henholdsvis 7 og 5 prosent av de med kort og lang høyere utdanning.

Utdanningsnivå skaper altså forskjeller blant kvinner som ikke er der på samme måte blant menn. Kvinner og menn med høyere utdanning er omtrent likestilt hva gjelder sårbarhet knyttet til lavinntekt – blant høyt utdannede er det få som er i en slik sårbar økonomisk posisjon, mens det altså, særlig blant kvinner med kort utdanning, er en relativt stor andel som har lavinntekt.

Antall barn har også betydning for forekomst av lavinntekt, og da særlig blant kvinner. I gruppen kvinner som har over fire barn, har 28 prosent lavinntekt, mens tilsvarende blant menn med mer enn fire barn er 8 prosent. Det er også forskjell på menn og kvinner i parhusholdninger. Mens 22 prosent av kvinner i parhushold uten barn og 17 prosent av kvinner i parhushold med barn, har lavinntekt, er det samme tilfelle for henholdsvis 7 og 8 prosent av mennene i tilsvarende husholdstyper.

Det er særlig de yngste (20-34 år) som har lavinntekt. Dette gjelder både blant unge kvinner (27 prosent) og unge menn (20 prosent).

[19] Dersom man skulle satt et absolutt lavinntektsmål for husholdninger, eller et mål for selvforsørgelse for individer – måtte dette tatt utgangspunkt i hva som skal til for å skaffe seg et utvalg av basisvarer. Det mest kjente eksempelet på en absolutt definisjon av lavinntekt er den amerikanske lavinntektsgrensen. Den ble utviklet tidlig på 1960-tallet og tok utgangspunkt i en husholdning med to barn som bruker 30 prosent eller mer av det totale forbruket på matvarer. Den absolutte grensen i USA er mye kritisert, for å i for stor grad speile forbruksmønsteret på 1950-tallet, og ikke ta hensyn til at dette har endret seg over tid (NOU 2009: 10, side 58).

Blant kvinner og menn med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa, Afrika og Asia er det en overhyppighet av lavinntekt. Blant kvinner gjelder dette for hele 47 prosent, mens det for menn gjelder 29 prosent. Det er relativt store forskjeller etter landbakgrunn. Hvordan utdanningsnivå har betydning i denne sammenhengen, framgår ikke av den foretatte kartleggingen.

Kartleggingen viser at særlig noen grupper av kvinner har inntekter et godt stykke under det som er vanlig i Norge. Slik individuell lavinntekt reiser viktige likestillingspolitiske spørsmål knyttet til frihet og autonomi.

Det vil variere hva slags inntektspotensiale kvinner med lavinntekt har. Noen vil ha mulighet til å jobbe mer eller på andre måter å øke inntekten sin hvis det blir nødvendig. Andre vil ha mindre muligheter til å forsørge seg selv på egen inntekt. I tillegg kan større hyppighet av lavinntekt blant kvinner enn blant menn være kilde til forskjeller både hva gjelder velferd og arbeidsdeling i familien.

10.3.4 Oppsummering

På samme måte som lønn og inntekt, er også lavinntekt skjevfordelt etter kjønn og etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn. Kvinner har større sannsynlighet for lavinntekt enn menn. Personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land, har mye større sannsynlighet for å ha lavinntekt enn den øvrige befolkningen. Slik er det uavhengig av om lavinntekt beregnes med utgangspunkt i husholdninger eller individer. På husholdsnivå framgår det tydelig hvor økonomisk sårbare mange familier med innvandrerbakgrunn er. Det fremgår også at enslige forsørgere har fått større økonomiske utfordringer de siste årene, og at dette kan ha sammenheng med endringer i offentlige overføringer.

Kjønnsforskjellene er større når det måles lavinntekt på individnivå for i hovedsak yrkesaktive, enn de er på husholdsnivå når trygdede medregnes. Analyser på individnivå viser at høyt utdannede kvinner og menn kommer omtrent like godt ut, her er lavinntekt lite utbredt. Utdanning skaper store skiller innad i gruppen kvinner i hyppighet av lavinntekt, noe som ikke er tilfelle i samme grad og på samme måte blant menn.

Kapittel 11
Regionale variasjoner

11.1 Innledning

I mandatet til Likestillingsutvalget heter det at utvalget skal «(…) identifisere områder der likestilling ikke er oppnådd, herunder regionale forskjeller som følge av ulikheter i levekår og livsmønster (…)».

Det er gjort få systematiske forskningsbaserte analyser av regionale forskjeller i likestilling. Men enkelte forskningsbidrag har med et kjønns- og likestillingsperspektiv tatt for seg ulike sider ved levekår- og næringsforhold i bestemte geografiske områder av landet (se for eksempel Gerrard 2011) og det er en nylig gjennomført en egen undersøkelse av verdier, kjønnsroller og holdninger til likestilling blant menn på Sørlandet (Ellingsen og Lilleaas 2010).

Likestillingsutfordringene er til en viss grad de samme i hele landet. Ressurser kvinner og menn har innenfor områder som utdanning, arbeid, inntekt og omsorg viser samme trend i alle landets regioner. I flere av utredningens øvrige kapitler har utvalget undersøkt, beskrevet og drøftet status på viktige levekårområder, samt hvordan dimensjoner som innvandrerbakgrunn, klassebakgrunn og livsfase har betydning for politisk deltakelse, utdanning, arbeid, inntekt og omsorg. Dette kapittelet kan leses som en oppsummering av enkelte trekk som er presentert tidligere når det gjelder kjønnslikestilling, samtidig som vi går fra nasjonalt til regionalt nivå for å undersøke om det er regionale forskjeller.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer årlig et sett av indikatorer som måler likestilling i alle landets kommuner. Utvalget har tatt utgangspunkt i disse indikatorene. Næringsstruktur og sentralitet er inkludert i analysen for å forstå eventuelle regionale forskjeller bedre. I sentrale strøk hvor flere jobber med tjenesteyting, er både befolkningssammensetningen og næringsstrukturen annerledes enn i mer perifere kommuner med mer industri og landbruk. Dette kan antas å ha betydning for hvordan kommuner og regioner plasserer seg i forhold til ulike likestillingsindikatorer.

Utvalgets mandat har en flerdimensjonal tilnærming til likestilling. Indikatorene fra SSB måler kjønnslikestilling uten å vektlegge faktorer som etnisitet, klasse og livsløp. Dette er dermed dimensjoner som ikke er inkludert i analysene i dette kapittelet.

I kapittelet presenteres først fellestrekk, og hvilke indikatorer som særlig viser regional variasjon. Betydningen av kommunal variasjon i næringsgrunnlag og grad av sentralitet trekkes også inn. Deretter ser vi nærmere på hver enkelt av landets syv regioner, og hvordan grad av likestilling varierer mellom dem.

11.2 Regional variasjon i grad av likestilling

11.2.1 Hvordan måle regional likestilling?

Mange likestillingsutfordringer er de samme i hele landet. Samtidig er regioner og kommuner forskjellige fra hverandre, og det kan være lokale variasjoner i hva som er viktige problemstillinger når det gjelder likestilling mellom kjønn.

For å kunne si noe om lokal og regional variasjon i likestilling, har utvalget tatt utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås indikatorer om kjønnslikestilling i kommunene. Analysene av regional variasjon i likestilling er på et deskriptivt nivå. Nærmere analyser og forklaringer av lokale variasjoner i likestilling bør være tema for fremtidig forskning.

Utvalget har tatt utgangspunkt i to måter å systematisere kommunene etter: Region og kommunetype. Region refererer til hvilken del av landet man bor i, mens kommunetype sier noe hvor sentralt man bor, samt hvilke næringer som preger kommunen (se boks 11.1 for mer detaljer om region og kommunetype). Dette er kun to av flere mulige måter å kategorisere kommunene etter for å undersøke hvordan indikatorene varierer i ulike deler av landet, men i vår sammenheng er disse

Boks 11.1 Regioner og kommunetyper i Norge

SSB har en standard inndeling av Norge i syv regioner:
- Oslo og Akershus
- Hedmark og Oppland
- Sør-Østlandet (Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark)
- Agder og Rogaland
- Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal)
- Trøndelag
- Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark)

Standard for kommuneklassifisering opererer med syv kategorier av kommunetyper:
- Sentrale tjenesteytingskommuner
- Mindre sentrale tjenesteytingskommuner
- Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner
- Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner
- Industrikommuner
- Blandede landbruks- og industrikommuner
- Primærnæringskommuner

Tabell 11.1 gir en oversikt over hvordan hver region er sammensatt etter kommunetype, det vil si basert på næringsgrunnlag og sentralitet.

Tabell 11.1 Kommunetyper i hver region. Antall kommuner 2009.

Kommunetype	Oslo Akershus	Hedmark Oppland	Sør-Øst-landet	Agder og Rogaland	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge	Hele landet
Sentrale tjeneste-ytingskommuner	18	3	5	3	1	3	1	34
Mindre sentrale tjeneste-ytingskommuner	0	0	0	1	4	2	23	30
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	5	10	37	14	6	5	0	77
Mindre sentrale, blandede tjeneste-ytings- og industri-kommuner	0	6	12	7	17	3	28	73
Industrikommuner	0	5	11	15	27	4	4	66
Blandede landbruks- og industrikommuner	0	11	2	10	19	13	4	59
Primærnærings-kommuner	0	13	4	6	21	19	28	91
Sum	23	48	71	56	95	49	88	430

Standard for kommuneklassifisering er basert på hvilke næringer de fleste sysselsatte jobber i, kombinert med sentralitet. Sentralitet er definert etter avstand til tettsteder av en viss størrelse. For mer informasjon om kommuneklassifisering, se Statistisk sentralbyrå 1999.

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

inndelingene nyttige. I denne presentasjonen vil vi ta utgangspunkt i region, og trekke inn hvilke næringsstrukturer som kjennetegner kommunene i regionen, og hvordan dette potensielt kan ha innvirkning på grad av likestilling i kommunene.

Tallene som gjengis her er fra indeksen som ble publisert i 2009. Dette var de seneste tilgjengelige data på det tidspunktet utvalget gjennomførte analysen. Selve datagrunnlaget er dermed stort sett fra 2008. Siden den gang har indikatorene blitt publisert to ganger, senest februar 2012[1]. Vi har valgt å ikke oppdatere tallene, da bildet for regional variasjon stort sett har vært den samme de siste tre årene. For de siste oppdaterte tall for kommunene, se www.ssb.no/likekom

Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene definerer likestilling som kjønnsbalanse, og måler i hvilken grad ulike ressurser er likt fordelt mellom kvinner og menn innad i en kommune. Likestilling blir i denne sammenheng definert som kjønnsbalanse: Dersom menn og kvinner har like høyt utdanningsnivå i en kommune, er denne kommunene likestilt målt etter utdanningsnivå. Dette betyr at en kommune hvor både menn og kvinner har like lavt utdanningsnivå blir definert som like likestilt som en kommune hvor begge kjønn har like høyt utdanningsnivå. Grad av kjønnsbalanse ser altså på kjønnsbaserte forskjeller av et gode. To av indikatorene fraviker fra dette og måler ikke kjønnsbalanse i seg selv: andel barn i barnehage og andel fedre med fedrekvote. Her er full likestilling satt til 100 prosent, det vil si når alle barn går i barnehage og når alle fedre tar ut fedrekvote (Hirsch og Lillegård 2010).

Indikatorene måler ulike sider ved likestilling mellom kjønnene, og henger sammen med de ulike levekårsområdene i utredningen. SSB publiserer 12 indikatorer, men i analysen i dette kapittelet har vi kun tatt med ti av indikatorene, noe som skyldes metodiske begrensninger. De to indikatorene som er utelatt her er grad av kjønnsbalansert utdanningsprogram og grad av kjønnsbalanse i arbeidsmarkedet (næring, en-siffernivå).[2]

Analysen av regioner i dette kapittelet ser på følgende ti indikatorer for kjønnslikestilling:

- Andel barn 1-5 år i barnehage
- Andel kvinner og andel menn i arbeidsstyrken (sysselsatte og registrert arbeidsledige)
- Andel sysselsatte kvinner og menn i deltidsarbeid
- Kvinneandel blant sysselsatte i offentlig sektor
- Kvinneandel blant sysselsatte i privat sektor
- Kvinneandel blant ledere (alle ledere, uavhengig av sektor)
- Andel kvinner og andel menn med høyere utdanning
- Andel fedre med uttak av fedrekvote eller mer av foreldrepenger[3]
- Kvinneandel blant representanter i kommunestyret
- Gjennomsnittlige bruttoinntekt blant kvinner og menn

Hver av disse indikatorene kan plasseres under et eller flere av levekårsområdene i statuskapitlene til del III i utredningen.

11.2.2 Like utfordringer – regionale variasjoner

Dersom vi ser på hver enkelt indikator er det fellestrekk for alle regioner i landet, uavhengig av næringsgrunnlag og sentralitet. Det er ikke slik at i en region er fordelingen av ressurser helt lik mellom kvinner og menn, mens andre regioner fremdeles har store likestillingsutfordringer. Hovedtendensene er stort sett de samme i alle regioner, selv om enkelte kommuner vil avvike på noen områder.

De ti indikatorene er på mange måter oppsummeringsmål for hva som er omtalt i andre statuskapitler, kapittel 6-10 og 12, da disse beskriver grad av kjønnsbalanse innenfor demokrati, utdanning, arbeidsmarked, inntektsnivå og omsorg.

De fleste indikatorene handler om tilknytning til arbeidslivet, som deltakelse i arbeidsstyrken, deltidsarbeid, lederyrker, og om kjønnsfordelingen innenfor offentlig og privat sektor. Dette er områder som er beskrevet nærmere i kapittel 8 om kjønnsdelt arbeidsmarked og kapittel 9 om arbeidstid og arbeidsmiljø.

---

[1] Fra og med 2012 blir de 12 enkeltindikatorene publisert hver for seg, det lages ikke lenger en indeks, eller samlemål, for likestilling som sådan.

[2] Tall for regionene er satt sammen ved å beregne andeler av befolkningen bosatt i regionen sett under ett. Dette betyr at store kommuner vil slå mer ut enn små kommuner for gjennomsnittsmålet for regionen. Unntaket er indikatoren for inntekt, hvor vi ikke hadde tilgang til individdata. Her er det beregnet gjennomsnittsinntekt i regionen på bakgrunn av gjennomnittinntekt for hver kommune i regionen, altså et uveid gjennomsnitt. Videre har vi utelatt to indikatorer om grad av kjønnsbalanse i henholdsvis næring og utdanningsprogram. Disse er for hver kommune beregnet til en indeks for kjønnsbalanse, og det vurderes som for unøyaktig å sette disse sammen til et uveid gjennomsnitt for regionene. Det er også uvisst hvordan man skulle tolke resultatet, om det er store eller små variasjoner. Slike analyser kan imidlertid gjøres i fremtidige forskningsprosjekter.

Når det gjelder utdanningsnivå er trenden at stadig flere tar høyere utdanning på høyskole eller universitet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7 om utdanning. Indikatoren som viser andel kvinner og menn med høyere utdanning er den eneste hvor kvinner skårer høyere enn menn: Siden midten av 1980-tallet har det vært flere kvinner enn menn blant studenter i høyere utdanning.

Selv om flere kvinner enn menn nå har høyere utdanning, gir ikke dette utslag i inntektsstatistikken. Menn har fremdeles betydelig høyere inntektsnivå enn kvinner. Kvinners relativt lave inntektsnivå henger sammen med kvinners utstrakte deltidsarbeid. Forskjeller i inntekt og lønn behandles i kapittel 10. Ulikt inntektsnivå mellom kvinner og menn og forskjellen mellom kvinners og menns deltidsarbeid er to indikatorer som viser store relative forskjeller mellom kvinner og menn. Dette er også de to indikatorene som klarest viser regionale forskjeller. I kommuner med store inntektsforskjeller finner vi også høyest andel kvinner i deltidsarbeid.

Både kvinner og menn er representert i norske kommunestyrer. Likevel er det et klart mønster at menn dominerer norske kommunestyrer, noe som er nærmere beskrevet i kapittel 6 om demokrati.

Deltakelse i barnehage og andel fedre med fedrekvote gir et bilde av fordeling av omsorg for barn. Etter at alle barn over 1 år fikk rett til barnehageplass i 2009, har andel barn i barnehage økt år for år. De aller fleste barn i alderen 1-5 år går nå i barnehage.

Innføring av fedrekvoten i 1993 har ført til at flere menn er hjemme med barn og mottar foreldrepenger. Det er imidlertid ikke alle fedre som har rett til foreldrepenger og fedrekvote (se kapittel 12). Indikatoren om fedrekvote måler fedres uttak av fedrekvote uavhengig av rettigheter. Indikatoren er således *både* et uttrykk for i hvilken grad fedre har opparbeidet rett til fedrekvote, *og* om de velger å bruke den. Vi vet derfor ikke om variasjonen mellom regionene skyldes at det varierer etter om fedrene *ønsker* å ta ut fedrekvote, eller om det handler om variasjon i om fedrene *har rett* til fedrekvote.

Den regionale analysen viser imidlertid at det er variasjon i *hvor stor grad* vi finner kjønnsbalanse i ulike deler av landet. I tillegg til *selve gapet* mellom andel kvinner og menn som innehar et gode, er det også til dels betydelig regional variasjon i hvor vanlig det er å inneha et gode. For eksempel kan gapet (målt i prosentpoeng) mellom andel kvinner og menn med høyere utdanning være likt i to regioner, samtidig som det i den ene regionen kan være en *høy* andel kvinner og menn med høyere utdanning, mens det i den andre regionen kan være en *lav* andel kvinner og menn med utdanning.

Noen indikatorer viser små forskjeller mellom regionene, mens andre indikatorer viser større regional variasjon. Hovedbildet er likevel at alle regioner har de samme likestillingsutfordringene. Samtidig er det verdt å påpeke at tallene for regionene er aggregert fra kommunenivå. Det vil si at de kan skjule betydelig variasjon. Det er til dels store forskjeller mellom kommuner på enkelte indikatorer, også mellom kommuner innad i samme region. Hvor man bor i landet og hvilket næringsgrunnlag som er i kommunen, har betydning for forskjeller mellom kvinner og menn i den enkelte kommune.

Det kan finnes flere forklaringer på regional og kommunal variasjon. Noe kan være uttrykk for at muligheter på arbeidsmarkedet ikke er de samme i hele landet. Dette kan for eksempel henge sammen med næringsstruktur, andre forklaringer kan være variasjoner i lokal kultur eller tradisjon. Vi går ikke nærmere inn på forklaringer, utover å peke på at kommunetype (næringsstruktur og sentralitet) har betydning for hvordan en kommune skårer på likestillingsindikatorene.

11.2.3 Betydningen av næringsstruktur og sentralitet

Næringsstrukturen i kommunen har betydning for likestilling. Hovedtendensen er at kommuner der majoriteten av innbyggerne jobber med tjenesteyting i større grad er likestilte enn andre kommunetyper, og dette gjelder i alle regioner. Tendensen er noe høyere for tjenesteytingskommuner med sentral beliggenhet enn mindre sentrale kommuner. Regioner som har et høyt antall tjenesteytingskommuner kommer derfor bedre ut på indeksen enn regioner som har få kommuner

---

[3] Utgangspunktet for indikatoren (N) er *alle* menn som ble fedre i to kalenderår, både de som har og ikke har rettigheter til foreldrepenger og fedrekvote. Deretter er det beregnet andel av disse som tok ut foreldrepenger tilsvarende daværende fedrekvote (eller lenger) over en treårsperiode. I denne analysen er det brukt tall for de som ble fedre i 2005 og 2006, og sett på hvor mange av disse som tok ut fedrekvote eller lenger i henholdsvis perioden 2005-2007 og perioden 2006-2008. Lengden på fedrekvoten har endret seg de siste årene. For de som ble fedre før 1. juli 2005 var kvoten på fem uker. For de som ble fedre etter 1. juli 2005 og i 2006 var kvoten på 6 uker. Indikatoren viser altså andel fedre som tok ut foreldrepenger i 5/6 uker eller mer. I kapittel 12 er tall for fedrekvote basert på *fedre med rett til foreldrepenger*. Dette forklarer forskjellen i tallene mellom dette kapittelet og kapittel 12.

av denne typen. Oslo og Akershus skårer høyest på likestillingsindeksen. Dette har sammenheng med at 18 av regionenes 23 kommuner er sentrale tjenesteytingskommuner.

Den motsatte tendensen finner vi i primærnæringskommuner, industrikommuner og kommuner med blandet landbruk og industri. Et eksempel på en region med stor andel kommuner med disse kjennetegnene er Vestlandet. Av regionenes 95 kommuner er 67 kommuner preget av primærnæring, industri eller en blanding av disse. På Vestlandet er det kun fem kommuner som preges av tjenesteyting og kun én av disse har sentral beliggenhet. Dette bidrar til at regionen har relativt sett mindre kjønnsbalanse på mange av indikatorene sammenlignet med andre regioner. Agder og Rogaland er en annen region som preges av industri, og har minst kjønnsbalanse på mange av indikatorene. Til tross for at Agder og Rogaland har flere kommuner med tjenesteyting enn Vestlandet, har regionen mindre likestilling enn det mer industri- og landbrukspregede Vestlandet. Dette indikerer at ikke all variasjon kan forklares etter kommunetype og næringsstruktur.

De generelle trekkene er altså at industri- og primærnæringskommuner skårer generelt lavt på mange av likestillingsindikatorene, mens det å ha mange ansatte i tjenesteyting spiller positivt inn. Hvilket næringsgrunnlag en kommune er preget av, henger sammen med historiske tradisjoner og geografiske betingelser.

Helt til langt ut på 1800-tallet var Norge et samfunn nesten utelukkende bestående av bønder og fiskere. Økonomien var dominert av naturalhushold og arbeidskraft var den viktigste innsatsfaktoren. I de delene av landet der gårdene var av en viss størrelse utgjorde den utvidete storfamilien (gjerne tre generasjoner, ugifte familiemedlemmer og tjenestefolk), produksjonsenheten. På Vestlandet og i Nord Norge var brukene gjerne mindre og færre var knyttet til hver enhet. Langs kysten var mange fiskerbønder: gården kastet ikke nok av seg, og folk var avhengige av inntekter fra fisket. Fiske ble sett som en mannsoppgave, både fordi det var risikofylt og fordi fiskerne var hjemmefra i ukevis under de store sesongfiskeriene. Hyppige barnefødsler bandt kvinnene til bruket.

Mekaniseringen og kapitaliseringen av landbruket fra om lag 1850, har blitt kalt «det store hamskiftet». Jordbrukssamfunnet endret karakter. Mange bruk ble «familiebruk», de ga utkomme bare til brukeren og hans nærmeste familie. De som ikke hadde odelsrett, måtte finne seg annet utkomme. Mange dro til industristedene og byene, noen til USA. Flere kvinner enn menn dro. I dag kommer en stor del av inntektene til «familiebruket» fra annet lønnsarbeid. Bare på 38 prosent av familiebrukene kommer mer enn halvparten av inntekten fra gårdsdriften (Bjørkhaug 2011). Det er i første rekke kvinnene som sørger for inntekter fra annet arbeid.

Areal har alltid vært en begrensende faktor for lønnsomheten i jordbruket. For å hindre at gårdene skulle bli for små til å kunne gi et levebrød var odelsretten vært viktig: Eldste sønn skulle overta gården. Først i 1974 ble odelsloven gjort kjønnsnøytral. Motstanden mot lovendringen var sterk. Det ble pekt på at gårdsarbeidet var fysisk tungt og krevde mekanisk innsikt (Bolstad 1991). Etter lovendringen har andelen kvinnelige bruksseiere økt, men ikke til mer enn ca hvert fjerde bruk i 2006. Kvinner eier mindre bruk enn menn, og menn i parforhold der en eller begge arbeider i landbruket, bruker vesentlig mer tid på bruket enn kvinner i samme situasjon (Landsbruks- og matdepartementet 2007).

I lokalsamfunn preget av jordbruk og fiske er mange kvinner avhengige av å finne arbeid i offentlig eller privat tjenesteyting. Finner de ikke det, flytter mange ut av lokalsamfunnet

Industrialiseringen av Norge startet seint, men var rask når den først kom i gang. Det vokste fram mange ensidige industristeder basert på vannkraft og lokale mineralforekomster. Både kvinner og menn ble sysselsatt i industrien, men i et kjønnsdelt mønster. Kvinnene arbeidet i industrier knyttet til det som tradisjonelt ble oppfattet som kvinners kompetanseområder som næringsog nytelsesmiddelindustri og trikotasje, mens mennene dominerte i yrkene som ble ansett som fysisk tungt og farlige: bygg og anlegg, gruver, metallurgisk industri osv. Dette mønsteret har vedvart. Mens to av tre i næringsmiddelindustrien er kvinner er bare en av ti i bergverksindustrien kvinner.[4] Færre kvinner var fagarbeidere, og kvinnene i industrien tjente i gjennomsnitt mindre enn mennene. Det var ikke uvanlig at kvinnene sluttet i lønnsarbeidet når de stiftet familie. Mange oppfattet mannen som hovedforsørger. Så sent som i 1975, opplevde kvinnelige ansatte ved Våler Skurlag at bare kvinner ble oppsagt når bedriften skulle innskrenke.

Sysselsettingen i industrien økte som andel av den totale sysselsettingen fram til midten på 1960-tallet. Økt konkurranse fra «lavkostlandene» gikk

[4] Se tabell 12 til Arbeidskraftundersøkelsen 2001, Statistisk sentralbyrå: http://www.ssb.no/emner/06/01/nos_aku/nos_c748/tab/12.html

hardest ut over den arbeidskraftintensive delen av industrien blant annet tekstil- og møbelindustrien som sysselsatte mange kvinner. Mange kvinnearbeidsplasser knyttet til fiskeforedling forsvant også. Tyngdepunktet i norsk industri er flyttet vestover. Det gamle industrielle kjerneområdet rundt Oslofjorden har gått sterkt tilbake, mens den mannsdominerte oljeindustrien har vokst på Vestlandet (Wiig 1984). Totalt sett har sysselsettingen i industrien gått tilbake. Muligheten for å finne arbeid i industrien blitt mindre både for kvinner og menn. I mange kommuner finnes det ikke lengre industri av betydning, og veksten i kvinners yrkesdeltakelse har da heller ikke kommet innenfor industrien.

Etter at sysselsettingen i industrien kulminerte, er det veksten i tertiærnæringene som har stått for sysselsettingsveksten, særlig for kvinner. Innen offentlig tjenesteyting har kvinnene lenge dominert i de såkalte «trøste- og bære-yrkene». Kvinnene utgjorde 83 prosent av de ansatte innen pleie og omsorg i 2009.[5] For en stor del har denne veksten funnet sted i større bykommuner dominert av handel og service. Særlig de spesialiserte formene for tjenesteyting krever et betydelig befolkningsunderlag og lokaliseres derfor i byer. I mange små kommuner har kvinners yrkesvalg, satt på spissen, stått mellom grunnskolen, aldershjemmet, nærbutikken og postkontoret. I de store servicekommunene har kvinners valgmuligheter vært langt flere, også når de har valgt tradisjonelle kvinneyrker.

Kvinner flytter mer enn menn, og de flytter fra mindre til mer sentrale kommuner. I landbruks- og fiskerikommuner var det 108 menn per 100 kvinner i aldersgruppen 20-39 år i 2009. I sentrale tjenesteytende kommuner bodde det omtrent like mange menn og kvinner (Statistisk sentralbyrå 2010a, side 3). En viktig årsak er at stadig flere kvinner søker høyere utdanning (Sandnes 2005). Høyere utdanning kvalifiserer dem til jobber innen privat og offentlig tjenesteyting og de fleste av disse jobbene finnes i de største servicekommunene.

11.3 Regionale likheter og forskjeller

Det er regionale forskjeller i grad av kjønnsbalanse på alle indikatorer. Men hvilke regioner som har liten og stor kjønnsbalanse, og hvor store forskjellene mellom regionene er, kommer an på hvilken indikator man ser på. Ved å dele opp landet i syv regioner kommer det frem noen forskjeller i grad av likestilling. Dette er viktig kunnskap som kan bidra til bevisstgjøring på ulikheter og behov i ulike deler av landet.

Likevel er det viktige variasjoner innad i regionene som blir «kamuflert» når man regner ut gjennomsnittlig skår for mange ulike kommuner som til sammen utgjør en bestemt region. Alle kommuner på Vestlandet har ikke like høy skår. En tendens i én retning i en kommune kan veie opp for en motstridende tendens i en annen kommune i regionen

Norge består av 429 kommuner, men denne beskrivelsen tar utgangspunkt i indeks for likestilling fra 2009, og den gang var det 430 kommuner. I tabellene dette kapittelet bygger på er selve nivået på mange av indikatorene noe endret de siste årene. Mønsteret i den regionale variasjonen er imidlertid stort sett den samme som for tre år siden. Vi har derfor lagt vekt på mer generelle beskrivelser av hvordan regionen ligger an sammenlignet med andre regioner, enn å kommentere nøyaktig hvordan regionens gjennomsnitt er på de ulike indikatorene, som andel i arbeidsstyrken eller hva som er gjennomsnittsinntekten i kroner.

Det er vanskelig å finne et regionalt mønster dersom man ser på en og en kommune hver for seg. Kommunene er derfor gruppert inn i syv ulike regioner. Når vi sammenligner de syv regionene i Norge finner vi en del tendenser som gjelder for alle regioner. Det vil imidlertid være kommunale variasjoner innad i hver region som ikke kommer fram når vi ser på regioner som en enhet. Dette skyldes at vi finner ulike kommunetyper i en region, alt fra mindre sentrale landbrukskommuner, til sentrale strøk hvor de fleste jobber innenfor tjenesteytende næringer.

De seks største byene har for eksempel til felles at de stort sett har en jevnere kjønnsbalanse på mange av indikatorene enn resten av kommunene. Siden dette er store kommuner, vil bildet herfra prege gjennomsnittet i hele regionen, og trekke dette opp. For nærmere beskrivelse av kommunal variasjon, se www.ssb.no/likekom.

11.3.1 Oslo og Akershus

Oslo og Akershus kjennetegnes av at alle kommuner i regionene har høy grad av sentralitet. Det er også den regionen hvor næringsstrukturen er mest homogen, det vil si at de fleste sysselsatte jobber i en tjenesteytende næring. Det er nettopp slike kommunetyper som har høyest grad av kjønnsbalanse på de fleste indikatorer for likestil-

[5] Meld. St. 6 (2010-11) *Likestilling for likelønn*

Tabell 11.2 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionen etter kommunetype	Oslo/ Akershus
Sentrale tjenesteytingskommuner	18
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	0
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	5
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	0
Industrikommuner	0
Blandede landbruks- og industrikommuner	0
Primærnæringskommuner	0
Sum	23

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

ling. Av regionens 23 kommuner er 18 såkalte sentrale tjenesteytende kommuner, mens fem av kommunene er en blanding av industri og tjenesteyting (tabell 11.2).

Tabell 11.3 viser indikatorer for likestilling i Oslo og Akershus og i hele landet. Et særtrekk ved Oslo og Akershus er den høye andelen av befolkningen som har et høyt utdanningsnivå. Det er noen flere kvinner enn menn med høyere utdanning, men forskjellen i utdanningsnivå er svært liten sammenlignet med de andre regionene og landsgjennomsnittet. Andre deler av lan-

Tabell 11.3 Indikatorer for likestilling for Oslo og Akershus og hele landet[1]

Variabler om likestillingsstatus	Oslo/ Akershus	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	85,2	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	41,6	37,5
Andel menn med høyere utdanning	33,9	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	35,4	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	84,7	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	78,7	78,0
Bruttoinntekt for menn (uveid snitt av kommunene)	455674	423100
Bruttoinntekt for kvinner (uveid snitt av kommunene)	291200	269000
Andel sysselsatte menn i deltid	13,9	13,6
Andel sysselsatte kvinner i deltid	26,9	36,1
Andel fedre med fedrekvote eller mer	60,9	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	67,9	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	40,9	37,0
Kvinneandel blant ledere	34,3	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre.

Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

det har en klart mindre kjønnsbalanse i utdanningsnivået, i den forstand at flere kvinner enn menn har høyere utdanning.

Det at flere kvinner enn menn har høyere utdanning, gjenspeiles ikke i kvinners økonomi. I Oslo og Akershus har kvinner høyere inntekt enn kvinner i andre deler av landet, men det har også menn, slik at det er relativt store forskjeller i kvinners og menns gjennomsnittsinntekt i denne regionen. Dette er en av de få indikatorer hvor Oslo og Akershus ikke har jevnest kjønnsbalanse (Nord-Norge og Trøndelag har relativt sett mindre inntektsforskjeller mellom kvinner og menn enn Oslo og Akershus).

Kvinner i Oslo og Akershus har høyere inntekt enn kvinner i andre deler av landet, noe som henger sammen med at det er en betydelig lavere andel kvinner som jobber deltid. Et gjennomsnittlig høyt utdanningsnivå, og et generelt høyt lønnsnivå i regionen, bidrar også til dette bildet. Dette er de samme faktorer som forklarer menns høye inntekt i regionen. Som ellers i landet er det også i Oslo og Akershus klart flere kvinner enn menn som jobber deltid, men denne forskjellen i kvinners og menns deltidsarbeid er likevel betydelig mindre enn i de andre regionene.

Når det gjelder kjønnsdelt arbeidsmarked, er det noe mindre segregering i Oslo og Akershus enn ellers i landet, dersom vi ser på hvilken sektor kvinner og menn jobber i. Det er en jevnere kjønnsbalanse både i offentlig og privat sektor sammenlignet med landsgjennomsnittet, det vil si at offentlig sektor ikke er like kvinnedominert og privat sektor ikke er like mannsdominert som det man finner i de andre regionene. Det er også en høyere kvinneandel blant ledere enn landsgjennomsnittet. Likevel er det i Nord-Norge vi finner den høyeste kvinneandel blant ledere. I mange av kommunene i Oslo og Akershus er det også flere som jobber i næringer som er kjønnsbalansert, og i klart større grad enn i andre regioner (SSB 2012).

Oslo og Akershus er den regionen i landet med høyest grad av kjønnsbalanse på de fleste likestillingsindikatorene, med unntak av inntekt og andel barn i barnehage. Oslo og Akershus er den regionen med lavest andel barn som går i barnehage. Andelen er ikke betydelig lavere enn landsgjennomsnittet, men en del lavere enn i regionen med høyest andel barnehagebarn, Trøndelag (85 mot 92 prosent).

11.3.2 Hedmark og Oppland

Hedmark og Oppland har relativt mange landbrukskommuner; halvparten av kommunene i regionen er enten rene primærnæringskommuner eller en blanding av landbruk og industri Det er også mange kommuner som har en blanding av tjenesteyting og industri. Kommuner med denne næringssammensetningen er både sentrale og mindre sentrale. Tre av kommunene i regionen er sentrale tjenesteytende (tabell 11.4).

Tabell 11.5 viser indikatorer for likestilling for Hedmark og Oppland, og for hele landet. Når det gjelder utdanningsnivå og inntektsnivå har Hedmark og Oppland som region noen av de samme kjennetegnene som Nord-Norge. Det er en lav

Tabell 11.4 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionen etter kommunetype	Hedmark og Oppland
Sentrale tjenesteytingskommuner	3
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	0
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	10
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	6
Industrikommuner	5
Blandede landbruks- og industrikommuner	11
Primærnæringskommuner	13
Sum	48

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.5 Indikatorer for likestilling for Hedmark og Oppland og hele landet[1]

Variabler om likestillingsstatus	Hedmark / Oppland	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	88,3	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	40,4	37,5
Andel menn med høyere utdanning	17,1	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	22,1	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	84,1	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	77,1	78,0
Bruttoinntekt for menn (uveid snitt av kommunene)	339492	423100
Bruttoinntekt for kvinner (uveid snitt av kommunene)	239802	269000
Andel sysselsatte menn i deltid	14,4	13,6
Andel sysselsatte kvinner i deltid	41,3	36,1
Andel fedre med fedrekvote eller mer	62,2	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	72,0	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	35,4	37,0
Kvinneandel blant ledere	32,2	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre.
Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

andel som har høyere utdanning. Både kvinner og menn i Hedmark og Oppland har det laveste utdanningsnivået av alle regioner, og kjønnsforskjellene i utdanningsnivå er nest størst, etter Nord-Norge. Det er et lavt inntektsnivå i regionen både blant kvinner og menn, også dette som i Nord-Norge. Kjønnsforskjellene i inntekt er dermed mindre enn ellers i landet.

Regionen skiller seg ut med å ha en særlig høy andel kvinner i deltid, på samme nivå som i Agder og Rogaland. Kjønnsforskjellen er imidlertid ikke like store i Hedmark og Oppland som i Agder og Rogaland, siden det blant menn i Hedmark og Oppland er noe vanligere med deltid enn det er blant menn i andre deler av landet.

Regionene ligger omtrent midt på treet sammenlignet med de andre regionene i grad av kjønnsbalanse i offentlig og privat sektor, samt kjønnsbalanse blant ledere.

Kvinneandelen i kommunestyrene er den høyeste i landet, kun Oslo og Akershus har litt høyere. Barnehagedekningen er omtrent som på landsbasis, og fedre tar ut fedrekvote i noe større grad enn gjennomsnittet for hele landet.

11.3.3 Sørøstlandet (Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark)

Sørøstlandet kjennetegnes av at mange er ansatt i industrien. De aller fleste kommuner (60 av 71) er enten rene industrikommuner eller en blanding av industri og tjenesteyting, hvorav majoriteten er i kategorien sentrale kommuner (tabell 11.6).

Tabell 11.7 viser indikatorer for likestilling for Sørøstlandet og for hele landet. Generelt kjennetegnes industrikommuner av at det er store kjønnsforskjeller på de fleste likestillingsindikatorene. Likevel er ikke kommunene på Sørøstlandet blant de med størst kjønnsforskjeller. Dette betyr at industrikommuner på Sørøstlandet til en viss grad er mer likestilt enn industrikommuner ellers i landet. I tillegg til næringsstruktur har også sentralitet en betydning for likestilling. Mange av kommunene på Sørøstlandet har sentral beliggenhet.

Regionen Sørøstlandet ligger omtrent på gjennomsnittet på de fleste indikatorene. Når det gjelder utdanningsnivå, er Sørøstlandet den regionen som har nest høyest kjønnsbalanse, etter Oslo og

Tabell 11.6 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionene etter kommunetype	Sørøstlandet
Sentrale tjenesteytingskommuner	5
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	0
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	37
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	12
Industrikommuner	11
Blandede landbruks- og industrikommuner	2
Primærnæringskommuner	4
Sum	71

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

Akershus. Likestilling på utdanningsnivå er målt som relativ forskjell mellom andel kvinner og andel menn med høyere utdanning. Kjønnsbalansen for utdanningsnivå på Sørøstlandet skyldes at kvinner har et særlig lavt utdanningsnivå sammenlignet med kvinner i de fleste andre regioner. Også menn har lavere utdanningsnivå enn i mange andre regioner. Mens Oslo og Akershus har høy grad av kjønnsbalanse fordi mange av både kvinner og menn har høyere utdanning, har Sørøstlandet høy grad av kjønnsbalanse fordi færre av både kvinner og menn har høyere utdanning.

Det er små regionale forskjeller i kvinners og menns deltakelse i arbeidsstyrken. Men Sørøstlandet er den regionen som har lavest andel kvin-

Tabell 11.7 Indikatorer for likestilling for Sørøstlandet og hele landet[1]

Variabler om likestillingsstatus	Sørøstlandet	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	86,4	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	37,4	37,5
Andel menn med høyere utdanning	20,3	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	22,8	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	83,8	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	76,5	78,0
Bruttoinntekt for menn (uveid snitt av kommunene)	391268	423100
Bruttoinntekt for kvinner (uveid snitt av kommunene)	249179	269000
Andel sysselsatte menn i deltid	12,9	13,6
Andel sysselsatte kvinner i deltid	38,9	36,1
Andel fedre med fedrekvote eller mer	56,5	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	73,4	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	36,6	37,0
Kvinneandel blant ledere	30,3	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre. Tabellen er gitt for å gi det samme sammenligningsgrunnlaget for alle regioner.

Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.8 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionen etter kommunetype	Agder/ Rogaland
Sentrale tjenesteytingskommuner	3
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	1
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	14
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	7
Industrikommuner	15
Blandede landbruks- og industrikommuner	10
Primærnæringskommuner	6
Sum	56

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

ner i arbeidsstyrken. Også mennene har lavere andel i arbeidsstyrken, kun menn i Nord-Norge er noe sjeldnere i arbeidsstyrken enn menn på Sørøstlandet.

Deltid er svært sjelden blant menn, og dette gjelder i alle regioner. Sammen med menn på Vestlandet, Agder og Rogaland er det mest sjelden at menn på Sørøstlandet jobber deltid. Blant kvinner ser vi større forskjeller mellom regionene i hvor vanlig det er å jobbe deltid. Kvinner på Sørøstlandet er deltidsansatte i noe større grad enn landsgjennomsnittet.

Sammen med Agder og Rogaland, har Sørøstlandet en mer kvinnedominert offentlig sektor enn i andre regioner. Det er også en lavere andel kvinner blant ledere enn ellers i landet, kun Agder og Rogaland har en lavere kvinneandel blant ledige enn Sørøstlandet. Andel kvinner i kommunestyret er omtrent som på landsgjennomsnittet.

Sørøstlandet er den regionen hvor fedrene i minst grad tar ut fedrekvoten. Andel barn i barnehage ligger omtrent som landsgjennomsnittet.

11.3.4 Agder og Rogaland

Kommunene på Agder og i Rogaland har i flere år ligget nederst på SSBs indeks for likestilling. Næringsgrunnlaget her er varierende, men det er få kommuner hvor tjenesteyting er hovednæringen. De fleste kommunene har industri som et viktig næringsgrunnlag, og defineres enten som en blanding av industri og tjenesteyting, en blanding av landbruk og industri eller rene industrikommuner (tabell 11.8).

Tabell 11.9 viser likestillingsindikatorer for Agder og Rogaland, og for hele landet. Utdanningsnivået i regionen ligger omtrent midt på treet sammenlignet med de andre regionene, og er noe lavere enn landsgjennomsnittet både blant kvinner og menn.

Dette er regionen med lavest kvinneandel i kommunestyrene. Det er også lav andel barn i barnehagen, men noe høyere enn i Oslo og Akershus. Mens menn i regionen noe oftere deltar i arbeidsstyrken enn landsgjennomsnittet, har kvinner i regionen noe lavere deltakelse enn landsgjennomsnittet. Dette gjør at Agder og Rogaland er den regionen med størst forskjell mellom kvinners og menns arbeidsdeltakelse.

Som nevnt tidligere er det en del regionale variasjoner i andel kvinner som jobber deltid, og Agder og Rogaland skiller seg fra de andre regionene ved at en særlig høy andel av kvinnene jobber deltid. Siden deltidsarbeid ikke varierer tilsvarende blant menn – og menn i regionen er blant de som sjeldnest jobber deltid – er det særlig store kjønnsforskjeller i deltidsarbeid i denne regionen. Dette får også konsekvenser for inntekten, Agder og Rogaland er regionen hvor det er størst forskjell mellom kvinners og menns inntektsnivå.

Det er også større kjønnssegregering i arbeidsmarkedet i regionen. Offentlig sektor er mer kvinnedominert enn i andre regioner, samt at kvinneandelen blant ledere er lavest av alle regioner. I privat sektor ligger kvinneandelen omtrent som på landsgjennomsnittet.

Sammen med Oslo og Akershus er Agder og Rogaland den regionen med lavest andel barn

Tabell 11.9 Indikatorer for likestilling for Agder og Rogaland og hele landet[1]

Variabler om likestillingsstatus	Agder / Rogaland	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	85,5	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	35,1	37,5
Andel menn med høyere utdanning	21,7	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	25,8	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	85,1	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	77,5	78,0
Bruttoinntekt for menn (uveid snitt av kommunene)	422471	423100
Bruttoinntekt for kvinner (uveid snitt av kommunene)	242552	269000
Andel sysselsatte menn i deltid	12,8	13,6
Andel sysselsatte kvinner i deltid	41,4	36,1
Andel fedre med fedrekvote eller mer	60,3	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	74,4	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	36,0	37,0
Kvinneandel blant ledere	28,5	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre.
Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

som går i barnehage. Andelen er ikke betydelig lavere enn landsgjennomsnittet, men en del lavere enn i regionen med høyest andel barnehagebarn, Trøndelag (86 mot 92 prosent). Menn som blir fedre i regionen tar imidlertid ut fedrekvote i samme grad som landsgjennomsnittet.

11.3.5 Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal)

Næringsstrukturen på Vestlandet er mindre preget av tjenesteyting enn regionene i sør og øst. Det er mye industri, men også mye landbruk, og få kommuner er sentrale. De fleste kommunene (67 av 95) er enten rene industrikommuner, rene primærnæringskommuner eller en blanding av disse to (tabell 11.10). Siden nettopp landbruks- og industrikommuner kjennetegnes av større kjønnsforskjeller enn i tjenesteytende kommuner, skulle dette tilsi at Vestlandet er en region med større kjønnsforskjeller enn regioner mer preget av tjenesteyting. Til tross for dette ligger Vestlandet omtrent i midten på de fleste indikatorer sammenlignet med de andre regionene. Agder og Rogaland, som har flere tjenesteytende kommuner, har større kjønnsforskjeller enn Vestlandet på de fleste indikatorene. Ulik næringsstruktur og sentralitet kan derfor ikke alene forklare regional variasjon i grad av kjønnsbalanse.

Utdanningsnivået blant menn på Vestlandet ligger noe under landsgjennomsnittet, det samme gjelder for kvinnene. Vestlandet er imidlertid den regionen hvor menn og kvinner i størst grad er i arbeidsstyrken. Sammen med menn på Sørøstlandet og i Agder og Rogaland er menn på Vestlandet minst deltidsarbeidende, men det er små forskjeller mellom regionene. Blant kvinner er det særlig Oslo og Akershus, og til dels Nord-Norge, som skiller seg ut med lavere andeler kvinner i deltid. Kvinner på Vestlandet jobber deltid omtrent som kvinner i de andre regionene, og ligger noe over landsgjennomsnittet. Inntekten til både kvinner og menn ligger noe under landsgjennomsnittet.

Sammenlignet med de andre regionene er arbeidsmarkedet på Vestlandet omtrent midt på treet i grad av kjønnsbalanse innenfor offentlig og privat sektor. Det er noe lavere kvinneandel blant ledere på Vestlandet enn landsgjennomsnittet.

Tabell 11.10 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionen etter kommunetype	Vestlandet
Sentrale tjenesteytingskommuner	1
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	4
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	6
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	17
Industrikommuner	27
Blandede landbruks- og industrikommuner	19
Primærnæringskommuner	21
Sum	95

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

Kvinneandelen i kommunestyrene på Vestlandet er nest lavest sammenlignet med de andre regionene, kun Agder og Rogaland har lavere kvinneandel.

Ser vi på Vestlandet som region er andelen menn som tar ut fedrekvote eller mer av foreldrepenger omtrent som landsgjennomsnittet. Dette skjuler imidlertid fylkesvise variasjoner innad i regionen. Menn bosatt i Sogn og Fjordane er de som oftest tar ut fedrekvote sammenlignet med alle fylker i landet.

11.3.6 Trøndelag

I Trøndelag preges næringsgrunnlaget av mye landbruk, og en del industri. Flertallet av regio-

Tabell 11.11 Indikatorer for likestilling for Vestlandet og hele landet[1]

Variabler om likestillingsstatus	Vestlandet	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	88,0	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	36,6	37,5
Andel menn med høyere utdanning	21,8	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	26,4	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	86,0	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	79,7	78,0
Bruttoinntekt for menn (uveid snitt av kommunene)	394662	423100
Bruttoinntekt for kvinner (uveid snitt av kommunene)	242589	269000
Andel sysselsatte menn i deltid	12,8	13,6
Andel sysselsatte kvinner i deltid	38,3	36,1
Andel fedre med fedrekvote eller mer	60,2	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	72,5	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	35,9	37,0
Kvinneandel blant ledere	30,9	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre.

Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.12 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionen etter kommunetype	Trøndelag
Sentrale tjenesteytingskommuner	3
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	2
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	5
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	3
Industrikommuner	4
Blandede landbruks- og industrikommuner	13
Primærnæringskommuner	19
Sum	49

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

nens kommuner (32 av 49) er enten rene primærnæringskommuner eller en blanding av landbruk og industri (tabell 11.12). Landbruks- og industrikommuner kjennetegnes gjerne av større kjønnsforskjeller enn i tjenesteytende kommuner. Som for Vestlandet skulle dette tilsi at Trøndelag er en region med større kjønnsforskjeller enn regioner mer preget av tjenesteyting. Men i likhet med Vestlandet ligger Trøndelag omtrent midt på treet på de fleste indikatorene når vi ser på regionen under ett (tabell 11.13).

Trøndelag er regionen med nest høyest utdanningsnivå både blant kvinner og menn. Utdanningsnivået i Nord-Trøndelag er imidlertid klart lavere enn utdanningsnivået i Sør-Trøndelag. Menn i Nord-Trøndelag er sammen med menn i

Tabell 11.13 Indikatorer for likestilling for Trøndelag og hele landet[1]

Variabler om likestillingsstatus	Trøndelag	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	91,5	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	37,3	37,5
Andel menn med høyere utdanning	23,3	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	27,5	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	84,9	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	78,5	78,0
Bruttoinntet for menn (uveid snitt av kommunene)	347043	423100
Bruttoinntet for kvinner (uveid snitt av kommunene)	233912	269000
Andel sysselsatte menn i deltid	14,5	13,6
Andel sysselsatte kvinner i deltid	39,3	36,1
Andel fedre med fedrekvote eller mer	62,2	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	70,1	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	35,6	37,0
Kvinneandel blant ledere	31,3	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre.

Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

Finnmark de med lavest utdanningsnivå. Det er hovedsakelig Trondheim som trekker snittet opp for hele Sør-Trøndelag fylke, som igjen trekker snittet opp for Trøndelagregionen. Det er et klart kjennetegn i alle de store byene at befolkningen har et høyt utdanningsnivå, og dette trekker gjennomsnittet opp for de respektive regionene. Samtidig følger variasjonen mellom storbyene tendensen til regionen de ligger i.

Når det gjelder andel av befolkningen i arbeidsstyrken ligger Trøndelag omtrent på landsgjennomsnittet. Det samme gjelder grad av kjønnssegregering innenfor offentlig og privat sektor, samt kvinneandel blant ledere.

Kvinner i Trøndelag jobber deltid i noe større grad enn landsgjennomsnittet. I de aller fleste kommunene ligger deltidsandelen blant kvinner imidlertid betraktelig høyere, igjen er det Trondheim, som en stor og sentral kommune, som bidrar til at kjønnsbalansen blir jevnere for hele regionen sett under ett. Deltidsarbeid får betydning for inntektsnivået, og kvinner i Trøndelag er blant de som har lavest inntekt i hele landet. Også menn har et lavere inntektsnivå enn gjennomsnittet, dette gjelder særlig i Nord-Trøndelag og de fleste kommunene i Sør-Trøndelag utenom Trondheim.

Barn i Trøndelag går oftere i barnehage enn i andre regioner, og dette gjelder i begge fylker. Videre er mennene blant dem som tar ut fedrekvote i størst grad. Når det gjelder fedrekvote er det imidlertid menn i Sør-Trøndelag som særlig tar ut fedrekvote og trekker gjennomsnittet kraftig opp, mens menn Nord-Trøndelag er blant de som i minst grad tar ut fedrekvote.

11.3.7 Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark)

Nord-Norge er en region med sammensatt næringsstruktur. De aller fleste kommunene har enten tjenesteyting eller en blanding av tjenesteyting og industri som næringsgrunnlag. I tillegg er det mange rene primærnæringskommuner. Kun en kommune i Nord-Norge betegnes som sentral (Tromsø) (tabell 11.14).

Tabell 11.15 viser likestillingsindikatorer for Nord-Norge og for hele landet. Nord-Norge er en av regionene med minst kjønnsforskjeller på mange av indikatorene. Et unntak er utdanningsnivå, hvor Nord-Norge er den regionen med størst forskjell i andel kvinner og menn med høyere utdanning. Kvinner i Nord-Norge ligger litt under landsgjennomsnittet for kvinner med høyere utdanning. Menn ligger klart lavere, og sammen med menn fra Hedmark og Oppland er det menn fra Nord-Norge som har lavest utdanningsnivå.

Som nevnt før er det ikke store regionale forskjeller i andel i arbeidsstyrken. Men menn i nord deltar mindre i arbeidsstyrken enn menn i andre regioner. Siden kvinner ikke ligger tilsvarende lavt, gjør den relativt lave deltakelsen til menn at kjønnsforskjellene i arbeidsstyrken er minst i Nord-Norge. Bortsett fra Oslo og Akershus er Nord-Norge den regionen med minst kjønnsforskjeller blant deltidsansatte. Også her er det klart vanligere blant kvinner enn blant menn å jobbe deltid, men kvinner i Nord-Norge er likevel sjeldnere i deltid enn kvinner i de andre regionene. I tillegg har menn i nord den høyeste deltidsandelen sammenlignet med andre steder i landet.

Tabell 11.14 Antall kommuner etter kommunetype (næringsstruktur og sentralitet)

Antall kommuner i regionen etter kommunetype	Nord-Norge
Sentrale tjenesteytingskommuner	1
Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	23
Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	0
Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	28
Industrikommuner	4
Blandede landbruks- og industrikommuner	4
Primærnæringskommuner	28
Sum	88

Kilde: Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.15 Indikatorer for likestilling for Nord-Norge og hele landet.[1]

Variabler om likestillingsstatus	Nord-Norge	Hele landet
Andel barn 1-5 år i barnehage	90,0	87,1
Kvinneandel blant kommunestyrerepresentanter	37,3	37,5
Andel menn med høyere utdanning	18,9	23,7
Andel kvinner med høyere utdanning	24,8	27,3
Andel menn i arbeidsstyrken	83,2	84,6
Andel kvinner i arbeidsstyrken	77,9	78,0
Bruttoinntekt for menn (uveid snitt av kommunene)	337033	423100
Bruttoinntekt for kvinner (uveid snitt av kommunene)	239764	269000
Sysselsatte menn i deltid	15,4	13,6
Sysselsatte kvinner i deltid	35,6	36,1
Fedre med fedrekvote eller mer	57,4	59,8
Kvinneandel blant ansatte i offentlig forvaltning	68,4	71,1
Kvinneandel blant ansatte i privat sektor	33,5	37,0
Kvinneandel blant ledere	36,4	32,1

[1] Tabellen sammenligner indikatorer i regionen med tilsvarende tall for hele landet. I teksten sammenlignes de syv regionene med hverandre.

Kilde: Indeks for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

Nord-Norge er den regionen med minst inntektsforskjeller mellom kvinner og menn. Kvinner i nord har ikke spesielt høy inntekt, men menn har særlig lav inntekt sammenlignet med menn i andre regioner (bortsett fra Hedmark og Oppland, hvor nivået er omtrent som i Nord-Norge), slik at kjønnsforskjellene blir mindre.

Offentlig sektor er noe mindre kvinnedominert enn i andre regioner (bortsett fra i Oslo og Akershus, som har den laveste kvinneandelen), men dette bildet jevnes ut av at privat sektor er noe mer mannsdominert enn andre regioner. Kvinneandelen blant ledere er imidlertid høyest i nord. Den vertikale kjønnssegregeringen av arbeidsmarkedet, det vil si at kvinner og menn jobber i ulike plasser i stillingshierarkiet, kan således synes å være noe svakere i Nord-Norge enn i andre regioner.

Menn i Nord-Norge er blant dem som i minst grad tar ut fedrekvote. Barnehagedekningen er imidlertid på topp, sammen med Trøndelag. I kommunestyrene er kjønnsbalansen omtrent som i landet for øvrig.

11.3.8 Oppsummering

De ulike regionene i landet har til en viss grad samme likestillingsutfordringer, men på enkelte områder finner vi regionale variasjoner. Regionene er sammensatt av ulike kommunetyper, og noe av den regionale variasjonen skyldes at kommunestrukturen varierer fra region til region. Samtidig ser vi også forskjeller mellom kommuner med samme næringsgrunnlag, men som ligger i ulike regioner. Både kommunetype og region har altså betydning for variasjon i likestilling. Det er derfor viktig både å kjenne til den regionale og lokale kulturen og til å se denne i sammenheng med strukturer som næring og sentralitet.

Den regionale variasjonen i indikatorene kan synes som relativ liten. På alle indikatorene finner vi noe variasjon mellom alle regionene, men hovedmønsteret er stort sett er likt, og skiller seg ikke vesentlig fra landsgjennomsnittet. Med tanke på at regionstallene er aggregert fra kommune-

nivå, og at de således skjuler betydelig variasjon mellom kommunene, indikerer analysen likevel at det faktisk er en del variasjon i likestilling basert på geografisk beliggenhet, næringsstruktur og grad av sentralitet.

Oslo og Akershus er den regionen som har jevnest kjønnsbalanse på flest indikatorer. Regionen skiller seg særlig ut med et høyt utdanningsnivå blant både menn og kvinner, og at relativt få kvinner jobber deltid sammenlignet med kvinner andre steder i landet. Oslo og Akershus er den regionen med mest homogen næringsstruktur. Alle kommuner her er kjennetegnet av tjenesteyting, og nettopp kommuner med slik næringsstruktur har mer kjønnsbalanse enn kommuner mer preget av industri eller landbruk. Noen få kommuner i regionen har en blandet næringsstruktur av industri og tjenesteyting, og disse har noe mindre kjønnsbalanse.

Hedmark og Oppland ligger midt på treet når det gjelder kjønnsbalanse på mange av indikatorene. Næringsstrukturen i regionen kjennetegnes av mye landbruk. Regionen skiller seg ut med å ha det laveste utdanningsnivået både blant kvinner og menn. Det er særlig menn som har et lavt utdanningsnivå, noe som gjør at regionen også har lavest grad av kjønnsbalanse i befolkningens utdanningsnivå. Inntektsnivået er også særlig lavt, men her er det en jevnere kjønnsbalanse.

Sørøstlandet (Østfold, Vestfold, Telemark) er også en region som stort sett ligger midt på treet på de fleste indikatorer. Regionen kjennetegnes av mange industrikommuner, likevel er det ikke her vi finner de største forskjellene mellom kvinner og menn. Mange av kommunene i regionen har sentral beliggenhet. Kvinner har lavere utdanningsnivå enn i de fleste andre regioner, og nærmer seg menns utdanningsnivå. Dette gjør at kjønnsbalansen er jevnere enn i andre regioner, bortsett fra i Oslo og Akershus. Videre har regionen lavere andel kvinner blant ledere enn i de fleste andre regioner. Fedre på Sørøstlandet er blant dem som i minst grad tar ut fedrekvote.

Vestlandet, Agder og Rogaland er regioner hvor næringsgrunnlaget i mange kommuner er preget av industri og primærnæring, og slike kommunetyper har generelt mindre kjønnsbalanse. Agder og Rogaland skiller seg imidlertid fra Vestlandet ved å ha særlig lav grad av kjønnsbalanse på mange indikatorer. Kvinner i Agder og Rogaland jobber deltid i større grad enn i andre regioner, og inntektsforskjellen mellom kvinner og menn er særlig stor i denne regionen. Gjennomsnittstall fra Vestlandet skjuler en del variasjoner mellom fylkene. Møre og Romsdal har mindre kjønnsbalanse på mange av indikatorene, mens Sogn og Fjordane ofte har en jevnere kjønnsbalanse. Dette er et eksempel på at selv om man beveger seg ned fra et nasjonalt til regionalt nivå, vil gjennomsnittstall for en region kunne skjule klare fylkesvise og kommunale variasjoner.

Trøndelag er en annen region hvor gjennomsnittstall skjuler til dels store forskjeller mellom de to fylkene, og forskjeller mellom storby og små kommuner. Det er særlig Trondheim som trekker gjennomsnittet opp for hele regionen på mange av indikatorene. For eksempel er menn i Sør-Trøndelag blant de som oftest tar ut fedrekvote, mens menn i Nord-Trøndelag er de som tar ut fedrekvote i minst grad. Andel barn i barnehage er imidlertid høyest i Trøndelag, og dette gjelder begge fylker.

Nord-Norge har høy grad av kjønnsbalanse på mange av indikatorene sammenlignet med de andre regionene. Det er for eksempel mindre forskjell i menns og kvinners inntektsnivå her enn i regioner lenger sør. Dette skyldes imidlertid ikke at kvinner har et særlig høyt inntektsnivå slik at de nærmer seg menns nivå, men menn i nord har lavere inntekt enn andre menn. Dermed er det menns inntekt som nærmer seg kvinners nivå. Utdanningsnivået til menn i nord er også særlig lavt, mens kvinners ligger litt under gjennomsnittet. Kjønnsbalansen i befolkningens utdanningsnivå er derfor lav sammenlignet med andre regioner.

Hvorvidt det forekommer regional variasjon i grad av likestilling, og i hvilke regioner det er høy og lav grad av likestilling, kommer an på hvilke sider ved likestilling man snakker om, og hva man mener med likestilling. Det er forskjell på nord og sør, øst og vest, eller innland og kyststrøk. Men det er også forskjell på en mindre sentral industri- eller landbrukskommune og en sentral tjenesteytende kommune. Videre kan det også finnes fellestrekk mellom kommuner som ligger langt fra hverandre, men som ligner hverandre i næringsgrunnlag og sentralitet. Dette er viktig å være klar over når man skal drive aktivt, planmessig og systematisk likestillingsarbeid. Kjennskap til regionen og lokal kultur er viktig for å identifisere utfordringer og finne gode løsninger.

11.4 Vurdering

Det er en nær sammenheng mellom kommunetype – i form av næringssammensetning og hvor nær kommunen ligger bynære strøk – og skår i forhold til likestillingsindikatorene. Likevel er det

ikke slik at alle tjenesteytende kommuner skårer høyt mens alle landbruks- og industrikommuner skårer lavt. Dette varierer mellom regioner, noe som indikerer at det også kan være en sammenheng mellom kulturelle holdninger til kjønn og likestilling og skår på likestillingsindikatorer. Næringsstruktur alene kan ikke forklare all variasjon mellom regioner. Det er for eksempel forskjeller mellom landbrukskommuner på Vestlandet og landbrukskommuner i Hedmark og Oppland. Videre kan variasjon henge sammen med forskjell i politisk innsats i enkelte kommuner og regioner sammenlignet med andre.

Kommuner og fylkeskommuner er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer. Det vil si at de skal fungere i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling og statens behov for å iverksette nasjonal politikk på lokalt nivå og med lokal medvirkning. Kommunestyrene og fylkestingene, som ansvarlig for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, har stor grad av frihet med hensyn til å forankre, organisere og utøve arbeidet for likestilling. Fylkesmannen som statens representant i fylkene, skal være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag og de har et ansvar for å være pådriver overfor kommunene i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsespliktene etter likestillingslovgivningen.

Kunnskap om hvordan situasjonen er lokalt og regionalt er viktig i arbeidet for likestilling. Et eksempel på regionalt likestillingsarbeid, som utvalget også har gjennomgått i kapittel 7, er Agder-fylkenes samarbeid om satsningen Fritt Valg. Mange kommuner i Agder skårer lavt på SSB likestillingsindikatorer. Bevissthet rundt forhold i egen region førte til 10-års satsingen for likestilling på Sørlandet. Dette er en viktig satsing med lokal forankring.

Agder-satsningen illustrerer hvordan kunnskap om regionale likestillingsforhold kan danne grunnlag for lokale og regionale initiativer og satsninger. I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget foreslått at det iverksettes et landsdekkende tiårig utviklingsprogram for lokalt og regionalt likestillingsarbeid.

Kapittel 12
Omsorg

12.1 Innledning

Omsorgsbegrepet har mange dimensjoner og rommer mange ulike typer relasjoner. Omsorg foregår i familien, inngår i offentlig og privat tjenesteproduksjon, blir utført i formelle og uformelle sammenhenger, og omfatter så vel betalt som ubetalt arbeid (Leira 2004). Omsorgsarbeid kan også sies å representere en egen form for rasjonalitet – omsorgsrasjonalitet – som innbefatter både fornuft og følelser (Wærness 1987).

En omfattende familiepolitikk med vekt på likestilling mellom kjønnene er et av kjennetegnene ved de nordiske velferdsstatene. Høy yrkesdeltakelse blant kvinner og spesielt mødre har bidratt til å definere den nordiske velferdsstaten som «kvinnevennlig» (Hernes 1987). Norske mødres økende yrkesdeltakelse fremstilles ofte som et resultat av familie- og likestillingspolitikk. Men samtidig er det et faktum at kvinners inntog på arbeidsmarkedet på 1970-tallet og begynnelsen av 1980–tallet kom før de store omsorgspolitiske reformene var iverksatt.

Alle de nordiske land har i dag utviklet en infrastruktur for offentlig omsorg og bruker betydelige ressurser på fødselspermisjonsordninger, barnetrygd og barnehager, og til omsorgsordninger til syke og gamle, som for eksempel hjemmetjenesten og institusjonstjenesten. Den sterke investeringen i offentlige velferds- og omsorgsordninger kan ses som ledd i politikken for å øke sysselsettingen særlig blant kvinner. Dette er ytterligere forsterket med at den såkalte arbeidslinjen, som skal få flere fra trygd og passivitet over i inntektsgivende arbeid, er søkt innarbeidet i mange av dagens velferdsordninger. I tillegg til gode velferdsordninger vektlegger familie- og omsorgpolitikken også behovet for fleksible ordninger i arbeidslivet som muliggjør at foreldre kan balansere arbeid og omsorg. Både arbeidsmiljøloven, folketrygdloven og likestillingsloven inneholder bestemmelser som skal sikre arbeidstakere rett til å tilpasse arbeid, familieliv og omsorgsarbeid.[1]

Denne velferdsorienteringen er også begrepsfestet som «defamiliserende» politikk (Ellingsæter og Leira 2004). I internasjonal forskning ses gjerne defamiliserende politikk, som også er økonomisk gunstig, som et viktig bidrag til økt likestilling og fertilitet (Esping-Andersen 2009).

Til tross for at lønnsarbeid er blitt en norm for kvinner i Norge i dag, har det ikke medført at den familiebaserte omsorgen er blitt likestilt. En rekke undersøkelser dokumenterer betydelige forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder langtidsvirkninger av tid brukt til lønnsarbeid og ubetalt omsorgsarbeid (Leira 2002). Kvinner har fremdeles et større ansvar for det ulønnede omsorgsarbeidet, både når det gjelder omsorg for barn og eldre (Vaage 2012; Hansen og Slagsvold red. 2012). Og selv om det er blitt satset betydelige ressurser på offentlige ordninger for barnetilsyn og eldreomsorg i Norge, er familien fremdeles en sentral velferdsinstitusjon (Ellingsæter og Leira 2004).[2] Den aldrende befolkningen i Norge vil øke både etterspørselen etter arbeidskraft og etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester i årene som kommer. I mange kommuner er det mangel på sykehjemsplasser. Dette aktualiserer igjen spørsmålet om hvordan familie- og jobbhensyn lar seg forene med omsorgsansvar for pleietrengende eldre og barn.

Samtidig må dagens velferds- og omsorgsordninger også ta høyde for at ulike grupper i befolkningen kan ha ulike behov og forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Enslige forsørgere er en særlig utsatt gruppe ettersom de er alene om å ha hovedansvaret for omsorgen. Å balansere mellom arbeid og omsorgforpliktelser kan derfor være en større utfordring for denne gruppen. Et annet aspekt ved dagens velferdsordninger, som er knyttet til både kjønn og klasse, er i hvilken grad offentlige tjenester og utjevnende politikk bidrar

---

1 Se boks 12.1 for en nærmere omtale av sentrale bestemmelser.

2 Jf. også St. meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer.*

til økonomisk stabilitet for aleneforeldre, vanligvis alenemødre. Forskning viser at eneforsørgerfamilier er fattigere enn toforsørgerfamilier i de fleste nasjonale kontekster. Forskere omtaler dette fenomenet som «the gendered poverty risk», ettersom kvinner har høyere sannsynlighet for å være eneforsørger enn menn (Brekke og Reisel 2012).

12.1.1 Utfordringer

I dette kapittelet ønsker utvalget for det første å gi en statusoppdatering for omsorgsarbeid i et kjønnsperspektiv: Hvordan omsorgsarbeid i ulike livsfaser; småbarnsfasen og fasen med pleietrengende foreldre, deles mellom menn og kvinner, og om omsorgsarbeid påvirker kvinners og menns yrkesdeltakelse forskjellig. I den grad det foreligger data, vil utvalget også belyse hvorvidt faktorer som etnisk minoritetsbakgrunn og klasse har betydning for holdninger og praksis knyttet til omsorg.

Utvalget konstaterer at deling av omsorgsarbeidet i familien ikke er likestilt. Omsorgsarbeid synes også å påvirke kvinners muligheter til deltakelse i arbeidslivet i større grad enn menn. Dette gjelder både for personer med majoritetsbakgrunn og for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Det er fremdeles slik at kvinner tar et hovedansvar for den familiebaserte omsorgen, enten dette gjelder småbarnsfasen eller fasen med pleietrengende eldre. Kvinner tar ut hoveddelen av foreldrepermisjonen og benytter seg i større grad av rett til redusert arbeidstid på grunn av omsorgsansvar. Det er fortsatt vanligst at mødrene beholder omsorgsansvaret for barn ved oppløsning av parforhold, og de fleste mottakerne av overgangsstønad er kvinner.

På denne bakgrunnen blir det viktig å vurdere hvordan også de sentrale velferdsordningene i familiepolitikken faktisk bidrar til å likestille fedre og mødre som omsorgspersoner, og om ordningene faktisk bidrar til å fremme likestilling mellom kvinner og menn når det gjelder deltakelse i arbeidslivet, uavhengig av etnisitet og klasse. Har begge kjønnene lik mulighet til å velge den for seg mest optimale kombinasjonen for å oppnå likestilling hjemme og i arbeid?

De valg som foretas i familien skjer ikke uavhengig av familiens økonomiske og materielle ressurser og de mulighetsstrukturer familiemedlemmer står overfor. Valg når det gjelder antall barn, barneomsorg, forbruk og lønnsarbeid – kan heller ikke forstås løsrevet fra maktrelasjoner i familien (Ellingsæter og Leira 2004, side 20). Både trekk ved det kjønnsdelte arbeidsmarked og den relativt høye andelen kvinner som arbeider deltid, er forhold som kan forsterke den kjønnede delingen av omsorgsarbeid i familien (jf. kapittel 8 og kapittel 9).

Forskningen om likestillingseffekter av velferdsordninger har i hovedsak fokusert på ordninger rettet mot småbarnsfasen. Et livsløpsperspektiv har i mindre grad vært fremtredende. Et viktig unntak her er Skrede (2004) som vektlegger at i et livsløpsperspektiv er det likestilte foreldreskap den mest bærekraftige modell, ved at den både erkjenner behovet for å støtte det reproduktive arbeidet og gir kvinner og menn et likt grunnlag for pensjonistfasen (Skrede 2004, side 195).

Det er lite forskning på effekter av sykehjemsplasser og hjemmetjenester for likestilling mellom kjønn, og det finnes få studier av effekter av pårørendeytelser knyttet til eldre med hjelpebehov. Når det gjelder omsorg for eldre belyser utvalget derfor i hovedsak sammenhenger mellom omsorgsarbeid og yrkesdeltakelse for kvinner og menn, og i mindre grad effekter av konkrete ytelser knyttet til omsorg for eldre. Utvalget vurderer heller ikke effekter av offentlige institusjonelle ordninger som barnehage, skolefritidsordning, sykehjem eller hjemmetjenester.[3]

Utvalget konsentrerer drøftingen i dette kapittelet om tre ulike offentlige stønadsordninger og deres betydning som likestillingspolitikk. Det gjelder ordningene med henholdsvis foreldrepenger og engangsstønad ved fødsel og adopsjon, samt overgangsstønad. Dette er ordninger som er innrettet mot ulike familiemønstre og mot foreldre med ulik tilknytning til arbeidslivet. Mens foreldrepengeordningen er en ordning for alle foreldre med en tilknytning til arbeidslivet, er engangsstønaden beregnet for kvinner uten rett til foreldrepenger. Overgangsstønaden er en stønad for enslige forsørgere som er helt eller delvis utenfor arbeidslivet og som har barn under åtte år. Mottakere av overgangsstønad er i hovedsak kvinner.

For par med barn er det på den ene siden et spørsmål om hva som skjer hjemme når det gjelder fordeling av omsorgsansvar, og på den annen side hvilke konsekvenser foreldrepermisjonen får for kvinner og menns tilknytning og karriereutvikling i arbeidslivet. For enslige forsørgere handler det mer om arbeidslivets krav er forenlig med store omsorgsoppgaver, og om overgangsstøna-

[3] Lovfestet rett til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009. Skolefritidsordningen er et kommunalt ansvar som kommunene plikter å etablere og drive, men ingen barn har automatisk rett til å få en plass i skolefritidsordningen. Det offentlige har hatt et lovpålagt ansvar for å yte pleie og omsorg for voksne og eldre siden 1964.

Boks 12.1 Balanse mellom arbeid, familie og omsorg: velferdsrettigheter

Foreldrepermisjon

Arbeidstaker har rett til hel eller delvis permisjon i forbindelse med fødsel og omsorgsovertakelse for små barn, jf. arbeidsmiljøloven §§ 12-5 og 12-6. Foreldrene har rett til permisjon i til sammen tolv måneder. Foreldrene har uansett rett til permisjon når det ytes foreldrepenger fra folketrygden.[1] Hver av foreldrene har i tillegg rett til ett års foreldrepermisjon utover dette. Det betyr at hver enkelt arbeidstaker kan ta ut inntil to års permisjon. Enslige forsørgere kan ta ut inntil tre år.

Delvis permisjon skal baseres på avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakers ønske om hvordan uttaket av delvis permisjon skal gjennomføres, skal oppfylles med mindre dette medfører vesentlige ulemper for virksomheten. Delvis permisjon må tas ut innenfor en tidsramme på tre år.

For deltakere i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger er det fastsatt egne regler om rett til permisjon uten introduksjonsstønad ved fødsel og adopsjon, jf. *Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning*. Etter fødsel har foreldre som deltar i introduksjonsprogram rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil 10 måneder i barnets første leveår. Mor skal etter fødselen ha fri fra deltakelse i introduksjonsprogram i 20 virkedager med introduksjonsstønad. I forbindelse med fødselen har far rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i opp til syv virkedager, dersom han bor sammen med moren. Der begge foreldrene deltar i introduksjonsprogram er 50 virkedager av omsorgspermisjonen (ti uker) forbeholdt far.

Omsorgspermisjon

I forbindelse med fødsel og omsorgsovertakelse har far rett til to ukers permisjon for å bistå mor. Hvis foreldrene ikke bor sammen, kan retten til permisjon utøves av en annen som bistår moren, jf. arbeidsmiljøloven § 12-3. Loven gir ikke rett til lønn i disse to ukene. Avtalefestet lønn er fremforhandlet i offentlig sektor og er også utbredt i deler av privat sektor. Omsorgspermisjon med lønn er et av kravene som er fremmet i årets lønnsoppgjør (2012). I lønnsforhandlingene mellom Norsk Industri og Fellesforbundet ble det oppnådd enighet om at bedriften skal dekke ordinær lønn under omsorgspermisjon.

Forbud mot diskriminering på grunn av graviditet eller uttak av foreldrepermisjon

Likestillingsloven har forbud mot å sette en kvinne i en dårligere stilling enn hun ellers ville ha vært på grunn av graviditet eller fødsel, eller sette en kvinne eller en mann i en dårligere stilling enn vedkommende ellers ville ha vært på grunn av utnyttelse av permisjonsrettigheter som er forbeholdt mor eller far. Tilsvarende regnes spørsmål om graviditet, adopsjon eller familieplanlegging i ansettelsesprosessen, uavhengig av søkerens kjønn, også som direkte forskjellsbehandling, jf. § 3 i likestillingsloven.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har 1. juni 2012 foreslått en ny lovbestemmelse som skal tydeliggjøre rettigheter ved foreldrepermisjon. Departementet foreslår en ny lovbestemmelse i likestillingsloven som slår fast at arbeidstakere som er eller har vært i foreldrepermisjon har: Rett til samme eller tilsvarende stilling, rett til å fremme lønnskrav og rett til lønnsvurdering og rett til å nyte godt av alminnelige forbedringer i lønns- og arbeidsvilkårene (Prop. 126 L (2011-2012) *Endringer i likestillingsloven* (tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon).

Ammefri

Kvinner som ammer sitt barn kan kreve den fri hun av den grunn trenger. Fritiden kan for eksempel tas ut i minst en halv time to ganger daglig eller som redusert arbeidstid med inntil én time hver dag, jf. arbeidsmiljøloven § 12-8. Loven gir ikke rett til lønn under ammefri, men mange arbeidstakere har rett til lønn etter tariffavtaler og individuelle avtaler. Regjeringen vurderer å lovfeste plikt for arbeidsgiver til å dekke lønn under ammefri en time daglig i barnets første leveår, jf. Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*.

Boks 12.1 (forts.)

Barns eller barnepassers sykdom

Arbeidstakere som har omsorg for barn har etter arbeidsmiljøloven § 12-9 rett til permisjon for nødvendig tilsyn med barnet når det er sykt, hvis barnet skal følges til legeundersøkelse eller annen oppfølging i forbindelse ved sykdom. Det samme gjelder hvis den som har det daglige barnetilsynet er syk eller må ta fri på grunn av et annet barns sykdom. Rett til permisjon gjelder til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år. Arbeidstakere har rett til permisjon i inntil 10 dager hvert kalenderår, eller inntil 15 dager dersom man har omsorgen for mer enn to barn. Arbeidstakere som er alene om omsorgen har rett til dobbelt så mange permisjonsdager. Arbeidstakere med omsorg for barn med særlige omsorgsbehov (på grunn av kronisk eller langvarig sykdom eller funksjonsnedsettelser) har utvidede permisjonsrettigheter. Arbeidstakere har uansett rett til permisjon når det ytes omsorgspenger, pleiepenger eller opplæringspenger fra folketrygden.

Omsorgspenger ved barns sykdom er regulert i folketrygdloven kapittel 9. Formålet med omsorgspenger er å kompensere for bortfall av arbeidsinntekt ved barns eller barnepassers sykdom. For å ha rett til omsorgspenger fra arbeidsgiver må arbeidstakeren ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før fraværet (opptjeningstid). Når en arbeidsgiver har betalt omsorgspenger til en arbeidstaker i mer enn 10 stønadsdager i et kalenderår, kan arbeidsgiveren kreve å få refusjon fra trygden for det antall stønadsdager som overstiger 10. Trygden yter omsorgspenger dersom arbeidstakeren har vært i arbeid eller i en likestilt situasjon i til sammen minst fire uker umiddelbart før fraværet, men ikke har rett til omsorgspenger fra en arbeidsgiver, jf. §§ 9-8 og 9-9 i folketrygdloven.

Omsorg for og pleie av nære pårørende

Fra 1. juli 2010 ble arbeidstakeres rett til permisjon og pleiepenger ved pleie av nære pårørende i livets sluttfase utvidet fra 20 til 60 dager, jf. arbeidsmiljøloven § 12-10 og folketrygdloven § 9-2.

Arbeidstakere fikk fra samme tidspunkt rett til permisjon i inntil 10 dager i året for å gi nødvendig omsorg til foreldre, ektefelle, samboer eller registrert partner. (Rett til permisjon gis også ved nødvendig omsorg for kronisk sykt barn eller barn med funksjonsnedsettelse over 18 år som arbeidstakeren har hatt omsorg for, jf. arbeidsmiljøloven § 12-10.) Denne permisjonen gis uten lønn da tilsvarende rettighet ikke er hjemlet i folketrygdloven.

Mulighetene til å få velferdspermisjon i inntil 12 dager med lønn er nedfelt i tariffavtaler i statlig og kommunal sektor.

NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg* foreslår at rett til permisjon for pleie- og omsorg av nære pårørende vurderes utvidet til ett år. Forslaget begrunnes med at fremtidens knapphet både på arbeidskraft og frivillige omsorgsytere krever løsninger som gjør det lettere å kombinere arbeid og omsorg.

Redusert arbeidstid av velferdsgrunner

Arbeidstakere som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til redusert arbeidstid, dersom dette ikke gir vesentlig ulempe for bedriften, jf. arbeidsmiljøloven § 10-2. Dette kan være kortere daglig arbeidstid, fri enkelte dager i uken, arbeid annenhver uke eller andre ordninger. Ordningen er beregnet på småbarnsforeldre, personer med omsorgsforpliktelser og eldre eller syke arbeidstakere. Foreldre med barn under 10 år og aleneforeldre anses å ha vektig grunn. Når avtalt periode med redusert arbeidstid er over, har arbeidstaker rett til å gå tilbake til tidligere arbeidstid. Arbeidsmiljøloven eller folketrygdloven har ikke regler om lønn eller økonomisk kompensasjon ved redusert arbeidstid, med unntak av pleiepenger og graderte pleiepenger.

Fleksibel arbeidstid

Arbeidstaker har rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 10-2. Det er opp til arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap å finne fram til løsninger som både ivaretar arbeidstakers ønsker og som ikke innebærer en vesentlig ulempe for virksomheten.

Boks 12.1 (forts.)

Pensjonspoeng for omsor

Personer som minst halve året har hatt den daglige omsorgen for barn under 6 år eller som minst halve året har utført ulønnet omsorgsarbeid minst 22 timer per uke for syke, personer med funksjonsnedsettelse eller eldre personer opptjener rett til pensjonspoeng for å sikre en minste opptjening for år med omsorgsarbeid, jf. folketrygdloven § 3-16.

Omsorgslønn

Folketrygdloven regulerer ulike ordninger knyttet til omsorg for personer med store omsorgsbehov, blant annet pleiepenger og hjelpestønad. I tillegg finnes det en kommunal ordning med omsorgslønn. I NOU 2011: 17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg* er de ulike ordningene omtalt nærmere. Det følger av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester at kommunen skal ha tilbud om omsorgslønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Omsorgslønn er ikke en individuell rettighet for kommunens innbyggere. Hovedformålet er å bidra til best mulig omsorg for de som trenger hjelp i dagliglivet og å gjøre det mulig for private omsorgsgivere å holde frem med omsorgsarbeidet. Det er ikke en fast sats for avlønning, men det mest vanlige er at kommunene gir timelønn etter samme lønnsats som for hjemmehjelp. I NOU 2011: 17 foreslås en ny forsterket omsorgsstønad på kommunalt nivå som erstatter dagens hjelpestønad og omsorgslønn. Det anbefales at omsorgsstønaden utbetales i satser fra ½ G til 2,5 G i forhold til antall timer pårørende omsorgen erstatter kommunale tjenester.

[1] Retten til permisjon etter arbeidsmiljøloven er videre enn retten til foreldrepenger. Fra 1. juli 2011 er stønadsperioden for foreldrepenger 47 uker med 100 prosent stønad eller 57 uker med 80 prosent stønad, jf. kapittel 12.3 for en nærmere omtale av foreldrepengeordningen.

den bidrar til overgang til arbeid og selvforsørging. Arbeidslinjen er den dominerende strategien ved utforming av mange av de sentrale ytelsesbaserte velferdsordningene i dag som er behovsprøvd.[4] Gjennom arbeidslinjen skal velferdsytelser utformes slik at arbeid og selvforsørging blir første valget for alle. En vektlegging på plikter og vilkår står sentralt både når det gjelder sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad mfl. I politikken overfor enslige forsørgere understrekes plikten til egen selvforsørgelse, framfor mer tid til barna (Ellingsæter og Leira 2004). Det har vært en iboende spenning knyttet til overgangsstønaden for enslige forsørgere. På den ene siden har målet vært at ordningen skal legge til rette for at enslige mødre kommer i arbeid. På den annen side skal den være et reelt sikkerhetsnett for enslige mødre samtidig som den ikke skal bidra til permanent passivitet som trygdemottaker. Utvalget vil i dette kapittelet vurdere nærmere hvordan den stadig sterkere vektleggingen av arbeidslinjen i utformingen av overgangsstønaden tar hensyn til de ulike individuelle mulighetene som mottakerne av stønaden faktisk har.

[4] Arbeidslinjen ble lansert på begynnelsen av 1990-tallet i *Attføringsmeldingen* (St.meld. nr. 39 for 1991-92).

Kontantstøtten blir ikke diskutert spesielt. En rekke offentlige utvalg har gjennom de siste årene behandlet denne stønaden: NOU 2011: 14 *Bedre integrering,* NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon,* NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring,* NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget* og NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn.* Samtlige utredninger viser til at kontantstøtten har ført til en reduksjon i arbeidsdeltakelsen for mødre med ett til to åringer, og utredningene[5] foreslår en utfasing av kontantstøtten.[6]

Likestillingsutvalget har fått utarbeidet en serie kunnskapsoversikter som grunnlag for utredningsarbeidet. I dette kapittelet trekkes det særlig veksler på to av disse: Uni Rokkansenteret har utarbeidet en kunnskapsstatus om økonomisk, registerbasert forskning på effektene av velferd- og familiepolitikk på likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet (Johnsen og Løken

[5] NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* belyser utfordringer knyttet til kontantstøtten i et likestillingsperspektiv, men kommisjonen foreslår ingen endring i ordningen.

[6] Stortinget vedtok i desember 2011 å avvikle kontantstøtten for toåringer, men samtidig styrke den for ettåringer. Begrunnelsen var å legge til rette for at flere kvinner kommer ut i arbeid og flere barn med innvandrerbakgrunn får verdifull språkopplæring i barnehagen. Etter at kontantstøtten for toåringer ble avviklet, har noen få kommuner valgt å innføre sin egen lokale kontantstøtte for toåringene.

2011).[7] I tillegg har Uni Rokkansenteret utarbeidet en kunnskapsoversikt over likestillingsperspektiver i norsk velferdsforskning (Berven og Ravneberg 2012).[8] Prosjektet *Likestilling hjemme* som Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Institutt for Samfunnsforskning (ISF) har gjennomført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med utvalget, er et tredje viktig kunnskapsgrunnlag for beskrivelser og drøftinger i dette kapittelet (Hansen og Slagsvold red. 2012).[9] Dette gjelder særlig spørsmål som belyser arbeidsdeling hjemme når det gjelder omsorg for barn og eldre.

12.2 Status for likestilt omsorg

Utvalget vil nedenfor gi en status for hva eksisterende forskning og statistikk viser når det gjelder holdninger og praksis knyttet til omsorg for barn og eldre. Videre vil utvalget belyse status når det gjelder forholdet mellom yrkesdeltakelse og omsorgsforpliktelser.

12.2.1 Omsorg for barn og eldre: Holdninger og praksis

Undersøkelser viser at det ikke er så store kjønnsforskjeller når kvinner og menn rapporterer på hvordan de deler på oppgaver knyttet til omsorg for barn og eldre, selv om kvinner rapporterer at de tar et noe større ansvar enn menn.

I rapporten *Likestilling hjemme* undersøkes deling av barneomsorg blant par med barn under 14 år (Hansen og Slagsvold red. 2012). Et hovedfunn er at barneomsorg er mer likedelt enn husarbeidsoppgaver. Om lag 65 prosent rapporterer om tilnærmet likedeling av barneomsorg. Blant par som ikke deler likt er det omtrent alltid kvinnen som gjør mest. Par der begge har høy utdanning og tjener omtrent like mye er de som deler omsorg for barn mest likt. Forskerne finner også at de som bor i tettbygde strøk har en noe mer lik deling av barneomsorg enn de som bor spredtbygd. Delingen av barneomsorgen varierer i noen grad med oppgaver. Det er tilnærmet likedeling når det gjelder lek/fritidsaktiviteter og det å legge barn, mens det er færre par med likedeling når det gjelder å kle på barna eller passe på at de er skikkelig kledd. Jo større innsats av far i omsorgen for barna, desto mer likedelt husarbeid.

Når det gjelder det å være hjemme med sykt barn, som er den oppgaven som i størst grad kollide rer med tid til lønnsarbeid, viser svarene at 37 prosent av kvinnene gjør noe mer eller klart mer enn mennene. Det er dessuten en relativt høy andel på 12 prosent som svarer at kvinnen alltid er hjemme når barna er syke, og blant de i alderen 18-29 år er det 22 prosent som har svart at kvinnen alltid er hjemme. Undersøkelsen finner også at både menn og kvinner er mest tilfredse når omsorg for barn er likedelt.

I en studie av familiepraksis i innvandrede familier finner Kavli og Nadim (2009)[10] at innvandrede menn i om lag like stor grad som etnisk norske menn svarer at de er involvert i barnas skolegang, men i vesentlig mindre grad i annen type omsorg for barn. Det vises både til fedrenes norskferdigheter og til foreldres ambisjoner om at barna skal ta høyere utdanning som mulige forklaringsfaktorer på fedrenes involvering i barnas skolegang. Kvinners yrkesaktivitet er det som slår sterkest ut på likestillingen i hjemmet. Både sjansen for at husarbeidet, økonomien og omsorgen for barna beskrives som likt fordelt, øker dersom kvinnen er i lønnet arbeid. Det er også en tendens til at høy utdanning, spesielt blant menn, sammenfaller med en oppfatning om at fordelingen av de ulike typene arbeidsoppgaver i hjemmet er likt fordelt. Mellom 80 og 90 prosent av de som inngår i undersøkelsen – uavhengig av landbakgrunn – svarer at de synes arbeidsdelingen i egen familie er rettferdig (Kavli og Nadim 2009, side 87).

Kavli og Nadim (2009) finner også at kvinner og menn med norsk bakgrunn er mer positive til at kvinner kan ha lønnet arbeid også mens familien har små barn enn personer med bakgrunn fra Pakistan, Irak, Iran og Vietnam. Etter hvert som det yngste barnet blir eldre øker andelen som mener mor kan jobbe hel eller deltid, men i ulik grad og i ulikt tempo for ulike grupper. Fra tidligere studier vet man at holdninger til mødres yrkesaktivitet i ulike livsfaser langt på vei speiler oppfatningen om hva slags tilsyn som er best for små barn. Analysene viser at både utdanningsnivå og landbakgrunn, hos menn og kvinner har betyd-

[7] Johnsen og Løken (2011) *Økonomisk registerforskning på likestillingseffekter av velferdstiltak og familiepolitikk,* Uni Rokkansenteret.

[8] Berven og Ravneberg (2012) *Forskning om velferdspolitikk og omsorgsordninger i et likestillingsperspektiv – En kunnskapskartlegging*, Uni Rokkansenteret.

[9] Hansen og Slagsvold red. (2012) *Likestilling hjemme.* NOVA Rapport /2011

[10] Studien bygger på en kombinasjon av surveydata, registerdata og kvalitative intervjuer/fokusgrupper. Mer enn 1 800 personer har deltatt i undersøkelsen. Respondentene har bakgrunn fra Pakistan, Iran, Irak, Vietnam og Norge.

ning for å forklare forskjeller i holdninger. Også dersom egen mor var i lønnet arbeid under hele eller deler av oppveksten, øker sjansene for å mene at småbarnsmødre kan ha jobb.

Studien viser også at holdninger til kvinners yrkesdeltakelse endrer seg over generasjonene. Norskfødte med pakistanske foreldre er klart mer positive til at småbarnsmødre er i arbeid enn personer som selv har innvandret fra Pakistan, selv når det kontrolleres for utdanning.

Når det gjelder holdninger til omsorgsansvar for eldre foreldre viser funn fra den internasjonale spørreundersøkelsen Generations and Gender Survey (GGS), hvor Norge deltar med data fra LOGG, at nordmenn flest (tre fjerdedeler) i større grad enn personer fra andre europeiske land, er svært uenig i at døtre har et større omsorgsansvar for eldre foreldre enn sønner har. Et annet hovedfunn i andre komparative analyser er at nordmenn er de som i minst grad sier seg enig i at voksne barn har et ansvar for eldre foreldre (Hansen og Slagsvold red. 2012) Menn synes imidlertid i større grad enn kvinner å være enige i spørsmålet – hvorvidt barn bør ha foreldre boende hos seg når foreldrene ikke kan ta vare på seg selv. Selv om forskjellene mellom døtre og sønner ikke er så store når vi ser på hjelp til foreldre totalt sett (hjelp til både pleietrengende og ikke- hjelpetrengende foreldre), er det fremdeles slik at døtre er mer tilbøyelig til å stille opp for foreldrene når foreldrene får langvarige og omfattende pleiebehov Hansen og Slagsvold red. 2012, side 202). Det ser altså ut til at mens menn i større grad enn kvinner mener at voksne barn bør ta ansvar for sine eldre foreldre i eget hjem, er det kvinner som i praksis yter mest pleie til sine foreldre.

Det understrekes også at det er viktig å skille mellom hjelp til mødre og hjelp til fedre. Når det gjelder hjelp til mødre med pleiebehov oppgir nesten dobbelt så stor andel av døtrene å hjelpe mor (39 prosent versus 20 prosent av sønnene). Når det gjelder hjelp til fedre med pleiebehov, er det samme andel døtre og sønner som oppgir at de hjelper, 25 prosent. Langt flere respondenter har mødre med helsebegrensninger og hjelpebehov enn fedre, noe som blant annet henger sammen med menns høyere dødelighet og aldersforskjell mellom ektefellene (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 181).

Eldre mennesker i Norge er tilbakeholdende med å be barna om hjelp. De vil heller søke offentlig hjelp, og forventer heller ikke at barna skal tilpasse sin yrkesaktivitet til deres behov (Daatland mfl. 2010).

Studier viser at det er forskjeller i holdninger til omsorg for pleietrengende foreldre mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen (Kavli og Nadim 2009, Ingebretsen 2010). Kavli og Nadim (2009) finner at mens så godt som alle med norsk bakgrunn mener det er sannsynlig at de vil finne en institusjonsplass for sine foreldre når de blir pleietrengende, er det et mindretall av personer som har innvandret og norskfødte med pakistanske foreldre som vil gjøre det samme. Samtidig vil disse gruppene i mye større grad enn de med norsk bakgrunn foreslå at foreldrene deres kan flytte inn til seg. Forskerne finner ingen store forskjeller etter kjønn i undersøkelsen. Det er viktig å merke seg at det er de eldste blant de som har innvandret som er mest positive til å benytte seg av alders- og sykehjem.

Det er fremdeles få eldre med innvandrerbakgrunn i Norge. Per 1. januar 2012 er 5 prosent av innvandrerne i Norge 67 år eller over. Til sammenligning var 13 prosent i hele befolkningen 67 år eller mer. Ettersom norskfødte med foreldre som har innvandret fortsatt er relativt unge er det for tidlig å si noe om hvilken omsorgspraksis de vil ha i møte med pleietrengende foreldre. Kavli og Nadim (2009) og Ingebretsen (2010) fremhever at når problemstillingen med hjelpetrengende foreldre blir en realitet, så må det tas høyde for at personer med innvandrerbakgrunn i større grad vil kunne tilpasse seg praksisen i Norge hvor den offentlige eldreomsorgen spiller en sentral rolle. Andelen eldre med innvandrerbakgrunn antas å øke betydelig i årene fremover. Undersøkelser viser at kommunene i liten grad er forberedt på møtet med innvandrere i pleie- og omsorgssektoren (Disch og Vetvik 2009).

En kartlegging av kommunenes bruk av omsorgslønn[11] i 2010 tyder på at kvinner tar et betydelig større ansvar enn menn for å yte omsorg for barn og eldre som har særlig stort omsorgsbehov på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller sykdom.

Det er i hovedsak kvinner som mottar omsorgslønn. Kvinner utgjorde 82 prosent i 2010, omtrent det samme som i 1995 (Finnvold 2011). Ved utgangen av 2010 var det 9070 brukere hvor pårørende mottok omsorgslønn.

Ordningen med omsorgslønn har betydelig spredning i alder og familiesituasjon til den som er mottaker av omsorg (Finnvold 2011). Den største gruppen er barn under 18 år, som utgjorde 44 prosent i 2010. Eldre over 67 år utgjorde 18 prosent.

Kvinner var klart i flertall blant foreldrene som mottar omsorgslønn for omsorg for egne barn (92

[11] Se boks 12.1 for en nærmere omtale av omsorgslønn.

prosent) og blant mottakere av omsorgslønn med omsorg for egne pleietrengende foreldre (81 prosent) I undersøkelsen påpekes at det ikke ser ut til at personer med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert når det gjelder bruken av ordningen (Finnvold 2011).

12.2.2 Yrkesaktivitet og omsorg for barn og eldre

Det finnes en rekke studier som belyser forholdet mellom omsorgsforpliktelser og yrkesdeltakelse. Mens det tidligere ble lagt vekt på tidsklemma som kan oppstå mellom arbeid og omsorgsforpliktelser i småbarnsfasen, har undersøkelser de senere årene også lagt vekt på det som kalles den nye tidsklemma, og som gjelder omsorgsforpliktelser som oppstår overfor gamle foreldre sent i yrkesløpet. En studie fra 2010 vektlegger også at en del arbeidstakere kommer i skvis mellom omsorg og arbeid fordi de både har eldre foreldre med hjelpebehov og barn med hjelpebehov (Daatland mfl. 2010).[12]

Forskningen viser at kvinner og menn håndterer tidsklemme mellom arbeid og familieforpliktelser forskjellig (se for eksempel Håland og Wold 2011, Daatland mfl. 2010, Fevang mfl. 2009, Gautun 2008).

Det generelle bildet er at kvinner med barn med omsorgsbehov[13] er mindre sysselsatt enn andre kvinner, og når de er sysselsatt arbeider de mer deltid. Fedre til barn med omsorgsbehov reduserer ikke på sin yrkesdeltakelse.

Når det gjelder omsorg for eldre påvirkes ikke yrkesdeltakelsen på samme måte. Kvinner og menn med pleietrengende eldre arbeider omtrent like mye som kvinner og menn uten pleietrengende eldre, men kvinnelige omsorgsytere arbeider noe oftere deltid. Når det gjelder omsorg for eldre viser utvalgets gjennomgang av forskning på feltet at det er vanskeligere å si om kvinner tilpasser sin yrkesdeltakelse etter familiens behov, eller om de blir omsorgsytere fordi de arbeider deltid.

Håland og Wold (2011)[14] har kartlagt hvordan kvinner og menn kombinerer ulønnet omsorgsansvar for barn og pleietrengende voksne familiemedlemmer med yrkesdeltakelse. I 2010 oppgav 23 prosent, 684 000 personer, i alderen 20-64 år å ha omsorgsansvar for barn under 8 år. Om barnet var sykt var det stort sett en jevn fordeling mellom kvinner og menn med hensyn til hvem som var hjemme fra jobb. 43 prosent av kvinnene og 46 prosent av mennene oppga at de i løpet av de siste månedene hadde vært hjemme med sykt barn. Det understrekes imidlertid at en bør ta i betraktning at mange flere kvinner enn menn arbeider deltid, og de vil i mindre grad trenge å ta seg fri fra arbeidet for å være hjemme med sykt barn. Undersøkelsen viser dessuten at etter hvert som fraværsdagene øker, øker kvinneandelen som er hjemme med sykt barn.

Av 100 000 deltidssysselsatte med omsorgsansvar for barn oppga 60 prosent at grunnen til at de arbeidet deltid var omsorgsansvaret. Nesten alle disse var kvinner (Håland og Wold 2011).

Mye tyder også på at omsorg for barn påvirker kvinners og menns karrierevalg forskjellig. Halrynjo og Lyng (2010) har undersøkt karrierepreferanser og organisering av arbeid i familien blant høyt utdannende kvinner og menn, både før og etter at de får barn. De finner ingen kjønnsforskjeller i realisering av karrierer mellom kvinner og menn uten barn. Derimot avdekker studien at det er betydelige forskjeller i karrierereralisering mellom mødre og fedre.

Kvinnene og mennene i studien forklarer tradisjonell arbeidstilpasning med at hans karriereplaner har fått forrang foran hennes. Dette, mener kvinnene, er i tråd med deres ønsker, fordi hun mener det er viktig og meningsfylt å prioritere tid med barn. Dette omtaler forskerne som *fars forkjørsrett* og *mors vikeplikt* (Halrynjo og Lyng 2010).

Undersøkelsen viser også at jo mer omsorgsansvar kvinnen har, jo mer misfornøyd er hun med egen tilpasning. Likevel er både mor og far enige om at de tradisjonelle arbeidstilpasningene har bidratt positivt til fars karriere og har hatt negative konsekvenser for mor. Men de negative implikasjonene på mors karriere betegnes som midlertidige av parene fordi hun kan realisere dette på et senere tidspunkt (Halrynjo og Lyng 2010, side 273-274).

Økt levealder gjør at stadig flere har og får omsorgsplikter overfor sine gamle foreldre eller andre nære personer. Levekårsundersøkelsen 2008 viser at andelen voksne som har regelmessig ulønnet omsorgsarbeid er 18 prosent blant kvinner og 13 prosent blant menn. Flest av disse befinner seg i alderen 45-66 år. De jobber også mer deltid enn andre som ikke har omsorgsoppgaver på fritiden (Rønning 2010). Dette stemmer

[12] Daatland mfl. (2010) finner at færre enn 3 prosent er omsorgsgiver for sine foreldre samtidig som de har barn med hjelpebehov, det vil si om lag 21 000 personer.

[13] Dette gjelder både dersom barna har vanlige hjelpebehov og om barna har særlige behov for hjelp.

[14] Dette er en rapport fra en tilleggsundersøkelse fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) i 2010. Undersøkelsen inneholder ikke opplysninger om etnisk bakgrunn.

også godt overens med Gautuns (2008) gjennomgang av forskning på feltet, der hovedbildet i de ulike undersøkelsene var at omsorgsforpliktelser påvirker valg av deltidsarbeid.

Studien til Håland og Wold (2011) viser også at kvinner i større grad enn menn har ansvar for voksne pleietrengende. Kvinner utgjorde 63 prosent av dem med slikt omsorgsansvar. Undersøkelsen viste at det var små forskjeller i sysselsettingsandelen for menn og kvinner med og uten omsorgsansvar for pleietrengende voksne, men at kvinner valgte i noe større grad å arbeide deltid når de hadde omsorgsansvar. Størstedelen av de deltidsarbeidende kvinnene, oppga likevel at deres arbeidsvalg ikke hadde noen sammenheng med tilbudet i omsorgsordningene.

Hansen og Slagsvold red. (2012, side 187) finner at fulltidsarbeidende sønner i større grad hjelper foreldre jevnlig sammenlignet med sønner som arbeider deltid eller ikke er i arbeid. Døtre som arbeider fulltid hjelper sine foreldre i noe mindre grad enn de som arbeider deltid eller ikke er i arbeid. Dette forklares med at fulltid er normen for menn, og at det å arbeide redusert kan indikere helseproblemer for menn. For kvinner kan redusert arbeidstid i større grad være en tilpasning til omsorgsforpliktelser.

En annen studie som undersøker hva som skjer med yrkesaktiviteten til personer som har enslige foreldre i livets sluttfase viser at kvinner reduserer i større grad sin arbeidstid ved økt omsorgsbyrde, mens menn velger å arbeide som før og gjennom det øker mulighetene til å slite seg ut (Fevang mfl. 2009) [15].

Håland og Wold (2011) kartla også graden av fleksibilitet i arbeidslivet når det gjaldt å ivareta omsorgsansvar for barn eller pleietrengende voksne. Det konkluderes med at de fleste ansatte i Norge har fleksible arbeidstidsordninger, enten som vanlig fleksitid eller som anledning til å ta seg fri fra arbeidet hele dager av familieårsaker. Av alle ansatte oppga 80 prosent at de har ulike former for fleksible arbeidstidsordninger. Om lag 6 prosent oppga at de aldri hadde anledning til å ta seg fri fra arbeidet hele dager. Mange av disse arbeidet i yrker innen helse- og skoleområdet, men det gjaldt også transportarbeidere og håndverkere.

Gautun (2008) finner at mange som er yrkesaktive og samtidig gir omsorg til eldre foreldre opplever situasjoner der de synes det er vanskelig å kombinere jobb og omsorgsforpliktelser. [16] Om lag 20 prosent har brukt permisjonsdager, egenmeldning /vært sykemeldt eller avspasert for å hjelpe foreldrene. En vanlig strategi er også å bruke feriedager for å hjelpe foreldrene. Kvinner var mer tilbøyelig enn menn til å redusere på arbeidstiden. Svært få har forlatt arbeidslivet helt på grunn av omsorgsforpliktelser.

Tilbudet av offentlige omsorgstjenester til eldre varierer, noe som også påvirker yrkesdeltakelsen til generasjonen under. Omsorgs- og arbeidslivsundersøkelsen viser at de som har foreldre som oppholder seg i sykehjem, i mindre grad opplever at omsorgssituasjonen går utover jobben sammenlignet med dem som har foreldre som bor utenfor institusjon (Gautun 2008, side 49)

En kartlegging av omsorgsplanarbeidet i alle landets kommuner viser at kommunene i sterkere grad vil satse på hjemmetjenester fremfor institusjonstilbud for å møte fremtidens omsorgsutfordringer (Disch og Vetvik 2009).

12.2.3 Oppsummering og vurdering

Behovet for å yte omsorg for nære pårørende som barn og foreldre varierer over livsløpet. Utvalget er særlig opptatt av hvordan omsorgen i småbarnsfasen og fasen med eldre pleietrengende foreldre lar seg forene med yrkesdeltakelse for kvinner og menn.

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det kan være vanskelig for en del å kombinere heltidsarbeid med familie- og omsorgsarbeid. Til tross for at menn deltar mer i det ulønnede omsorgsarbeidet enn før, er det fortsatt slik at kvinner tar et større omsorgsansvar for barn og eldre, særlig når det gjelder oppgaver som kan være vanskelig å forene med full yrkesaktivitet. Det er først og fremst kvinner som reduserer yrkesdeltakelsen på grunn av omsorgsarbeid, og som i størst grad ivaretar oppgaver knyttet til pleie. Hvordan omsorg fordeles i familien varierer også etter sosial bakgrunn. Mer likedelt omsorg finner man særlig i familier med høy utdanning og yrkesaktivitet. Dette gjelder både for personer med majoritetsbakgrunn og for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid store forskjeller etter landbakgrunn i holdninger og praksis når det gjelder omsorg for barn og eldre.

[15] I undersøkelsen brukes registerdata for hele Norges befolkning i perioden 1993 til 2005.

[16] Undersøkelsen baserer seg på data fra to undersøkelser som er gjennomført i Norge. En landsrepresentativ omsorgs- og arbeidslivsundersøkelse som Fafo gjennomførte i 2007 og en spørreskjemaundersøkelse som Fafo gjennomførte som en del av prosjektet *Liv og arbeid* blant et utvalg av Fagforbundets medlemmer våren 2008.

Hvordan omsorgsarbeidet fordeles i familien avhenger av en rekke forhold. Preferanser påvirkes av egne og samfunnets forventninger knyttet til å være en god mor, far, sønn eller datter. Videre er forholdene i arbeidsmarkedet som deltidskulturer, kjønnede lønnsforskjeller og arbeidskultur i den enkelte virksomhet faktorer som kan spille en rolle for de valg som gjøres.

Dersom vi skal lykkes med å oppnå målene om et samfunn der alle kan delta på like vilkår må den kjønnede fordelingen av arbeid og omsorg overskrides. Likestilling forutsetter at det blir like vanlig blant menn som blant kvinner å ta del i omsorgsarbeidet, og at det blir like vanlig for menn som for kvinner å tilpasse sin arbeidstid etter omsorgsarbeid i familien.

Friheten til å velge hvordan omsorgsarbeidet skal fordeles er bare reell om den enkelte også har reell mulighet til å velge på tvers av tradisjonelle kjønnsroller. Det er fremfor alt dette som er likestillingsutfordringen med hensyn til omsorgsarbeid. Omsorgs- og velferdsordninger må være egnet til å fremme både kvinner og menns muligheter til å balansere arbeid og omsorg på tvers av kjønnstradisjonelle valg og løsninger.

Balansen mellom omsorg for eldre og yrkesaktivitet er også et innsatsområde som må ivaretas i den fremtidige familiepolitiske satsingen på et familievennligere arbeidsliv. I regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014* foreslås enkelte tiltak for å fremme et familievennlig arbeidsliv. Tilrettelegging for en likere deling av omsorgsarbeid for eldre inngår ikke i tiltakene.

I lys av den demografiske utviklingen med en økende andel eldre i befolkningen, er det grunn til å anta at utfordringer knyttet til å kombinere arbeid med omsorgsforpliktelser for eldre foreldre vil øke i årene som kommer. Det blir derfor ekstra viktig at kommunene i sitt arbeid med omsorgsplaner også utreder hvilke konsekvenser kommunenes valg av omsorgsløsninger vil ha for likestilling mellom kvinner og menn som er pårørende. Etter utvalgets vurdering er dette også noe kommunene som offentlig myndighet er forpliktet til, jf. aktivitetsplikten i likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Som NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg* også understreker er det ikke ønskelig med en omsorgspolitikk som setter likestillingsarbeidet tilbake.

I tillegg til permisjonsrettigheter og regler om fleksible arbeidstidsordninger er det også behov for en større innsats fra arbeidsgiverne. Forhold på arbeidsplassen, både organisatoriske og kulturelle forhold, vil kunne påvirke hvordan kvinner og menn balanserer arbeid og omsorg for barn og eldre. Det vil være viktig å ha en kultur og ledelse som støtter opp om og legger til rette for en god balanse mellom arbeid og familie- og omsorgsforpliktelser i ulike livsfaser, både for kvinner og menn.

12.3 Foreldrepenger og engangsstønad

Folketrygdens ytelser ved fødsel og adopsjon gis etter to ulike prinsipper: Yrkesaktive kvinner og menn har rett til foreldrepenger, en ytelse som skal erstatte tapt inntekt under foreldrepermisjon.[17] Kvinner som har liten eller ingen inntekt av yrkesaktivitet får engangsstønad.[18] I tillegg får studenter som får barn under utdanningen foreldrestipend.

Foreldrepengeordningen anses som et sentralt likestillingspolitisk virkemiddel. Ordningen skal gjøre det mulig for både mødre og fedre å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet i småbarnsfasen, og dele på omsorgsoppgavene i hjemmet. Det er et mål med ordningen at den skal fremme et likestilt foreldreskap og stimulere til at fedre tar mer permisjon, Fedres omsorgsdeltakelse i barnets første leveår anses som viktig for tidlig å etablere kontakt mellom far og barn. At far kommer tidlig inn i omsorgen for barna kan også gi et godt grunnlag for omsorgsfordeling når barna blir større. Videre anser regjeringen økt deltakelse i barneomsorgen blant fedre som en betingelse for økt yrkesaktivitet blant mødrene og et mer likestilt foreldreskap (se Prop. 1 S (2011-

[17] Jf. folketrygdloven §§ 14-5 - 14-16. Retten til permisjon etter arbeidsmiljøloven er videre enn retten til foreldrepenger.

[18] Jf. folketrygdloven § 14-17. Fedre som tar over omsorgen med foreldreansvaret alene har også rett på engangsstønad. De siste årene har det vært 17-18 fedre i året.

Tabell 12.1 En tredelt foreldrepengeperiode

Dekningsgrad	Før fødsel	Mødrekvote	Fedrekvote	Fellesdel
100 prosent (47 uker)	3 uker	12 uker	12 uker	20 uker
80 prosent (57 uker)	3 uker	12 uker	12 uker	30 uker

Boks 12.2 Regler for foreldrepenger etter tredelt ordning

Generelle regler og vilkår for uttak av foreldrepenger ved fødsel

Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både mor og far kan opptjene rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktive med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før uttak av foreldrepenger. Den pensjonsgivende inntekten må på årsbasis svare til minst halvparten av grunnbeløpet (per 1. mai 2012 utgjør grunnbeløpet 82 122 kroner). Likestilt med yrkesaktivitet er også tidsrom med: Dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, stønad ved barns sykdom m.m, arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger, svangerskapspenger, lønn fra arbeidsgiver under permisjon i forbindelse med etter og videreutdanning, ventelønn, vartpenger, etterlønn fra arbeidsgiver, avtjening av militær- eller siviltjeneste eller obligatorisk sivilforsvarstjeneste.

Det er et vilkår at mottaker av foreldrepenger ikke er i arbeid og har omsorg for barnet.

Stønadsmottakerne må være medlem av folketrygden for å ha rett til foreldrepenger eller engangsstønad.[1] Foreldrepenger kan utbetales under midlertidig opphold i utlandet, såfremt vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden.[2]

Ved fødsel er stønadsperioden 47 uker med full sats (100 prosent) eller 57 uker med redusert sats (80 prosent). Det ytes ikke foreldrepenger for den delen av inntekten som overskyter seks ganger grunnbeløpet (492 732 kroner per mai 2012)

Foreldrepenger må tas ut innen tre år etter fødselen. Dette gjør at arbeid kan kombineres med omsorg for barn. Perioden med foreldrepenger kan utsettes dersom en arbeider fulltid. Alternativt kan perioden strekkes over lengre tid ved å ta delvis (gradert) uttak av foreldrepenger samtidig med at en arbeider deltid. Disse to variantene kalles fleksibelt uttak.

Særskilte vilkår for mor

3 uker før fødselen er foreholdt mor. I tillegg er 12 uker etter fødselen (mødrekvote) forbeholdt mor, hvorav 6 uker må tas ut rett etter fødsel.[3]

Når mor tar ut mødrekvoten stilles det ikke krav til at begge foreldrene fyller vilkårene for rett foreldrepenger. Under uttak av mødrekvoten stilles det ikke krav til fars aktivitet.

Mødrekvoten bortfaller som hovedregel hvis ikke mor benytter seg av den (med unntak for sykdom og skade).

Hvis bare mor har rett til foreldrepenger kan hun ta ut hele perioden, uavhengig av fars aktivitet.

Særskilte vilkår for far

12 uker er forbeholdt far (fedrekvote) forutsatt at begge foreldrene fyller vilkårene for rett til foreldrepenger. Under uttak av fedrekvoten stilles det ikke krav til mors aktivitet.

Fedrekvoten bortfaller som hovedregel om ikke far benytter seg av den (med unntak for sykdom og skade).

Hvis bare far har rett til foreldrepenger kan han ta ut inntil 38/48 uker forutsatt at mor oppfyller aktivitetskravet.

Aktivitetskravet innebærer at far bare kan ta ut foreldrepenger dersom mor etter fødselen:

- Går ut i arbeid
- Tar offentlig godkjent utdanning på heltid
- Tar offentlig godkjent utdanning i kombinasjon med arbeid som i sum gir heltid
- På grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet
- Er innlagt på helseinstitusjon
- Deltar på heltid i introduksjonsprogram
- Deltar på heltid i kvalifiseringsprogram

Fedre med egen opptjening har også rett til å ta ut permisjon i et uketall tilsvarende fedrekvoten der mor mottar uførepensjon.

[1] Personer som er bosatt i Norge, er som hovedregel medlem i folketrygden. Asylsøkere har begrenset trygdedekning. Asylsøkere har rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 14 *Ytelser knyttet til svangerskap, fødsel og adopsjon* med unntak av engangsstønad ved fødsel og adopsjon.

[2] EØS- regelverket (Rfo 1408/71) gir arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende rett til utbetaling av foreldrepenger som de har opptjent rett til. En person kan altså ikke nektes å få utbetalt ytelser med den begrunnelse at vedkommende bor eller oppholder seg i et annet EØS-land.

[3] I de første seks ukene etter fødsel er mor etter arbeidsmiljøloven pålagt å ikke være i arbeid med mindre det er bedre for henne helsemessig å være i arbeid. Ordningen med mødrekvote trer først i kraft 1. juli 2013.

2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).

Siden fedrekvoten ble innført i 1993 har det skjedd store endringer i foreldrepermisjonen. For det første har fedrekvoten økt fra 4 uker til 12 uker i 2012. For det andre har permisjonslengden økt fra 42 uker til 47 uker med full lønnskompensasjon og fra 52 uker til 57 uker med 80 prosent kompensasjon. Stortinget har også vedtatt et lovforslag om en tydeligere tredeling av foreldrepermisjonen med innføring av en mødrekvote som er like stor som fedrekvoten, jf. tabell 12.1. Lovforslaget ble sanksjonert 15. juni 2012 og trer i kraft 1. juli 2013.

Ettersom svært få mødre, (færre enn 100 per år) tar ut mindre enn tolv uker permisjon, får innføring av en mødrekvote få praktiske konsekvenser. Innføring av mødrekvote og en ny tredelt ordning ses likevel som prinsipiell viktig ved at hver av foreldrene får øremerket rett til like mange uker sammen med barnet og at det blir tydeligere at foreldrene har like stor rett til felles delen av permisjonen (Prop. 64 L (2011-2012) *Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden)*.

Det vises til boks 12.2 for en nærmere omtale av reglene for utbetaling av foreldrepenger ved fødsel. Ny tredelt ordning legges til grunn for omtalen. Hovedregelen er at det er barnets mor og far som har rett til foreldrepenger. Likestilt er medmorskap, tidlig stebarnsadopsjon og personer som overtar foreldreansvaret etter barneloven.

Engangsstønaden, som fastsettes av Stortinget, har økt fra 17 790 kroner i 1993 til 35 263 kroner i 2012. Siste økning i engangsstønaden skjedde i 2009, jf. nærmere omtale under kapittel 12.3.3.

Studenter kan få foreldrestipend fra Lånekassen i opptil 44 uker når de får barn under utdanningen. Kravet er at de har vært i utdanning og hatt rett til stipend og lån fra Lånekassen de siste seks månedene før fødselen/adopsjonen. Beløpet tilsvarer det beløp de ellers ville ha fått som lån og stipend til sammen. Både mor og far kan få foreldrestipend, men ikke samtidig. Dersom samboer/ektefelle tar ut fulle foreldrepenger fra Nav gis det ikke foreldrestipend.

Foreldrepenger i Sverige og på Island – Hovedtrekk

I Sverige er foreldrepengeordningen på 13 måneder med 80 prosent inntektskompensasjon. I tillegg kan foreldrene ta ut tre måneder med foreldrepenger på minstenivå (180 svenske kroner per dag). Foreldrene har rett til halvparten av stønadsperioden hver, men kan overføre sin del av stønadsperioden til den andre med unntak av to måneder som er øremerket hver av foreldrene.

Sverige har som i Norge et inntektstak for foreldrepenger. Per 1.1.2012 utgjøre dette taket 330 000 svenske kroner. Alle foreldre er sikret en løpende minsteytelse, også ikke-yrkesaktive. I Sverige utgjør minsteytelsen 180 svenske kroner per dag per 1.1.2012.

Sverige innførte i 2008 en *jämställdhetsbonus* for å bidra til at flere foreldre deler på permisjonstiden. Ordningen ble forenklet den 1. januar 2012. For å få jämställdhetsbonus må begge foreldrene ha tatt ut minst 60 foreldrepengedager hver. Jämställdhetsbonusen betales til barnets foreldre og utgjør for hver og en av foreldrene 50 svenske kroner per dag. Om man som familie vil få maksimalt antall bonusdager må man ta ut 195 foreldrepengedager hver. Maxbeløpet ved et helt likestilt uttak vil da være 13 500 svenske kroner. Bonusen er skattefri og betales automatisk ut i forbindelse med utbetaling av de vanlige foreldrepengene. Erfaringer fra Sverige viser at det var få som benyttet seg av ordningen før den ble forenklet.

Fra 1.1.2012 er det i Sverige mulig for foreldrene å ta ut foreldrepenger samtidig i 30 dager i løpet av barnets første leveår. Dobbeldager gir ikke rett til bonus.

Island har en tredelt foreldrepengeordning på ni måneder med 80 prosent dekning. Foreldrepengene må tas ut innen 36 måneder. Tre måneder er øremerket mor, tre måneder er øremerket far og tre måneder kan deles fritt.

Det er i 2012 fastsatt et tak på 300 000 islandske kroner som en fulltidsarbeidene kan få utbetalt i foreldrepenger i måneden. De som står utenfor arbeidsmarkedet eller arbeider mindre enn 25 prosent får 55 608 islandske kroner i måneden.[19]

Både Sverige og Island har ordninger der mor og far har helt selvstendige rettigheter. Det stilles ikke aktivitetskrav som i Norge. I tillegg omfatter ordningene altså alle foreldre, også ikke – yrkesaktive.

12.3.1 Likestillingseffekter av foreldrepengeordningen

Når utvalget nedenfor vurderer likestillingseffekter av foreldrepengeordningen belyses to forhold. Først hvilke konsekvenser fedrekvoten har hatt for hvor mye permisjon mor og far tar ut. Dernest;

[19] Per april 2012 utgjør 300 000 ISK om lag 13 600 NOK og 55 608 ISK utgjør om lag 2 520 kroner. En kurs på 4,53 er da lagt til grunn.

Tabell 12.2 Utvikling av fedrekvoten

Fedrekvoten	Antall uker
Fom. 1. april 1993	4 uker (20 dager)
Fom. 1. juli 2005	5 uker (25 dager)
Fom. 1. juli 2006	6 uker (30 dager)
Fom. 1. juli 2009	10 uker (50 dager)
Fom. 1. juli 2011	12 uker (60 dager)

hvilke effekter uttak av foreldrepermisjon har for kvinner og menns yrkesdeltakelse og deling av omsorgsarbeid i familien. Utvalget gir også en nærmere omtale av mødre og fedre uten rett til foreldrepenger. Kunnskapen om disse gruppene er imidlertid begrenset, særlig når det gjelder fedre.

Mødre og fedres deling av foreldrepermisjonen

Helt siden 1978 har fedre hatt mulighet til å dele foreldrepermisjonen med mor dersom begge har opptjent rettigheter.[20] Det var likevel få som benyttet seg av muligheten. Bare 2-3 prosent av fedre tok ut foreldrepenger på begynnelsen av 1990- tallet.[21] Fra og med 1993 fikk fedre tildelt en egen kvote på 4 uker av tiden med foreldrepenger, jf. tabell 12.2 som viser utvikling av fedrekvoten. Fedre som fikk barn fra og med 1. juli 2011 har en kvote på 12 uker.

Mødre benytter seg fremdeles av betalt foreldrepermisjon i langt større grad enn fedrene. Ulønnet permisjon blir i all hovedsak benyttet av mor.[22] Om en ser på dager med foreldrepengeutbetalinger i 2011, gikk 18 prosent av dagene til fedre og 82 prosent av dagene til mødre.[23]

Alle fedre har ikke rett på foreldrepenger og fedrekvote. Men de aller fleste som har slike rettigheter, benytter seg av fedrekvoten. Figur 12.1 viser utviklingen fra 2002–2011 når det gjelder antall fedre med foreldrepenger, og hvor mange dager de tar ut i løpet av året. Figuren illustrerer at antall dager fedrene er hjemme med foreldrepenger i all hovedsak følger lengden på fedrekvoten. Dette ser man tydelig ved å sammenligne med tabell 12.2 som viser utviklingen når det gjelder lengden på fedrekvoten.

Frem til 2005 var fedrekvoten på 4 uker (20 dager), og figur 12.1 viser at de aller fleste menn som mottok foreldrepenger fram til 2005 tok ut 1-20 dager, hvorav de fleste tok ut akkurat 20 dager, altså det som var kvoten på den tiden. For barn født fra og med 1. juli 2005 ble fedrekvoten utvidet til 5 uker (25 dager), noe som gir seg utslag i 2006, hvor et markant økt antall fedre tok ut 21-25 dager, hvorav de fleste tok ut akkurat 25 dager. Mønsteret med at majoriteten av fedre tar ut akkurat den kvoten de er tildelt er gjeldende i hele perioden. For barn født fra og med 1. juli 2009 ble fedrekvoten utvidet til ti uker. Fra 2009 og utover ser vi et raskt voksende antall fedre som tar ut akkurat kvoten (vist som 31-50 dager i figur 12.1). Den siste utvidelsen av fedrekvoten til 12 uker (60 dager) kom for barn født i siste halvår i 2011. Dette vil tidligst vise seg i uttak av foreldrepenger i 2012, siden de fleste fedre tar ut kvoten på slutten av perioden av foreldrepengene.

Mønsteret med at de fleste fedre tar ut akkurat det som er forbeholdt dem, illustreres også i figur 12.2. Figuren viser hvor mange av menn med foreldrepenger som tar ut akkurat det som er fedrekvoten. Det er tatt utgangspunkt i hvilket halvår barnet er født i, og i løpet av en toårsperiode er det registrert om uttak av foreldrepenger blant fedre er under, over eller akkurat det de har blitt tildelt som kvote. Andelen fedre som tar ut mer enn fedrekvoten har vært relativ stabil i perioden.[24]

Også i Sverige og på Island er hovedtendensen at fedre tar ut sin øremerkede kvote, og at mødre tar resten.[25] Danske fedre, som kun har to uker øremerket permisjon for far, tar ut vesentlig mindre permisjon enn fedre i Norge, Sverige og Island. I 2010 tok danske fedre ut 8 prosent av det totale antall permisjonsdager. I Norge tok fedrene ut 15 prosent dette året, i Sverige 24 prosent og på Island 32 prosent.[26]

Fedre som ikke tar ut foreldrepenger inngår ikke i beregningsgrunnlaget til figur 12.2.

[20] Rett til 18 uker betalt permisjon med full dekning og opp til 52 uker ubetalt permisjon ble innført i 1978.

[21] Prop. 64 L (2010 – 2011) *Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden)*

[22] Bringedal og Lappegård (2012 a) finner at en tredjedel av kvinnene som har permisjonsrettiger, velger i etterkant av den lønnede permisjonstiden å ta ut noe ulønnet permisjon. Det er mest utbredt med en relativt kort ulønnet permisjon, mellom en til tre måneder.

[23] Prp. 1 S (2011-2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

[24] Også nyere analyser Nav har gjennomført av effektene av utvidelsen av fedrekvoten fra seks til ti uker pr. 1.7.2009 viser at fedre tar ut hele fedrekvoten- også etter at den ble utvidet til ti uker (Fougner 2012).

[25] Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

[26] Prop. 64 L (2011-2012) *Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden)*

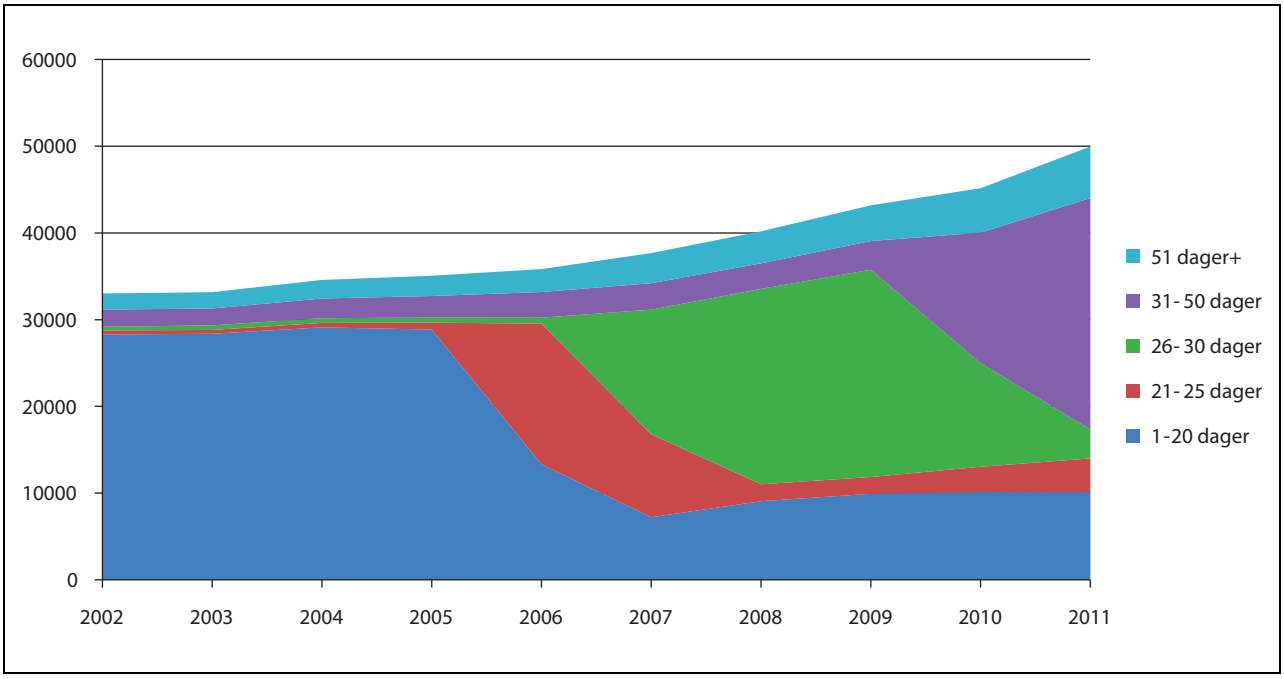
Omtrent 35 prosent av alle menn som blir fedre tar ikke ut foreldrepenger. For de aller fleste skyldes det at de ikke har rett til foreldrepenger, jf. kapittel 12.3.2 for en nærmere omtale av fedre som mangler foreldrepengerettigheter.

Foreldre har rett til gradert uttak av foreldrepenger, det vil si at de kan ta ut foreldrepengene over en periode på inntil tre år. Andelen med gradert uttak av foreldrepenger er stadig økende. Drøyt 16 prosent av mennene og 7 prosent av kvinnene med foreldrepenger i løpet av 2011 hadde valgt gradert uttak. Fedre tar ut mesteparten av fedrekvoten i sommerhalvåret. Dette gjelder uansett når på året barnet er født (Fougner 2012). Utviklingen viser også at en økende andel foreldre velger uttak av foreldrepenger med 100 prosent lønnskompensasjon. På landsbasis har andelen kvinner med dekningsgrad lik 100 prosent av lønn økt fra om lag 25 prosent i 2002 til om lag 49 prosent i 2011 (nav.no). Dette har sannsynligvis sammenheng med at dette i de fleste tilfeller er mest økonomisk lønnsomt, sammenlignet med 80 prosent dekningsgrad. Det kan også tyde på at noen foreldre nå anser lengden på permisjonen som lang nok.

En spørreundersøkelse[27] gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at fedre som er arbeidstakere oftere tar ut mer enn fedrekvoten enn selvstendig næringsdrivende, og fedre som arbeider i offentlig sektor tar oftere ut mer fedrekvote sammenliknet med fedre som arbeider i privat sektor (Grambo og Myklebø 2009). Både fedre og mødre med mer enn fire års høyere utdanning er overrepresentert i familiene hvor far tar ut mer enn fedrekvoten.

Disse funnene støttes også av tidligere studier. Brandth og Kvande (1999, referert i Skrede 2004) finner at det først og fremst var blant høyere funksjonærer i offentlig sektor at far tok ut mer permisjon enn fedrekvoten. Disse fedrene hadde også i stor grad ektefeller eller samboere i samme type stilling. Bringedal og Lappegård (2012a) finner også at mors utdanning ser ut til å være svært viktig for hvordan den lønnede permisjonen deles mellom foreldre. Det er langt likere deling blant foreldrepar der mor har høyere utdanning, enn blant foreldrepar der mor har lavere utdanning.

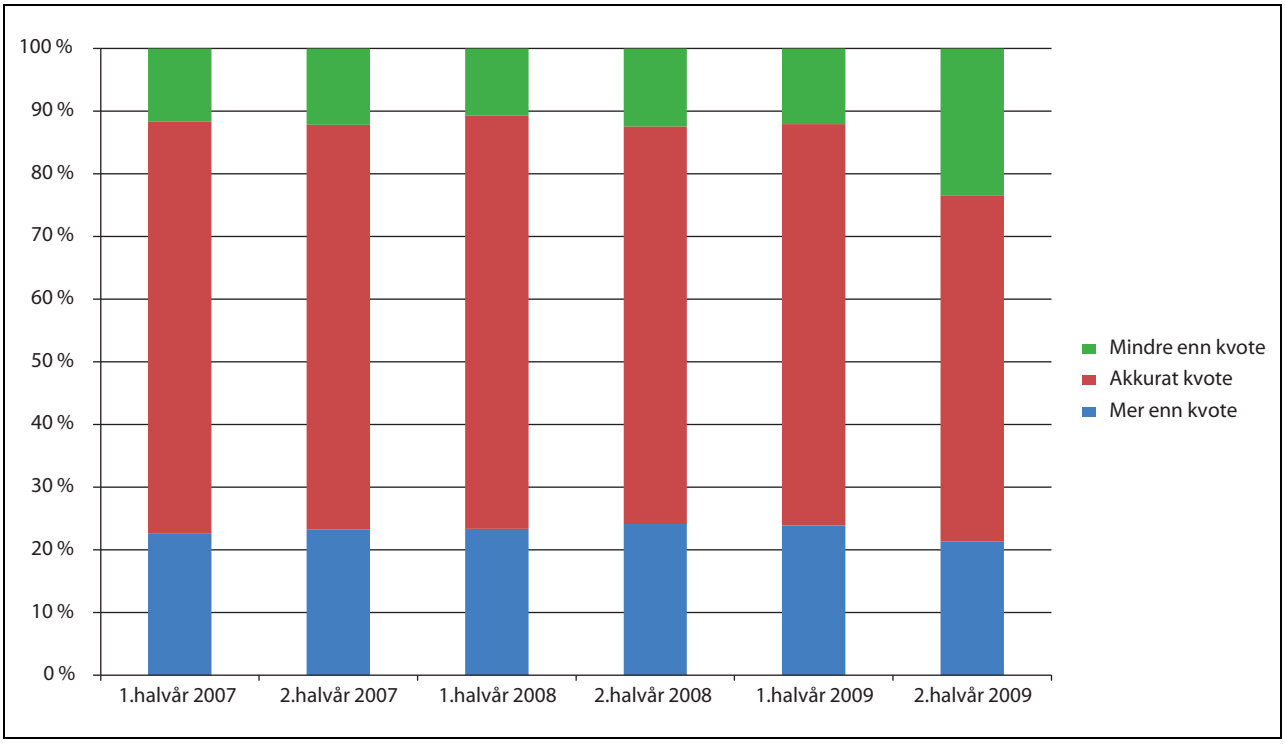
[27] Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle foreldre med felles adresse som fikk barn i september 2007. For disse foreldrene var 6 uker forebeholdt far (fedrekvote). Det er en svarandel på 34,7 prosent i undersøkelsen. I store deler av rapporten er det kun sett på foreldrepar hvor begge har opptjent rett til foreldrepenger.



Figur 12.1 Antall menn med foreldrepenger i løpet av året, fordelt på dager. 2002-2011

Figur 12.1 baserer seg på statistikk fra Nav per 31. desember 2011 over menn med foreldrepenger i løpet av året 2002-2011. Når det gjelder statistikken må en være oppmerksom på at statistikk-perioden for foreldrepenger maksimalt er ett kalenderår. Det innebærer at en sjelden vil fange opp hele uttaket for personen innenfor statistikkperioden ettersom de fleste tilfellene begynner i ett kalenderår og avsluttes i et annet. I tillegg medfører ordningen med fleksibelt uttak at foreldrepenger kan utbetales inntil barnet fyller tre år. Utbetalingene vil da i mange tilfeller kunne strekke seg (periodevis) over fire kalenderår. Statistikken, med maksimal statistikkperiode lik ett kalenderår, gir likevel et bilde av utviklingen på området.

Kilde: NAV statistikk, www.nav.no



Figur 12.2 Andel menn med foreldrepenger som tar ut akkurat fedrekvote, mindre enn fedrekvote eller mer enn fedrekvote for barn født i perioden 2007-2009

Kilde: Statistikk utvalget har innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over fedres uttak av foreldrepenger ved fødsel for barn født i perioden 2007-2009.

Fougner (2009) finner at fedre i trettiårene (35-39 år) og fedre med høy inntekt er de som oftest tar ut fedrekvote.[28] Disse tar også ut mer enn fedrekvoten, og de tar oftere ut lange perioder med foreldrepenger. Andelen fedre som tar ut fedrekvote er høyest for fedre med inntekt litt under 6 G, og noe lavere for fedre med inntekt høyere enn 6 G. Dette kan ha sammenheng med at familien taper økonomisk hvis arbeidsgiver ikke utbetaler differansen mellom høy inntekt og maksimale foreldrepenger. Mors inntekt har også stor betydning for fars uttak av foreldrepenger. Fougner (2012) finner at fedre tok ut flest dager når mors inntekt enten var under 2 G eller over 5,5 G. Mødre med lav inntekt kan ha hatt redusert arbeidstid. Hvis mor skal tilbake i full stilling etter fødselen lønner det seg økonomisk å la far ta ut det meste av foreldrepengeperioden. Mødre med høy inntekt har svært ofte høy utdanning og egen karriere å ta hensyn til.

Grambo og Myklebø (2009) finner at utenlandsfødte fedre med rett til foreldrepenger i snitt tar lengre permisjon enn norskfødte fedre, dette gjelder både for fedre født i andre vestlige land, og fedre født i ikke-vestlige land.[29] Dette gjelder også når man kontrollerer for fedrenes utdanningsnivå. Det er usikkerhet knyttet til disse tallene ettersom antall innvandrere i utvalget er ganske lite, og det blir derfor fort store prosentvise utslag.

Det er i undersøkelsen også sett på hvilke forhold foreldrene selv vektlegger ved fordeling av permisjonen. Forholdet som hadde størst positiv effekt på fars permisjonsuttak, var om mors arbeidssituasjon gjorde det vanskelig for henne å være lenger borte fra jobb. Det som hadde sterkest negativ effekt, var om mor hadde lagt vekt på at hun ønsker å være hjemme så lenge som mulig sammen med barnet. Foreldre har dessuten oftere lagt vekt på at fars arbeidssituasjon gjorde det vanskelig for ham å ta lengre permisjon enn at mors arbeidssituasjon gjorde det vanskelig for henne å ta lengre permisjon. Undersøkelsen tyder også på at mange anser omsorg for barn i hovedsak som mors ansvar, og at all permisjon utenom den øremerkede fedrekvoten i større grad «tilhører» mor. At fedre «ikke slipper til» er også en for-

[28] Datagrunnlaget omfatter alle mødre og fedre som har barn født i perioden 1.7.2004 til 30.6.2007.

[29] Det fremgår ikke av undersøkelsen hvorvidt de utenlandsfødte har to foreldre som er født i utlandet, jf. SSBs definisjon av begrepet innvandrer.

klaring som trekkes frem i en studie gjennomført i 2007 (Holter mfl. 2008).

Hensikten med fedrekvoten har vært å få fedre til å ta større del i omsorgen for barnet under de første leveårene. Spørreundersøkelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at 29 prosent av mødrene er hjemme hele perioden far tar ut fedrekvote, og at 24 prosent er hjemme i deler av den tiden far tar ut fedrekvoten. At mor er hjemme eller tar ut ferie mens far tar ut fedrekvoten, begrenser fars mulighet til å ta hovedansvaret mens han tar ut foreldrepermisjonen. Dette underminerer i følge rapporten (Grambo og Myklebø 2009) noe av hensikten med fedrekvoten, selv om fedrekvoten også bidrar til at far har mer tid hjemme med barnet enn han ellers ville hatt, og på denne måten får etablert tettere bånd til barnet.

I den samme undersøkelsen ble foreldrene også bedt om å ta stilling til hvor stor andel av foreldrepermisjonen de mener bør være forbeholdt far, og om det i det hele tatt bør være en fedrekvote. Over 60 prosent mener at fedrekvoten[30] bør beholdes eller utvides (Grambo og Myklebø 2009).

Statistisk sentralbyrås Barnetilsynsundersøkelse 2010 viser tilsvarende at fedrekvoten har bred støtte blant både mødre og fedre. Flertallet av foreldrene mener at ti uker, som var kvotens lengde i 2010, er ideelt. Under fem prosent mener det ikke bør være noen fedrekvote i det hele tatt, mens en fjerdedel mener kvoten bør være lengre enn ti uker. Mest positive til ti uker eller lengre fedrekvote er foreldre med høy utdanning og foreldre som selv delte permisjonen likere ved at far tok full fedrekvote eller mer (Bringedal og Lappegård 2012b).

Effekter når der gjelder yrkesdeltakelse og omsorg

Høye fødselsrater i Norge kombinert med høy yrkesaktivitet blant kvinner anses som suksesskriterie for den norske foreldrepengeordningen. Norske kvinners fruktbarhet er blant de aller høyeste i Europa.[31]

Fra et likestillingsperspektiv er det interessant å spørre hvorvidt fødselspermisjon påvirker mødre og fedres arbeidsmarkedstilknytning og om dette avhenger av lengden på fødselspermisjonen. Videre er det interessant å belyse nærmere hvilke dokumenterte effekter fedres faktiske uttak av foreldrepermisjon har for likestilling.

Flere studier har belyst problemstillinger knyttet til effekter av foreldrepermisjonsordninger og effekter av de tidlige reformene av ordningen. Carneiro mfl. (2011, referert i Johnsen og Løken 2011), som blant annet har studert effektene for mødre av innføringen av betalt fødselspermisjon i 1977, finner at mødre som fødte rett etter reformen tok mer betalt permisjon i tillegg til ubetalt permisjon enn mødre som fødte rett før reformen trådte i kraft. Reformen medførte ingen endring av husholdningens inntekt i barnets første leveår. Videre finner forfatterne ingen effekt av reformen på mødres sysselsetting 2 og 5 år etter reformen, eller på mødres inntekt 5 år etter. Det vil si at det er ingen kortsiktige effekter av å øke fødselspermisjon på hverken likestilling i arbeidslivet eller inntektsulikhet.

Et hovedfunn både fra norske og internasjonale studier er at retten til betalt foreldrepermisjon med jobbsikkerhet i stor grad minsker tiden det tar før mødrene er tilbake i jobb. Dette kan tyde på at fødselspermisjon er bra for jobbkontinuitet (Rønsen og Sundstrøm 1996; 2002 referert i Johnsen og Løken 2011; Hegewisch og Gornick 2011). Samtidig tyder både norsk og internasjonal forskning på at lange permisjoner kan ha en negativ innvirkning på kvinners karriere eller inntektspotensiale.

Internasjonal forskning tyder på at permisjoner på mer enn seks måneder kan påvirke lønnen negativt, både på grunn av diskontinuitet i arbeidslivet og på grunn av diskriminering fra arbeidsgivere. Lange permisjoner synes også å svekke kvinners muligheter for lederstillinger. Denne forskningen på effekter av foreldrepermisjoner for kvinners yrkesdeltakelse er likevel ikke entydig i sine konklusjoner (Hegewisch og Gornick 2011).

En undersøkelse om konsekvensene av foreldrepermisjon blant høyt utdannende i Norge viser at dagens kjønnsulike permisjonspraksis inngår i og sannsynligvis forsterker en mer omfattende kjønnsulik arbeid/familietilpasning, som kan få karrierekonsekvenser på lengre sikt (Halrynjo og Lyng i Egeland mfl. 2008). Undersøkelsen viser at det å ta lang permisjon samvarierer med det å ta det meste av omsorgsansvaret senere, mens de som tar kort permisjon typisk overlater større deler av omsorgsansvaret til partner. Forskerne finner videre at lang permisjon samvarierer med svakere karriereutvikling. Fedre som ikke har tatt permisjon er overrepresentert blant de som senere opplever høyest karriererealisering, som

[30] Fedrekvoten utgjorde på intervjutidspunktet 6 uker.

[31] Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at i 2009 lå norske kvinner på et toppnivå med 1,98 fødsler per kvinne. Men i 2010 sank det til 1,95, og i 2011 sank det videre til 1,88.

har de lengste arbeidsukene og som befinner seg på toppledernivå. Den tredjedelen av mødrene som har tatt kortest permisjon (mindre enn 10 måneder) er overrepresentert blant de som opplever å ha størst sjanse for å få lederstilling, som tjener mest, har lengst nåværende arbeidstid og som befinner seg på de høyeste stillingsnivåene.[32]

Flere studier i Norge har prøvd å belyse effektene av innføringen av fedrekvoten i 1993, som var tungt begrunnet i likestillingshensyn.Viktige spørsmål i disse studiene har vært om fedrekvoten har hatt en positiv effekt på mødres eller fedres arbeidsdeltakelse og inntekt etter fødselen, og/eller om reformen medførte at fedre ble mer involvert i barneomsorgen. En hovedkonklusjon synes å være at innføring av fedrekvoten først og fremst har hatt en viss negativ effekt på menns inntekt og yrkesdeltakelse. Kvinners inntekt eller arbeidsdeltakelse synes ikke å ha økt (Rege og Solli 2010; Cools mfl. 2011). Tilsvarende studier i Sverige tyder imidlertid på at mødres fremtidige lønn øker for hver måned fedre tar permisjon (Johansson 2010).

Rege og Solli (2010) finner at fire ukers pappaperm i barnets første år reduserer fedres inntekt med om lag 2 prosent på lang sikt. Denne effekten vedvarer opp til siste observasjonspunkt når barnet er fem år. Forskerne mener at lønnseffekten gjenspeiler det faktum at fedre prioriterer jobb lavere og familieliv høyere enn de ellers ville gjort, noe forfatterne finner delvis støtte for i norske tidsbruksstudier.

Fedrekvoten ser derfor ut til å ha bedret likestillingen mellom kvinner og menn. Dette er ikke fordi kvinner jobber mer eller annerledes, men fordi fedrekvoten får menn til å jobbe mindre og dermed delta mer i hjemmet. At innføringen av fedrekvoten har medført at fedre tar mer del i barneomsorgen støttes også av andre studier, jf. for eksempel Bratberg og Naz (2009).

En studie viser at fedre som fikk sitt siste barn etter innføringen av fedrekvoten rapporterte et mindre konfliktnivå over delingen av husarbeid (Kotsadam og Finseraas 2011). Surveyen *Likestilling og livskvalitet 2007* viser også at kvinners trivsel og livskvalitet er større dersom fedre tar ut mer permisjon ved barnas fødsel. Tendensen er positiv også blant menn, men ikke like sterk og tydelig (Holter mfl. 2008).

Det meste av forskningen i Norge om likestillingseffekter av foreldrepermisjonen og fedrekvoten tar utgangspunkt i de tidligere reformene av ordningen; innføring av betalt foreldrepermisjon i 1978 og innføring av fire ukers fedrekvote i 1993. Tidligere var fedrekvoten mer eller mindre sammenfallende med ferierettigheter. Det blir derfor interessant å se på hvordan fedrenes faktiske uttak av permisjon vil endre seg i takt med senere utvidelser av fedrekvoten og hvilke effekter dette vil få for mødre og fedres yrkesdeltakelse og karriere på lengre sikt.

Forskjellsbehandling på grunn av graviditet og uttak av foreldrepermisjon

Dagens velferdsordninger knyttet til graviditet og fødsel kan tenkes å bidra til at særlig kvinner blir mer utsatt for forskjellsbehandling. Slik forskjellsbehandling kan knyttes både til faktisk fravær og forventninger om fravær. Det økende antall menn som tar foreldrepermisjon fører imidlertid også til at menn i økende grad vil kunne støte på slike problemer. En studie av erfaringer med konsekvenser av graviditet og uttak av foreldrepermisjon i norsk arbeidsliv viser at arbeidstakere opplever forbigåelse og degradering ved opprykk, lønnsoppgjør og bonusberegninger i sammenheng med graviditet og foreldrepermisjon (Egeland mfl. 2008).

Til tross for at vernet mot diskriminering på grunn av graviditet eller uttak av permisjonsrettigheter er strengt, utgjør saker om diskriminering på grunn av graviditet eller foreldrepermisjon en betydelig del av ombudets klagesaker fra arbeidslivet. En kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets klagesaker 2007-2010, som ombudet gjennomførte i et samarbeid med utvalget, jf. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, viser at ombudet i 2008-2009 mottok 51 klagesaker om graviditet/foreldrepermisjon/familieplanlegging.[33] Ombudet ga en uttalelse i 40 av sakene, og konkluderte med lovbrudd i 32 av sakene. Av disse gjaldt 18 saker ansettelser/forlengelse av midlertidige stillinger og vikariater. Seks av sakene dreide seg om oppsigelse/avslutning av et arbeidsforhold. Andre problemstillinger i sakene var endrede arbeidsoppgaver etter endt foreldrepermisjon, dårligere lønnsutvikling og saker om turnustjenester for leger. I halvparten av tilfellene er det offentlige innklaget, stat (12 stk)/kommune (13 stk) og fylke (1 stk) og privat sektor (25 stk). Jf. også boks 12.3 for en beskrivelse av noen kjennetegn ved typiske klagesaker.

[32] Funnene fra denne studien gir ikke grunnlag for å si at permisjonsbruken isolert sett avgjør fremtidige karrierermuligheter på individnivå.

[33] LDO (2011) *LDOs klagesaker 2007-2010 for utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder.*

Boks 12.3 Fra LDOs kasusbeskrivelse: Graviditet og foreldrepermisjon

I 2008-2009 mottok ombudet 51 klagesaker om graviditet, foreldrepermisjon og familieplanlegging. I slike saker er den typiske klageren en enkeltperson, kvinne i aldersgruppen 25-44 år. Fire av klagene kommer fra menn. Halvparten av klagerne har stillinger med krav til høyere utdanning, den nest største gruppen er salg/service og omsorgsyrker uten krav til høyere utdanning. Den typiske klageren er etnisk norsk.

Vernet mot graviditetsdiskriminering/diskriminering på grunn av foreldrepermisjon er strengt. Unntaksbestemmelsen kommer sjelden til anvendelse (to av 51 saker i perioden), heller ikke ved forlengelse av midlertidig stilling/vikariat hvor vedkommende ikke kan tiltre hele eller deler av ansettelsesperioden. Arbeidsgiver har ikke plikt til å betale lønn under foreldrepermisjon. Forskjellsbehandling ved tildeling av ytelser under foreldrepermisjon vil dermed kunne anses som saklig.

Selv om vernet mot slik diskriminering er strengt, utgjør saker om diskriminering på grunn av graviditet og foreldrepermisjon en betydelig del av ombudets klagesaker fra arbeidslivet. Ofte får diskrimineringen store konsekvenser for den som rammes, så som oppsigelse eller forbigåelse ved ansettelse.

Eksempel 1: Avslag på utvidelse av stillingsbrøk under graviditet og foreldrepermisjon[1]

Yngre legers forening (Ylf) klagde til ombudet på vegne av et kvinnelig medlem. Ylf mente at et sykehus handlet i strid med likestillingsloven fordi sykehuset ikke utvidet kvinnens 50 prosent vikariat til et 100 prosent vikariat fordi hun var gravid og snart skulle ut i foreldrepermisjon. Ombudet konkluderte med at sykehuset handlet i strid med likestillingsloven §§ 4 andre ledd, jf. 3. Sykehuset brakte ikke saken inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, men kom til en minnelig løsning med klager i etterkant av ombudets uttalelse. Kvinnen fikk 40 000 kroner i oppreisning.

Sykehuset hadde i brev til ombudet beskrevet sin tidligere praksis ved enkelte klinikker hvor vikariater ikke ble forlenget når en kvinne gikk ut i foreldrepermisjon.

Ombudet slo fast at en slik praksis er i strid med likestillingslovens §§ 4 andre ledd, jf. 3. Sykehuset hadde videre opplyst at kvinnen ikke fikk økt sin stillingsprosent, og at dette var før sykehuset endret sin praksis. I tillegg fremgikk det klart av en e-post at dersom kvinnen ikke hadde vært sykemeldt under graviditet hadde hun jobbet i 100 prosent vikariat. Sykehusets praksis, e-posten og sykehusets redegjørelse dokumenterte etter ombudets vurdering at sykehuset la vekt på kvinnens graviditet i strid med likestillingsloven §§ 4 andre ledd, jf. 3 da hun ikke fikk utvidet sin stillingsprosent.

Eksempel 2: Diskriminert på grunn av graviditet ved ansettelse[2]

To kvinner hevdet de ble diskriminert på grunn av graviditet da de ikke ble ansatt i en butikk. Ombudet kom til at arbeidsgiver ikke hadde sannsynliggjort at det var andre grunner enn graviditet som var årsaken til at de ikke ble ansatt.

De to kvinnene arbeidet i en butikk som ble slått konkurs. Driften fortsatte imidlertid under et annet navn, men med samme eiere. De fleste av de ansatte ble tilbudt stilling i den nye butikken, men ikke de to kvinnene, som begge var gravide. Arbeidsgiver hevdet at årsaken til dette var at de ikke var faglig kvalifisert og at de heller ikke fungerte i arbeidsmiljøet. Arbeidsgiver la i denne sammenheng ved erklæringer fra butikksjef. Klagerne hevdet at de var faglig kvalifiserte og at det heller aldri hadde blitt tatt opp fra arbeidsgivers side at de ikke var faglig kvalifiserte og at de ikke fungerte i arbeidsmiljøet.

Ombudet la avgjørende vekt på at erklæringene fra butikksjefen var utarbeidet etter at saken var klaget inn for ombudet. Slike etterfølgende erklæringer er ikke nok til å sannsynliggjøre at det var andre grunner enn graviditet som var årsaken til at de ikke ble tilbudt stilling. Ombudet konkluderte derfor med at arbeidsgiver hadde handlet i strid med likestillingsloven §§ 4 og 3. Etter ombudets uttalelse ble det inngått et økonomisk forlik mellom klagerne og arbeidsgiver.

1 Sak 08/541 LDO.
2 Sak 09/98 LDO.

12.3.2 Fedre som mangler foreldrepengerettigheter

Det kan anslås at det hvert år er om lag 35 prosent av fedre som ikke tar lønnet foreldrepermisjon overhodet. De fleste av disse mangler foreldrepengerettigheter. Far mangler i dag foreldrepengerettigheter dersom han ikke har tjent opp rett gjennom egen yrkesaktivitet i minst seks av ti siste måneder. Far har heller ikke rett til å ta ut foreldrepenger om han ikke bor sammen med mor til barnet dersom mor ikke samtykker til uttaket. Videre er far uten muligheter til å ta ut foreldrepenger dersom mor er hjemme både før og etter fødsel. Dette henger sammen med at far ikke kan ta ut fedrekvote dersom mor ikke har opptjent rettigheter til foreldrepenger. Dersom mor heller ikke går ut i arbeid eller annen aktivitet etter fødselen, som tilfredsstiller aktivitetskravet, er far helt uten mulighet til å ta ut foreldrepenger.

Det finnes lite faktisk kunnskap om fedrene uten foreldrepengerettigheter. Det er tidligere anslått at om lag 6 500 fedre med egen opptjening ikke har mulighet til å ta ut foreldrepenger fordi mor ikke har opptjent rett og heller ikke oppfyller aktivitetskravet etter fødselen, jf. Prop. 92 L (2010-2011).[34] Det er knyttet stor usikkerhet til anslaget, da Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har informasjon om de fedre som ikke mottar foreldrepenger. I direktoratets kostnadsberegninger for utvalget anslås det at mellom 8 000 og 10 000 flere fedre vil kunne ta ut foreldrepenger om aktivitetskravet til mor fjernes. Det er grunn til å anta at noen etniske minoritetsgrupper vil være overrepresentert her. I enkelte etniske minoritetsgrupper er yrkesdeltakelsen blant kvinner svært lav. Når det gjelder kvinner uten rett til foreldrepenger vet vi at de mottar engangsstønad. Fedre uten rett til foreldrepenger mottar kun engangsstønad dersom de har overtatt omsorgen for barnet.

12.3.3 Kvinner som mottar engangsstønad

Kvinner uten rett til foreldrepenger mottar engangsstønad uavhengig av om far tar ut foreldrepenger. Det har de siste 20 årene vært en nedgang i andel kvinner som mottar engangsstønad. Dette har sammenheng med at flere kvinner er yrkesaktive. I 2011 mottok om lag 15 prosent av kvinner som fikk barn engangsstønad, resten hadde krav på fødselspenger relatert til tidligere inntekt. Totalt var det 10 207 personer som mottok engangsstønad. Til sammenligning var det 57 776 kvinner som mottok foreldrepenger.

Naper (2010) har analysert kjennetegn ved kvinner som mottar engangsstønad, basert på de opplysninger som Nav har registret om dem.[35]

Analysen viser at det er relativt mange unge enslige kvinner som får engangsstønad sammenlignet med kvinner som får foreldrepenger. Nesten en tredel av kvinnene som fikk engangsstønad var under 25 år, og knapt en av fem var enslig mor. Kvinnene som mottok engangsstønad har i mindre grad vært yrkesaktive, og bare halvparten hadde hatt pensjonsgivende inntekt tidligere.

Unge kvinner som fortsatt er i utdanning har ofte ikke vært i arbeid i tilstrekkelig grad før fødselen og får derfor engangsstønad. Studenter som får barn kan få foreldrestipend fra Lånekassen i tillegg til engangsstønad. Naper (2010) anslår, med utgangspunkt i tall fra Lånekassen, at opp til en tredjedel av de som mottar engangsstønad kan være studenter. [36]

Nesten syv av ti av de som fikk engangsstønad for et barn i 2008 og som hadde barn fra før, hadde fått engangsstønad for minst ett barn tidligere. Dette tyder på at de generelt har hatt en svak tilknytning til arbeidslivet.

Nesten halvparten av kvinnene som fikk engangsstønad var født i utlandet.[37] Kvinner født i utlandet skilte seg fra de norskfødte kvinnene som mottok engangsstønad ved at de i snitt var eldre, og ved at de hadde en svakere tilknytning til arbeidslivet (målt etter tidligere inntekt og arbeidserfaring). 87 prosent av kvinner født i Norge får foreldrepenger, mot halvparten av kvinnene med bakgrunn fra et asiatisk land og bare 32 prosent av kvinnene med bakgrunn fra Afrika.

Fedre til barn der mor hadde mottatt engangsstønad hadde lavere inntekt enn andre fedre. 30 prosent av disse fedrene hadde ingen eller svært lav inntekt, mot 13 prosent av fedre til barn der mor hadde mottatt foreldrepenger. Dette innebærer at mange av familiene som mottar engangsstønad er familier med generelt lav inntekt.

De mottakerne som skiller seg ut den andre veien er kvinner som fikk barn med en mann som tjente om lag 700 000 kroner eller mer i 2007. Disse kvinnene utgjorde 6 prosent.

---

[34] Prop. 92 L (2010 – 2011) *Endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)*

[35] Populasjonen er alle kvinner som er bosatt i Norge og som fødte barn i 2008.

[36] Ettersom Nav ikke har data om utdanning er det usikkerhet knyttet til tallene.

[37] Det fremgår ikke av undersøkelsen om kvinner født i utlandet har to utenlandsfødte foreldre, jf. SSBs definisjon av innvandrere.

12.3.4 Oppsummering og vurdering

Norske myndigheter legger stor vekt på den delen av likestillingspolitikken som skal tilrettelegge for kombinasjon av arbeid og familie i småbarnsfasen. Staten bruker betydelige midler over statsbudsjettet til foreldrepenger, om lag 16 milliarder kroner i budsjettet for 2012. Komparative analyser av foreldrepengeordninger i 21 OECD-land viser at Norge er blant de fire land som har den beste politikken for foreldrepenger (Ray mfl. 2009).

Foreldrepengeordningen bidrar til at kvinner sikres tilknytning til arbeidslivet. Etter utvalgets vurdering er det viktig å ha en foreldrepengeordning som legger til rette for at foreldre kan være hjemme med barn i barnets første leveår, uten at tilknytningen til arbeidslivet brytes.

Men gode ordninger for foreldrepenger og videre muligheter for redusert arbeidstid i småbarnsfasen kan også bidra til at yngre kvinner blir sett på som ustabil arbeidskraft, opplever diskriminering og får dårligere muligheter til karriere og selvrealisering. Offentlig innsats for å fremme et likestilt foreldreskap i barnets første leveår er derfor viktig, fordi det kan skape et godt utgangspunkt for mer likestilt omsorg i familien også etter barnets første leveår.

En utfordring knyttet til dagens foreldrepengeordning i et likestillingsperspektiv er etter utvalgets vurdering at fedre og mødre ikke likestilles som omsorgspersoner. Fedre har i dag ikke selvstendig rett til uttak av foreldrepenger. Hans rettigheter er avhengig av mors tilknytning til arbeidslivet. Dette innebærer blant annet at en god del fedre med egne opptjente rettigheter, ikke har mulighet til å ta ut foreldrepenger fordi mor ikke har opptjent rett og heller ikke tilfredsstiller aktivitetskravet etter fødselen. Dette er i motstrid med målene om et likestilt foreldreskap. Det er også grunn til å anta at gjeldende regelverk rammer særlig mange fedre med minoritetsbakgrunn som, når mor mangler tilknytning til arbeid eller utdanning, fratas muligheten til å ta ut lønnet permisjon.

Etter utvalgets vurdering er det også en likestillingsutfordring at kvinner fortsatt tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen, både på grunn av de negative konsekvenser det kan ha for kvinners yrkesdeltakelse og karrieremuligheter, men også fordi det er viktig at menn får ta større del i det gode det er å delta i omsorgen for barna sine. Helt siden fedrekvoten ble innført er hovedbildet at fedre tar ut sin tilmålte kvote, og da ofte i sommerhalvåret, slik at mor og far kan være hjemme samtidig under store deler av fedrekvoten.

Innføring av fedrekvote har etter utvalgets vurdering vært et nødvendig tiltak for å bidra til at far tar en større del av omsorgen for barna. Fedrekvoten bidrar, i hvert fall et stykke på vei, til å anerkjenne fedre som omsorgspersoner på lik linje med mødre. Det å øke fedres uttak av foreldrepermisjon vil gi fedre mer kontakt med barna sine, samtidig som mødre får mer tid til yrkesaktivitet. At fedre tar og også får et større ansvar for omsorgsoppgaver vil også kunne bidra til mer likestilling hjemme og til at fedre kanskje også tar et større omsorgsansvar etter barnets første leveår.

Det er i utgangspunktet ingenting som tyder på at ikke far kan være en like god omsorgsperson som mor de første leveårene, såfremt behovet for amming ivaretas på en god måte. Etter utvalgets vurdering bør fars adgang til foreldrepermisjonsgodet styrkes ytterligere.

Til tross for de svakheter som er påpekt ovenfor, mener utvalget at dagens foreldrepermisjonsordning samlet sett er god, både når det gjelder den totale permisjonstiden som kan tas ut og lønnskompensasjonen som gis. En tendens som er verdt å merke seg er at en økende andel foreldre velger å ta ut foreldrepermisjon med 100 prosent lønnskompensasjon. Dette kan indikere at en del foreldre nå synes at lengden på permisjonen er lang nok.

Mens foreldrepengeordningen har vært gjenstand for stor politisk oppmerksomhet over flere ti år, har ikke samme politiske oppmerksomhet vært viet engangsstønaden. Det er etter utvalgets vurdering grunn til å stille spørsmål ved om nivået på dagens engangsstønad for kvinner uten rett til foreldrepenger er på et akseptabelt nivå, sammenlignet med det beløp som foreldre med opptjente rettigheter kan motta. Det kan være vanskelig å forsvare de store forskjellene i ytelser til foreldre med og uten ytelser, gitt at begge yter nødvendig omsorgsarbeid i barnets første leveår. Denne disproposjonaliteten bidrar til å forsterke sosiale skjevheter mellom familier etter mors tilknytning til arbeidsmarkedet. Unge enslige forsørgere og kvinner med minoritetsbakgrunn med svak tilknytning til arbeidslivet rammes særskilt.

12.4 Støtte til enslige forsørgere

Norge er et av få land i verden som har innført egne ordninger rettet mot enslige forsørgere spesielt, som har til hensikt både å sikre denne gruppen en minsteinntekt, og å bidra til at de kommer i arbeid og blir selvforsørget.

Boks 12.4 Vilkår og regler for overgangsstønad

For at en person skal kunne tilstås stønad til enslig mor eller far må flere inngangsvilkår være oppfylt, jf. §§ 15-2 til 15-6 i folketrygdloven. Vedkommende må ha tilknytning til landet, ha sivilstatus ugift, skilt eller separert, være mor eller far, være alene om omsorgen for barn, ikke leve sammen med en person hun eller han har barn med eller er skilt eller separert fra, ikke ha levd sammen med en person i 12 av de siste 18 månedene. For å få tilgang til ytelser som enslig mor eller far må man ha vært medlem av folketrygden i minst tre år. Både stønadsmottakeren og barnet må oppholde seg i Norge. Unntak fra kravet om opphold i Norge gjelder når oppholdet i utlandet er ment å vare i mindre enn seks måneder, og når oppholdet skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver. I tillegg til inngangsvilkårene må forskjellige spesielle vilkår, knyttet til den enkelte stønadstype, være oppfylt.

Hovedregelen i dag er at enslig mor eller far kan få overgangsstønad i opptil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år. Stønadstiden kan utvides med opptil 2 år når den enslige moren eller faren er under nødvendig utdanning eller opplæring. Fra det yngste barnet har fylt ett år, er det krav til yrkes- og utdanningsaktivitet.

Gjeldende krav til yrkesrettet aktivitet når yngste barnet har fylt ett år er at den enslige moren eller faren enten:

- Er under utdanning som utgjør minst halvparten av utdanning på full tid
- Er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid
- Er tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reelt arbeidssøker
- Etablerer egen virksomhet
- Er brukerkontakt

Dersom den enslige moren eller faren ikke har en tilfredsstillende barnetilsynsordning og dette ikke kan tilskrives vedkommende selv, gis det likevel overgangsstønad. Det samme gjelder når den enslige forsørgeren eller barnet har en dokumentert sykdom som forhindrer forsørgeren å ta arbeid eller utdanning.

Per 1. mai 2012 utgjør full overgangsstønad 2 G, det vil si 13 688 kroner pr. måned. Overgangsstønaden er inntektsprøvd, og reduseres med 40 prosent for inntekt som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.[1] Overgangsstønaden er skattepliktig og skattes som pensjon.

[1] Pr. 1.5.2012 utgjør folketrygdens grunnbeløp 82 122 kroner per år og 6 844 kroner per måned.

Det er i alt fire ulike stønadsordninger til enslige forsørgere: Overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting. Overgangsstønaden, som er den største og viktigste, blir vurdert her.

Stønaden gis i dag til enslig mor eller far som midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn eller fordi vedkommende først etter en utdanningstid eller omstillingstid kan få arbeid, jf. boks 12.4 for en nærmere omtale av vilkår og regler for å få overgangsstønad.

Siktemålet om at enslige forsørgere skal bli selvhjulpne, har fulgt denne stønadsordningen fra starten av.[38] Det skjedde imidlertid en betydelig innstramming i ordningen i 1998. Før 1998 hadde enslige forsørgere rett til 10 år med overgangsstønad, men fra 1998 ble det fra det yngste barnet fylte 3 år stilt krav om yrkesrettet aktivitet. Den såkalte arbeidslinjen ble altså tydeligere innarbeidet i ordningen. Det ble også innført tidsbegrensninger og en senkning i den øvre aldersgrensen for det yngste barnet som mottok støtte. Endelig ble støtten til aleneforeldre økt.

Bakgrunnen for endringene var den høye andelen alenemødre uten tilknytning til arbeidsmarkedet. Aktivitetskravet for rett til overgangsstønad til enslig mor eller far ble ytterligere skjerpet fra 1.1. 2012 da det ble innført aktivitetskrav fra det yngste barnet fyller ett år.[39]

Ved den siste omleggingen av ordningen viste Arbeidsdepartementet til at både NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* (jf. boks 12.5 for en omtale av

[38] I rundskriv til folketrygdlovens kapittel 15, generell del, redegjøres det for utviklingen av ordningen. Da folketrygdloven trådte i kraft fra 1967 ble lov om enke og morstrygd inkorporert i denne, noe som medførte en styrking av ugifte mødres rettigheter. Det var først i 1981 at alle enslige forsørgere, uavhengige av kjønn og sivilstatus, fikk samme rettigheter under folketrygdloven.

[39] Prop. 7 L (2011 – 2012) *Endringar i folketrygdlova og enkelte andre lover* (samleproposisjon hausten 2011)

Boks 12.5 Forslag i NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon – om overgangsstønaden

Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7) foreslo å stille aktivitetskrav for mottak av overgangsstønad når det yngste barnet har passert ett år. Utvalget argumenterte med at tre år er lang tid å stå utenfor arbeid og utdanning, ikke minst for stønadsmottakere som kjenner det norske samfunnet dårlig og snakker lite norsk. Med et godt utbygd barnehagetilbud er det derfor rimelig mente utvalget, å stille aktivitetskrav for enslige forsørgere når det yngste barnet har fylt ett år.

Det ble også vist til at aktivitetskravet anses som oppfylt blant annet hvis man er tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, altså et tilsvarende krav som gjelder for mottakere av dagpenger. Vilkårene for bortfall av stønad hvis man nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak eller ta tilvist arbeid, er likevel mindre tydelig enn regelverket som gjelder dagpenger. Velferds- og migrasjonsutvalget anbefaler derfor at det vurderes om stønaden bør gjøres mer lik dagpengeordningen når det gjelder konsekvensene av brudd på aktivitetskravet.

I tillegg til endringen i aktivitetskravet anbefalte Velferds- og migrasjonsutvalget at strengere krav til aktivitet kombineres med et reelt bedre aktivitetstilbud. Mange mottakere av overgangsstønad trenger mer hjelp og veiledning enn det de i dag får. Utvalget mente også at det er behov for et bredere perspektiv på hva som utgjør tilstrekkelig aktivitet for å oppfylle aktivitetskravet. Norskopplæring regnes for eksempel vanligvis ikke som nødvendig utdanning, fordi denne opplæringen sjelden gis som et tilbud som utgjør minst halvparten av full tid. Endelig anbefalte utvalget å vurdere begrensning i antall treårsperioder der den enkelte kan motta overgangsstønad.

utvalgets forslag) og Fafo-rapport 2010: 32 *Stønadsordninger for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?* (Kavli mfl. 2010) anbefalte omlegginger av ordningen.

Målsettingen om at enslige forsørgere skal kunne forsørge seg selv gjennom å arbeide, bygger på en forventning om at dette er mulig med heltidsarbeid. Fjær og Syltevik (2002, referert i Kavli mfl. 2010) påpeker at det offentliges største utfordring når det gjelder mottakere av overgangsstønad er å ta hensyn til at det blant dem også er personer som ikke nødvendigvis har ressurser eller helse som gjør det mulig for dem å bli selvforsørget.

Utvalget vil nedenfor beskrive nærmere hvem mottakere av overgangsstønad er, og om overgangsstønaden bidrar til overgang til arbeid og selvforsørging. Videre vil utvalget vurdere nærmere hvordan den stadig sterkere vektleggingen av arbeidslinjen i utformingen av overgangsstønaden tar hensyn til de ulike individuelle mulighetene som mottakerne av stønaden faktisk har.

12.4.1 Mottakere av overgangsstønad

Antallet enslige foreldre har økt på 2000-tallet. I 2000 var det 112 966 enslige forsørgere i Norge. Per 30. juni 2011 var det 131 476 enslige forsørgere. Om lag 80 prosent av enslige forsørgere er kvinner (nav.no). Andelen enslige forsørgere utgjør her mottakere med utvidet barnetrygd. Dette utgjør en relativt sikker kilde til å bestemme antall enslige forsørgere i Norge (Kjeldstad og Rønsen 2002).

Det foreligger lite oppdatert systematisk kunnskap om enslige forsørgeres tilknytning til arbeidsmarkedet, noe som dels skyldes at enslige forsørgere ikke er identifisert som en egen kategori i den løpende arbeidsmarkedsstatistikken, og dels at gruppen er for liten til at sikre tall har kunnet bli presentert ut fra andre utvalgsstudier. Eldre studier viser imidlertid at enslige mødre og fedre har lavere sysselsettingsgrad sammenlignet med gifte/samboende mødre og fedre. Samtidig viser analyser at alenemødre som har en tilknytning til arbeidsmarkedet har en sterkere grad av tilknytning til arbeidsmarkedet enn andre mødre, i form av at høyere andel arbeider heltid (Kjelstad og Rønsen 2002).

Tall utvalget har mottatt fra SSB viser at i 2010 var 84,9 prosent av gifte/samboende kvinner med barn under 16 år sysselsatte mot 72,8 prosent blant ugifte/ikke samboende kvinner med barn under 16 år. For kvinner med yngste barn i aldersgruppen 3-6 år er andelen sysselsatte gifte/samboende kvinner 86,5 prosent mot 69,2 prosent blant ugifte/før gifte.

Utdanningsnivået er lavere for mottakere av overgangsstønad enn andre, noe som innebærer en lavere yrkesaktivitet og dermed lavere inntekt enn for andre grupper (Bjørnstad 2009 a).

En rapport fra SSB om ulike lavinntektsgrupper viser at det er klare forskjeller i relativ andel med lavinntekt blant enslige forsørgere og par med barn. Blant enslige forsørgere hadde 19 prosent lavinntekt i 2009, mens dette var tilfelle for 6 prosent av alle personer i husholdningstypen par med barn. Barn som har én forsørger har altså mer enn tre ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen som barn med to forsørgere (Kirkeberg mfl. 2012, side 22). En doktorgradsavhandling om økonomiske konsekvenser av samlivsbrudd viser at både kvinner og menn får dårligere økonomi etter samlivsbrudd/skilsmisse, men at kvinner har større risiko for fattigdom enn menn. Overføringer fra staten til enslige forsørgere som i hovedsak er kvinner utjevner likevel kjønnsforskjellene i inntektstap. Kutt i velferdsordninger til enslige forsørgere, vil derfor ramme kvinner sterkere enn menn (Strand 2012).

Tall fra Nav viser at det var 22 967 enslige forsørgere med overgangsstønad pr. 30. juni 2011, hvorav 2 619 mottakere hadde yngste barn under ett år. Omtrent samtlige mottakere av overgangsstønad var kvinner (95 prosent).[40] Av mottakere med yngste barn på ett år eller eldre var 74 prosent i aktivitet i form av utdanning eller arbeid ved utgangen av 1. halvår 2011, det vil si 15 067 personer. Av de aktive var 71 prosent i arbeid og 29 prosent under utdanning. Andelen aktive har vært økende over flere år. I 2006 var andelen aktive 67 prosent.[41] Mottakere av overgangsstønad med yngste barn på ett år eller eldre som ikke var i yrkesrettet aktivitet utgjorde 5 281 personer per 30. juni 2011.

En studie av hvordan stønadsordningen for enslige forsørgere fungerer for mottakere med innvandrerbakgrunn viser at ikke-vestlige innvandrere i 2007 utgjorde 14 prosent av mottakerne av overgangsstønad, mens øvrige personer med innvandrerbakgrunn utgjorde omtrent 1,5 prosent. Personer med ikke-vestlig bakgrunn utgjorde på samme tidspunkt om lag 11 prosent av befolkningen i Norge, og var dermed noe overrepresentert (Kavli mfl. 2010). Dette samsvarer med funn i Løwe (2011). Kavli mfl. (2010) finner imidlertid også at enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn har høyere grad av sysselsetting enn kvinner i innvandrerbefolkningen generelt, i motsetning til hva som synes å være tilfelle blant enslige forsørgere generelt.

Flere analyser viser at det er store forskjeller i bruken av overgangsstønad mellom personer med innvandrerbakgrunn etter ulike landbakgrunner. Enslige somaliske mødre har for eksempel høy bruk av overgangsstønad, mens enslige pakistanske mødre mottar overgangsstønad i mindre grad enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn (Kavli mfl. 2010; Bratsberg mfl. 2011).

Kavli mfl. (2010) finner at mottakerne av overgangsstønad, innvandret eller ikke er mer like enn forskjellige. De fleste er kvinner, de er omtrent like gamle, og de mottar stønad like lenge. Et klart flertall av mottakerne av overgangsstønad har ett eller to barn, selv om det er en litt høyere andel kvinner med ikke-vestlige bakgrunn som har mer enn to barn. Mottakere med innvandrerbakgrunn er konsentrert på Østlandsområdet, mens øvrige mottakere er ganske jevnt fordelt ut over landet.[42]

Mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn har imidlertid svært lite arbeidsmarkedserfaring og lite utdanning. Mens 40 prosent av de norske mottakerne av overgangsstønad har grunnskole som høyeste utdanningsnivå, er de tilsvarende andelene for mottakere med ikke-vestlige bakgrunn på 75 prosent, og halvparten for øvrige mottakere med innvandrerbakgrunn.[43] Intervjuer som forskerne gjennomførte med et mindre antall kvinner som mottok overgangsstønad, understreker hvor ulikt utgangspunkt enslige forsørgere har. Mens kvinner med innvandrerbakgrunn med utdanning fra hjemlandet, var ivrige etter å utnytte de muligheter som fantes for å kvalifisere seg videre, opplevde kvinner med mangelfull utdanning at de hadde dårlig tid og at veien frem til arbeid var lang. Kvinnene hadde også svært ulike forutsetninger for å orientere seg i det byråkratiske systemet.

Kvinner med innvandrerbakgrunn som mottar overgangsstønad befinner seg ulike steder i det offentlige hjelpeapparatet. Noen deltar i program,

---

[40] Pr. 30. juni 2011 var det 33 650 enslige forsørgere som mottok overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn, hvorav 32 036 kvinner og 1 614 menn, altså om lag 95 prosent kvinner og i underkant av 5 prosent menn. Av de totalt 33 650 var det 10 683 som kun mottok stønad til barnetilsyn (nav.no).

[41] Prop.1 S (2011-2012) Arbeidsdepartementet

[42] Statistikk fra Nav viser at det ved utgangen av 1. kvartal 2011 er 28 av 1 000 kvinner 15-49 år i befolkningen som mottar overgangsstønad/stønad til barnetilsyn. Finnmark og Nord-Trøndelag har høyest andel med 38, mens Akershus og Oslo har lavest andel med henholdsvis 22 og 21 per 1 000 kvinner (nav.no).

[43] Registerdataene over befolkningens høyeste utdanning er mangelfulle for store deler av innvandrerbefolkningen. I utvalget i undersøkelsen har 40 prosent av de med ikke-vestlig bakgrunn og 30 prosent av de øvrige innvandrerne ukjent utdanning. Når utdanningsnivået er ukjent i offentlige registre, er det vanlig å gruppere personer uten oppgitt informasjon sammen med grunnskolenivå.

Boks 12.6 Ulike kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogram følger av lov om sosiale tjenester i Nav og gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Programmet, som forvaltes av kommunene, ble innført i 2007 og gjort landsdekkende fra 2010.

Kvalifiseringsstønaden er på to ganger folketrygdens grunnbeløp per år. Programmet skal være full tid. Programmet skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Arbeidsmarkedstiltak i statlig og/eller kommunal regi inngår i programmet. Programmet kan gis for en periode på inntil ett år, og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år.

Det pågår en effektevaluering av programmet (basert på registerdata) som skal ferdigstilles i 2013. Per 31. desember 2010 var det 7057 personer som deltok i programmet.

Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere

Introduksjonsprogrammet er individuelt tilpasset kvalifisering på fulltid, og målsettingen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller jobb. Målet er å gi den enkelte grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for arbeid eller utdanning.

De som er i målgruppen for ordningen har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven. Kommunen har plikt til å sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere i målgruppen som er bosatt i kommunen. Deltakelse i programmet gir rett til introduksjonsstønad. Stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis.

Det foreligger flere evalueringer av introduksjonsprogrammet (se Kavli mfl. 2007; Djuve mfl. 2011b). Mye tyder på at deltakelse i introduksjonsprogrammet har en positiv effekt på arbeidsmarkedsdeltakelse. Samtidig er ikke resultatene like gode i alle kommuner eller blant alle typer av deltakere. Kavli mfl. (2007) peker på at kvinner ikke hadde noen målbar effekt av å ha deltatt i introduksjonsprogram, i motsetning til når det gjaldt menn, der deltakerne hadde klart høyere overgang til arbeid enn menn som ikke hadde deltatt i ordningen. Årsakene kan være flere. Kvinner har samlet sett mindre utdanning og mindre arbeidserfaring med seg enn menn når de kommer til Norge, og de faller oftere fra undervisning og kvalifisering før fullgått løp. I tillegg trekkes kvinner i større grad mellom omsorgsforpliktelser og lønnet arbeid enn det som er tilfelle for menn.

Ny sjanse

Ny sjanse er en forsøksordning i et utvalg kommuner og bydeler. Dette er et kvalifiseringsprogram for innvandrere mellom 18 og 55 år uten fast tilknytning til arbeidslivet. Midler ble første gang bevilget i statsbudsjettet for 2005, og formålet var å prøve ut rammer og metodikk fra introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere på en ny målgruppe.

Deltakerne får et individuelt tilpasset program på heltid i to år, og deltakelse utløser en fast normert stønad på to ganger folketrygdens grunnbeløp. Tiltakene er i hovedsak rettet mot språkopplæring, arbeidspraksis og samfunnsorienterende opplæring.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter ordningen. I 2010 var det totalt 26 prosjekter i 23 kommuner/bydeler. Totalt deltok 529 personer i Ny sjanse i 2010, hvorav 77 prosent kvinner. Forsøksordningen er videreført på samme nivå i 2012. I 2012 har fire av totalt 24 prosjekter under Ny sjanse kvinner på overgangsstønad som målgruppe.

En evaluering SSB har gjennomført konkluderer med at det er klare indikasjoner på at deltakelse på tiltaket Ny sjanse har en positiv effekt på sysselsettingsandelene. Tallene kan tyde på at denne effekten er størst for de som avslutter tiltaket i en gunstig konjunktursituasjon (Ekeland 2012).

for eksempel Kvalifiseringsprogrammet, Introduksjonssprogrammet eller Ny sjanse, jf. nærmere omtale i boks 12.6 Andre deltar i mer avgrensede og enkeltstående aktiveringstiltak, eller er underveis i et ordinært utdanningsløp (Kavli mfl. 2010). Som nevnt ovenfor er det kun én av fire med yngste barn ett år eller eldre som ikke deltar i aktivitet.

12.4.2 Likestillingseffekter av overgangsstønad

Lovgivningen vedrørende retten til overgangsstønad likestiller mødre og fedre, men de aller fleste mottakerne av stønaden er kvinner. Johnsen og Løken (2011) fremhever at det er spesielt to viktige, ofte motstridende effekter av overgangsstønad. På den ene siden er det en viktig stønad for å øke velferden til de som ikke har mulighet til å arbeide eller tjene nok til å være selvforsørget. Samtidig kan stønaden svekke alenemødres tilknytning til arbeidslivet og også holde de som kunne ha arbeidet og hatt høyere inntekt utenfor.

En rekke studier, både kvantitative og kvalitative, har belyst effekten av reformen av overgangsstønaden i 1998 for enslige forsørgeres deltakelse i utdanning og arbeid. Eneforsørgeres situasjon har særlig blitt studert ut fra et kvinneperspektiv, ettersom de aller fleste enslige forsørgere er kvinner.

I en rapport fra Rikstrygdeverket (2006) gis det en gjennomgang av norsk forskning på feltet. Rapporten oppsummerer at reformen i 1998 for enslige forsørgere bidro til å styrke arbeidslinjen. Forskningen tyder på at mange enslige forsørgere klarer seg godt. Flere er i arbeid, har høyere inntekter enn tidligere, og yrkesinntekt utgjør en viktigere del av inntektene. I tillegg tar flere utdanning og færre får sosialhjelp. Samtidig viser rapporten fra Rikstrygdeverket at de svakest stilte er i en presset situasjon etter at overgangsstønaden faller bort, og at risikoen for lavinntekt har økt. Enslige forsørgere har dessuten større problemer enn andre foreldre i økonomiske nedgangstider. De er mer utsatt for diskriminering på arbeidsmarkedet, er oftere undersysselsatt, har lavt betalte jobber og problemer med å fullføre utdanning (Rikstrygdeverket 2006, side 5).

En kvalitativ evaluering av 1998-reformen (Fjær og Syltevik 2002 referert i Kavli mfl. 2010) oppsummerer at langt færre enn før mottar overgangsstønad, og at reformen slik sett er vellykket. En hovedkonklusjon er samtidig at innstramningene har gitt enslige forsørgere mindre muligheter til å ha kontroll over eget liv. Mødrene i studien forteller om motsetninger mellom ønske om å forsørge seg selv og ønske om å se mer til barna sine. Fra mottakernes perspektiv er hovedproblemet med stønadsordningen etter reformen at den i begrenset grad tar hensyn til de ulike individuelle mulighetene som mottakere av stønaden faktisk har. Enslige forsørgere er en sammensatt gruppe med ulike preferanser og behov. Dette betyr i følge forskerne at de individuelt vil være mer eller mindre mottakelige for offentlig politikk rettet mot aktivering (Fjær og Syltevik 2002, side 5 referert i Kavli mfl. 2010). Det offentliges største utfordring er å ta hensyn til at det blant mottakere av overgangsstønad også er personer som ikke nødvendigvis har ressurser eller helse som gjør det mulig for dem å bli selvforsørget. Det stilles også spørsmål ved om det er riktig å avgrense støtteordningene slik at det legges så ensidig vekt på selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid for alle (Fjør og Syltevik 2002, side 132 referert i Kavli mfl. 2010).

I en nyere registerbasert studie har Mogstad og Pronzato (2011) evaluert effekten av 1998-reformen av overgangsstønaden for gifte mødre som ble enslige før og etter reformen. Reformen hadde altså som formål å øke alenemødrenes arbeidsmarkedstilknytning. De finner at reformen økte arbeidsmarkedstilknytningen for de som ble enslige etter reformen med 2,2 prosentpoeng. Den disponible inntekten til denne gruppen alenemødre estimeres til å ha økt med om lag 20 000 kroner som følge av reformen. Enslige mødre med lav utdanning var den undergruppen som tjente mest på reformen. For mødre som var enslige før reformen ble innført finner forskerne at arbeidsmarkedstilknytningen økte med 4,3 prosentpoeng og at lønnsinntekten økte med om lag 9 000 kroner. Denne økningen i arbeidsinntekt var likevel ikke nok til å erstatte reduksjonen i stønadspengene for allerede eksisterende alenemødre, fordi denne gruppen inkluderer en del mødre med svært lav arbeidsmarkedstilknytning og potensiale for arbeidsinntekt. Derfor medførte reformen at den disponible inntekten til de som allerede var alenemødre før reformen ble innført sank med nesten 7 000 kroner. Denne gruppen hadde også en signifikant økning i antall fattige på 3,5 prosentpoeng. Dette viser at to motstridende effekter slo til. De mest ressurssterke kvinnene fikk det bedre siden de klarte å møte de nye jobbkravene og dermed øke inntekten på toppen av velferden. De mer ressurssvake som ikke klarte å møte de nye jobbkravene fikk kutt i velferden og kom dårligere ut.

Sterkere arbeidskrav knyttet til stønaden ser altså ut til å fungere med tanke på å redusere ulikhet i arbeidslivet og inntektsulikhet for nye alenemødre. De som blir alenemødre i framtiden vil jobbe mer og flere vil øke sin disponible inntekt. Hvorvidt dette er en forbedring for kvinnene som berøres avhenger av hvordan de verdsetter ulempen ved å måtte arbeide mer opp mot fordelen av større tilknytning til arbeidslivet og større disponibel inntekt. Det er også viktig å se at reformen hadde en ensidig negativ effekt mødrene som allerede var enslige før reformen ble innført, som ikke klarte å kompensere tapte stønader med mer arbeid.

Bjørnstad (2009a) har med data fra perioden 2001-2008 analysert i hvilket omfang mottakere av overgangsstønad er i arbeid etter endt stønadsperiode, og i hvilken grad overgangen til arbeid varierer med situasjonen på arbeidsmarkedet. Han finner at mottakere av overgangsstønad har større overgang til arbeid i tider hvor arbeidsledigheten er lav. Samtidig finner han at sannsynlighet for å være i jobb øker med tiden fra man sluttet å motta overgangsstønad. Lengden på stønadsperioden ser også ut til å ha en lav men positiv effekt på overgangen til arbeid. Det fremkommer også betydelige geografiske variasjoner i graden av overgang til arbeid. Dette kan trolig henge sammen med geografiske forskjeller i arbeidsmarkedet og ulik sammensetning av gruppen av mottakere. Videre fremhever studien at sannsynligheten for overgang til arbeid blant mottakerne faller med jo flere barn man har og mottakers alder.

I en analyse av inntektsutviklingen for enslige forsørgere med overgangsstønad finner Bjørnstad (2009b) videre at mottakere av overgangsstønad har hatt en positiv inntektsutvikling i perioden 1998-2008. Andelen mottakere med pensjonsgivende inntekt har økt samtidig som inntektene også i snitt er blitt høyere gjennom perioden.

Det finnes en studie i Norge som har belyst hvordan stønadsordingen for enslige forsørgere fungerer for mottakere med innvandrerbakgrunn (Kavli mfl. 2010). I studien sammenlignes det også med mottakere med norsk bakgrunn. Forskerne finner en svak positiv sammenheng mellom overgangsstønad og sysselsetting blant norske kvinner, og sammenhengen er sterkere blant mottakere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn er en svært sammensatt gruppe. Et viktig funn i rapporten er at stønadsordningen bidrar til å hjelpe mange på vei mot høyere utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Sysselsettingen blant personer med ikke-vestlige bakgrunn er høyere blant tidligere mottakere av overgangsstønad enn blant personer med ikke-vestlig bakgrunn som ikke har mottatt stønad. Sysselsettingen er også noe høyere blant tidligere mottakere av overgangsstønad som har fullført en utdanning under eller etter mottak av stønaden enn den er blant tidligere mottakere som ikke har fullført utdanning i samme periode. Andelen som har tatt utdanning under eller etter mottak av overgangsstønad varierer mye mellom ulike landgrupper. Økende antall barn reduserer andelen tidligere mottakere som er sysselsatt.

Studien til Kavli mfl. (2010) viser at det er få langvarige mottakere av overgangsstønad. Blant de som mottok overgangsstønad er det bare 4 prosent av de norske og om lag 5 prosent av de med ikke-vestlig bakgrunn som har fått slik stønad i mer enn 7 år. Antall barn under ni år har betydning for lengden på perioden med overgangsstønad. I studien understrekes det også at enkelte har et langt større kvalifiserings- og oppfølgingsbehov enn det Nav per i dag kan tilby. Enslige kvinner som har kommet til Norge med lite eller ingen utdanning, som har svake norsk kunnskaper og problemer med å få oversikt over den norske velferdsstaten, har helt særskilte utfordringer. I denne gruppen av enslige har økonomiske stønader som ikke ledsages av tett oppfølging og veiledning liten effekt med tanke på utdanning og arbeid. Andre barrierer er antall barn og omsorgsforpliktelser samt dårlig helse. Studien viser at for enkelte grupper av stønadsmottakere kan de økonomiske insentivene til å søke arbeid være små. Dette gjelder særlig for mødre med tre barn eller flere som gjerne også mottar kontantstøtte. For mødre med lav eller manglende utdanning, og dermed små utsikter til lønnsinntekt, kan de økonomiske insentivene til å søke arbeid oppleves som helt fraværende.

Kavli mfl. (2010) finner at insentiver i stønadsordningen alene ikke er vesentlige for å sikre overgang til utdanning og arbeid. En forutsetning for at insentivene skal virke er at mottakerne forstår hensikten med ordningen og at mottakerne har tiltro til egne muligheter. De viser også til at enslige mødre foretar en vurdering ut fra hva de mener det vil si å være en god mor, og hvilke muligheter de kan se for seg.

I rapporten kommer forskerne med flere anbefalinger når det gjelder å gjøre ordningen med overgangsstønad bedre (Kavli mfl. 2010, side 130-131). Blant annet anbefales en tettere og mer omfattende oppfølging av de svakeste mottakerne. Flere studier viser at kombinasjonen av språkundervisning og arbeidstrening tidlig i kvalifiseringsløpet gir gode resultater. Det er også

påvist gode resultater i program der deltakerne får tett individuell oppfølging. Både introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet trekkes frem som eksempler på program med i hvert fall en intensjon om individuell tilrettelegging.

Videre foreslår Kavli mfl. (2010) en innstramning i stønadsordningen for å sørge for at kvinner som ikke er motivert for aktiviteter utenfor hjemmet, likevel får et økonomisk incentiv til å delta også de første tre årene av stønadsperioden. Det understrekes likevel at om aktivitetskravet skjerpes, bør det ses i sammenheng med hva slags kvalifiserings- og oppfølgingsarbeid som kan tilbys de som har behov for det. Som det er redegjort for ovenfor har regjeringen med virkning fra 1.1.2012 innført et aktivitetskrav fra det yngste barnet fyller ett år.

Kavli mfl. (2010) mener også at det bør vurderes om norskopplæring kan inngå som en del av nødvendig utdanning i aktivitetskravet.

12.4.3 Oppsummering og vurdering

Når den norske velferdsstaten omtales som kvinnevennlig skyldes dette blant annet at Norge har hatt velferdsordninger som sikrer enslige kvinner med omsorg for små barn økonomisk støtte dersom de ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid. Gjennomgangen av forskning i dette kapittelet viser at det var gode grunner for å endre stønadsordningen i 1998, da perioden en kunne motta stønad ble redusert fra 10 år til tre år som hovedregel. Samtidig ble det åpnet for ytterligere to år med overgangsstønad forutsatt at mottakerne deltok i yrkesrettet aktivitet. Målet med 1998-reformen var både å bedre økonomien for enslige forsørgere, og øke overgangen fra stønad til utdanning eller arbeid. Erfaringene med ordningen før omleggingen hadde vist at mange enslige forsørgerne ble lenge i ordningen, og mange var avhengig av supplerende sosialhjelp i tillegg til overgangsstønaden. Forskningen på effekter av omleggingen i 1998, viser at reformen styrket mange enslige forsørgeres tilknytning til arbeidslivet. Innstramningene medførte imidlertid også at de grupper som ikke klarte å møte de nye jobbkravene fikk en vanskeligere livssituasjon.

De innstramninger som er foretatt fra og med 2012, innebærer etter utvalgets vurdering at velferdsstatens ambisjoner overfor enslige forsørgere har endret karakter. Enslige forsørgere skal raskest mulig ut arbeid, uavhengig av individuelle behov og forutsetninger, omsorgsforpliktelser og den enkeltes livssituasjon. Endringen synes å være avledet av forslag fremmet av Velferds- og migrasjonsutvalget, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*. Etter Likestillingsutvalgets vurdering synes behovet for denne omleggingen å være svakt dokumentert. Majoriteten av stønadsmottakerne er allerede i yrkesrettet aktivitet. De somaliske kvinnene som Velferds- og migrasjonsutvalget refererer til for å grunngi kutt i overgangsstønaden, utgjør kun tre prosent av alle som mottar overgangsstønad i Norge. De fleste mottakerne av overgangsstønad er unge, alenemødre med lav utdanning, eller skilte kvinner som trenger økonomisk støtte etter samlivsbrudd.

For mange av disse vil innskjerpingen likevel ha relativt liten betydning, ettersom de allerede er i yrkesrettet aktivitet. Men utvalget er bekymret for at de nye aktivitetskravene kan medføre en ytterligere forverring av livssituasjonen for gruppen av enslige forsørgere som er i en særlig vanskelig livssituasjon. Kutt i stønadene vil ikke uten videre få disse over i arbeid; alternativet kan like gjerne bli fattigdom. Etter utvalgets vurdering vil kvalifiseringstilbudet for enslige forsørgere være avgjørende for om omleggingen fører til raskere overgang til arbeid.

Kapittel 13
Oppslutning om likestilling

13.1 Innledning

I dette kapittelet diskuteres det først hva holdninger til likestilling kan bety for handling og hvordan dette kan måles. Deretter redegjøres det for utvikling i holdninger til likestilling de siste 25 årene. Til slutt diskuteres eventuelle sammenhenger mellom holdninger og handlinger.

Likestillingsutvalget har fått utarbeidet en serie kunnskapsoversikter som grunnlag for utredningsarbeidet. Rapporten *Likestilling hjemme* er utarbeidet av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Institutt for samfunnsforskning (ISF) på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Likestillingsutvalget (Hansen og Slagsvold red. 2012). Dette kapittelet bygger i hovedsak på denne rapporten. Datagrunnlaget som rapporten bygger på gir ikke informasjon om forskjeller mellom majoritetsbefolkning og personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Utvalget har derfor benyttet andre kilder for å belyse etnisitetsperspektiver. Dette er i hovedsak Fafo-rapporten *Familiepraksiser og likestilling i innvandrede familier* (Kavli og Nadim 2009). Også NOVA-rapporten *Nordiske ungdommers holdninger til likestilling* er brukt for å belyse ungdommers holdninger til likestilling (Øia 2011).

13.2 Holdninger til likestilling

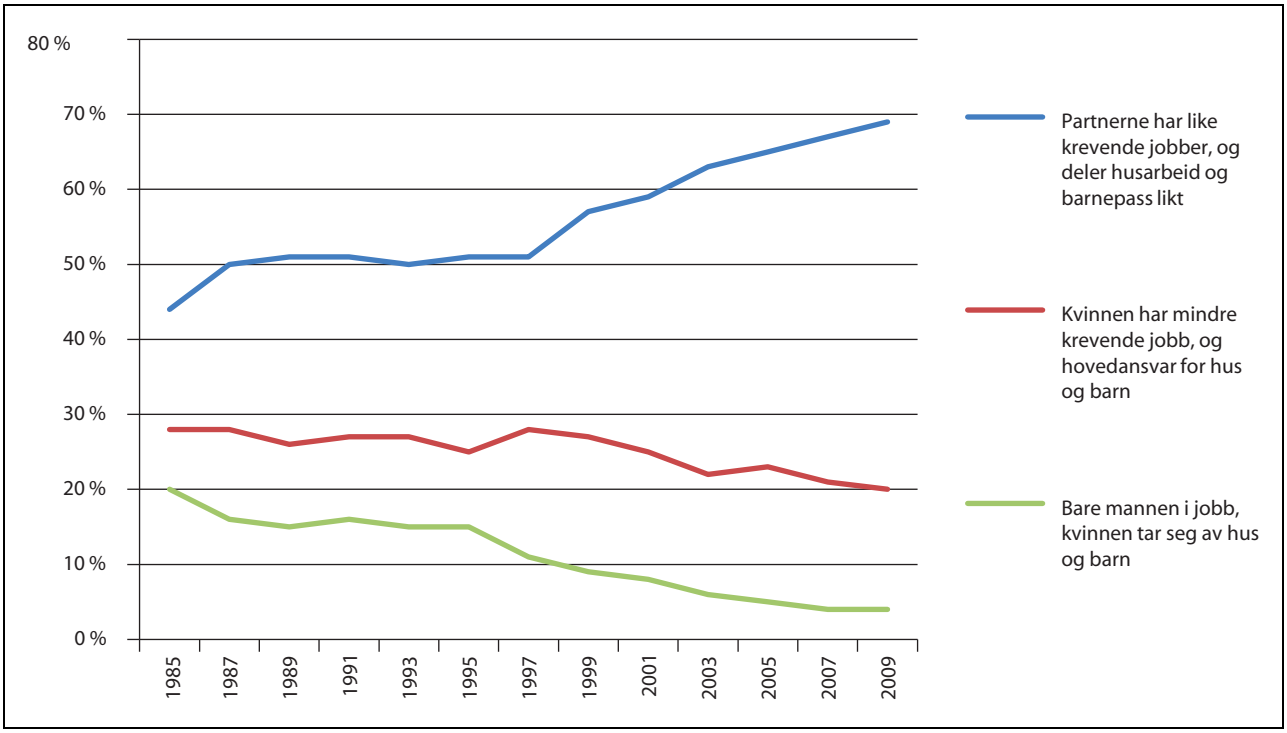
Holdning til likestilling er et sammensatt begrep som kan omfatte flere forhold. Inntrykket vi får av folks støtte til likestilling er at holdningsmønstre er avhengige av hvilke forhold og kontekster vi spør innenfor. Når vi likevel snakker om «holdning til likestilling» som *ett* observerbart fenomen, er det fordi vi antar at mange vil mene at kvinner og menn skal ha like rettigheter og samme ansvar på alle samfunnsområder, mens noen vil være uenig i dette. Ofte benyttes en kombinasjon av både private og mer samfunnsmessige spørsmål som mål på generell holdning til likestilling.

Flere tidligere undersøkelser av holdninger til likestilling har konkludert med at ung alder, høy utdanning og sentralt bosted øker sannsynligheten for å ha likestillingsvennlige holdninger (Bjørklund 1985, Holter 1989, Ellingsæter mfl. 1994, Hellevik 1996, Knudsen og Wærness 2001 (referert i Hansen og Slagsvold red. 2012, side 131). I artikkelen *Holdning til likestilling – nye polariseringstendenser* fra 2006 analyserer Mari Teigen holdningsdata fra 1985 til 2001, og konkluderer med at noen av disse sammenhengene synes å endres. Hun finner at mens andelen kvinner som mener at likestillingen bør føres videre har økt de siste 20 årene, er tendensen blant menn motsatt. Videre viser Teigens funn at alder ikke lenger har betydning for kvinners holdninger, men at alder betyr mer for menn ved at det særlig er blant unge menn og eldre menn at skepsisen til likestilling øker (Teigen 2006b).

I studien *Likestilling og livskvalitet 2007* finner Holter mfl. at positive likestillingsholdninger ikke er noe «alle deler» uten videre. Funnene fra undersøkelsen bidrar til å nyansere funnene fra andre undersøkelser, som for eksempel Norsk monitors analyse av spørsmål knyttet til ideell familietype. I undersøkelsen *Likestilling og livskvalitet 2007* ble informantene stilt en rekke likestillingsrelaterte holdningsspørsmål. Analysene viser at det ikke hersker konsensus om alle typer likestilling. Blant annet viser den at folks holdning til likestilling i hjemmet gjennomgående er mer positive enn holdninger til aktiv likestillingspolitikk.

Holdninger til likestilling: Utvikling over tid

Norge har data om holdningsendringer tilbake til 1985 gjennom Norsk Monitor. Siden midten av 1980-tallet og frem til 2009 har det skjedd betydelige forandringer i folks holdninger til likestilling. Figur 13.1 viser at det er en klar økning i andelen som foretrekker den likestilte familiemodellen. Samtidig har oppslutningen om mer tradisjonelle familiemodeller sunket jevnt (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 15-20).



Figur 13.1 Foretrukket familiemodell. Prosent. 1985-2009

Kilde: Norsk Monitor, Synovate (tidligere MMI) i Hansen og Slagsvold red. (2012).

Norsk Monitor har siden 1985 gjennomført en omfattende spørreundersøkelser om verdier og holdninger. I undersøkelsen stilles det spørsmål om hvilken familietype respondenten foretrekker av:

1. Den likestilte varianten der partnerne har like krevende jobber og deler husarbeid og barnepass likt.
2. «Light-varianten»[1] der kvinnen har en mindre krevende jobb enn mannen og tar hovedansvaret hjemme.
3. Den tradisjonelle varianten der mannen arbeider mens kvinnen er hjemme for å ta seg av hus og barn.

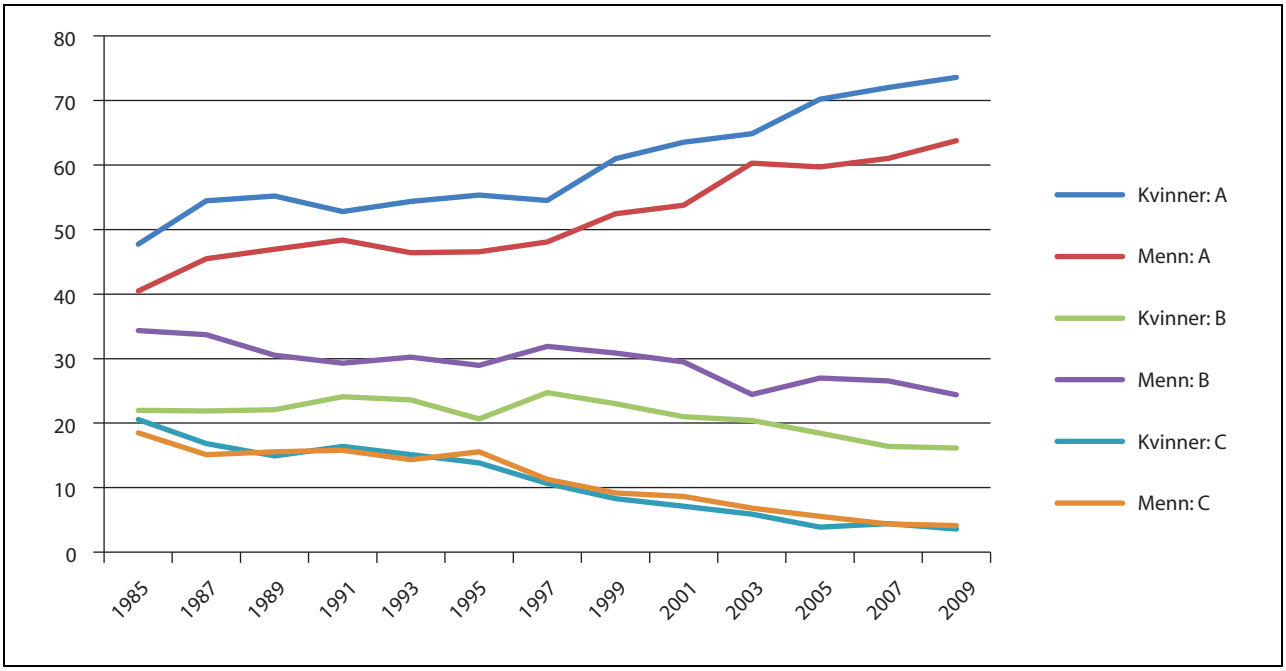
Tallene fra 1985 viser at det da var under halvparten som foretrakk en likestilt familieform. I 2009 er bildet betydelig endret. Over to tredjedeler mener nå at en likestilt familiemodell er den ideelle. Til sammenlikning har den tradisjonelle, komplementære familiemodellen nesten ingen tilhengere i 2009 (4 prosent) en nedgang fra 20 prosent i 1985. Dette er antagelig den sterkeste endringen som kan registreres på grunnlag av Monitor-undersøkelsen (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 133).

Når det gjelder tilslutning til en likestilt familiemodell er kvinner i gjennomsnitt mer positive enn menn, mens det er flere menn som sier de foretrekker familiemodellen der hun gjør noe mer. Denne familietypen, hvor begge partnere arbeider, men hvor kvinnen likevel har en noe mindre krevende jobb i kombinasjon med at hun har hovedansvar for hus og barn er en svært utbredt tilpasning i norske familier (se mer kap 8 og kap 12).

Blant de relativt få som foretrekker den tradisjonelle mannlige forsørgermodellen er det mindre kjønnsforskjeller, se figur 13.2 (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 134-135).

I løpet av de siste 25 årene har altså det å foretrekke en familietype der kvinnen og mannen deler likt på både yrkesarbeid og hjemmeoppgaver blitt stadig vanligere. De mest markante endringene i holdninger har funnet sted etter 1997. Forskerne mener dette kan ha sammenheng med at det i perioden fra slutten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet fantes negative strømninger i synet på likestilling. Denne såkalte periodeeffekten bidrar til å oppheve effektene av generasjonsutskiftning, slik at holdningsutviklingen preges av stabilitet (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 140). Den positive holdningsutviklingen fra midten av 1990-tallet er en følge av nye årsklasser med mer likestilte holdninger, kombinert med økt

[1] Skrede (2004) lanserte først begrepet *Likestilling light* om den norske likestillingsvirkeligheten.



Figur 13.2 Foretrukket familiemodell etter kjønn. Prosent. 1985- 2009

A = Partnerne har like krevende jobber, og deler husarbeid og barnepass likt, B = Kvinnen har mindre krevende jobb, og hovedansvar for hus og barn og C = Bare mannen i jobb, kvinnen tar seg av hus og barn.
Kilde: Norsk Monitor, Synovate (tidligere MMI) i Hansen og Slagsvold red. (2012).

oppslutning om likestilling i befolkningen generelt (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 140).

Holdninger til likestilling i et komparativt perspektiv

Ungdommers holdning til likestilling

Rapporten *Nordiske ungdommers holdninger til likestilling*, drøfter ungdommers holdninger til likestilling i nordiske land (Øia 2011). Utgangspunktet for rapporten er en komparativ studie i de nordiske landene: Nordic Youth Study med i alt 14 000 deltakere. Datainnsamlingen foregikk i 2009 og 2010.

Rapporten dokumenterer variasjon i holdninger til likestilling[2] mellom noen nordiske land, unntatt Sverige[3]. Analysene viser at norsk ungdom havner midt på treet, mens ungdom fra Danmark og til dels Åland er mest positive til likestilling. Unge fra Færøyene og Finland er i minst grad tilhengere av likestilling (Øia 2011, side 7-8 se også figur 13.3). Danske jenter er de mest likestillingsvennlige. Danske gutter, er mest positive til likestilling sammenlignet med unge menn i de andre landene(Øia 2011, side 42).

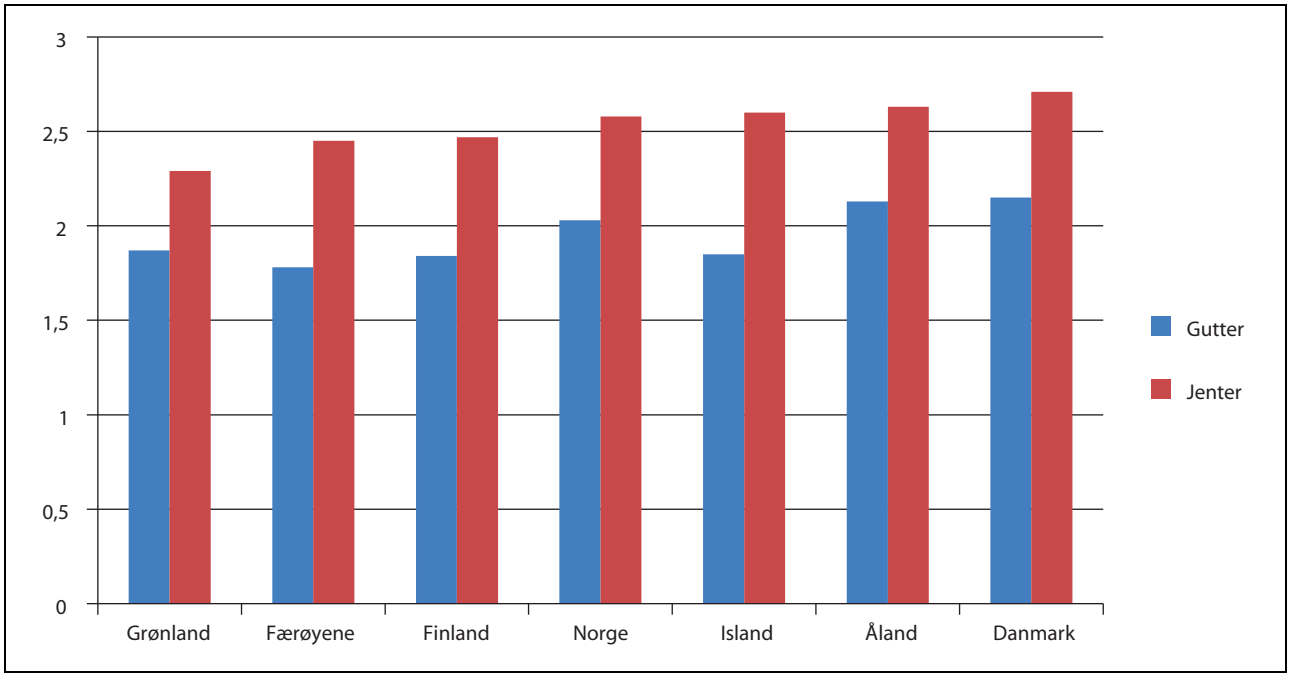
Generelt er det betydelige forskjeller i holdninger til likestilling mellom gutter og jenter ved at jenter er mer positive til likestilling enn gutter. Det er klar sammenheng mellom utdanningsaspirasjoner og synet på likestilling. Ungdom som oppfatter seg selv som flinke på skolen og ungdom med høye utdanningsaspirasjoner er mer positive til likestilling. Det er en svak og positiv sammenheng mellom mer positive holdninger til likestilling og foreldres utdanningsnivå (Øia 2011, side 48).

Fars tilknytning til arbeidslivet påvirker ikke ungdommers holdning til likestilling (Øia 2011, side 58). Derimot påvirker mors sysselsetting i noen grad holdningene. Særlig blir guttenes holdning til likestilling påvirket av mødrene, ved at desto mer mødrene jobber, desto mer er guttene for likestilling (Øia 2011, side 51).

Studien viser at unge innvandrere i Norden er noe mindre positive til likestilling enn unge som ikke har innvandrerbakgrunn. Det er bare ubetydelige forskjeller mellom ungdommer med foreldre som har innvandret og unge som ikke har

2 Samlemål for likestilling er vurdert ut i fra en faktoranalyse hvor følgende påstander inngår: Når alt kommer til alt er det bedre at menn tar beslutninger enn kvinner; Menn er bedre ledere enn kvinner; Når det er mangel på jobber, skal menn ha mer rett til jobb enn kvinner; Når en mann og en kvinne er gift, anser jeg mannen for å være hjemmets overhode; Kvinner bør ikke arbeide utenfor hjemmet; Kvinner bør være hjemme og passe barna når de er små; Kvinner og menn bør ha like rettigheter. Desto høyere den enkelte skårer, desto sterkere er han eller hun for likestilling.

3 Spørsmålene om likestilling ble ikke stilt i den svenske undersøkelsen. Derfor er heller ikke Sverige med i rapporten om nordiske ungdommers holdninger til likestilling (Øia 2011).



Figur 13.3 Holdning til likestilling etter kjønn og landbakgrunn. Skåre på samlemål for likestilling. 2009/2010

Kilde: Øia, Tormod 2011 Nordiske ungdommers holdning til likestilling, NOVA rapport nr 25/11.

innvandrerbakgrunn. Samtidig viser analysene at unge jenter – uansett bakgrunn, skiller seg sterkt fra gutter ved at de er mer positive til likestilling (Øia 2011, side 58).

Holdninger til likestilling i et komparativt perspektiv – den voksne befolkningen

Flere internasjonale komparative studier av endring i oppslutning om likestilling viser at likestillingstilslutningen i befolkningen øker over tid (Knudsen og Wærness 2001; Sapiro og Conover 2001; Inglehart og Norris 2003). I disse studiene er kjønn, alder og utdanning de sentrale forklaringsvariablene.

Data fra den internasjonale undersøkelsen om generasjon og likestilling *The Generations and Gender Survey* (GGS) gjør det mulig å sammenlikne norske holdninger til likestilling med enkelte andre europeiske land.[4]

Den internasjonale undersøkelsen viser at holdningene til likestilling er mest positive i Norge (se figur 13.4). Samlet viser undersøkelsen at holdninger til likestilling er langt mer tradisjonelle i østeuropeiske sammenlignet med vesteuropeiske land.

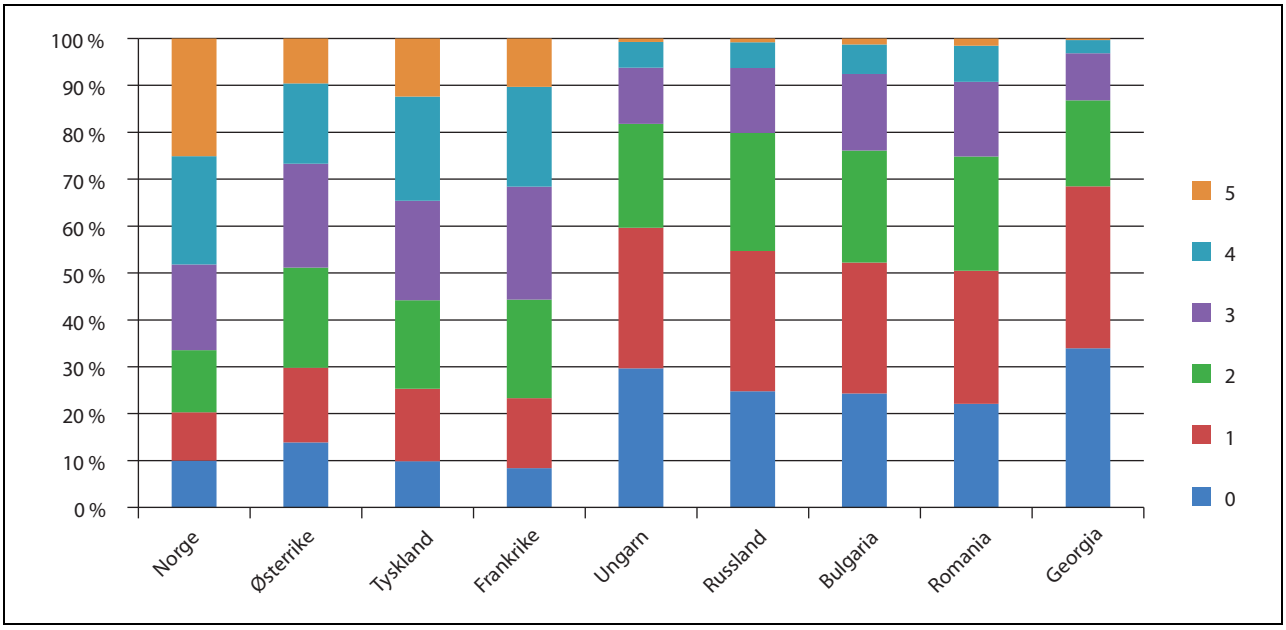
Rapporten *Likestilling hjemme* (Hansen og Slagsvold red. 2012) analyserer hva som påvirker likestillingsholdning og sammenhengen mellom holdning og praksis ved å benytte en holdningsindeks basert på fem spørsmål fra LOGG[5].

Disse fem påstandene lyder:

- I et parforhold er det best at mannen er eldre enn kvinnen
- Det er ikke bra for forholdet om kvinnen tjener mer enn mannen
- Et barn under skolealder vil lide hvis moren er yrkesaktiv

[4] Spørsmål om likestilling ble stilt til Østerrike, Tyskland, Frankrike, Ungarn, Russland, Bulgaria og Georgia i tillegg til Norge. GGS er en del av FNs forskningsprogram om generasjon og likestilling: Generations and Gender Programme (GGP) og er en del av LOGG.

[5] Studien om Livsløp, Aldring og Generasjon (LOGG) er sammensatt av to store studier, hvorav den ene er panelstudien NorLag som innhenter informasjon fra samme personer hvert femte år. Det har vært gjennomført to runder av NorLag i henholdsvis 2002/2003 og i 2007/2008. Den siste NorLag-runden ble gjennomført som en del av LOGG. Den andre studien som LOGG er sammensatt av er den internasjonale undersøkelsen om generasjoner og likestilling; Generations and Gender Survey (GGS). LOGG er organisert av NOVA og SSB, og finansiert av Norges forskningsråd, Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, NOVA og SSB. Se også boks 13.1.



Figur 13.4 Holdninger til likestilling. Andel uenig (0-5), etter land

Indeksen varierer fra 0 (ikke uenig i noen av påstandene) til 5 (uenig i alle påstandene). Jo høyere verdi desto mer likestillingsvennlig.
Kilde: Generations and Gender Survey 2007/2008 i Hansen og Slagvold red. 2012.

- Stort sett er menn bedre politiske ledere enn kvinner
- Når det er knapt om jobber, bør menn ha større rett til arbeid enn kvinner

Hver påstand har svaralternativer som er kodet 1-5, fra svært enig til svært uenig.

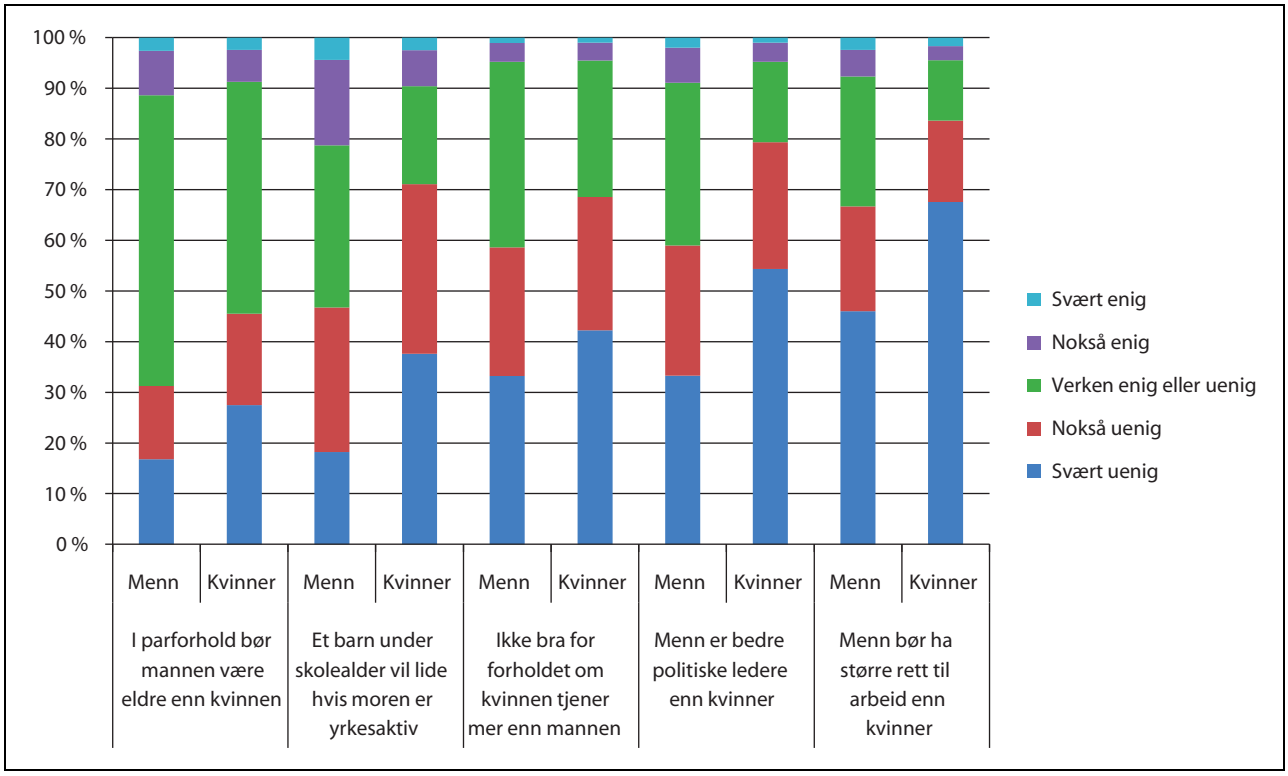
Figur 13.4 viser at Norge er det landet med mest positive holdninger av ni europeiske land. Dataene viser at det er flest fra Norge som sier seg uenig i fem (25 prosent) og fire (23 prosent) av de fem kjønnstradisjonelle påstandene. Sammenliknet med andre europeiske land svarer en relativt lav andel Nordmenn at de er ikke er uenig i noen av påstandene, eller at de bare er uenig i en kjønnstradisjonell påstand (20 prosent).

13.3 Variasjoner i holding til likestilling

Kvinner mer positive til likestilling

Analysene av norske respondenters svar på de fem påstandene viser at det er klare forskjeller mellom spørsmålene når vi ser på andelene som svarer at de er svært uenige, nokså uenig eller verken enig eller uenig (Hansen og Slagsvold red. 2012). I norsk kontekst synes mange av påstandene å være meget kjønnstradisjonelle. Dette gjenspeiles i at det er få som sier seg svært eller nokså enig i alle påstandene. Analysene viser likevel at det er en viss variasjon i andelene som svarer at de er svært enig, nokså uenig eller verken enig eller uenig i enkeltpåstandene. På spørsmålet om barn under skolealder vil lide av at moren er yrkesaktiv er det likevel en viss andel menn som sier seg enig (Figur 13.5). Flest er uenig i at menn bør ha større rett til arbeid enn kvinner (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 141). Blant kvinnene er det langt over halvparten som sier seg uenig med fire eller fem av påstandene, mens menn fordeler seg mer jevnt utover i sine svar på påstandene. Kun 17 prosent av mennene svarer at de er uenig i alle påstandene. En like stor andel som ikke har sagt seg uenig med noen av påstandene (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 142).

Forskerne finner at kvinner er klart mer likestillingsvennlige enn menn i alle aldersgrupper, men forskjellene er størst i de yngste aldersgruppene. De aller yngste aldersgruppene (18-29 år) er noe mindre positive til likestilling enn de som er i tretti- og førtiårene. Dette gjelder for både kvinner og menn, men tendensen er noe sterkere for menn enn kvinner. De som er i femtiårene har holdninger til likestilling som tilsvarer de yngste aldersgruppene, mens de som er i seksti- og (særlig) syttiårene er minst likestillingsvennlige (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 143). Disse analysene viser et noe annet mønster enn det Teigen



Figur 13.5 Svarfordeling på de fem påstandene om likestilling etter kjønn

Kilde: LOGG 2007 i Hansen og Slagsvold red. (2012).

(2006b) fant i sin undersøkelse (se figur 13.6). Teigen fant at alder ikke lenger hadde betydning for kvinners holdning til likestilling, og at det var de aller yngste mennene som var minst likestillingsvennlige. Analysene av LOGG-data viste at de eldste aldersgruppene er minst positive til likestilling både blant kvinner og menn. Dette mener forskerne kan ha sammenheng med at de to undersøkelsene måler holdning til likestilling på ulike måter. I sin undersøkelse brukte Teigen spørsmål om man synes at arbeidet med å skape likestilling mellom kjønnene bør føres videre, om det er ført langt nok, eller om det er ført for langt. I *Likestilling Hjemme* (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 144) understreker forskerne at svaret på spørsmålet vil kunne avhenge både av holdning til likestilling og av oppfatningen respondenten har av den faktiske tilstanden på likestillingsområdet.

Boks 13.1 LOGG – to sammenkoblete studier

NorLAG og LOGG kobler intervjudata med registerdata på individnivå, husholdsnivå og kommunenivå.

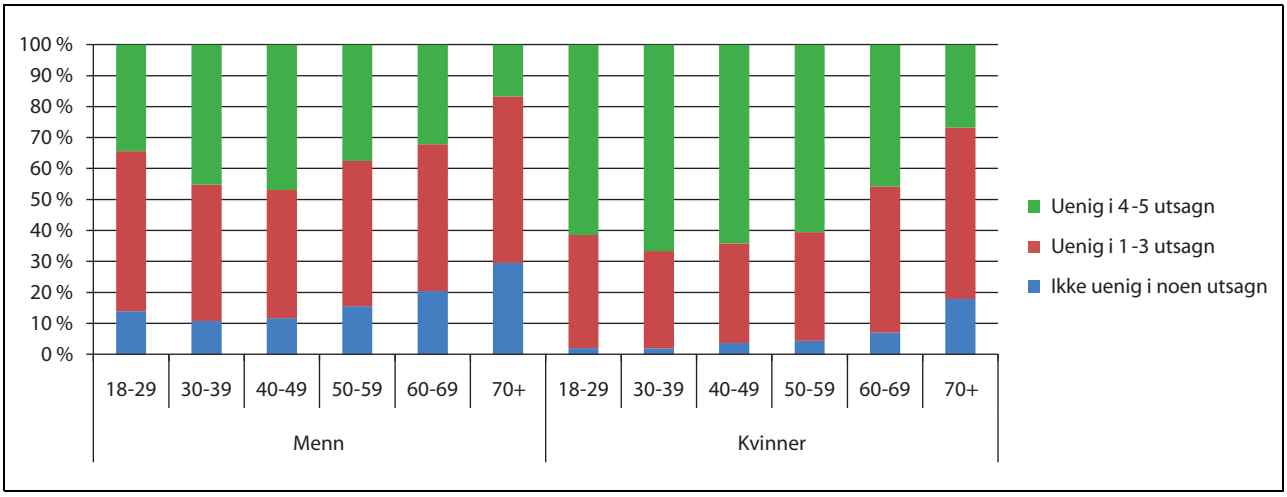
Den norske studien av livsløp aldring og generasjon (NorLAG) består av to panelstudier – i to runder 2002-2003 og 2007-2008. NorLAG 07-08 inngår i LOGG (Livsløp generasjon og kjønn). LOGG er en sammenslåing av NorLAG 07-08 og Generations and Gender Survey fra 2007.

Respondenter:

- Det var om lag 15 000 respondenter i LOGG, hvorav 4000 har deltatt i begge runder
- NorLAGs panelutvalg var mellom 40-79 år ved første runde av datainnsamling
- LOGG inkluderer et representativt utvalg av befolkningen 18 til 84 år

Hva har utdanning å si for holdning til likestilling?

Andelen med likestilte holdninger øker med utdanningsnivå. Sammenhengen er sterkere for kvinner enn menn (se figur 13.7). Blant de med høyest utdanning finner vi også de største kjønnsforskjellene (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 143-144). Tendensen går imidlertid i retning av at avstanden mellom utdanningsgruppene avtar over tid, noe Teigen også fant i sine holdningsanalyser (2006b).



Figur 13.6 Andel som oppgir å være uenig i fra 0 til 5 av påstandene om likestilling (høyere tall betyr mer likestilt holdning), etter kjønn og alder

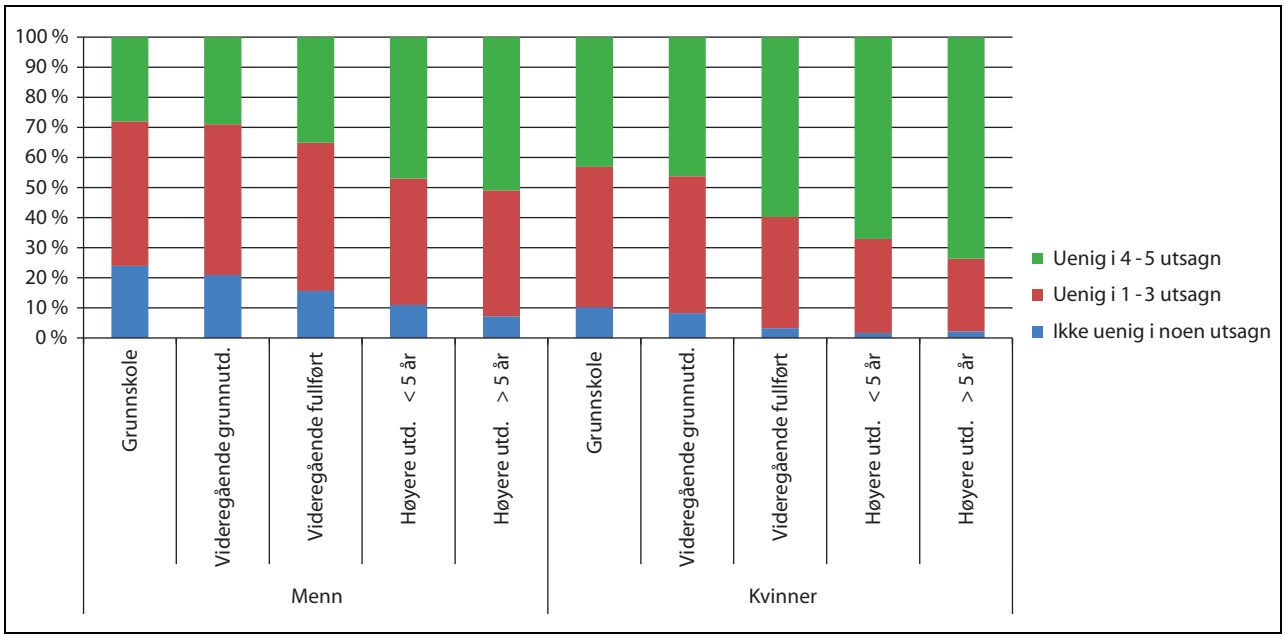
Kilde: LOGG 2007 i Hansen og Slagsvold red. (2012).

Betydningen av utdanning for holdning til likestilling er størst blant kvinner. Også menn med høyt utdanningsnivå er positive til likestilling, men blant menn er det ikke like stor forskjell mellom de med høy og lav utdanning (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 134-135).

Svært tradisjonelt orienterte er i stor grad menn

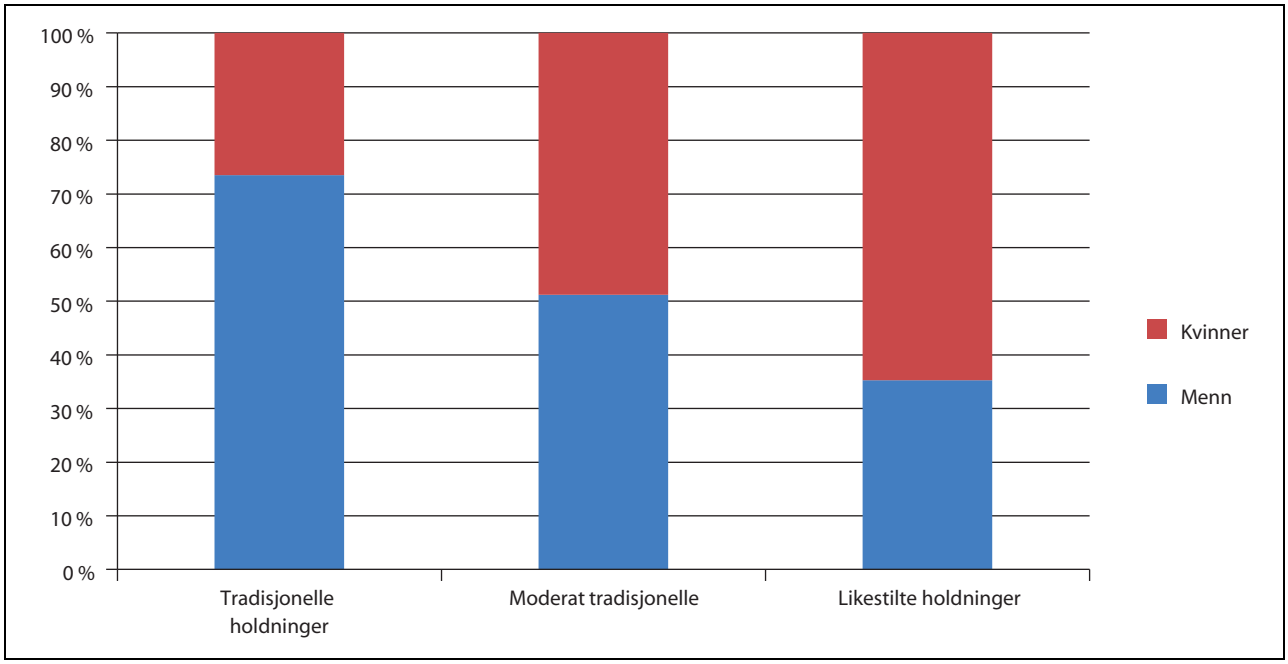
Den største gruppen av respondenter er de som uttrykker de mest likestilte holdningene (48 prosent). Disse følges av dem som har en mer midt på treet holdning, der man er uenig i ett til tre av utsagnene (42 prosent). Det er denne gruppen som en muligens kan betegne som tilhengere av «likestilling light». De mest tradisjonelle, som ikke er uenig med noen av de fem tradisjonelt formulerte likestillingspåstandene utgjør kun 10 prosent av utvalget. Hva kjennetegner denne gruppen av «kjønnstradisjonalister»?

Tre fjerdedeler av gruppen med svært tradisjonelle holdninger er menn, mens kvinner utgjør



Figur 13.7 Andel som oppgir å være uenig i fra 0 til 5 av påstandene om likestilling (høyere tall betyr mer likestilt holdning), etter kjønn og utdanningsnivå

Kilde: LOGG 2007 i Hansen og Slagsvold red. (2012).



Figur 13.8 Kjønnsfordeling etter likestillingsholdning

N er lik 1056 for tradisjonelle, 4408 for moderat tradisjonelle og 5085 for likestilte holdninger.

Kilde: LOGG 2007 i Hansen og Slagsvold red. (2012).

to tredjedeler av gruppen med likestilte holdninger (se figur 13.8).[6] De relativt sett få kvinnene med tradisjonelle likestillingsholdninger er preget av høy alder og lav utdanning. Det samme gjelder for menn, men i noe mindre grad (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 150).

Alder har en kurvelineær sammenheng med likestillingsholdning, der de yngste (18-29), særlig unge menn, er mindre likestillingsvennlige enn tretti- og førtiåringene, femtiåringene er på nivå med den yngste aldersgruppen, mens sekstiåringene, og særlig syttiåringene er minst likestillingsvennlige (jf. figur 13.6) (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 143). Høyt utdanningsnivå og urbanisert bosted har en positiv sammenheng med holdning til likestilling.

Bosted og holdning til likestilling

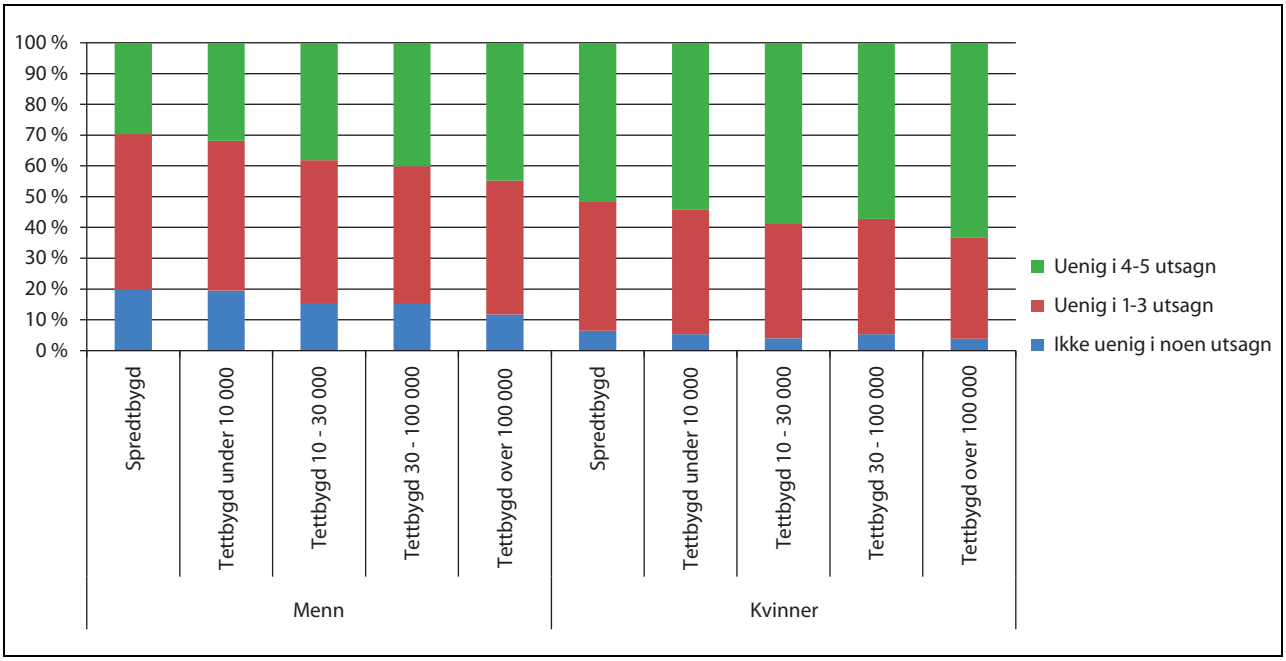
Rapporten *Likestilling hjemme* (Hansen og Slagsvold red. 2012) har også analysert sammenheng mellom bosted og holdning til likestilling. Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom

[6] Figuren er basert på antall enig/uenige svar på de fem likestillingspåstandene.

Boks 13.2 Tradisjonelle menn på Sørlandet

Prosjektet *Tradisjonelle menn på Sørlandet* i regi av Senter for Likestilling i Agder er et forskningsprosjekt finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Sørlandets Kompetansefond.

Prosjektet har benyttet Synovate MMIs undersøkelse «Norsk Monitor» (NM) til å definere en gruppe menn – både i Agder og Norge ellers – som har mer konservative eller umoderne holdninger på likestillingsfronten enn det store flertall av norske menn. Rapporten *Det gode liv på Sørlandet og tradisjonelle kjønnsroller* slår fast at det er klart flere menn med de mest tradisjonelle holdningene til likestilling i Agderfylkene, Rogaland og Oppland enn ellers i landet, og at denne konservatismen er størst i Agder (Ellingsen og Lilleaas 2010). Forskerne finner også at menn med tradisjonelle holdninger til likestilling i Agder ser ut til å ha en bedre sosial posisjon enn menn med liknende holdninger i resten av landet.



Figur 13.9 Andel som oppgir å være enig i fra 0 til 5 av påstandene om likestilling (høyere tall betyr mer likestilt holdning), etter kjønn og urbaniseringsgrad

Kilde: LOGG 2007 i Hansen og Slagsvold red. (2012).

målet for gjennomsnittlig likestillingsholdning i en kommune og kommunens verdi på SSB sin likestillingsindeks (se kapittel 11). Analysene[7] viser at for hele utvalget har grad av likestilling i kommunen en positiv effekt på holdning til likestilling etter at det er kontrollert for variabler på individnivå (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 154-155). En positiv holdning til likestilling er økende jo mer tettbebygd man bor. Dette gjelder for både kvinner og menn, og effekten er noe sterkere for menn enn kvinner (se figur 13.9). Det å ha lavt utdanningsnivå og det å bo et spredtbygd sted har mer negativ effekt på menns holdning til likestilling i større grad enn for kvinner. De som er bosatt i Agderfylkene er minst positive til likestilling, mens personer bosatt i Oslo og Akershus er mest positive til likestilling (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 171). Analysene viser videre at religionstilhørighet forklarer lite om variasjonen i likestillingsholdning.

Statusforskjeller mellom partnere og holdning til likestilling

Betydelig statusforskjell mellom to i et parforhold kan tenkes å ha betydning for holdning til likestilling. Det er rimelig å tenke seg at i parforhold der mannen har høyere utdanning, yrkesklasse, inntekt eller yrkesaktivitet enn kvinnen, har partnerne mer tradisjonelle holdninger til likestilling enn mer likestilte parforhold. Analysene viser imidlertid at statusforskjeller mellom partnerne har begrenset sammenheng med individers likestillingsholdning. Det er hovedsakelig menn med klart høyere utdanningsnivå enn partneren som tjener mer enn henne, eller som har mye lenger arbeidstid enn henne, som er minst positive til likestilling (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 157–158).

Holdning til likestilling blant innvandrere

I Fafo-rapporten *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier* undersøker Kavli og Nadim (2009) blant annet holdninger til likestilling blant et utvalg av innvandrede og norskfødte med innvandrede foreldre. De 1800 respondentene i undersøkelsen har bakgrunn fra Pakistan, Iran, Irak, Vietnam i tillegg til respondenter fra Norge (se også kapittel 12.2.1).

Disse analysene viser at innvandrere i større grad enn resten av befolkningen mener at menn og kvinner bør ha hovedansvaret for ulike typer oppgaver. Et stort flertall i alle gruppene mener at kvinner og menn er like godt egnet til barneomsorg.

[7] Multivariate analyser av typen OLS-regresjon ble gjennomført siden de ulike uavhengige variablene kan være korrelerte.

På spørsmål om likestillingen bør føres videre er det stor grad av oppslutning i alle landgrupper. På samme vis som for hele befolkningen er kvinnene mer likestillingsvennlige enn mennene (Kavli og Nadim 2009). Blant kvinner er det ingen forskjeller i oppslutning om videre likestilling, utenom kvinner innvandret fra Pakistan som har en noe lavere oppslutning enn andre kvinner. Forskjellene i holdninger er større mellom landgrupper enn mellom menn og kvinner i samme landgruppe.

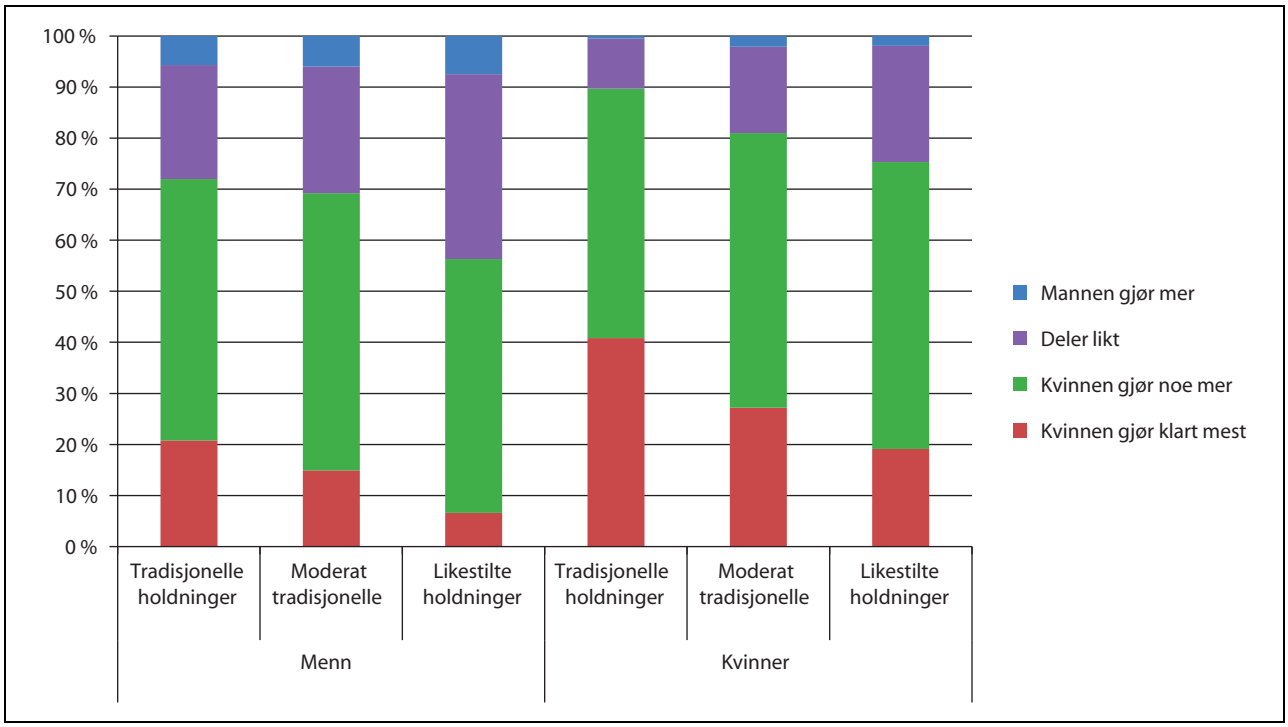
13.4 Sammenheng mellom holdning og handling?

Holdninger til likestilling i Norge er godt dokumentert over tid. Det har vært en sterk økning de siste 25 årene i andelen som foretrekker en likestilt familiemodell der begge partnere er likestilte når det gjelder lønnsarbeid og arbeidsdeling hjemme (se figur 13.10). I dag slutter over to tredjedeler av befolkningen opp om den likestilte familiemodellen.

Analysene i Hansen og Slagsvold red. (2012) viser at det både for husarbeid og omsorg for barn er tendens til at personer med likestilte holdninger også rapporterer om mer likestilte praksiser enn andre. Når det gjelder husarbeid spesielt, rapporterer de fleste at kvinnen gjør mer enn mannen- dette gjelder også personer med klart likestillingsvennlige holdninger.

I *Likestilling hjemme* finner forskerne at holdning til likestilling påvirker hvordan omsorgsarbeid og husarbeid fordeles. Jo mer positiv holdning til likestilling, jo større er tendensen til å rapportere om likestilt praksis med hensyn til husarbeid og omsorgsoppgaver for barn. Konklusjonen er at holdning i seg selv ser ut til å påvirke fordeling av husarbeid og omsorgsoppgaver i familien. Analysene viser at holdninger betyr mest for praksis i den livsfasen der foreldre har barn hjemme. Fordi det å få barn i seg selv også har en negativ innvirkning på likedeling av husarbeidet, tolker forskerne det dit hen at partnernes holdninger til likestilling er særlig viktig i denne perioden (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 164-167). Analysene viser også at andre forklaringer enn holdning, som egenskaper ved individet, bostedet og parforholdet innvirker på rapportering av deling av oppgaver hjemme.

Som en del av prosjektet *Likestilling og livskvalitet 2007* finner Holter mfl. (2008) at holdninger til likestilling påvirker likestilt praksis, og at dette i særlig grad gjelder for menn. Spørreundersøkelsen i prosjektet tok for seg en rekke spørsmål som



Figur 13.10 Rapportert fordeling av husarbeid mellom partnerne etter likestillingsholdning og kjønn

(N for menn: 529 (tradisjonelle), 1611 (moderat tradisjonelle) og 1342 (likestilte), og for kvinner 184 (tradisjonelle), 1388 (moderat tradisjonelle) og 2193 (likestilte)).

Kilde: LOGG 2007 i Hansen og Slagsvold red. (2012).

omhandler ulike dimensjoner rundt holdninger til likestilling. Funnene viste blant annet at flere kvinner enn menn er opptatt av å ha en jobb som lar seg kombinere med barn og familieliv og at mannens likestillingspraksis særlig henger sammen med utdanning, likestillingsholdning, ung alder, likestilt utdanning i paret og mindre tradisjonell kjønnsutforming (Holter mfl. 2008).

Likestilling hjemme viser at selv om holdning til likestilling for en god del virker positivt inn på likestilt praksis hjemme, så er det nær halvparten som svarer på en måte som ikke indikerer samsvar mellom holdning og praksis. Det er like vanlig at respondenter som oppgir tradisjonelle holdninger samtidig rapporterer om likedelt praksis, som at de med likestillingsvennlige holdninger rapporterer om tradisjonell praksis (Hansen og Slagsvold red. 2012, side 172). Menn oppgir oftere tradisjonelle holdninger i kombinasjon med mer moderne praksis, mens det omvendte, likestillingsvennlig holdning og tradisjonell praksis er vanligere å oppgi blant de kvinnelige respondentene. Forskerne mener dette mønsteret avspeiler at mange menn og kvinner opplever samme faktiske arbeidsdeling på ulikt vis. Det viser seg dessuten at både menn og kvinner er mest tilfreds med arbeidsdelingen når de mener husarbeidet deles likt. Tilfredsheten med likedeling går på tvers av alle aldersgrupper og generasjoner. Både kvinner og menn er mest fornøyd med deling av omsorgsoppgaver for barn når de mener det deles likt, og mindre fornøyd om det oppgis at kvinnen gjør mest. Dette gjelder for kvinner i sterkere grad enn for menn.

Komparative analyser av forholdet mellom holdninger til likestilling og arbeidsdeling hjemme og ute viser at de fleste europeiske par har likestilte holdninger og praksiser før de får barn. Undersøkelsene viser at dette forandres etter at parene får barn ved at det blir flere spenninger mellom likestilte holdninger og en likestilt praksis (Bühlmann mfl. 2010).

I norsk kontekst finner Lappegård og Kjelstad (2010) at det gjennomgående ser ut til å være større samsvar mellom holdninger og praksis når det gjelder omsorg for barn enn når det gjelder husarbeid. Analysene avdekker også at særlig kvinner uttrykker likestilte holdninger, mens de samtidig rapporterer om at de har hovedansvaret hjemme (Lappegård og Kjelstad 2010). Flertallet av kvinnene opplever relativt stor avstand mellom egne holdninger til kjønnsroller og deling av husarbeidet (57 prosent), mens det samme gjelder kun 28 prosent av mennene. Lappegård og Kjelstad (2010, side 21) tolker kvinners opplevelse av avstand mellom holdninger og praksis hjemme hovedsakelig som et uttrykk for at kvinner opplever det som problematisk å realisere likestillingen i praksis.

Sigtona Halrynjo og Selma Lyng har undersøkt karrierepreferanser og organisering av arbeid i familien blant eliteutdannete kvinner og menn, både før og etter de får barn ved hjelp av både kvantitativ og kvalitativ data (2010, side 267-270, se også kapittel 12.2.2). Undersøkelsen dreide seg altså om personer som arbeider innenfor grådige arbeidsliv med store forventninger til arbeidsdedikasjon. Halrynjo og Lyng finner at det ikke er preferanser eller «ønsker» som avgjør for disse parene, men at den faktiske fordelingen av omsorgs- og jobbansvar har størst forklaringskraft for eliteutdannede par. Kvinner og menn i studien forklarer tradisjonelle arbeidstilpasning ute og hjemme med at hans karriereplaner har fått forrang foran hennes. Dette, mener kvinnene, er i tråd med deres ønsker, fordi hun mener det er viktig og meningsfylt å prioritere tid med barn. Dette omtaler forskerne som *fars forkjørsrett og mors vikeplikt* (Halrynjo og Lyng 2010).

Undersøkelsen viser også at jo mer omsorgsansvar kvinnen har, jo mer misfornøyd er hun med egen tilpasning. Likevel er både mor og far enige om at tradisjonelle arbeidstilpasninger har bidratt positivt til fars karriere og har hatt negative konsekvenser for mor. Men de negative implikasjonene på mors karriere betegnes som midlertidige av parene fordi hun kan realisere dette på et senere tidspunkt (Halrynjo og Lyng 2010, side 273-274). Halrynjo og Lyng finner at betingelsene for å realisere karrierepreferanser er kjønnsskjeve ved at det å få barn og fordele omsorgsansvar skjevt ser ut til å representere en hindring for eliteutdannede kvinner (side 274). Forskerne mener at når mors karriere tilpasses fars, på tross av like karrierepreferanser og positive likestillingsholdninger, kan man ikke fortolke det kjønnsskjeve mønsteret som selvvalgt samordning. Funnene tyder derimot på at det eksisterer visse kjønnede mekanismer som iverksettes når par får barn i form av at det blir kvinnens karriere som settes «på hold», mens mannens karriere prioriteres.

13.5 Oppsummering

Kapittelet gjennomgår enkelte undersøkelser av holdninger til likestilling i Norge, og utvikling over tid.

Flere undersøkelser konkluderer med at ung alder, høy utdanning og sentralt bosted øker sann-

synligheten for å være positiv til likestilling. Samtidig har det gjennom de siste 25 årene vært en sterk økning i andelen blant både kvinner og menn som gir uttrykk for at de foretrekker en likestilt familiemodell. Med likestilt familiemodell menes her en modell der både yrkesarbeid og hus- og omsorgsarbeid deles likt. Over to tredjedeler av et befolkningsutvalg ser i dag dette som den foretrukne familiemodellen. Den tradisjonelle, komplementære familiemodellen har knapt noen tilhengere i 2009. Analysene viser at oppslutning om den likestilte familiemodellen er (enda) høyere blant kvinner enn blant menn. Flere menn enn kvinner foretrekker en familiemodell der «kvinnen har en mindre krevende jobb, og hovedansvar for hus og barn», en såkalt «likestilling light»-modell.

Rapporten *Likestilling hjemme,* viser at kvinner er klart mer «likestillingsvennlige» enn menn i alle aldersgrupper, men også at forskjellene er størst i de yngste aldersgruppene. I rapporten blir holdning til likestilling målt blant annet ved en holdningsindeks basert på fem spørsmål som uttrykker tradisjonelle oppfatninger om kvinner og menns arbeid hjemme og ute. Fordi påstandene har et kjønnstradisjonelt innhold måles holdning til likestilling med hvor uenig (på en skala fra 0-5) man er i påstandene.

Den største gruppen av respondenter er de som uttrykker de mest likestilte holdningene. Disse følges av dem som har en mer midt på treet holdning, der man er uenig i ett til tre av utsagnene. De mest tradisjonelle, som ikke er uenig med noen av likestillingspåstandene utgjør kun 10 prosent av utvalget. Tre fjerdedeler av de med svært tradisjonelle holdninger er menn, mens kvinner utgjør to tredjedeler av gruppen med likestilte holdninger. Alder har en kurvelineær sammenheng med likestillingsholdning, der de yngste, særlig unge menn, er mindre likestillingsvennlige enn tretti- og førtiåringene. Høyt utdanningsnivå og urbanisert bosted har også en positiv sammenheng med holdning til likestilling. Det å ha lavt utdanningsnivå og det å bo et spredtbygd sted har mer negativ effekt for menns holdning enn for kvinners

Enkelte undersøkelser viser at personer med innvandrerbakgrunn i større grad enn resten av befolkningen mener at menn og kvinner bør ha hovedansvaret for ulike typer oppgaver, som henholdsvis forsørgeransvar og renhold hjemme. På samme vis som for hele befolkningen er kvinner med innvandrerbakgrunn mer positive til likestilling enn menn. Forskjellene i holdninger er langt større mellom landgrupper enn mellom menn og kvinner i samme landgruppe.

Kapittel 14
Trakassering og vold

14.1 Innledning

Et hvert menneske har rett til et liv uten vold. Vold krenker den enkeltes integritet og selvbestemmelse. Vold og frykt for vold skaper ufrihet, utrygghet og urettferdighet. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge har sluttet seg til, som FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, legger stor vekt på statens ansvar for å hindre alle former for vold og trakassering.

Hver eneste dag fratas mennesker frihet og trygghet på grunn av krenkelser, vold og trakassering. Noen opplever at det skjer der de burde vært tryggest; hjemme. Vold i nære relasjoner og seksualisert vold ble for alvor satt på den offentlige politiske dagsorden av 1970-tallets kvinnebevegelse. De utfordret datidens dominerende forståelse av vold i nære relasjoner som «husbråk», noe som tilhørte den private sfæren, og som dermed ikke var offentlighetens og politikkens sak. I 1978 ble landets første krisesenter, «Camilla», åpnet i Oslo – i regi av frivillige. Kvinner som levde i forhold preget av mishandling, fikk et sted å søke tilflukt og hjelp. Flere senter og krisetelefoner fulgte andre steder i landet. I 1983 ble den første handlingsplanen på regjeringsnivå – *Tiltak mot kvinnemishandling* – vedtatt. Denne tverrdepartementale tiltaksplanen er siden fulgt opp av flere offentlige utredninger, stortingsmeldinger, handlingsplaner og lovforslag.

Deler av norsk kvinnebevegelse, som Foreign Womens Group, rettet også – sent på 1970-tallet, søkelyset mot situasjonen til utenlandske kvinner som hadde kommet til Norge gjennom familieinnvandring. Disse kvinnene var – og er til dels fortsatt – i en særlig sårbar situasjon når det gjelder partnervold, fordi deres oppholdsstatus de første årene er knyttet til ekteskapet. Økt migrasjon på tvers av landegrenser gjør at problemstillinger i skjæringsfeltet mellom utlendingsrett og likestilling blir stadig mer sentrale. I denne sammenhengen er også internasjonal menneskehandel et sentralt problemområde.

Vold behandlet i et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv må forholde seg til forskjeller i utsatthet grupper og individer imellom. Levekårsundersøkelser viser at unge, og da særlig unge menn, er mest utsatt for vold (Thorsen mfl. 2009, side 36). Vold mot menn utøves gjerne på offentlige steder, i helgene og av en ruspåvirket gjerningsperson (SSB 2008). Vold mot jenter og kvinner er av en noe annen karakter. Jenter og kvinner er mest utsatte for seksualisert vold. Andelen kvinner som har vært utsatt for grov vold fra tidligere eller nåværende kjæreste er større enn andelen menn. Unge kvinner og menn er mer utsatte enn eldre. Personer som er i en vanskelig økonomisk situasjon er mer utsatte for vold enn andre. En rapport om homofiles levekår i Norge viste at nesten fire av ti homofile menn oppga å ha vært utsatt for vold de mente hadde sammenheng med deres seksuelle orientering (Hegna mfl. 1999).

Utvalget har valgt å konsentrere oppmerksomheten om seksuell trakassering, om voldtekt, om enkelte sider av problemområdet vold i nære relasjoner og om vold og migrasjon, det vil si former for vold som særlig rammer kvinner. Dette er omfattende utfordringer som direkte og indirekte rammer menneskers trygghet og frihet.

14.1.1 Utfordringer

1. *Seksuell trakassering:* Dette er en type trakassering som kan ta flere former. Den kan være av verbal art (kjønnsord, seksuelle hentydninger, kommentarer om kropp og utseende), av ikkeverbal art (seksuelle gester og pornografiske bilder) og av fysisk art (uønsket beføling) (Helseth 2007, side 18). Det vi vet om seksuell trakassering indikerer at det er snakk om et betydelig problem som i særlig grad rammer unge kvinner. Ungdomstiden er en særlig formbar, og derfor også sårbar periode, i et livsløp. Det gjør arbeid for å forhindre ulike typer overgrep i denne fasen ekstra viktig.
2. *Voldtekt:* De fleste voldtekter begås av en offeret kjenner, enten partner eller tidligere part-

ner, en venn eller bekjent (Nesvold 2010, Pape og Stefansen 2004). Kun et fåtall voldtekter rapporteres som overfallsvoldtekter. De fleste som utsettes for voldtekt er kvinner, og voldtektsanmeldelser fra Oslo politidistrikt tyder på at særlig unge kvinner er utsatt. Den som utsettes for et overgrep rammes direkte, men det er mange flere som rammes indirekte, gjennom frykt for overgrep. Kunnskapen om at man kan bli utsatt for seksuelle overgrep og voldtekter begrenser jenter og kvinners bevegelsesfrihet og trygghet (Flemmen 1999). Det antas å være store mørketall knyttet til rapportering og anmeldelse av voldtekter, og det er svært få fellende dommer i saker som når rettsapparatet.

3. *Vold i nære relasjoner:* Ulike offentlige tjenester har i oppgave å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, og det er på dette området – i større grad enn for likestillingsarbeid for øvrig – etablert en struktur for kunnskapsbygging og kunnskapsdeling. Utvalget har i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* understreket at det er en sentral oppgave for offentlige myndigheter å sikre hele befolkningen tilgang på likeverdige offentlige tjenester, uavhengig av kjønn, seksuell orientering, funksjonsnedsettelse, etnisk bakgrunn, alder etc. Dette er også en sentral utfordring i hjelpetilbud og tjenester rettet mot voldsutsatte kvinner, menn og barn. Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven) trådte i kraft 1. januar 2010. Den gir kommunene plikt til å sørge for et krisesentertilbud til kvinner, barn og menn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Det er viktig å følge med på hvordan kommunene løser oppgaven med å gi krisesentertilbud, og hvordan kunnskapsbygging og kvalitetsutvikling på dette området ivaretas.
4. *Vold og migrasjon:* I løpet av de siste tre tiårene har det vært en sterk vekst i antallet mennesker som forflytter seg på tvers av landegrenser. Samtidig har grensekontrollen og innvandringspolitikken i Europa utviklet seg i restriktiv retning. Ønsket om å migrere kombinert med få muligheter til lovlig innvandring gjør at noen mennesker befinner seg i en sårbar situasjon i forhold til vold og utnyttelse. I skjæringspunktet mellom innvandringspolitiske hensyn og den enkeltes rett til trygghet og frihet fra vold er det utfordringer knyttet til utlendingsloven og til den bistand og støtte som gis av norske myndigheter.

Kapittelet er basert på en bred gjennomgang av relevant forskningslitteratur, samt offentlige utredninger som NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner* og NOU 2008: 4 *Fra ord til handling: bekjempelse av voldtekt krever handling*. Når det gjelder beskrivelsen av seksuell trakassering blant barn og unge har *Kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing blant barn og unge*, utarbeidet av sosiolog Hannah Helseth (2007) på oppdrag av Utdanningsdirektoratet, vært en viktig kilde.

14.2 Ulike forståelser av vold i nære relasjoner og seksualisert vold

Forskning om vold i nære relasjoner er preget av diskusjoner om og endringer i hvordan volden forstås og fortolkes. Viktige skifter er knyttet til den nye kvinnebevegelsen på 1970-tallet, utviklingen av kritisk mannsforskning på 1980-tallet og debatter om multikulturalisme fra 1990-tallet og utover.

Ved inngangen til 70-tallet ble vold mot kvinner gjerne oppfattet som tilhørende privatsfæren, og dermed ikke av offentlig eller politisk interesse (Ahnfelt 1987). I politiet var det vanlig å kategorisere vold i hjemmet som «husbråk» (Morken og Selle 1995, side 179).

Den nye kvinnebevegelsen utfordret denne samtidige forståelsen av volden. De tolket vold mot kvinner inn i en ny ramme, som et uttrykk for menns makt og kontroll over kvinner, og som et uttrykk for maktforskjeller mellom kjønnene (Ericsson 1993). Kunnskapsbygging på feltet ble utviklet i nært samarbeid mellom kvinneforskere og krisesenterbevegelsen. Det skjedde parallellt med at man krevde midler til hjelpetiltak og bidro til holdningsendring (Snare og Høigård 1983, side 12-15). Gradvis ble vold mot kvinner en del av den offentlige politiske dagsorden. I 1983 ble det første handlingsprogrammet om vold mot kvinner lagt fram av regjeringen. I løpet av få år ble kvinnemishandling synliggjort, politisert og etablert som samfunnsproblem på den offentlige dagsorden (Ahnfelt 1987, side 198-9; Skjørten 2004, side 63-6)[1]

14.2.1 Likestilling og vold

Menns vold mot kvinner kan forstås som uttrykk for mangel på likestilling. Da kan det også være grunn til å anta at menns vold mot kvinner reduseres i et mer likestilt samfunn. Mens enkelte amerikanske studier fra 1970 og 1980-tallet fant at kvinner som har høyere status i arbeidslivet enn sine

[1] Beskrivelsen i avsnittet er hentet fra Eggebø (2007).

Boks 14.1 Noen milepæler[1]

- 1977: Den første krisetelefonen opprettes i Oslo
- 1978: Åpning av landets første krisesenter, Camilla krisesenter i Oslo
- 1981: Etablering av den første statlige finansieringsordningen for krisesenter og krisesentertelefoner
- 1983: Det første politiske tverrdepartementale handlingsprogrammet *Tiltak mot kvinnemishandling*
- 1988: Endringer i straffelovens bestemmelser om legemsfornærmelser og legemsbeskadigelse medfører at alle voldssaker mot nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer underlegges offentlig påtale
- 1991: Norsk Krisesenterforbund, en interesseorganisasjon for krisesentrene, stiftes
- 1994: Krisesentersekretariatet, en medlemsorganisasjon for landets krisesenter, opprettes
- 1995: Lov om forbud mot kjønnslemlestelse vedtas
- 1996: Ordningen med rådgivningskontor for kriminalitetsofre etableres
- 1998: Første handlingsplan mot tvangsekteskap lanseres
- 2000: Regjeringens handlingsplan *Vold mot kvinner* vedtas
- 2000: Regjeringens handlingsplan mot kjønnslemlestelse vedtas
- 2002: Voldskoordinatorer ved 27 av landet politidistrikt
- 2002: Tiltaksprogram – *Fornyet innsats mot tvangsekteskap våren 2002*[2]
- 2003: Kvinnevoldsutvalget leverer sin innstilling: NOU 2003:31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*
- 2003: Det innføres lovforbud mot tvangsekteskap
- 2003: FNs Palermoprotokoll ratifiseres av norske myndigheter
- 2003: Regjeringen lanserer den første handlingsplanen mot menneskehandel
- 2004: Regjeringens handlingsplan *Vold i nære relasjoner* vedtas
- 2004: Støttesenter for fornærmede etableres som et treårig pilotprosjekt i Trondheim
- 2007: Etablering av barnehus i helseregion Vest og Sørøst
- 2007: Ny handlingsplan mot tvangsekteskap
- 2008: Voldtektsutvalget leverer sin innstilling, NOU 2008: 4 *Fra ord til handling. Bekjempelse av voldtekt krever handling*
- 2008-2011: Ny handlingsplan mot tvangsekteskap
- 2008-2011: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner *Vendepunkt*
- 2008-2011: *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse*
- 2010: *Lov om kommunale krisesentertilbod* (krisesenterlova) trer i kraft
- 2011: Ny handlingsplan mot menneskehandel
- 2012: *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012*
- 2012: Nye handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- *2012: Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014*

[1] Store deler av oversikten er hentet fra boka *Bjørnen sover* (Storberget mfl. 2007, side 28-9).

[2] *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen* fra 2006 har også tiltak mot tvangsekteskap.

ektemenn er mer utsatt for vold fra partneren, og at en patriarkalsk familiestruktur dermed «beskytter» mot vold, har andre studier konkludert med det motsatte: Patriarkalske familiestrukturer, som gjerne innebærer at kvinner er økonomisk avhengige av mannen, øker sannsynligheten for vold mot kvinner (Anderson 1997, side 657).

I den norske omfangsundersøkelsen *Vold i parforholdet – ulike perspektiver* peker forfatterne på en sammenheng mellom vold og mangel på likestilling (Haaland mfl. 2005, side 19). I masteroppgaven *Den voldsomme balansen* undersøkes sammenhengen nærmere med utgangspunkt i data fra denne omfangsundersøkelsen. Det undersøkes hvilken sammenheng det er mellom vold og partnernes relative utdanningsnivå, sysselsetting og lønn. Funnene tyder på at den relative statusforskjellen mellom partene ikke har innvirkning på forekomst av fysisk maktbruk i parforholdet, men både menn og kvinner som befinner seg i en underlegen maktposisjon i parforholdet har en økt tendens til å utøve psykisk vold mot partner (Bjelland 2011).

I studien *Likestilling og livskvalitet* (Holter mfl. 2008) som bygger på en representativ survey, undersøkes sammenhengen mellom likestilling i

respondentenes oppvekstfamilie og rapportert forekomst av vold og straff i familien. Likestilling er målt gjennom spørsmål om det var mor, far eller begge som bestemte i hjemmet. Resultatene viser at 27 prosent av barn i Norge som vokste opp i et hjem der far bestemte, opplevde vold og straff, mot 17 prosent i hjem der mor bestemte, og 10 prosent der mor og far bestemte like mye.

Det kan være viktig å fortsette å undersøke sammenhengen mellom forekomst av vold og forekomst av likestilling. Slike sammenhenger må undersøkes på basis av grundige operasjonaliseringer av både likestilling og vold.

14.2.2 Menn, maskuliniteter og vold

I debatter om menn og vold står to problemstillinger sentralt: Menns statistiske overrepresentasjon som utøvere av vold, og forholdet mellom vold og maskulinitet. Mens den første problemstillingen er analysert innenfor en rekke fagdisipliner, har diskusjonen om forholdet mellom vold og maskulinitet særlig vokst fram innenfor det som kalles kritisk mannsforskning.

Det er en kjensgjerning at majoriteten av fysisk voldelige handlinger begås av menn, det være seg i hjemmet, i det offentlige rom, i krig og konflikt, eller som ledd i statlig sanksjonert maktutøvelse og straff (jf. St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*). Selv om menn er klart overrepresentert blant de som utøver vold, er det likevel bare et mindretall av menn som begår alvorlige voldelige handlinger. Den kritiske mannsforskningen har da også pekt på at vold ikke kan forstås som et «naturlig» og iboende aspekt ved maskulinitet. Hva som betraktes som maskulint varierer mellom samfunn og kulturer og det endrer seg historisk. Vold kan inngå som et mer eller mindre akseptert element i ulike maskuliniteter, men slik behøver det ikke nødvendigvis være.

I følge Connell må idealer for hvordan å være mann, forstås innenfor et kjønnssystem der ulike maskuliniteter ordnes hierarkisk, det vil si at det finnes ulike måter å være mann på, og at disse ulike måtene er rangert. Et sentralt element i Connells forståelse av maskulinitet er fordelingen av og kampen om makt. Selv om forestillinger om patriarkat og menns dominans over kvinner ligger i bunnen av dette perspektivet, er det relasjoner *mellom* ulike maskuliniteter som er viet størst oppmerksomhet. I disse relasjonene kan vold ha betydning. Vold kan nyttes av menn i dominerende posisjoner som et ledd i å opprettholde makt over kvinner så vel som andre menn. Men vold kan også nyttes av marginaliserte menn, som er utestengt fra politisk og samfunnsmessig makt og innflytelse, som uttrykk for avmakt. Selv om årsakene til vold er komplekse og sammensatte er kjønn og maskulinitet én viktig inngang til å forstå vold, argumenterer Connell. Studier av konkrete maskuliniteter i ulike sosiale kontekster kan gi viktig kunnskap om hvordan voldelige dynamikker oppstår og opprettholdes. Slik kunnskap kan være viktig for å hindre og forebygge vold (Connell 1995).

14.2.3 Etnisitet, kultur og vold

Vold, overgrep og mangel på likestilling i familien står sentralt i debatter om innvandring og integrering (se for eksempel Hagelund og Akkerman 2007; Siim og Skjeie 2008; Langvasbråten 2008). I europeisk offentlig debatt er det derfor en tendens til at innvandreres familieliv betraktes som et særlig viktig felt for politisk regulering (Grillo 2008, Kraler 2010).

Vold i nære relasjoner eller seksualisert vold utøvd av personer med etnisk minoritetsbakgrunn, som voldtekt, psykisk vold mot og kontroll av familiemedlemmer, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og i verste fall drap, forstås i den offentlige debatten gjerne som forårsaket av en kultur som kjennetegnes av patriarkalske tradisjoner og mangel på likestilling.

Innenfor forskning om kjønn og likestilling diskuteres kulturens betydning som forklaring på vold. Det påpekes på den ene siden at det er problematisk når henvisninger til kultur brukes for å rettferdiggjøre eller unnskylde vold (se for eksempel Okin mfl. 1999), mens det på den andre siden blir påpekt at bruk av kulturforklaringer er problematiske når de tegner et bilde av etniske minoriteter og deres kultur som preget av mangel på likestilling – i motsetning til majoritetskulturen som da framstår som likestilt (se for eksempel Narayan 1997; Phillips 2007, 2010).

Anne Phillips (2010) skiller mellom to ulike måter å forstå kultur og benytte kultur på for å forklare handlinger og samfunnstrender. En tilnærming er å forstå mennesker som påvirket av de normer, tradisjoner og konvensjoner som råder i kulturene de forholder seg til. Måtene vi handler og tenker på kan, ofte uten at vi er tenker over det, være spesifikke for akkurat vår kultur. Videre er kjønn og måten forholdet mellom kjønnene er organisert på, gjerne preget av kulturelle normer og praksiser. En annen tilnærming er å betrakte individer som nær programmert av kultur. Det er i enkelte sammenhenger, påpeker Phillips, en ten-

dens til å forstå og forklare handlinger utført av personer med etnisk minoritetsbakgrunn, som om de var programmert av kultur (Phillips 2010, side 4-5, 77-8).

Ulike forskningstradisjoner og tilnærminger forstår vold i nære relasjoner og seksualisert vold som knyttet til strukturelle maktforskjeller i samfunnet. Dette kan være maktforskjeller med basis i økonomi og materielle ressurser, men også maktforskjeller med basis i statusforskjeller. Utvalget legger til grunn at vold og trakassering er knyttet til slike maktforskjeller, men at det også har sammenheng med sosiale og kulturelle normer og forståelser. Kultur er en relevant størrelse når seksualisert vold og vold i nære relasjoner skal forstås og forebygges, men kulturbegrepet er lite nyttig dersom det benyttes deterministisk og forbeholdes minoritetsmiljøer.

14.3 Seksuell trakassering

Seksuell trakassering er en måte å utøve makt på og må forstås i lys av makt og ulikhetsstrukturer som kjønn, alder, klasse og etnisitet.

Seksuell trakassering kan være verbal (kjønnsord, seksuelle hentydninger, kommentarer om kropp og utseende), ikke-verbal (seksuelle gester og pornografiske bilder) og den kan være av fysisk art (uønsket beføling) (Helseth 2007, side 18). Unge kvinner er særlig utsatte for seksuell trakassering i arbeidslivet (SSB 2010), og det som finnes av relevante undersøkelser i skolen viser at dette også er et utbredt problem der – både blant jenter og gutter (Bendixen og Kennair 2008).

Ungdomsårene er en formativ livsfase preget av store endringer både for den enkelte og i relasjoner til andre. Det er en viktig fase for utvikling av selvbilde og identitet, dermed er det også en sårbar fase hvor aksept og bekreftelse fra andre er viktig for følelse av selvverd (Kvalem og Wichstrøm 2007, side 27).

Forebygging av trakassering og vold er viktig overfor mennesker i alle livets faser, men kunnskap om ungdomstiden kombinert med kunnskap om utbredelse av seksuell trakassering og vold i denne livsfasen, gjør det særlig viktig å rette oppmerksomheten mot ungdom og de arenaene der de særlig er samlet: Skole og utdanningsinstitusjoner.

14.3.1 Forbud og vern mot seksuell trakassering

Fram til 1995 fantes det ingen eksplisitte lovbestemmelser mot seksuell trakassering. Straffeloven var eneste anvendbare lov, den kunne anvendes stilt overfor handlinger som kunne karakteriseres som voldtekt eller utuktig atferd. Dette var bestemmelser som forutsatte at handlingene var utøvet forsettelig (Slåen 1992, side 76). I 1995 ble det så tatt inn en bestemmelse i arbeidsmiljøloven om at «…arbeidstakere skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.» Dette var heller ikke et uttrykt forbud mot seksuell trakassering, men Kommunal- og arbeidsdepartementet uttalte, som begrunnelse for endringene, at det kunne være «behov for å gi arbeidstakerne et sterkere vern mot psykiske belastninger som ikke direkte har sin årsak i formell organisering av virksomheten, for eksempel trakassering eller mobbing av ulik art. Seksuell trakassering eller uønsket seksuell oppmerksomhet i arbeidsforhold er et eksempel på dette.»[2]

Først i 2002 ble det, som del av likestillingsloven, vedtatt et eksplisitt forbud og vern mot seksuell trakassering (se Ot.prp. nr. 77 2000-2001, kapittel 9). I 2005 ble dette fulgt av forbud og vern mot kjønnstrakassering. Den gjeldende bestemmelsen i likestillingsloven (§ 8a) har to elementer; på den ene siden en forbudsbestemmelse som gir individuelt vern mot seksuell trakassering, på den andre siden en vernebestemmelse som handler om plikt til forebygging i arbeids- og organisasjonsliv. Det er ikke tillatt å utsette andre for seksuell trakassering eller trakassering på grunn av kjønn: «Med trakassering på grunn av kjønn menes uønsket adferd som er knyttet til en persons kjønn og som virker eller har til formål å krenke en annens verdighet. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer» (§ 8a, andre ledd). I tillegg pålegges altså arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner «å forebygge og å søke å hindre at trakassering i strid med bestemmelser i denne loven skjer innenfor sitt ansvarsområde» (§ 8a, tredje ledd).

Vernebestemmelsen håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Forbudet mot seksuell trakassering håndheves derimot ikke av LDO. Anklager om brudd på forbudet mot seksuell trakassering henvises til domstolsapparatet. Da bestemmelsen ble innført ble dette begrunnet med henvisning til den «påståtte overgriperens rettssikkerhet». Det ble argumentert

[2] Gjengitt i Ot.prp. nr.77 (2000-2001): «Om lov og endringer i likestillingsloven m.v.» (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering m.v.), kapittel 9.

med at en påstand om seksuell trakassering vil være «alvorlig og inngripende for den anklagen gjelder», og at verken Likestillingsombud eller Klagenemnd var organisert på en måte som ivaretok de særlige rettsikkerhetshensyn denne typen saker reiser. Det ble vist til domstolene som hadde et prosessystem som kunne ivareta slike rettssikkerhetshensyn.[3]

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslår utvalget å endre dette slik at forbudet mot seksuell trakassering håndheves av ombudet, på lik linje med andre trakasseringsforbud i diskrimineringslovgivningen som ombudet i dag håndhever (se side 134-135). Utvalget kunne ikke se at hensynet til den anklagedes rettssikkerhet skulle være mer tungtveiende i saker som gjelder seksuell trakassering enn i andre trakasserings- og diskrimineringssaker, der ombudet har myndighet til å konstatere lovbrudd. Utvalgets forslag til konkretisering av de lovpålagte aktivitetspliktene i likestillingslovgivningen (NOU 2011: 18, side 171) understreker dessuten ytterligere arbeidsgiveres og offentlige myndigheters plikt til å forebygge diskriminering, seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn.

Opplæringsloven som gjelder i norsk skole har ingen forbud mot seksuell trakassering. Det følger imidlertid av opplæringsloven at «skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør» (§ 9a-3 første ledd). Loven beskriver også hvordan skolene skal håndtere mobbing og diskriminering når det forekommer (§ 9a-3 andre og tredje ledd).

14.3.2 Seksuell trakassering i arbeids- og organisasjonsliv

I gjennomsnitt er 3,4 prosent av norske arbeidstakere utsatt for seksuell trakassering en gang i måneden eller mer. Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid store forskjeller knyttet til kjønn, alder og yrke. Kvinner er mer utsatt enn menn, unge er mer utsatt enn eldre. Blant kvinner i alderen 17-24 år opplever 13 prosent seksuell trakassering en gang i måneden eller mer. I tillegg er det store forskjeller mellom yrkesgrupper, og servicepersonell i hotell og restaurant og pleie- og omsorgsarbeidere i helsesektoren er langt mer utsatt enn andre.[4]

6 prosent av arbeidstakerne oppgir at de utsettes for vold eller trusler om vold, men også her er det store forskjeller både knyttet til yrke, alder og er kjønn. Vold og trusler om vold oppgis å kunne være slag, spark, dytting, lugging eller andre fysiske angrep på egen person, eller trusler om slike handlinger. Kvinnelige arbeidstakere er mer utsatt enn mannlige – 9 prosent av kvinnene mot 4 prosent av mennene opplever vold og trusler om vold.[5]

Europeiske undersøkelser viser at omtrent 2 prosent av arbeidstakerne i EU utsettes for seksuell trakassering på arbeidsplassen. Tallene varierer landene imellom, fra 17 prosent i Finland og 12 prosent i Nederland til 2 prosent i Italia og Bulgaria. De lave tallene i enkeltland kan skyldes underrapportering på grunn av manglende oppmerksomhet knyttet til temaet snarere enn lave forekomster (Milczarek 2010, side 49).

Omfanget av seksuell trakassering i arbeidslivet dokumenteres jevnlig gjennom data fra Levekårsundersøkelsen. Men vi vet lite om *hvordan* kjønn, alder, klasse og etnisitet i samspill påvirker forekomst og art av seksuell trakassering på arbeidsplassen, og hvilke konsekvenser dette har for de som utsettes og for arbeidsmiljøet som helhet. Jevnlige evalueringer av tiltak som er iverksatt på arbeidsplassene for å forebygge seksuell trakassering og trakassering på grunnlag av kjønn, mangler også.

Når det gjelder organisasjoner foreligger det ikke systematiske undersøkelser og kartlegginger av seksuell trakassering. Fasting (2011) redegjør for en undersøkelse foretatt mot slutten av 1990-tallet blant 660 kvinnelige eliteidrettsutøvere i alderen 15-39 år fra 56 ulike idretter/grener. Seksuell trakassering og overgrep ble her målt ved hjelp av to konkrete spørsmål som både dekket lettere former for seksuell trakassering og mer alvorlige former, som voldtekt eller voldtektsforsøk. Opplevd seksuell trakassering er i undersøkelsen et terskelmål som innebærer at deltakeren har krysset av for en eller annen form for seksuell trakassering. Resultatene viste liten forskjell mellom idrettutøvere og kontrollgruppe, 51 prosent kontra 59 prosent hadde erfart seksuell trakassering (i en eller annen form). Det var imidlertid en reell forskjell mellom andelen utøvere som hadde opplevd seksuell trakassering fra noen i støtteapparatet (15 prosent), sammenliknet med andelen i kontrollgruppe som rapporterte at de

[3] Ot.prp.nr.77 (2000-2001), kapittel 9.7.4.

[4] Tall hentet fra SSBs Levekårskundersøkelse for 2009 gjengitt i «Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011. Status og utviklingstrekk» publisert av Statens arbeidsmiljøinstitutt.

[5] Tall hentet fra SSBs Levekårskundersøkelse for 2009 gjengitt i «Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011. Status og utviklingstrekk» publisert av Statens arbeidsmiljøinstitutt.

hadde opplevd trakassering fra sjef på jobben eller lærer (9 prosent). Konklusjonen var at seksuell trakassering synes å være et samfunnsproblem, og at det derfor også er et problem i norsk idrett, men at idretten ikke er verre enn andre institusjoner (side 323). Fasting understreker et viktig poeng, nemlig at tall for forekomst av seksuell trakassering varierer avhengig av definisjon og målemetode. Dette poenget illustrerer hun ved å vise til en undersøkelse foretatt blant studenter i Brasil og USA, her ble to ulike spørsmålsstillinger benyttet. Når spørsmålet var: «Er du blitt seksuelt trakassert?», svarte henholdsvis 6 og 4 prosent bekreftende. Når spørsmålet så ble endret til om de hadde opplevd uønskede seksuelle handlinger, økte prosenten til henholdsvis 89 og 73 (Fasting 2011, side 321-23).

14.3.3 Seksuell trakassering i skolen

Flere undersøkelser om negativ språkbruk blant ungdom viser at skjellsord ofte er kjønnsspesifikke (Helseth 2007, side 7). *Hore og lesbe* er vanlige skjellsord brukt om jenter, mens homo er et utbredt skjellsord brukt om gutter. Slike ord brukes til å definere grenser for akseptable heteroseksuelle kjønnsuttrykk blant gutter og jenter. Det er snakk om grensedragninger som også påvirker de som ikke selv blir utsatt for trakassering (Røthing og Svendsen 2009, side 169). Trakassering på grunnlag av kjønn og seksualitet er sanksjonsformer som i tillegg til å virke krenkende for individet bidrar til å reprodusere kjønnsstereotypier (Brantsæter 1992; Røthing og Svendsen 2009, side 17).

Verbal seksuell trakassering kan ta form av ryktespredning om enkeltpersoners seksualitet, som at vedkommende ikke har hatt sex, har hatt sex med for mange eller er homoseksuell. Slik trakassering handler gjerne om å sanksjonere jenter og gutter som uttrykker kjønn og seksualitet på måter som ikke er i tråd med det vanlige, det aksepterte og det som gir status. Det trekkes opp grenser for hva det vil si å forvalte seksualiteten sin på en skikkelig måte. Samtidig er dette et maktmiddel som kan brukes uavhengig av oppførselen til den utsatte. Seksuell trakassering og trakassering på grunnlag av kjønn kan være knyttet til homonegativisme, det vil si «negative og aggressive holdninger til mennesker som lever lesbisk og homofilt, og mot homoseksualitet som fenomen». En del undersøkelser tyder på at gutter oftere enn jenter uttrykker homonegativisme i klasserommet, og at slik homonegativisme på noen arenaer, om enn ikke alltid på skolen, er en måte gutter kan styrke sin egen maskulinitet (Røthing og Svendsen 2009, side 210-12).

Kjønnsstemplende ord kan også være knyttet til klasseposisjon (Helseth 2007, side17). I en studie av arbeiderklasse- og middelklassejenter i en svensk videregående skole peker Fanny Ambjörnsson på at middelklassejentene etablerer en overlegen sosial status og maktposisjon gjennom kommentarer knyttet til seksualitet og kjønnsuttrykk (Ambjörnsson 2004, side 51-57).

Bendixen og Kennair finner i en studie foretatt i Sør-Trøndelag at minoritetsgrupper er mer utsatt for seksuell trakassering. Dette gjelder både seksuelle minoriteter og etniske minoriteter, både jenter og gutter. De spør om dette kan skyldes at grupper med lav sosial status har økt risiko for å bli utsatt for krenkelser, og påpeker at videre studier bør undersøke slike mulige dynamikker (Bendixen og Kennair 2008, side 33).

Anja Bredals studie av unge menn med etnisk minoritetsbakgrunn, tvangsekteskap, vold og kontroll viser på sin side hvordan seksualisert trakassering mellom unge kan forsterkes i situasjoner der storfamilien også utøver makt og kontroll av unge kvinner. Studien viser eksempler på unge menn som kontrollerer kjærester og ekskjærester blant annet ved å true med å avsløre seksuelle erfaringer for kjærestens foreldre. Bredal beskriver hvordan strenge normer om jomfruelighet i noen unge jenters familier, og koblingen til familiens ære, gir ekskjæresten et brutalt og effektivt pressmiddel. Bredal understreker at kontrollerende atferd overfor kjærester og ekskjærester er svært utbredt også i majoritetsbefolkningen. Forskjellen er at guttens makt over jenta i noen tilfeller er basert på, og avhengig av, at hennes familie opplever å bli rammet av hennes grenseoverskridelse (Bredal 2011, side 84).

De studiene som er beskrevet ovenfor synliggjør viktige perspektiver for forebyggende arbeid mot seksuell trakassering og mobbing på grunn av kjønn. Slik trakassering er en måte å utøve makt på, som bidrar til å opprettholde og befeste kjønnsstereotypier. Samtidig ser vi at ulike koplinger av kjønn, seksualitet, alder og etnisitet kan bidra til å etablere maktforskjeller.

Det fins ingen nasjonale omfangsundersøkelser av seksuell trakassering og trakassering på grunnlag av kjønn blant barn og unge i Norge. En representativ nasjonal omfangsundersøkelse av vold og overgrep mot barn og unge gir imidlertid en indikasjon på omfanget av seksuell trakassering når den viser at 23 prosent av jentene og 8 prosent av guttene er blitt befølt mot sin vilje (Stefansen og Mossige 2007, side 101).

Boks 14.2 Innsats mot seksuell trakassering: Sør-Trøndelag

Fylkestinget i *Sør-Trøndelag* vedtok i desember 2006 at det i fylket skulle settes i gang et arbeid mot seksualisert trakassering i skolen. Arbeidet skulle foregå som et samarbeid mellom kommuner, fylkesmann, departement, fagmiljø og interesseorganisasjoner. Målet var å bidra til økt kompetanse og bevissthet om seksuell trakassering i skolen og integrere arbeid mot slik trakassering i skolens helsearbeid.

Psykologisk institutt ved NTNU, ble engasjert for å kartlegge forekomsten av seksualisert trakassering blant elever og ansatte i de videregående skolene i fylket. Kartleggingen konkluderte med at seksuell trakassering er et omfattende problem blant elever i videregående skole i Sør- Trøndelag (Bendixen og Kennair 2008 og 2009).

Sør-Trøndelag fylkeskommune utarbeidet på bakgrunn av dette *Handlingsplan mot seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående opplæring i Sør-Trøndelag.* Planen ble vedtatt av fylkestinget i 2008. Tiltakene i planen omfatter både fylkesadministrasjonen, skolene, skoleledelsen, ansatte i skolen, elevene og elevrådene. Fylkeskommunen ser satsingen mot seksuell trakassering som en del av arbeidet mot mobbing.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Landsforeningen for lesbiske og homofile (LLH) Trøndelag er eiere av samarbeidsprosjektet.

Prosjektet er både politisk og administrativt forankret, og handlingsplanen er forpliktende for alle de videregående skolene, samt at målet er å få med så mange ungdomsskoler som mulig. Målet er å nå ut til alle ungdomsskoler og videregående skoler i fylket i løpet av en toårsperiode. Elever, lærere og helsesøstre gis informasjon, noe som blant annet gjøres gjennom skolebesøk og temadag.

Prosjektet er foreløpig ikke evaluert. Men RVTS – ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging – følger opp prosjektet med faglige bidrag, evaluering og kvalitetssikring.

LLH Trøndelag har også fått midler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til flere tiltak, blant annet en kort undervisningsfilm *Grenser* til bruk på temadager o.l. Prosjektet og prosjektstillingen forøvrig er finansiert av midler fra Helsedirektoratet kanalisert gjennom Fylkesmannen. Målet er at prosjektet skal gå til august 2014.

Det finnes også enkelte regionale omfangsundersøkelser, blant annet fra Oslo og Sør-Trøndelag, som viser at seksuell trakassering er utbredt. Svein Mossige (2001) har gjennomført en undersøkelse om forekomsten av og holdninger til seksuelle krenkelser og seksuelle overgrep blant 710 ungdommer i alderen 18-21 år i Oslo. 31 prosent av jentene og 7 prosent av guttene oppga å ha blitt presset til seksuelle handlinger de selv ikke ønsket.

I 2006 vedtok fylkestinget i Sør-Trøndelag at fylket skulle sette i gang et arbeid mot seksuell trakassering i skolen. Dette har resultert i to rapporter om seksuell trakassering blant elever og lærere på videregående skoler i Sør-Trøndelag (Bendixen og Kennair 2008 og 2009). Undersøkelsene spør om konkrete hendelser som faller inn under kategorien uønsket seksuell oppmerksomhet og trakassering. Det er særlig verbale former for seksuell trakassering som er utbredt, og dette rammer både jenter og gutter. Totalt rapporterte 48 prosent av jentene og 47 prosent av guttene at de er blitt utsatt for nedsettende bemerkninger knyttet til kjønn eller seksualitet.[6] Når det gjelder de groveste formene for seksuell trakassering, å bli tvunget til samleie eller munnsex mot sin vilje, oppgir 10 prosent av jentene å ha blitt utsatt for dette noen gang i løpet av livet, 4 prosent siste året. Tilsvarende 2 prosent av guttene, både i løpet av livet, og det siste året (Bendixen og Kennair 2008, side 13, 17).

En relativt vanlig form for seksuell trakassering er å få tilsendt seksuelt innhold via Internett eller mobiltelefon. Omtrent en fjerdedel av jentene og guttene i Sør-Trøndelag hadde blitt utsatt for dette. Mellom 4 og 5 prosent hadde blitt utsatt for at noen spredte bilder av dem med seksuelt innhold på mobiltelefon eller Internett. Dette er

[6] Utvalget besto av 4300 elever ved videregående skoler i Sør-Trøndelag. 3260 av disse ble forespurt om å delta i undersøkelsen og 1610 besvarte den. Responsraten var altså 50 prosent. I tillegg deltok 175 ansatte ved de samme skolene i undersøkelsen. Svarprosenten blant ansatte er ukjent.

Boks 14.3 Dronning i eget liv

Finnmark fylke gikk i 2008 i gang med et pilotprosjekt rettet mot unge jenter. Dette som ledd i handlingsplanen for forebygging av uønskede svangerskap og abort, samt regjeringens handlingsplan mot fysiske og seksuelle overgrep mot barn.

Pilotprosjektet var et samarbeid mellom Sosial- og helsedirektoratet, Fylkesmannen i Finnmark og Landsgruppen av helsesøstre, fylkesgruppen i Finnmark. Prosjektet ble finansiert av Sosial- og helsedirektoratet.

Prosjektet som fikk navnet *Dronning i eget liv,* skulle være forebyggende og tok sikte på å styrke unge jenters selvbilde og handlingskompetanse, samt trening i å sette klare grenser for egen kropp, øke bevisstheten rundt egne seksuelle opplevelser og øke kunnskapen om seksualisert vold mot barn og unge.

Seks kommuner i Finnmark deltok i prosjektet som ble organisert rundt jentegrupper. Målgruppen var jenter i 9.-10. klasse i ungdomsskolen og jenter som gikk første året på videregående skole. Prosjektet besto av 10 timers kurs med en teoretisk og en praktisk del, fordelt over to ettermiddager.

Prosjektet ble gjennomført av organisasjonen KIK, selvforsvar og grensesetting.

en alvorlig form for ikke-fysisk trakassering, siden den som blir utsatt for det ikke har kontroll med hvor informasjonen havner (Bendixen og Kennair 2008, side 16).

Undersøkelser fra Sverige viser stor utbredelse av seksuell trakassering blant ungdom, både jenter og gutter. Dette handler både om verbal, ikke-verbal trakassering og fysisk trakassering, samt trakassering fra læreren. En landsomfattende undersøkelse viser at over 70 prosent av jentene og over 60 prosent av guttene hadde opplevd verbal seksuell trakassering (Witkowska 2005 i Helseth 2007, side 21, 22).

En mobbeundersøkelse som Dan Olweus (2005) har utført blant 4 000 elever fra 4. til 10. klasse i Oslo i 2004 og 2005 viser på sin side at seksuell mobbing forekommer sjeldnere enn annen type mobbing, og at den er mest utbredt blant de yngste. 8 prosent av jentene i 4. klasse, mot 4 prosent av jentene i 10. klasse, oppga å ha blitt utsatt for seksuell eller kjønnsbasert mobbing. Blant guttene var tilsvarende tall henholdsvis 11 og 4 prosent (Olweus 2004, 2005). Når omfangstallene i denne undersøkelsen er lavere enn i de øvrige, kan det skyldes spørsmålsstillingen. Undersøkelsene som viser høy forekomst av seksuell trakassering har spurt etter konkrete hendelser og praksiser, mens Olweus undersøkelse har brukt et generelt spørsmål om hvorvidt respondentene er blitt utsatt for «ubehagelig ord, kommentarer, tegn eller handlinger av seksuell betydning» (Helseth 2007, side 19).

Andre undersøkelser viser at ungdom kan ha blitt utsatt for uakseptable handlinger av seksuell og kjønnet karakter, uten at de selv bruker ordet «seksuell trakassering» (Helseth 2007, side 23-7).

Kunnskap om seksualitet, kjønnsroller, forventninger og maktkamper mellom unge kan bidra til å forebygge kjønnsrelatert mobbing. Lærere har en viktig rolle både når det gjelder å skape holdninger og å undervise på måter som motvirker diskriminering (Røthing og Svendsen 2009).

En rapport om likestillingsarbeid i skolen (Støren mfl. 2010) viser at tema som kjønn, kropp og helse og kjønnsrelatert mobbing, anses som viktige i omtrent halvparten av ungdomsskolene og i underkant av en tredjedel av de undersøkte videregående skolene. Når det gjelder tiltak knyttet til disse problemstillingene er det et mindretall som har jobbet med dette, og færre videregående enn ungdomsskoler (Støren mfl. 2010, side 11). De skolene som hadde satt i gang tiltak mot kjønnsrelatert mobbing, rettet tiltakene direkte mot dem som faktisk hadde utført mobbingen, og ikke mot elevene generelt. Rapporten påpeker at ingen skoler hadde tiltak inne som en del av arbeidsplanen, og inntrykket var at det gjøres lite for å forebygge kjønnsrelatert mobbing.

Studien av seksuell trakassering i Sør-Trøndelag slår fast at dersom man ønsker å forhindre og forebygge seksuell trakassering må skolen ta temaet alvorlig, og gjøre det klart hvilke normer og regler som skal gjelde på skolen. Dette kan tas opp i kursing av lærere, og diskusjon med alle ansatte. En felles holdning på hele skolen vil gjøre det lettere for den enkelte lærer å reagere, samt at det kan virke forebyggende (Bendixen og Kennair 2008, side 32).

I *Handlingplan mot voldtekt 2012-2014* vektlegger regjeringen forebygging på tvers av samfunnssektorer. Det understrekes at en viktig forebyggende innsats mot voldtekt er å gi alderstilpasset undervisning om kropp, grenser og seksualitet. Det vises til barnehage og skole, og til helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Boks 14.4 Uke Sex

Organisasjonen *Sex og Politikk* arbeider for å styrke informasjonsarbeidet om seksuell og reproduktiv helse og rettigheter.

Organisasjonen arbeider overfor skoler (7.-10. klasse i grunnskolen) og helsestasjoner. De har utarbeidet en nettside for elever, en lærerveiledning til nettsiden og materiale til bruk i undervisning om seksualitet. De oppfordrer skolene til å ha en egen kampanjeuke, i kalenderårets sjette uke; *Uke Sex*.

Materialet organisasjonen utarbeider inneholder informasjon, øvelser og utfordringer som oppfordrer til aktiv, variert og reflektert deltakelse i undervisningen. Målet er å gi ungdom økt kunnskap og grunnlag for å ta gode valg i seksuelle situasjoner. Innholdet og øvelsene er valgt ut for å gi kompetanse i kommunikasjons- og relasjonsferdigheter, utvikle et godt seksualliv, en trygg seksuell identitet og for å hindre overgrep.

Sex og politikk tematiserer kjønnsroller, kjønnsbevissthet, likestilling, grenser og anerkjennelse. Undervisningen tilpasses forskjellige trinn i skolen og ulike fag, og det legges vekt på å nå fram til ungdom uavhengig av kjønn, seksuell legning, sosial- og etnisk bakgrunn, og uavhengig av modning, seksuell utvikling og erfaring.

Uke Sex ble holdt for andre gang i februar 2012. I 2011 hadde Uke Sex 35 000 påmeldte elever fra alle landets fylker.

Uke Sex i Norge var i 2011 finansielt støttet av Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. I Regjeringens *Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014* er ett av tiltakene at det skal iverksettes et prosjekt i regi av Sex og politikk for å utvide undervisningsmaterialet med et eget temamateriale om grenser, seksuelle krenkelser og voldtekt.

Kilde: www.sexogpolitikk.no

Når det gjelder skolehelsetjenesten foreslås det ingen nye tiltak i handlingsplanen. En aksjon «Stopp voldtekt» viser også til skolehelsetjenesten som et svært viktig lavterskeltilbud, men påviser samtidig at den er underdimensjonert også i forhold til Helsedirektoratets anbefalinger.

Når det gjelder skole og barnehage foreslås det i handlingsplanen at utdanningsdirektoratet skal gjennomgå læreplaner og at det skal utarbeides diverse undervisningsmateriale både til elever og foreldre. Det gjøres imidlertid ingen forsøk på å gjøre arbeid mot trakassering og for grensesetting til en integrert del av skolens tiltak mot mobbing.

Det har eksistert tiltak mot mobbing i regi av utdanningsmyndighetene i flere år. Opplæringslovens § 9a som gir alle elever rett til et godt psykososialt miljø er nylig utredet, og det anbefales å opprette et eget elevombud. Rapporten konkluderer forøvrig med at loven i sin nåværende form i hovedsak er tilstrekkelig til å sikre elever et godt psykososialt miljø (Welstad og Warp 2011). Rapporten omtaler mobbing som fenomen, men ikke kjønnsbasert mobbing eller seksuell trakassering.

Det er imidlertid gjort enkelte andre forsøk på å se det generelle arbeidet mot mobbing i sammenheng med seksuell trakassering og trakassering på grunnlag av kjønn. I 2006 ba Stortinget regjeringen rette søkelys mot kjønnsrelatert mobbing.[7] På bakgrunn av dette bestilte Utdanningsdirektoratet en kunnskapsoversikt om kjønnsbasert mobbing (Helseth 2007). *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnskole 2008-2010* tematiserer kjønnsrelatert mobbing, og konkretiserer tre tiltak: Informasjon og veiledning om kjønnsrelatert mobbing og seksuell trakassering, undersøkelser om kjønnsrelatert mobbing og seksuell trakassering, samt å rette oppmerksomhet mot kropp, seksualitet og grensesetting i russetiden. Det vises til at tiltakene følges opp i *Strategi for læringsmiljø i grunnopplæringen* og *Manifest mot mobbing*. I regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014* slås det fast at regjeringen vil vurdere å innarbeide kjønnsbasert mobbing i *Manifest mot mobbing*. Videre at det skal utvikles kurs om grensesetting, kjønn, kropp og seksualitet for jenter og gutter i videregående skole.

14.3.4 Oppsummering og vurdering

Seksuell trakassering innebærer uakseptable og ulovlige krenkelser. Likestillingsloven inneholder både et eksplisitt forbud og et pålegg om at virksomheter, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner skal forebygge seksuell trakassering. I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslår utvalget å konkretisere aktivitetsplikten i arbeidslivet på dette punktet. I tillegg foreslås det at forbudet mot seksuell trakassering skal håndheves av Likestil-

[7] B.inst. S.nr. 12 2005-2006.

lingsombudet, slik ombudet også håndhever andre forbud mot trakassering.

Et konkret lovverk og effektiv håndheving av dette er viktig i arbeidet mot seksuell trakassering. Her har offentlige myndigheter, herunder skoler og utdanningsinstitusjoner, et særlig ansvar. Det forebyggende arbeidet må ta utgangspunkt i dokumentasjon av problemets art og omfang, samt kunnskap om hva slags forebyggende arbeid som virker best.

Omfanget av seksuell trakassering undersøkes jevnlig i arbeidslivet. Blant skoleelever er imidlertid kartleggingen av problemets omfang svært mangelfull. Det er behov for en nasjonal omfangsundersøkelse som kartlegger seksuell trakassering også ut over arbeidslivets rammer – en omfangsundersøkelse som også omfatter skoleelever. En slik undersøkelse må ta høyde for at det ikke er opplagt hva de spurte oppfatter som seksuell trakassering. I tillegg til mer kunnskap om omfang, er det både på samfunnsområdene arbeidsliv, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner behov for mer kunnskap om hvordan seksuell trakassering arter seg og erfares.

Selv om omfanget av seksuell trakassering er dårlig dokumentert utenfor arbeidslivet, viser eksisterende kunnskap med all tydelighet både at problemet er omfattende, og at det er liten systematikk i det forebyggende arbeidet i skolen. I arbeidet med å forebygge og forhindre mobbing i skolen har kjønn og seksualitet lite oppmerksomhet.

I regjeringens *Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014* understrekes betydningen av forebyggende arbeid i skolen, men utvalget kan ikke se at denne understrekningen følges opp av en nasjonal innsats av betydning. Innsats for å øke unge menneskers egen bevissthet knyttet til kropp, grenser og seksualitet tenderer til å være prosjektbasert, den kobles i liten grad på innsats mot mobbing i skolen og på oppfølging av skolens lovpålagte oppgave med å forebygge seksuell trakassering.

Utvalget vil understreke betydningen av at forebygging av seksuell trakassering og forebygging av voldtekter sees i sammenheng, og at arbeid for å øke bevisstheten om kjønn, kropp og seksualitet gjøres til en integrert del av skolens innsats mot mobbing. Dette arbeidet må være kunnskapsbasert.

14.4 Voldtekt

Voldtekt er en alvorlig straffbar handling som representerer en grov krenkelse av retten til kroppslig integritet. Voldtekt er også et alvorlig likestillingsproblem. Kvinner er mest utsatt, og voldtekt utøves nesten utelukkende av menn. Voldtekt rammer de som utsettes direkte, men også mange flere indirekte; redsel for og forholdsregler for å unngå overgrep begrenser kvinners bevegelsesfrihet i det offentlige rom.

Voldtekt defineres i straffeloven som å skaffe seg seksuell omgang ved vold eller ved truende atferd, eller å ha seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen (jf. straffelovens §192, punkt a og b). De fleste voldtektssaker dreier seg om situasjoner der offer og overgriper kjenner hverandre. Gjerningsstedet er som regel offerets eller overgripers bolig. Overgriperen nekter som regel ikke for at seksuell omgang fant sted, men hevder det var frivillig. Det foreligger ofte få bevis i slike saker, og troverdighetsvurdering av mistenktes og offerets forklaring står dermed sentralt i en rettssak (Soknes mfl. 2007). En gjennomgang av voldtektssaker i rettsapparatet viser at myter og oppfatninger om voldtekt og seksualmoral får betydning for utfallet av straffesakene. Svært få saker ender i domfellelse. I tillegg er det svært få voldtekter som anmeldes. På denne bakgrunnen hevder forskerne at det er svært liten sannsynlighet for å måtte stå strafferettslig til rette for voldtekt (Soknes mfl. 2007, side 4).

Kunnskap om at voldtekt kan skje og frykt for at det kan skje, gjør at voldtekt også rammer kvinner som ikke selv utsettes for overgrep. Anne Britt Flemmen (1999) undersøkte i sin avhandling *Mellomromserfaringer* kvinners frykt for seksualisert vold, og viser hvordan denne frykten begrenser deres bevegelsesfrihet. Seksuelle krenkelser av ulik art fungerer som påminnere for kvinner om deres sårbarhet og om muligheten for at fysisk vold kan bli brukt. Det er en sammenheng mellom kvinners erfaringer med uønsket seksuell oppmerksomhet og deres frykt for seksuell vold. Større fokus på gråsonene, de motsetningsfylte rommene mellom det vår kultur anser som klare overgrep og det vi anser som ønskelig kjønnsatferd, kan bidra til forståelse av denne frykten, argumenterer Flemmen. Hennes forskning tydeliggjør at voldtekt er et samfunnsproblem som i prinsippet rammer kvinner som sådan, i form av frykt, forholdsregler og begrenset bevegelsesfrihet. Den understreker også viktigheten av å se arbeidet mot voldtekt i sammenheng med det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering.

En svensk avhandling (Jeffner 1997) viser hvordan ungdom opererer med uklare skiller mel-

lom voldtekt og frivillig seksuell omgang. Ungdommene mener i prinsippet at sex uten samtykke er å regne som voldtekt. Likevel er det, når det kommer til stykket, få situasjoner som defineres som voldtekt når ungdommene blir bedt om å vurdere spesifikke hendelser. Dersom jenta sa nei på feil måte, forstås det heller ikke nødvendigvis som voldtekt. Dersom gutten eller jenta var fulle, forstås det ikke nødvendigvis som voldtekt. Hvis jenta oppfattes som en «hore» eller hvis gutten oppfattes som en «normal gutt», var ungdommene nølende til å definere hendelsen som voldtekt. Det samme var tilfelle dersom jenta var forelsket i gutten (Jeffner 1997, side 267-8).

14.4.1 Utsatte og gjerningspersoner

Det finnes ingen nasjonal omfangsundersøkelse av voldtekt.[8] I følge voldtektsutvalgets beregninger (NOU 2008: 4, side 12, 36), utsettes 8 000 til 16 000 personer for voldtekt eller voldtektsforsøk hvert år, bare om lag 10 prosent av voldtektene anmeldes til politiet.[9]

I en undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep, oppgir 16 prosent av kvinnene og 2 prosent av mennene at de er blitt truet eller tvunget til sex, utsatt for voldtekt eller voldtektsforsøk minst en gang etter fylte 16 år (Pape og Stefansen 2004, side 100). I en omfangsundersøkelse av vold og overgrep mot barn og unge, oppgir 9 prosent av kvinner på 18 år å ha opplevd voldtekt eller voldtektsforsøk (Stefansen og Mossige 2007, side 11, 103).

I 2011 publiserte Politidirektoratet rapporten *Voldtekt i den globale byen* om anmeldte voldtekter og voldtektsforsøk i Oslo politidistrikt. I 2010 ble det mottatt 189 anmeldelser for voldtekt eller voldtektsforsøk i hovedstaden. Antallet anmeldte voldtekter har økt gradvis de siste ti årene (Sætre og Grytdal 2011, side 19).

I Regjeringens *Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014* oppgis det, med henvisning til Kripos, at politiet registrerte 1221 anmeldelser for voldtekt og voldtektsforsøk på landsbasis i 2011. Hovedtyngden, både blant ofre og gjerningspersoner var under 30 år (blant registrerte gjerningspersoner 29 år, blant utsatte 23 år). Hendelsesforløpet er, for de fleste anmeldte sakene, knyttet til fest/uteliv, og overgrepene skjer i relasjon til dette (34,5 prosent). Voldtekter der gjerningspersonen er ukjent for den utsatte og overgrepet finner sted på offentlig sted, utgjorde 19,1 prosent av det totale antallet anmeldte voldtekter dette året.[10]

Analyser av anmeldte voldtekter i Oslo viser det samme bildet. 12,9 prosent av de anmeldte voldtektene er overfallsvoldtekter. Én tredjedel av voldtektene har foregått i forbindelse med fest, og én fjerdedel er utført av en person som offeret har en nær relasjon til (Sætre og Grytdal 2011). I de anmeldte voldtektene fra Oslo politidistrikt er voldtektsofrene vanligvis mellom 18 og 23 år. Rundt halvparten av de fornærmede i disse voldtektssakene oppgir å ha vært påvirket av alkohol. Majoriteten av ofrene i de anmeldte voldtektene i Oslo har norsk landbakgrunn[11]. Ofre med utenlandsk landbakgrunn[12] er likevel svakt overrepresentert i materialet, sett i forhold til deres andel av befolkningen. Kvinner med norsk landbakgrunn utsettes oftest for festrelaterte voldtekter, mens de som har utenlandsk landbakgrunn oftest utsettes for relasjonsvoldtekter. Videre viser analysene fra Oslo politidistrikt at rusavhengige kvinner og kvinner i prostitusjon er særlig utsatte (Sætre og Grytdal 2011, side 26, 62-64).

Menn rapporterer i mindre grad om voldtekt enn kvinner. Dette kan skyldes at menn i mindre grad utsettes for voldtekt, men undersøkelser tyder også på at menn i enda større grad enn kvinner vegrer seg mot å rapportere. Studier viser at det er vanskelig for menn å definere seg som voldtektsofre, blant annet fordi forståelser av slike overgrep preges av at kvinner er offer og menn overgripere (Almedal og Danielsen 1994, Svendby 2011).

Analyser av anmeldte voldtektssaker kan gi noe informasjon om overgripere, men de anmeldte sakene er ikke nødvendigvis representative for voldtekter generelt. Blant de anmeldte

---

8 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) skal gjennomføre en omfangsundersøkelse om vold i nære relasjoner. Denne omfangsundersøkelsen skal i tillegg til å undersøke omfanget av vold i parforhold også kartlegge forekomsten av voldtekt. Datainnsamlingen skal utføres i 2012.

9 Bakgrunnen for dette estimatet diskuteres i punkt 6.2.4 i voldtektsutvalgets innstilling. Estimatet er basert på forekomsten av voldtekt som presenteres i undersøkelsen *Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep* (Pape og Stefansen 2004). Den prosentvise forekomsten av voldtekt i denne undersøkelsen er nedjustert og så brukt som utgangspunkt for å lage et estimat for forekomsten av voldtekt i hele befolkningen. Utvalget bemerker at det er snakk om et konservativt estimat.

10 *Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014,* side 9.

11 Norsk landbakgrunn henviser i denne undersøkelsen til de som har minst en foreldre født i Norge (Sætre og Grytdal 2011, side 11).

12 Utenlandsk landbakgrunn henviser i denne undersøkelsen til de som har to utenlandsfødte foreldre (Sætre og Grytdal 2011, side 11).

påståtte overgriperne i Oslo er unge menn overrepresenterte. Gjennomsnittsalderen for anmeldte gjerningspersoner i voldtektssaker er rundt 30 år og medianalderen for anmeldte overgripere er 28 år. Videre var 60 prosent av de anmeldte gjerningspersonene ruset på alkohol (omlag 40 prosent) eller narkotika (omlag 20 prosent), da voldtekten skjedde. Mange av de registrerte gjerningspersonene er kriminelt belastet, har selv vært offer for vold eller er registrert med psykiatriske diagnoser (Sætre og Grytdal 2011, side 49, 59-60).

Tre fjerdedeler av de 152 kjente gjerningsmennene som ble anmeldt i Oslo i 2010 hadde europeisk statsborgerskap, i all hovedsak norsk. Halvparten hadde landbakgrunn i Europa, og igjen hovedsakelig Norge. De øvrige gjerningsmennene hadde bakgrunn fra ulike kontinenter og land. For samtlige voldtektstyper, unntatt overfallsvoldtekter, er europeiske gjerningsmenn i flertall. Overfallsvoldtektene omhandler fem identifiserte unike personer. Disse hadde alle utenlandsk opprinnelse, to var under 18 år og to hadde alvorlige psykiatriske diagnoser. Gjerningspersoner som ikke er identifisert i de øvrige 16 overfallsvoldtektene, beskrives både som med norsk/europeisk, afrikansk/mørkhudet og asiatisk utseende. Det oppgis at den mest markante forskjellen mellom norske og ikke-norske gjerningsmenn er aldersprofilen. Gjennomsnittsalder for utenlandske gjerningsmenn er 26,7 år, mens snittalder for de med norsk bakgrunn er 35 år (Sætre og Grytdal 2011, side 86-87).

Rapporten *Vold og overgrep mot barn og unge* viser at erfaringer med seksuelle overgrep i barndom og ungdom øker risikoen for psykiske problemer, selvdestruktiv atferd og problemer knyttet til seksualitet (Stefansen og Mossige 2007, side 12). En norsk offentlig utredning om kvinners helse omtaler helsemessige konsekvenser av voldtekt i form av både umiddelbare skader og senvirkninger (NOU 1999, side 13 punkt 8.15.2). I voldtektsutvalgets utredning pekes det på at traumekompetanse er sentralt for de som behandler mennesker utsatt for seksualisert vold, samt at slik kompetanse også har stor verdi for de sakene som senere behandles i rettsapparatet. Utvalget påpeker at de psykiske traumene etter et overgrep antakelig underdokumenteres, dels fordi helsepersonell ikke er oppmerksomme nok, dels fordi opplysninger ikke nedtegnes godt nok og dels fordi behandlere har få retningslinjer for å gjøre gode vurderinger (NOU 2008: 4 *Fra ord til handling*, side 77).

Overgrepsmottak skal være en inngangsport for å søke hjelp, en koordinerende enhet som ivaretar helhetsperspektivet og samarbeider med og/eller henviser til andre aktuelle deler av helsetjenesten. Voldtektsutvalget framhevet at et velfungerende overgrepsmottak kan være helt avgjørende for oppklaringen av en voldtektssak.

Det første overgrepsmottak ble opprettet i 1986 (Johnsen mfl. 2010). I dag finnes overgrepsmottak i alle landets fylker, i alt 23 mottak. 15 er lokalisert ved legevakt og 8 ved sykehus/gynekologisk avdeling. Overgrepsmottak er ikke et lovfestet tilbud.

I følge en rapport fra Nasjonalt senter for legevaktmedisin (Nklm) om status for overgrepsmottak i Norge i 2009 (2010), ble det registrert 1 322 pasienter ved overgrepsmottakene dette året. Ifølge Helsedirektoratets veileder om overgrepsmottak fra 2007, IS-1457, er formålet med arbeidet å redusere helseskader på kort og lang sikt. Veilederen skal bidra til et forsvarlig og likeverdig tilbud i alle deler av landet, og bidra til at personer som har vært utsatt for voldtekt og vold i nære relasjoner, får nødvendig fysisk og psykisk helsehjelp. Videre skal veilederen bidra til at kvaliteten på sporsikring og skadedokumentasjon er god nok som grunnlag for politietterforsking, rettssak, og vurdering av voldsoffererstatning.

Voldtektsutvalget pekte på flere utfordringer for overgrepsmottakene blant annet behov for kontinuerlig kompetanseheving innen klinisk rettsmedisin, traumehåndtering og samarbeidskompetanse. Dette er forhold som har betydning både i direkte møte med den utsatte og for sakens behandling i rettsapparatet.

Tjenestene ved overgrepsmottak er dels kommunale helse- og omsorgstjenester, dels spesialisthelsetjenester under de regionale helseforetakenes ansvar, og dels tjenester knyttet til politiarbeid. Sikring av biologiske spor er et eksempel på sistnevnte, der helsepersonell utfører sporsikring, oftest på oppdrag fra politiet, og der politiet i dag finansierer arbeidet ved alle bortsett fra ett mottak.

En doktorgradsavhandling (Nesvold 2010) omhandler overgrepsmottakene i Oslo. Overgrepsmottakene bruker store ressurser på bevissikring. Grundig rettsmedisinsk arbeid er viktig for rettsapparatet, men det er meget ressurskrevende for mottakene, og forgjeves hvis de undersøkte ikke anmelder. Bare halvparten av sakene i denne studien ble anmeldt. I sakene som anmeldes skjer det ofte at politiet ikke innhenter all tilgjengelig informasjon; 50 prosent av spormaterialet og 84 prosent av skadedokumentasjonen ble innhentet. Sjansen for dom er liten når både anmeldelse og kontakt med mottaket skjer sent.

Studien viser at de fleste voldtektsofre kommer til mottaket så lenge etter at voldtekten har skjedd at det er for sent å utføre rettsmedisinsk undersøkelse med sporsikring. De som oppsøker mottaket har, enten de kommer til mottaket rett etter eller lenge etter at overgrepet har skjedd, stort behov for medisinsk og psykososial bistand. Likevel har voldtektsmottakene i liten grad etablert oppfølgingstilbud tilgjengelig (Nesvold 2010).

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helsedirektoratet i oppdrag å administrere en evaluering av overgrepsmottak. Denne utføres av Nordlandsforskning og forventes ferdig høsten 2012. I regjeringens *Handlingsplan mot voldtekt (2012-2014*) tas det til orde for å utrede ansvarsforholdet ved overgrepsmottakene i lys av denne evalueringen.

Det antas at kun en liten del av voldtektene anmeldes og en stor andel av de anmeldte sakene henlegges. I handlingsplanen vises det til Oslo politidistrikts voldtektsrapport for 2010, der det framgår at per 15. april 2011 hadde 59,2 prosent av voldtektene og forsøkene på voldtekt som ble registrert i Oslo i 2010 blitt henlagt. Tre årsaker til dette framheves: bevisets stilling, at hendelsen ikke tilfredsstiller lovens definisjon av voldtekt og at gjerningspersonen ikke er kjent.

I 2010 vedtok Stortinget å skjerpe straffen for voldtekt. Minstestraffen ble da hevet fra to til tre år (se Prop. 97 L (2009–2010)).

På bakgrunn av høy frifinnelsesprosent i voldtektssaker besluttet Riksadvokaten i oktober 2005 å nedsette en arbeidsgruppe for å undersøke kvaliteten på påtalevedtak i slike saker. Rapporten ble publisert i 2007 og gir en beskrivelse av årsakene til den høye frifinnelsesprosenten. Det foreslås flere anbefalinger til oppfølging og forbedring (Soknes mfl. 2007).

Strategier for å forebygge voldtekt, følge opp voldtektsofre og voldtekter i domstolene er tema som de siste årene har stått høyt på dagsorden i medieoffentligheten og som frivillige på ulike måter har engasjert seg i. Det ser ut til å være bred enighet blant aktører på feltet at det er nødvendig med tiltak både når det gjelder forebygging, oppfølging av voldtektsofre og straffeforfølging. I 2012 presenterte *Aksjon Stopp Voldtekt* en liste med tolv krav til politiske myndigheter. De foreslåtte tiltakene tar for seg alt fra å lovfeste overgrepsmottak og etablere kommunale lavterskeltilbud, via sikring av DNA-bevis og psykologoppfølging, til forebyggende arbeid i skolen og kursing av dommere. Også Likestillings- og diskrimineringsombudet framhever behovet for tiltak når det gjelder endring av holdninger og stereotypier og straffeforfølging. I 2012 ble Norge eksaminert av FNs kvinnekomité vedrørende landets oppfølging av forpliktelsene i CEDAW, også her ble det stilt spørsmål ved om den politiske og strafferettslige oppfølgingen av voldtekt er god nok.

14.4.2 Oppsummering og vurdering

Voldtektsutvalget og Riksadvokaten har dokumentert sentrale utfordringer når det gjelder rettsvesenet og hjelpeapparatets håndtering av voldtekt (Soknes mfl. 2007). Svært få voldtekter anmeldes og få anmeldte voldtekter ender i domfellelse. Utvalget vil understreke alvoret i dette. Det dreier seg om integritetskrenkende forbrytelser med potensielt svært gjennomgripende følger for de som rammes. I tillegg skaper slike forbrytelser frykt, noe som bidrar til å begrense kvinners bevegelsesfrihet i det offentlige rommet.

Voldtektsutvalget identifiserte flere utfordringer når det gjelder oppfølging av og hjelp til voldtektsutsatte (Nesvold 1997, 2010; NOU 2008: 4). Mange voldtektsutsatte har stort behov for medisinsk og psykososial bistand, også lenge etter av overgrepet har skjedd. Overgrepsmottak kan spille en stor rolle både i behandling og forebygging av helseskader og for bevissikring. Overgrepsmottak utgjør førstelinjetjenesten i voldtektssaker. Det arbeidet som utføres her kan være avgjørende både for den enkelte utsattes fysiske og psykiske helse og for sakens videre behandling hos politiet og i rettsapparatet. Utvalget vil understreke at det av disse grunner er helt avgjørende at tilbudene som gis ved overgrepsmottak er av høy kvalitet og at slike mottak er tilgjengelige over hele landet.

Det er et stort, og i hovedsak udekket, behov for systematisk, kunnskapsbasert forebyggende arbeid i offentlig regi. I den offentlige debatten om voldtekt som utspilte seg høsten 2011, og i enkelte lokale handlingsplaner mot voldtekt, er det et visst fokus på forebyggende tiltak. Men det forebyggende arbeidet er i svært liten grad systematisert og institusjonalisert som nasjonale innsatser. Utvalget viser her til oppsummeringen i kapittel 14.3.4.

Forebyggingsarbeid bør i særlig grad rettes mot ungdom og unge voksne da dette er den aldersgruppen som både er særlig utsatt for overgrep og overrepresentert blant anmeldte gjerningspersoner. Forebygging av seksuell trakassering og forebygging av voldtekt bør sees i sammenheng. Det er flere grunner til dette. Gjennomgangen av forskning på feltet viser at gråsoner,

grensesetting og respekt for andres fysiske integritet er et sentralt tema på begge felt. De alvorligste formene for seksuell trakassering grenser opp mot voldtekt og voldtektsforsøk. Unge og unge voksne er en utsatt gruppe i begge sammenhenger, og skolen er en arena der disse gruppene kan nås.

Forebyggende arbeid kan også konkretiseres på andre måter. I den svenske storsatsningen for likestilling i perioden 2007-2010, som utvalget har beskrevet nærmere i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, finnes eksempler på forebyggende arbeid av typen bymiljøtiltak i prioriterte områder. Bymiljøtiltak som er rettet mot overfallsvoldtekter og frykt for slike overgrep, omfatter for eksempel fjerning av busker/kratt og bedre belysning. Det kan også innebære økt satsting på nærvær av frivillige i utsatte områder på kvelds- og nattid (for eksempel natteravner), samt økt tilstedeværelse av politi.

Utvalget konstaterer at det per i dag ikke finnes en nasjonal omfangsundersøkelse av voldtekt. Dermed mangler systematisk kunnskap om problemets omfang og problemets art. Dette er kunnskap som det er helt nødvendig å ha, både for å kunne drive kunnskapsbasert forebyggende arbeid og for å kunne følge opp ofre på en tilfredsstillende måte. Omfangsundersøkelser er også nødvendig for å kunne danne seg et bilde av forholdet mellom antallet og typen anmeldte saker, og antallet og typen rapporterte saker.

Utvalget vurderer det som nødvendig å gjennomføre politiske tiltak mot voldtekt både når det gjelder forebygging, hjelpetilbud og straffeforfølging.

Vi vil særlig understreke det langsiktige forebyggingsarbeid, da slike tiltak i det store og det hele mangler som en nasjonal og samordnet innsats.

Da *Aksjon Stopp Voldtekt* sommeren 2012 framsatte 12 krav for økt innsats mot voldtekt rettet de kravene til flere departementer og forvaltningsnivåer; både Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, samt kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Arbeid med å forebygge og bekjempe voldtekt er slik sett «alles jobb» og «alles ansvar». Utvalget vil understreke at en effektiv innsats for slike sektorovergripende problemstillinger, krever overordnet plassering av ansvar, slik at det er tydelig hvem som har myndighet til å følge opp, på tvers av sektorgrenser.

14.5 Vold i nære relasjoner

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 7. april 2011 en ny konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementet deltok i arbeidet med å utforme konvensjonen, som er en omfattende internasjonal traktat for å takle slike alvorlige overtredelser av menneskerettigheter. Konvensjonen definerer og kriminaliserer ulike former for vold mot kvinner (inkludert tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, forfølgelse, fysisk og psykisk vold og seksuell vold). Den krever blant annet at statene skal drive forebyggende arbeid for å endre holdninger, kjønnsroller og stereotypier som gjør vold mot kvinner akseptabelt. Statene skal sørge for beskyttelse til kvinner som utsettes for vold og straffeforfølge vold mot kvinner. Konvensjonen pålegger statene å opprette en overvåkingsmekanisme som skal sørge for at konvensjonen implementeres.

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å ratifisere Europarådskonvensjonen om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Slik praksisen med hensyn til ratifikasjon av internasjonale konvensjoner nå er etablert på regjeringsnivå, må myndighetene først forsikre seg om at norsk rett er i samsvar med konvensjonsforpliktelsene og at eventuelle lovendringer er vedtatt og trådt i kraft, før konvensjonen ratifiseres.

Vold i nære relasjoner omfatter alle former for vold som utøves av en person som offeret har en nær relasjon til, for eksempel foreldres eller søskens vold mot barn og unge, eldrevold, barns vold mot foreldre, ektefelle eller samboers vold mot partner eller drap begått av et familiemedlem. I mange sammenhenger brukes begrepet vold i nære relasjoner synonymt med begrepet partnervold. *I Retten til et liv uten vold* (NOU 2003: 31) begrenses vold i nære relasjoner til å drøfte vold mot kvinner fra nåværende og tidligere samlivspartner, både fysisk, psykisk og seksuell vold.

I juni 2010 ble det gjort en rekke endringer i straffeloven når det gjelder vold i nære relasjoner. Strafferammene har økt og Stortinget har sendt tydelige signaler om at normalstraffenivået, som på dette feltet har vært i nedre sjiktet av strafferammen, skal opp. Med disse endringene i straffeloven er strafferammen for mishandling i nære relasjoner økt til fire år. Ved grov mishandling er strafferammen på seks år (jamfør straffeloven § 219).

14.5.1 Vold mot barn

Vold mot barn har svært alvorlige konsekvenser for barn og unges oppvekstvilkår og levekår. I 1987 ble et forbud mot bruk av vold mot barn innarbeidet i barneloven.

Den første landsomfattende omfangsundersøkelsen viser at 25 prosent har opplevd minst ett tilfelle av fysisk vold fra en forelder, og 8 prosent har vært utsatt for grov vold (Stefansen og Mossige 2007, side 10). Undersøkelsen dokumenterer også omfanget av vitneerfaringer, det vil si å være vitne til at det utøves vold mot en av foreldrene. Hver tiende ungdom hadde vært vitne til slik vold i løp av oppveksten og seks prosent hadde vært vitne til grov vold. Både de som selv har vært utsatt for grov vold og de som har vært vitne til slik vold viser seg å være spesielt utsatt for ulike psykiske problemer (se også NKVTS 2011, side 49; Stefansen og Mossige 2007).

Når det gjelder kjønnsforskjeller i forekomst av vold mot barn og vitneerfaringer, så viser ulike undersøkelser litt ulike resultater. I omfangsundersøkelsen er det gjennomgående flere jenter enn gutter som rapporterer om vold, overgrep og krenkelser. Dessuten er det flere som har vært vitne til grov vold mot mor enn mot far (Stefansen og Mossige 2007, side 10). I undersøkelsen *Likestilling og livskvalitet* var kjønnsforskjellene i rapportering av vold eller straff mindre, og de negative helsevirkningene av volden ble oppgitt som forholdsvis like på tvers av kjønn (Holter mfl. 2008, side 250).

Barn som vokser opp i familier der foreldrene har rusproblemer, psykiske eller økonomiske problemer, er særlig utsatte for vold, vitneerfaringer og seksuelle overgrep (NKVTS 2011, side 47; Stefansen og Mossige 2007, side 11, 59-66). Jo dårligere levekårssituasjonen er, jo høyere er sannsynligheten for at barn og unge blir utsatt for ulike typer krenkelser (Stefansen og Mossige 2007, side 183). Dårlig familieøkonomi synes særlig å være forbundet med erfaringer med vold, mens rusproblemer hos foreldrene er forbundet med erfaringer med seksuelle krenkelser (Mossige og Dyb 2009).

Stefansen og Mossige finner at ungdom som har foreldre med innvandrerbakgrunn er mer utsatt for vold og vitneerfaringer enn andre ungdommer. Dette gjelder både for de med foreldre fra vestlige land, og for de med foreldre fra ikkevestlige land. I studien er det kontrollert for effekten av rusproblemer, arbeidsledighet og dårlig økonomi, og resultatene viser at innvandrerbakgrunn øker sannsynligheten for å være utsatt for vold (Stefansen og Mossige 2007, side 60-61, 66, 89, 95).[13]

Vold mot barn har fått økt oppmerksomhet de siste 20 årene, likevel er det fremdeles et stort sprik mellom andelen barn som oppgir å ha vært utsatt for vold og antallet saker som fører til tiltak fra barnevernet (NKVTS 2011, side 46; Stefansen og Mossige 2007, side 176). I barnevernssaker der vold og overgrep er grunnlag for tiltak, er det flest barn med norske foreldre. Likevel er barn med ikke-vestlig bakgrunn noe overrepresentert i disse sakene i forhold til deres andel i befolkningen.

Bente Puntervold Bøs undersøkelse av det flerkulturelle barnevernsarbeidet viser at barnevernsarbeidere opplever at mangel på felles språk og felles referanserammer, samt ulikt syn på forholdet mellom kjønnene og generasjonene, gjør arbeidet spesielt utfordrende (Bø 2010, side 111-12). Anja Bredal peker på at barnevernets tiltak når det gjelder vold mot barn, i større grad bør ta høyde for at vold ikke bare utøves av og mot foreldre, men også av søsken. Barn og unge, og da særlig gutter og unge menn, kan bli trukket inn i voldsutøvelse mot mor eller søsken. Barnevernet må derfor i større grad kartlegge og følge opp hele familien med hensyn til delaktighet og utsatthet, og man bør iverksette tiltak rettet mot gutter som utøvere av vold og kontroll, argumenterer Bredal (Bredal 2011, side 109). Flerkulturelt barnevernsarbeid byr på utfordringer som det er nødvendig å utvikle redskaper og metoder for å håndtere på en bedre måte. Det er en stor utfordring å sikre at barn og voksne i minoritetsfamilier mottar et tjenestetilbud fra barnevernet som er likeverdig det andre grupper får.

Både vold mot barn og barn som vitne til vold er sentrale innsatsområder i Vendepunkt – Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Regjeringens handlingsplan *Gode krefter* (2009) – om kriminalitetsforebyggende arbeid, er særskilt

[13] I undersøkelsen har man derimot ikke kunnet undersøke betydningen av faktorer som psykisk sykdom hos foreldrene. I følge Stefansen og Mossige (2007, side 183) er dette en faktor som kan tenkes å ha en effekt. Omfangsundersøkelsen har heller ikke data som kan si noe om hvor vidt oppdragelseskultur der vold inngår, er en faktor som kan bidra til å forklare hvorfor barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i undersøkelsen. I artikkelen «Foreldreskap over kulturgrenser og generasjonskonflikter om oppdragelse» diskuterer Bente Puntervold Bø (2008) slike sammenhenger og peker på at vold mot barn og unge i noen familier med etnisk minoritetsbakgrunn henger sammen med generasjonskonflikter om oppdragelse. Videre kan foreldre med flyktningbakgrunn bære på ubearbeidede traumer som gjør slike konflikter vanskeligere å håndtere.

rettet mot ungdom, og har også tiltak mot vold i parforhold. I Barnas meld. St. 1 (2010-2011) er det samlet tiltak og informasjon om tilbud ved vold og overgrep mot barn.

Seksuelle overgrep mot barn er et problem som har fått økt oppmerksomhet etter 1980-tallet. Før dette var det lite oppmerksomhet knyttet til problemet, det ble i liten grad snakket om, skrevet om og omtalt i offentligheten. I samme periode endret også forståelsen av seksuelle overgrep mot barn seg. Mens man tidligere hadde sett på »ukjente menn i parken» som trusselen mot barn, ble oppmerksomheten nå vendt mot seksuelle overgrep mot barn fra familiemedlemmer og andre tillitspersoner (Mellberg 2002, side 423-34).

I en representativ undersøkelse av vold og overgrep mot barn og unge rapporterte 15 prosent av jentene og sju prosent av guttene om seksuelle overgrep (Stefansen og Mossige 2007, side 11). Foreliggende norske omfangsundersøkelser har vist at mellom 8 og 19 prosent av jentene og 1 til 14 prosent av guttene, har vært utsatte for seksuelle overgrep.[14] Jenter er i flertall blant de som rapporterer om seksuelle overgrep (Stefansen og Mossige 2007, side 103-4) og de som begår seksuelle overgrep er hovedsakelig gutter og menn (NKVTS 2011, side 7).[15] Det kan tenkes at kjønnsforskjellene i rapportering delvis skyldes at det oppleves som vanskeligere for menn å fortelle om seksuelle overgrep, samt at seksuelle overgrep begått av kvinner kan være særlig tabubelagt fordi overgripere vanligvis forbindes med menn (Bremnes 2009; NKVTS 2011, side 13).

En svensk avhandling om mødre til barn som utsettes for seksuelle overgrep viser at mødrene ofte pålegges skyld og ansvar for partnernes overgrep mot barna, og at mødrene som tar kontakt med hjelpeapparatet noen ganger opplever å bli mistenkt for å komme med falske beskyldninger. Studien viser dessuten at fedre gjerne får samværsrett til barna selv om det fins sterke mistanker om seksuelle overgrep, til og med i tilfeller der rettsapparatet har slått fast at overgrep har skjedd (Mellberg 2002, side 413). Skjørtens studie av barnefordelingssaker i norsk rettsapparat viser at mistanke om vold og overgrep sjelden blir gjort relevant i barnefordelingssaker (Skjørten 2005b).

En viktig utfordring når det gjelder seksuelle overgrep mot barn, er at slike overgrep i økende grad organiseres gjennom og publiseres via Internett. Nettet kan være kilde til kontakt, og er også den største distribusjonskanalen for bilder. KRIPOS har utviklet en egen strategi for å bekjempe seksuelle overgrep mot barn på Internett (KRIPOS 2011b). Boka Lov og rett i cyberspace (Sunde 2006) gjennomgår etterforskningsmetoder og strafferett når det gjelder kriminalitet i tilknytning til Internett.

I løpet av de siste årene er det etablert statlige *Barnehus* i Bergen, Hamar, Kristiansand, Oslo, Trondheim, Tromsø og Stavanger. Statens barnehus er et tilbud til barn og ungdom som kan ha vært utsatt for, eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep, der det foreligger en politianmeldelse. Statens Barnehus gir råd og veiledning til privatpersoner og offentlige instanser. Barnehusene gjennomfører medisinske undersøkelser, dommeravhør og driver oppfølging og behandling av de utsatte.

Kjønnslemlestelse av jenter og unge kvinner er en type mishandling av ofte svært unge barn med vidtrekkende konsekvenser. Det er snakk om en praksis som innebærer at hele eller deler av de eksterne kvinnelige kjønnsorganene fjernes eller skades med ikke-terapeutiske formål. Dette er forbudt i Norge. I en undersøkelse av forekomsten av kjønnslemlestelse av jenter i Norge, utarbeidet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, fant man 15 dokumenterte tilfeller (Lidén og Bentzen 2008, side 154). I denne og andre evalueringsrapporter anbefales det at arbeidet mot kjønnslemlestelse i Norge støtter opp om berørte gruppers arbeid og motivasjon for endring, og at slikt arbeid sees i sammenheng med kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner (Jonassen og Saur 2011, side 14; Lidén og Bentzen 2008, side 160).

Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008 – 2011) avløste en tidligere handlingsplan. Det er systematisk oppfølging av planen på sentralt nivå, med midlertidig statssekretærutvalg, interdepartemental arbeidsgruppe, fagsamlinger med underliggende etater to ganger per år, halvårsrapporter, følgeevaluering og møter med frivillige organisasjoner. Helsedirektoratet har ansvar for oppfølgingen av mange av tiltakene i planen. På oppdrag fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har NKVTS laget en oversikt over hvordan

[14] Forskjellene i forekomsttall kan sannsynligvis forklares med at man har studert ulike utvalg, man har hatt ulik spørsmålsformulering og man har benyttet forskjellige aldersgrenser for barndomsopplevelser (NKVTS 2011, side 6-7).

[15] En tredjedel av alle seksuelle overgrep mot barn begås av jevnaldrende eller barn og ungdom under 18 år (NKVTS 2011, side 7). Mossige (2000) har utarbeidet en kunnskapsstatus om forståelse, behandling og straff av personer som begår seksuelle overgrep mot barn.

ulike offentlige instanser arbeider med kjønnslemlestelse.

Både forskning og offentlig debatt om omskjæring har stort sett fokusert på kjønnslemlestelse av jenter og kvinner. Det er imidlertid også reist debatt og spørsmål knyttet til utføring av rituell omskjæring av guttebarn. Våren 2011 sendte Helse- og omsorgsdepartementet ut et høringsnotat, der de foreslår at rituell omskjæring lovreguleres og kan utføres i regi av offentlige sykehus i forbindelse med fødsel (Helse- og omsorgsdepartementet 2011, side 38). Høringsrunden er avsluttet og saken er under behandling.

14.5.2 Partnervold

Mye tyder på at vold i parforhold fremdeles er forbundet med skam (Jonassen og Skogøy 2010, side 12; Storberget mfl. 2007, side 43-5). Det finnes en del kunnskap om omfanget av partnervold og et institusjonalisert hjelpetilbud til voldsutsatte, likevel er det grunn til å spørre om ikke kunnskapen om hvordan slik vold kan forebygges og forhindres fremdeles er mangelfull.

En landsomfattende undersøkelse fra 2005 viste at bruk av fysisk vold og makt i nære relasjoner er utbredt. Mer enn 25 prosent av kvinnene og over 20 prosent av mennene i undersøkelsen har en eller gang i løp av livet opplevd at partner utsatte dem for fysisk maktbruk eller trusler om vold. Omtrent 5 prosent av alle respondentene hadde opplevd slik maktbruk i løp av de siste tolv månedene (Haaland mfl. 2005, side 18, 58-61).[16]

I følge denne undersøkelsen kan vold og maktbruk i parforhold deles inn i to ulike kategorier avhengig av i hvilken grad vold og maktbruk utøves av den ene parten eller begge. Dersom den ene parten utøver vold og i tillegg anvender andre strategier for å kontrollere partneren, bærer både maktutøvelsen og parforholdet preg av asymmetri. Den ene parten kan karakteriseres som aktiv voldsutøver, mens den andre kan karakteriseres som en relativt underlegen part i et forhold preget av maktulikhet (Haaland mfl. 2005, side 114). Dette kategoriseres gjerne som »intim terror». Dersom forholdet i større grad er symmetrisk og begge partene er omtrent like aktive i anvendelsen av fysisk makt, kalles dette »situasjonell vold i parforholdet».

Om lag ni prosent av kvinnene hadde vært utsatt for grov vold, det vil si vold som har stor risiko for å forårsake alvorlig fysisk skade, av sin nåværende eller tidligere kjæreste, en eller annen gang i løpet av livet. Knapt to prosent av mennene hadde vært utsatt for slik grov vold. Videre viser undersøkelsen at kvinner utsettes for mer omfattende kontroll, og mer innskrenkende kontrollstrategier fra sine mannlige partnere enn det menn utsettes for av kvinnelige partnere (Haaland mfl. 2005, side 18, 116). Disse resultatene viser at kvinner i større grad enn menn utsettes for såkalt «intim terror», det vil si vold som utøves ensidig fra den ene parten.

Kvinner er altså i langt større grad utsatt for grov vold og omfattende kontroll, men det er likevel viktig å understreke at også menn utsettes for partnervold. En rapport fra Reform- ressurssenter for menn, bygget på Reforms erfaringer med voldsutsatte menn, setter søkelys på menn som utsettes for slik vold. Noen voldsutsatte menn frykter å ikke bli trodd og blir værende i voldelige forhold, blant annet fordi det – på dette tidspunktet – manglet botilbud for menn (Nordfjell 2009, side 7). Forekomsten av vold i parforholdet varierer med alder. Unge er langt mer utsatt enn eldre (Haaland mfl. 2005, side 18). Forekomsten av vold og maktbruk fra partner var mer enn tre ganger så høy blant kvinner i alderen 20-24 år som blant kvinner i alderen 50-54 år. Unge menn var fem ganger så ofte utsatt for vold i parforholdet som de eldre mennene (Haaland mfl. 2005, side 61-63). En rekke internasjonale undersøkelser viser det samme mønsteret (Pape og Stefansen 2004, side 29).

Videre viser omfangsundersøkelsen at personer som befinner seg i en marginal økonomisk situasjon er mer utsatt for vold enn andre. Forekomsten av maktbruk i parforholdet er mer enn dobbelt så høy blant de gruppene som oppgir at de «har mye dårligere råd enn folk flest» eller som mottok sosialhjelp siste året. Også for de som mottok trygdeytelser eller har vært arbeidsløse er forekomsten av maktbruk fra partner høyere enn i utvalget ellers. Lavt utdanningsnivå ser ut til å henge sammen med økt utsatthet for vold. Det er i tillegg grundig dokumentert i flere studier at alkohol og beruselse fører til økt forekomst av vold (Haaland mfl. 2005, side 18, 68-69, 70-71). Kari Stefansen har vært spesielt opptatt av voldens klassedimensjon og understreker at personer i lavstatusgrupper er mye mer utsatt for vold enn personer i høystatusgrupper. Stefansen mener det er høyere frafall (i undersøkelser) blant de med lav klassebakgrunn, og at det derfor er grunn til å anta at denne gruppen i realiteten er overrepresentert i enda større grad enn det som framgår av tallene (Stefansen 2005).

[16] Bruttoutvalget var landsrepresentativt og besto av 7 800 kvinner og menn i alderen 20-55 år. Svarprosenten var på 59,4 prosent. Nettoutvalget besto av 4 618 personer.

Variasjoner i voldsutsatthet mellom etniske minoriteter og majoriteten kartlegges ikke i omfangsundersøkelsen (Haaland mfl. 2005). Undersøkelsen av Oslobefolkningens utsatthet for vold viser at personer med ikke-vestlig bakgrunn i mindre grad rapporterer om vold enn resten av utvalget, men denne delen av utvalget er så lite at forfatterne advarer mot å trekke generelle konklusjoner på grunnlag av de presenterte data (Pape og Stefansen 2004, side 30-2). Undersøkelsen gjelder dessuten vold generelt, og ikke bare partnervold. Tall fra krisesentrene viser at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant brukerne (Jonassen 2007). Andre studier peker også på at voldsutsatte kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn kan være i en spesielt sårbar situasjon. Personer som har kommet til Norge på grunnlag av familiegjenforening får en midlertidig oppholdstillatelse som trekkes tilbake dersom ektefellene flytter fra hverandre innen tre år. Voldsutsatte kvinner kan derfor føle seg tvunget til å bli værende i et mishandlingsforhold av frykt for å miste oppholdstillatelsen (Lidén 2007; 2005; Lotherington og Flemmen 2007; Madsen mfl. 2005; Tyldum 2008).[17]

Hjelp og oppfølging til voldsutsatte i parforhold er både overgrepsmottak, slik dette er omtalt i delkapittel 14.4 og krisesenter, se delkapittel 14.7. I tillegg er det satset på behandlingstilbud til utøvere av vold. Alternativ til vold (ATV) ble startet i 1987, og var da det første spesialiserte behandlingstilbudet i Europa til menn som utøver vold mot sin kvinnelige partner. Høsten 2011 hadde ATV ni regionale kontorer, i tillegg kommer et tilbud i Skedsmo driftet av ATV i Oslo og et tilbud i Finnmark som drives i samarbeid med Barne-, ungdom-, familieetaten og ATV. Arbeidet med mennene er fortsatt den viktigste delen av virksomheten, men ATV jobber også med kvinnelige voldsutøvere og med tilbud til voldsutsatte kvinner og barn.

14.5.3 Partnerdrap

Drapsstatistikken taler sitt tydelige språk om partnerdrap, fra 1991 til 2010 er totalt 165 personer drept av sin partner eller ekspartner. 18 av de drepte er menn og 147 er kvinner (KRIPOS 2011a, side 6). I følge Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, *Vendepunkt* (2008-2011) skal det gjennomføres en kartlegging av drapssaker der gjerningspersonen er offerets nåværende eller tidligere partner, dette med sikte på å identifisere risikofaktorer og utvikle forebyggende tiltak. Dette forskningsprosjektet har foreløpig stanset opp fordi personvernombudet ved Ullevål sykehus og den regionale komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) har avslått søknad om tilgang til data uten samtykke fra gjerningspersonene.[18] Det er imidlertid utarbeidet en litteraturgjennomgang av internasjonal forskning på partnerdrap (Vatnar og Bjørkly 2011). Denne viser at partnerdrap ofte er forbundet med tidligere partnervold, at drapet ofte skjer i tilknytning til svangerskap og fødsel, at gjerningspersonen ofte tar sitt eget liv i etterkant og at drapsofferet gjerne tidligere har vært i kontakt med behandlings- og hjelpeapparatet. Studien viser at det er behov for systematisk risikovurdering og håndtering i arbeidet for å hindre partnerdrap (Vatnar og Bjørkly 2011, side 3).

Statistikken fra KRIPOS (2011a) gir en oversikt over offerets og gjerningspersonens landbakgrunn i drapssakene, men dette er ikke koplet sammen med informasjon om relasjonen mellom offer og overgriper.

I internasjonal og norsk forskingslitteratur er det en pågående diskusjon om hvor vidt og på hvilken måte noen drap i nære relasjoner skiller seg fra andre ved at gjenoppretting av familiens ære inngår som et motiv for drapet (Narayan 1997; Phillips 2007; Wikan 2003). Kristin Skjørten har analysert hvordan drap av familiemedlemmer framstilles i media og peker på at drap i majoritetsfamilier blir omtalt som *familietragedier,* mens drap i minoritetsfamilier blir omtalt som *æresdrap*. I førstnevnte tilfelle blir vold og overgrep gjerne forstått med utgangspunkt i individualpsykologiske faktorer, mens det i minoritetsfamilier forstås som et uttrykk for en kultur, og da gjerne med fokus på ulikestilling og kvinneforakt som en del av kulturen (Skjørten 2005a).

14.5.4 Vold i storfamilier

I norsk sammenheng er det særlig barn og unge i noen etniske minoritetsmiljøer som utsettes for vold i storfamilier, som kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, æresrelatert vold, og mer generelt; vold som ledd i autoritær oppdragelse. Dette er vold som særlig utøves av mannlige, men også kvinnelige, familiemedlemmer mot unge, ugifte kvinner

[17] Utlendingsloven § 53 åpner for at en utlending eller eventuelle barn som har blitt mishandlet i samlivsforholdet, etter søknad skal gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag.

[18] Justis- og politidepartementet (2011) 'Status. Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2008-2011).'

som ledd i en kontroll av deres seksualitet. Det er datter- og søstervold, men også kusine-, niese- og barnebarnvold (Bredal 2008).

I rapporten *Tvangsekteskapssaker i hjelpeapparatet* slås det fast at det var 367 saker i hjelpeapparatet i 2006. Samtidig understrekes det at det lave saksomfanget hos offentlige instanser ikke må brukes til å bagatellisere problemomfanget. Snarere er det en urovekkende indikasjon på hvor lite dette systemet fanger opp (Bredal og Skjerven 2007, side 95). Mange av de sakene som registreres som tvangsekteskap handler dessuten ikke utelukkende om tvang til ekteskap, men også om frykt for tvangsgifte og autoritær oppdragelse og kontroll generelt. Rapporten konkluderer med at tvangsekteskap utgjør et begrenset, men likevel høyst tilstedeværende saksfelt innenfor barnevern, sosialtjeneste og politi.

Institutt for samfunnsforskning har hatt i oppdrag å følgeevaluere det offentlige arbeidet mot tvangsekteskap (Steen-Johnsen mfl. 2011). Rapporten konkluderer med at hjelpeapparatet er blitt bedre til å fange opp slike saker. Men det er stor variasjon mellom kommuner og etater. Videre peker rapporten på at det gjenstår viktige utfordringer knyttet til hvordan arbeidet mot tvangsekteskap organiseres på lokalt, regionalt og sentralt nivå. En utfordring er å sørge for at vold i nære relasjoner ikke reduseres til partnervold og at vold i nære relasjoner i minoritetsbefolkningen ikke skilles ut som særfenomener (Steen-Johnsen mfl. 2011, side 7-10).

Anja Bredal har også undersøkt hvordan gutter og unge menn med minoritetsbakgrunn er berørt av tvangsekteskap, autoritær oppdragelse, kontroll og æresrelatert vold. Hun framhever at gutter både utsettes for og tar del i slik vold og kontroll (Bredal 2011). På bakgrunn av en evaluering av botilbudet til de som er utsatt for tvangsekteskap konkluderes det med at ansvaret ikke bør overlates utelukkende til frivillige aktører og at kommunene må ta ansvar for beredskap og tiltak for denne gruppa (Bredal og Orupabo 2008). Denne evalueringen ble gjort før krisesenterloven som ble vedtatt i 2010, en lov som pålegger kommunene å ha et krisesentertilbud også til menn (se kapittel 14.3.6).

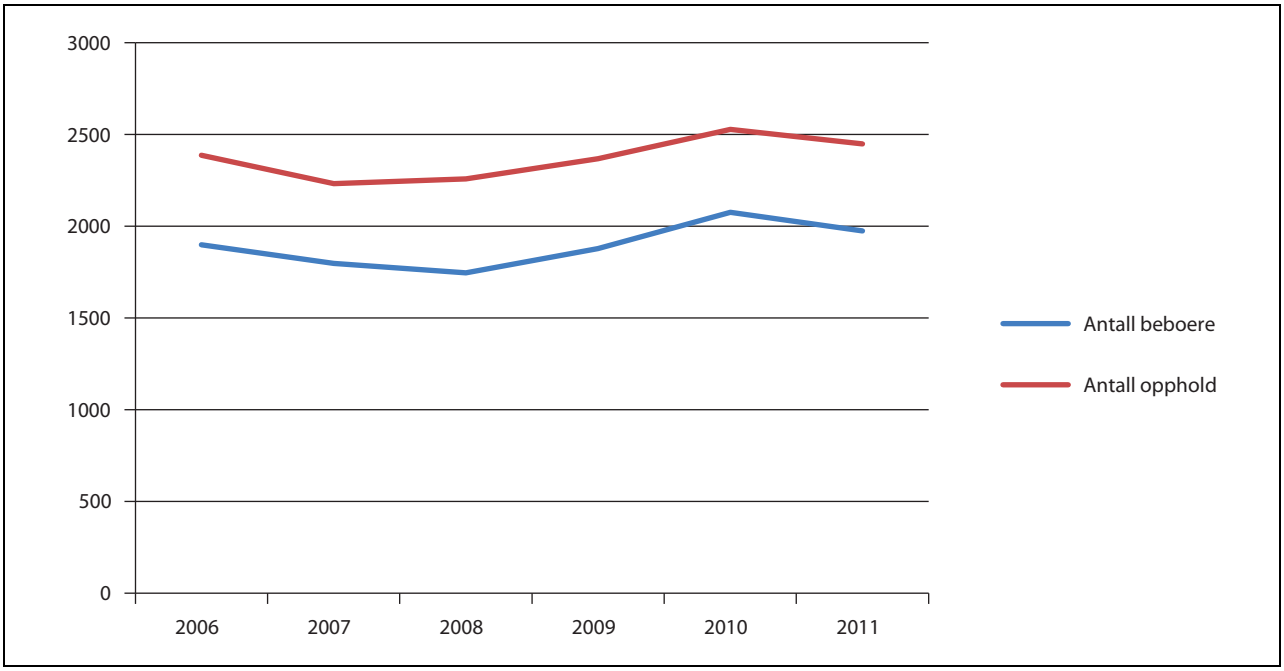
Regjeringens *Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011)* hadde en økonomisk ramme på 70 millioner kroner hvert år. Regjeringen har videreført satsingen for å hindre og forebygge tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i 2012, jf. *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (2012). Statens arbeid mot tvangsekteskap er regionalt forankret gjennom utplassering av minoritetsrådgivere ved et utvalg videregående skoler i åtte fylker. Dette er skoler som har en stor andel elever med etnisk minoritetsbakgrunn. Minoritetsrådgiverne skal blant annet gi råd og veiledning til enkeltelever, drive med kompetanseheving og nettverksbygging. Integrerings- og mangfoldsdirektoratetet (IMDi) administrer ordningen. I tillegg er det etablert et Kompetanseteam mot tvangsekteskap som består av representanter for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Politidirektoratet (POD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som har det administrative ansvaret for teamet. Kompetanseteamet gir råd, veiledning og assistanse til førstelinjetjenesten i arbeidet med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap eller andre former for æresrelatert vold og kontroll.

Straffelovens paragraf 222 forbyr tvangsekteskap og medvirkning til tvangsekteskap. Strafferammen er på tre år og seks år dersom saken har særdeles skjerpende omstendigheter.

14.5.5 Krisesentre

Krisesenterbevegelsen i Norge sprang ut fra den feministiske delen av den nye kvinnebevegelsen (Haukaa 1982, side 163). Krisesenterbevegelsens formål var å hjelpe voldsutsatte kvinner, drive opplysningsarbeid om voldtekt og mishandling, og ikke minst arbeide for å bekjempe kvinneundertrykking generelt. Krisesentergruppa i Oslo ble opprettet i etterkant av Det Internasjonale Tribunalet om Forbrytelser mot Kvinner, 4.-8. mars 1976 (Ahnfelt 1987).

Det første krisesenteret for mishandlede og voldtatte kvinner ble deretter opprettet i 1978 i Oslo. I dag er det om lag 50 krisesentre i Norge. I starten var krisesentrene drevet av frivillige. Etter hvert ble krisesentrene større og mer profesjonaliserte, med fast ansatte. Sentrene, som først og fremst ble opprettet for å skjerme kvinner og barn fra vold, er de siste årene drevet av både stiftelser og av kommuner. Med krisesenterloven, som trådte i kraft 1. januar 2010, fikk kommunene en lovfestet plikt til å sørge for et krisesentertilbud ikke bare for kvinner og barn, men også for menn som er utsatt for vold i nære relasjoner. Det følger av krisesenterloven at botilbudet til kvinner og botilbudet til menn skal være fysisk skilt og at tilbudet så langt som mulig skal være individuelt tilrettelagt. Kommunene kan drive krisesentertilbudet selv, etablere et interkommunalt samarbeid og /eller kjøpe tjenestene fra andre.



Figur 14.1 Oversikt over antall beboere og opphold ved norske krisesentre i perioden 2006-2011

Kilde: Sentio Research Norge (2011).

Krisesentrene ble tidligere finansiert gjennom en 20-80 prosentfordeling mellom kommuner og stat. Det øremerkede statstilskuddet til drift av krisesentre ble fra 1.1.2011 lagt inn i kommunerammen. Det betyr at kommunene står for 100 prosent av driftsutgiftene ved landets krisesentre.[19] Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) forvalter krisesenterloven som slår fast at kommunene skal sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer som er utsatt for vold eller trusler om vold. Krisesentrene tar også imot ofre for tvangsekteskap og menneskehandel. Kommunen skal føre internkontroll med krisesentertilbudet og fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene de er pålagt etter krisesenterloven.

BLD har utarbeidet en veileder for fylkesmannes tilsyn med krisesentertilbudet. En veileder til loven for kommunene er under utarbeidelse.[20] Videre tar BLD sikte på å sette i gang en evaluering av krisesenterloven som skal gjennomføres i 2012 – 2014.[21] Evalueringen skal innholde en kartlegging og vurdering av hvilke endringer loven har medført, blant annet når det gjelder organisering og innhold i tilbudene, ressursbruk, tilrettelegging for ulike brukergrupper, herunder barn, menn, kvinner med innvandrerbakgrunn, psykisk syke og rusmisbrukende personer og personer med nedsatt funksjonsevne, eventuelle endringer i brukergrupper og samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet. Videre skal brukererfaring/brukertilfredshet evalueres. Evalueringen skal inneholde en gjennomgang av i hvilken grad kommunene oppfyller lovens krav, om det er mangler eller er svakheter i regelverket og om fylkesmennenes tilsyn er tilstrekkelig for å sikre et godt tilbud.

Krisesenterstatistikken, som Sentio Research Norge (2011) utarbeider på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, viser at det i 2011 var 48 krisesentre som deltok i rapporteringen. Antall personer som bodde på krisesentre, det vil si personer som hadde minst en overnatting, var 1 974 i 2011, disse hadde til sammen 2 449 opphold.[22] Antallet beboere og opphold har økt jevnt i perioden 2008-2010, mens det i 2011 var en liten nedgang sammenlignet med fjoråret (se figur 14.1). Gjennomsnittlig varighet på et opphold var 28 døgn i 2011. Lengst botid hadde beboere med innvandrerbakgrunn (32 døgn i snitt).

[19] Om lag 238 mill. kroner er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene for 2011.

[20] Prop. 1 S (2011-2012) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

[21] Jf. Tiltak 6 i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012.*

[22] Personer som overnatter ved et krisesenter en eller flere netter omtales som beboere. Opphold er de gangene beboerne overnattet på et krisesenter i løpet av året.

Ofre for menneskehandel bor lengst på krisesenter (77 døgn i snitt) (Sentio Research Norge 2011).

Det er i all overveiende grad kvinner som oppholder seg på krisesenter, men det har vært en økning av menn etter at krisesenterloven trådte i kraft i 2010. I 2010 var det 37 mannlige beboere på krisesentre, mens dette i 2011 hadde økt til 79. I 2010 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn[23] 63 prosent av beboerne. Dette er omtrent tilsvarende som i 2010 og 2009. Dersom vi går lenger tilbake i tid, er det en økning i andelen beboere med innvandrerbakgrunn, opp fra 45 prosent i 2003. Av de 79 mennene som oppholdt seg på krisesenter i 2011, hadde 48 innvandrerbakgrunn.

38 prosent av beboerne var i alderen 18-29 år og om lag tre av fire beboere var under 40 år. Beboere med innvandrerbakgrunn var gjennomgående yngre enn de øvrige. 49 prosent av beboerne hadde med seg barn på krisesenteret ved første opphold.

Når det gjelder organiseringen av tilbudene viser krisesenterstatistikken at det i 2011 var 47 krisesentertilbud til kvinner. De fleste tilbudene til kvinner er en videreføring av krisesentre (samme organisasjonsstruktur) som før krisesenterloven trådte i kraft. Det finnes 40 tilbud til menn, av disse drives 37 i regi av tilbudet for kvinner. 19 av tilbudene til menn er lokalisert i egne lokaler, 12 er lokalisert sammen med tilbudet for kvinner, men fysisk atskilt. 9 tilbud har midlertidig løsning (leier hotell eller andre lokaler). 31 av krisesentertilbudene for kvinner og 21 av tilbudene til menn er tilrettelagt for brukere med nedsatt funksjonsevne (Sentio Research Norge 2011).

96 prosent av beboerne på krisesentrene hadde vært utsatt for en mannlig overgriper, mens 11 rapporterte om kvinnelig overgriper. 93 prosent hadde opplevd gjentatt mishandling/overgrep. 41 prosent av oppholdene endte med at beboerne dro til egen bolig (uten overgriper) eller ny/annen bolig. Ved 20 prosent av oppholdene dro beboerne tilbake til overgriper, og ved 14 prosent av oppholdene til slektninger og venner.

Krisesentertilbudene kan til tider oppleve kapasitetsproblemer. 31 av krisesentertilbudene for kvinner var fulle flere ganger i løpet av 2011. Når det gjelder tilbudet til menn oppgir Scentio at det, siden det er flere som leier lokaler ved behov eller har hotellordning, at det er vanskelig å ha presise tall på dette. Utvalget har innenfor rammen av denne utredningen ikke vurdert nærmere det konkrete tilbudet eller den bistand som beboere og dagbrukere får på krisesentrene. Men vi vil nedenfor kort belyse noen utfordringer som forskere, FNs kvinnediskrimineringskomité, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og kvinneorganisasjoner fremhever, særlig når det gjelder de organisatoriske og økonomiske rammene for krisesentertilbudet.

Ragnhild Hennum belyser i en artikkel det som skjedde før vedtaket av krisesenterloven. Utkast til lov var i utgangspunktet kjønnsnøytralt utformet, noe som skapte betydelig motstand hos flere av høringsinstansene. Hennum (2010) argumenterer for at lovforslaget som var ment å fremme kjønnslikestilling, i realiteten virket diskriminerende og urettferdig overfor visse grupper av kvinner. Hun kritiserer både lovforslagets manglende fokus på at kvinner er langt mer utsatt for gjentatt alvorlig vold i nære relasjoner enn det menn er, og hun kritiserer at krisesentrene skulle ta imot både kvinner og menn. Hun argumenterer for at det finnes lite empirisk belegg for at det er behov for et landsdekkende og kostbart krisesentertilbud for menn. Videre understreker hun at en samlokalisering av krisesentertilbudet for kvinner og menn vil kunne få store konsekvenser, blant annet for sikkerheten på krisesentrene og for mulighetene kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn har til å benytte seg av sentrene. Det argumenteres for at en samlokalisering av tilbudet vil være en grunnleggende krenkelse av enkelte kvinners rett til vern mot vold, og i strid med Norges konvensjonsforpliktelser, blant annet etter kvinnekonvensjonen.

Det opprinnelige lovforslaget fra BLD ble etter høringsrunden endret slik at loven nå påpeker at botilbudet til kvinner og botilbudet til menn skal være fysisk skilte. I følge forarbeidene betyr det at kvinner og menn ikke skal bo sammen eller ha felles oppholdsrom. Hennum (2010) mener likevel at hensynet til anonymitet og sikkerhet ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt før det står eksplisitt i loven at mottaket av kvinner og menn skal foregå på forskjellige adresser (forskjellige steder). Krisesenterstatistikken for 2011 viser at mange av krisesentertilbudene for menn er lokalisert sammen med tilbudet til kvinner, men fysisk atskilt.

FNs kvinnediskrimineringskomité uttrykker bekymring til norske myndigheter over at mange av krisesentertilbudene til menn står tomme, på grunn av manglende estimering av behovet for et

[23] Med innvandrerbakgrunn menes i denne statistikken at vedkommende enten er født i utlandet eller er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. I dette tilfellet gjør felleskategorien innvandrerbakgrunn at det ikke differensieres mellom innvandrere og de som er født i Norge av to utenlandske foreldre.

slik tilbud.[24] Norsk Kvinnesaksforening (NKF) framsetter samme kritikk og understreker også at de økonomiske og administrative konsekvensene av loven gjør det vanskelig for kommunene å gi kvinner og menn egne tilbud. Å la mange tilbud for menn stå tomme er dårlig bruk av midler på stramme kommunebudsjetter, argumenterer foreningen. NKF mener videre at kommunene ikke prioriterer oppgaven tilstrekkelig, og viser til at krisesentre legges ned eller står i fare for å forsvinne (Kvinnesaksnytt nr. 2-2011). Likestillings- og diskrimineringsombudet har også uttrykt bekymring til FNs kvinnediskrimineringskomité for at den nye finansieringsordningen for krisesentrene kan føre til et dårligere tilbud og dårligere beskyttelse mot vold (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2011).[25]

Likestillings- og diskrimineringsombudet understreker videre, i sin endelige supplerende rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité, at tjenestetilbudet til voldsutsatte kvinner ikke tar høyde for de ulike behov ulike grupper av kvinner har. Det vises til krisesenterstatistikken som synliggjør at kvinner med innvandrerbakgrunn bor lengre på krisesentre enn kvinner uten innvandrerbakgrunn. Ombudet argumenterer for at dette skyldes at kvinner med innvandrerbakgrunn får lite praktisk hjelp med å finne seg bolig. Noen ofre for menneskehandel har bodd flere år på krisesenter, til tross for at sentrene er ment for akutte faser og forskning viser at sentrene ikke egner seg for lengre opphold (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2012).[26]

FNs kvinnediskrimineringskomité og Likestillings- og diskrimineringsombudet er også bekymret over at mange krisesentre ikke er tilgjengelig for kvinner med funksjonsnedsettelser. Ombudet påpeker i tillegg at det er få sentre tilgjengelig for kvinner med rusproblemer eller kvinner med problemer relatert til psykisk helse.

Leder av Krisesentersekretariatet[27] har understreket at flere av beboerne på krisesentrene har behov for oppfølging etter at de har flyttet ut av sentrene (Smaadahl 2007). Likestillings- og diskrimineringsombudet understreker at den manglende koordineringen av det offentlige tjenestetilbudet til voldsutsatte, bidrar til at ofre for vold ikke får den bistand de har behov for og krav på. Dette rammer særlig voldsutsatte kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som ofte har behov for mer praktisk hjelp enn kvinner med majoritetsbakgrunn.[28]

14.5.6 Oppsummering

I Norge har ulike deler av offentlig sektor i oppgave å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. Den offentlige innsatsen på dette feltet har, sammenlignet med andre likestillingspolitiske innsatsområder, mer preg av et systematisk politisk arbeid over tid. Det er, når det gjelder hjelpetilbud for utsatte, bygget opp et landsdekkende regionalt og lokalt apparat i regi av offentlige myndigheter. Krisesenterloven gjør at kommunene er pålagt å gi et tilbud. Hvordan lovverk og tilbud fungerer i praksis er så langt ikke evaluert. Utvalget vil likevel påpeke at det fra flere hold meldes om mangler, blant annet knyttet til oppfølging etter opphold på krisesentre. Mangelfull oppfølging rammer særlig de som har størst vanskeligheter med å skaffe seg alternativt bosted på egen hånd, og det kan synes som dette særlig gjelder en del kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette er forhold det vil være særlig viktig å få undersøkt i den forestående evalueringen av krisesenterloven. Evalueringen bør følges av identifisering av tiltaksbehov og politisk innsats på dette grunnlaget. Når det gjelder tilbud til utøvere av vold er dette i dag etablert flere steder i landet. Det er tilsvarende viktig å samle erfaringer med disse tilbudene og sørge for at tilbud som fungerer blir iverksatt flere steder. Økt kunnskap om årsakssammenhenger og hva som utløser bruk av vold ovenfor nære familiemedlemmer er viktig for å kunne forebygge og hjelpe.

14.6 Vold og migrasjon

Økt migrasjon har de siste tiårene gitt nye utfordringer når det gjelder seksualisert vold og vold i nære relasjoner. Dette er utfordringer som har ført til særskilte innsatser i form av lovgivning,

[24] Jf. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – 13 February – March 2012.*

[25] Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport til formøte i CEDAW-komiteen - 1. juni 2011

[26] Jf. *Supplementary report to the 8th Norwegian Report to the CEDAW Committee from the Equality and Anti-Discrimation Ombud – February 2012*

[27] Krisesentersekretariatet ble etablert i 1994, og er en medlemsorganisasjon for 29 krisesentre. Sekretariatet arbeider samfunnspolitisk og faglig i forhold til kvinner og deres barn utsatt for menns vold, og fungerer som et bindeledd mellom krisesentrene og offentlige myndigheter, kvinneorganisasjoner, forskningsmiljøer, studenter og samfunnet for øvrig (fra Krisesentersekretariatets årsmelding 2011). http://www.krisesenter.com/sekretariatet/aarsmelding/aarsmldKS2011.pdf (Lesedato 16.august 2012)

[28] Ibid.

hjelpetilbud og straffeforfølging. I det følgende behandles først utlendingslovens bestemmelser om familiegjenforening, dernest den nasjonale innsatsen mot menneskehandel.

14.6.1 Utlendingslovens regler om familiegjenforening

I *Ny utlendingslov* (NOU 2004: 20) drøftes flere lovforslag som har til hensikt å forebygge og håndtere seksualisert vold og vold i nære relasjoner. Utlendingslovutvalget diskuterer hvordan kjønnsbasert forfølgelse, herunder vold mot kvinner, kan danne grunnlag for asyl (NOU 2004: 20 pkt 6.2.5). Dette utvalget diskuterer også hvordan utenlandske kvinner og deres barn kan beskyttes mot mishandling fra norsk partner. Det blir foreslått at utlendingsforvaltningen gis myndighet til å avslå søknader om familiegjenforening dersom det anses som sannsynlig at søkeren og hennes særkullsbarn vil bli utsatt for mishandling.[29] Utlendingslovutvalget diskuterer videre også ulike tiltak for å hindre tvangsekteskap, blant annet gjennom å skjerpe kravet til økonomisk underhold ved familiegjenforening (Eggebø 2010), men også problemer knyttet til voldsutsatte kvinners oppholdstillatelse ved skilsmisse.

Allerede på 1970-tallet påpekte deler av kvinnebevegelsen i Norge (Foreign Womens Group, seinere MIRA-senteret) at reglene i utledningsloven bidrar til å sette kvinner som kommer til landet som ektefeller gjennom familiegjenforening, i en sårbar situasjon. Regelverket er i dag utformet slik at ektefeller som kommer til Norge på familiegjenforening får en oppholdstillatelse som er avhengig av at ekteskapet består. Det gjelder et generelt krav om tre års botid før man kan få permanent oppholdstillatelse i Norge. Dette er uavhengig av hvilket oppholdsgrunnlag utlendingen har hatt. Dersom ektefeller (i saker som omhandler familieetablering eller familiegjenforening) flytter fra hverandre før det er gått tre år, vil oppholdstillatelsen bli trukket tilbake.[30] De fleste andre europeiske land har lignende reguleringer. Internasjonalt har forskning pekt på at slike reguleringer setter enkelte kvinner i en vanskelig situasjon, da de kan føle seg tvunget til å bli værende i et voldelig parforhold av redsel for å miste oppholdstillatelsen (se for eksempel Lidén 2007, Madsen mfl. 2005, Patel 2002, Williams 2010).

Politisk mobilisering og debatt førte til at Justisdepartementet i et rundskriv fra 1984 fastslo at voldsutsatte kvinner kan få opphold på selvstendig grunnlag. Siden den gangen har det skjedd flere endringer i lover, forskrifter, rundskriv og praksis på området (se Pervaiz 2003, side 30-36 for en oversikt). Tidligere gjaldt den såkalte mishandlingsbestemmelsen bare for voldsutsatte kvinner. Etter en klage til Likestillingsombudet slo nemnda fast (LKN-2004-19) at regelens kjønnsspesifikke utforming er å regne som kjønnsdiskriminering. På bakgrunn av kritikken som hadde vært reist mot at praksis var for restriktiv, og forslag fremmet i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* ble mishandlingsbestemmelsen videreført og regulert i den nye utlendingsloven, jf. § 53. Bestemmelsen ble også gjort kjønnsnøytral. Det følger av bestemmelsen at en utlending som har oppholdstillatelse som samboer eller ektefelle etter søknad skal gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag selv om samlivet er opphørt, dersom det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet.

Utlendingsdirektoratet har opplyst, på forespørsel fra Likestillingsutvalget, at de aller fleste som søker opphold etter mishandlingsbestemmelsen er kvinner. I 2011 var det for eksempel av totalt 149 søknader (se tabell 14.1)

Forskning på feltet har vist at eksisterende unntaksregler ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å sikre denne gruppens rettssikkerhet (Eggebø 2007; Lidén 2007; 2005, side 111-120; Pervaiz 2003; Tyldum 2008, side 9, 126-7). Tabellen over viser at det både har vært en nedgang i antall søkere og en nedgang i andel innvilgede søknader de siste fem årene. En nedgang i andel innvilgende saker fra 83 prosent i 2007 til 63 prosent i 2011 kan gi grunn til å spørre om årsak og om rettssikkerheten til denne gruppen kvinner er godt nok ivaretatt. Utvalget kjenner ikke til at det foreligger nyere undersøkelser av norsk praksis under mishandlingsbestemmelsen etter 2007.

Både i Norge og i Europa for øvrig blir utlendingslovgiving sett på som et sentralt verktøy for å hindre tvangsekteskap (Bredal 2005, 2006, Keskinen 2009, Myrdahl 2010, Phillips 2007). Forskning viser at endringer i utlendingsloven, lansert for å hindre tvangsekteskap, i første rekke har ført til en nedgang i tallet på innvilgede søknader om

---

[29] Denne lovhjemmelen ble utredet i rapporten Transnasjonale serieekteskap (Lidén 2005) og senere innført i ny utlendingslov som trådte i kraft 1. januar 2010. (Utlendingsloven 2008) Lovhjemmelen er planlagt evaluert på et senere tidspunkt.

[30] Førstegangsoppholdstillatelse gis som midlertidig oppholdstillatelse for inntil tre år. En utlending som har midlertidig oppholdstillatelse i Norge som ektefelle eller samboer, kan etter tre år søke om permanent oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse gir rett til opphold i Norge uten tidsbegrensning og gjelder uavhengig av om ekteskapet består eller oppløses.

Tabell 14.1 Vedtak etter mishandlingsbestemmelsen for perioden 2007-2011.

Antall vedtak:					
Vedtaksutfall	2007	2008	2009	2010	2011
Avslag kvinner	38	42	46	49	52
Avslag menn	1	2	1	2	3
Innvilgelse kvinner	183	171	153	150	92
Innvilgelse menn	1	4	3	2	2
Total	223	219	203	203	149
I prosent:					
Vedtak	2007	2008	2009	2010	2011
Avslag	17	20	23	25	37
Innvilgelse	83	80	77	75	63
Total	100	100	100	100	100

Kilde: Utlendingsdirektoratet

familiegjenforeninger (Schmidt mfl. 2009). I Norge er skjerping av kravet til økonomisk underhold for familiegjenforening lansert som et tiltak som blant annet kan bidra til å forebygge tvangsekteskap. Dette kravet har ført til en kraftig nedgang i tallet på innvilgede familiegjenforeningssøknader i 2010. En rapport som vurderer effektene av krav til økonomisk underhold antyder at slike krav resulterer i en nedgang i antallet innvilgede familiegjenforeninger og at reguleringene rammer kjønnsskjevt. Søknader fra utenlandske menn gift med kvinner bosatt i Norge avslås i langt større grad enn søknader fra utenlandske kvinner gift med norske menn. Dette fordi færre kvinner er i stand til å oppfylle kravet om økonomisk underhold (Bratsberg og Raaum 2010, side 15). På dette grunnlaget kan det være grunn til å spørre om, og eventuelt på hvilken måte, utlendingsloven er et egnet virkemiddel for å hindre og forebygge vold i nære relasjoner.

14.6.2 Menneskehandel

Definisjonen av menneskehandel, omfanget av fenomenet og politiske virkemidler på feltet, er omstridt. Den forskningsfaglige debatten om menneskehandel er polarisert og preget av stor uenighet (Gould 2010).

Menneskehandel er satt på dagsorden gjennom flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. De mest sentrale er FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Protokollen som særlig angår kvinner og barn blir gjerne omtalt som Palermoprotokollen, og Norge signerte den i 2000. En annen sentral konvensjon er Europarådskonvensjonen mot menneskehandel som Norge signerte i 2007.

Menneskehandel er å forflytte en person med sikte på å utnytte han eller henne til prostitusjon, tvangsarbeid eller organsalg. De som står bak handelen, oppnår kontroll gjennom utilbørlig atferd som bruk av vold, trusler og ved å utnytte ofrenes sårbare situasjon (se Palermoprotokollen). I følge FNs definisjon kan det være snakk om menneskehandel både dersom en person forflyttes innad i et land og på tvers av landegrenser. Utnyttelse i form av tvangsarbeid og tigging kan defineres som menneskehandel på lik linje med utnyttelse i form av prostitusjon. Det er likevel grenseoverskridende menneskehandel for prostitusjonsformål som har hatt størst oppmerksomhet både i forskning og i politisk debatt.

I 2009 var 292 personer under oppfølging som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Flertallet av disse var kvinner over 18 år.[31] Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har ansvaret for å kartlegge og følge opp ofre for menneskehandel i Norge. KOM ble opp-

[31] Jamfør regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2011-2014, side 6.

rettet i 2006 og er administrativt forankret i Politidirektoratet.

I norsk sammenheng er det særlig Forskningsstiftelsen Fafo som har forsket på prostitusjon og menneskehandel. Denne forskningen er oppsummert i rapporten *Fafo's Research on Human Trafficking: A Bibliography* (2012). Rapporten framhever noen viktige problemstillinger når det gjelder forebygging og håndtering av menneskehandel: For det første er det viktig å være klar over at de som er utsatt for menneskehandel sjelden er tatt med ut av hjemlandet med tvang. De fleste velger å migrere på grunn av en akutt krise, langvarig fattigdom eller fordi de ønsker seg mer av livet enn de mener å kunne oppnå i hjemlandet. De som er utsatt for menneskehandel får gjerne, i likhet med andre som migrerer, hjelp til reisen av forskjellige aktører. For det andre vil de fleste kvinnene komme seg ut av menneskehandelsituasjonen på egenhånd, uten å komme i kontakt med politi eller hjelpeapparatet. Svært få velger å anmelde bakmennene. I situasjoner der kvinner faktisk velger å anmelde er det svært viktig at de får god informasjon om hvor saken står til enhver tid og at de får beskyttelse mot bakmennene. Et tema som er undersøkt i flere Fafo-rapporter er hjelpetilbudene som gis til de som er utsatt for menneskehandel. Mange utsatte har bruk for omfattende hjelp, som medisinsk og rettslig hjelp, egnet bosted, omfattende sikkerhetstiltak og langvarig psykologisk og følelsesmessig assistanse. Selv om mange får hjelp gjennom hjelpeprosjekter er det også en tydelig tendens til at mange utsatte ikke ønsker å delta i slike prosjekter (Fafo 2012).

Fafo har også hatt i oppdrag å evaluere lovverket som gir ofre for menneskehandel mulighet til å få midlertidig opphold i Norge i seks måneder i den hensikt å unnslippe utnyttelse, motta assistanse og beskyttelse og reflektere over om de vil samarbeide med politiet. Denne muligheten for midlertidig opphold blir gjerne omtalt som «refleksjonsperioden». Evalueringsrapporten fremhever at denne refleksjonsperioden er relativt lang sammenliknet med lignende ordninger i andre europeiske land. En utfordring knyttet til opphold på grunnlag av refleksjonsperiode er at det gir de utsatte andre rettigheter og en annen status enn de har som asylsøkere. Ettersom mange utsatte søker om asyl enten før eller etter refleksjonsperioden skaper dette utfordringer for både de utsatte og hjelpeapparatet. Dessuten er det en spenning mellom de ulike målsetningene med refleksjonsperioden. Dersom refleksjonsperioden først og fremst er tenkt å fungere som et verktøy for å øke anmeldelsesprosenten, burde refleksjonsperioden vært kortere. Dersom refleksjonsperioden først og fremst skal dreie seg om å trygge og hjelpe ofrene, burde den vært lengre (Brunovskis; Skilbrei og Tveit 2010, referert i *Fafo's Research on Human Trafficking: A Bibliography*). I følge masteroppgaven *Norske menneskehandeltiltak og nigerianske kvinner i krysningen mellom utlendingsrett og strafferett* synes det å være en rekke byråkratiske, praktiske og økonomiske utfordringer knyttet til de rettigheter som refleksjonsperioden skal utløse (Estdahl 2010, side 144).

ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse, og er et prosjekt som gjennomføres av Krisesentersekretariatet. Formålet med prosjektet er å koordinere et landsdekkende tilbud om trygge oppholdssteder for ofre for menneskehandel, samt veilede både kvinner som er utsatt og ansatte ved krisesentre og andre hjelpeinstanser. Prosjektet ble opprettet i 2005. Det er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet. I 2006 ble det gjennomført en brukerundersøkelse (Skogøy 2006) og en evaluering av hvordan prosjektet fungerer sett fra systemsiden ble gjort i 2008 (Dyrlid og Berg 2008). ROSA har flere ganger fått fornyet støtte og mandat, nå ut 2014.

Evalueringen viser at det var en gradvis økning av kvinner som tok imot hjelp via ROSA, fra 18 i 2005 til 35 kvinner i 2007 (Dyrlid og Berg 2008, side 19). ROSAs egen årsrapport for 2010 viser at 42 personer tok imot bistand dette året; 41 kvinner og 1 mann. De mottok 131 henvendelser om og av mulige ofre for menneskehandel, av disse var 17 kvinner registrert medfølgende ett eller flere mindreårige barn.

I ROSAs årsrapport fra 2010 fremheves ulike utfordringer knyttet til de utsattes situasjon og hjelpearbeidet. Det er blitt stadig vanligere at de utsatte kvinnene har barn med seg eller er gravide, noe som er en ekstra utfordring. Det er utfordringer knyttet til ønsker om arbeid og behov for helsetjenester. Tilbud om bolig den første tiden blir som regel gitt i krisesenter. Både evalueringen fra 2008 og prosjektets egen rapport fra 2010, påpeker at dette tilbudet om bolig fungerer godt på kort sikt, men at krisesenter er et akuttilbud. Det understrekes at en ufordring for fremtiden vil være å skaffe alternative tilbud om bolig. Et tilbud er Lauras Hus i Oslo, som drives i regi av Kirkens Bymisjon. Problemet, skriver ROSA i årsrapporten for 2010, er at det er snakk om få plasser (5) og at dette bare finnes i Oslo. Det meldes om ventelister i ROSA med kvinner som ønsker å flytte til Lauras hus.

I likhet med Fafos forskning påpekes det også i ROSAs årsrapport at det er store utfordringer knyttet til å avklare ulike sider rundt kvinners oppholdsstatus og påfølgende rettigheter. Den største gruppen som tok imot hjelp gjennom ROSA i 2010 hadde ved inntak illegalt opphold i Norge. De fleste søkte om refleksjonsperiode og får da sine økonomi- og helserettigheter ivaretatt av NAV mens de bor på krisesenteret. Etter seks måneder med refleksjonsperiode tilbys kvinnene tre valg; anmelde bakmenn/kvinner, søke om beskyttelse (asyl), eller be om frivillig retur innenfor et retur- og reintegreringsprosjekt for ofre for menneskehandel. De fleste valgte i 2010 ikke å anmelde bakmenn/kvinner, men å søke om asyl. Da flyttes ansvar for økonomi- og helserettigheter over på UDI, mens de fortsetter å bo på krisesenter. De som velger å anmelde, søker om midlertidig opphold mens etterforskning og rettssak pågår, og da har Nav ansvar med hensyn til helse og økonomi. Når domsavsigelse foreligger kan kvinnene søke om oppholdstillatelse, da skal de ut av Nav-systemet og inn i UDI-systemet. Slike utfordringer, knyttet til at ofre for menneskehandel har ulikt oppholdsgrunnlag, blir også framhevet i handlingsplanen mot menneskehandel (2011-2014).

14.6.3 Oppsummering og vurdering

Tiltak på felt som angår migrasjon og kjønnsbasert vold vekker gjerne debatt. En viktig årsak er at man her befinner seg i krysningspunktet mellom innvandringsregulerende hensyn og individuelle rettigheter knyttet til vern mot kjønnsbasert vold og overgrep. Dette gjelder også for menneskehandel og de rettigheter og hjelpetilbud som er knyttet til dette.

Utlendingsloven og tilhørende forskrifter kan være relevant i arbeidet for å forhindre både menneskehandel og vold i nære relasjoner. Etter utvalgets vurdering bør oppmerksomheten særlig være rettet mot hvordan man kan sikre grunnleggende rettigheter og trygghet for de som er utsatt.

Den såkalte refleksjonsperioden gir ofre for menneskehandel seks måneder hvor de kan motta hjelp og assistanse og vurdere om de vil samarbeide med politiet. Når perioden er over endrer deres status seg, noe som gjør at både den enkelte utsatte og hjelpeapparatet har flere ulike sett av rettigheter og plikter å forholde seg til. Ansvarlige myndigheter påpeker selv at dette gjør det vanskelig å skape kontinuitet i oppfølgingen.

Utvalget vil understreke det uheldige i at prosjekter som ROSA og Laura driver midlertidig og på usikre økonomiske vilkår. Evalueringen som ble gjort av ROSA (Dyrlid og Berg 2008) anbefalte at prosjektet burde videreføres, og at det burde utvikles et større spekter av boløsninger for de som er i prosjektet. Utvalget har avgrenset behandling av spørsmål knyttet til prostitusjon til dette delkapitlet om menneskehandel. Vi viser for øvrig til at Justis- og politidepartementet i handlingsplanen *Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014)* har bebudet en evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester, for å se om forbudet virker etter sin hensikt. Evalueringen tar også sikte på å bidra til å bedre kunne utforme gode og målrettede tiltak for å hjelpe kvinner og menn ut av prostitusjon.

Kapittel 15
Rettslig trygghet

15.1 Innledning

Alle som bor i Norge skal ha like muligheter og rettigheter. Men det kan være krevende for mange å mestre sin hverdag og skape trygge rammer om eget liv, også i en rettighetssammenheng. Mennesker i en sårbar situasjon kan slite med å nå frem både i velferdssystemet og i rettsapparatet. Har man liten kunnskap om hvordan velferd og rett fungerer, er det ekstra vanskelig å nå frem. Det finnes mange barrierer som kan være til hinder for å nytte seg av rettigheter man formelt har krav på. Det kan blant annet være språklige, kulturelle og økonomiske grunner til manglende kunnskap om egne rettigheter (Nordstrøm 2009). Mens behovet for rettshjelp har stått mer sentralt i debatten om tilgang til rettigheter, har rettighetsinformasjon fått mindre oppmerksomhet.

Det er ikke den konkrete jussen eller retten i snever forstand som er gjenstand for diskusjon i dette kapittelet, men snarere rettsnormenes plass og virkning i det sosiale liv. Hvordan formell likhet for loven kan skjule og tilsløre ulikhet i praksis har vært et kjernespørsmål i rettssosiologien, som også har understreket hvordan spørsmål rundt likhet, ulikhet og rett ligger i skjæringspunktet mellom ulike sosiale inndelinger (Mathiesen [1985] 2011, side 223).

I internasjonalt likestillingsarbeid står spørsmål om tilgang til rett og rettslig trygghet i dag svært sentralt. Tilgang til rett (Access to justice) brukes om grunnleggende rettigheter. I EUs charter for grunnleggende rettigheter[1] artikkel 47 fastslås en rett til effektive rettsmidler og rettferdig rettergang. I rettighetene inngår det en rett til offentlig høring for uavhengige organer fastsatt ved lov, og tilgang til rettshjelp til personer som selv ikke har tilstrekkelige ressurser når slik hjelp er nødvendig for å gjøre retten effektiv.

Begrepet *rettslig trygget* viser til et velferdsgode, som en rettferdig stat ideelt sett skal garantere borgerne. Eller om vi vil, mer pragmatisk, som en rettferdig stat vil streve etter å sikre og stadig forbedre. På engelsk er begrepet «legal security» blitt benyttet for å beskrive tematikken. Norske betegnelser vi her tar til orde for – gjennom begrepene «tilgang til rett» og «rettslig trygghet» kan ses som et første forsøk på å finne frem til noen norske uttrykk for det som i dag er viktige begreper i europeisk likestillingsdebatt.[2] I denne konteksten blir rettslig trygghet gjerne behandlet som et spørsmål om utsatthet og sårbarhet langs en rekke ulikhetsdimensjoner, der kjennetegn som kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering, alder og funksjonsnedsettelse står sentralt. Det samme gjelder former for sosial marginalisering gjennom rus- og fattigdomsproblemer, både per se og i samvirke med diskrimineringsgrunnlag.

Rettslig trygghet er samtidig et tverrgående perspektiv, i den forstand at spørsmål om rettslig trygghet kan reises innenfor så vel arbeidsliv som utdanning, bolig og helse, som i spørsmål om vern mot vold og trakassering. Ett eksempel på hvilken konkret betydning rettslig trygghet har, kan være vernet mot vold. Den som har vært utsatt for vold, vil ha behov for å få både rettighetsinformasjon og rettshjelp for å bli godt ivaretatt. Vold i nære relasjoner kan eventuelt nødvendiggjøre juridisk bistand i en rekke enkeltforhold – fra anmeldelse via skifteoppgjør til hjelp i en påfølgende barneomsorgskonflikt.

Et annet aktuelt eksempel som knytter seg til rettslig trygghet er straffeforfølgingen av voldtekt. Det er avgjørende at overgrepsutsatte blir tilbudt et likeverdig tilbud til rettsmedisinsk sporsikring. Dette er viktig for den rettslige prosessen, inkludert valget å anmelde forholdet, tiltale, retts-

[1] Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01).

[2] For nærmere beskrivelse av begrepene se: Equality and Human Rights Commission (2009) *Equality Measurement Framework* om «legal security», og European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) om «access to justice» og European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) «Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities».

lig prosess og utfall. En viktig grunn for ikke å anmelde et forhold er mangel på bevis for at hendelsen har skjedd. Videre er det viktig at dommere og jurymedlemmer har tilstrekkelig opplæring om vanlige fordommer og holdninger om kjønn og seksualitet, og hvordan dette urettmessig kan påvirke domsavsigelser i for eksempel voldtektssaker.[3]

Som et ledd i drøftingen av likestillingsstatus på sentrale levekårsområder, ønsker utvalget å ta opp rettslig trygghet som livsområde. Rettslig trygghet er ingen vanlig, eller veletablert, standard i levekårsstudier. I drøftingen i dette kapittelet legger utvalget vekt på å synliggjøre fire forhold ved rettslig trygghet: Gjennomføringen av diskrimineringsvernet, tilgangen til likeverdige offentlige tjenester, og tilgjengeligheten til rettighetsinformasjon og fri rettshjelp.

Dette er forhold som også omtales i forbindelse med rapportering og eksaminasjon av Norge i internasjonale menneskerettighetsorganer, som FNs kvinnediskrimineringskomité, FNs rasediskrimineringskomité og FNs komité for sivile og politiske rettigheter. Eksempelvis oppfordrer FNs kvinnediskrimineringskomité Norge til å iverksette proaktive tiltak, inkludert utvikling av målrettede programmer og strategier for å øke innvandrerkvinners og kvinnelige arbeidsinnvandreres bevissthet rundt og tilgang til utdanning, helse, sosiale tjenester, rettshjelp, opplæring og arbeid (CEDAW 2012). FNs rasediskrimineringskomité uttrykker bekymring over at fri rettshjelp ikke dekker saker om etnisk diskriminering i Norge (CERD 2011). Denne komiteen er også bekymret for tilgang til tolketjenester, spesielt på medisinske og juridiske områder. FNs komité for sivile og politiske rettigheter har også påpekt behovet for å utvide virkeområdet for fri rettshjelp (CCPR 2010).

Rettslig trygghet inneholder mange andre aspekter. Den angår ikke bare oppfølgingen av sivile rettigheter, men også, som illustrert over, oppfølging av strafferettslige forhold. Slike forhold blir ikke drøftet videre i dette kapittelet, men jf. drøfting i kapittel 14 om trakassering og vold. Gjennomgangen konsentreres i stedet om å utdype noen sider ved rettslig trygghet som også er tatt opp av utvalget i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

[3] Aksjon Stopp Voldtekt 2012: http://stoppvoldtekt.wordpress.com/vare-krav/

15.2 Gjennomføring av diskrimineringsvernet

Et effektivt vern mot diskriminering er grunnleggende for å oppnå rettslig trygghet. I Norge, som i de andre nordiske landene, ivaretas diskrimineringsvernet gjennom et eget system for lovhåndheving, en ombuds- og nemndsordning, slik utvalget har beskrevet i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Det er et hovedformål for denne ordningen at den tilbyr et lavterskeltilbud for personer som føler seg diskriminert. Ved etableringen av ombud og nemnd ble det lagt stor vekt på behovet for en rask, effektiv og ikke for kostnadskrevende mekanisme for å ta opp diskrimineringsanklager (Ot. prp. nr. 34 (2004-2005), side 63).[4] Stortinget understreket dessuten betydningen av at folk opplever å bli hørt også i saker som kanskje ikke er diskriminering i juridisk forstand, men som omhandler dårlig behandling mer generelt. Ombudet har derfor plikt til å veilede den som bringer inn en sak, uavhengig av om ombudet har myndighet til å uttale seg etter lovverket her.

Utvalget har samarbeidet med LDO om en nærmere kartlegging av klagesaker for ombud og nemnd, på utvalgte grunnlag og samfunnsområder, jf. NOU 2011: 18 kapittel 8. På dette grunnlaget konstaterte utvalget at det er til dels store praktiske utfordringer knyttet til lavterskeltilbudet. Analysene ombudet gjennomførte, viste for eksempel at halvparten av de som klager på diskriminering i arbeidslivet har høyere stillinger og/eller høyere utdanning.[5] Videre viser gjennomgangen av klagesaker fra 2008-2009 at 70 prosent av enkeltpersoner som klaget var fra Oslo og Østlandsområdet (NOU 2011: 18, side 128).

Ombudets kartlegging av egne klagesaker viste også at ombudet gir svært få medhold i klager knyttet til etnisitet og språk, i motsetning til for eksempel klager om kjønn og alder. Det er vanskelig å si hva denne forskjellen i utfall skyldes. Utvalget konkluderte i NOU 2011: 18 med at ombudet bør gjennomføre sammenliknende analyser av rettsanvendelsen i saker som gjelder ulike diskrimineringsgrunnlag. Utvalget påpekte

[4] Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*.

[5] Klagerens yrke er klassifisert etter yrkesstandarden International Standard Classification of Occupants ISCO-88, som er utarbeidet av International Labour Organisation. LDO har benyttet en inndeling i ni nivåer der nivå 2 «Akademiske yrker» og nivå 3 «Yrker med kortere høyskole- og universitetsutdanning og teknikere» er slått sammen til kategorien «Akademiske yrker og yrker med kortere høyskole- og universitetsutdanning og teknikere».

også utfordringer knyttet til ombudets saksbehandlingstid i klagesaker, og understreket at kort saksbehandlingstid også har betydning i et lavterskelperspektiv.

LDO har en alminnelig veiledningsplikt som følger av forvaltningsloven. Ombudet skal i tillegg gi informasjon til personer som henvender seg dit om saksgang og om hvilke muligheter som foreligger i det enkelte tilfellet samt å henvise videre til rette instans. Veiledningen kan omfatte både søknader til forvaltningsorganer, klager over enkeltvedtak eller klager over politiet (Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) side 64-65). I tillegg kan det dreie seg om bistand til å anmelde rasistisk motivert kriminalitet. Denne utvidede veiledningsplikten har sammenheng med at Senter mot etnisk diskriminering som fra 2006 ble innlemmet i LDO, hadde en rettshjelpsfunksjon når det gjaldt etnisk diskriminering. Den utvidede veiledningsplikten omfatter områder der ombudet ikke har kompetanse til selv å behandle klager.

15.2.1 Opplevd diskriminering

Ombudet har hatt mer enn 1500 veiledningssaker og behandlet om lag 300 klagesaker per år. Nemnda har behandlet mellom 30 og 40 saker per år. Utover slike henvendelser og klagesaker, har vi liten oversikt over omfanget av diskriminering på ulike samfunnsområder i Norge. Det har blitt gjennomført undersøkelser av ulike typer opplevd diskriminering. Imidlertid mangler det nasjonale og regelmessige undersøkelser på flere av diskrimineringsgrunnlagene, som diskriminering på grunnlag av kjønn. En gjennomgang av undersøkelser som i hovedsak baserer seg på selvrapporteringer peker mot opplevd diskriminering som et betydelig samfunnsproblem. Statistisk sentralbyrås studie av levekår blant innvandrere[6] i Norge 2005/2006 viser at nær halvparten av innvandrere i undersøkelsen rapporterer om diskriminering på ett eller flere områder (Blom og Henriksen red. 2008).[7] Studien viser både forskjeller etter landbakgrunn, og hvordan menn med innvandrerbakgrunn (gjelder innvandrere og etterkommere) opplever mer negativ forskjellsbehandling enn kvinner med samme bakgrunn. En kunnskapsoversikt over etnisk diskriminering av barn og unge i Norge, gjennomført av NOVA, fremhever at mens diskriminering innenfor skole og barnevern er relativt godt dokumentert, er diskriminering på arenaer som fritidsaktiviteter mindre dokumentert. Kunnskapsoversikten viser at gutter i ungdomsårene rapporterer om mer opplevd diskriminering enn jevnaldrede jenter, men at kjønnsskillene er mindre tydelige blant barn (Seeberg 2011). En annen undersøkelse gjennomført av NOVA, kalt *Møter med det flerkulturelle* viser at 17,6 prosent av guttene i undersøkelsen ikke føler seg akseptert av nordmenn, mens dette gjaldt for 11,6 prosent av jentene (Øia og Vestel 2007, side 88. Gjennomgangen tydeliggjør at diskriminerende praksiser sjelden er éndimensjonale, og at det er nødvendig å integrere dimensjoner som alder, kjønn, klasse og etnisitet (Seeberg 2011, side 84).

Fra 2006 til 2010 ble Oslo-ungdommers erfaringer, synspunkter og fremtidsplaner studert i undersøkelsen *Ung i Oslo Longitudinell* (LUNO). Undersøkelsen følger halvparten av Oslos ungdommer født i 1992 fra 9. trinn på ungdomsskolen til 2. trinn på videregående. Undersøkelsen har som mål å frembringe kunnskap om forskjeller og likheter mellom ungdom med og uten innvandrerbakgrunn. I NOVA-rapporten *Vennskap, utdanning og framtidsplaner* gjennomgås funn fra LUNO-undersøkelsen (Frøyland og Gjerustad 2012). Flertall av ungdommer med innvandrerbakgrunn svarer at de har opplevd å bli oppfattet som «utenlandsk» av folk de ikke kjenner. Imidlertid er det få som sier de har vært utsatt for konkret diskriminerende handlinger. Likevel svarer nesten halvparten av ungdommer med innvandrerbakgrunn at de har opplevd det som de selv opplever som rasisme minst én gang (Frøyland og Gjerustad 2012, side 13). Jenter har færre opplevelser med diskriminerende behandling enn gutter. Mange av de unge med innvandrerbakgrunn i Oslo oppgir at de har opplevd nedsettende omtale i media av en gruppe de identifiserer seg med. Særlig oppgir ungdom med bakgrunn fra land med høy andel muslimer dette (Frøyland og Gjerustad 2012, side 13).

En undersøkelse om opplevd diskriminering blant samer avdekket at hver fjerde respondent har opplevd å bli diskriminert på grunn av sin samiske etnisitet (Josefsen 2006). Opplevelse av diskriminering var i stor grad knyttet til arbeidslivet og i møte med det offentlige, men også i festlig lag/på byen.

Graviditetsdiskriminering

I rapporten *Erfaringer med og konsekvenser av graviditet og uttak av foreldrepermisjon i norsk arbeids-*

---

6 Et representativt utvalg på 3 053 innvandrere og etterkommere fra ti større ikke-vestlige innvandrergrupper i Norge er intervjuet om en rekke levekårstemaer.

7 Respondentene, som er personer med minst to års botid i Norge, har blitt spurt om diskriminering på en rekke områder som arbeid, bolig, utdanning, helse, utesteder, nektelse av varer og tjenester.

liv fra 2008 beskrives en rekke sider ved arbeidstakers opplevelse av graviditet, permisjon og retur fra permisjon (Egeland mfl. 2008). Forskerne finner at arbeidsgiversiden i liten grad kan sies å ha bevisste fordommer mot permisjonstakere og gravide ansatte. Dårlig behandling av gravide og permisjonstakere er knyttet til liten systematikk i personalarbeidet og ad-hoc-baserte beslutninger fra ledelse. Funn fra rapporten viser at relativt små tilretteleggingsbehov for gravide og permisjonstakere fremstår som problematisk for arbeidsgivere. Menn opplever at de etter lengre fravær i forbindelse med foreldrepermisjon blir fratatt viktige arbeidsoppgaver (Egeland mfl. 2008). Forskerne finner at arbeidsgiver presser på for at permisjonsuttak skal legges slik at den blir til minst mulig ulempe for bedriften, og ikke slik det er best for arbeidstakeren selv.

Seksuell trakassering

Omfanget av seksuell trakassering i arbeidslivet dokumenteres jevnlig gjennom data fra Levekårsundersøkelsen (se gjennomgang i kapittel 14.3.2). I gjennomsnitt er 3,4 prosent av norske arbeidstakere utsatt for seksuell trakassering én gang i måneden eller mer. Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid store forskjeller knyttet til kjønn, alder og yrke. Kvinner er mer utsatt enn menn, unge er mer utsatt enn eldre. Blant kvinner i alderen 17-24 år opplever 13 prosent seksuell trakassering en gang i måneden eller mer. I tillegg er det store forskjeller mellom yrkesgrupper. Servicepersonell i hotell og restaurant og pleie- og omsorgsarbeidere i helsesektoren er langt mer utsatt enn andre.[8]

Imidlertid vet vi lite om *hvordan* kjønn, alder, klasse og etnisitet i samspill påvirker forekomst og art av seksuell trakassering på arbeidsplassen, og hvilke konsekvenser dette har for de som utsettes og for arbeidsmiljøet som helhet. Jevnlige evalueringer av tiltak som er iverksatt på arbeidsplassene for å forebygge seksuell trakassering og trakassering på grunnlag av kjønn, mangler også.

Det finnes ingen nasjonale omfangsundersøkelser av seksuell trakassering og trakassering på grunnlag av kjønn blant barn og unge i Norge. En omfangsundersøkelse av vold og overgrep mot barn og unge gir imidlertid en indikasjon på omfanget av seksuell trakassering når den viser at 23 prosent av jentene og 8 prosent av guttene er blitt befølt mot sin vilje (Stefansen og Mossige 2007, side 101). Det finnes også enkelte regionale omfangsundersøkelser, blant annet fra Oslo og Sør-Trøndelag, som viser at seksuell trakassering er utbredt. Mossige (2001) har gjennomført en undersøkelse om forekomsten av og holdninger til seksuelle krenkelser og seksuelle overgrep blant 710 ungdommer i alderen 18-21 år i Oslo. 31 prosent av jentene og 7 prosent av guttene oppga å ha blitt presset til seksuelle handlinger de selv ikke ønsket.

En studie fra Sør-Trøndelag finner at minoritetsgrupper er mer utsatt for seksuell trakassering. Dette gjelder både seksuelle minoriteter og etniske minoriteter, både jenter og gutter (se kapittel 14). De spør om dette kan skyldes at grupper med lav sosial status har økt risiko for å bli utsatt for krenkelser, og påpeker at videre studier bør undersøke slike mulige dynamikker (Bendixen og Kennair 2008, side 33)

Diskriminering på tvers

En kartlegging av utviklingen i diskrimineringsvernet i en rekke europeiske land viser at den norske ombuds- og nemndordningen er blant foregangsinstitusjonene i Europa når det gjelder den rettslige ivaretakelsen av sammensatt diskriminering (Krizsan mfl. 2012). Organisasjonene i sivilsamfunnet var i den siste norske skyggerapporten til FNs kvinnediskrimineringskomité særlig opptatt av hvordan kvinner med minoritetsbakgrunn mottar informasjon om diskrimineringsvernet (NGO skyggerapport 2011). Organisasjonene viste her til at verken myndighetene eller Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har en strategi for hvordan de skal nå bredt nok ut med slik informasjon. Dokumentasjon for dette ble gitt i rapporten «Diskriminering på tvers- rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt», som også redegjorde for LDOs arbeid med dette (Nordstrøm 2010).

LDO utarbeidet i 2010 en strategi for rett til rettigheter knyttet til sitt eget arbeid på dette feltet. Kvinner med minoritetsbakgrunn og dårlige norskferdigheter kan være en gruppe som er særlig utsatt når det gjelder mangelfull innsikt i vern mot diskriminering i Norge. Ulike undersøkelser av opplevd diskriminering antyder samtidig at mangelfull kjennskap til diskrimineringsvernet kan representere et problemområde i mange ulike samfunnsforhold. I Norge har det vært forutsatt at LDO skal drive slikt generelt veiledningsarbeid. Det er i liten grad brukt ressurser på andre veiledningstiltak spesielt om diskrimineringsvern i regi

[8] Tall hentet fra SSBs Levekårskundersøkelse for 2009 gjengitt i «Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011. Status og utviklingstrekk» publisert av Statens arbeidsmiljøinstitutt.

av organisasjoner i sivilsamfunnet. Dette er derimot en tradisjon innenfor svensk antidiskrimineringsarbeid. Under beskrives virksomheten til de svenske antidiskrimineringsbyråene.

15.2.2 Eksempel fra Sverige: Antidiskrimineringsbyråene

I Sverige gis det statlig støtte til ideelle organisasjoner som arbeider for å motvirke diskriminering. Ordningen med statlig støtte til dette ble innført i 2002 som ledd i å bedre arbeidet mot diskriminering i Sverige. I 2011 var det 16 slike antidiskrimineringsbyråer rundt om i landet. Mange av antidiskrimineringsbyråene har sin forankring i Røde Kors, noen er enkeltorganisasjoner og noen drives av samarbeidsorgan for flere ideelle organisasjoner.

Oppgaven til byråene er for det første å gi støtte og rådgivning i spørsmål som gjelder diskriminering og likestilling. Byråene skal motvirke diskriminering og fremme mangfold og likestilling ut fra lokalt og regionalt nivå. De svenske antidiskrimineringsbyråene drives av organisasjoner som er partipolitisk uavhengige. En annen viktig oppgave for antidiskrimineringsbyråene er å skape en opinion omkring diskriminering og likebehandling og synliggjøre og påvirke strukturer som er diskriminerende. Byråene skal arbeide for å øke kunnskapen om diskriminering og alle menneskers likeverd innen egen organisasjon og overfor andre organisasjoner og myndigheter.

I 2011 gjennomgikk 13 000 mennesker kurs- og informasjonstiltak i regi av byråene. Fra årsrapporten for 2011 for Sveriges antidiskrimineringsbyråer fremgår det at byråene behandlet 567 saker (Årsrapport Sveriges Antidiskrimineringsbyråer 2011). De fleste diskrimineringssakene i 2011 handlet om etnisk diskriminering (242 saker) etterfulgt av saker diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelser (124 saker) og kjønn (50 saker). 38 saker omhandlet saker med flere enn ett diskrimineringsgrunnlag. Sakene dreiet seg i stor grad om diskriminering i arbeidslivet. Videre er flere saker knyttet til andre samfunnsområder som utelivsdiskriminering og diskriminering på boligmarkedet.

Diskrimineringsbyråene tilbyr i utgangspunktet hjelp i saker som faller inn under diskrimineringslovgivningen. Likevel tilbyr enkelte byråer rettshjelp i saker som faller utenfor diskrimineringslovgivningen. Saker som omhandler generell rådgivning tar form av kortere konsultasjoner og samtaler. I disse tilfellene forsøker byråene å gi råd og henvise til andre instanser. I 2011 bistod diskrimineringsbyråene med å videreformilde 59 saker til andre instanser som blant annet diskrimineringsombudsmannen (DO).

Byråene driver også forebyggende arbeid gjennom å gi opplæring og informasjon og samarbeider om nasjonale kampanjer. Mange av byråene driver prosjektvirksomhet. Byråene har fra 2009 også mulighet til å bringe diskrimineringssaker inn for domstolene.

De ulike diskrimineringsbyråene samles hvert år for å samarbeide om en nasjonal kampanje. I 2010 var kampanjen rettet mot muligheter og barrierer knyttet til familieliv og arbeidsmarked. Målet med kampanjen var å sette temaet på dagsorden i offentligheten.

En evaluering av de svenske antidiskrimineringsbyråene gir uttrykk for at disse byråene fyller en viktig funksjon ved at nye grupper av individer og organisasjoner nås (Rambøll 2009). De fyller også en funksjon ved at en kompletterende form for service blir tilbudt utover kommuner og statlig sektor. Den økonomiske støtten fra staten er avgjørende for virksomheten, fordi den rådgivende virksomheten faller utenfor mange aktørers oppdrag. Evalueringen kommer med ulike forslag for å oppnå en bedre ressursutnyttelse, blant annet er det bristende kontinuitet i ordningen (mange tiltak har vært langvarige forsøksordninger) og vage mål for virksomhetene.

I 2009 ble det tildelt 14 millioner svenske kroner til 17 diskrimineringsbyråer. I 2010 ble det utdelt om lag 9 millioner svenske kroner til 14 byråer (Årsrapport Sveriges Antidiskrimineringsbyråer 2009; 2010).

15.2.3 Oppsummering og vurdering

Stortinget har bestemt at det skal være et lavterskeltilbud i diskrimineringssaker. Ombud og nemnd skal være et reelt alternativ til domstolene. Som utvalget har drøftet i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, er kompensasjon for diskriminering bare mulig som en frivillig løsning innenfor denne ordningen. Hvis ikke partene selv blir enige, må klageren gå til domstolene for å få kompensasjon. Da skal hele saken opp på nytt. Vi har kalt dette et to-spors-opplegg for behandling av diskrimineringssaker. Lavterskelsporet er ombud- og nemnd-behandling: Det innebærer ingen økonomisk risiko for klageren, men gir heller ikke mulighet for økonomisk kompensasjon. Høyterskelsporet er domstolsbehandling: Det innebærer stor økonomisk risiko for klageren, men samtidig, mulighet for økonomisk kompensasjon. I NOU

2011: 18 fremmet utvalget forslag om at nemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning.

Gjennomgangen i dette kapittelet av veiledning og informasjon om diskrimineringsvern, viser at dette ikke er et prioritert område, i den forstand at LDOs ressurser til arbeid med dette, langt fra er tilstrekkelig til å sikre veiledning om diskrimineringsvern lokalt. Det er lite realistisk at ombudet, med sine rundt 60 ansatte og lokalisering i Oslo, skal kunne ivareta en landsdekkende og omfattende veiledningsplikt, slik denne skisseres i lov og forarbeider samt i forskrifter.

Opplevelser av diskriminering og trakassering er krenkende og skadelige for dem som rammes. Ikke alle saker der personer har opplevd diskriminering eller trakassering vil bli behandlet av lovhåndhever. Utvalget mener at det er viktig å styrke de frivillige organisasjonenes rådgivnings- og selvhjelpsarbeid i diskrimineringssaker. Fordi offentlige tilbud ofte vil ha en høyere terskel enn organisasjoner, er disse et vesentlig supplement til det offentlige arbeidet mot diskriminering. Organisasjoner er oftere «nærmere» sine målgrupper og det er grunn til å tro at disse i mange tilfeller kan ha høyere legitimitet enn det offentlige myndigheter har.

15.3 Tilgang til likeverdige offentlige tjenester

Begrepet likeverdige tjenester har de senere årene blitt en rettesnor for offentlige tjenester (Djuve mfl. 2011c, side 19; St. meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse – Ansvar og frihet*). Innbakt i målsettingen om likeverdige tjenester er altså at det må tas hensyn til at borgere har ulike ståsted, ønsker og behov, og at tjenestene må legges til rette for å kompensere for slike forskjeller.

Selve begrepet «Likeverdige tjenester» er relativt nytt. Det knytter an til hele velferdsstatens tjenesteproduksjon. I et styringsperspektiv kan kanskje de utfordringene begrepet reiser synes umåtelige, men samtidig gir begrepet en fornuftig inngang til å vurdere det kontinuerlige utviklingsarbeidet som uansett foregår innenfor offentlig tjenesteyting.

Aktivitetsplikt og likeverdige offentlige tjenester

Å etablere likeverdige tjenester kan også langt på vei utledes av gjeldende plikt for offentlige myndigheter til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling etter likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Aktivitetsplikten er knyttet til å fremme de respektive lovenes formål, altså fremme likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse, og å hindre diskriminering på disse grunnlagene.

Offentlige myndigheters aktivitetsplikt skiller seg fra aktivitetsplikten som knytter seg til rollen som arbeidsgiver. Aktivitetsplikten gjelder både myndighetsutøvelse og tjeneste. Den innebærer at likestillingshensyn skal integreres i all offentlig virksomhet, i tillegg til at offentlige myndigheter plikter å gjennomføre konkrete likestillingstiltak. I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget gjennomgått betydningen av aktivitetsplikten for offentlige myndigheter (side 51-53). Forarbeidene til aktivitetspliktene i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan tjene som en veiledning for hva som forventes av offentlige myndigheter:

> «For offentlige myndigheter vil aktivitetsplikten ikke bare innebære en plikt til å gjennomføre konkrete tiltak i forhold til likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne. Det innebærer også å se til at hensynet til likestilling integreres i all offentlig virksomhet, og at regelverk og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det betyr blant annet at informasjon fra offentlige myndigheter må tilrettelegges for ulike brukergrupper, både personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. Riktig bruk av tolk er et annet eksempel. Myndighetene må legge til rette for god kommunikasjon, og tilegne seg kunnskap og verktøy for å se brukernes behov og synspunkter» (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), side 210).[9]

Offentlige myndigheter har plikt til å hindre både direkte og indirekte diskriminering. Mangelfulle offentlige tjenester kan rammes av forbudet mot indirekte diskriminering.[10] Det følger både av forbudet mot indirekte diskriminering og av likebehandlingsprinsippet for offentlig forvaltning allerede en plikt til å sørge for at det ytes likeverdige tjenester.

---

[9] Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*.

[10] *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012*, side 9-10.

15.3.1 Pådrivere for likeverdige offentlige tjenester

Flere aktører har de senere årene hatt satsningsområder knyttet til likeverdige tjenester i offentlig tjenesteproduksjon. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) og Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) har hatt prosjekter og informasjon knyttet til likeverdige offentlige tjenester. IMDi, OMOD og KIM arbeider med likeverdige offentlige tjenester overfor innvandrerbefolkningen, mens LDO arbeider med temaet knyttet til alle vernede diskrimineringsgrunnlag (Djuve mfl. 2011c).

IMDi har finansiert flere studier som undersøker offentlig tjenesteyting overfor innvandrere. IMDis oppgave er å være en pådriver og støttespiller overfor kommuner og fylkeskommunale og statlige instanser når det gjelder tilpasning til etnisk, språklig og kulturelt mangfold. Arbeidet gjøres blant annet gjennom veiledning, og ved bilaterale samarbeidsprosjekter og samarbeidsavtaler. IMDi formidler kunnskap, verktøy og metoder om mangfoldstilpasning blant annet gjennom sin verktøykasse for likeverdige offentlige tjenester (se http://www.imdi.no/loft).

Informasjon og veiledning om likeverdige tjenester drives også av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet gjennomfører en bevisstgjøringskampanje som er finansiert av EU gjennom *The European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013)* (Progress) og av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Her tilbys blant annet kurs om hva som kjennetegner en likeverdig tjeneste. Målet med kampanjen er å komme frem til ulike verktøy som kan brukes for å styrke tjenesteytingen slik at tilbudet blir bedre og mer likeverdig.

LDO har også utarbeidet en veileder om likeverdige tjenester for alle. I veilederen fremholdes det blant annet at den enkelte virksomheten bør kartlegge sine utfordringer, bør gjennomføre aktiviteter for å fremme likeverdige tjenester og evaluere resultater basert på brukerinvolvering. Veilederen tar utgangspunkt i helsesektoren. Veilederen gir blant annet nærmere råd om hvordan kartlegge utfordringer og iverksette aktiviteter for å sikre brukerinnflytelse. Videre gir veilederen tips til ledere og ansatt for å sikre kunnskap, og lik tilgang til tjenestene. Hvordan tjenesten kan sikre relevant og forståelig informasjon blir også behandlet samt tips for å sikre god kommunikasjon.

15.3.2 Forskning om likeverdige tjenester

Fafo-rapporten *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning* kartlegger hvilke utfordringer byer og bydeler opplever ved et stort etnisk mangfold blant brukerne (Djuve mfl. 2011c). Prosjektet har vurdert kommunal tjenesteproduksjon i byene Oslo, Stavanger og Kristiansand innenfor tjenesteområdene barnehage, kvalifiseringsprogram og hjemmetjeneste. Forskerne fremhever det de kaller «byråkratisk kompetanse» som et premiss for å nyttiggjøre seg det offentlige velferdstilbudet. Brukere med lav byråkratisk kompetanse kan mangle kunnskap om tjenestene overhodet, eller de kan ha feilaktige eller urealistiske forventninger om hva tjenesteområdene kan bidra med. Fafo har vurdert tjenestetilbud i forhold til språkferdigheter, utdanning, økonomisk situasjon, tilknytning til arbeidsmarkedet, bosituasjon og helse. Tjenesteyterne opplever det som krevende å legge til rette for grupper der utfordringer knyttet til språkferdigheter og kompetanse vedvarer over tid.

Et annet eksempel på forskning om likeverdige tjenester er avhandlingen «Uforutsigbare relasjoner: Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv» (Lundberg 2012). Studien kartlegger erfaringer hos 29 brukere i ulike aldre og livssituasjoner som på intervjutidspunktet mottok Nav-tjenester, samt et avgrenset feltarbeid fra et Nav-mottak. Analysen tar utgangspunkt i de intervjuedes livssituasjoner og ofte komplekse utfordringer knyttet til blant annet helsesituasjon og arbeidslivsrelasjoner. Ofte må brukerne forsøke å koordinere de ulike instansene i Nav på egenhånd for å få den hjelpen de trenger. Samtidig blir den enkelte bruker prisgitt sin egen «byråkratiske kompetanse» for å hanskes med de ulike leddene i forvaltningen. Lundberg peker i tillegg på at relasjonene mellom brukerne og organisasjoner som Nav er preget av et spenningsforhold mellom hjelp og kontroll, og av asymmetriske maktforhold der brukeren er i en underordnet posisjon.

I forbindelse med Likestillings- og diskrimineringsombudets kampanje om likeverdige tjenester i 2011 har Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) gjennomført en studie av helsesøstre og brukere i bydel Alna i Oslo (Danielsen mfl. 2011a). NOVA fikk i oppdrag å undersøke hvilke likeverdighetsutfordringer tjenesteutøvere på helsestasjonene i Alna bydel står overfor. NOVA identifiserte to faktorer som mulige barrierer for likeverdig tjenesteyting: Manglende representasjon av helsesøstre med minoritetsbakgrunn, og begrenset eller

Boks 15.1 NOU 2011: 14 Bedre integrering

I NOU 2011: 14 *Bedre integrering* omtales likeverdige tjenester slik:

Det skal være et likeverdig offentlig tjenestetilbud til alle innbyggerne i landet. Det betyr at alle skal ha lik tilgang til gode offentlige tjenester og institusjoner, kvaliteten på tjenestene skal være like bra for alle og sluttresultatet skal være like godt for alle.

Inkluderingsutvalget legger stor vekt på likeverdige offentlige tjenester i NOU 2011: 14. Offentlige tjenester skal dekke alle innbyggeres behov og være tilpasset en mangfoldig befolkning. Men utvalget konstaterer at kompetansen hos de ansatte og ledere må styrkes for å kunne imøtekomme en mangfoldig brukergruppe på en god måte. Videre må offentlige instanser vite om informasjon om tjenestene når ut til alle deler av befolkningen og vurdere om informasjonen gis på en hensiktsmessig måte. Det må vurderes hvilken effekt tiltakene har. Dersom formålet med tjenesten ikke oppnås, må innholdet i tjenesten endres. Det er viktig å skape tillit. Likeverdige offentlige tjenester vil bidra til at rettssikkerheten for innvandrerbefolkningen blir bedre ivaretatt enn i dag (NOU 2011: 14, side 106-107).

Inkluderingsutvalget foreslår økt fokus på likeverdige offentlige tjenester, herunder helse- og omsorgstjenester. Noen aktuelle tiltak som nevnes er:

- Tilpasset informasjon om tjenestene (som for eksempel serviceerklæringer) til ulike brukergrupper eller målgrupper. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk og spres bredt
- Fleksibilitet, samarbeid og samordning i tjenesteapparatet
- Styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse
- Sikre god kommunikasjon og bruke kvalifisert tolk ved behov
- Styrket tolkeutdanning
- Ansette koordinatorer som kan bidra til å samordne tiltak og vise vei i det offentlige tjenesteapparatet (veivisere). Bruke flyktningguide, fadderordninger etc. Følge opp prøveprosjekt med «linkarbeidere» som skal sikre at somaliere får nødvendig offentlig informasjon og tilgang til tjenester
- Brukerundersøkelser som tilpasses ulike målgrupper og omfatter alle brukergrupper, og god og effektiv oppfølging av undersøkelsene, jf. *Veileder for brukerundersøkelser* (FAD/IMDi)

manglende muligheter til etterutdanning i språk og flerkulturell kompetanse. I studien kommer det frem at tidsknapphet er en av de viktigste barrierer for likeverdig tjenesteyting ved helsestasjonene. Helsesøstrene mente at brukere som ikke behersker norsk eller som har mer omfattende problemer enn barnas vekt, søvn og mat ofte ikke får den hjelpen de trenger på grunn av tidsknapphet. Forskerne mener at bruk av tolk, med den ekstra tidsbruken det innebærer, vil kunne styrke likeverdigheten i tjenestene for brukere med svake norskkunnskaper (Danielsen mfl. 2011a). Rapporten anbefaler at det arbeides med å rekruttere tolker som spesialiseres til å tolke på helsestasjon, slik at man i større grad har faste tolker som kjenner forholdene. Studien avdekket blant annet også at det som av helsesøstrene fremstilles som pragmatisk rådgivning på et praktisk problem, oppfattes av mange mødre som del av en «kulturpakke» som de ikke kan bruke.

Slike utfordringer må ifølge forskerne tas på alvor av tjenesteyterne, og være gjenstand for åpen diskusjon, for at tjenesten kan bli nyttig for alle.

Få menn benyttet seg av helsesøstertilbudet. Forskerne anbefaler at helsestasjonene diskuterer behovet for å tilpasse tjenestene bedre til fedre slik at tilbudet oppleves som reelt likeverdig også for menn (Danielsen mfl. 2011a).

I forbindelse med NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* gjennomførte Likestillingssenteret på Hamar og Østlandsforskning en kartlegging av offentlige myndigheters oppfølging av aktivitetsplikten på oppdrag av utvalget. Resultatene fra kartleggingen viste at et stort flertall av respondentene i kommunene ikke svarte på spørsmålet om det i 2010 ble gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet og religion. Hele 77 prosent svarte for eksempel ikke på dette spørsmålet når det gjelder kjønn. Disse funnene

tyder på at det å vurdere tjenestetilbudet i et likestillingsperspektiv og ut fra bestemte diskrimineringsgrunnlag, ikke er noe man har bevissthet om eller rutiner for i kommunene. Fra samme kartlegging kommer det frem at fire av 18 fylkeskommuner sier de ikke kjenner til tiltak for å fremme likeverdige tjenester. I den grad kommunene og fylkeskommunene rapporterte om tiltak, gjaldt dette i stor grad andre lovpålagte oppgaver som universell utforming. Det synes å være en relativ lav bevissthet om aktivitetsplikten som offentlig myndighet.

15.3.3 Oppsummering og vurdering

Likeverdige tjenester er både en overordnet målsetting for offentlig tjenesteyting, og et mulig prosess- og utviklingsmål for ulike praksisfelt. Prosessarbeid for likeverdige tjenester vil utvilsomt kunne bidra positivt for den enkelte. På mange områder, som i barnehage, skole og utdanning, i inkluderingsarbeid og i helsetjenester, vil forbedringer på dette feltet ha betydning for å utjevne levekår. Som målsetting for offentlig likestillingsarbeid, er arbeid for likeverdige tjenester tett knyttet til offentlige myndigheters aktivitetsplikt. Slik denne plikten er utformet i dag, fremgår det likevel ikke hva dette konkret skal innebære. Myndighetene har heller ikke gitt ressurser til arbeid med å utvikle aktivitetspliktene, pliktene har ikke vært fulgt opp og tilsynsmyndigheten er i beste fall uklar (se NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, side 51-56 og side 98-108).

I NOU 2011: 18 har utvalget derfor foreslått at offentlige myndigheters aktivitetsplikt blir konkretisert i lovverket, slik at det blir tydelig at myndighetene skal drive et systematisk likestillingsarbeid. Plikten gjelder som nevnt både myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Utvalget har også gått en grenseoppgang når det gjelder tilsynsmyndigheten, og foreslått at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet blir tilsynsmyndighet med mulighet for å delegere myndigheten til et nytt direktorat for likestilling. På denne måten vil aktivt likestillingsarbeid kunne følges opp og bli ivaretatt med helt andre virkemidler og ressurser enn i dag.

Utvalget har anbefalt at det etableres et landsdekkende og løpende veilednings- og opplæringstilbud i systematisk likestillingsarbeid. Vi mener et direktorat for likestilling er særlig egnet til å ivareta veileding og kompetansebygging om likeverdige tjenester. Et direktorat med regionkontorer vil kunne nå ut med veiledning, kurs og oppfølgning på lokalt nivå. Det kan slik også etableres et system for å samle inn og spre erfaringer med lokale prosjekter knyttet til likeverdige offentlige tjenester. IMDis erfaringsbase fra arbeid med likeverdige tjenester overfor innvandrerbefolkningen, og LDOs arbeid under EU-programmet *Progress*, vil opplagt være svært nyttige utgangspunkter for oppbygging av kompetanse på et bredt spekter av likestillingsutfordringer.

15.4 Rettighetsinformasjon

I norsk rett finnes ingen legaldefinisjon av rettighetsinformasjon. I NOU 1978: 37 *Offentlig informasjon* blir rettighetsinformasjon definert som:

> «Informasjon som tar sikte på å opprettholde eller øke den enkelte samfunnsborgers kunnskap om sine rettigheter, muligheter og plikter.»

Mens rettshjelp uttrykt i lovgivning og forskning ofte er knyttet til en person og et juridisk problem, blir rettighetsinformasjon gitt mer uavhengig av om deltakeren har et konkret juridisk problem (Johnsen 1987, side 46-49). Rettighetsinformasjon er informasjon som skal gi individet mulighet til å få innsikt i egen juridiske posisjon og rettigheter, og på den måten søke nødvendig bistand.

15.4.1 Rettighetsinformasjon i praksisfeltet

Et viktig aspekt med rettighetsinformasjon er å bidra til at personer som «eier» et problem får kompetanse om egne rettigheter og plikter. På engelsk brukes ofte begrepet «legal empowerment». En tilsvarende begrepsfesting på norsk ville være i retning av «rettslig myndiggjøring». Tankegangen her er at når mennesker får større personlig kontroll over eget liv gjennom tilgang til rett og rettighetsforståelse, øker også den sosiale innflytelsen, den politiske medvirkningen og muligheten for å ta del i lovfestede rettigheter og plikter som borger i et demokratisk samfunn (Walseth mfl. 2004 og Freire 2003 referert i Nordstrøm 2009).

FNs Commission on Legal Empowerment of the poor, definerer «legal empowerment» slik:

> «The Commission understands legal empowerment to be a process of systemic change through which the poor and excluded become able to use the law, the legal system, and legal

Boks 15.2 Rettigheter og rettighetsinformasjon

Oppsøkende rettighetsprosjekt 2009

I 2009 gjennomførte Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Avdeling for kvinnerett, barnerett, diskriminerings- og likestilingsrett (KVIBALD) et rettighetsprosjekt rettet mot kvinner med innvandrerbakgrunn sine behov for informasjon om diskrimineringsvernet. Prosjektet var en del av forskningsprosjektet *Fra formelle til reelle rettigheter* (FFRR) ved Avdelig for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD).

Formålet med prosjektet var å utrede innholdet og omfanget av offentlige myndigheters plikt til å informere kvinner med innvandrerbakgrunn om diskrimineringsvernet (Nordstrøm 2010, side 8). I forbindelse med prosjektet uarbeidet JURK et informasjonshefte rettet mot kvinner med innvandrerbakgrunn i tillegg til et standardforedrag. Dessuten ble prosjektet gjennomført slik at det etter informasjonen i form av foredrag, ble opprettet et klientmottak på stedet hvor rådgivning til individuelle problemer ble gitt.

For å få mer konkret kunnskap om hva slags diskriminering kvinner med innvandrerbakgrunn opplever ble det brukt følgende arenaer til å innhente informasjon: Foredrag med diskusjon for kvinnegrupper, intervju med representanter fra ulike innvandrerorganisasjoner og myndigheter, seminarer med fagpersonell, praktikere og eksperter og intervju med kvinnelige klienter med innvandrerbakgrunn ved Oslo kommunes kontor for fri rettshjelp (Nordstrøm 2010, side 8).

Rettighetsinformasjonsprogrammer under JURK

JURK gir oppsøkende rettighetsinformasjon og rettshjelp. Dette gjøres gjennom foredrag og individuell råd og veiledning. JURK er et lavterskeltilbud og er gratis.

JURK har fire rettighetsinformasjonsprogrammer:

1. Innføring i norsk rett: Holdes for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i norskopplæringsklasser, organisasjoner og trossamfunn
2. Diskrimineringsrett, trakassering og rasisme: Holdes for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i norskopplæringsklasser, organisasjoner og trossamfunn
3. Fengsel: Oppsøkende rettighetsinformasjon og rettshjelp i fengsel
4. Oslo Krisesenter: Oppsøkende rettighetsinformasjon og rettshjelp på Oslo krisesenter

Rettighetsturneer

I 2010 og 2011 gjennomførte JURK rettighetsturneer der fylker og steder over store deler av landet ble besøkt.

Bakgrunnen for prosjektet var behovet for å yte rettighetsinformasjon og rettshjelp til områder utenfor de store byene. Videre ønsket organisasjonen å dokumentere hva kvinner stiller av rettslige spørsmål, samt hvordan metoden med oppsøkende rettighetsinformasjon og rettshjelp fungerer. Turneene ble finansiert gjennom midler knyttet til Hjelpestikkerprisen som JURK mottok i 2009. Våren 2011 var JURK på totalt seks rettighetsturneer på 65 ulike steder i landet. Fra 2010 har JURK hatt en jurist ansatt i deltidsstilling for å videreutvikle rettighetsinformasjonsarbeid med midler fra Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Erfaringene fra rettighetsturneene viser at behovet for oppsøkende virksomhet er stor, og at JURK i større grad når ut til mer resurssvake på turné enn i det ordinære arbeidet.

Kilde: http://www.jurk.noJURKs rettighetsturneer. JURK Rapport fra rettighetsturneene 2010 og 2011

services to protect and advance their rights and interest as citizens and economic actors.»[11]

[11] Report of the Commission of Legal Empowerment of the poor (2008) *Making the Law Work for everyone*, side 3. Se rapporten på: http://www.unrol.org/files/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf

FNs kvinnediskrimineringskomité har ved behandlingen av Norges 5., 6. og 7. offisielle rapport rettet søkelyset mot statens plikt til å sikre kvinner med minoritetsbakgrunn samme rettigheter og rettsbeskyttelse på alle livs- og rettighetsområder som menn fra egen gruppe og kvinner og menn fra majoritetsbefolkningen. Skyggerapporten fra organisasjonene i sivilsamfunnet til

Norges nyeste CEDAW-rapport anså at «legal empowerment» er lavt prioritert av norske myndigheter, og at arbeidet med rettighetsinformasjon må prioriteres og midler må stilles til disposisjon (NGO skyggerapport 2011).

I regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, *Likestilling 2014,* er ett av tiltakene å styrke rettighetsinformasjon til kvinner med innvandrerbakgrunn. Informasjon om rettigheter og plikter skal styrkes på utvalgte likestillings- og familiepolitiske områder gjennom ulike aktiviteter. Det skal gis tilrettelagt informasjon på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets områder. Dette skal gjøres i sammenheng med kompetanseutvikling for lærere i norsk og samfunnskunnskap for voksne minoritetsspråklige, i samarbeid med Juridisk rådgivning for kvinner og i dialog med relevante frivillige organisasjoner.

Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK) arbeider med rettighetsinformasjon særlig til kvinner med minoritetsbakgrunn. JURK er et rettshjelpstiltak tilknyttet Universitetet i Oslo der studenter gir juridisk rådgivning til kvinner.

Andre aktører har arbeidet mer generelt med informasjon, rådgivning og rettshjelp mot sine målgrupper. I 2011 mottok 24 organisasjoner midler fra tilskuddsordningen på 7,06 mill. kroner, som knytter seg til *informasjon og veiledning rettet mot innvandrere* (Prop. 1 S 2011-2012 for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet Kap. 821, Post 71). I 2011 gikk støtten blant annet til ulike frivillighetssentraler, Oslo katolske bispedømme og et prosjekt rettet mot polske arbeidsinnvandrere i regi av Tømrer og Byggfagforeningen (Prop. 1 S 2011-2012 for BLD, side 62). I tillegg mottok seks organisasjoner som IMDi har samarbeidsavtaler med knyttet til integrering av bosatte flyktninger i kommunene støtte i 2011. Disse er Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norges Fotballforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening, Redd Barna og Frivillighet Norge.

Prosjektet *Oppsøkende rettighetsinformasjon* dokumenterte at innvandrerkvinnene opplevde diskriminering i dagliglivet som en utfordring (se boks 15.2). Særlig meldte kvinnene som deltok i prosjektet om store problemer i forbindelse med å skaffe seg jobb og bolig. Av prosjektet kom det dessuten frem at kunnskapen om diskrimineringsvernet og Likestillings- og diskrimineringsombudet er lav blant innvandrerkvinner (Nordstrøm 2009, side 33).

Prosjektrapporten slår fast at rettighetsinformasjon er et lavt prioritert område på statlig nivå. Det understrekes at det kreves midler og politisk vilje til å samordne og videreutvikle dagens rettighetsinformasjonsarbeid, gjennom organisasjons- og myndighetsarbeid, men også forskning. På bakgrunn av funnene i prosjektet foreslås det å opprette et nasjonalt kompetansesenter for rettighetsinformasjon om diskrimineringsvern.

Boks 15.3 FFOs rettighetssenter og Jungelhåndboka

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) startet i 2000 et rådgivnings- og kompetansesenter i rettighetsspørsmål som gjelder personer med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom kalt *Rettighetssenteret.* Senteret ble opprinnelig startet som et prosjekt i forbindelse med regjeringens *Handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001.* Ved senteret arbeider flere jurister med erfaring innen velferdsrettens område. Juristene besvarer og registrerer henvendelser fra personer med funksjonsnedsettelse og kronisk syke, pårørende og andre. Videre utarbeider senteret dokumentasjon om brukernes rettstilstand i praksis i tillegg til at det holdes kurs og foredrag.

Rettighetssenteret blir kontaktet fordi mange ikke finner frem eller fordi deres sak har stoppet opp i systemet. Rettighetssenteret til FFO gir dessuten årlig ut *Jungelhåndboka*, en skriftlig veiviser for å finne frem i velferdsretten og det offentlige tjenesteapparatet. Jungelhåndboka er ment som et verktøy til at borgere med funksjonsnedsettelser og kronisk sykdom får oppfylt sine rettigheter og rett til hjelp og bistand. Jungelhåndboka ligger på nettstedet www.rettighetssenteret.no.

15.4.2 Oppsummering og vurdering

Har man lite kunnskap om hvordan velferdsstaten fungerer, er det ekstra vanskelig å nå frem i mangfoldet av institusjoner og tjenester. Det kan være mange grunner til at det kan være utfordrende å ha oversikt over egen rettssituasjon, for eksempel at regelverket er komplisert og vanskelig tilgjengelig. Faktorer som helse, utdannelse, økonomiske vilkår, språklig kompetanse og kulturell bakgrunn kan bidra til å gjøre det vanskelig å ha oversikt over egne rettigheter.

Utvalgets gjennomgang har vist at det finnes aktører i det sivile samfunnet som allerede gjør en

stor innstas på rettighetsinformasjonsfeltet. Imidlertid mangler det et systematisk arbeid fra myndighetenes side når det kommer til å sikre slike tilbud gjennom forutsigbare ordninger med oppfølgning og økonomisk støtte til aktører som gir rettighetsinformasjon.

Arbeid med rettighetsinformasjon er knyttet til mennesker som er i en utsatt posisjon, og som har lite informasjon om egen rettssituasjon. Utvalget ser spørsmål om tilgang til rettighetsinformasjon som en svært viktig utfordring for myndighetene. Diskrimineringsrettslige problemstillinger vil enkelte ganger, og kanskje særlig for utsatte og sårbare grupper, være sammenfallende med behov for rettighetsinformasjon på felter utover det rent diskrimineringsrettslige. For enkeltindivider stopper ikke behovet for rettighetsinformasjon ved diskrimineringslovene. Det er derfor, etter utvalgets mening, behov for en økt innsats på rettighetsinformasjonsfeltet som lavterskeltilbud. Et målrettet arbeid med rettighetsinformasjon kan særlig bidra til å styrke situasjonen til sårbare grupper. Arbeid med rettighetsinformasjon må, slik vi her har gitt eksempler på, i stor utstrekning være et oppsøkende lavterskelarbeid. Myndighetsinnsatsen bør derfor være særlig innrettet mot å støtte opp om arbeid som drives i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer.

Boks 15.4 Ord og begreper på rettshjelpsområdet

Fritt rettsråd: Offentlig dekket hjelp fra advokat eller rettshjelper i sak utenfor rettergang.
Fri sakførsel: Offentlig dekket hjelp fra advokat eller rettshjelper i sak i sammenheng med rettergang (det vil si i sammenheng med behandling i domstolene, fylkesnemnda og visse andre organer).
Prioriterte saker: De sakstypene der en har krav på rettshjelp dekket av det offentlige. Det er to typer prioriterte saker: Saker med behovsprøving, det vil si sakstyper der rettshjelp bare blir gitt dersom en har bruttoinntekt og nettoformue under bestemte grenser, og saker utenng, det vil si sakstyper som er regnet for å være av særlig inngripende karakter, der rettshjelp blir gitt uavhengig av søkerens bruttoinntekt og nettoformue.
Uprioriterte saker: Sakstyper der det unntaksvis blir gitt fri rettshjelp dersom de økonomiske vilkårene er oppfylte og saken objektivt sett vedkommer søkeren i særlig sterk grad. I vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakene.

Kilde: St.meld nr. 26 (2008-2009) *Om offentleg rettshjelp*

15.5 Fri rettshjelp

Gjeldende ordning med fri rettshjelp i Norge er regulert i rettshjelpsloven. Loven har som formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som selv ikke har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Det går frem av forarbeidene til lov om fri rettshjelp at den politiske målsettingen med loven er å være en sosial støtteordning i saker av stor velferdsmessig betydning.

Fri rettshjelp blir ytet som fritt rettsråd, fri sakførsel og fritak for rettsgebyr. Det gjelder økonomiske grenser for inntekt og formue til søkeren i en rekke sakstyper. [12]

15.5.1 Spesielle rettshjelpstiltak

Justis- og beredskapsdepartementet forvalter en tilskuddsordning som retter seg mot organisasjoner som arbeider med rettshjelp, og som har kontakt med de gruppene ordningen er ment å hjelpe. Målet med ordningen er å styrke rettssikkerheten for grupper i befolkningen med særskilte behov.

Blant tiltakene som mottar tilskudd er studentrettstiltakene i Oslo (Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Juss-Buss), Bergen (Jussformidlingen), Trondheim (Jushjelpa i Midt-Norge) og Tromsø (Jusshjelpa i Nord-Norge). Oslo kommune mottar også tilskudd til drift av et kommunalt rettshjelpskontor, Oslo kommune Fri rettshjelp. Rettshjelpskontoret Indre Finnmark mottar også tilskudd under ordningen.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Prostituertes interesseorganisasjon (PION) og advokatrat på Pro-senteret fikk tilskudd til å gi rettshjelp.

Også Gatejuristen i Oslo, Trondheim, Tromsø og Bergen, som driver oppsøkende rettshjelps-

[12] I saker der rettshjelp kan gis etter en økonomisk behovsprøving er inntektsgrensen 246 000 kroner for enslige og 369 000 kroner for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi. Formuesgrensen for fri rettshjelp er 100 000 kroner. I slike saker skal den som mottar fri rettshjelp selv betale en egenandel av utgiftene etter et nærmere utregningssystem. Personer med bruttoinntekt under kroner 100 000 per år betaler ikke egenandel.

Boks 15.5 Tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak i perioden 2007-2010. Tall i mill. kroner

Tabell 15.1

Mottaker	2008	2009	2010	2011[1]
Studenttiltakene	10,9	11,2	12,0	12,3
Oslo kommune (Oslo Kommune Fri rettshjelp)	6,0	6,0	6,0	-
Rettshjelpskontoret Indre Finnmark (RIF)	1,3	1,4	1,1	1,3
Norsk Organisasjon For Asylsøkere (NOAS)	0,3	0,3	0,3	0,3
Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)	0,3	0,3	0,3	0,3
Prostituertes Interesseorganisasjon (PION)	0,2	0,2	0,2	0,3
Advokatvakt på Pro-Senteret	0,1	0,1	-	0,05
Gatejuristen Oslo	3,2	3,1	3,6	3,5
Rett på Gata Trondheim	0,4	0,5	0,65	0,7
Gatejuristen Tromsø	0,4	0,6	0,65	0,7
Gatejuristen Kristiansand	0,6	-	0,1	-
Gatejuristen Hamar	0,6	-	0,05	-
Gatejuristen Bergen	0,6	-	0,65	0,7
Fri rettshjelp i offentlige (service)kontorer	1,9	2,2	1,25	1,3
Advokatvakt på krisesentre/Dixi-sentre	1,0	1,4	1,04	0,95
Andre	0,25	2,978	0,48	-

[1] Tallene viser tilskudd per 31. august 2011. Justisdepartementet hadde per 31. august 2011 ikke mottatt årsrapporten for Oslo Kommune. I påvente av rapporteringen, var midler for 2011 holdt tilbake og fremkommer derfor ikke i tabellen (Prop. 1 S 2011-2012 for Justis- og beredskapsdepartementet, side 173-174).

Kilde: Prop. 1 S (2011-2012) for Justis- og beredskapsdepartementet, side 173-174.

virksomhet blant rusmisbrukere har fått tilskudd i flere år under forutsetning av at prosjektene er lokalt forankret og får støtte fra andre bidragsytere, som kommuner, organisasjoner og liknende (Prop. 1 S (2011-2012) for Justis- og beredskapsdepartementet, side 173-174). En rekke kommuner, krisesentre og Dixiesentre har også fått støtte til å drive gratis advokatvakt til sine beboere og brukere.

I Prop. 1 S (2011-2012) for Justis- og beredskapsdepartementet understrekes det at regjeringen er opptatt av rettsikkerheten til særlig utsatte grupper og grupper med særskilte behov. Derfor fordeles midlene i hovedsak ut til organisasjoner som er i direkte kontakt med målgruppen. På bakgrunn av denne argumentasjonen foreslår regjeringen i statsbudsjettet for 2012 at bevilgningen til tilskudd til organisasjoner mv. som yter rettshjelp til slike grupper opprettholdes.[13]

Rettshjelpstiltak som er innrettet spesielt mot ressurssvake grupper, gjennom lavterskelrettshjelp, oppsøkende rettshjelpsarbeid og rettsinformasjon, er avgjørende for at alle skal få tilgang til den juridiske bistanden de behøver. Slike lavterskeltilbud som rettes mot særlig sårbare grupper utgjør en viktig funksjon ved siden av det offentlige rettshjelpsarbeidet.

[13] Imidlertid foreslås det en reduksjon i tilskuddsordningen i 2012 på 8,5 millioner kroner ((Prop. 1 S 2011-2012 for Justis- og beredskapsdepartementet, side 182 (Kap. 470 rettshjelp, post 72)). Reduksjonen i ordningen er satt over til drift av henholdsvis Statens sivilrettsforvaltning (1 mill.kroner), og driftsutgifter til Førstelinjerettshjelp, som dekker utgifter til pilotprosjekt med førstelinjerettshjelp.

Prostituertes interesseorganisasjon i Norge (PION) ble stiftet i 1990, og er et kontaktsted og politisk talerør for kvinner og menn med prostitusjonserfaring. PION driver blant annet gratis juridisk rådgivning og rettshjelp til sexarbeidere. Hovedmålsettingen for PIONs rettshjelpsarbeid er å være et lavterskeltilbud til alle som jobber eller har jobbet med sexarbeid i Norge. Hjelpen rettes både mot personer av norsk opprinnelse, personer med tilhørighet til Norge og personer som oppholder seg midlertidig, men har havnet i en situasjon som krever juridisk rådgivning. Organisasjonens målgruppe er personer som har ingen eller liten kontakt med det øvrige hjelpeapparatet, i tillegg til å være en gruppe med store rettshjelpsbehov hvor terskelen er høy for å søke informasjon hos advokat eller offentlige instanser. I 2012 fikk PION i likhet med flere søkere avslag fra Justis- og beredskapsdepartementet på sin søknad om videre støtte til juridisk rådgivning og hjelp. Avslaget innebærer at PION ikke lenger kan opprettholde tilbudet innenfor sine budsjettrammer.[14]

15.5.2 Rettshjelp i tilknytning til diskrimineringssaker

Fra 2006 ble Senter mot etnisk diskriminering (SMED) lagt ned og innlemmet i det nye felles Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

SMED var en prøveordning som ga et rettshjelpstilbud til personer med minoritetsbakgrunn, et tilbud som ikke ble ivaretatt i de ordinære rettshjelpsordningene. I den nye organiseringen falt rettshjelpstilbudet bort i og med at LDO skulle være et nøytralt lovhåndheverorgan, og det ble lagt til grunn at partsrepresentasjon ikke lot seg kombinere med denne rollen (Ot.prp. nr. 34 (2004-2005)).

I evalueringen av SMED (Godtaas mfl. 2003) ble det lagt til grunn at rettshjelpstilbudet ikke kunne ivaretas gjennom de ordinære rettshjelpsordningene, som mangler kompetanse på dette feltet. I evalueringen ble det anbefalt at rettshjelpsfunksjonen ble lagt til et eget kompetansesenter, i tråd med forslaget i NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Departementet gikk ikke inn for dette forslaget, og viste til at LDO skulle være et lavterskeltilbud.

Etter at LDO ble opprettet i 2006 har det vært færre antall saker om etnisk diskriminering, sammenlignet med antall henvendelser til Senter mot etnisk diskriminering før nedleggelsen.

Svært få diskrimineringssaker har hittil blitt behandlet for domstolene (McClimans 2008). Når så få diskrimineringssaker kommer for retten skyldes det blant annet mangel på fri rettshjelp (McClimans 2011). Spørsmålet om fri rettshjelpsordningen har gjentatte ganger blitt tatt opp av blant annet LDO.[15] Mens det har skjedd en stor utvikling av lovverket om vern mot diskriminering har det vært lite utvikling når det gjelder fri rettshjelp i diskrimineringssaker. Rettshjelpslovens utgangspunkt er at en sak objektivt sett berører en søker i særlig sterk grad. Det er dermed sakens viktighet som er av betydning, og den enkeltes subjektive behov blir ikke vurdert. Samtidig er det åpenbart at en del personer har behov for partsrepresentasjon i diskrimineringssaker. Det kan være mennesker som ikke har organisasjoner i ryggen når de ønsker å ta opp en diskrimineringssak.

15.5.3 Reformer på fri-rettshjelpsområdet

I St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Om offentleg rettshjelp* har Justisdepartementet gjennomgått politikken for fri rettshjelp. I meldingen blir det stilt spørsmål ved om gjeldene ordning har svake sider som særlig rammer de med minst ressurser. Det blir også pekt på at ordningen ikke i tilstrekkelig grad medvirker til en effektiv og rask avklaring av juridiske problemer og konflikter. Norge er et av de landene i Europa som bruker mest offentlige midler på rettshjelp, men det blir reist spørsmål om midlene blir best mulig utnyttet. Departementet mener at det bør være et hovedprinsipp at flest mulig av sakene blir løst så tidlig som mulig, også når det gjelder saker der det gis fri rettshjelp. Prinsippet om at fri rettshjelp skal være en sosial støtteordning blir ført videre.[16]

Stortingsmeldingen vurderer behovet for å etablere en førstelinjetjeneste for rettshjelp. Med dette menes en ordning der alle, uavhengig av inntekt og formue, kan få en gratis førstegangskonsultasjon som kan vare i inntil en time. Førstelinjetjenesten kan hjelpe med å definere klientens problem, avgjøre om problemet er av juridisk art og eventuelt henvise saken videre. Den kan også

[14] www.pion-norge.no

[15] Jf. LDOs brev av 23.09.2008 til Justisdepartementet med innspill til rettshjelpsmeldingen.

[16] Blant tiltakene er tilrettelegging for å løse saker på et tidligere tidspunkt, samt å foreta en bedre samordning mellom rettshjelpsordningen og rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet ellers. Det er også skissert en modell for å endre økonomisk vilkår i å heve inntekstgrensen for fri rettshjelp og innføre graderte egenandeler. Videre er det skissert tiltak for å sikre kvaliteten i rettshjelpstilbudet.

løse enkle juridiske problemer som det er mulig å svare på innenfor rammen av én time. Tjenesten kan også informere om de rådgivnings- og konfliktløsningstilbudene som eksisterer utenfor selve rettshjelpsordingen. I meldingen blir det blant annet redegjort for et prøveprosjekt med gratis juridisk hjelp ved et kommunalt servicekontor. Statskonsults evaluering av prøveprosjektet konkluderte med at forsøket hadde vært vellykket (Statskonsult 2004).

Justisdepartementet vil vurdere om det bør etableres en førstelinjetjeneste med et gratis tilbud til alle. Førstelinjetjenesten bør være universell, det vil si at den bør omfatte alle typer sivile saker. Tjenesten bør også omfatte en del problemstillinger som ikke nødvendigvis er av juridisk art, men som kan skyldes manglende kjennskap til andre offentlige tilbud.

Forvaltningsorganer har alminnelig plikt til å veilede innenfor sitt forvaltningsområde. Dette følger av forvaltningsloven, og fri rettshjelp blir vanligvis avslått når det offentlige har plikt til å informere søkeren på området. Et førstetjenestetilbud kan til en viss grad supplere den alminnelige veiledningsplikten, særlig når det gjelder ved vurdering av om det er grunn til å påklage en avgjørelse. Men den generelle opplysnings- og veiledningsplikten, som er spesialisert, skal fortsatt gå foran hjelp gjennom rettshjelpsordningen.

Ifølge stortingsmeldingen er terskelen for å oppsøke juridisk hjelp trolig for høy. Når det gjelder organiseringen av en førstelinjetjeneste går departementet inn for at ordningen skal være fleksibel og tilpasset lokale behov. I mange kommuner vil det være formålstjenlig å bygge videre på modellen med rettshjelp i et kommunalt servicekontor. Det blir pekt på at det vil kunne være lettere for folk å oppsøke rettshjelpstilbud med en slik organisering. Andre steder vil det være mest praktisk at førstelinjetjeneste blir gitt fra kontoret til advokater og rettshjelpere, etter en utpeking fra kommunen. I de større byene bør kommunen kunne velge modeller for førstelinjetjeneste ut fra de særlige utfordringene der.

Det blir også pekt på hensynet til at brukeren skal ha tillit til at de som gir rettshjelpen er uavhengige. Dette er særlig viktig i saker mot det offentlige. Det er behov for at advokatens og rettshjelperens tilknytningsform til kommunen blir vurdert konkret. Uansett bør det legges til rette for at arbeidet som fast rettshjelpsadvokat kan kombineres med privat advokatpraksis.

Departementet går i meldingen inn for en gradvis gjennomføring av reformen, ved at en førstelinjetjeneste blir utprøvd systematisk i en mindre skala.

Justisdepartementet satte i 2010 i gang et pilotprosjekt for å prøve ut førstelinjerettshjelp i Buskerud og Hordaland (Prop. 1 S (2011-2012)). Fylkesmennene i Buskerud og Rogaland er regionale prosjektledere i sine fylker. Det er frivillig for de enkelte kommunene å delta i pilotprosjektet. I Rogaland deltar de aller fleste kommunene, mens rundt halvparten deltar fra Buskerud. Prosjektet har pågått i hele 2011. Førstelinjerettshjelpen tilbyr alle privatpersoner inntil en time gratis juridisk bistand hos advokat eller rettshjelper. Tilbudet gjelder for alle sakstyper, med unntak av straffesaker og saker som har sitt utspring i næringsvirksomhet.

St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Om offentleg rettshjelp* tar også til orde for å utvide rettshjelpsordningen til enkelte nye saksområder som har stor velferdsmessig betydning, som gjeld, helse- og sosialrett, barnebortføring, enkelte saker om arbeidsforhold og trygd. Regjeringen drøfter å utvide fri rettshjelp til bestemte grupper, som for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne, diskriminerte, rusmisbrukere og asylanter. Men meldingen tilrår ingen generell utvidelse til disse gruppene.

15.5.4 Oppsummering og vurdering

Regelverket for fri rettshjelp og dagens praksis åpner i dag ikke for å gi fri rettshjelp i diskrimineringssaker. FNs rasediskrimineringskomité er bekymret over at lovgivningen om fri rettshjelp ikke dekker saker om etnisk diskriminering. Komiteen mener at det bør gis fri rettshjelp når rettergangsskritt anbefales av Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Likestillings- og diskrimineringsnemnda, slik tilfellet er med rettergangsskritt anbefalt av Sivilombudsmannen (CERD 2011). Denne komiteen er også bekymret for tilgang til tolketjenester, blant annet på det juridiske området (CERD 2011).

Tilgangen til fri rettshjelp er viktig i flere faser av en diskrimineringssak. For det første kan det være behov for fri rettshjelp i form av rettsråd i forbindelse med å ta opp saken for ombudet og nemnda. For det andre er det behov for fri rettshjelp i form av fri sakførsel for den som har vært utsatt for diskriminering til å få saken behandlet for domstolene.

Utvalget anser at en ny førstelinjetjeneste vil være et viktig bidrag for at folk kan få sin sak vurdert på et tidlig tidspunkt og i rimelig nærhet til sitt bosted. Samtidig vil det være behov for juri-

disk råd ikke bare i privatrettslige konflikter, men også i saker der det offentlige er part. Diskrimineringssaker kan være et viktig saksområde for førstelinjetjenesten som kan henvise saken videre til LDO. Utvalget understreker at en satsning på et nasjonalt førstelinjetilbud ikke må gå på bekostning av tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak drevet av organisasjoner. Utvalget ser dette arbeidet som et nødvendig supplement til det offentlige arbeidet for rettshjelp, særlig for grupper som er i utsatte livssituasjoner.

Svært få diskrimineringssaker har hittil blitt behandlet for domstolene (McClimans 2008). Når så få diskrimineringssaker kommer for retten skyldes det blant annet mangel på fri rettshjelp (McClimans 2011). Reglene om fri rettshjelp har hittil ikke vært praktisert på en slik måte at diskrimineringssaker har blitt ansett som sak av stor velferdsmessig betydning – som dermed har utløst fri rettshjelp. En annen barriere er risikoen for å tape med krav om å betale motpartenes saksomkostninger, noe som følger av alminnelige prosessregler dersom saken tapes fullstendig (McClimans 2011). Utvalget anser det derfor som viktig med reformer som sikrer fri rettshjelp i diskrimineringssaker for domstolene.

Del IV
Anbefalinger

Kapittel 16
Innsatsområder

16.1 Innledning

I mandatet bes utvalget om å identifisere områder der likestilling ikke er oppnådd, og på dette grunnlaget fremme forslag om egnede tiltak og virkemidler. Her må utvalget, heter det i mandatet, ta hensyn til «den praktiske anvendbarheten». Vi bes også om å vurdere nye kunnskapsbehov. I utredningens del 3, *likestillingsstatus*, har vi svart på første del av dette oppdraget. I del 4 presenterer vi våre anbefalinger om nye innsatsområder, og om kunnskapsutvikling.

Dette kapittelet konsentrerer seg om reformforslag på fire innsatsområder. Disse har vi kalt *folkestyre*, *valgfrihet*, *fordeling* og *sårbarhet*. Vi bygger her på den forståelsen av likestilling utvalget legger til grunn gjennom drøftingen i kapittel 4. Utvalget mener at likestillingspolitikken bør ta utgangspunkt i prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår.

Startpunktet er, som utvalget beskriver, rettferdighetsbetraktninger: Likestilling er grunnleggende sett et spørsmål om rettferdighet. Å være likestilt er noe hver og en av oss har rett til, som en følge av den respekt hver og en av oss har krav på som personer. Et samfunn som ikke garanterer borgerne denne respekten og de rettighetene og det medborgerskapet som følger, er et urettferdig samfunn. Motsatt er et likestilt og rettferdig samfunn et samfunn der alle borgere deltar i samfunnet på like vilkår, der kjønn, klassebakgrunn, etnisitet, hvor man befinner seg i livsløpet og andre forhold som er utenfor den enkeltes kontroll, ikke forringer levekår og livsmuligheter. Prinsippet krever at statens politikk tar som utgangspunkt at ethvert individ skal vises respekt og anerkjennes verdighet, og at mennesker behandles som mål i seg selv. Samtidig er like vilkår ikke identisk med likt levde liv. Prinsippet om samfunnsdeltagelse på like vilkår privilegerer ikke én bestemt livsstil eller livsmåte – det står enhver fritt til å benytte seg av mulighetsrommet prinsippet tillater og garanterer. Prinsippet omfatter videre hver enkelt, med samme vekt, på tvers av det som måtte være av forskjeller og forskjellighet mellom personer og grupper. Likestillingsarbeid må være flerdimensjonalt, og motarbeide diskriminering og urettferdighet uansett type og grunnlag.

Nedenfor vil utvalget utdype de fire innsatsområdene nærmere:

Folkestyre: Et rettferdig samfunn er et samfunn der borgerne har reell innflytelse og medbestemmelse. Den demokratiske normen er at alle skal inkluderes på like fot i politiske prosesser og samfunnsmessige beslutninger. Ingen gruppe får systematisk utelukkes fra fora og sfærer der politiske spørsmål drøftes og avgjøres. Slik marginalisering og eksklusjon er uforenelig med prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår. Folkevalgte forsamlinger må være representative.

Valgfrihet: Samfunnsdeltagelse omfatter deltagelse i utdanning, arbeidsliv og politikk, men også i familieliv og sivilsamfunn. Like vilkår betyr fravær av vold og tvang, av diskriminering, marginalisering og utestengning, men også, mer positivt, like livssjanser, og lik anledning – i alle relasjoner – til å være jevnbyrdig. Frihet til å velge i tråd med tradisjonelle kjønnsroller er bare reell om den enkelte også har frihet til å velge på tvers av tradisjon. Målestokken for rettferdighet er ikke at alle benytter seg av alle de muligheter medborgerskapet måtte gi, men at de mulighetene som gis er gode nok og rimelig like.

Fordeling: Den økonomiske fordelingen i samfunnet er viktig: prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår forutsetter en fordeling av materielle ressurser som fremmer uavhengighet og ikke institusjonaliserer forsakelse og utnyttelse. Fordelingen av arbeid og omsorg må være slik at alle gis rimelig like og gode livsmuligheter. Stor relativ ulikhet gir noen betydelig større økonomisk makt enn andre, en makt som igjen kan transformeres til politisk makt.

Sårbarhet: Samfunnsdeltakelse på like vilkår innebærer at det settes klare grenser for markedslogikk og varegjøring av menneskelige relasjoner. Vi har alle en rett, som individer, til kroppslig integritet, til å bli vernet mot diskriminering, tvang og vold og bli tatt vare på når det er nødvendig. Dette gjelder uavhengig av status og livssituasjon; deltagelse på like vilkår forutsetter mønstre for kulturell verdsetting som gir alle borgere like muligheter til å oppnå personlig og sosial respekt.

På sine respektive ansvarsområder har norske myndigheter og norske arbeidsgivere i dag en lovpålagt plikt til stadig å drive aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å fremme likestilling. Mens diskrimineringsvernet er en rettighet på individnivå, er det proaktive arbeidet en plikt som virksomheter og institusjoner har. Stortinget har bestemt at både stat og kommune skal ha en slik plikt som offentlig myndighet, det vil si i rollen som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Alle arbeidsgivere har også plikt til å drive et aktivt likestillingsarbeid innenfor rammen av sine virksomheter. Det samme har organisasjonene i arbeidslivet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Som utvalget har beskrevet i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling,* følger slike plikter både av likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Slik de er vedtatt av Stortinget, uttrykker altså disse pliktene en klar lovgivervilje.

Siden midten av 1980-tallet har norske myndigheter lagt en *integreringsstrategi* til grunn for likestillingsarbeid i forvaltningen. Integreringsstrategien innebærer at arbeidet for å fremme likestilling skal integreres i det daglige arbeidet i virksomhetene, i alle beslutningsprosesser, på alle nivå og i alle steg i prosessene og av de aktører som normalt deltar i arbeidet med å fatte beslutninger. Integreringsstrategien skal blant annet synliggjøre og vurdere virkningene politiske beslutninger har for kvinner og menn, jenter og gutter, og hvordan tilsynelatende kjønnsnøytral politikk og forvaltning kan bidra til å opprettholde eller forsterke stereotype kjønnsroller.

Offentlige myndigheter har dermed høye ambisjoner i likestillingspolitikken. Likestilling beskrives gjerne som en samfunnsmessig grunnverdi, og innsats for å fremme likestilling anses som en menneskerettslig forpliktelse, det vil si som en plikt staten har når internasjonale menneskerettigheter skal gjennomføres i norsk rett og forvaltningspraksis. Samtidig fremheves det ofte at aktivt likestillingsarbeid er god økonomisk politikk. Da ses for eksempel høy yrkesdeltakelse for både kvinner og menn som et vesentlig bidrag til utvikling av velferdsstaten, og til økonomisk vekst og velstandsutvikling mer generelt.

Når Norge regelmessig oppnår toppscorer i internasjonale kåringer av «mest likestilte land», som for eksempel i World Economic Forum's Global Gender Gap Index, skyldes dette først og fremst en, relativt sett, god kjønnsbalanse i høyere utdanning, i sysselsetting, og i administrative og politiske lederverv. Jenter under utdanning, småbarnsmødre i lønnsarbeid og kvinnelige statsråder bidrar til å føre Norge til toppen av slike statistikker. Statistikkene sier ingen ting om innflytelse og arbeidsvilkår i kommunestyre og fylkesting, om arbeidsmiljøet i bedrifter, om rekrutteringspraksiser eller ansettelsespolitikk. De belyser ikke friheten til utradisjonelle valg for folk flest. De vurderer ikke utsattheten for vold, eller ulikheter i sårbarhet. De konsentrerer seg om den graden av kjønnslikestilling folk skaffer seg selv; om utvalgte «utfalls»-variable. Slike kartlegginger rangerer altså ikke det likestillingsarbeidet som eventuelt måtte drives i myndighets- og virksomhetsregi.[1]

I NOU 2011:18 har utvalget vurdert forvaltningsstrukturen for gjennomføring av likestillingspolitikk i Norge. Den er, i lys av de offentlige ambisjonene for aktivt likestillingsarbeid, forbløffende svak. Likestillingsarbeid i offentlig regi preges ikke av langsiktighet, systematikk og konsekvens. Det er i stedet – om enn med enkelte prisverdige unntak – adhocpreget og «dugnads»-drevet. Stortinget har vedtatt at det skal drives bredt og aktivt likestillingsarbeid i hele landet. Men man har ikke avsatt egne ressurser til driften, og ikke lagt vekt på systematisk kompetansebygging i offentlig regi. Det finnes ikke noe landsdekkende veiledningstilbud i praktisk likestillingsarbeid, og tilsynsmyndigheten er i beste fall uklar. Utvalgets forslag til reform av likestillingsapparatet i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* er ment å bøte på dette.

Tiltakene vi foreslår i dette kapittelet bygger i stor utstrekning på den forvaltningsreformen vi har anbefalt i den første utredningen fra utvalget. Mange av tiltakene kan slik konkretisere hva

[1] Dette skillet karakteriseres som et skille mellom «outcomes» and «means»: «(The index) evaluates countries based on outcome variables rather than input measures. Our aim is to provide a snapshot of where men and women stand with regard to some fundamental outcome variables related to basic rights such as health, education, economic participation and political empowerment. Variables related to country-specific policies, culture or customs—factors that we consider to be «input» or «means» variables— are not included in the Index», se http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2011.pdf

aktivt likestillingsarbeid faktisk betyr, på ulike innsatsområder, og på ulike forvaltningsnivåer. Men utvalget fremmer også forslag om tiltak som peker ut over den rammen som angis gjennom forslaget til forvaltningsreform i NOU 2011:18. De er alle slik også mandatet beskriver utredningens oppdrag, ment å bidra til en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for fremtiden. Vi har lagt stor vekt på mandatets henstilling om tiltakenes praktiske anvendbarhet.

16.2 Folkestyre

16.2.1 Bakgrunn

Likestilling forutsetter at politiske diskusjons- og beslutningsprosesser må kunne inkludere alle. Det enkelte individ har rett til å påvirke de vilkår vedkommende lever under, og det er viktig at folkevalgte forsamlinger, organisasjoner og medieoffentligheten er representative hva gjelder deltakernes bakgrunn og utgangspunkt. Dersom det er store skjevheter her reiser det spørsmål om hvorvidt alles synspunkter og erfaringer blir ivaretatt. Skjevheter i representasjon og tilstedeværelse kan være en indikasjon på at det ikke er like vilkår for deltakelse i den politiske offentligheten.

Det er, som redegjort for i kapittel 6, gjennomgående og vedvarende mønstre av skjev representasjon innenfor folkevalgte forsamlinger, i medieoffentligheten, og i organisasjonssamfunnet. Når vi legger utvikling over tid til grunn, kan det se ut til at folkevalgte forsamlinger, med unntak av Sametinget, har stagnert i en posisjon av underrepresentasjon for kvinner. Samtidig er det store variasjoner i representasjonsmønstre kommunestyrene imellom. Som vist i kapittel 6.2.1, er det etter valget i 2011 60 prosent av kommunestyrene som har under 40 prosent kvinner blant representantene, mens 40 prosent av kommunestyrene har over 40 prosent. Det er også skjevheter med hensyn til etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn. Det er få representanter med etnisk minoritetsbakgrunn på Stortinget. Det er valgt inn mange representanter med etnisk minoritetsbakgrunn i enkelte kommunestyrer, men langt fra i den grad man kunne forvente gitt deres andel i befolkningen.

Det er skjevheter med hensyn til alder og klassebakgrunn. Ungdom og eldre er underrepresentert, og folkevalgte forsamlinger er sosialt skjevt sammensatt. I topposisjoner er skjevhetene enda tydeligere. Blant ledere for Stortingets komiteer, og blant ordførere og fylkesordførere, er kvinneandelen i dag så vidt over 20 prosent. Ingen med etnisk minoritetsbakgrunn har så langt vært komitéleder på Stortinget, ordfører eller fylkesordfører.

Utvalget vil påpeke at den offentlige oppmerksomheten knyttet til skjevt sammensatte folkevalgte forsamlinger er bemerkelsesverdig liten, tilstanden tatt i betraktning. Det gjelder særlig mangelen på kjønnsbalanse. Det synes å være en utbredt oppfatning at norsk politikk er kjønnslikestilt. Enkelte prosjektsatsninger i offentlig regi har tidvis gitt oppmerksomhet om ulikheter i folkevalgtes arbeids- og karrierevilkår. Men særlig vedvarende har ikke denne oppmerksomheten vært.

De politiske partiene har hånd om rekruttering til valglister og rangering av kandidater, og dermed et betydelig ansvar for skjevhetene. Utvalget vil imidlertid understreke at offentlige myndigheter, på vegne av allmennheten, har et overordnet ansvar. Offentlige myndigheter kan, gjennom lovgivning og bruk av økonomiske og organisatoriske virkemidler bidra til økt bredde i representasjon, både blant representanter i folkevalgte forsamlinger og i topposisjoner.

I det følgende drøftes to konkrete innsatser som kan bidra til å utjevne til dels store skjevheter i sammensetningen av, og arbeidsvilkårene i, folkevalgte forsamlinger. Det gjelder for det første; endringer i valgloven som gjør det mulig å stille krav om kjønnsrepresentasjon på valglister, for det andre; et målrettet og langsiktig programarbeid for å skape større bredde i folkestyret.

16.2.2 Likestilte valglister

Stortinget er sikret geografisk bredde blant representantene ved at disse velges inn på fylkesbaserte partilister. Det finnes imidlertid ingen lover eller regler som ivaretar bredde hva gjelder kjønn og etnisk minoritets/majoritetsbakgrunn i nasjonalforsamlingen. Det er heller ingen bestemmelser som ivaretar og sikrer slik bredde i kommunestyrer og fylkesting. Likestillingsloven og kommuneloven gir derimot regler om kjønnsbalansert representasjon i offentlige oppnevnte styrer, råd og utvalg og i fylkeskommunale og kommunale styrer, råd og nemnder.

En rekke land har regelverk som skal sikre balansert folkevalgt representasjon av menn og kvinner. Representasjonsregler som er ment å sikre kjønnsbalanse i folkevalgte forsamlinger er gjort til del av lov eller konstitusjon i om lag femti land (Dahlerup 2011, side 63). Dette gjelder for eksempel Frankrike, Belgia, Spania og Portugal (Dahlerup og Freidenvall 2008). I ytterligere femti land har ett eller flere politiske partier tatt slike

representasjonsregler inn i sine interne lover eller vedtekter (Dahlerup 2011, side 63). Norge er ett av disse landene; et flertall av partiene som er representert på Stortinget har representasjonsregler som skal sikre (tilnærmet)kjønnsbalanse som del av sine lover/vedtekter. Ett parti (SV) har også en bestemmelse i sine nasjonale vedtekter om at det blant de ordinære medlemmene av sentralstyret og de direktevalgte landsstyrerepresentantene skal være minst to med etnisk minoritetsbakgrunn.

Når representasjonsregler som skal sikre kjønnsbalanse tas inn i nasjonal lovgivning gjøres dette enten ved å fastsette krav om kjønnsbalanse på valglister, eller ved å regulere sammensetningen av folkevalgte forsamlinger ved at et visst antall representantplasser forbeholdes kvinner/menn (alternativt en eller flere minoritet(er)).

Former for nasjonal lovregulering på dette feltet har også fra tid til annen vært diskutert i norsk kontekst. Så vidt utvalget erfarer, er forslag om kjønnskvotering til folkevalgte forsamlinger bare fremmet en gang i Stortinget, da i form av et grunnlovsforslag fra SV i 1976 om at et visst antall eller en viss andel representanter på Stortinget, skulle være kvinner (Guldvik, 2005, side 78-80). Forslaget falt mot SVs stemmer.

I NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning og valgte* (Valglovutvalget) diskuteres kjønnsbaserte representasjonsregler på denne måten:

> «Debatten om kvinnerepresentasjon har, med jevne mellomrom, resultert i forslag om å innføre lovregler om kjønnskvotering på listeforslagene. Dette har så langt blitt avvist på prinsipielt grunnlag. Det er særlig blitt lagt vekt på den frie nominasjonsretten. Kjønnskvotering i representative forsamlinger er et radikalt forslag, som i tillegg er svært problematisk å gjennomføre. Grunnen til dette er at representasjonen er skjev på en rekke dimensjoner; ulike yrke er underrepresenterte, det samme er de med lav utdanning, de unge, de eldre og ulike etniske grupper.» (side 159)[2]

De politiske partiene har hånd om nominasjoner til valglister. Partiene kan, som medlemsbaserte organisasjoner, betraktes som del av sivilsamfunnet. Partiene er imidlertid i en særstilling som medlemsorganisasjoner, ved at de har ansvaret for å rekruttere representanter til folkestyrets sentrale institusjoner. Slik fungerer de som en kanal og et bindeledd fra sivilsamfunn til folkevalgte forsamlinger. Hvert enkelt parti avgjør hvilke regler de vil gjøre gjeldende for sammensetning av sine interne styrer, råd, utvalg og beslutningsfattende fora. Valglister har imidlertid ikke en slik intern karakter. Sammensetning av valglister berører det allmenne demokratiet på en måte som kan gjøre det legitimt for allmennheten å stille krav, krav som i sin tur vil legge rammebetingelser partiene må drive sin nominasjonsprosess innenfor.

Det foreligger allerede en del begrensninger i partienes frie nominasjonsrett. Dette er regler knyttet til hvem som kan stille som kandidater (valgbarhet), som at de må være fylt 18 år, ved stortingsvalg må de være norske statsborgere, og ved lokalvalg må de være bosatt i kommunen de stiller til valg i på valgdagen. Det er også regler for valglisters beskaffenhet (krav til listeforslaget), som at de må inneholde bestemte antall kandidater og at et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget kan gis et stemmetillegg av partiet.

Gjennomføring av nominasjoner var lovregulert frem til 2002. Nominasjonslovene av 1920 ble innlemmet i valgloven uten substansielle endringer i 1985. Partiene var ikke pålagt å følge den fremgangsmåten ved nominasjoner som ble foreskrevet i valgloven, men dersom de fulgte denne framgangsmåten, dekket staten utgiftene partiet hadde i forbindelse med nominasjonsmøtet (Heidar og Saglie 2002, side 70). Selv om lovverket for gjennomføring av nominasjonsprosesser ble opphevet i 2002 synes det som dette fortsatt virker førende på gjennomføringen av disse prosessene i partiene (Narud og Valen 2007, side 77).

Nasjonal og internasjonal forskning diskuterer hvor demokratiske nominasjonsprosesser i partier er (se for eksempel Narud 2008a, 2008b, Rahat og Hazan 2001, Bille 2001). Sentralt i disse diskusjonene står gjerne faktorer som at partier har et begrenset antall medlemmer, og at det som regel kun er en liten del av disse som deltar i nominasjonsprosesser. Det vil si at makt forbundet med å bestemme hvem som skal være kandidater på valglister, er konsentrert til relativt få mennesker. Videre diskuteres forholdet mellom hvorvidt beslutninger i partienes nominasjonsprosesser fattes sentralt eller lokalt i organisasjonene, og hvor åpen eller lukket prosessen er – det vil si om det kun er partimedlemmer som har innflytelse, eller om også ikke-medlemmer inkluderes. Ett spørsmål er om økt bredde når det gjelder hvem som gis innflytelse i nominasjonsprosesser, vil gjøre det lettere eller vanskeligere å ivareta bredde blant kandidatene på en valgliste. Det argumenteres med at det i lukkede systemer, der

[2] Valglovutvalget refererer til Haavio-Mannila mfl. 1983

partitillitsvalgte- og aktivister har kontroll, er lettere å veie ulike hensyn mot hverandre når listene settes sammen, enn det er i åpne systemer der mange deltar med ulike krav. Slik sett kan kravet om bredde i deltakelse i nominasjonsprosesser eventuelt være vanskelig å forene med krav om bredde blant kandidatene (Narud 2008a, side 567).

Det er imidlertid mulig å sikre bredde blant kandidater ved å legge inn krav, for eksempel om balansert tilstedeværelse av begge kjønn på valglistene. Slike regler om kjønnsrepresentasjon etablerer i så fall en ramme de som deltar og har innflytelse i nominasjonsprosessene må holde seg innenfor. Dette kan betraktes som en inngripen i demokratiet – fordi det stilles krav som de som tar beslutninger om nominasjoner i partiene, må følge. Men det kan også betraktes som en styrking av demokratiet ved at bredden blant kandidater på valglister og blant representantene i folkevalgte forsamlinger, sikres.

Slike representasjonsregler er mer egnet for enkelte grunnlag enn for andre. Når det i mange land er innført former for kjønnskvotering, er dette gjerne knyttet til politiske målsettinger om å inkludere hele befolkningen i folkestyrets institusjoner. Men det har også sammenheng med at kjønn er en objektiv definerbar og bestandig karakteristikk, og på denne måten et kjennetegn godt egnet for representasjonsregler. Det samme er ikke tilfelle med klassebakgrunn, som er en kategori åpen for ulike definisjoner og avveininger. Når det gjelder etnisk bakgrunn/innvandrerstatus kan det anføres noen av de samme betraktningene som er knyttet til sosial klasse; det vil være mer åpent for diskusjon hvilke kjennetegn som skal til for å tilhøre kategorier det eventuelt knyttes representasjonsregler til. Samtidig er det, om ønskelig, mulig å benytte tydelige avgrensbare kategoriseringer knyttet til egen eller foreldres innvandrerbakgrunn.

Nedenfor skisseres to alternative modeller som kan bidra til å utjevne skjevheter i folkevalgt representasjon:

1) *Modell allmenn lov:* Det inkluderes krav i valgloven om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent ved sammensetning av valglister til kommunevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg. Valgloven stiller krav til listeforslag, regler om kjønnsrepresentasjon kan tas inn som et krav for å få en valgliste godkjent.

2) *Modell lokal beslutning:* Det tas inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyrer, fylkesting og Storting høsten før valg, det vil si hvert fjerde år, drøfter likestillingsstatus i det gjeldende folkevalgte organet, og at den folkevalgte forsamlingen – på grunnlag av drøftingen, avgjør om det skal stilles krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent på valglister ved det kommende valget. Sametinget har, som vist i kapittel 6.2.6 nedfelt en slik bestemmelse i *Forskrift om valg til Sametinget*, del av § 28, punkt C:

> (…) «Sametinget kan bestemme at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på hver liste. Slikt vedtak må være truffet senest 15.desember året før valgåret. » (…)[3]

En tilsvarende bestemmelse tatt inn i valgloven kan gi mandat til sittende kommunestyre om å diskutere og fatte avgjørelse om representasjonsregler ved oppsett av valglister i angjeldende kommune ved kommende kommunestyrevalg, tilsvarende for fylkesting, og for Stortinget ved stortingsvalg.

Modell lokal beslutning gir også anledning til å inkludere krav om minsterepresentasjon på grunnlag av etnisk minoritetsbakgrunn. En slik bestemmelse, som sikrer kandidater og representanter med etnisk minoritetsbakgrunn, vil eventuelt være mest aktuell i kommuner og fylker med en betydelig andel med slik bakgrunn i befolkningen. Krav om minsterepresentasjon av kandidater med etnisk minoritetsbakgrunn/innvandrerbakgrunn vil vanskelig kunne gjøres gjeldende som allmenn lov. Den delen av Norges befolkning som har etnisk minoritetsbakgrunn er særlig konsentrert i enkelte kommuner, mens det er svært få bosatt i andre kommuner. Flere av landets kommuner vil derfor ha en befolkning som ikke gir grunnlag for å kreve en viss andel listekandidater med etnisk minoritetsbakgrunn. Dersom representasjonsregler basert på etnisk minoritetsbakgrunn skulle gjøres til del av en allmenn lov, måtte det åpnes for mulighet til å søke dispensasjon med utgangspunkt i befolkningsgrunnlag.

Fordelen med modell allmenn lov vil være at en bestemmelse gjøres gjeldende over alt. En allmenn lov vil sikre balanserte lister og at folkevalgte forsamlinger lokalt, regionalt og nasjonalt oppnår tilnærmet kjønnsbalanse i løpet av kort tid. Dette vil ikke modell lokal beslutning sikre, i alle fall ikke på kort sikt, da det vil være opp til det enkelte kommunestyre, fylkesting og storting å fatte en majoritetsbeslutning om kjønnsrepresen-

---

[3] Lovdata: http://www.lovdata.no/for/sf/fa/xa-20081219-1480.html#28

tasjon hvert fjerde år. Modell lokal beslutning har imidlertid den fordel at det hvert fjerde år sikres debatt om likestillingsstatus i hver enkelt folkevalgt forsamling hos de som er nærmest til å ta denne diskusjonen; den folkevalgte forsamlingen selv. Videre sikrer modell lokal beslutning at et eventuelt vedtak om representasjonsregler fattes av de som til enhver tid best kjenner den lokale situasjonen. Modell lokal beslutning åpner dessuten for at det, om ønskelig, kan gis adgang til at den folkevalgte forsamlingen også kan fatte vedtak om representasjonsregler knyttet til etnisk minoritetsbakgrunn. Denne modellen er lite inngripende når det gjelder det kommunale/fylkeskommunale selvstyret. Den vektlegger i stedet betydningen av lokale drøftinger, overlegninger og beslutninger.

Utvalgets flertall anbefaler at det tas inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyrer, fylkesting og storting høsten før valg, det vil si hvert fjerde år, drøfter likestillingsstatus i det gjeldende folkevalgte organet og avgjør ved alminnelig flertall om det skal stilles krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent på valglister ved det kommende valget.

Bestemmelsen kan ikke sikre at krav til sammensetning av valglister vil bli benyttet i et omfang som faktisk gir større bredde blant representantene i våre folkevalgte forsamlinger. Utvalgets flertall anbefaler derfor at nasjonale myndigheter følger erfaringer gjort gjennom flere valg, og eventuelt vurderer å erstatte modell lokal beslutning med modell allmenn lov.

Mindretallet, utvalgsmedlem Kjell Erik Lommerud, er ikke enig i forslaget om at et flertall i folkevalgte forsamlinger, uansett om dette er på sentralt eller lokalt nivå, skal kunne binde opp partiene på hvordan valglistene skal settes opp. De fleste partiene har alt i dag regler om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn. Unntakene er partier på høyresiden. Det kan oppleves som udemokratisk at en folkevalgt forsamling med sentrum-venstre flertall eventuelt skulle binde opp hvordan høyresiden satte opp valglistene sine i framtidige valg.

16.2.3 Program for bredde i folkestyret

Utvalget vil understreke at innføring av krav til sammensetning av valglister er et virkemiddel som kan skape større grad av kjønnsbalanse i folkestyrets kjerneinstitusjoner, men at et slikt regelverk i seg selv ikke skaper likestilte arbeidsforhold for folkevalgte representanter. I kapittel 6 beskrives det hvordan kvinnelige representanter og unge representanter trekker seg raskere fra vervet som folkevalgt enn øvrige representanter. Dette kan være et resultat av den enkeltes prioriteringer og livssituasjon, men det kan også skyldes arbeidsforhold i folkevalgte forsamlinger. Oppmerksomhet rundt arbeidsforhold, dokumentasjon av arbeidsforhold og reformer knyttet til arbeidsforhold er nødvendig for å sikre like vilkår i politisk arbeide. Dette kan være særlig viktig for å sikre større bredde blant de som innehar topposisjoner.

Det er påvist en viss sammenheng mellom stabilt høy kvinnerepresentasjon blant de folkevalgte i en kommune og kvinnelige toppkandidater, tilsvarende lav kvinnerepresentasjon og få kvinner som toppkandidater (Ringkjøb og Aars 2008, side 15). Slik sett kan regler som sikrer mer balansert kjønnsrepresentasjon blant de folkevalgte i seg selv skape rom for flere kvinner i topposisjoner. Utvalget vil likevel argumentere for at endringer av valgloven i tråd med modell lokal beslutning kombineres med et program for bredde i folkestyret. Et slikt program kan bygge på erfaringene fra tidligere gjennomførte enkeltprosjekter i statlig regi som *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken.*

Det er gjennom de siste tiårene gjennomført flere prosjekter i offentlig regi for å øke andelen kvinner i kommunestyrene og/eller kvinner i ledende posisjoner i kommunestyrene. *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* (2007-2011) er det foreløpig siste. Dette prosjektet hadde som mål å oppnå en jevn fordeling av kvinner og menn i kommunestyrene, spesielt i ledende verv. Det ble gjennomført ved at Kommunal- og regionaldepartementet i 2006 inviterte kommunene til å søke deltakelse i prosjektet, med basis i tiltak kommunene selv mente kunne ha effekt. 22 kommuner deltok, åtte som enkeltkommuner, 14 i nettverk med tre eller fire kommuner (Aars og Christensen, 2012, side 7). Det er disponert 20 millioner kroner gjennom fireårsperioden prosjektet har vart.

Kommuneprosjektene har blant annet omfattet: Undersøkelser og informasjonstiltak rettet mot befolkningen for å øke motivasjonen for kommunestyredeltakelse. Tilrettelegging av kommunestyremøter ved for eksempel å endre tidspunkt for møtene, ha kortere møter, gode ordninger for godtgjøringer/frikjøp og/eller barnepass. Arbeid har også vært rettet mot partienes nominasjonsprosesser for å få kvinner inn på gunstige plasser på valglistene. Ulike tiltak har blitt benyttet: opplæring/skolering, mentorordninger, nettverk, motivasjonssamlinger, kvinnesamlinger og tiltak rettet mot ungdomsråd (Aars og Christensen, 2012, side 28).

Aars og Christensen (2012) oppsummerer erfaringer og resultater fra satsningen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken*. Sluttrapporten konkluderer med at prosjektkommunene har hatt en viss effekt av å ha deltatt i satsningen. Mens kvinneandelen generelt i prosjektkommunene ikke skiller seg mye fra øvrige kommuner, har en større andel av prosjektkommunene enn av de øvrige kommunene hatt en positiv utvikling med hensyn til kvinnerepresentasjon i formannskap og blant ordførerne (Aars og Christensen, 2012, side 4). Antallet kvinnelige ordførere i prosjektkommunene økte fra 2 til 7 etter valget i 2011, mens ordførerandelen i resten av landet var stabil eller svakt avtagende (side 44). Aars og Christensen (2012) mener det er «sannsynlig at flere av kommunene har lyktes med å bevisstgjøre kvinnelige politikere samt gjøre dem tryggere i sine verv» (side 46).

Prosjektet synes altså å ha hatt effekt i kommunene som deltok. Spørsmålet er om slike avgrensede prosjekter i omfang og tid har effekt i kommune-Norge som sådan. Dersom prosjektet skal ha effekter av nasjonal karakter er det nødvendig at råd og erfaringer fra det gjennomførte prosjektet på en systematisk måte spres videre til andre kommuner, og ikke minst at arbeidet med å øke andelen kvinner, særlig i de ledende posisjonene, fortsetter.

Det er utvalgets klare oppfatning at mer vidtrekkende effekter kun er mulig å oppnå ved å erstatte enkeltprosjekter med mer varig og systematisk innsats. Arbeidet må omfatte kommuner som sådan, fylkesting og Stortinget, og det må ha kontinuitet over tid.

Utvalget anbefaler at det igangsettes et landsdekkende program for bredde i folkestyret, med mål å øke kvinneandel og andel med etnisk minoritetsbakgrunn på alle nivåer av folkevalgt arbeid lokalt, regionalt og nasjonalt. Det må også være et mål å øke andelen representanter som er under 30 år og over 60 år. Et program for bredde i folkestyret må inneholde statlige økonomiske midler der lokalt initierte prosjekter kan søke støtte.

I NOU 2011:18 foreslås et Likestillingsdirektorat med regionkontorer, og et tiårig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid (årlig 200 mill. kroner over 10 år). Utvalget anbefaler at 30 mill. kroner av utviklingsprogrammet hvert år nyttes til lokale tiltak som del av et program for bredde i folkestyret. Kommunene kan søke med lokalt initierte prosjekter, og det bør stilles krav til supplerende egenfinansiering. Direktoratet drifter programmet, sørger for følgeforskning, dialog og utviklingsarbeid på tiltakssiden.

16.3 Valgfrihet

16.3.1 Bakgrunn

Valgfrihet når det gjelder utdanning og yrke forutsetter på den ene siden at det foreligger et handlingsrom for å velge forskjellig og bli akseptert for det, på den annen side at den som velger så langt det er mulig vet hva valget innebærer av konsekvenser for en selv. Til tross for at mange unge opplever å ha et vell av muligheter og at de velger utdanning og yrke uavhengig av sin sosiale bakgrunn, viser forskning at sosial bakgrunn fortsatt har mye å si for ungdommers valg. Tradisjonelle kjønnsroller begrenser også valgfriheten.

Gjennomgangen i kapittel 7 viser at de fleste i dag går på et utdanningsprogram i videregående skole der det er en jevn fordeling av jenter og gutter, men dette gjelder hovedsakelig studieforberedende utdanningsprogram. På de fleste yrkesfag er kjønnsfordelingen skjevere. Utvalget anser en 80/20 prosent fordeling som svært skjev kjønnsrepresentasjon. Utdanningsstatistikk per 1.10.2010 viser at mer enn 85 000 elever av 228 000 elever i videregående opplæring går på studieretninger som er svært kjønnsskjeve. På store fagutdanninger som helse og sosial og teknikk og industriell produksjon er nærmest alle elevene av samme kjønn.

Det har vært en utvikling mot jevnere kjønnsbalanse i høyere utdanning, først og fremst fordi det er blitt vanligere at kvinner velger mannsdominerte fag. Tendenser til nyorientering kommer også til uttrykk i de utdanningsvalg ungdom med minoritetsbakgrunn gjør, og da særlig sterkt blant norskfødte kvinner med innvandrerforeldre, som i større grad enn kvinner med majoritetsbakgrunn velger ingeniørstudier og tekniske fag. Utviklingen har imidlertid gått mye tregere innenfor typiske kvinnedominerte fag. Totalt er det om lag 59 000 studenter av 240 000 studenter i høyere utdanning som går på studieretninger som er sterkt kjønnsskjeve per 1.10.2010. Menn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn velger imidlertid noe oftere utradisjonelle fag, som omsorgs- og pleiefag enn menn med majoritetsbakgrunn, selv om dette generelt ikke er et populært fag blant menn.

Til tross for at kvinners sysselsetting nesten har nådd samme nivå som menns, er det i Norge et sterkt og vedvarende kjønnsdelt arbeidsmarked. Dette er det redegjort nærmere for i kapittel 8. De store omsorgsyrkene er blitt noe mindre segregert de siste 10-15 år, men er stadig sterkt kvinnedominerte. Flere store mannsdominerte

yrker har dessuten fått redusert kvinneandel i løpet av 2000-tallet. Blant dataingeniører og teknikere har kvinneandelen blitt redusert i perioden 1996-2010, samtidig som kvinneandelen har økt blant sivilarkitekter og sivilingeniører i samme periode. Samtidig er yrker som bygg- og anleggsarbeidere, mekanikere og elektrikere å betrakte som rene mannsyrker. Tre av fire toppledere er menn. Kjønnssegregering i arbeidslivet er beskrevet i kapittel 8.

Kjønnssegregeringen er koblet sammen med prosesser som skaper ulikhet i lønn, status og utviklingsmuligheter. Arbeidsbelastninger, muligheter for kontroll med arbeidsoppgaver og fleksibilitet varierer med yrke og yrkesstrukturer. Det samme gjør arbeidstidsorganisering. I mange store kvinnedominerte yrker, både i offentlig og privat sektor, har det utviklet seg sterke føringer for deltidsarbeid. Dette er det redegjort nærmere for i kapittel 9. En arbeidstilpasning med deltid blant kvinner og heltid blant menn forsterker inntektsforskjellene mellom kvinner og menn, og ved langvarig deltid vil dette også få konsekvenser for senere pensjonsutbetalinger.

De kjønnsdelte strukturene i utdannings- og yrkesvalg bidrar til å vedlikeholde brede kulturelle forestillinger om hva det vil si å være kvinne eller mann, eller hvilke yrker som passer best til et bestemt kjønn. Denne typen oppdelinger gjør det rimelig å snakke om sterke kjønnskonservative trekk i norsk arbeidsliv. Kjønnssegregeringen i utdannings- og yrkesvalg har også en klassedimensjon i den forststand at kjønnssegregering er sterkere på yrkesfaglige utdanninger enn fag på universitetet. Foreldres utdanningsnivå har også betydning for hvor sannsynlig det er å velge utradisjonelt.

Kjønnsskjeve utdanningsvalg bidrar til kjønnsskjeve yrkesvalg. Større kjønnsbalanse i utdanningsvalg er viktig av flere grunner. Kvinner og menn bør ha de samme valgmuligheter, enten det er på skolen, under utdanning eller i arbeidslivet. Kjønnsdelte utdanningsvalg bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsmarked, som igjen har betydning for lønnsforskjeller, arbeidstid, arbeidsmiljø og arbeidsbelastninger. Videre kan det argumenteres for at det innenfor en rekke yrker i offentlig sektor er av stor samfunnsmessig betydning at de ansatte gjenspeiler befolkningen både når det gjelder kjønn og etnisitet. Dette er viktig både for å oppnå tillit i befolkningen og for å sikre kvaliteten på tjenestene som tilbys. Offentlige myndigheter understreker også gjerne stadig hvor viktig det er at rekrutteringen til topposisjonene i samfunnet gjenspeiler befolkningen, fordi de forvalter stor makt over enkeltindivider og slik er avhengige av bred tillit.

Utvalget mener det å bidra til desegregering i arbeidsmarkedet er en svært viktig, men også krevende, likestillingspolitisk oppgave. Et av de vanskeligste spørsmålene er knyttet til lønnsstrukturen i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og til individuelle livslønnsbetraktninger. Dilemmaet kan enkelt oppsummeres slik: For menn vil det ikke lønne seg å søke seg mot mer kvinnedominerte yrker. For kvinner vil det lønne seg å søke seg mot mannsdominerte yrker.

Valgfriheten på arbeidsmarkedet begrenses også av diskriminering. En stor andel av Likestillings- og diskrimineringsombudets klagesaker omhandler arbeidslivsspørsmål. Diskriminering i arbeidslivet skjer både på grunnlag av kjønn, alder, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion og seksuell orientering. I en del tilfeller virker også flere diskrimineringsgrunnlag sammen (NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, side 126-130).

Det er behov for å tilrettelegge særskilt for at valgfriheten skal bli mer reell. Situasjonen innenfor utdanning og på arbeidsmarkedet med hensyn til kjønnssegregering viser også betydningen av å styrke det overordnede forvaltningsansvaret for likestillingspolitikken, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18.

Utvalget utdyper nedenfor en særlig innsats for å fremme frie utdanningsvalg. I denne inngår både bredt anlagte kompetansehevings- og støttetiltak, og bruk av insentivordninger. Videre foreslås en særlig innsats rettet mot likestillingsproblematikk i arbeidslivet. Utvalget anbefaler at myndighetene tar initativ til en trepartsavtale om likestilling, som kan etablere et konkret samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, der likestillingsarbeidet samtidig forankres lokalt, det vil si på virksomhetsnivå.

16.3.2 Program for frie utdanningsvalg

Forutinntatte holdninger om hva som er passende kvinneyrker eller passende mannsyrker kan påvirke utdanningsvalg. Å endre slike kjønnsstereotypier er ingen enkel likestillingspolitisk oppgave. Valg av videre utdanning skjer i ungdomsskolen. Det betyr at arbeid mot kjønnsstereotypier må prioriteres tidlig i utdanningsløpet. Holdninger og praksis blant ansatte i barnehage og skole vil kunne ha stor betydning for barn og unges utdanningsvalg. Både barnehage og grunnskole er sterkt kvinnedominerte sektorer, noe som innebærer at barn møter få mannlige rollemodeller på disse sentrale samfunnsarenaene.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å styrke arbeidet med likestilling i barnehage og skole, i førskole- og lærerutdanningene, og i utviklingen av læremidler både for utdannings- og undervisningsformål.

Utvalget anbefaler at det igangsettes et landsdekkende program for frie utdanningsvalg. Det inneholder en pedagogisk satsning for likestilling, etablering av et eget ressursmiljø for å fremme likestilling i lærerutdanning og læremidler og bruk av incentivordninger som likestillingsstipend og kjønnspoeng.

16.3.2.1 Pedagogikk for likestilling

Arbeidet med likestilling i barnehage og skole er godt forankret i lovverket, i rammeplaner for barnehagene, i læreplaner i skolen og i nasjonale handlingsplaner.[4] FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, som gjelder som norsk lov, pålegger konvensjonspartene å treffe alle tiltak som er nødvendige for å avskaffe diskriminering av kvinner slik at de kan sikres den samme rett til utdanning som menn.[5]

I praksis prioriteres ikke arbeidet med likestilling i den daglige virksomheten i barnehagene og skolene, noe flere større evalueringer innenfor barnehage- og skolesektoren viser (Hoel mfl. 2010, Støren mfl. 2010, Mathisen mfl. 2010), se også nærmere omtale kapittel 7. Det påpekes samtidig at forankring, kompetanseheving og ressurser er grunnleggende forutsetninger som må være tilstede om man skal lykkes med likestillingsarbeid i barnehage og skole.

I sine merknader (concluding observations) til Norges åttende rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité, anmoder komiteen Norge om å styrke arbeidet med å bekjempe stereotypier og strukturelle barrierer som hindrer utradisjonelle utdannings- og yrkesvalg blant jenter og gutter. Komiteen foreslår blant annet å styrke rådgivningen på alle nivå i utdanningsløpet. Videre anbefaler komiteen at myndighetene vurderer positive særtiltak for å styrke kvinners stilling i akademia, med for eksempel særskilte støtteordninger.

Enkelte steder i landet har lokale myndigheter iverksatt særskilte satsinger for å drive fram arbeidet med likestilling i barnehage og skole. Den tiårige likestillingssatsingen på Agder; *Fritt valg,* som strekker seg fra barnehage, gjennom grunn- og videregående skole og inn i lærerutdanningen er et slikt eksempel. Satsningen synliggjør hvor komplekst det er å arbeide for å fremme frie utdanningsvalg. Den viser hvordan innsatsen må rettes mot ulike målgrupper, ulike nivå og innenfor ulike sektorer. Dette fordrer også samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, og forutsetter at tid og ressurser øremerkes arbeidet. De som har arbeidet aktivt med å fremme frie utdanningsvalg i barnehage og skole understreker behovet for ikke bare økonomisk støtte, men også langt bedre oppfølging og veiledning fra statlig hold.[6]

Utdanningsmyndighetene intensiverer nå innsatsen for å fremme likestilling i barnehage og grunnopplæring.[7] Hovedtyngden av innsatsen er likevel rettet mot barnehagesektoren, med kompetansehevingstiltak og oppretting av likestillingsteam i hvert fylke. Likestillingsteamene skal særlig arbeide for å øke andelen menn i barnehagene. Innsats rettet mot grunnopplæringen er mer begrenset, og har i liten grad blitt konkretisert i form av særskilte tiltak.

Utvalget vil understreke betydningen av at arbeidet med likestilling omfatter hele utdanningsløpet; barnehage, grunn- og videregående skole.

Innsatsen i en programsatsing for frie utdanningsvalg bør derfor rettes mot å styrke kompetansen blant ansatte i barnehager og skoler: på alle nivå i virksomhetene, både i form av veiednings- og opplæringstiltak og utviklingsarbeid på feltet. Opplæring i de rettslige forpliktelsene til å fremme likestilling i barnehage og skole bør også stå sentralt.

Forskning viser at kjønn og likestilling ikke prioriteres i skolens rådgivning (Mathiesen mfl. 2010). Programmet for frie utdanningsvalg bør derfor ha en egen innsats rettet mot å styrke rådgivningstjenesten og faget Utdanningsvalg i ungdomsskolen.

Å gjøre utradisjonelle utdanningsvalg kan være morsomt, men også krevende og ensomt, og øke risikoen for frafall. Elever som velger et utradisjonelt utdanningsprogram har høyere sannsynlighet for frafall enn de som utgjør majoriteten på faget.

Det er derfor viktig at utdanningsmyndighetene på lokalt og regionalt nivå iverksetter tiltak

---

4 Norges landrapporter til FNs kvinnediskrimineringskonvensjon 5,6,7 og 8 gir innblikk i ulike tiltak.

5 Se FNs kvinnediskrimineringskonvensjon artikkel 10 som omhandler retten til utdanning.

6 Se for eksempel fylkesordføreren i Vest-Agders kronikk i Fædrelandsvennen 28. mars 2012, i forbindelse med Vest-Agders fylkeskommunes høringssvar til NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling.*

7 Jf. tiltak i handlingsplan for å fremme likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014* som Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for å følge opp.

for å ivareta ungdom som velger utradisjonelt. Utvalget vil anbefale at det innenfor programmet iverksettes mentorordninger i videregående opplæring innenfor sterkt kjønnssegregerte fag.

Utvalget mener det er behov for at staten støtter arbeidet med likestilling i barnehage og grunnopplæring økonomisk. Kunnskapsdepartementet forvalter ingen tilskuddsordninger der barnehager, grunnskoler eller videregående skoler kan søke om støtte til likestillingsformål. Det vises til at utvalget i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har foreslått etablering av et 10-årig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid. Utviklingsarbeid innenfor barnehage og grunnopplæring bør etter vår vurdering være et prioritert område for støtte under dette programmet.

Utvalget anbefaler at det etableres en landsdekkende pedagogisk satsning for likestilling. Utvalget anbefaler at satsningen driftes av det foreslåtte direktoratet for likestilling, jf. NOU 2011: 18 Struktur for likestilling. Et kompetanse- og ressursmiljø på likestilling vil måtte samarbeide tett med Utdanningsdirektoratet, som har ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Sentrale elementer i satsningen vil være kompetansehevingstiltak rettet mot ansatte i barnehage og grunnopplæring, styrking av likestillingsperspektivet i rådgivningen i skolen generelt og i faget utdanningsvalg spesielt, og mentorordninger i videregående opplæring innenfor sterkt kjønnssegregerte fag. En slik satsning må inneholde statlige økonomiske midler der lokalt initierte prosjekter kan søke støtte. Utvalget anbefaler at 30 mill. kroner av det foreslåtte utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid nyttes hvert år til lokale tiltak som del av satsningen på pedagogikk for likestilling.

16.3.2.2 Ressursmiljø for å fremme likestilling i lærerutdanning og læremidler

Undervisningen som gis på universitet og høgskole er viktig for hvilke perspektiv nyutdannede lærere og førskolelærere tar med seg inn i arbeidslivet. Et manglende likestillingsperspektiv i utdanningen gir dårlig grunnlag for å arbeide med likestilling i det pedagogiske tilbudet i skole og barnehage. Rammeplanene innen lærerutdanningen (førskolelærerutdanning, allmennlærerutdanning og praktisk- pedagogisk utdanning), har alle et generelt mål om at fagplaner skal ivareta et kjønns- og likestillingsperspektiv. Forskning viser imidlertid at det er en utfordring å nå dette målet (Koritzinsky 2006).

Innholdet i lærebøker som brukes i skolen har også stor betydning. Av likestillingsloven fremgår det at læremidler skal bygge på likestilling mellom kjønnene, jf. § 7. Utdanningsmyndighetene har også hatt en målsetting om å styrke det flerkulturelle perspektivet i læremidler. Det er imidlertid opp til forlagene selv å føre kontroll med at likestilling ivaretas i læremidlene.

Arbeidet for å fremme likestilling i førskole- og lærerutdanning bør først og fremst skje ved den enkelte utdanningsinstitusjon. Når det gjelder innholdet i læremidler, må det konkrete arbeidet skje hos forlagene. Utvalget mener imidlertid at det er behov for et eget ressursmiljø som kan støtte opp om institusjonene som tilbyr førskole- og lærerutdanning. Et slikt ressursmiljø bør også arbeide opp mot forlagene, for å bidra med faglige innspill omkring problemstillinger knyttet til likestilling, kjønn og øvrige diskrimineringsgrunnlag.

Utdanningsmyndighetene har siden 2004 hatt en egen ressursbank for likestilling i forskning, som nå heter Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif). Komiteen skal støtte opp om likestillingsarbeidet ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Komitteen har åtte medlemmer og fire varamedlemmer fra universitets- og høyskolesektoren.[8] Komiteen har et eget sekretariat som er underlagt Universitets- og høyskolerådet. Etter utvalgets vurdering er det behov for et tilsvarende ressursmiljø som kan jobbe spesifikt opp mot førskole- og lærerutdanningsinstitusjonene og forlagene som utvikler læremidler.

Utvalget anbefaler at det etableres et ressursmiljø for å styrke arbeidet med likestilling i førskole- og lærerutdanning og i læremidler. Det anbefales at ressursmiljøet etableres som en faglig uavhengig komité eller et råd som administrativt kan forankres i et direktorat for likestilling. Direktoratet kan ivareta sekretariatsfunksjonen.

16.3.2.3 Likestillingsstipend

Når noen yrker er totalt dominert av ett kjønn, slik en del håndverksyrker og helse- og sosialfaglige yrker er, kan disse fremstå som tilnærmet lukket for det underrepresenterte kjønn.

Utvalget vil understreke behovet for en særlig innsats for jevnere kjønnsbalanse innenfor slike utdanninger. Innenfor enkelte yrker er det av særlig stor samfunnsmessig betydning at de ansatte gjenspeiler befolkningen både når det gjelder kjønn og etnisitet. Dette gjelder for eksempel innenfor både barnehage- og skolesektoren og

[8] Medlemmene består av professorer, ledere ved forskningsinstitusjoner og Norges forskningsråd, studentrepresentanter og andre ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

helse- og omsorgssektoren. Også innenfor yrker som forvalter ordensmakt, som i politiet og fengselsvesenet, anses det som særlig viktig å rekruttere bredt.

Nasjonale myndigheter har gjennom flere år iverksatt kampanjer og tiltak for å øke rekrutteringen til lærerutdanningene generelt og andel menn som søker seg til disse yrkene spesielt. Flere utdanningsinstitusjoner har også satset særlig på å få flere kvinner til å studere realfag og tekniske fag og det har gjennom flere år vært arbeidet for å øke rekrutteringen av studenter med etnisk minoritetsbakgrunn til enkelte studier ved norske universiteter og høgskoler. Det gjelder blant annet ved ulike høyskoler med lærerutdanninger og ved Politihøyskolen.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), som utvalget har innhentet, viser at studenter med etnisk minoritetsbakgrunn er relativt godt representert på en rekke studier målt i forhold til deres andel av den totale studentmassen. Dersom tallene brytes ned på kjønn, ser man imidlertid også her klare skjevheter.

Stipendordninger vil etter utvalgets vurdering kunne bidra til at flere ungdommer vurderer muligheten for å velge yrker hvor eget kjønn er sterkt underrepresentert. Utvalget legger til grunn at en stipendordning først og fremst vil bidra til å utvide det mulighetsrommet som unge mennesker ser for seg når de gjør valg av utdanning og yrke. Nedenfor vil utvalget konkretisere målgruppen for og innretningen på en stipendordning nærmere.

Underrepresentasjon i videregående utdanning etter kjønn og innvandrerbakgrunn

Statistikk fra SSB pr. 1.10.2010 viser at om lag 85 000 av totalt 228 000 elever i videregående utdanning går på en studieretning som er svært kjønnsskjev. Utvalget definerer da en kjønnsfordeling på mer enn 80/20 som svært kjønnsskjev. Tabell 16.1 viser hvilke studieretninger som har en slik kjønnsskjevhet og antallet mannlige eller kvinnelige elever som ville kunne komme i betraktning for et eventuelt likestillingsstipend i videregående utdanning for å oppnå minst 20 prosent representasjon av hvert kjønn. Til sammen vil dette utgjøre om lag 17 000 elever; 10 807 jenter og 6 302 gutter. Dette vil utgjøre en teoretisk

Tabell 16.1 Elever og lærlinger i videregående opplæring etter kjønn og studieretning med skjev kjønnsfordeling (80/20).1.10.2010. Antall og prosent. Antall elever som vil kunne få stipend

Studieretning	Antall elever	Kjønnsfordeling av elevmassen (Prosent)		Antall elever som vil kunne få stipend	
	Totalt	Gutter	Jenter	Gutter	Jenter
Helse- og sosialfag	23 361	12	88	4 672	0
Formgivingsfag[1]	231	6	94	46	0
Byggfag[1]	691	98	2	0	138
Tekniske byggfag[1]	247	95	5	0	49
Elektrofag	16 458	95	5	0	3 292
Mekaniske fag[1]	441	85	15	0	88
Salg og service[1]	353	84	16	0	71
Bygg- og anleggsteknikk	16 439	97	3	0	3 288
Design og håndverk	7 917	10	90	1 583	0
Teknikk og industriell produksjon	19 408	90	10	0	3 882
Totalt	85 546			6 302	10 807

[1] Studieretningene med lavt antall elever er gamle, med noen få elever som fremdeles følger tidligere ordning fra læreplanen i Reform 94. Denne ble erstattet med læreplaner fra Kunnskapsløftet fra og med 2006. Noen få elever følger fremdeles gammel struktur fra Reform 94. Disse fagene fases ut, slik at ingen vil kunne søke på dem i fremtiden. Det kan legges til grunn at elevgrunnlaget på de gamle studieretningene for fremtiden vil inngå i de nye tilsvarende fagene, for eksempel at valg av byggfag vil erstattes med valg av bygg- og anleggsteknikk.

Kilde: Utdanningssstatikk per 1.1.2010, Statistisk sentralbyrå, i Proba samfunnsanalyse (2012).

Tabell 16.2 Elever og lærlinger med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring etter kjønn og studieretning med skjev kjønnsfordeling. 1.10.2010. Antall og prosent. Antall elever som vil kunne få stipend

Studieretning	Antall elever		Andel med innvandrerbakgrunn (Prosent)[1]		Antall elever som vil kunne få stipend	
	Totalt	Med innvandrerbakgrunn	Gutter	Jenter	Gutter	Jenter
Musikk, dans og drama	6 383	209	1,2	2,1	111	0
Naturbruk	5 131	104	1,3	0,8	89	88
Formgivingsfag	228	15	0,9	5,7	4	0
Mekaniske fag	214	3	1,4	0,0	4	4
Salg og service	61	1	0,0	1,6	1	1
Allmenne, økonomiske og administrative fag	36	2	0,0	5,6	1	0
Teknikk og industriell produksjon	19 688	1 385	6,8	0,3	0	339
Elektrofag	16 612	1 092	6,4	0,1	0	286
Bygg- og anleggsteknikk	16 417	1 233	7,3	0,2	0	282
Idrettsfag	11 355	535	3,9	0,8	0	195
Byggfag	332	14	4,2	0,0	0	6
Tekniske byggfag	250	16	5,6	0,8	0	4
Trearbeidsfag	38	1	2,6	0,0	0	1
I alt	76 745	4 610			209	1 206

[1] Andelene er beregnet ut fra samlet studentmasse.
Kilde: Utdanningsstatikk per 1.1.2010, Statistisk sentralbyrå, i Proba samfunnsanalyse (2012).

maksimalramme for en ordning med likestillingsstipend etter kjønn.[9]

Elever med innvandrerbakgrunn[10] utgjorde 10,4 prosent av elevene i videregående opplæring per oktober 2010. Analyser Proba samfunnsanalyse (2012) har gjort for utvalget viser at elever med innvandrerbakgrunn totalt er relativt godt representert på de mest populære studieretningene sammenliknet med deres andel av elevmassen.[11]

Det finnes ikke noe etablert nivå for når innvandrere skal defineres som klart underrepresentert i elevmassen. Utvalget har valgt å definere klar skjevfordeling ved om elever med innvandrerbakgrunn utgjør mindre enn en tredjedel av det gruppens andel av alle elever skulle tilsi. Hvor nivået for klar skjevfordeling skal fastsettes, kan være gjenstand for nærmere vurdering. Elever med innvandrerbakgrunn regnes som klart underrepresentert om de samlet utgjør mindre enn 3,5 prosent av elevmassen dersom en tredjedel målet legges til grunn. De er blant annet underrepresentert på fag som naturbruk og

[9] Proba samfunnsanalyse (2012) har på oppdrag for utvalget beregnet en maksimumsramme for en stipendordning ved å beregne kostnaden hvis det underrepresenterte kjønn på en rekke utdanninger bringes opp akkurat til 20 prosent av elev- eller studentmassen. Selv om vi kaller dette en maksimumsramme, kan utgiftene til stipendordningene bli høyere enn beregningene i kortere perioder, inntil man kutter stipendordningen fordi målet er nådd. De kan også bli lavere, fordi målet om 20 prosent ikke nås, jf. omtale i kapittel 18 om økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

[10] Elever og studenter med innvandrerbakgrunn omfatter her alle de som selv har innvandret og norskfødte med foreldre som har innvandret uavhengig av landbakgrunn.

[11] Elever med innvandrerbakgrunn er først og fremst underrepresentert på studieretninger som har få elever. En del av disse studieretningene er gamle, med noen få elever som fremdeles følger tidligere ordning.

musikk, dans og drama samt på noen gamle studieretninger, med noen få elever som fremdeles følger tidligere ordning.

Dersom man ser på tallene for jenter og gutter med innvandrerbakgrunn hver for seg blir bildet mer komplekst. Skjevfordelingen blir da målt etter kombinasjonen av kjønn og innvandrerbakgrunn og en tredjedel målet benyttes. I videregående opplæring utgjør både gutter og jenter med innvandrerbakgrunn 5,2 prosent av elevene. Begge kjønn regnes da som klart underrepresenterte om de utgjør mindre enn 1,7 prosent av elevmassen.

Tabell 16.2 viser hvor mange jenter og gutter med innvandrerbakgrunn som vil kunne komme i betraktning for en eventuell stipendordning, for å oppnå en minimumsrepresentasjon på en tredjedel av det deres andel av alle elever skulle tilsi. Til sammen vil dette utgjøre om lag 1 400 elever; 1 206 jenter og 209 gutter. Dette er en teoretisk maksimalramme for en ordning med likestillingsstipend for jenter eller gutter med innvandrerbakgrunn som er sterkt underrepresentert etter kombinasjonen kjønn og innvandrerbakgrunn. Tabell 16.2 viser videre at gutter med innvandrerbakgrunn er underrepresentert på relativt få studieretninger på videregående, og i hovedsak på retninger med få plasser. Derfor vil en eventuell stipendordning for å sikre minimumsrepresentasjon fra denne gruppen få moderat omfang. Jenter med innvandrerbakgrunn er underrepresentert på ti retninger, hvorav en del store yrkesfaglige retninger. Det vil imidlertid også være overlapp mellom tilfeller hvor både jenter eller gutter generelt og gutter eller jenter med innvandrerbakgrunn er underrepresentert. Ved å sammenlikne tabell 16.1 og tabell 16.2 ser man imidlertid at det ikke alltid er sammenfall mellom underrepresentasjon etter kjønn og underrepresentasjon etter kjønn kombinert med innvandrerbakgrunn.

Underrepresentasjon i høyere utdanning etter fagfelt, kjønn og innvandrerbakgrunn

Statistikk fra SSB pr. 1.1.2010 over studenter i høyere utdanning viser at om lag en fjerdedel av studentene i høyere utdanning går på fagretninger hvor kjønnsbalansen er svært skjev (her definert som 80/20). Dette utgjør om lag 60 000 studenter. Tabell 16.3 viser at nærmere 12 000 studenter; 10 168 menn og 1 671 kvinner ville kunne komme i betraktning for et eventuelt likestillingsstipend i høyere utdanning for å oppnå minst 20 prosent representasjon av hvert kjønn på de ulike fagfeltene.[12] Dette er en teoretisk maksimalramme for en ordning med likestillingsstipend i høyere utdanning (etter kjønn).

Per oktober 2010 hadde 10,8 prosent av studentene på høyere utdanning innvandrerbakgrunn. Utvalget definerer her skjevfordeling som

[12] Fagfelt er den minst detaljerte grupperingen av utdanningsaktivitetenes faglige innhold. En mer detaljert inndeling i utdanninger (ca. 1 150 utdanninger totalt) viser at om lag 340 utdanninger på lavere og høyere nivå (doktorgradsnivå ikke inkludert), er svært kjønnsskjeve, det vil si at kjønnsfordelingen er 80/20 eller mer.

Tabell 16.3 Studenter i høyere utdanning etter kjønn og fagfelt med skjev kjønnsfordeling (80/20). 1.10.2010. Antall og prosent. Antall studenter som vil kunne få stipend

Fagfelt	Antall studenter	Kjønnsfordeling av studentmassen (Prosent)		Antall studenter som vil kunne få stipend	
	Totalt	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Førskolelærerutdanninger	7 701	13	87	1 540	0
Utdanninger i pedagogikk	6 766	18	82	1 353	0
Informasjons- og datateknologi	8 353	81	19	0	1 671
Pleie- og omsorgsfag	19 059	12	88	3 812	0
Sosialfag	6 599	16	84	1 320	0
Veterinærfag	791	11	89	158	0
Helse-, sosial- og idrettsfag, andre	9 897	19	81	1 979	0
Totalt	59 166			10 168	1 671

Kilde: Utdanningsstatikk per 1.1.2010, Statistisk sentralbyrå, i Proba samfunnsanalyse (2012).

Tabell 16.4 Studenter med innvandrerbakgrunn i høyere utdanning etter kjønn og fagfelt med sterk underrepresentasjon (en tredjedel). 1.10.2010. Antall og prosent. Antall kvinnelige og mannlige studenter med innvandrerbakgrunn som vil kunne få stipend

Fagfelt	Antall studenter		Andel med innvandrerbakgrunn (Prosent)[1]		Antall studenter med innvanderbakgrunn som vil kunne få stipend	
	Totalt	Med innvandrerbakgrunn	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Allmennlærerutdanninger	7 711	235	0,8	2,3	116	0
Førskolelærerutdanninger	7 701	536	0,9	6,1	116	0
Terapeutiske fag	3 325	158	1,4	3,4	50	0
Videreutdanninger for lærere	2 955	155	1,2	4,1	44	0
Veterinærfag	791	39	0,4	4,6	12	0
Fabrikasjon og utvinning	223	16	1,3	5,8	3	0
Jordbruk	135	5	0,7	3,0	2	0
Andre servicefag	29	6	0,0	20,7	0	0
Idrettsfag	4 525	182	2,5	1,5	0	95
Sikkerhet	2 837	137	3,5	1,4	0	59
Skogbruk	252	12	3,2	1,6	0	5
Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag, andre	209	8	1,9	1,9	0	4
Sum for disse studiene	30 693	1 489	1,4	3,4	343	164

[1] Andelene er beregnet ut fra samlet studentmasse.
Kilde: Utdanningsstatikk per 1.1.2010, Statistisk sentralbyrå, i Proba samfunnsanalyse (2012).

at den aktuelle gruppens andel av studentene utgjør mindre enn en tredjedel av det gruppens andel av alle studenter skulle tilsi. Studenter med innvandrerbakgrunn totalt vil regnes som klart underrepresentert på fagfelt hvor de utgjør mindre enn 3,6 prosent av studentmassen. Menn med innvandrerbakgrunn utgjør 4,5 prosent av studentene i høyere utdanning og kvinner med innvandrerbakgrunn utgjør 6,3 prosent av studentene i høyere utdanning. Dersom vi måler skjevfordeling etter kombinasjonen kjønn og innvandrerbakgrunn vil menn som har innvandrerbakgrunn regnes som underrepresentert på fagfelt hvor gruppen utgjør mindre enn 1,5 prosent av studentmassen. Tilsvarende tall for kvinner med innvandrerbakgrunn er 2,1 prosent.

Analyser Proba samfunnsanalyse (2012) har gjort for utvalget viser at studenter med innvandrerbakgrunn totalt kun er underrepresentert på ett fagfelt; allmennlærerutdanningen. Tabell 16.4 viser skjevfordeling etter kombinasjonen av kjønn og innvandrerbakgrunn. Kvinner med innvandrerbakgrunn er underrepresentert på fire studier, hvorav to har såpass lavt antall plasser at det behøves bare henholdsvis fire og fem stipender for å fjerne underrepresentasjonen. Menn med innvandrerbakgrunn er underrepresentert på syv studier, hvorav det er en del «store studier» som lærerutdanninger. Om lag 500 studenter med innvandrerbakgrunn; 343 menn og 164 kvinner ville kunne komme i betraktning for en eventuell stipendordning i høyere utdanning for å oppnå en minimumsrepresentasjon på en tredjedel av det deres andel av alle studenter skulle tilsi. Dette vil utgjøre en teoretisk maksimalramme for en ordning med likestillingsstipend for kvinner eller menn med innvandrerbakgrunn som er sterkt underrepresentert i høyere utdanning etter kombinasjonen kjønn og innvandrerbakgrunn.

Stipendordning knyttet til kjønn og stipendordning knyttet til kjønn og innvandrerbakgrunn vil kunne overlappe. For eksempel vil det være til-

feller hvor både menn generelt og menn med innvandrerbakgrunn er underrepresentert. Hvis man lager stipendordninger for menn og kvinner generelt, vil dette kunne bidra til økt representasjon også av menn og kvinner med innvandrerbakgrunn. På videregående gjelder dette stort sett stipend for jenter. I sum vil 922 av 1 206 stipendene beregnet på elever med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring kunne overlappe med stipendordning for jenter generelt. På høyere utdanning er det stipend til menn som vil overlappe. 128 av de 343 anslåtte stipendene til menn med innvandrerbakgrunn vil overlappe med stipendordning for menn generelt. Dette omtales nærmere i kapittel 18, hvor utgifter knyttet til en stipendordning omtales nærmere.

Forholdet til EØS-reglene

Bruk av stipendordning som virkemiddel kan berøre Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, særlig EUs rådsdirektiv 2006/54/EF. [13] Utvalget har derfor fått gjennomført en vurdering av når stipendordninger for å øke rekrutteringen av det underrepresenterte kjønn til utvalgte utdanninger vil være lovlig (Aune og McClimans 2012).

Både likestillingsloven og EUs likebehandlingsdirektiv gir adgang til ulike former for positiv særbehandling. Det følger av likestillingsloven at særbehandling som er egnet til å fremme lovens formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor dem som stilles dårligere som følge av særbehandlingen, ikke regnes som diskriminering. Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd. EUs likebehandlingsdirektiv er gjennomført i norsk rett gjennom likestillingsloven. For å oppnå likebehandlingsdirektivenes formål – å sikre full likestilling mellom kvinner og menn i praksis – gir likebehandlingsdirektivet en mulighet for å innføre tidsbegrensede særtiltak for det ene kjønn for å rette opp historiske ubalanser og underrepresentasjon.

Det reviderte likebehandlingsdirektiv 2006/54/EF, som erstatter de tidligere likebehandlingsdirektivene, gjelder på arbeidslivets område og inkluderer også yrkesrelevante utdanninger. Selv om direktivets ordlyd retter seg mot yrkesutdannelse, er det ikke tvil om at alle former for høyere utdanning er omfattet (Aune og McClimans 2012).

Aune og McClimans (2012) konkluderer med at ulike insentivordninger, som et utdanningsstipend, knyttet til studiets oppstart, gjennomføring eller avslutning vil være omfattet av likebehandlingsdirektivene. Dette innebærer at praksis fra EU-domstolen vil være et viktig fortolkningsmoment også for nasjonale domstoler ved vurdering av om et positivt særtiltak vil være lovlig eller ikke. Det foreligger imidlertid ikke praksis fra EU-domstolen som omhandler lovligheten av konkrete stipendordninger til fordel for det underrepresenterte kjønn. De argumenter det vises til nedenfor er altså ikke prøvet av EU-domstolen når det gjelder konkrete stipendordninger, men er utledet gjennom EU-domstolens praksis om bruk av positiv særbehandling, særlig i ansettelsessaker.

Det er selve *adgangen* til utdanning som utrykkelig er omfattet av likebehandlingsprinsippet etter likesbehandlingsdirektivene. Stipendordningen regulerer ikke adgang. Det foreligger heller ikke praksis fra EU-domstolen som omhandler generell adgang til yrkesutdannelse. Imidlertid omhandlet ett av spørsmålene i EU-domstolens sak C-158/97 Badeck spørsmål om å reservere halvparten av visse utdanningsplasser for det underrepresenterte kjønn, noe EU-domstolen fant at det var adgang til. Domstolen mente at tiltaket først og fremst tok sikte på å fjerne kvinners dårligere muligheter til å få arbeid og gjøre karriere, og økte kvinners evne til å konkurrere med menn i arbeidslivet.[14] Tiltaket var ikke i strid med likebehandlingsprinsippet fordi tiltaket ikke ekskluderte menn fra stillinger, men fremmet kvinners sjanser til ansettelse. Dette kan tyde på at domstolen er mer tilbøyelige til å akseptere positiv særbehandling til fordel for kvinner på områder som ikke omhandler konkrete ansettelser, idet det ikke var krav til at kvinnene skulle være tilsvarende kvalifiserte som menn for å få tilgang til opplæringsplassene saken gjaldt.

Vurderingen (Aune og McClimans 2012) understreker at likebehandlingsprinsippet ikke bare omfatter adgangen til ansettelse/arbeidet, men også de vilkår som arbeidet inngår i gjennom ansettelsesperioden. Dette fremkommer uttrykkelig av direktivene. Analogisk vil også de vilkår/rammene som utdanningen utøves innenfor være omfattet av likebehandlingsprinsippet. EU-domstolen har behandlet positive særtiltak som har rettet seg mot ulike sider av arbeidsforholdet med tilknytning til selve arbeidsvilkårene. EU-dom-

[13] På oppdrag fra utvalget har post. doc Helga Aune og advokat Else Leona McClimans utarbeidet en vurdering av når stipendordninger for å øke rekrutteringen av det underrepresenterte kjønn til utvalgte utdanninger kan være lovlig i henhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og særlig rådsdirektiv 2006/54/EF (Aune og McClimans 2012).

[14] Jf. dommens premiss 54.

stolens sak C-476/99 Lommers gjaldt et positivt særtiltak som ga kvinnelige ansatte fortrinnsrett til subsidierte barnehageplasser. Mannlige ansatte hadde tilgang til plassene bare under henvisning til «nødstilfeller». Tiltaket var gjennomført av en arbeidsgiver i offentlig sektor. Under henvisning til at den positive særbehandlingen ikke gjaldt kvinners adgang til ansettelse, men var et tiltak som skulle søke å lette kvinners tilgang til og fremgang i arbeidet[15] fant domstolen tiltaket lovlig.

Aune og McClimans (2012) konkluderer med at en stipendordning innenfor yrkesutdanninger samt høyskole- og universitetsutdanninger som retter seg utelukkende mot representantene for det underrepresenterte kjønn, bare vil være lovlig basert på likebehandlingsprinsippet og fortolkninger av positive særtiltak som foretatt av EU-domstolen når regelen ikke er automatisk og ubetinget til fordel for det ene kjønn.

En stipendordning som retter seg mot det underrepresenterte kjønn vil etter en konkret vurdering av det aktuelle tiltak kunne være lovlig når:

- Tilgangen til stipendordningen innebærer en individuell vurdering av alle søkere, *og*
- Det oppstilles tilleggskriterier som innebærer at ordningen på visse bestemte vilkår vil være tilgjengelig også for medlemmer av det (overrepresenterte) motsatte kjønn, basert på en individuell og transparent vurdering av deres kvalifikasjoner, og der det tas hensyn til deres individuelle situasjon. Dette kan være vilkår for eksempel knyttet til etnisitet, funksjonsevne eller andre vektige sosiale hensyn. Vurderingen av hver enkelt søker må gjøres med utgangspunkt i klare kriterier.

Positiv særbehandling kan - som presisert av EU-domstolen - bare benyttes som tiltak hvor formålet er å kompensere eller forebygge ulemper og barrierer i den yrkesmessige karrieren og hvor dette lar seg forene med proporsjonalitetsprinsippet. Bruken av positiv særbehandling må stå i forhold til de krav som ønskes oppnådd. Kravet til proporsjonalitet innebærer at effekten av særbehandling i likestillingsøyemed må veies opp mot den ulempe det er for dem som blir stilt i en dårligere situasjon som følge av særbehandlingen.

For å innføre en stipendordning i form av et likestillingsstipend vil det dermed være nødvendig å foreta en faktisk analyse av den aktuelle situasjonen innenfor yrker som utdanningen tar sikte på. Dette er nødvendig med tanke på å etablere det faktiske grunnlaget for innføringen av særtiltaket, samt å se på den faktiske ubalansen som finnes. Analysen bør også inneholde en vurdering av de konsekvenser en stor underrepresentasjon innenfor yrkene innebærer. Dette er nødvendig for å klargjøre de karrieremessige ulempene stipendordningen tar sikte på å oppveie. Analysen bør også inneholde en vurdering av hvordan (her: stipendordningen) vil kunne bidra til å forebygge en karrieremessig ulempe. Analysen må avklare hvordan bruken av stipendordningene vil gjøre det lettere for et underrepresentert kjønn å utøve en yrkesaktivitet samt bidra til å motvirke eller oppveie de karrieremessige ulempene innenfor yrket. En slik vurdering bør foretas på alle de ulike studieområdene hvor slike stipendordninger tenkes benyttet.

EU-retten oppstiller ikke begrensninger for bruk av ulike virkemidler samtidig. Det er en fordel at stipendordninger som skal virke likestillingsfremmende brukes som en del av flere virkemidler innenfor rammen av en helhetlig handlingsplan, jf. Badeck-saken. Argumentasjonen i EU-domstolens saker om positiv særbehandling gir en pekepinn på lovligheten av innføring av stipendordninger og andre ordninger som skal fremme likebehandling mellom kvinner og menn samtidig. Det følger av praksis at helhetlige likestillingsplaner basert på en dokumentert underrepresentasjon av det ene kjønn, samt klare og tidsfestede planer for måloppnåelse, innebærer et større handlingsrom for nasjonalstatene for bruk av ulike virkemidler. Motsatt vil handlingsrommet være mindre i saker med enkeltstående tiltak som iverksettes uten forutgående analyse og en mer helhetlig tenkning som begrunner innføringen av tiltakene.

Utvalget konstaterer at det ikke foreligger noen rettspraksis fra EU-domstolen som angir lovligheten av konkrete stipendordninger til fordel for det underrepresenterte kjønn. Etter utvalgets vurdering viser gjennomgangen av EU-domstolens praksis om bruk av positiv særbehandling at dagens regelverk åpner for bruk av et slikt virkemiddel under forutsetning av at regelen ikke er automatisk og ubetinget til fordel for det ene kjønn. Det vil også kunne være av avgjørende betydning at en stipendordning ikke begrenser kvinners eller menns adgang til studiet.

[15] Jf. dommens premiss 38.

Boks 16.1 Eksempler på bruk av stipendordninger og effekter av disse

Ulike former for stipendordninger brukes i dag for å gi flere mulighet til å ta videregående utdanning og høyere utdanning, og det brukes i noen grad for å få flere til å velge bestemte utdanninger/fagkombinasjoner. Bruken av stipendordninger i Norge som insentiv for å oppnå jevnere kjønnsfordeling innen ulike utdanningsretninger synes likevel å være svært begrenset. Kunnskapsdepartementet forvalter heller ingen statlige stipendordninger for et slikt formål.

Proba samfunnsanalyse (2012) har på oppdrag fra utvalget oppsummert det de har funnet av kunnskap om virkninger av stipend for å øke ulike gruppers deltakelse i utdanningssystemet. De konkluderer med at det finnes svært lite evaluering av effekten av stipendordninger. Det gjelder både effekten av stipend som et generelt virkemiddel i studiefinansiering, og stipend som virkemiddel for å bidra til økt rekruttering innen bestemte fag.

Kunnskapsdepartementet har gitt Proba samfunnsanalyse i oppdrag å evaluere studiefinansieringsordningene i løpet av høsten 2012. Det har tidligere ikke vært gjennomført evalueringer av de virkemidlene som Lånekassen forvalter. En eldre undersøkelse fra Sverige (Reuterberg og Svensson 1987) av den svenske studiefinansieringsordningen sier noe om betydningen av studielån og stipend for sosial utjevning. Undersøkelsen viser at mulighetene for studiefinansiering (lån og stipend) hadde avgjørende betydning for at 40 prosent av de som ikke hadde foreldre med høyere utdanning startet å studere. Blant de som hadde foreldre med høy utdanning svarte 12 prosent at studiefinansieringsordningen hadde avgjørende betydning.

Det finnes få eksempler på stipendordninger som er rettet mot å bedre kjønnsbalanse eller øke andelen med etnisk minoritetsbakgrunn på enkelte fag. Akershus fylkeskommune har tidligere hatt et likestillingsstipend for å utvide elevers yrkesvalg i videregående skole. Høyskolen i Oslo har også hatt en stipendordning for å få ungdom med minoritetsbakgrunn til å studere fag der de er underrepresentert. Det har i begge tilfeller kun dreid seg om et beskjedent antall stipender og små beløp.

Sametinget forvalter også utdanningsstipender. Disse er rettet mot elever som velger samisk i fagkretsen på videregående skole, studenter som tar høyere utdanning i samiske språk, inkluderer samisk som språk i lærerutdanningen og samiskspråklige studenter som tar lærerutdanning eller enkelte videreutdanninger. Stipendene deles ut til de som er under utdanning. For stipender til høyere utdanning skal det leveres dokumentasjon for gjennomført eksamen. Sametinget kan innen ett år kontrollere at søker har avlagt eksamen og kreve stipendet tilbakebetalt i sin helhet dersom dette ikke er tilfelle. Disse stipendordningene er ikke evaluert.

NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) forvalter en stipendordning til minoritetsspråklige lærere for å gjennomføre en utdanning som gir formell kompetanse for undervisning i skolen. Tilbudet gjelder lærere som underviser på andre morsmål enn norsk, svensk, dansk, samisk, engelsk, fransk og tysk. Dersom videreutdanningen ikke gjennomføres skal stipendmidlene tilbakebetales. Så langt har om lag 320 minoritetsspråklige lærere fått formell kompetanse for undervisning i skolen gjennom ordningen. Stipendordningen er ikke evaluert. For å øke antall lærere med en bestemt kompetanse kan studenter som fullfører enkelte lærerutdanninger få ettergitt deler av studielånet etter søknad til Lånekassen. Ettergivelse kan gis til studenter som har spesialisert seg i realfag eller fremmedspråk og til studenter som tar praktisk-pedagogisk utdanning etter å ha fullført mastergrad i realfag eller fremmedspråk. Studenter som har samisk som del av allmennlærerutdanningen eller førskolelærerutdanningen kan også få ettergitt studiegjeld. Tidligere (opphørte i 2007) var det en generell ordning med ettergivelse av deler av studielånet etter fullført langvarig utdanning.

En del kommuner har også tilbudt stipend til førskolelærerstudenter som en del av strategien for å rekruttere flere førskolelærere i kommunene. Dette har vært stipender til barnehageansatte som tar arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning eller videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid. Rambøll (2012) har evaluert strategi for rekruttering av førskolelærere 2007-2011. I evalueringen sies det at økonomisk kompensasjon for den enkelte har vært en av de sentrale drivkreftene for studenter som gjennomfører disse utdanningene, men det sies ikke noe mer konkret om effekten av dette virkemiddelet.

Boks 16.1 (forts.)

Et eksempel på en ordning som er etablert for å fremme kjønnsbalanse er det svenske VINNMER programmet som er rettet mot forskere. Gjennom programmet utdeles kvalifiseringsstipend som skal fremme kvalifisering til professorater blant det underrepresenterte kjønn innenfor et fagområde. I praksis er dette kvinner i de fleste fag. VINNMER-programmet begynte i 2007 og hittil har 95 forskere fått støtte. Totalt beregnes det at 150 vil få støtte. Programmet regnes som vellykket, men utvalget har ikke funnet noen evaluering av det.

Nærmere om innretning av likestillingsstipend

Utvalget anbefaler at det etableres en stipendordning for å fremme jevnere kjønnsbalanse i utdanning.

Stipendordningen vil i utgangspunktet ha to målgrupper:

1. *Studieretninger i videregående utdanning* der det på landsbasis er en sterk underrepresentasjon av det ene kjønn, det vil si en skjevfordeling på minimum 80/20, samt studieretninger der jenter med innvandrerbakgrunn eller gutter med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert. Når det gjelder underrepresentasjon av gutter og jenter med innvandrerbakgrunn har utvalget definert den som sterk om den aktuelle gruppens andel av elevene utgjør mindre enn 1/3 av det gruppens andel av alle elever skulle tilsi, men ser samtidig at et slikt mål bør være gjenstand for nærmere vurdering.
2. *Utdanninger på universitets- og høyskolenivå* der det på landsbasis er en sterk underrepresentasjon av det ene kjønn, det vil si en skjevfordeling på minimum 80/20, samt studieretninger der kvinner med innvandrerbakgrunn eller menn med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresenterte i forhold til deres andel av studentmassen totalt, dvs. om de utgjør mindre enn 1/3 av det gruppens andel av studentene skulle tilsi.

Studier som bør omfattes av en stipendordning

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvilke studier som bør omfattes. Etter utvalgets vurdering bør følgende kriterier være førende:

– Et overordnet kriterium bør være at et likestillingsstipend benyttes i utdanninger med vedvarende sterk kjønnsskjevhet og hvor ulike tiltak har vært iverksatt for å bøte på skjevheten uten tilfredsstillende måloppnåelse. Det må foreligge en faktisk analyse av situasjonen innenfor yrket utdanningen tar sikte på, jf. kriterier som er omtalt ovenfor (Aune og McClimans (2012).

Dernest bør følgende kriterier vektlegges:

– Et likestillingsstipend bør innrettes mot utdanninger som leder til yrker hvor det anses særlig viktig at begge kjønn er representerte, herunder også kvinner og menn med innvandrerbakgrunn. Eksempler vil være utdanninger knyttet til helse- og omsorg, lærer- og førskoleutdanninger og ved rekruttering til politihøyskolen.[16]
– Et likestillingsstipend bør også innrettes mot yrker hvor man vanskelig kan se for seg å oppnå en jevnere kjønnsbalanse i overskuelig fremtid. Dette vil gjelde for utdanninger som fremstår som nærmest lukket for det ene kjønn. Eksempler i videregående utdanning vil være fag som teknikk og industriell produksjon, bygg- og anleggsteknikk og elektrofag, hvor kjønnsskjevheten er på 90 prosent og over. I høyere utdanning er skjevheten sterkest på veterinærfag og pleie- og omsorgsfag med henholdsvis 89 og 88 prosent kvinner.

Utvalget vil understreke at likestillingsstipendet ikke vil ekskludere verken kvinner eller menn fra å komme inn på studier, men først og fremst være et insentiv til at kvinner og menn gjør utradisjonelle utdanningsvalg. Ordningen vil på bestemte vilkår kunne være tilgjengelig også for medlemmer av det overrepresenterte motsatte kjønn med

[16] Informasjon utvalget har innhentet fra Politihøyskolen viser at i perioden 2000-2011 var kvinneandelen blant nye studenter 34,5 prosent. I gjennomsnitt i perioden 2007-2011 utgjorde studenter med innvandrerbakgrunn 4,8 prosent av de nye studentene. Blant de med innvandrerbakgrunn var kvinneandelen 15 prosent i perioden 2007-2011. Kvinner med innvandrerbakgrunn utgjorde dermed 0,7 prosent av alle studenter i perioden.

innvandrerbakgrunn. Ordningen med likestillingsstipend bør være en midlertidig ordning.

Likestillingsstipendets nivå og varighet

Stipendordningen bør være på et økonomisk nivå som fungerer motiverende. Dersom stipendet legges på et lavt nivå, vil det primært fungere som belønning for gjennomført studium.

Utvalget har foreløpig tatt som utgangspunkt at stipendet dekker om lag 30 prosent av Lånekassens rammer for lån til de aktuelle typene utdanning.[17] Dette vil utgjøre 8 220 kroner for elever i videregående opplæring og 16 650 kroner for studenter i høyere utdanning. Det forutsettes da at Lånekassens øvrige stipender ikke avkortes mot likestillingsstipendet. Likestillingsstipendet skal ikke være behovsprøvd.

Etter utvalgets vurdering bør det settes et tak på hvor mange år en kan motta slik støtte. Utvalget anbefaler et tak på tre år.

Tildeling andre og tredje år forutsetter bestått eksamen henholdsvis første og andre år.

Forvaltning av ordningen

Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet, som ansvarlig utdanningsmyndighet, fastsetter regler for tildeling av likestillingsstipend for hvert undervisningsår, hvor det også fremgår hvilke utdanninger som gir mulighet for å søke stipend. Kunnskapsdepartementet fastsetter i dag reglene for tildeling av utdanningsstøtte for hvert undervisningsår i forskrift hjemlet i utdanningsstøtteloven.

Det er Lånekassen, som er underlagt Kunnskapsdepartementet, som deler ut stipend og lån til elever og studenter i Norge og til norske studenter som tar utdanning over hele verden.

Utdanningsstøtteordningens formål, slik det fremgår av utdanningsstøtteloven, er å bidra til:

- Like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold
- Å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse
- At utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt

Etter utvalgets vurdering vil den foreslåtte stipendordningen falle inn under formålet til dagens utdanningsstøtteordning. Det anses som mest hensiktsmessig at Lånekassen også administrerer den nye stipendordningen. Utvalget tilrår derfor at stipend kan tildeles etter søknad til Lånekassen.

Dette innebærer at Lånekassen i første omgang foretar en individuell vurdering av om søkere tilfredsstiller kvalifikasjonskravene for å komme inn på studiet, dernest en vurdering av om søkerne tilfredsstiller nærmere fastsatte kriterier for å få likestillingsstipend.

Utvalget anbefaler at utbetalingen av stipendet samordnes med reglene for utbetaling av ordinære stipend og lån fra Lånekassen, noe som blant annet innebærer at stipendet utbetales månedsvis. Ved fravær og avbrudd av studier vil utbetalingene kunne stoppes. Utvalget mener imidlertid at det vil være urimelig å kreve tilbakebetaling av stipend for elever/studenter som velger utradisjonelt, men som avbryter studiet. Det vises til at utvalget også har foreslått at det i videregående skole etableres en mentorordning for elever som velger utradisjonelt (se kapittel 16.3.3)

Utvalget anbefaler at det etableres en ordning med likestillingsstipend for det underrepresenterte kjønn på nærmere utvalgte, og svært kjønnskjeve, studieretninger i videregående opplæring og høyere utdanning. Studieretninger der kvinner eller menn med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert i forhold til deres andel av elev/studentmassen bør tilsvarende omfattes av ordningen. Formålet med stipendordningen vil være å senke barrierer, synliggjøre muligheter og gi incentiver til å gjøre utradisjonelle valg. Kunnskapsdepartementet må fastsette de nærmere rammene for ordningen.

16.3.2.4 Kjønnspoeng i høyere utdanning

Den vedvarende kjønnssegregeringen innenfor enkelte fag i høyere utdanning viser behovet for å ta i bruk sterkere virkemidler enn informasjons- og rekrutteringskampanjer for å fremme jevnere kjønnsbalanse. En ordning med likestillingsstipend i høyere utdanning som utvalget foreslår, er ett slikt virkemiddel.

Et annet virkemiddel er ordningen med tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn, eller kjønnspoeng, som i dag er i bruk innenfor enkelte studieretninger i høyere utdanning. Det er en pågående debatt om dette er et effektivt og

[17] Basisstøtte til høyere og annen utdanning i 2012-2013 for ett studieår er 55 500 kroner i lån pluss 37 000 som kan bli stipend. Beløpene gjelder for fulltidsutdanning (30 studiepoeng per semester). Elever i videregående opplæring som bor hjemme kan få maksimalt inntil 27 400 kroner per skoleår i lån pluss 19 800 i grunnstipend. Også andre stipend kan være aktuelle, som bostipend og utstyrsstipend. Hvor mye forsørgerne tjener og hvor stor formue de har, avgjør hvor mye lån og stipend elever i videregående utdanning kan få.

egnet virkemiddel for å oppnå jevnere kjønnsbalanse. Utvalgets gjennomgang av erfaringer med eksisterende ordninger og ulike simuleringer nedenfor, viser at bruk av kjønnspoeng under visse forutsetninger *kan* være et godt egnet virkemiddel for å oppnå jevnere kjønnsbalanse. Samtidig viser både erfaringer, og simuleringer, hvor viktig det er å følge nøye med på bruken av ordningen, da bruk av kjønnspoeng også kan ha utilsiktede konsekvenser.

Gjeldende ordning

Kjønnspoeng har vært praktisert ved opptak til høyere utdanninger med hjemmel i universitets- og høyskoleloven, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 7-9 *Tilleggspoeng for underrepresentert kjønn.* Det følger av bestemmelsen at departementet kan bestemme at det for enkelte utdanninger gis ett eller to tilleggspoeng for søkere av det kjønn som er klart underrepresentert. De enkelte lærestedene kan også selv søke om tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn der det er grunnlag for det. Kunnskapsdepartementet behandler søknader om dette. Formålet med ordningen er å oppnå bedre kjønnsfordeling i manns- og kvinnedominerte yrker.[18]

Det gis i dag to tilleggspoeng for kvinnelige søkere ved opptak til alle utdanningsinstitusjoner som tilbyr følgende utdanninger:

- Ingeniørutdanninger (bachelor) med unntak av linje for kjemi
- Landbruksutdanninger
- Maritime høgskoleutdanninger
- 2-årige ingeniørutdanninger

I tillegg gis det tilleggspoeng ved opptak til utvalgte studier ved enkelte læresteder:

Kvinnelige søkere får to tilleggspoeng ved:

- Integrerte masterstudier i Teknologi og ingeniørfag ved NTNU, med unntak for kjemi- og bioteknologi og Industriell design
- Integrerte masterstudier i Informatikk ved Universitetet i Oslo

Mannlige søkere får to tilleggspoeng ved opptak til:

- Veterinærutdanning ved Norges veterinærhøgskole
- Dyrepleierutdanning ved Norges veterinærhøgskole

Bruk av tilleggspoeng reiser spørsmål om de juridiske mulighetene for å særbehandle det ene kjønn. Forskrift om tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn, som er hjemlet i universitets- og høyskoleloven, er kjønnsnøytral. Det vil si at tilleggspoeng kan gis både til kvinner og menn. Muligheter for særbehandling av det ene kjønn er også regulert i likestillingsloven og forskrifter til denne.

Utvalget har fått opplyst at Kunnskapsdepartementet gjennomførte en juridisk vurdering da tilleggspoeng for menn til Norges Veterinærhøyskole ble innført. Dette ble da vurdert dit hen at ordningen ikke er i strid med likestillingsloven.

Effekten av bruk av kjønnspoeng

Det foreligger ingen evaluering av ordningen med kjønnspoeng som sådan, utover det de enkelte utdanningsinstitusjonene selv har kunnskap om.

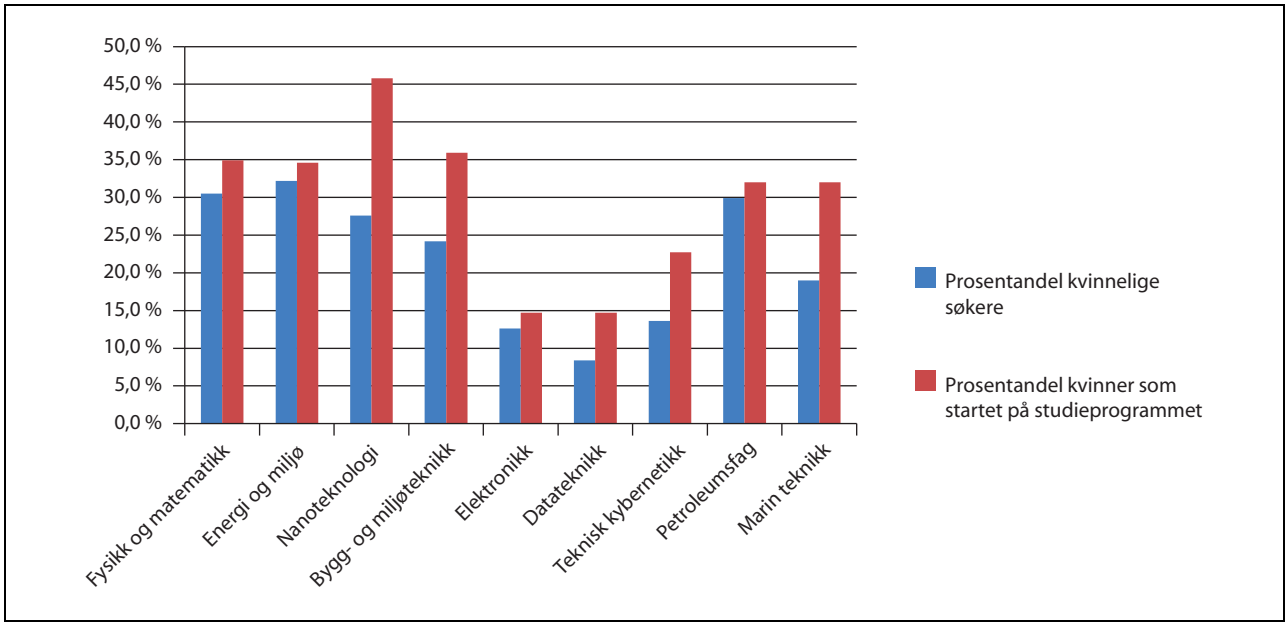
Erfaringer med kjønnspoeng ved NTNU

Sivilingeniørstudiet ved NTNU er et av studiene som i dag gir to ekstrapoeng til kvinnelige søkere. Ved å sammenligne andel jenter som søker faget og andel jenter som faktisk kommer inn, viser det seg at tilleggspoengene har stor effekt, jf. figur 16.1.

To tilleggspoeng bidrar til å øke kvinneandelen på alle fagene innenfor sivilingeniørstudier ved NTNU. Sammenligner man andel kvinner blant søkere med andel kvinner som starter, ser vi at kvinneandelen på alle fag er høyere blant de som starter enn i søkermassen. NTNU understreker at to tilleggspoeng har god effekt på kjønnsbalansen uten at det går på bekostning av kvalifiserte studenter. Karakterkravet ligger såpass høyt at de som kommer inn på tilleggspoeng er (nesten) like gode som de som kom inn uten.

Det understrekes at kjønnspoeng kun er et av flere virkemidler for å utjevne kjønnsbalansen. NTNU har et eget prosjekt – *Jenteprosjektet Ada* – som skal bidra til at det utdannes flere kvinnelige sivilingeniører og mastergradskandidater fra Fakultet for informasjonsteknologi, matematikk og elektroteknikk (IME-fakultetet). Prosjektet driver aktiv markedsføring for å få flere kvinnelige søkere, og det bidrar til at de som studerer faktisk fullfører. Eksempler på rekrutteringstiltak er en jentedag hvor jenter fra videregeånde skoler fra hele landet inviteres til NTNU, og får dekket utgifter til reise og opphold. Det er også etablert egne karrierenettverk for jenter på fakultetet. Satsingen er forankret i NTNUs ledelse, og det er satt av

[18] Jf. Rundskriv F 15-10 fra Kunnskapsdepartementet



Figur 16.1 Studenter som søkte på og studenter som startet på studieprogram med jentepoeng ved IME-fakultetet, NTNU. Kvinneandel. 2011

Kilde: Fakultet for informasjonsteknologi, matematikk og elektroteknikk, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.

både tid og penger til å arbeide for å øke kvinneandelen.

Utredning om kjønnspoeng gjennomført av Universitetet i Oslo (UiO)

For å vurdere hvilke fag som vil ha en effekt av kjønnspoeng, kan man simulere ved å sammenligne andel blant primærsøkere, andel som kom inn – og se på andel som ville kommet inn dersom det ble gitt to tilleggspoeng.

I forbindelse med en vurdering av bruk av tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn ved medisin, odontologi og psykologi har UiO simulert opptak til studieplass ved tre profesjonsstudier.[19] Simuleringen tydeliggjør at bruk av kjønnspoeng ikke vil være like egnet på alle fag eller studier.

Den viser at ved profesjonsstudiet i psykologi har andel menn som får tilbud om studieplass gått fra i overkant av 40 prosent høsten 2009 til under 20 prosent våren 2012. Andelen menn som faktisk begynner er enda lavere, rundt 20 prosent (eller mindre) hvert semester siden høsten 2009, da flere menn enn kvinner takker nei til studieplassen. Med to tilleggspoeng til menn ville andel menn som fikk tilbud økt fra 20 prosent til 40 prosent i opptaket våren 2012. Opptaket fra høsten 2009 til høsten 2011 ville ført til en mannsandel på opp mot 70 prosent ved bruk av to tilleggspoeng. Dersom vår 2012 er et unntak, og de foregående semestrene er mer representative for kjønnsfordelingen, antar UiO at det reelle opptaket ville vært nærmere 50/50, da klart flere menn enn kvinner takker nei.

For odontologi ville to tilleggspoeng gitt en tilnærmet 50/50 fordeling i studentmassen som får tilbud om opptak de siste semestrene, fra en rundt 30/70 fordeling som får tilbud uten tilleggspoeng.

For medisin er kjønnsfordelingen relativt jevn. Fra og med høstsemester 2009 til og med vårsemester 2012 utgjorde menn rundt 40 prosent av dem som fikk tilbud. Ved bruk av to tilleggspoeng ville mannsandelen som fikk tilbud økt til rundt 70 prosent. Kjønnspoeng ville altså ført til en skjevere kjønnsfordeling enn i dag, med menn i majoritet.

Erfaringer med bruk av kjønnspoeng ved Norges veterinærhøyskole

Norges veterinærhøyskole (NVH) gir menn to tilleggspoeng for veterinærutdanning og dyrepleier-

[19] Utredningen fra UiO konkluderer med at fakultetene bør bruke tilleggspoeng for å få en jevnere kjønnsbalanse blant studentene på helseprofesjonsfagene. Etter en høringsrunde vedtok likevel ledelsen ved UiO at de ikke skal søke Kunnskapsdepartementet om å bruke kjønnspoeng. De fleste høringsinstansene gikk imot forslaget om bruk av kjønnspoeng. Ledelsen ved UiO ønsker å bruke andre metoder for å rekruttere menn til disse fagene.

(Utredning fra UiO: http://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/personal/likestillingsarbeid/koordineringsgruppe/moter/2011/agenda-20111207.html)

utdanning. Dette ble innført i 2004, og hadde en umiddelbar effekt. I 2003 var andel menn som fikk tilbud på 7,1 prosent, dette økte til 31,7 prosent i 2004. Andelen har imidlertid igjen sunket de siste årene, til 20,3 prosent i 2008 og 10,3 prosent i 2009. Ved dyrepleierutdanningen har tilleggspoeng hatt liten effekt.

Effekten av tilleggspoeng for menn ved NVH synes altså kun å ha hatt en effekt på det tidspunktet ordningen ble innført. Det foreligger ikke noen nærmere vurdering av endring de siste årene. Andel menn blant søkerne har gått ned de siste årene, fra 11,5 prosent til 7,2 prosent i 2010

Oppsummering

Utvalgets gjennomgang av effekter av gjeldende ordning, og ulike simuleringer, viser at bruk av kjønnspoeng under visse forutsetninger *kan* være et godt egnet virkemiddel for å oppnå jevnere kjønnsbalanse. Hvert fag må vurderes særskilt, da flere kriterier må være tilstede for at bruk av kjønnspoeng skal kunne fungere:

- Det må være høye karakterkrav for å komme inn
- Det bør være mange søkere, og mange søkere må ligge rett under kravet for å komme inn. Jo høyere andel av det underrepresenterte kjønn blant søkermassen og jo tettere det er mellom poengsummen deres, jo bedre vil kjønnspoeng fungere
- Det må være en særlig skjev kjønnsfordeling. Etter utvalgets vurdering bør det i utgangspunktet settes krav om at et kjønn utgjør minst 80 prosent av studentmassen

Utdanningsinstitusjoner som benytter kjønnspoeng understreker samtidig at kjønnspoeng bør brukes i kombinasjon med andre rekrutteringstiltak. NTNU har for eksempel hatt et målrettet rekrutteringsarbeid for å øke søkningen av kvinner til teknologi og realfag. I dette inngår bruk av kjønnspoeng i kombinasjon med andre tiltak.

Det fremgår også av gjennomgangen av EU-domstolens argumenter i sak C158/97 Badeck at det vil være en fordel at særtiltak for underrepresenterte grupper brukes som en del av flere ulike virkemidler innenfor rammen av en handlingsplan.

Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet etablerer en mer systematisk og målrettet bruk av ordningen med kjønnspoeng. Departementet bør gjennomgå hvilke fag som oppfyller kriteriene for suksess og jevnlig revidere bestemmelsene om bruk av kjønnspoeng.

16.3.3 Trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet

Likestillingspolitikk med relevans for arbeidslivet har, på den ene siden særlig vektlagt, lovregulering av diskrimineringsvern og arbeidsgiverplikter, på den andre siden, permisjonsrettigheter og foreldrepenger. Spørsmål som angår rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsmiljø, har en tydelig likestillingsrelevans, men behandles gjerne som separate problemområder.

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget foreslått at arbeidsgivers aktivitetsplikt konkretiseres og at den blant annet skal omfatte rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid og ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter, og beskyttelse mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. En slik konkretisering innebærer blant annet at arbeidsgivere må ha en mer helhetlig tilnærming til arbeidet med likestilling i virksomheten og at ulike likestillingsutfordringer må ses i sammenheng.

Utvalget har i sitt arbeid ikke klart å identifisere noen gjennomgående satsninger i myndighetsregi som er innrettet mot likestillingsutfordringene i arbeidslivet som sådan. Med det mener vi bred innsats av lengre varighet, som inkluderer ulike bransjer og næringer, i både privat og offentlig sektor, og som samtidig adresserer spekteret av likestillingsproblematikk på virksomhetsnivå. Det kan imidlertid vises til mer avgrensede satsinger som for eksempel at regjeringen nå bruker 75 mill. kroner over en treårsperiode på forsøksvirksomhet for å redusere antallet som arbeider ufrivillig deltid.

Den såkalte «norske modellen» bygger på en tradisjon av trepartssamarbeid. Solidaritetsalternativet[20] på 1990 tallet tok utgangspunkt i en forståelse av at arbeidsmarkedsproblemene måtte løses gjennom formaliserte former for samarbeid, noe som blant annet innebar et inntektspolitisk samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. På 2000 tallet har partssamarbeidet om et inkluderende arbeidsliv stått sentralt, jf. *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv* (IA- avtalen) som ble undertegnet for første gang i

[20] I august 1992 la det regjeringsoppnevnte Sysselsettingsutvalget frem sin innstilling med forslag til en strategi for å redusere ledigheten og øke sysselsettingen. Utvalget ble ledet av Per Kleppe. Utvalgets forslag ble kalt Solidaritetsalternativet, som også ble en betegnelse på norsk inntektspolitikk i perioden 1992–97. Solidaritetsalternativet innebar en kombinasjon av moderate lønnstillegg, sysselsettingsskapende tiltak, forenkling av offentlig regelverk, opplæringstiltak for arbeidslivet og stabilisering av norsk valuta.

2001.[21] IA-avtalen legger til grunn at tiltak må forankres på virksomhetsnivå.[22]

Selv om det er lange tradisjoner for partssamarbeid i Norge, er det etablerte samarbeidet mellom partene og myndighetene når det gjelder viktige likestillingsspørsmål svært begrenset.[23] Det foreligger per i dag ingen forpliktende avtale mellom myndighetene og partene om samarbeid for å fremme kjønnslikestilling.[24] Likestillingsperspektivet er heller ikke gjennomgående i IA- avtalen. Å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne er et av delmålene i IA-avtalen, jf. delmål 2. Partene og regjeringen har inngått en avtale om å fremme etnisk likestilling i arbeidslivet. Dette er en avtale som først og fremst er innrettet mot utredning og informasjonsvirksomhet på nasjonalt nivå.

Flere av organisasjonene har utarbeidet rammeavtaler for kjønnslikestilling i sine hovedavtaler, for eksempel hovedavtalen mellom NHO og LO, og hovedavtalen mellom YS og Virke. Flere av arbeidsgiverorganisasjonene har iverksatt lederrekrutterings- eller mentorprosjekter som Female Future og Global Future (NHO) og Womentor (Virke). KS har gjennomført et prosjekt, kalt Gjennomslag, for å øke andelen kvinner i kommunal toppledelse, og gjennomfører en rekke FoU-prosjekter på kjønnslikestillingsområdet.

Det finnes også flere eksempler på samarbeidsavtaler mellom arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene rettet mot spesifikke bransjer. Virke har for eksempel samarbeid med LO/HK om oppfølging av- og tilrettelegging for gravide i varehandelen. Spekter har en forpliktende avtale med Fagforbundet som skal redusere deltid og bedre kompetansen blant sykehusansatte. LO og NHO har gjennom flere år satset på prosjektet «Jenter i Bil- og Elektro». Hovedmålet med prosjektet er å utvikle metoder for å gjøre opplærings- og arbeidsmiljø i bransjene attraktive for kvinner.

Myndighetene har ambisiøse målsettinger for likestillingsarbeidet og for statens egen innsats. Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport om statens likestillingsarbeid 2011-2012 viser likevel at statlige virksomheters likestillingsredegjørelser er mangelfulle. Viktige områder som kjønnsbalanse og lønn mangler gjerne. Nær halvparten av virksomhetene har ingen rapportering på grunnlagene etnisitet og nedsatt funksjonsevne (LDO 2012). På tilsvarende måte er det også avdekket at mange kommuner har problemer med å gjennomføre internt likestillingsarbeid (Guldvik mfl. 2011; LDO 2010; Tronstad 2010). Når det gjelder privat sektor er kunnskapen om slike forhold svært begrenset.

Flere av arbeidstakerorganisasjonene som har deltatt i høringen av NOU 2011:18 *Struktur for likestilling* fremhever behovet for aktivt likestillingsarbeid på virksomhetsnivå. LO understreker at et mer likestilt arbeidsliv er nøkkelen til et mer likestilt samfunn, og spesielt viktigheten av at partene involveres i arbeidet. YS fremhever at løsninger på dagens likestillingsutfordringer må finnes på virksomhetsnivå og at tillitsvalgte i sterkere grad bør trekkes inn i arbeidet. Også Unio understreker behovet for et systematisk partssamarbeid om likestilling. I møte med utvalget har Akademikerne vektlagt det samme.

Blant arbeidsgiverorganisasjonene understreker for eksempel Virke at virksomheter flest ønsker å drive et godt likestillings- og ikke-diskrimineringsarbeid, men også at de kan ha behov for veiledning om dette. Spekter framhever særlig det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og deltid som store utfordringer. Ledelsen i NHO har i andre sammenhenger gitt utrykk for en grunnholdning der langsiktige avtaler mellom myndighetene og virksomhetene anses som et viktig virkemiddel for å møte sentrale utfordringer i arbeidslivet.[25]

Utvalget ser arbeidslivet som en avgjørende viktig arena for framtidig likestillingsarbeid. Dette er vi på ingen måte alene om. Politikk for et likestilt arbeidsliv kan ikke avgrenses til rene sysselsettingsspørsmål, til spørsmål om likelønn, og heller ikke til spørsmål om å lette kombinasjonen av

---

[21] IA- avtalens overordnede mål er å forebygge og redusere sykefraværet, styrke jobbnærværet, bedre arbeidsmiljøet og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. IA- avtalen er nå er inne i sin tredje periode. Dagens IA-avtale gjelder fra 1.mars 2010 til 31. mars 2013.

[22] På arbeidstakersiden deltar Landsorganisasjonen (LO), Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og Akademikerne. Arbeidsgiversiden er representert ved Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Arbeidsgiverforeningen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke (tidligere HSH) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).

[23] Se NOU 2011: 18 *Struktur for likestiling*, kapittel 7 hvor dette er utredet nærmere.

[24] Det er kun etablert en møteplass der embetsverket i BLD og partene i arbeidslivet kan samarbeide om konkrete, praktiske tiltak innenfor handlingsplan for å fremme likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014*.

[25] Jf. Aftenposten 25. mai 2012 hvor NHOs president, Kristin Skogen Lund, skriver om dialog mellom partene som suksessfaktor i arbeidet med et inkluderende arbeidsliv. Hun viser til at langsiktige avtaler mellom bedrifter og myndighetene har ført til lavere sykefravær og anbefaler at denne modellen bør brukes på andre områder, som for eksempel regulering av arbeidstiden.

lønnsarbeid og foreldreansvar. Likestillingsarbeid angår rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsmiljø i bred forstand. Vi tolker – i hovedsak – partenes syn i høringen av NOU 2011: 18 som uttrykk for at det kan være behov for et tettere samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om disse store utfordringene skal møtes. Partene i arbeidslivet har førstehåndskjennskap til hvordan arbeidslivet fungerer, nasjonalt, regionalt, og på virksomhetsnivå. Og myndighetene har, som sagt, ambisiøse målsettinger for likestillingsarbeidet.

Utvalget tror at en ny trepartsavtale om likestilling i arbeidslivet, kan være svært godt egnet til bedre måloppnåelse på dette området. Vi anbefaler derfor at offentlige myndigheter tar et slikt initiativ. Mulige rammer for en trepartsavtale drøftes nedenfor.

16.3.3.1 Selvstendig avtale

En trepartsavtale for likestilling bør etter utvalgets mening være en selvstendig avtale på nasjonalt nivå og lokalt nivå. Det vil av flere grunner ikke være hensiktsmessig å inkludere en likestillingsavtale i andre eksisterende avtaler, som IA-avtalen. IA- avtalen har et avgrenset formål som bare delvis vil sammenfalle med likestillingsformål. Det har vist seg vanskelig å inkludere flere målgrupper/tema i avtalen. Avtalen skal først og fremst sikre et inkluderende arbeidsliv for personer som av helsemessige og andre årsaker har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet eller stå i arbeid. En likestillingsavtale vil både ha et bredere formål og et flerdimensjonalt perspektiv.

En slik avtale bør, etter utvalgets vurdering, bygges opp rundt aktivitetspliktene i likestillings- og diskrimineringslovgivningen, og bidra til å konkretisere og gjennomføre disse på virksomhetsnivå. Avtalen driftes av et direktorat for likestilling med regionkontor, jf. forslag i NOU 2011: 18.

16.3.3.2 Nasjonale mål

En trepartsavtale for likestilling kan definere mål for samarbeidet med utgangpunkt i konkrete likestillingsutfordringer. Som vist ovenfor har utvalget i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslått at arbeidsgivers aktivitetsplikt konkretiseres. Denne konkretiseringen dekker mange av likestillingsutfordringene i arbeidslivet som utvalget har belyst i denne utredningen, og kan også være et godt utgangspunkt for nærmere fastsetting av mål for en likestillingsavtale. En avtale kan for eksempel inneholde nasjonale mål for reduksjon i deltid.

Det er i dag aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere både etter likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Partssamarbeidet bør slik sett omfatte grunnlagene kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet og religion, men også ev. diskrimineringsgrunnlag det tilsvarende vil bli knyttet aktivitetsplikt til.

16.3.3.3 Avtale på virksomhetsnivå

Alle virksomheter i Norge bør kunne ta del i samarbeidet ved å tegne en samarbeidsavtale med myndighetene og virksomhetenes tillitsvalgte for å fremme likestilling i virksomheten. Å inngå en slik avtale vil innebære at arbeidsgiver og ansatte forplikter seg til systematisk samarbeid for å oppnå likestilling. Til gjengjeld vil de få økonomiske fordeler og faglig veiledning og oppfølging fra myndighetenes side.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at tiltakene som iverksettes på virksomhetsnivå drøftes mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette vil også være i tråd med forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven hvor det fremgår at tiltakene som skal iverksettes for å oppfylle aktivitetsplikten må drøftes med de ansatte og de ansattes organisasjoner (se Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)[26], side 210).

Ansattes representanter/tillitsvalgte har allerede definerte roller når det gjelder flere av områdene som omfattes av aktivitetsplikten, herunder blant annet i ansettelsesspørsmål og spørsmål knyttet til lønns- og arbeidsvilkår mfl. At tillitsvalgte har en viktig rolle i innsatsen for likestilling i arbeidslivet understrekes også i undersøkelsen *Diskriminerende barrierer i arbeidslivet – Aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel for området nedsatt funksjonsevne* (Hansen og Haualand 2012). Denne studien viser at tillitsvalgte kan bidra både til at arbeidsgivere får satt likestilling på dagsorden, og å sikre forankring og forståelse for arbeidet blant ansatte i virksomheten.[27] Likestillings- og diskrimineringsombudet understre-

[26] Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*.

[27] Samtidig avdekker studien at det er få tillitsvalgte som per i dag, det vil si under gjeldende regelverk, er engasjert eller involvert i arbeidet med å sikre inkludering og hindre diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. I de få virksomhetene der tillitsvalgte deltar aktivt i likestillingsarbeidet ser det ut til at virksomhetene prioriterer arbeidet høyere.

ker også, ut fra sine erfaringer med veiledning- og klagesaker, behovet for å involvere de ansattes representanter mer aktivt i oppfølgingen av aktivitetsplikten, jf. ombudets høringssvar til NOU 2011: 18. Medvirkning fra de ansattes representanter vil kunne bidra til større aktivitet og mer treffsikre tiltak.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at aktivitetsplikten for arbeidsgivere konkretiseres slik at det av lovteksten fremgår at arbeidsgiver skal drøfte oppfølging av aktivitetsplikten med ansattes representanter.

Fritak for redegjørelsesplikten

Det følger av likestillings- og diskrimineringslovgivningen[28] en plikt for arbeidsgivere til å redegjøre i årsberetningen for tiltak som er planlagt og gjennomført i virksomheten for å oppfylle aktivitetsplikten. I tillegg skal arbeidsgivere redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling. Formålet med plikten er å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling i virksomheten. Når det gjelder etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse er det ikke en plikt til å redegjøre for den faktiske tilstand, men for planlagte og gjennomførte tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Utvalget har vurdert hvorvidt arbeidsgivere som inngår en forpliktende likestillingsavtale bør fritas fra redegjørelsesplikten.

Det er gode argumenter både for og mot et slikt fritak. Begrunnelsen for redegjørelsesplikten da den ble innført var å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling og kjønnsperspektivet i virksomheten. Det ble også vist til at årsberetningen er en viktig kilde for den som søker informasjon om virksomheten (Ot. prp. nr. 77 (2000-2001).[29] I Ot. prp. nr. 44 (2007-2008)[30] vektlegges det blant annet at en redegjørelse skal vise at arbeidsgivere har oppfylt aktivitetsplikten, og gi bedre kunnskap om hva som virker og ikke virker av tiltak. Det argumenteres her med at en aktivitetsplikt uten noen form for redegjørelse trolig vil ha liten effekt. Redegjørelsesplikten vil dessuten gi Likestillings- og diskrimineringsombudet større legitimitet og mulighet til å kommunisere aktivitetsplikten med de ulike virksomhetene.

Arbeidsgiverorganisasjoner har i ulike høringer om aktivitets- og redegjørelsesplikten vært kritiske til redegjørelsesplikten, og på generelt grunnlag vist blant annet til argumenter som mer byråkrati, økte kostnader og at en redegjørelsesplikt ikke nødvendigvis motiverer virksomhetene til økt innsats for likestilling.

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* går utvalget inn for å beholde redegjørelsesplikten. Utvalget viser til at offentlige tilgjengelige likestillingsredegjørelser vil innebære en viktig synliggjøring, og gjøre det mulig å kontrollere om aktivitetsplikten blir fulgt opp i den enkelte virksomhet.

Utvalget mener samtidig at behovet for en redegjørelsesplikt ikke er like sterkt for virksomheter som inngår en likestillingsavtale. En likestillingsavtale vil i seg selv bidra til aktivt likestillingsarbeid. Å fjerne redegjørelsesplikten for de virksomhetene som inngår likestillingsavtale er derfor en hensiktsmessig ressursbruk. Hensynet til næringslivets samlede rapporteringsbyrder kan også tale for en lemping på redegjørelsesplikten.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil i tråd med forslaget fortsatt ha mulighet til å gå i dialog med virksomhetene, og be om dokumentasjon på hva som er gjort for å følge opp aktivitetsplikten. Formelt skjer det ved at redegjørelsesplikten her erstattes av en såkalt dokumentasjonsplikt. Ombudet har uansett begrenset med ressurser til å drive kontroll med likestillingsredegjørelsene. Kontrollvirksomheten til ombudet bør først og fremst rettes inn mot virksomheter som ikke inngår likestillingsavtale.

Utvalget anbefaler at redegjørelsesplikten bortfaller for virksomheter som inngår en likestillingsavtale.

16.3.3.4 Myndighetenes oppgaver

Myndighetene bør tilby alle virksomheter som undertegner en samarbeidsavtale tett oppfølging, veiledning og kurs i likestillingsarbeid, samt tilskudd til aktivt likestillingsarbeid. Myndighetene bør også initiere og følge opp forsknings- og utviklingstiltak på feltet.

Dette tilsvarer den eksisterende modellen for IA-avtalen. Det anslås at myndighetenes utgifter til IA- avtalen beløper seg til i overkant av 1,4 mrd. kroner per år. Et viktig virkemiddel i IA-avtalen er Navs arbeidslivssentre, som er ressurs- og kompetansesentre for et inkluderende arbeidsliv. Disse sentrene er regionalt forankret i alle fylker og skal bistå virksomhetene med faglig hjelp og veiled-

---

[28] Se likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjenglighetsloven.

[29] Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide aktivt for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling.*

[30] Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).*

ning og tett oppfølging med en egen kontaktperson. I tillegg har IA-virksomheter tilgang på spesielle virkemidler fra Nav, blant annet et tilretteleggingstilskudd.[31] For 2012 er det foreslått bevilget 291 mill. kroner til tilskudd til tilretteleggingstiltak.[32]

Utvalget har i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslått at det etableres et direktorat for likestilling, med fem regionkontorer. Utvalget anbefaler at direktoratet for likestilling forvalter den praktiske gjennomføringen av likestillingsavtalen. Etter mønster av Navs arbeidslivssentres oppgaver knyttet til IA-avtalen, bør regionkontorene kunne tilby virksomhetene tett oppfølging i form av en kontaktperson som kan støtte opp om virksomhetenes innsats med informasjon om lovbestemte rettigheter og plikter, veiledning om gode tiltak og samarbeid om ulike utviklingsprosjekter.

Videre anbefaler utvalget at myndighetene bidrar med økonomiske virkemidler inn i avtalen. En tilskuddsordning for å fremme likestilling på arbeidsplassen, øremerket virksomheter som inngår i et forpliktende samarbeid, vil kunne være en viktig motivasjonsfaktor for mange virksomheter i valget om å inngå i avtalen. Tilskuddsordningen må være av en viss størrelsesorden for å virke motiverende. Myndighetenes bidrag her vil åpenbart måtte overskride ressursbruken under utviklingsprogrammet, jf. NOU 2011: 18.

Eksempler på innsatser som kan omfattes av en slik ordning vil være:

- Tiltak for å øke rekrutteringen av det underrepresenterte kjønn, etniske minoriteter eller personer med nedsatt funksjonsevne i den enkelte virksomhet
- Lærlingeordninger eller etter- og videreutdanningstilbud for å bedre kjønnsbalansen i svært kjønnsskjeve sektorer
- Tiltak for å bygge heltidsstillinger og fremme likelønn
- Tilretteleggingstiltak knyttet til graviditet, amming og foreldrepermisjon
- Tiltak for å balansere arbeid og omsorgsoppgaver ut over småbarnsfasen
- Tiltak for å forebygge diskriminering, trakassering og seksuell trakassering i arbeidslivet

Utvalget viser til at regjeringen i meldinger til Stortinget har forpliktet seg til å vurdere tiltak som også vil ha stor betydning for et fremtidig partssamarbeid for likestilling i arbeidslivet. Dette gjelder blant annet forslag fra Arbeidsdepartementet om å innføre en lovpålagt plikt for arbeidsgivere til jevnlig å drøfte bruken av deltidsstillinger.[33] Videre har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) fremmet forslag om en ny lovbestemmelse i likestillingsloven som skal tydeliggjøre rettigheter ved foreldrepermisjon for å hindre diskriminering. BLD har også sendt på høring et forslag om at yrkesaktive kvinner som ammer barn under ett år skal ha rett til lønn fra arbeidsgiver under ammefri.[34] Videre vil regjeringen sikre en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering og at man får frem lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå.[35]

16.3.3.5 Partenes oppgaver

Arbeidslivets parter har gjennom likestillingslovgivningen en særskilt aktivitetsplikt knyttet til rollen som avtalepart i arbeidslivet og som interesseorganisasjon for arbeidsgivere og arbeidstakere. Denne aktivitetsplikten er knyttet til grunnlagene kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. En trepartsavtale vil samsvare godt med slike plikter, om for eksempel partene forplikter seg til å utarbeide og bidra med informasjon og veiledning om likestillingsavtalen til sine medlemmer, og motiverer virksomheter til å delta i samarbeidet.

Arbeidslivets parter kan også bidra til å utvikle skoleringsopplegg for tillitsvalgte i likestillingsarbeid, og utvikle treparts bransjeprogram på linje med det flere organisasjoner i arbeidslivet allerede deltar i. Det er også viktig at partene bidrar til å mobilisere de store tariffområdene, og er bidragsytere til at sektorer/bransjer med særskilte likestillingsutfordringer får økt kunnskap og bistand til å finne egnede løsninger. Partene bør delta i nasjonale og regionale koordineringsgrupper for gjennomføring av partssamarbeidet.

---

[31] Tilretteleggingstilskudd kan gis til arbeidsgiver i IA-virksomheter som kompensasjon for merutgifter/merinnsats i forbindelse med nødvendig tilrettelegging for en arbeidstaker. Det kan ytes tilretteleggingstilskudd for arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt eller arbeidstakere som mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger og har behov for tilrettelegging. Det kan ytes tilskudd både til enkeltarbeidstakere og til grupper av arbeidstakere med samme behov for tilrettelegging.

[32] Prop. 1 S (2011-2012) for Arbeidsdepartementet, kap 2650, post 73.

[33] Se Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* hvor det fremgår at Arbeidsdepartementet vil sende et slikt forslag på høring.

[34] Dette er en oppfølging av tiltak fremmet i Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn.*

[35] Se Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn.*

Etter utvalgets vurdering er det avgjørende at trepartssamarbeidet sikres regional forankring. Etter mønster av IA-avtalen og IA-rådene i fylkene, kan det for eksempel opprettes råd/arbeidsgrupper hvor regionale representanter fra organisasjonene deltar sammen med myndighetene som er part i likestillingsavtalen. Regionale representanter vil ha bedre kjennskap til lokale utfordringer knyttet til demografi og næringsstruktur.

Regionale råd vil ha en viktig rolle i den praktiske oppfølgingen av likestillingsavtalen og være et bindeledd mellom partene på sentralt nivå og virksomhetene lokalt, der likestillingsarbeidet gjennomføres i praksis. Utvalget anbefaler at partssammensatte råd forankres i hvert av regionkontorene til direktoratet for likestilling, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

16.3.3.6 Forankring og oppfølging av avtalen

Utvalget har i sitt forslag forholdt seg til gjeldende ansvars- og oppgavedeling mellom departementene når det gjelder spørsmål om likestilling og diskriminering i arbeidslivet. I NOU 2011: *18 Struktur for likestilling* har utvalget foreslått at det opprettes et Forum for likestilling i arbeidslivet ledet av barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, med deltakelse fra de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet. I dette forslaget er det et hovedmål å sørge for en god gjennomføring av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Oppfølging av trepartsavtalen for likestilling i arbeidslivet kan forankres i dette forumet. Utvalget er klar over at det blant hovedorganisasjonene i arbeidslivet har vært ulike synspunkter på forslaget om et slikt forum. Særlig har arbeidsgiverorganisasjonene mer generelt ansett Arbeids- og pensjonspolitisk råd som et egnet forum for å drøfte også likestillingsproblematikk. Utvalget viser her til vurderingene over, og argumentasjonen for at en trepartsavtale om likestilling i arbeidslivet bør utgjøre en selvstendig avtale.

Videre vil utvalget vise til at det er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som har hovedansvar for forvaltningen av likestillings- og diskrimineringslovginingen, herunder aktivitets- og redegjørelsespliktene. Det er også BLD som har det administrative ansvaret for Likestillings- og diskrimineringsombudet, som håndhever likestillings- og diskrimineringslovgivningen. Dette tilsier at det politiske ansvaret for trepartsavtalen bør forankres hos barne-, likestillings- og inkluderingsministeren.

Utvalget vil også vise til at både Arbeidsdepartementet og Arbeidstilsynet i høringen av NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* argumenterte mot diskrimineringslovutvalgets forslag om at Arbeidstilsynet skulle føre tilsyn med og håndheve arbeidsgivers aktivitetsplikt.[36] Arbeidstilsynet begrunnet dette blant annet med at det vil være uheldig for likestillingsarbeidet dersom håndhevingen av bestemmelsene i diskrimineringslovgivningen splittes opp mellom flere organer, og at aktivitetspliktene forutsetter solid kunnskap om de materielle bestemmelsene i diskrimineringslovginingen. Arbeidstilsynet viser også til at mange av områdene som omfattes av arbeidsgivers aktivitetsplikt (lønn, rekruttering, forfremmelse etc.), faller utenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde.

Arbeidsdepartementet forvalter imidlertid bestemmelser på dette rettsområdet som er nedfelt i arbeidsmiljøloven, jf. for eksempel arbeidsmiljøloven kapittel 13-1 som forbyr diskriminering i arbeidsforhold på grunn av seksuell orientering, alder, politisk syn, medlemsskap i arbeidstakerorganisasjon, samt diskriminering av deltidsansatte eller midlertidig ansatte. Arbeidsmiljøloven har også et forbud mot trakassering, jf. § 4-3. Dette tilsier at også arbeidsministeren bør ha en aktiv rolle i dette partssamarbeidet.

Utvalget anbefaler at offentlige myndigheter tar initiativ til å etablere en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet, etter mønster av IA-avtalen. Avtalen bør forankres både på nasjonalt og lokalt nivå. Etter utvalgets vurdering bør en slik avtale være en selvstendig avtale som kan bygges opp rundt aktivitetspliktene i likestillings- og diskrimineringslovgivningen, og bidra til å konkretisere og gjennomføre disse på virksomhetsnivå. Utvalget anbefaler videre at arbeidsgiver får en plikt til å drøfte oppfølging av aktivitetsplikten med ansattes representanter, og at redegjørelsesplikten bortfaller for virksomheter som inngår en likestillingsavtale. Trepartsavtalen bør inneholde nasjonale mål for likestilling og mål på virksomhetsnivå. Utvalget anbefaler at myndighetene forplikter seg til å bidra med tett oppfølging, veiledning og kurs i likestillingsarbeid til virksomheter som inngår en likestillingsavtale. Det anbefales at arbeidet forankres i det foreslåtte direktoratet for likestilling, og at direktoratet forvalter en egen tilskuddsordning til likestillingsarbeid på virksomhetsnivå. Utvalget anbefaler at partene gir informasjon og veiledning om likestillingsarbeid til sine medlemmer og oppfordrer virksomheter til å inngå en likestillingsavtale. Partene bør også delta i nasjonale og regionale koordineringsgrupper for gjennomføring av partssamarbei-

[36] Forslaget er så langt ikke fulgt opp av myndighetene.

det. Det anbefales at trepartsavtalen for likestilling i arbeidslivet forankres i det foreslåtte forumet for likestilling i arbeidslivet ledet av barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, jf. tiltak i NOU 2011: 18.

16.4 Fordeling

16.4.1 Bakgrunn

Norge har, i likhet med de andre nordiske land, utviklet en infrastruktur for offentlig omsorg, og bruker betydelige ressurser på fødselspermisjonsordninger, barnetrygd og barnehager og til hjemmetjenester og institusjonsplasser for syke og gamle. Fleksible ordninger i arbeidslivet for arbeidstakere med omsorgsansvar er dessuten rettslig forankret og skal muliggjøre at arbeidstakere kan balansere omsorg og arbeid. Slike velferdsordninger anses som sentrale forutsetninger for å nå målene i likestillingspolitikken om like muligheter til deltakelse i arbeidslivet for kvinner og menn.

Kapittel 12 i utredningen omhandler deling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn i ulike livsfaser, og hvordan omsorgsarbeid påvirker kvinner og menns yrkesdeltakelse forskjellig. Her vurderes blant annet likestillingseffektene av foreldrepengeordningen knyttet til fødsel og adopsjon, og situasjonen for de som ikke har opptjent rett til foreldrepenger.

Utvalgets gjennomgang viser at til tross for at lønnsarbeid er blitt en norm for kvinner, er den familiebaserte omsorgen både for barn og voksne fortsatt skjevt fordelt mellom kvinner og menn. Kvinner tar større omsorgsansvar for både barn og eldre, særlig når det gjelder oppgaver som kan være vanskelig å forene med full yrkesaktivitet. Hvordan omsorgsarbeid fordeles i familien varierer også etter sosial bakgrunn. Mer likedelt omsorg finner man særlig i familier med høy utdanning og yrkesaktivitet. Dette gjelder både for majoritetsbefolkningen og for minoritetsbefolkningen. Kvinner tar, uavhengig av sosial- og etnisk bakgrunn, ut størsteparten av permisjonsdagene knyttet til fødsel og adopsjon.

En del tyder på at det kan være vanskelig å kombinere heltidsarbeid med familie- og omsorgsforpliktelser, særlig i småbarnsfasen, selv om mange familier også mestrer denne balansegangen. For enslige forsørgere vil utfordringene være større. Det er først og fremst kvinner som reduserer yrkesdeltakelsen på grunn av omsorgsforpliktelser. Når kvinner velger å arbeide deltid i småbarnsfasen, synes dette å legge føringer for deltidsarbeid i mange år fremover. Redusert arbeidstid på grunn av omsorgsarbeid kan altså påvirke kvinners muligheter i arbeidslivet, og deres økonomiske situasjon, både på kort og lang sikt.

Sentrale velferdsordninger som foreldrepengeordningen har en utforming som innebærer at fedres rettigheter avhenger av mors aktivitet før og etter fødsel. Det er også en sterk skjevhet i ytelser til de med og uten rett til foreldrepenger.

Utvalget vil understreke at gode og kjønnsnøytrale velferds- og omsorgsordninger og fleksible arbeidstidsordninger i arbeidslivet ikke i seg selv er tilstrekkelig for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn i yrkesaktivitet og omsorg. Likestilling forutsetter også at det blir like vanlig blant menn som blant kvinner å ta del i omsorgsarbeidet, og at det blir like vanlig for menn som for kvinner å tilpasse sin arbeidstid etter omsorgsarbeid i familien.

Mye av den offentlige likestillingspolitikken har handlet om fordelingen av omsorgsarbeid i småbarnsfasen, og særlig i barnets første leveår. Foreldrepengeordningen er et sentralt virkemiddel for å påvirke den kjønnede fordelingen av omsorgen i barnets første leveår. Staten bruker i dag om lag 16 mrd. kroner over statsbudsjettet til foreldrepenger.

Utvalget vil understreke at behovet for en mer rettferdig fordeling av omsorgsarbeidet mellom kvinner og menn er vel så stort etter at barnet er fylt ett år. Samtidig ser utvalget at det er vanskelig for myndighetene å regulere fordelingen av dette omsorgsarbeidet på en tilsvarende måte. Ordningen med fleksibelt uttak av foreldrepenger åpner imidlertid for at foreldrepenger kan tas ut i tre år etter fødselen.

Etter utvalgets vurdering er det i et likestillingsperspektiv problematisk at foreldrepengeordningen ikke likestiller mor og far som omsorgspersoner. Den sterke skjevheten i ytelser etter folketrygdloven til de med og uten rett til foreldrepenger framstår også som urimelig. Den bidrar til å forsterke sosiale forskjeller både mellom kvinner med og uten arbeidslivstilknytning, og mellom familier.

Utvalget mener videre at innstramningen av ordningen med overgangsstønad for enslige forsørgere fra 1.1.2012, som innebærer krav om yrkesrettet aktivitet fra barnet fyller ett år, vil kunne medføre en økning i andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere uten overgangsstønad. Dette rammer i særlig grad kvinner som befinner seg i en sårbar situasjon.

Andre livsfaser med omsorgsansvar, for eksempel for eldre foreldre og andre slektninger,

har så langt ikke blitt viet like stor oppmerksomhet i likestillingspolitikken. Den demografiske utviklingen og knapphet på arbeidskraft tilsier at utfordringer knyttet til å kombinere arbeid og omsorg for nære pårørende vil øke i årene fremover. I så måte er arbeidstakeres lovfestede rett til permisjon i ti dager for å yte omsorg for nære pårørende en viktig ny rettighet.

Utvalget anbefaler flere innsatser som kan bidra til en likere fordeling av omsorgsarbeidet i ulike livsfaser. For det første har utvalget vurdert tiltak for å likestille mødre og fedre når det gjelder retten til foreldrepenger. Fedres rett er i dag betinget av mors aktivitet. For det andre har utvalget vurdert ulike tiltak som kan bidra til at fedre tar ut mer av den lønnede permisjonstiden, herunder å innføre en tredelt foreldrepengeordning. For det tredje har utvalget vurdert en mer rettferdig fordeling av økonomiske overføringer til foreldre uten rett til foreldrepenger. Videre har utvalget vurdert tiltak for å bedre situasjonen for enslige forsørgere, samt tiltak for å bidra til en likestilt fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn når det gjelder omsorg for nære pårørende.

16.4.2 Rettferdig foreldrepengeordning

16.4.2.1 Foreldrepenger: Selvstendig rett for fedre

Etter utvalgets vurdering er det en likestillingsutfordring at dagens foreldrepengeordning ikke likestiller fedre og mødre som omsorgspersoner. Likestillings- og diskrimineringsombudet, som håndhever likestillings- og diskrimineringslovgivningen mener at regelverket, slik det er utformet, er indirekte diskriminerende mot menn etter likestillingsloven.[37] Dagens regelverk innebærer blant annet at en del fedre som ønsker å være hjemme med barnet (med foreldrepenger), ikke har mulighet til det dersom mor er hjemme før og etter fødsel. Det er grunn til å anta at noen grupper av menn med etnisk minoritetsbakgrunn vil være overrepresentert her, ettersom kvinners yrkesdeltakelse i enkelte minoritetsgrupper er lav sammenlignet med kvinner med majoritetsbakgrunn.

Det er likevel ikke bare lovverket som bidrar til at kvinner tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen. Holdninger og tradisjoner i familien, men også økonomiske forhold, kan påvirke de valg som foretas. I mange familier anses den lønnede foreldrepermisjonen fortsatt som et omsorgsgode for mor.

Foreldrepengeordningens innretning i et likestillingsperspektiv har vært utredet ved en rekke anledninger, blant annet i NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem,* NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier* og NOU 2008: *6 Kjønn og lønn.* Videre ble foreldrepengeordningen drøftet både i St. meld. nr. 8 (2008 – 2009) *Om menn, mannsroller og likestilling* og senest i Meld. St. 6 (2010 – 2011) *Likestilling for likelønn.* Forslag om å styrke fedres rettigheter har vært et gjennomgående tema.[38]

Ulike endringer i regelverket har de siste årene vært gjennomført med sikte på å øke fars permisjonsrettigheter innenfor en hovedordning der fars rettigheter stadig utledes av mors arbeidstilknytning og det såkalte aktivitetskravet.[39]

Stadig nye presiseringer av hva aktivitetskravet innebærer, har gjort regelverket for foreldrepenger komplisert, tungt å administrere, og tilsvarende vanskelig å sette seg inn i for foreldre. Det er et åpenbart behov for å forenkle ordningen. De siste endringene regjeringen har fremmet er forslaget om tredeling av foreldrepengeperioden og innføring av mødrekvote, jf. Prop. 64 L (2011-2012).[40]

Likevel likestiller ikke dagens regler om foreldrepenger i folketrygdloven mor og far som omsorgspersoner. Far har ikke selvstendig rett til uttak av foreldrepenger.

Regelverket for opptjening og uttak av foreldrepenger er komplisert. Utvalget har i kapittel 12 ikke utredet gjeldende ordning i sin fulle bredde, men vil fremheve tre skjevheter i dagens regelverk, som utvalget anser som særlig uheldige i et likestillingsperspektiv.[41]

---

[37] Jf. for eksempel brev fra Likestillings- og diskrimineringsombudet av 17. september 2008 i sak 08/191, brev av 9. juni 2009 i sak 08/191 og brev av 8. oktober 2009 i sak 08/1730.

[38] NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* foreslo blant annet en likere deling av foreldrepermisjonen ved å reservere en tredel til far og en tredel til mor etter mønster av den islandske modellen.

[39] Folketrygdloven § 14-13. Aktivitetskravet innebærer at far bare kan ta ut foreldrepenger dersom mor etter fødselen eller omsorgsovertakelsen:
- går ut i arbeid
- tar offentlig godkjent utdanning på heltid
- tar offentlig godkjent utdanning i kombinasjon med arbeid som i sum gir heltid
- på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet
- er innlagt på helseinstitusjon
- deltar på heltid i introduksjonsprogram
- deltar på heltid i kvalifiseringsprogram

[40] Prop. 64 L (2011-2012) *Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden).*

For det første er fars rett til uttak av foreldrepenger utover fedrekvoten avhengig av mors aktivitet etter fødsel.[42] Dersom far skal ta ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote må mor være i en form for yrkesrettet aktivitet eller ikke i stand til å ta seg av barnet (aktivitetskravet).

Dersom mor ikke oppfyller aktivitetskravet, mister far retten til foreldrepenger. Dette gjelder uavhengig av om de velger at mor skal være hjemme samtidig, eller årsaken er at hun er arbeidsledig.

Et tilsvarende aktivitetskrav gjelder ikke for far for at mor skal kunne ta ut foreldrepenger. Mor har ubetinget rett til foreldrepenger uavhengig av om far velger å arbeide eller være hjemme, eller han er arbeidsledig.

For det andre er fars rett til fedrekvote fremdeles avhengig av at både mor og far har opptjent rettigheter til foreldrepenger.[43] Når far tar ut fedrekvote kan mor etter gjeldende regelverk velge om hun vil gå ut i arbeid eller ikke. Tilsvarende er det heller ikke knyttet aktivitetskrav til mødrekvoten.[44]

For det tredje er foreldrepengeordningen utformet slik at en del familier vil tape økonomisk på at fedre tar ut foreldrepermisjon utover fedrekvoten. Omfanget av foreldrepenger for far er avhengig av mors stillingsandel. Dersom mor arbeider mindre enn 75 prosent stilling etter fødselen, reduseres fars rett til foreldrepenger tilsvarende. Tilsvarende reduksjon gjennomføres ikke for mor, dersom det er far som arbeider redusert stilling. Det utbetales heller ikke foreldrepenger for den delen av inntekten som overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp (492 732 kroner per mai 2012).[45] Langt flere menn enn kvinner tjener mer enn seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6 G).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet drøfter i Prop. 64 L (2011-2012) hvorvidt det bør være aktivitetskrav knyttet til kvotene og aktivitetskrav knyttet til den delen av permisjonen som kan deles fritt mellom foreldrene (omtalt som fellesdelen). Departementet konkluderer med at det vil være problematisk å sette krav om aktivitet i kvotene. De første seks ukene etter fødselen er mor pålagt å ta permisjon. Det vurderes derfor som utelukket å stille krav til fars aktivitet, som kan hindre mors uttak av disse ukene. Departementet påpeker også at aktivitetskrav utover de seks første ukene vil kunne oppleves som urimelig. Mange familier ønsker fleksibilitet og vil sette pris på å kunne ta ut noe tid sammen. Særlig urimelig vil et aktivitetskrav i kvotene være dersom en eller begge foreldrene ikke har en jobb å gå tilbake til etter permisjonen. Retten til foreldrepenger kan for eksempel være opptjent i et vikariat. Foreldre kan da risikere å miste mange uker av permisjonen.

Når det gjelder aktivitetskrav i den perioden som er til fri fordeling mellom foreldrene (fellesdelen) konkluderer departementet med at gjeldende aktivitetskrav videreføres, noe som innebærer at det er ulike regler for henholdsvis mors og fars uttak av foreldrepenger. For å oppnå formell likestilling i en tredelt modell kunne man vurdere å innføre aktivitetskrav til far når mor skal ta ut mer enn sin kvote. Departementet argumenterer imidlertid med at dette vil være en innstramning av foreldrepengeordningen som kan gi urimelige utslag. Dersom verken mor eller far har mulighet til å gå ut i aktivitet, for eksempel på grunn av arbeidsledighet, vil de blokkere hverandres uttak. Dette er ikke ønskelig (Prop. 64 L 2011-2012, side 7).

Kravet til aktivitet hos mor når far tar ut foreldrepenger utover fedrekvote er først og fremst begrunnet med at man ikke ønsker å gi far rett til foreldrepenger når mor likevel er hjemme og kan ta seg av barnet. Dette omtales som *dobbeltomsorgsprinsippet*.[46] Når det gjelder prinsippet om dobbeltomsorg fravikes imidlertid dette når det gjelder uttak av fedrekvote, jf. over.

I NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem* argumenteres det med at det ikke bør være en offentlig oppgave å finansiere en stønadsordning som gjør det mulig for begge foreldrene å være hjemme samtidig. I tillegg til de kostnadsmessige og arbeidsmarkedspolitiske sidene, mente dette utvalget at det er et selvstendig poeng at fars rettighet knyttes til at han faktisk tar aleneansvaret for omsorgen.

St.meld. nr. 8 (2008 – 2009) *Om menn, mannsroller og likestilling* slår fast at fedrekvoten bør gjelde i alle tilfeller der far har opptjent rett. *I* Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

---

41 Jf. folketrygdloven §§ 14-5 til og med 14-16.

42 Tilsvarende regler gjelder ved adopsjon.

43 Innføring av mødrekvote og tredeling av perioden vil kun være aktuelt der begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger. Hvis bare far har opptjent rett til foreldrepenger er det ikke fedrekvote. På samme måte vil det ikke være noen mødrekvote hvis bare mor har opptjent rett til foreldrepenger. Hvis bare mor har rett kan hun ta ut hele perioden. Far kan i slike tilfeller ta ut inntil 38/48 uker hvis mor oppfyller aktivitetskravet.

44 Ordningen med mødrekvote trer i kraft 1. juli 2013.

45 Pr. 1. mai 2012 utgjør grunnbeløpet 82 122 kroner.

46 Prop. 92 L (2010 – 2011) *Endringer i folketrygdloven (utvidelse i fedrekvoten mv.)* og Meld. St. (2010 – 2011) *Likestilling for likelønn.*

vises det til målet om at både kvinner og menn i størst mulig grad skal delta i arbeidslivet og at regjeringen ikke vil prioritere fedre i familier der mor har valgt å være hjemme. Samtidig understrekes det at familier der far ikke har rett på foreldrekvote er en uensartet gruppe og at regjeringen ikke har konkludert på hvorvidt det vil være hensiktsmessig å innvilge enkelte fedregrupper selvstendig uttaksrett.

I tillegg til de ovennevnte argumentene er det grunn til å anta at de kostnadsmessige konsekvensene ved innføring av individuell rett for fedre har spilt en rolle. Endringer i foreldrepengeordningen som styrker fedres rettigheter er kostnadskrevende tiltak. Betydelige beløp brukes allerede i dag til foreldrepenger.

At Norge gjennom EØS-regelverket også er forpliktet til å utbetale foreldrepenger og andre velferdsytelser til arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende med bakgrunn fra EØS-land, når disse har opptjent slike rettigheter, har også skapt interesse for hvordan nye innvandrergrupper vil bruke norske ytelser. Menn utgjør et stort flertall av personene som har innvandret fra nye EØS-land, som Polen og Litauen. Blant disse gruppene er det mange i reproduktiv alder. Vi kjenner likevel ikke familieforholdene for den andelen som eventuelt har familie i hjemlandet (Østby 2006). En undersøkelse SSB har gjennomført viser at i 2005 ble foreldrepenger utbetalt til færre enn 1 prosent både blant de nye innvandrergruppene som kom til Norge i henholdvis mai-juni 2004 og blant de som kom i 2005.

Etter utvalgets vurdering harmonerer dagens regelverk når det gjelder foreldrepenger dårlig med målet om likestilling mellom kvinner og menn. Fars rettigheter er betinget av mors aktivitet. At fedre ikke har en likestilt rett til foreldrepenger, får konsekvenser for målet om likestilt foreldreskap. Gjennomgangen i kapittel 12.3 viser at en god del fedre med egen opptjening ikke har mulighet til å ta ut foreldrepenger fordi mor ikke har opptjent rett og heller ikke oppfyller aktivitetskravet etter fødselen. Disse fedrenes muligheter til å dele på omsorgen for egne barn det første leveåret er dermed sterkt begrenset.[47]

Sammenlignbare ordninger med den norske foreldrepengeordningen med kvoter finnes også i to andre nordiske land; Sverige og Island. Utvalget vil vise til at både Sverige og Island har en foreldrepengeordning der mor og far har selvstendige rettigheter. Det stilles ikke aktivitetskrav som i Norge, jf. nærmere omtale i kapittel 12.

Selvstendig rett for fedre til uttak av foreldrepenger har flere positive virkninger. Fedre som ønsker det vil få en mer reell mulighet til å få del i det gode det er å delta i omsorgen for barna sine. Å gi fedre selvstendig rett til uttak av lønnet permisjon vil også bidra til å styrke kvinners mulighet til deltakelse i arbeidslivet. Om mor er arbeidsledig, vil hun få større muligheter til aktivt å søke arbeid om far kan ha omsorgen for barnet. Kvinner og menn vil ellers bli mer likestilt i jobbsøkersituasjonen. En likere deling av permisjonen blant mor og far vil kunne bidra til en allmenngjøring og normalisering av permisjonsfravær blant arbeidstakere, på tvers av kjønn.

En likestilt foreldrepengeordning kan i prinsippet utformes på følgende måter: fjerning av aktivitetskravet helt eller innføring av aktivitetskrav til begge foreldrene. I en likestilt ordning forutsettes det også at foreldrepengene er avhengig av stillingsandel til den av foreldrene som tar ut foreldrepenger (og ikke av mors stillingsandel slik tilfellet er for far).

Utvalget mener i likhet med departementet at det vil være problematisk å stramme inn gjeldende regler og stille aktivitetskrav til far når mor tar ut foreldrepenger. Et slikt forslag vil kunne gi urimelige utslag, og i verste fall bidra til at ingen av foreldrene får foreldrepenger. Etter utvalgets vurdering er det avgjørende å ha en foreldrepengeordning i barnets første leveår som gir en av foreldrene anledning til å være hjemme for å ta omsorgen for barnet.

Fjerning av aktivitetskravet helt vil sikre full likestilling mellom kjønnene og gjøre regelverket kjønnsnøytralt og enklere. At en slik ordning vil gjøre det mulig for begge foreldrene å være hjemme samtidig og sammen ha omsorgen for barnet, er ikke i seg selv en god nok grunn for å forskjellsbehandle fedre.

At foreldrepenger kan utbetales til arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende fra EØS-land med opptjente rettigheter, er ikke unikt for foreldrepengeordningen. Dette gjelder også for andre trygdeytelser.

Selvstendige rettigheter for fedre vil gjøre det økonomisk aktuelt for langt flere familier at far tar ut en større del av permisjonen. Å gi mødre og fedre like rettigheter etter loven vil etter utvalgets vurdering være et viktig tiltak for å nå målet om et likestilt foreldreskap i barnets første leveår.

Å fjerne aktivitetskravet for mor vil dessuten bidra til en enklere rettighetsstruktur og dermed større klarhet i regelverket for foreldrepenger.

---

[47] Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at mellom 8 000 og 10 000 flere fedre vil kunne ta ut foreldrepenger om aktivitetskravet til mor fjernes.

Utvalgets flertall anbefaler at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger og omfang av foreldrepenger basert på egen stillingsandel. Forslaget innebærer at gjeldende aktivitetskrav for mor når far tar ut foreldrepenger ut over fedrekvoten, bortfaller.

Mindretallet, utvalgsmedlem Kjell Erik Lommerud, støtter ikke det skisserte forslaget om fedres selvstendige rett til opptjening av foreldrepenger. Det er riktignok uheldig at foreldrepengeordningen i dag ikke er formulert på en kjønnsnøytral måte når det gjelder muligheten til å ta ut foreldrepenger mens den andre forelderen er økonomisk inaktiv. Etter Kjell Erik Lommeruds mening er det likevel ikke rett å bruke betydelige offentlige midler til å støtte opp under det som kalles dobbeltomsorg, det vil si at begge foreldrene er hjemme med barn samtidig. Kjell Erik Lommerud støtter fedres selvstendige opptjeningsrett (uten krav om økonomisk aktivitet for mor) innen en utvidet fedrekvote på femten uker.

16.4.2.2 En tredelt foreldrepengeordning

Utvalget anerkjenner at det kan være stor individuell variasjon når det gjelder hvordan man ønsker å kombinere omsorgsforpliktelser og deltagelse i arbeidslivet i ulike faser. Samtidig er det viktig å se omsorg for barn som det sammensatte fenomenet det er; et gode som de fleste foreldre gjerne vil ta del i, samtidig som det innebærer byrder og arbeid. Fedrekvoten har bidratt til å gi fedre en mer reell mulighet til å ta del i omsorgen for barna sine, og regelverket her styrker fedres posisjon i møte med arbeidsgivere. Omsorgsarbeid kan samtidig være byrdefullt, og dagens skjevfordeling av dette arbeidet ser ut til å ha betydning for mors muligheter i arbeidslivet. Dette er sterke argumenter for å styrke fars adgang til foreldrepermisjonsgodet. Utvalget mener ordningen med fedrekvote er en god og balansert løsning i dette landskapet av kryssende hensyn.

Som gjennomgangen i kapittel 12 viser er det ingenting som tyder på at fedres uttak av foreldrepenger hadde vært på dagens nivå om det ikke hadde vært for fedrekvoten. Siden fedrekvoten ble innført har hovedtendensen vært at fedre med opptjente rettigheter tar ut sin tilmålte kvote.

Utvalget mener det bør være et mål at fedre tar ut en større del av permisjonen enn de 12 ukene som i dag utgjør fedrekvoten. At fedre får en større del av ansvaret for omsorgen for barnet i det første leveåret, vil kunne bidra til at flere fedre også tar et større ansvar for omsorg etter barnets første leveår. Utvalget vurderer en økning i kvotene som et mer effektivt tiltak enn innføring av for eksempel en likestillingsbonus lik svensk ordning, jf. gjennomgangen i kapittel 12. Utvalget vil også vise til det er en målsetting i regjeringens politiske plattform (Soria Moria II) å utvide fedrekvoten til 14 uker og den samlede permisjonstiden til 48 uker.

En tredeling av foreldrepengeperioden etter fødsel i tre like store deler, jf. figur 16. 2, vil kunne bidra til at fedre tar ut en større del av permisjonen. Utvalget vil vise til at Likelønnskommisjonen i NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* foreslo en tilsvarende tredeling av foreldrepermisjonen.[48] Det forutsettes at den samlede permisjonstiden økes til 48/58 uker avhengig av dekningsgrad.

En slik tredelt foreldrepengeordning er innrettet slik at helsemyndighetenes anbefalinger om fullamming i seks måneder kan følges.[49] Og de tre ukene før fødsel er forbeholdt mor, som i dag.

Utvalget anbefaler at foreldrepengeperioden etter fødsel deles i tre like store deler: en mødrekvote, en fedrekvote og en fellesdel som foreldrene fritt kan dele mellom seg, jf. tabell 16.5.

16.4.2.3 Øke taket for utbetaling av foreldrepenger?

Det er nærliggende å anta at økonomiske hensyn kan stå sentralt for familiers valg når det gjelder omsorgsforpliktelser. En rekke trygdeytelser og

[48] Likelønnskommisjonen foreslo videre at alle fedre, uavhengig av om mor hadde vært yrkesaktiv eller ikke, skulle få fedrekvote, men ikke å fjerne aktivitetskravet som gjelder for mor når far tar ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote.

[49] Dersom foreldrene ønsker det kan mor ta ut 30/37 uker med foreldrepenger etter fødselen.

Tabell 16.5 Utvalgets forslag til tredelt foreldrepengeordning

	Før fødsel			
Dekningsgrad	Mor	Mødrekvote	Fedrekvote	Fellesdel
100 prosent (48 uker)	3 uker	15 uker	15 uker	15 uker
80 prosent (58 uker)	3 uker	18 uker	18 uker	19 uker

stønader fastsettes med utgangspunkt i grunnbeløpet i folketrygden som reguleres årlig. Grunnbeløpet benyttes også ved fastsetting av høyeste stønadsnivå for enkelte ytelser, inntektsgrenser med mer. Det gjelder et tak på seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6 G) for utbetaling av både foreldrepenger, stønad ved barns og andre pårørendes sykdom og sykepenger.

NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* foreslo at det bør vurderes om taket på 6 G bør heves for å unngå at en tredeling av permisjonen får negativ innvirkning på småbarnsfamiliers økonomi. Så vidt utvalget kjenner til er ikke dette forslaget fra Likelønnskommisjonen utredet nærmere.

Utvalget har drøftet om taket på 6 G bør heves, men vil etter en helhetlig vurdering ikke prioritere et slikt tiltak.

SSBs lønnsstatistikk for 2010 viser at det er flere menn enn kvinner som tjener mer enn 6 G, som per mai 2012 utgjør 492 732 kroner. Blant bosatte menn i aldersgruppen 25-44 år tjente om lag 42 prosent mer enn 6 G i 2010. Tilsvarende tall for kvinner i samme aldersgruppe var 16,5 prosent. Dette utgjorde totalt 289 456 menn og 109 494 kvinner.[50] Å øke taket på 6 G til 8 G kan tenkes å ha betydning for fedres uttak.[51]

Alle ansatte i offentlig sektor har imidlertid allerede rett til full lønn i perioden med foreldrepenger. Det er arbeidsgiver som dekker mellomlegget. En rekke private bedrifter har også slike avtaler. Men det foreligger ingen oversikt over hvor mange arbeidstakere i privat sektor med lønn over 6 G som har rett til full lønn etter avtale med arbeidsgiver. Det er grunn til å anta at særlig små virksomheter ikke har en slik avtale.

Fedre med høy inntekt tar imidlertid ut fedrekvote oftere enn fedre med lav inntekt. Andelen fedre som tar ut mer enn kvoten er høyest for fedre med inntekt litt under grunnbeløpet, og noe lavere for fedre med inntekt høyere enn maksimalbeløpet (Fougner 2009). Dette tilsier at en økning i taket kan tenkes å ha noe effekt og bidra til at foreldrepermisjonen deles mer likt i familier hvor fedre har høy inntekt.

Utvalget ser at det kan være grunner som taler for å øke taket for foreldrepenger. Det er ikke ønskelig at forskjeller i kvinners og menns lønnsinntekt skal være avgjørende for uttak av foreldrepermisjon. Samtidig må dette spørsmålet avveies både mot kostnadene knyttet til å heve taket fra 6 G til 8 G og fordelingsvirkningene og likestillingseffektene av et slikt forslag.[52] Det er usikkerhet knyttet til om en slik økning vil ha den ønskede likestillingseffekten. Etter utvalgets vurdering bør det foreligge en oversikt over hvor mange arbeidstakere i privat sektor med lønn over 6 G som ikke har rett til full lønn etter avtale med arbeidsgiver, før det tas stilling til om taket for utbetaling av foreldrepenger bør heves.

16.4.2.4 Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet

Utvalget har vurdert de stønader som gis ved fødsel/adopsjon under ett; det vil si foreldrepenger som yrkesaktive foreldre har rett til, og engangsstønad som mødre uten tilknytning til arbeidsmarkedet har rett til.

Den norske familie- og omsorgspolitikken er i dag basert på at foreldre er hjemme med barnet det første leveåret. Dette vises både i hvordan retten til foreldrepenger, og retten til barnehageplass, er utformet. Yrkesaktive mottar foreldrepenger i inntil 47/57 uker, avhengig av dekningsgrad, og barn har rett til barnehageplass fra sitt andre leveår.[53] Kontantstøtten er tilsvarende avgrenset til å gjelde for barn mellom 1 og 2 år som ikke, eller bare delvis, gjør bruk av barnehageplass.

Rett til foreldrepenger opptjenes ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før uttak av foreldrepenger tar til. Men som redegjort for i kapittel 16.4.2.1 har ikke fedre selvstendig rett til uttak av foreldrepenger. Fedres uttak av foreldrepenger er avhengig av mors aktivitet før og etter fødsel. Taket for utbetaling av foreldrepenger fra trygden er seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6G), som utgjør 492 732 kroner per mai 2012. Foreldrepenger er skattepliktig.

Engangsstønad ytes til kvinner som føder barn eller adopterer barn under 15 år, men ikke har rett til foreldrepenger. Stønaden er skattefri og utbetales som et engangsbeløp ved fødsel. I 2012 er engangsstønaden 35 263 kroner. Forskjellen mellom hva de med rett til foreldrepenger og de uten rett til foreldrepenger kan få utbetalt, er altså svært store. Nivået på engangsstønaden er ikke

[50] Pensjonsgivende inntekt legges til grunn, se: http://www.ssb.no/tabell/06248

[51] Om lag 20 prosent av mennene og 5 prosent av kvinnene i aldersgruppen 25-44 år tjente mer enn 8 G i 2010. 8 G utgjør 656 976 kroner per mai 2012.

[52] Beregninger Nav har gjort for utvalget viser at å heve taket fra 6 G til 8 G vil innebære merutgifter på mellom 200 mill. og 500 mill. kroner årlig.

[53] Forutsatt at barnet fyller 1 år innen august det året det søkes om plass.

gjenstand for årlige reguleringer, men fastsettes av Stortinget.

Mottakerne av engangsstønad er en sammensatt gruppe, som av ulike grunner ikke har seks måneders yrkesaktivitet før fødselen; som studenter, hjemmeværende og uføretrygdede. I 2011 mottok 10 207 personer engangsstønad. Dette utgjør om lag 15 prosent av kvinnene som fikk barn det året. Det er, som vist i kapittel 12.3.3, mange unge enslige kvinner og kvinner med minoritetsbakgrunn blant mottakere av engangsstønad sammenlignet med de som får foreldrepenger. Det anslås at opp til en tredjedel av de som mottar engangsstønad kan være studenter (Naper 2010). Nesten en tredjedel av kvinnene som fikk engangsstønad i 2008 var under 25 år, og knapt en av fem var enslig mor. Bare halvparten av mottakerne hadde hatt pensjonsgivende inntekt tidligere. Familier som mottar engangsstønad er gjerne familier med lav inntekt. Mange av mottakerne av engangsstønad som hadde barn fra før, hadde fått engangsstønad for minst ett barn tidligere. Nesten halvparten av kvinnene som fikk engangsstønad i 2008 hadde innvandret til Norge (Naper 2010).

Etter utvalgets vurdering er forskjellene i økonomiske vilkår mellom de som har rett til foreldrepenger, og de uten slik rett, urimelig store. En slik skjevfordeling av offentlige velferdsgoder i barnets første leveår fremmer ikke prinsippet om samfunnsdeltakelse på like vilkår. Mens det offentlige gjennom foreldrepengeordningen tar et stort økonomisk ansvar for omsorg for barn med yrkesaktive foreldre, tas det lite økonomisk ansvar når foreldre har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. For sistnevnte gruppe blir de økonomiske vilkårene for familien i barnets første leveår, i større grad en privat utfordring og bekymring.

Den offentlige debatten om foreldrepermisjon og foreldrepenger handler mest om fordelingen av permisjon mellom yrkesaktive mødre og fedre. Det er påfallende lite oppmerksomhet om den økonomiske situasjonen for de som mottar engangsstønad. Å forbedre denne ordningen har ikke vært et prioritert mål for noen regjering gjennom de siste tiårene. En forklaring kan være at en slik ordning anses å bryte med den arbeidslinjen som ellers legges til grunn for utformingen av velferdspolitikk. En beslektet forklaring er da at man ikke ønsker en støtteordning som kan bidra til at kvinner får barn i svært ung alder, altså før de har kvalifisert seg for arbeidslivet. Det vises gjerne også til at mottakere av engangsstønad ofte er mottakere av andre offentlige ytelser som uføreytelser, overgangsstønad eller foreldrestipend fra Lånekassen. I regjeringens politiske plattform Soria Moria II (2009-2013) heter det likevel at regjeringen vil vurdere å øke engangsstønaden.

Flere offentlige utvalg har derimot anbefalt at myndighetene vurderer å erstatte engangsstønaden med en minsteytelse på nivå med minstepensjon, jf. NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier* og NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn.* Både Island og Sverige har en ordning med en løpende minsteytelse for ikke-yrkesaktive, jf. omtale i kapittel 12.3. Etter utvalgets vurdering er det flere argumenter som taler for å innføre en løpende minsteytelse for foreldrepenger, fremfor å øke engangsstønaden.

En løpende minsteytelse for foreldrepenger kan gi større økonomisk trygghet for foreldre med svak arbeidsmarkedstilknytning dersom minsteytelsen utformes som en skattepliktig inntekt som utbetales månedlig. Dette vil være å foretrekke fremfor å øke nivået på engangsstønaden som er en engangsutbetaling. En løpende månedlig minsteytelse vil kunne utbetales på samme nivå og etter samme system som andre typer nyere ytelser som det er naturlig å sammenligne med (som for eksempel introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad). En minsteytelse bør innføres innenfor rammen av en tredelt foreldrepengeordning med mødre- og fedrekvote og en fellesdel, jf. utvalgets forslag i figur 16.2. Nav har beregnet for utvalget at minsteytelse, i form av månedlig skattbar utbetaling, vil medføre at mellom 8 000 og 10 000 nye fedre får rett til uttak av fedrekvote. Denne beregningen er gjort innenfor dagens regler for foreldrepenger, og uavhengig av utvalgets anbefaling om at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger, jf. kapittel 16.4.2.1.

En slik minsteytelse vil bli utbetalt til foreldre som etter gjeldende regler kan motta engangsstønad. Også de foreldre som mottar foreldrepenger etter svært lav inntekt, vil kunne få minsteytelsen om den er høyere enn det de vil ha krav på i foreldrepenger. Perioden for minsteytelse bør tilsvare gjeldende stønadsperiode for foreldrepenger, jf. over.

Minsteytelsen er kjønnsnøytral, men det forutsettes at den som mottar minsteytelsen er hjemme med barnet. Tilsvarende gjeldende regler for foreldrepenger, bør hovedregelen være at foreldrene ikke kan motta mer enn 100 prosent foreldrepenger til sammen.

Utvalget forutsetter at mottaker, for å ha rett til minsteytelse, må være medlem av folketrygden. Norge, har som EØS-medlem, forpliktet seg til å følge EUs regelverk om koordinering av trygde-

rettigheter for personer som benytter seg av retten til fri bevegelighet mellom landene. I utgangspunktet omfatter EUs regelverk om koordinering av trygderettigheter alle trygdeytelser, men ytelser i grenseland mellom trygd og sosialhjelp kan unntas.

Engangsstønaden er unntatt for eksportplikt innenfor EØS, men kan utbetales i andre EØS-land og i land utenfor EØS hvis mottakeren er medlem i folketrygden. Innvandrere som er medlemmer av folketrygden har rett til foreldrepenger, så sant de ordinære vilkårene for opptjening er oppfylt. Internasjonale reguleringer gir arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende rett til utbetaling av foreldrepenger som de har opptjent rett til. En person kan ikke nektes å få utbetalt ytelser med den begrunnelse at vedkommende bor eller oppholder seg i et annet EØS-land. Dersom mottaker er medlem av folketrygden kan foreldrepenger også utbetales i land utenfor EØS, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*, kapittel 6 hvor velferdsordninger ved inn- og utvandring drøftes.

Utvalget har ikke innenfor rammen av denne utredningen hatt anledning til å utrede i detalj hvorvidt en slik ny minsteytelse vil omfattes av trygdekoordineringsregimet i EØS. Dette er derfor et spørsmål som eventuelt må vurderes nærmere, også i lys av den svenske tilpasningen, jf. kapittel 12.3.

Utvalget har vurdert ulike nivåer for minsteytelsen. Folketrygdens minste pensjonsnivå for alderspensjon kan anses som en etablert minsteinntektsstandard i Norge. Per mai 2012 utgjør denne 162 615 kroner for enslige.[54] Personer med lav eller ingen pensjonsopptjening er sikret en alderspensjon tilsvarende minste pensjonsnivå. Satsene for minste pensjonsnivå reguleres med lønnsveksten justert for endring i forventet levealder, men aldri dårligere enn hovedregelen for regulering av alderspensjon under utbetaling.

Minste pensjonsnivå for alderspensjonister har vært en rettesnor for utforming av andre offentlige stønader, som for eksempel introduksjonsstønad for nyankomne hjemlet i introduksjonsloven og kvalifiseringsstønad som er hjemlet i lov om sosiale tjenester i Nav. Nivået på introduksjonsstønaden og kvalifiseringsstønaden er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G), som per mai 2012 utgjør 164 244 kroner.[55] For deltakere under 25 år er stønaden to tredeler av full stønad. Både introduksjonsstønaden og kvalifiseringsstønaden er skattepliktig.

Etter utvalgets vurdering vil det være en fordel å knytte en ny minsteytelse for foreldrepenger til folketrygdens grunnbeløp. Da vil ytelsen bli gjenstand for årlige reguleringer. Utvalget mener også at det vil være rimelig å legge minsteytelsen på samme nivå som introduksjonsstønaden og kvalifiseringsstønaden, som begge har som målgruppe personer med liten tilknytning til arbeidslivet, altså samme målgruppe som minsteytelsen for foreldrepenger. Et nivå på 2 G tilsvarer også om lag nivået på folketrygdens minste pensjonsnivå for enslige. Alle som får barn bør være garantert samme minsteytelse.

Utvalget legger til grunn at minsteytelsen bør erstatte engangsstønaden og foreldrestipend fra Lånekassen, og at den skal være skattepliktig slik foreldrepenger er. Overgangsstønaden avkortes mot minsteytelsen, jf. gjeldende regler for foreldrepenger.

Utvalgets flertall anbefaler at det innføres en minsteytelse for foreldrepenger på inntil 2 G for gjeldende stønadsperiode for foreldrepenger. Forslaget innebærer at en minsteytelse for foreldrepenger vil bli utbetalt til foreldre som ikke har opparbeidet seg rett til foreldrepenger gjennom yrkesaktivitet. Minsteytelsen kan også utbetales til foreldre som har rett til foreldrepenger etter svært lav inntekt, om minsteytelsen er høyere enn det de vil ha krav på i foreldrepenger basert på tidligere yrkesaktivitet. Rett til minsteytelse forutsetter medlemskap i folketrygden. Det anbefales at ytelsen utbetales som en månedlig ytelse. Utvalget understreker viktigheten av at minsteytelse innføres innenfor rammen av en tredelt foreldrepengeordning med mødre- og fedrekvote og en fellesdel, jf. utvalgets anbefaling om en tredeling. Dette vil gi en helhetlig og konsistent ordning.

Mindretallet, utvalgsmedlem Kjell Erik Lommerud, er ikke enig i forslaget. En ytelse på 2 G er like høy som kvalifiseringsstønad og ikke særlig mye lavere enn lønn i lavtlønnsyrker. Det er rundt en firedobling av dagens engangsstønad. I noen befolkningsgrupper kan en slik ordning føre til et løp med mange barn snarere enn økonomisk aktivitet. Dette tilsvarer diskusjoner som har vært om andre kontantytelser i forbindelse med fødsel og pass av barn. Samtidig er det riktig at det kan være et fordelingsmessig problem at noen foreldre opptjener store rettigheter i foreldrepengesystemet bare etter seks måneders virke, mens de

[54] Minste pensjonsnivå er en garantert minste alderspensjonsytelse fra folketrygden. Minste pensjonsnivå erstattet fra og med 1.1.2011 begrepet minstepensjon for alderspensjonister.

[55] Per mai 2012 utgjør 1 G 82 122 kroner per år og 6 844 kroner per måned.

som faller utenfor bare får en svært lav engangsstønad. Kjell Erik Lommerud anbefaler derfor en ordning med minsteytelse på 2 G i foreldrepengeordningen bare for det første barnet. Dette vil ordne opp i fordelingsmessige problemer for en god del yngre mødre. Kjell Erik Lommerud anbefaler videre at engangsstønaden for det andre og senere barn justeres kraftig opp, for eksempel til 1G, noe som er omtrent en dobling fra dagens nivå.

16.4.3 Vilkår for overgangsstønad

Selv om de fleste enslige forsørgere klarer seg bra, er yrkesaktive og selvforsørget, er det noen som av ulike årsaker befinner seg i en særlig vanskelig livssituasjon. Fra 1.1 2012 skjedde det en betydelig innstramning av ordningen med overgangsstønad for enslige forsørgere, i tråd med forslag fra Velferds- og migrasjonsutvalget, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon.* Mens det i perioden 1998 frem til 2012 ble stilt krav om yrkesrettet aktivitet for mottakere av overgangsstønad fra det yngste barnet fylte 3 år, ble det i 2012 innført et aktivitetskrav[56] for mottakerne fra det yngste barnet fyller ett år. Arbeidsdepartementet har begrunnet innstramningen i stønadsordningen med at den skal bidra til å redusere den passive stønadsperioden og bidra til at enslige forsørgere raskere kommer over i arbeid, jf. Prop. 1 S (2011-2012) for Arbeidsdepartementet.

Innstramningen ble innført til tross for at forskning viser at overgangsstønaden fungerte bra for de fleste med hensyn til overgang til arbeid etterpå, og særlig for personer med minoritetsbakgrunn. Som gjennomgangen i kapittel 12.4.1 viser er om lag 75 prosent av mottakerne med yngste barn på ett år eller eldre allerede i aktivitet i form av utdanning eller arbeid ved utgangen av 1. halvår 2011. Innstramningen vil slik sett ha liten betydning for majoriteten av mottakerne. For enslige forsørgere som er i en særlig vanskelig livssituasjon og som gjerne trenger lengre tid på å orientere seg mot arbeid og utdanning, kan resultatet bli økt fattigdom og sosialhjelpsavhengighet. Et samlivsbrudd kan innebære en livskrise for enkelte, som gjør det vanskelig å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet for en kortere eller lengre periode.

Slik det redegjøres for i NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*, er enslige forsørgere sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Fordelingsutvalget viser også til at den tidligere reduksjonen av stønadsperioden for overgangstønad, i 1998, trolig bidro til en økning i andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere uten overgangsstønad. Disse erfaringene tilsier etter utvalgets vurdering at det er all grunn til å frykte at andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere uten overgangsstønad vil øke ytterligere som følge av den nye innstramningen i regelverket fra 1.1.2012.

Utvalget mener det er uheldig at vilkårene for overgangsstønad innskjerpes uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om målgruppen for innstramningene. Aktivitetskravet knyttet til overgangsstønaden fremstår dessuten som lite fleksibelt, all den tid norskopplæring som ikke omfatter minst halvparten av full tid, ikke tilfredsstiller aktivitetskravet. Det stilles i de aller fleste jobber i Norge krav til norskkunnskaper. Å kunne norsk anses derfor som en sentral forutsetning både for å være reell arbeidssøker og for å bli i stand til å forsørge seg selv.

Som forskning også har påpekt vil innstramningen trolig bare virke dersom de enslige forsørgerne samtidig får tilbud om tettere veiledning og oppfølging (Kavli mfl. 2010, side 11). Hvilket kvalifiseringstilbud som er på plass for enslige forsørgere vil derfor være avgjørende for om omleggingen fører til raskere overgang til arbeid. Ulike kvalifiseringstilbud vil kunne være aktuelle, som for eksempel introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, ny sjanse for innvandrere, kvalifiseringsprogram for personer med vesentlig nedsatt arbeids- eller inntektsevne eller andre arbeidsmarkedstiltak, jf. nærmere omtale av ulike kvalifiseringsprogram i kapittel 12.4.1. Andre igjen vil kunne nyttiggjøre seg av det ordinære utdanningstilbudet.

Utvalget er likevel bekymret for at en del mottakere av overgangsstønad ikke vil få den oppfølging og det kvalifiseringstilbud de har behov for. Innstramningen innebærer at Nav i god tid før overgangsstønaden bortfaller (det vil si når barnet er et halvt år) må avklare mulige rettigheter og hvilken bistand vedkommende vil ha behov for når overgangsstønaden faller bort – herunder om det er aktuelt med deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.[57] Personer med svak tilknytning til

[56] Gjeldende krav til yrkesrettet aktivitet når yngste barnet har fylt ett år er at den enslige moren eller faren enten: er under utdanning som utgjør minst halvparten av full tid, er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid, er tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reelt arbeidssøker, etablerer egen virksomhet eller er brukerkontakt, jf. § 15-8 i folketrygdloven. Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør og villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, å ta arbeid hvor som helst i landet, å ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid eller å delta på arbeidsmarkedstiltak, jf. § 4-5 i folketrygdloven.

arbeidslivet som opplever samlivsbrudd, må umiddelbart komme i gang med yrkesrettet aktivitet for å tilfredsstille aktivitetskravet om yngste barn er over ett år.

Utvalget er bekymret for at Nav ikke har tilstrekkelig kapasitet til å drive tett oppfølging av stønadsmottakerne, noe enkelte utvilsomt vil ha behov for. I Navs rundskriv til folketrygdloven § 15-6 *Overgangsstønaden* fremgår det at det er lagt inn noe slingringsmonn knyttet til at det vil kunne ta noe tid før planlagt aktivitet er i gang. Det fremgår blant annet at perioden med overgangsstønaden kan forlenges i inntil seks måneder i påvente av skolestart, arbeid, barnetilsyn eller deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

I dag er regelverket utformet slik at selv om vilkårene vedrørende kravet til yrkesrettet aktivitet for rett til overgangsstønad ikke er oppfylt, gis det likevel overgangsstønad hvis den enslige moren eller faren ikke har en tilfredsstillende barnetilsynsordning og dette ikke kan tilskrives vedkommende selv, jf. §15-8 i folketrygdloven. Utvalget anbefaler at en tilsvarende bestemmelse tas inn i loven når det gjelder kvalifiseringstilbud.

Utvalget anbefaler at selv om vilkårene for rett til overgangsstønad etter folketrygdloven § 15-8 vedrørende kravet til yrkesrettet aktivitet ikke er oppfylt, bør det likevel gis overgangsstønad dersom den enslige moren eller faren, som har behov for det, ikke har fått et tilfredsstillende kvalifiseringstilbud.

16.4.4 Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom

En ny ordning med rett til permisjon i inntil ti dager i året for å kunne gi nødvendig omsorg til foreldre, ektefelle, samboer eller registrert partner ble innført fra 1. juli 2010, jf. arbeidsmiljøloven § 12-10. Denne permisjonen gis uten økonomisk kompensasjon.[58]

Ordningen ble gjennomført blant annet som en oppfølging av St. meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening – Framtidens omsorgsutfordringer som understreker knapphet på omsorgsytere som en av fremtidens viktigste omsorgsutfordringer.* Meldingen understreker at det er helt avgjørende å føre en politikk på dette området som er forankret i et moderne likestillingsperspektiv der det legges til rette for at omsorgsarbeid kan kombineres med yrkesaktivitet, og at omsorgsoppgavene er mer likt fordelt mellom kvinner og menn. Det understrekes også at det er nødvendig å opprettholde en høy yrkesaktivitet for å kunne finansiere velferdsordningene og rekruttere personell til omsorgsyrkene.

Gjennomgangen i kapittel 12 viser at det kan være vanskelig å kombinere heltidsarbeid med omsorgsansvar for eldre. Kvinner har fremdeles det tyngste omsorgsansvaret. Flere kvinner enn menn med omsorgsansvar for eldre arbeider deltid. En del arbeidstakere har dessuten omsorg for eldre foreldre samtidig som de har barn med omsorgsbehov. Fordi menn gjennomgående tjener mer enn kvinner blir ofte det økonomiske tapet for familien størst om menn tar permisjon.

Mens det foreligger rett til omsorgspenger ved omsorg for syke barn til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år[59], er det ingen tilsvarende rett til omsorgspenger ved omsorg for voksne familiemedlemmer. Muligheter til å få velferdspermisjon i inntil 12 dager med lønn er imidlertid nedfelt i tariffavtaler i statlig og kommunal sektor.

Arbeidsdepartementet vurderte spørsmålet om rett til kompensasjon ved omsorg for voksne i Prop. 64 L (2009-2011).[60] Departementet la vekt på at ettersom retten til permisjon er kortvarig (ti dager) vil det føre til begrenset inntektstap for arbeidstaker. Departementet mente også at en eventuell rett til kompensasjon ville kunne føre til at omfanget av uttak av permisjon vil bli større, og dermed føre til større ulemper for arbeidsgivere.

Departementet viser videre til at kostnadene knyttet til en ev. kompensasjon ville være betydelige, enten for arbeidsgivere eller for befolkningen gjennom økte skatter eller kutt i andre velferdsytelser. Arbeidsdepartementet skriver likevel selv i nevnte proposisjon at det største potensialet for fremtidens familieomsorg ligger i likestilling og økt deltakelse fra menn.

Omsorgspenger ved barns sykdom er regulert i folketrygdloven §§ 9-5 til 9-9. Arbeidsgiver yter omsorgspenger i inntil ti dager dersom arbeidsforholdet har vart i minst fire uker. Trygden yter omsorgspenger dersom arbeidstakeren har vært i arbeid eller i en likestilt situasjon i til sammen minst fire uker umiddelbart før fraværet, men ikke har rett til omsorgspenger fra en arbeidsgiver. Utvalget kan ikke se noen avgjørende grunner for at det ikke skal utbetales omsorgspenger

---

57 Navs rundskriv til folketrygdloven § 15-6 *Overgangsstønad.*

58 Fra samme tidspunkt ble arbeidstakers rett til permisjon og pleiepenger ved pleie av nære pårørende i livets sluttfase utvidet fra 20 til 60 dager.

59 Dersom barnet er kronisk sykt eller har funksjonsnedsettelse gjelder retten til det året barnet fyller 18 år.

60 Prop. 64 L (2009-2010) *Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (bedre muligheter for å kombinere arbeid med pleie- og omsorgsoppgaver)*

ved omsorg for nære pårørende. Samfunnet er helt avhengige av den familiebaserte omsorgen i livets ulike faser. Det er derfor rimelig at det ytes omsorgspenger ved omsorg for voksne som er nære pårørende etter tilsvarende regler som gjelder for omsorgspenger ved barns sykdom.[61] Det er grunn til å anta at rett til permisjon med lønn vil kunne bidra til at flere menn påtar seg omsorgsoppgaver for nære pårørende. Selv om kostnadene er betydelige, kan en slik rett eventuelt også innebære innsparinger når det gjelder kostnader knyttet til offentlige hjemmetjenester og det offentlige institusjonstilbudet.

Utvalget anbefaler at det innføres rett til omsorgspenger i 10 dager ved omsorg for nære pårørende tilsvarende omsorgspenger ved barns sykdom, jf. folketrygdloven, jf. §§ 9-5 til 9-9.

16.5 Sårbarhet

16.5.1 Bakgrunn

Vi vil alle, i løpet av livet, oppleve sårbare situasjoner og faser. Begrepet sårbarhet viser ofte til gruppekarakteristikker; det vil si til sårbare og utsatte grupper. Blant sårbare grupper regnes gjerne økonomisk vanskeligstilte, kritisk syke, mennesker som bor på institusjon, rusmisbrukere, enkelte etniske minoritetsgrupper, grupper av enslige forsørgere eller eldre mfl. I andre sammenhenger henspeiler sårbarhet til at personer i ulike situasjoner er sårbare. Personer er for eksempel sårbare når de fratas frihet og trygghet på grunn av krenkelser, vold og trakassering.

Utvalget har innenfor rammen av denne utredningen ikke hatt mulighet for å utrede sårbarhet i sin fulle bredde. Vi har under dette innsatsområdet valgt å vektlegge den sårbarhet som oppstår som følge av former for vold og seksuelle krenkelser som særlig rammer kvinner, jf. kapittel 14, og den sårbarheten som oppstår på grunn av fravær av rettslig trygghet, jf. kapittel 15.

Eksisterende kunnskap viser at seksuell trakassering er et omfattende problem blant ungdom. Voldtekt er en alvorlig straffbar handling som representerer en grov krenkelse av retten til kroppslig integritet. Frykten for voldtekt begrenser i dag mange kvinners bevegelsesfrihet i det offentlige rom. De fleste voldtektssaker dreier seg likevel om situasjoner der offer og overgriper kjenner hverandre. Forebyggende arbeid som fokuserer på grensesetting, respekt for egne og andres grenser, er derfor svært viktig både når det gjelder seksuell trakassering og voldtekt. Rettslig trygghet angår blant annet gjennomføringen av diskrimineringsvernet, tilgangen til likeverdige offentlige tjenester, og tilgjengeligheten til både rettighetsinformasjon og fri rettshjelp. Mennesker i en sårbar situasjon kan ha vanskeligheter med å nå frem både i velferdssystemet og i rettsapparatet. Hvorvidt en klarer å gjøre hevd på sine rettigheter vil i stor grad avhenge av egne ressurser, forståelse av hvordan samfunnet virker og ikke minst kunnskap om egne rettigheter.

Utvalget anbefaler i det følgende tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet mot seksuelle krenkelser, tiltak for å styrke oppfølgingstilbudet til voldtektsofre, tiltak for å sikre trygge botilbud for ofre for menneskehandel samt tiltak for å sikre et mer effektivt diskrimineringsvern og rettighetsinformasjon til utsatte grupper.

16.5.2 Program for forebygging av seksuell trakassering

Omfanget av seksuell trakassering blant ungdom viser klart at det er behov for mer systematisk og målrettet arbeid mot seksuell trakassering både i ungdomsskolen og videregående skole. Forskning viser at få skoler jobber aktivt med problemstillinger knyttet til kjønnsrelatert mobbing (Støren mfl. 2010), til tross for at likestillingsloven pålegger utdanningsinstitusjoner å forebygge seksuell trakassering og at nasjonale handlingsplaner gir føringer om tiltak mot seksuell trakassering i skolen.[62]

Det foregår riktig nok en del prosjektvirksomhet, både på nasjonalt og lokalt nivå, rettet mot å forebygge seksuell trakassering blant ungdom. Dette omfatter for eksempel ulike holdningskampanjer og ulike kurs i selvforsvar og grensesetting både i offentlig regi og i regi av frivillige organisasjoner. Etter utvalgets vurdering er arbeidet mot seksuell trakassering et viktig område for kunnskapsbasert politikkutvikling. Det forebyggende arbeidet i skolen på dette feltet forutsetter faglig kompetanse og økonomiske ressurser.

Utvalget anser at det er et klart behov for en mer systematisk innsats, og anbefaler derfor at det igangsettes en programsatsing mot seksuell trakassering. Skolen er en selvskreven arena for å nå ungdom. Utdanningsmyndighetene og skolene

[61] I forbindelse med forhandlingene mellom partene i årets lønnsoppgjør i staten omfattet kravene blant annet ti dager fri med lønn til omsorg for nære pårørende og en økning fra 12 til 14 dager i velferdspermisjon.

[62] Se *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnskole 2008-2010*

har også et særlig ansvar for at arbeidet mot seksuell trakassering prioriteres og følges opp, på alle utdanningstrinn. Erfaringer fra arbeidet mot seksuell trakassering i Sør-Trøndelag og Finnmark og arbeidet til prosjektet *Uke Sex*, kan det eventuelt bygges videre på, jf. nærmere omtale av disse prosjektene i kapittel 14.3.3

Det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering må ta utgangspunkt i dokumentasjon av problemets art og omfang, samt kunnskap om hva slags forebyggende arbeid som virker best. Arbeidet bør ses i sammenheng med arbeidet mot mobbing og diskriminering og arbeidet for god folkehelse i kommuner og fylkeskommuner. Arbeidet vil være en viktig del av det forebyggende arbeidet mot voldtekt.

En programsatsing mot seksuell trakassering bør ha en flerdimensjonal innretning ved å ta hensyn til dimensjoner utover kjønn; som klasse og minoritetsbakgrunn. En studie fra Sør- Trøndelag viser at minoritetsgrupper er mer utsatt for seksuell trakassering. Dette gjelder både seksuelle minoriteter og etniske minoriteter, både jenter og gutter. Det understrekes i studien at sosial status trolig har en del å si for risiko for å bli utsatt for krenkelser (Bendixen og Kennair 2008), jf. nærmere omtale av studien i kapittel 14.

Etter utvalgets vurdering bør målet for en programsatsing være å forebygge seksuell trakassering og bevisstgjøre ungdom på egne og andres grenser. Programmet bør ha to hovedmålgrupper:

1. *Elever på ungdomsskole og på videregående skole.* (Dette utelukker ikke at innsats også bør rettes inn allerede på barnetrinnet. Et eget undervisningsopplegg om grensesetting, seksuelle krenkelser og voldtekt bør utvikles og gjennomføres for elever på ulike utdanningstrinn i grunnopplæringen).
2. *Personell som arbeider med barn og ungdom i skolen.* (Her er særlig lærere, ansatte i skolefritidsordningen, rådgivere på skolen og ansatte i skolehelsetjenesten/helsesøstre viktige. Denne gruppen bør få tilbud om undervisning og veiledning om hvordan de i sitt daglige virke kan arbeide forebyggende med seksuell trakassering).

Programsatsingen i skolen for å forebygge seksuell trakassering bør forankres regionalt i et ressurs- og fagmiljø som kan bistå skolene i arbeidet, både med å utvikle undervisningsopplegg og å tilby undervisning ute i skolene. Utvalget vil her foreslå at et ressurs- og fagmiljø for arbeidet mot seksuell trakassering bygges opp i et direktorat for likestilling, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Likestillingsdirektoratet vil være sentralt både når det gjelder å motivere lokale utdanningsmyndigheter og skoler til å prioritere arbeidet mot seksuell trakassering, bygge opp kunnskap om feltet og spre erfaringer. Deler av det foreslåtte utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid som utvalget skisserer i NOU 2011: 18 bør rettes mot lokalt initierte prosjekter for å forebygge seksuell trakassering.

Direktoratet kan samarbeide med helsesøstre og annet fagpersonell innenfor skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten har en viktig rolle i det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering og voldtekt. Fra flere hold har behovet for å styrke skolehelsetjenestetilbudet blitt understreket. *Aksjon Stopp voldtekt* [63] foreslår blant annet at Helsedirektoratets minstekrav til et skolehelsetjenestetilbud gjennomføres, og viser til at dette langt fra er tilfelle i dag. Helsedirektoratets anbefalinger er klare på at det skal være en helsesøster i full stilling for hver 300. barneskoleelev, for hver 500. ungdomsskoleelev og for hver 800. elev i videregående skole. Utvalget støtter denne anbefalingen om å styrke skolehelsetjenestetilbudet.

De regionale ressurssentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) vil også være en viktig samarbeidspartner for direktoratet i arbeidet med å utvikle og gjennomføre faglige opplegg, jf. beskrivelsen av disse sentrenes virksomhet i NOU 2011: 18, side 81-83.

Utvalget anbefaler at det igangsettes en egen programsatsing for forebygging og bekjempelse av seksuell trakassering i skolen. Målgruppen for satsningen vil være elever på ungdomsskole og på videregående skole og personell som arbeider med barn og unge i skolen. Det foreslås at satsningen forankres i et direktorat for likestilling. Utvalget anbefaler at 30 mill. kroner av det foreslåtte utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid settes av årlig til lokalt initierte prosjekter for å forebygge seksuell trakassering og andre seksuelle krenkelser, både i skolen og på fritidsarenaer.

Forankring av arbeidet mot seksuell trakassering i opplæringsloven

Dagens lovverk gir et vern mot seksuell trakassering. Likestillingsloven forbyr seksuell trakasse-

---

63 *Aksjon Stopp Voldtekt* består av fagpersoner, politikere, forskere, feminister, tillitsvalgte i fagbevegelsen og næringslivsaktører som har overlevert 12 forslag til tiltak som myndighetene bør iverksette, herunder 30 mill. kroner til forebygging av voldtekt og andre seksuelle krenkelser og undervisning om grenser, seksuelle krenkelser og voldtekt i skolen.

ring og trakassering på grunn av kjønn, jf. § 8 a. Arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner har ansvar for å forebygge og søke å hindre at trakassering i strid med bestemmelser i likestillingsloven skjer innenfor sitt ansvarsområde. Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda som håndhever forbudet mot trakassering på grunn av kjønn. Forbudet mot seksuell trakassering håndheves av domstolene.

Likestillingsloven pålegger dessuten alle offentlige myndigheter en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling på grunn av kjønn innenfor egne ansvarsområder, både som myndighetsutøver og tjenesteyter, jf. § 1 a. *Plikt til å arbeide for likestilling.* Tilsvarende aktivitetsplikt gjelder for nedsatt funksjonsevne etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og etter etnisitet og religion etter diskrimineringsloven.

Etter utvalgets vurdering bør det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering tydeliggjøres i lovverket. Utvalget har derfor i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslått at offentlige myndigheters aktivitetsplikt konkretiseres, blant annet ved at det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering fremgår eksplisitt av lovteksten. Utvalget foreslår at det presiseres at virksomheten skal forebygge diskriminering og trakassering på grunn av kjønn, samt seksuell trakassering. Videre skal virksomheten sørge for at påstander om diskriminering og trakassering på grunn av kjønn, samt påstander om seksuell trakassering følges opp.

Ut fra foreliggende kunnskap om forekomst av seksuell trakassering på ulike samfunnsområder mener utvalget også at det er viktig at det blir etablert et lavterskeltilbud for seksuell trakassering. Utvalget har derfor i NOU 2011: 18 foreslått at saker om seksuell trakassering skal håndheves av ombudet og nemnda.

Opplæringsloven har ikke en eksplisitt bestemmelse om å forebygge seksuell trakassering. Kommuner og fylkeskommuner har imidlertid lovbestemte plikter til å arbeide forebyggende, og gi elever et godt psykososialt miljø, jf. opplæringslovens § 9a-3 *Det psykososiale miljøet* som lyder:

> «Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.
>
> Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.
>
> Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.»

I tillegg er det nedfelt bestemmelser i andre lover som også understreker kommunenes og fylkeskommunenes ansvar på dette feltet. I kommunehelsetjenesteloven påpekes det for eksempel at skolehelsetjenesten skal være et lavterskeltilbud som skal forebygge sykdom og fremme god fysisk og psykisk helse.

Kunnskapsdepartementet skal i 2012 sende på høring forslag om tydeligere mål i relevante læreplaner for elevenes kompetanse om vold, krenkelser, grensesetting og seksualitet.[64] En konkretisering av kompetansemål i læreplanene vil etter utvalgets vurdering være et viktig tiltak for å sikre at arbeidet med grensesetting og mot seksuell trakassering innarbeides i undervisningstilbud i skolen.

Etter utvalgets vurdering er det uheldig at opplæringsloven ikke eksplisitt omtaler seksuell trakassering. Det er grunn til å anta at opplæringsloven i det daglige arbeidet er mer sentral og førende for skolenes arbeid enn likestillingsloven.

Utvalget anbefaler at arbeidet mot seksuell trakassering eksplisitt forankres i opplæringsloven. Utvalget foreslår at seksuell trakassering tas inn i opplistingen i opplæringsloven § 9 a-3 over forpliktelser skolen har til å følge opp og bekjempe ulike typer mobbing.

16.5.3 Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak

Ved en voldtekt opplever mange at både liv, helse og personlig integritet er alvorlig truet. Et helhetlig og likeverdig lavterskeltilbud til personer som blir utsatt for seksuelle overgrep kan bidra til å begrense skadevirkninger etter overgrep. Et likeverdig og helhetlig tilbud er også avgjørende for

[64] Jf. tiltak 2 i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012.*

rettsmedisinsk sporsikring, noe som har stor betydning for etterforskning og saksutfall i overgrepssaker (se kapittel 14.4.1). Slik er overgrepsmottak både avgjørende for den videre etterforskningen, og eventuelt rettsprosessen, og for den enkeltes helse.

Overgrepsmottak skal være en inngangsport for å søke hjelp, en koordinerende enhet som ivaretar helhetsperspektivet og samarbeider med og/eller henviser til andre deler av hjelpeapparatet for personer utsatt for seksuelle overgrep og/eller vold i nære relasjoner. Tjenestene ved overgrepsmottak er dels kommunale helse- og omsorgstjenester, dels spesialisthelsetjenester under de regionale helseforetakenes ansvar, og dels tjenester knyttet til politiarbeid. Dette stiller store krav til samarbeid og koordinering på tvers av sektorgrenser. Det finnes i dag overgrepsmottak i alle landets fylker, i alt 23 mottak. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (Nklm) har fra 2008 hatt som oppgave å bidra til kompetanseheving, forskning og fagutvikling vedrørende mottakene. Overgrepsmottak er ikke et lovfestet tilbud.

Som gjennomgangen i kapittel 14.4.1 viser er det flere utfordringer knyttet til oppfølgingen av og hjelp til voldtektsutsatte. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin foretok en kartlegging av overgrepsmottakene i 2009 (Nklm 2009).[65] Kartleggingen viser at det mangler nasjonale standarder for en rekke sentrale prosedyrer. Hvorvidt medisinsk og psykososial oppfølging skal gis ved overgrepsmottak eller skal overføres til fastlege eller spesialisthelsetjenesten er ulikt praktisert. Det er ikke klare nasjonale retningslinjer for finansiering av overgrepsmottakene, noe som skaper uro omkring de økonomiske rammene. De medisinske tilbudene varierer betydelig.

Kartleggingen konkluderer med at for å opprette et forsvarlig og likeverdig tilbud til alle overgrepsutsatte, trengs kompetanseoppbygging, innføring av forskrifter, og felles økonomisk plattform. Ifølge kartleggingen hadde under halvparten av mottakene tilbud om medisinsk oppfølging, og enda færre hadde tilbud om psykososial oppfølging.

På anmodning fra Helsedirektoratet kartla Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin beredskapssituasjonen ved landets 23 overgrepsmottak i 2011. Bakgrunnen for henvendelsen var et oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) om beredskapen ved overgrepsmottakene etter omfattende medieoppslag om overfallsvoldtekter, og om lang ventetid ved enkelte mottak.

Kartleggingen viser at det er for lite faglige ressurser knyttet til et flertall av mottakene og at mange av landets mottak ikke har en kontinuerlig vaktordning og tjenesteplan. Undersøkelsen viste videre at mange overgrepsmottak sliter med å holde virksomheten tilfredsstillende i gang, både faglig og økonomisk. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin konkluderer med at det bør vurderes å gi sentrale føringer for hva som anses som nødvendig og tilstrekkelig kompetanse for å arbeide i overgrepsmottak (Nklm 2012).

I *Forslag til Nasjonal handlingsplan for legevakt* foreslår Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin at overgrepsmottakene skal være en del av en ny forskrift for kommunal legevakt, og at dette vil sikre en utvikling som fremmer gode faglige og likeverdige tjenester for den aktuelle pasientgruppen (Nklm 2009).[66] Det understrekes samtidig at overgrep ikke bare er et medisinsk problem, men også alvorlige kriminelle handlinger. Medisinsk oppfølgning, sporsikringsprosedyrer, dokumentasjon og juridisk domfelling henger sammen.

I forbindelse med ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) fra 2011 ble ikke overgrepsmottakene omtalt i høringsnotatet fra Helse- og omsorgsdepartementet. Flere sentrale høringsinstanser påpekte likevel behovet for lovfesting av tjenesten.[67] Blant disse var Justis- og beredskapsdepartementet, Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin og Helsedirektoratet. Helse- og omsorgsdepartementet konkluderte med at de ville følge opp saken på egnet måte i løpet av 2011. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helsedirektoratet i oppdrag å administrere en evaluering av overgrepsmottak. Denne utføres av Nordlandsforskning og forventes ferdig i august 2012. I regjeringens *Handlingsplan mot voldtekt* (2012-2014) tas det til orde for å utrede ansvarsforholdet ved overgrepsmottakene i lys av denne evalueringen.

Det er både store helseutfordringer og rettslige utfordringer knyttet til voldtektssaker. Antall henleggelser og manglende domfellelse i slike saker viser at det er store utfordringer blant annet knyttet til bevisførsel. Overgrepsmottakene kan

[65] Se http://helse.uni.no/upload/Overgrepsrapport%202009%20060410.pdf

[66] Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (2009) *...er hjelpa nærmast! Forslag til Nasjonal handlingsplan for legevakt* Rapport nr. 1-2009. UNIFOB Helse.

[67] Prop 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*, side 203.

spille en stor rolle både når det gjelder å behandle og forebygge helseskader etter voldtekt og når det gjelder bevissikring (se kapittel 14.4.1).

Etter utvalgets vurdering vil en lovfesting av tilbud om overgrepsmottak bidra til et bedre nasjonalt tilbud med jevnere og høyere kvalitet. En lovfesting av et tilbud om overgrepsmottak vil innebære en fastsetting av nasjonal standard når det gjelder ansvar, økonomiske rammer og krav til tilbudet. Tilbud om overgrepsmottak må da reelt sett bli tilgjengelig over hele landet.

Utvalget anbefaler lovfesting av tilbud om overgrepsmottak.

16.5.4 Trygge botilbud for ofre for menneskehandel

Norge er gjennom flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner forpliktet til å forebygge og bekjempe menneskehandel. En egen koordineringsenhet for ofre for menneskehandel underlagt Politidirektoratet, har ansvaret for å kartlegge og følge opp ofre for menneskehandel i Norge. Utvalget har i denne utredningen avgrenset sin drøfting til hvordan man kan sikre ofre for menneskehandel trygge boforhold. Den større prostitusjonsproblematikken som er knyttet til menneskehandel tas ikke opp her. Mange ofre for menneskehandel har bruk for medisinsk og rettslig hjelp, bosted, sikkerhetstiltak og psykologisk oppfølging. Selv om mange får hjelp gjennom ulike prosjekter i frivillig regi, er det også en tydelig tendens til at mange utsatte ikke ønsker å delta i slike prosjekter.

Som redegjort nærmere for i kapittel 14.6.2 skaper endringer i oppholdsstatus og rettigheter og plikter som medfølger, utfordringer for både ofrene og hjelpapparatet, og gjør det vanskelig å skape kontinuitet i oppfølgingen av ofre for menneskehandel.

Prosjektet ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse, og gjennomføres av Krisesentersekretariatet. Formålet med prosjektet er å koordinere et landsdekkende tilbud om trygge oppholdssteder for ofre for menneskehandel, samt veilede både kvinner som er utsatt og ansatte ved krisesentrene og andre hjelpeinstanser. Prosjektet ble opprettet i 2005 og finansieres av Justisdepartementet. ROSA har nå mandat ut 2014.

En evaluering av ROSA prosjektet (Dyrlid og Berg 2008) og årsrapporter fra prosjektet viser at det har vært en gradvis økning i kvinner som tar imot hjelp via prosjektet. Evalueringen anbefalte at prosjektet burde videreføres, og at det burde utvikles et større spekter av boløsninger.

Tilbud om bolig til ofre for menneskehandel blir den første tiden som regel gitt i krisesentre. På kort sikt kan et botilbud på krisesenter fungere godt, men det er utfordringer knyttet til lang botid i krisesentre jf. kapittel 14.5.5. Lauras Hus i Oslo, som er et bokollektiv i regi av Kirkens Bymisjon, fremheves i årsrapporten til ROSA som et godt eksempel på et alternativt botilbud.

Erfaringer viser at det er et stort behov for det tilbudet ROSA i dag gir. Det er også et stort behov for flere trygge boløsninger, som for eksempel Lauras Hus, flere steder i landet, for personer som er utsatt for menneskehandel.

Utvalget anbefaler at det etableres trygge botilbud for ofre for menneskehandel, flere steder i landet.

16.5.5 Fri rettshjelp i diskrimineringssaker for domstolene

Svært få diskrimineringssaker har hittil blitt behandlet for domstolene. Dette skyldes blant annet mangel på fri rettshjelp (McClimans 2011). Reglene om fri rettshjelp har hittil ikke vært praktisert på en slik måte at diskrimineringssaker har blitt ansett som sak av stor velferdsmessig betydning, og som dermed har utløst fri rettshjelp. En annen barriere er risikoen for å tape med motpartenes saksomkostninger, noe som følger av alminnelige prosessregler dersom saken tapes fullstendig (McClimans 2011).

Dette innebærer at diskriminerte i liten grad får tilgang til reaksjonene ved diskrimineringsbrudd, og at diskrimineringsvernet dermed ikke er effektivt.

Utvalget har i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* foreslått at Likestillings- og diskrimineringsnemnda får myndighet til å fastsette oppreisning for ikke-økonomisk tap som følge av diskriminering.

Personer som har fått sin sak behandlet hos ombudet eller nemnda, men som likevel ikke har oppnådd sin rett, for eksempel til erstatning for økonomisk tap som følge av diskrimineringen, vil også ha behov for fri rettshjelp. Er motparten ikke villig til å dekke et slikt økonomisk tap, må saken i tilfelle avgjøres for domstolene.

Ombudet har etter tvisteloven adgang til å opptre som partshjelper i saker om diskriminering for domstolene. Ombudet har i flere tilfeller benyttet seg av denne adgangen, og dette har bidratt til at den diskriminertes stilling har blitt styrket.[68] Men

[68] Se blant annet dom 17. mars 2010 i Øst-Finnmark tingrett saksnr. 09-136827TVI-OSFI.

partshjelperrollen forutsetter allerede at den diskriminerte har hatt ressurser til å bruke advokat for å forberede rettssaken. Det er derfor behov for reformer på dette området.

I saker mot offentlig forvaltning gir Likestillings- og diskrimineringsnemnda kun en uttalelse om forskrift eller forvaltningsvedtak er i strid med diskrimineringslovene. I nemndas praksis finnes flere eksempler på at uttalelser der den private part har fått medhold, men uttalelsen likevel ikke fører til endringer. Utvalget har derfor allerede anbefalt at fri rettshjelp blir gitt i slike saker, når nemnda anbefaler det (NOU 2011: 18, side 168-170).

Utvalget vil i tillegg anbefale at fri rettshjelp kan gis i saker der ombudet anbefaler dette. Dette ble lansert som et vurderingstema i St. meld nr. 26 (2008-2009) *Rett til hjelp*, og er på linje med den ordningen som i dag gjelder for Sivilombudsmannen. For å sikre den diskriminerte god støtte i retten bør ombudet også, som hovedregel, være partshjelper i slike saker.

Utvalget viser til kravene om effektiv håndheving av diskrimineringsvernet, og til EØS-avtalens plikt til å gi bistand til ofre for diskriminering. Norge har slike forpliktelser når det gjelder kjønnsdiskriminering. Videre har Norge påtatt seg å følge EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om likebehandling uavhengig av rase og etnisk opprinnelse. FNs rasediskrimineringskomité har dessuten anbefalt at fri rettshjelp blir gitt i saker for domstolene der ombudet anbefaler dette.[69]

Utvalget antar at ombudet bør være rette instans for en slik anbefaling, men med unntak for forvaltningsvedtak, der utvalget har foreslått at denne vurderingen foretas av nemnda, etter at nemnda først har behandlet saken.

Fri rettshjelp bør i slike tilfeller gis uten krav til behovsprøving når det gjelder inntekt, eller inntektsgrensen bør heves slik at flere gis en reell mulighet for å få sin sak prøvet.

Selv om fri rettshjelp gis, medfører en rettssak en risiko ved tap. Dersom man taper i retten, må man etter hovedregelen dekke motpartens saksomkostninger, noe som kan dreie seg om et relativt stort beløp. Risikoen ved et tap kan være betydelig, jf. McClimans (2011). I Sverige fører Diskrimineringsombudsmannen saker for domstolene for den diskriminerte og ved tap er det staten som dekker saksomkostningene til motparten. I den norske fri rettshjelpsordningen er det ingen parallell til å dekke slike omkostninger, men det er mulighet for å få ettergitt omkostninger som staten måtte ha i en rettssak (se Justisdepartementets rundskriv G 12/05 om fri rettshjelp, punkt 7.3). Det kan eventuelt vurderes om en fri rettshjelpsordning bør dekke motpartens saksomkostninger, da gjennom en rimelighetsvurdering, der kostnaden vurderes opp mot den tapende parts økonomi.

Utvalget anbefaler at fri rettshjelp uten behovsprøving gis til den private part i diskrimineringssaker i saker der Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefaler dette. I slike saker bør ombudet som hovedregel opptre som partshjelper i saken for domstolen.

16.5.6 Tilskuddsordning for rettighetsinformasjon

I de senere årene har behovet for rettighetsinformasjon fått økt oppmerksomhet. Den enkeltes evne til å skape seg et godt liv, er i stor grad avhengig av egne ressurser, forståelse av hvordan samfunnet virker, egen økonomi, helse og sosialt nettverk. Mennesker i en sårbar situasjon kan ha vansker med å nå frem både i velferdssystemet og i rettsapparatet. Har man liten kunnskap om hvordan velferd og rett fungerer, er det ekstra tungt å nå frem.

Rettighetsinformasjon er informasjon som skal gi mulighet til å få innsikt i egne rettigheter og muligheter, og på den måten kunne søke nødvendig bistand. Mens rettshjelp ofte er knyttet til én person og ett juridisk problem, blir rettighetsinformasjon gitt mer uavhengig av om deltakeren har et konkret juridisk problem. Rettighetsinformasjon går ut på å gi sårbare individer og grupper kontroll over eget liv gjennom tilgang til rett og rettsforståelse.

Norske myndigheter skal arbeide for at informasjon om rettigheter knyttet til individer blir kjent i befolkningen. Her har alle myndigheter et sektoransvar på sine områder. Forpliktelsen er særlig relevant når det gjelder personer som er i en utsatt posisjon.

Diskrimineringslovgivningen har de senere årene blitt et stort rettslig felt, noe som innebærer økt vern mot diskriminering, men også et mer komplekst lovverk å forholde seg til for den enkelte. Det samme gjelder andre rettsområder som sosial-, familie- og utlendingslovgivningen.

Diskrimineringsrettslige problemstillinger vil enkelte ganger være sammenfallende med behov for rettighetsinformasjon på felter utover det rent diskrimineringsrettslige. For enkeltindivider stopper likevel ikke behovet for rettighetsinformasjon ved diskrimineringslovene.

[69] CERD/C/NOR/CO/19-20 8. april 2011, para 14.

Veiledning om diskrimineringsvern tilbys i dag først og fremst av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Ombudets plikt til å gi veiledning og viktigheten av lavterskeltilbud i diskrimineringssaker er understreket av Stortinget.

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* konstaterte utvalget at det er til dels store praktiske utfordringer knyttet til Likestillings- og diskrimineringsombudet som lavterskeltilbudet, både når det gjelder hvem som henvender seg til ombudet, og hvor i landet disse bor (NOU 2011: 18, side 128). Det er i liten grad brukt ressurser på andre veiledningstiltak om diskrimineringsvern i regi av organisasjoner i sivilsamfunnet. Som vist i kapittel 15.2.2 er dette arbeidet høyere prioritert i for eksempel Sverige gjennom støtteordninger til lokalt forankrede ideelle organisasjoner som rådgir i spørsmål som gjelder diskriminering og likestilling.

Utvalget mener at det er et klart behov for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon. Vi anbefaler derfor at det etableres en tilskuddsordning til frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer.

Tilskuddsordningen bør innrettes slik at organisasjonene kan tilby lokale lavterskeltilbud i form av informasjon og veiledning. En del av arbeidet vil også innebære å bidra til at enkeltpersoner får den hjelpen de har krav på fra det ordinære hjelpeapparatet. I spørsmål som handler om behov for rettshjelp eller bistand i diskrimineringssaker, bør organisasjonene henvise til etablerte rettshjelpstilbud, eller til Likestillings- og diskrimineringsombudet i saker om diskriminering. Slik veiledning vil kunne bidra til i større grad å realisere det lavterskeltilbudet LDO skal utgjøre.

En andel av tilskuddet kan gå til målrettet informasjonsarbeid, gjerne utført i samarbeid ulike organisasjoner imellom. Slike samarbeidskampanjer kan for eksempel omhandle rettigheter i arbeidslivet.

Tilskuddordningen må etter utvalgets mening være av en viss størrelsesorden for å kunne dekke etterspørsel og geografiske områder. Utvalget anbefaler at direktoratet for likestilling forvalter tilskuddsordningen, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18.

Utvalget anbefaler at det etableres en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Tilskuddsordningen må innrettes slik at lokale organisasjoner over hele landet får mulighet til å søke om støtte.

Kapittel 17
Kunnskapsutvikling

17.1 Innledning

Likestilling er noe de fleste har meninger om, basert på egne erfaringer. Men for at likestillingspolitikken skal bidra til å realisere mål om lik rett til deltakelse, behøves kunnskap om tilstand og analyser av sammenhenger. Likestillingspolitikk må, som all annen politikk med ambisjoner om å skape forandring, være kunnskapsbasert. Å etablere en flerdimensjonal tilnærming til likestilling er et krevende nybrottsarbeid. Gjennom det siste tiåret er dette reist som en stor ny utfordring for likestillingspolitikken i alle europeiske land. Flerdimensjonalt likestillingsarbeid forutsetter at et sterkt kunnskapsgrunnlag på flere fagområder sees i sammenheng.

Mandatet for utredningen slår fast at utvalget skal vurdere behov for ny kunnskap og har anledning til å igangsette prosjekter. Utvalget har i arbeidet med utredningen samarbeidet med en rekke forsknings- og utredningsmiljøer, som har utarbeidet kunnskapsoversikter og kartlegginger på ulike saksområder, se oversikt i kapittel 1.

Arbeidet med å beskrive status på likestillingsfeltet har avdekket store udekkede kunnskapsbehov. Det gjelder særlig flerdimensjonal likestillingsforskning. Vi har for lite kunnskap om hvordan kjønn spiller sammen med klasse, etnisitet, bosted og livsfase og skaper livssituasjoner med særegne muligheter og utfordringer. Utviklingen innen de fleste forskningsområder går i retning av større spesialisering og mer finmasket teigdeling av fagfeltene. Prioritering av forskning om flerdimensjonal likestilling vil derfor kreve tydeligere fokus på bestemte problemstillinger enn det som ellers er vanlig i offentlig finansiert forskning.

Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte hensiktsmessige indikatorer for likestilling. Vi presenterer i dette kapittelet både eksempler på kunnskapsbehov og mulige likestillingsindikatorer. Disse knyttes til de fire innsatsområdene: Folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet.

Innledningsvis i kapittelet omtales Barne- og likestillings-, og inkluderingsdepartementets ressurser til forskning om likestilling, utredningsinstruksens krav om utrede konsekvenser for likestilling, og kompetansemiljøer på forskningsformidling og forskningspolitikk.

17.2 Forskningsmidler og kompetansemiljøer

17.2.1 BLDs forskningsressurser

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget beskrevet hvordan Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for å bidra til å fremskaffe ny kunnskap om likestilling og sikre at den kunnskapen som allerede foreligger, oppdateres. Dette skjer både gjennom bevilgninger til programforskning i Norges forskningsråd, gjennom samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjennom direkte bevilgninger til prosjekter i fagmiljøer i institutt-, universitets- og høgskolesektoren. I tillegg gir BLD støtte til flere private stiftelser og offentlige sentre på likestillingsfeltet.

BLD støtter blant annet programmet Kjønnsforskning (2008-2012) under Norges forskningsråd (4 mill. kroner i 2012) og programmet Velferd, arbeidsliv og migrasjon (17,3 mill kroner i 2012). Siden 2004 har BLD finansiert en del av en halv stilling som likestillingskoordinator i Statistisk Sentralbyrå (SSB). Likestillingskoordinatoren skal ha tverrfaglig oversikt over all statistikk som fordeles etter kjønn. Koordinatoren har også ansvar for årlig publisering av indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene (se også kapittel 11). SSB har en innvandrerkoordinator finansiert av BLD med seks månedsverk, en stilling som inngår i en rammeavtale mellom BLD og SSB om gjennomføring av prosjekter med innvandrerrelatert statistikk. På integrerings- og inkluderingsfeltet er det utviklet et verktøy for å følge med på utviklingen på sentrale levekårsområder. Det er formulert 17 mål med tilhørende indikatorer på ansvarsområdet til åtte departementer.

Både Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har bevilgninger til kunnskapsutvikling. Hvorvidt deler av disse midlene går til likestillingsrelatert kunnskapsinnhenting og forskning vil variere fra år til år. IMDi hadde jf. årsrapporten for 2011 bevilget i overkant av 25 mill. kroner til kunnskapsutvikling. Bufdir har også midler til kunnskapsutvikling innenfor ulike deler av sin virksomhet.

Utvalget har påpekt at evalueringer og politikkutvikling på likestillingsfeltet og undersøkelser av levekår, bør være forskningsbaserte. Arbeidet med likestilling bør også innebære å følge systematisk med på utviklingen over tid på viktige levekårsarenaer, og sørge for analyser som kan bidra til å klargjøre hva som er særlige utfordringer innenfor offentlig likestillingsarbeid. Slik kunnskapsinnhenting må ha et flerdimensjonalt perspektiv.

I NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* har utvalget anbefalt å styrke formidlingen og samkjøringen av kjønnsdelt statistikk, og analyser som inkluderer flerdimensjonalitet. Dette kan sikres gjennom en egen rammeavtale for likestillingsdata mellom BLD og SSB, jf. NOU 2011: 18, kapittel 4, side 68-70.

17.2.2 Utredningsinstruksen

En anbefaling om å utrede konsekvenser for likestilling er nedfelt i utredningsinstruksen, som gjelder for arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen gjelder for alt utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, det vil si departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Utredningsinstruksen påligger en generell plikt til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser, men også andre vesentlige konsekvenser – herunder likestilling. BLD utga i 2010 en ny veileder til Utredningsinstruksen *Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.*

Det gjennomføres ikke opplæring i bruk av denne veilederen på sentralt nivå, og det foreligger ingen evaluering av i hvor stor grad konsekvenser for likestilling blir vurdert i forbindelse med statlig utredningsarbeid. Utvalget gjennomførte i arbeidet med NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* en spørreundersøkelse om departementenes arbeid med likestilling. Kun to departementer svarte at de har konkrete retningslinjer som følges opp med kontroll/veiledning for å orientere om veileder til utredningsinstruksen om likestilling ved igangsetting av utredningsarbeid.[1]

Det finnes altså ikke per i dag noe kunnskapsmiljø for praktisk veiledning til departementer og direktorater om hvordan analyser av konsekvenser for likestilling best kan gjennomføres. I denne forstand, lever utredningsinstruksen i et kunnskapsvakuum. Å tilby et kompetansemiljø for utredning av likestillingskonsekvenser vil være en sentral oppgave for et direktorat for likestilling, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Direktoratet skal ivareta dokumentasjon og kunnskapsformidling på likestillingsfeltet. Utvalget har i NOU 2011: 18 foreslått at likestillingsdirektoratet forvalter 50 mill. kroner til forskning og utviklingsmidler per år. Beregningen er gjort med utgangspunkt i at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) benyttet 20 mill. kroner til kunnskapsutvikling i 2010. Utvalget anbefaler at disse midlene benyttes til faste dokumentasjons- og utredningsoppgaver på likestillingsområdet, til følgeforskning av tiltak som iverksettes, og til prosjekter knyttet til utvikling av og gjennomføring av flerdimensjonal likestillingspolitikk på ulike felt. Finansieringskilder for andre forsknings- og utredningsbehov må framskaffes på andre måter.

17.2.3 Forskningsformidling og forskningspolitikk

Forskning på kjønn og likestilling har lange tradisjoner i Norge. Det samme har arbeid for økt likestilling i forskning og høyere utdanning. Det ble fra slutten av 1970-tallet opprettet et sekretariat for kvinneforskning i det som den gang het Norges allmennvitenskapelige forskningsråd, flere forskningsinnsatser og -programmer, samt senter og nettverk ved landets universiteter og høgskoler.

I regi av Norges forskningsråd (NFR) er det gjennomført tre tverrfaglige grunnforskningsprogrammer innenfor humaniora og samfunnsvitenskap med kjønn som hovedtema.[2] Det siste av disse avsluttes i 2012. NFR har besluttet at det ikke skal settes i gang et nytt kjønnsforskningsprogram etter dette. NFR ønsker å integrere kjønnsperspektiver i bredden av all programvirk-

---

1 Se NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, side 65.

2 Kjønn i endring (1996-2001), Kjønnsforskning: Kunnskap, grenser, endring (2001-2007) og Program for kjønnsforskning (2008-2012) (http://kilden.forskningsradet.no/c16880/artikkel/vis.html?tid=48961)

somhet og likestilling og kjønnsperspektiver skal vurderes i alle prosjektsøknader for bevilgning.[3]

Når det gjelder arbeid for likestilling i forskning og akademia er det annonsert en ny satsing i regi av NFR: *Balanse*. Dette er en tredelt satsing der det legges opp til at institusjonene kan søke tilskudd til karrierefremmende tiltak for enkeltforskere og til satsing for ledelses- og kulturutvikling i egen institusjon, samt at det skal stimuleres til forskning for økt innsikt i de prosesser som leder til manglende kjønnsbalanse i forskning og akademia. Omfanget av *Balanse* prosjektet vil avhenge av finansiering.

Nasjonalt finnes det i dag to ressurs- og kunnskapsmiljøer for arbeid med kjønnsperspektiver i forskning og med likestilling i forskning og akademia: KILDEN med oppgave å formidle informasjon om kjønnsforskning og Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif) med oppgave å fremme kjønnsbalanse i universitets- og høyskolesektoren og i forskningsinstituttsektoren.

En hovedoppgave for KILDEN er nettbasert formidling av forskning om kjønn og likestilling, både i form av nyhetssaker og i form av nettutstillinger og nettsteder blant annet tilknyttet konkrete forskningsprosjekter.[4]

KILDEN har nasjonalt ansvar for å formidle norsk kjønnsforskning i inn- og utland. I tillegg til nettbasert formidling utgis *Tidsskrift for kjønnsforskning* i samarbeid med Universitetsforlaget. Gjennom disse oppgavene har KILDEN et bredt kontaktnett til forskere og forskningsmiljøer som arbeider med kjønnsperspektiver i sin forskning, og til eksperter som arbeider med likestilling i forskning. KILDEN er organisert som en randsone under Norges forskningsråd, med eget styre. De henter sin grunnfinansiering fra Norges forskningsråd, men gjennomfører også en rekke prosjekter med ekstern finansiering, blant annet Ressursbank for likestilling i forskning http://kif-info.no/ – et nettsted de driver for Kif-komiteen.

Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif) skal støtte opp om og gi anbefalinger som kan bidra til integrering av likestillingsarbeid ved institusjoner i universitets- og høgskolesektoren og i forskningsinstituttsektoren. Disse institusjonene, samt departementer og Norges forskningsråd, skal kunne søke bistand og råd fra komiteen. Komiteen kan i tillegg selv initiere tiltak og vurdere effekten av disse.

Kif oppnevnes av Kunnskapsdepartementet. Komiteen ble oppnevnt første gang for perioden 2004-2007, og har siden vært reoppnevnt for periodene 2007-2010 og 2010-2013. Det vil si at komiteen har vært et midlertidig tiltak i snart ti år. Medlemmene kommer fra universitets- og høgskolesektoren etter forslag fra Universitets- og høgskolerådet, fra Norges forskningsråd, fra forskningsinstituttsektoren etter forslag fra Forskningsinstituttenes Fellesarena og fra Norsk studentorganisasjon. Universitets- og høgskolerådets styre har det organisatoriske ansvaret for komiteen og komiteens sekretariat. Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvorvidt komiteen skal oppnevnes på nytt etter 2013. Utvalget er kjent med at Kif-komiteen selv ønsker en mer permanent status, men med utgangspunkt i omlag samme mandat og med rullerende oppnevninger som nå.

Utvalget vil påpeke at det etter flere tiårs satsing på å institusjonalisere kjønns- og likestillingsforskning gjennom egne forskningsprogrammer og arbeid med likestilling i akademia og forskning, nå er uklart hvordan dette arbeidet skal videreføres.

Vi vil fremheve KILDENs betydning i arbeidet med formidling av forskning med kjønns- og likestillingsperspektiv. Dette er viktig kunnskapsbyggende arbeid både i akademia og forskningssektoren, opp mot politiske beslutningstakere, aktører i medieoffentligheten og allmennheten. På tilsvarende måte vil vi understreke betydningen av institusjoner som Kif – med en nærhet til universitets-, høgskole og forskningssektoren, kombinert med en fristilt posisjon som legger til rette for dialog og pådrivervirksomhet. Det er viktig for kunnskapssituasjonen på likestillingsfeltet at den kompetansen og erfaringen som over år er bygget i disse institusjonene, tas i bruk og kanaliseres inn i forskningspolitisk arbeid.

De valg og den strategi som legges i Norges forskningsråd har stor betydning både for kjønnsperspektiver i forskning og for likestilling i forskning. Når det gjelder likestilling i forskning vil prosjektet *Balanse* kunne initiere tiltak i sektoren. Når det gjelder integrering av kjønnsperspektiver i forskning vil utvalget påpeke at det i NOU 2011:18 *Struktur for likestilling* dokumenteres at en integreringsstrategi uten klar plassering av ansvar og myndighet for å gjennomføre strategien på tvers av sektorer, kan ha svært uheldige, ikke-intenderte effekter. Integrering av kjønnsperspektiver i forskning fordrer tilgang til bred og tverrfaglig forskerkompetanse.

Vellykket arbeid med kjønns- og likestillingsperspektiver krever etablering av miljøer for inn-

---

[3] http://kilden.forskningsradet.no/c17251/artikkel/vis.html?tid=78871

[4] For mer info, se http://kilden.forskningsradet.no/index.html

henting, utvikling og omsetting av kunnskap. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* er den mest omfattende gjennomgangen av konsekvensene av en nasjonal integreringsstrategi til dags dato. Konklusjonene er også overførbare til mer spesifikke sammenhenger – som forskning. Erfaringer med integreringsstrategien tydeliggjør betydningen av at Norges forskningsråd etablerer en klar innplassering av ansvar og myndighet hva gjelder kjønns- og likestillingsperspektiver i forskningsprosjekter og likestillingsarbeid i forskningsinstitusjoner.

17.3 Eksempler på kunnskapsbehov

I det følgende presenteres noen eksempler på kunnskapsbehov som har fremkommet gjennom utredningsarbeidet. De er dels ment å vise fram det utvalget oppfatter som interessante forsknings- og utredningsspørsmål, dels å orientere om det utvalget anser som helt nødvendig kunnskapsinnhenting.

17.3.1 Folkestyre

17.3.1.1 Effekter av internasjonalisering

Utvalget har i denne utredningen ikke vurdert Norges internasjonale likestillingsarbeid. Enkelte internasjonale rettslige føringer for norsk likestillingspolitikk har likevel blitt vurdert der disse er relevante. Dette gjelder for det første de som følger av innarbeidingen av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon i menneskerettsloven, for det andre av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Utvalget mener det er behov for en større forskningsbasert gjennomgang av likestillingspolitikkens internasjonalisering.

Flere offentlige utredninger gjennom det siste tiåret har pekt på hvordan internasjonalisering og rettsliggjøring legger avgjørende føringer på det politiske handlingsrommet for utforming av politikk, også likestillingspolitikk, eller det vi i denne utredningen har valgt å kalle «kjønn+»-politikk. Det trengs imidlertid mer forskningsbasert kunnskap om effekter og årsaksmekanismer. Hvordan bidrar internasjonalisering og rettsliggjøring til å endre vilkårene for å bedrive «kjønn+»-politikk, og hva er de rettslige, politiske og samfunnsmessige konsekvensene?

Begreper som internasjonalisering og globalisering henspiller på et bredt sett av rettslige, politiske, sosiale og kulturelle prosesser – de spenner over fenomener som migrasjon, transnasjonale vare-, tjeneste- og kapitalbevegelser, og utviklingen av inter- og overnasjonale organisasjoner, institusjoner og konvensjoner. Det norske menneskerettighetsregimet er ett eksempel, et annet eksempel er Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og et omfattende knippe andre samarbeidsavtaler.

Sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen i 2003 (NOU 2003: 19) pekte særlig på betydningen av rettsliggjøring for politikkutvikling, herunder likestillingspolitikk. En hovedkonklusjon fra flertallet var at folkestyret forvitrer som en konsekvens av internasjonalisering og rettsliggjøring (Selle, Østerud og Engelstad 2003). Mindretallet vektla at slike prosesser også gir nye muligheter for likestillingspolitikk og kvinners bemektigelse (NOU 2003: 19, kapittel 14.2.1). Det er behov for en videre forskningsmessig oppfølging av denne diskusjonen.

Europautredningen gir en oversikt over Norges formelle samarbeid med EU innenfor feltet likestilling, og diskuterer en del sentrale direktiver og dommer i ESA- og EU-domstolen med konsekvenser for hva slags likestillingspolitikk Norge kan og må føre innenfor rammen av EØS-regelverket. Denne diskusjonen må følges opp. Det er behov for en bred og grundig utredning og drøfting av rettslige konsekvenser av Norges EU-tilknytning innenfor «kjønn+»-feltet for å få en nærmere avklaring av vilkår for demokrati og rettslig og politisk handlingsrom.

Innenfor EØS-området er EU-rett overordnet norsk rett; europeiseringen av norsk «kjønn+» politikk foregår via såkalt «direkte effekt». Rettsliggjøring er i det hele tatt en sentral dimensjon ved internasjonalisering og globalisering. Rettsliggjøring kan imidlertid også drives frem internt fra, eller være resultat av et kombinert ytre og indre press, for eksempel når eksperter, organisasjoner og politiske partier fremmer krav om bedre rettighetsfesting nasjonalt med henvisning til internasjonale konvensjoner (jf. debatten om inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven).

Politisk handlingsrom defineres – utvides eller avgrenses – dessuten via andre mekanismer enn de rent rettslige. EU-tilpasning kan for eksempel foregå gjennom endring av normer for hva som passer seg og ikke passer seg å gjøre (se van der Vleuten 2007, for «shaming and blaming» som drivkraft i utviklingen av EUs likestillingspolitikk), gjennom kopiering og læring – EU blir en møteplass der byråkrater og politikere fra ulike stater og EU-byråkrater- og politikere kopierer og lærer av hverandre (Egeberg og Curtain 2009, Olsen 2010, Trondal 2010), eller gjennom nasjo-

nale aktørers strategiske bruk av føringer fra EU, relativt uavhengig av om føringene er rettslig bindende eller ei. I tillegg kommer sosio-økonomiske og kulturelle endringer, blant annet som en følge av prinsippet om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital i EØS-området. Et eksempel er hvordan EØS-migrasjon skaper nye utfordringer for likestillingspolitikken; et annet er hvordan frie kapitalbevegelser og deregulering påvirker definisjonen av lønnsomme og mindre lønnsomme likestillingspolitiske tiltak. Det mangler systematiserte analyser av hvordan alt dette slår inn i «kjønn+»-feltet.

Sett i lys av de overnevne prosessene vil det være sentralt med et komparativt, skandinavisk eller nordisk perspektiv. De nordiske landene har til dels ulik likestillingspolitikk og ulike tradisjoner for tilnærminger til og tenkning om kjønn og likestilling. Det er på den annen side klare velferdsstatlige fellestrekk. Et viktig spørsmål er hva som skjer med de nordiske tilnærmingene sett i lys av de tre overnevnte prosessene, ikke minst i en situasjon der de nordiske landene har valgt til dels ulike strategier for eksempel i møte med EU og europeiseringsprosesser.

17.3.1.2 Surveyforskning om likestillingsutvikling

Det er også behov for nasjonal videreføring av surveyforskning om likestilling. Norske forskere deltar i flere internasjonale prosjekter som omfatter denne tematikken (for eksempel World Values Study, European Social Study, og LOGG). Komparative studier inkluderer spørsmålsbatterier som er mer eller mindre egnet til å belyse situasjonen i det enkelte land. I surveyforskning om likestillingsutvikling er det viktig at det også foreligger nasjonale datasett på høyt detaljeringsnivå, som er egnet til å kartlegge likestillingssituasjonen på viktige livsområder, der flere forhold med betydning for likestilling kan sees i sammenheng.[5] Ny surveyforskning kan utformes som del av flerfaglig samarbeid, med vekt på å belyse betydningen av sosial klasse, etnisitet og religion i ulike likestillingsspørsmål. Slik surveyforskning kan gi forbedret kunnskap om likestillingsutvikling, inkludert motstand mot likestilling i dagens Norge.

[5] Se for eksempel *Likestilling og livskvalitet* 2007, som referert i St.meld.nr 8 (2008-2009).

17.3.2 Valgfrihet

17.3.2.1 Arbeids- og familietilpasninger

Utvalget har gjennom hele utredningen vært opptatt av spørsmål om arbeids- og familietilpasninger, og søkt å belyse dette i krysningspunkter mellom kjønn, klasse og etnisitet. Vi har her lagt vekt på det som framstår som særlig viktige livsfaser og overganger. Drøftingene har dels vurdert husholdstilpasninger, dels individtilpasninger. Tilpasninger mellom familie og arbeid handler ikke bare om individuelle valg. Partnere legger rammer for hverandres tilpasninger og avgjør hvilke alternativer som fremstår som tilgjengelige og attraktive. Utvalget mener at det er behov for mer omfattende studier av familie-arbeidstilpasninger i et husholdsperspektiv, med utgangspunkt i ulike typer familier i ulike deler av arbeidsmarkedet. Et husholdsperspektiv gjør det mulig å sammenligne par med ulik posisjon i arbeidslivet, for eksempel par hvor han jobber i mannsdominerte yrker og hun i kvinnedominerte (industri/håndverker-helse-sosial), såkalte karrierepar hvor begge jobber i kunnskapsintensive yrker, samt de «utypiske» parene der for eksempel begge jobber innen manns- eller kvinnedominerte yrker eller par der hun tjener mest. Dette kan gi innblikk i hvordan ulike deler av arbeidslivet setter rammer for familie-arbeidstilpasninger og hvordan ulike familier tilpasser seg arbeidslivets «logikker» eller krav. Ved å inkludere også hushold med innvandrerbakgrunn, vil en slik studie kunne studere hvordan klasse, kjønn og etnisk bakgrunn spiller sammen i familiers tilpasninger til arbeid, og hvordan disse faktorene spiller sammen med muligheterstrukturene i ulike deler av arbeidsmarkedet.

Et husholdsperspektiv på kvinners og menns familietilpasninger åpner også for nærmere analyse av økonomi i nære relasjoner. Hvordan forvaltes økonomien i familien, og i hvilken grad handler og planlegger paret med sikte på eventuelle endringer som skilsmisse, pensjon, død, osv.? Hvordan varierer økonomiforvaltningen mellom hushold og med bakgrunnsfaktorer som klasse og etnisk bakgrunn? Politikken/lovverket knyttet til fordeling ved skilsmisse og pensjon forutsetter at familier ordner seg på bestemte måter. Det er behov for mer kunnskap om hvordan familier faktisk forvalter husholdsøkonomien (fordeling av inntekter, ansvar for utgifter, eierskap til bolig, oversikt over økonomien etc.) og hvilke konsekvenser dette får i møte med lovverket.

Det er et betydelig og økende antall mennesker som ikke er yrkesaktive. I det offentlige ordskiftet om dette har det vær rettet lite oppmerk-

somhet mot lønn og arbeidsvilkår. Vi vet overraskende lite om hvordan utsikter til lav lønn, ufrihet i arbeidssituasjonen, rutinepregede arbeidsoppgaver påvirker motivasjonen til å søke arbeid. Vi vet heller ikke om mange kvinner i denne delen av arbeidsmarkedet finner husmorrollen mer attraktiv enn lønnsarbeid.

17.3.2.2 Kunnskap om kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv

Utvalget har i denne utredningen vært opptatt av å beskrive utvikling i kjønnssegregering innenfor utdanning og arbeidsliv. Dette er en sentral utfordring for likestillingspolitikken og det er åpenbart behov for mer kunnskap om prosessene bak. Det er særlig mangel på kunnskap om flerdimensjonale utfordringer som hvordan kjønn virker sammen med for eksempel klasse og etnisitet.

Når det gjelder utdanningsvalg, er det overordnede spørsmålet hva som påvirker unges utdanningsvalg og hva som kjennetegner valgsituasjonen på ulike stadier. En tilnærming kan være å undersøke hvordan ulike identitetsprosjekter virker inn på utdanningsvalg. En annen kan være å undersøke de institusjonelle rammene for utdanningsvalg, for eksempel hvilken betydning utviklingstendenser i arbeidsmarkedet og dimensjoneringen av ulike utdanninger har for unges utdanningsvalg.

Selv om unge påbegynner en utdanning, vet vi at det er mange som ikke fullfører. Er det særlige utfordringer knyttet til kjønnsutradisjonelle utdanningsvalg og hvordan oppleves utdanningsmiljøet for gutter og jenter som velger utradisjonelt? Det bør undersøkes nærmere hvordan kjønnsforskjeller i frafall varierer med linjevalg innenfor videregående utdanning. Videre bør det foretas studier av utdannings- og læringsmiljøene med særlig sikte på å få mer kunnskap om hvordan slike forhold kan virke inn på inkluderings- og ekskluderingsmekanismer i et flerdimensjonalt perspektiv.

Innenfor arbeidsliv er et sentralt spørsmål hvordan karriere- og lønnsutviklingen er for kvinner og menn som har gjort utradisjonelle utdanningsvalg. Blir de i de kjønnsutradisjonelle yrkene de har utdannet seg til? Andre spørsmål som bør belyses er hvilken betydning ønsker om «familievennlig arbeid» har for søking mot yrke, næring og sektor. Hvilken rolle spiller faktiske og forestilte forskjeller med hensyn til velferdsordninger i offentlig og privat sektor for bevegelser på arbeidsmarkedet? Videre bør det igangsettes forskning som belyser hvordan ulike arbeidskulturer og tidsregimer virker inkluderende og ekskluderende på ulike grupper av arbeidstakere. Ikke minst kan det være viktig å samle «best practice» kunnskap på slike områder.

17.3.2.3 Småbarnsfase, retradisjonalisering og kvinners deltidsarbeid

Det er behov for bedre forståelse av hvorfor en stor andel kvinner fortsatt arbeider deltid. Det er viktig å undersøke om den europeiske tendensen til «retradisjonalisering» i familier med barn også gjelder i Norge, og hvilke trekk den i så fall henger sammen med. Dette temaet bør følges opp både innen de foreslåtte satsingsområdene – særlig surveyforskning om likestillingsutvikling, og arbeid/familieforskning – og som særskilt forskningsområde.

Hensikten med en likestilt foreldrepermisjon er dels å skape bedre forhold i familien i spebarnsperioden, men først og fremst å bidra til mer likestilling i familieliv og arbeidstilpasning. Tiltak og politikk som motvirker eventuell retradisjonalisering og som gir insitamenter til likestilte tilpasninger av arbeid og familie i småbarnsfasen er viktige utredingsspørsmål. Forskningen på dette området kan eventuelt knyttes til forsøksvirksomhet med ulike insitamenter. Det er grunn til å tro at en oppfølging av likestillingspolitikken i småbarnsfasen vil kunne ha positive effekter i retning av å øke kvinners lønnsarbeid og motvirke en utvikling der mannen blir hovedforsørgeren.

17.3.2.4 Eliter og likestillingspolitikk

Utvalget har i forbindelse med drøftingen av kjønnssegregering i det norske arbeidsmarkedet også kartlagt utviklingen innenfor norske toppposisjoner over det siste tiåret. Det vil si at vi har oppdatert Makt- og demokratiutredningens posisjonsutvalg for den såkalte Eliteundersøkelsen fra 2001, og undersøkt hvordan mønstrene for ubalanse i lederposisjoner har endret seg per 2011 (kapittel 8). Maktutredningens lederskapsundersøkelse var ellers en omfattende survey om holdninger på ledernivå til en serie viktige samfunnsspørsmål. Holdninger til likestilling og likestillingspolitikk var en viktig del av denne surveyen.

Lederskapsundersøkelsen som ble gjennomført som en del av Makt- og demokratiutredningen for ti år siden, bør gjentas og videreutvikles, med særlig sikte på å kartlegge oppslutning og endring i holdninger til likestilling i et flerdimensjonalt perspektiv. I løpet av de siste ti årene har

det funnet sted viktige samfunnsendringer, for eksempel økende globalisering, finanskrise, økende migrasjon og transnasjonale relasjoner, osv., som kan ha virket inn på norske makteliters oppslutning om den nordiske modellen og om likestillingsprosjektet i særdeleshet. Ikke minst har det funnet sted viktige endringer og utvidelser av selve likestillingspolitikken, som endring fra endimensjonale til flerdimensjonale tilnærminger, et styrket og utvidet diskriminerings-vern, aktivitetsplikt og representasjonsregler.

Oppdateringen av eliteundersøkelsen viste at mannsdominansen i norske makteliter varer ved (se kapittel 8). Mest påfallende er den endringen som har skjedd innenfor lederstrata som i all hovedsak tilhører offentlig sektor. Forvaltningen, forskning og høyere utdanning, kirken og justissektoren peker seg her ut. Innenfor næringslivet er endringene relativt begrenset, dette til tross for at likestillingssituasjonen i næringslivet er viet stor oppmerksomhet det siste tiåret. Kjønnsbalansen har også vært lovregulert i sentrale deler av norske næringslivsstyrer. Lederskapsundersøkelsen kartla hvordan holdning til likestilling varierer mellom elitegruppene og hvordan holdningene varierer mellom elitene og befolkningen. Den identifiserte en relativt tydelig sammenheng mellom mannsdominans og likestillingsvilje. Næringslivet pekte seg spesielt ut med en kombinasjon av kraftig mannsdominans og en særlig mangel på vilje til likestilling.

En ny eliteundersøkelse kan ta utgangspunkt i den forrige surveyens spørsmålsbatteri, men videreutvikle disse slik at spørsmålene også kan reflektere store samfunnsmessige endringsprosesser. Det bør foretas en utvidelse av spørsmål som kan fange opp en flerdimensjonal likestillingsdagsorden, og særlig betydningen av mangfold og heterogenitet i det norske samfunn.

17.3.2.5 Likestillingspolitikk og den biologiske vending

Utvalget har ikke foretatt noen systematisk vurdering av likestilling og likestillingspolitikk i lys av biologiske faktorer. Dette er like fullt et stadig tilbakevendende tema i offentlig likestillingsdebatt. Spørsmålet om biologiens rolle for å forklare kjønnsforskjeller i mønstre for utdanningsvalg og arbeidstilknytning, familieroller og lederrekruttering, har vært en del av likestillingsdiskusjonen så lenge en slik diskusjon har foregått. Vektleggingen og inngangene er preget av politiske, intellektuelle og akademiske konjunkturer. I forskningssammenheng har det de siste par-tre tiårene vært snakket om «en biologisk vending» eller «en naturalistisk vending». Betegnelsene brukes dels kritisk for å karakterisere det man mener er et ideologisk klima i forskning og samfunn der biologiske og biologistiske argumenter får lettere gjennomslag, relativt uavhengig av belegg. Mer positivt sikter man til den rivende utviklingen og strømmen av funn og forskningsresultater innenfor biologi og andre naturvitenskaper og naturvitenskapelig inspirerte disipliner, herunder deler av psykologien. Dette er forskningsresultater som potensielt utfordrer sentrale antagelser i human- og samfunnsvitenskapene, også den human-og samfunnsvitenskapelige kjønnsforskningen og dens analyser av kjønn og kjønnsforskjeller.

Norsk kjønnsforskning har blitt kritisert for ikke ta den biologiske eller naturalistiske vending innover seg, eksternt fra, men også internt fra (Bleie 2003). Kritikken er blitt møtt med interesse av mange kjønnsforskere, samtidig som det er blitt stilt kritiske spørsmål til relevansen av biologiske perspektiver for å forstå og forklare endringer og variasjon i kjønn og kjønnede strukturer og prosesser (Nielsen 2011). Spørsmålet er også om biologiske perspektiver bør få konsekvenser for hvordan vi tenker rundt likestillingspolitikk og ideen om valgfrihet. Både biologitilhengere- og skeptikere antyder at en større vektlegging av biologi vil ha normative og politiske konsekvenser, men det er uenighet om arten av disse konsekvensene.

Det er stadig behov for forskningsmessige og tverrfaglige diskusjoner om disse spørsmålene. En første avgjørende forutsetning er tilgjengeliggjøring av relevant vitenskapelig kunnskap om kjønn, på tvers av fag og felt. Utvalget vil anbefale at det med jevne mellomrom utarbeides forskningsbaserte «state of the art»-rapporter fra ulike disipliner og underdisipliner som bedriver forskning om kjønn. En annen forutsetning er egnede møteplasser for dialog og kritikk. Utvalget vil i denne sammenheng anbefale årlige dialogkonferanser- eller seminarer. Målet for konferansene/seminarene må være nærmere «samsnakking» om hva slags kunnskap vi har om kjønn og kjønnsforskjeller når bidrag fra ulike fag og felt sees i sammenheng, og hva denne kunnskapen impliserer (for andre fag, for likestillingspolitikken osv.). Konferansene/seminarene kan ha ulike tematiske nedslag og presentere nasjonale og internasjonale foredragsholdere, og bør oppsummeres i en egen rapportserie.

17.3.3 Fordeling

17.3.3.1 Utelukkingsmekanismer i ulike deler av arbeidsmarkedet

Overgang fra utdanning til arbeid er en viktig og kritisk fase i de fleste menneskers liv. Utdanningsvalg, i form av hvilken fagretning man utdanner seg til, samt utdanningsnivå, har betydning for muligheter på arbeidsmarkedet. I kapittel 7 viser utvalget hvordan ulike utdanningsnivå kan gi ulike utslag for hva som blir den første jobben. Selv om en stor gruppe av befolkningen i dag tar høyere utdanning, er det også mange som ikke gjør det. Fullføring av videregående opplæring er viktig for tilgang til arbeidsmarkedet, og yrkesfaglige utdanninger utgjør en sentral del av arbeidsmarkedet. Likevel er det mange som aldri fullfører videregående opplæring og ender opp med kun grunnskole som høyest fullførte utdanning. Blant de som har grunnskole som høyest fullførte utdanning er det generelt flere menn enn kvinner som er i arbeid. Ser man på overgang fra høyere utdanning til den første jobben, er det imidlertid minimale forskjeller mellom kvinners og menns adgang til relevante jobber. Dette gir en indikasjon på at kjønn som utelukkingsmekanisme kan virke sterkere blant dem med lavt utdanningsnivå enn blant dem med høyt utdanningsnivå.

Forskning viser imidlertid at blant høyt utdannede er det vanskeligere å få en relevant jobb for innvandrere enn for dem som er født i Norge (Støren 2010). En rapport fra ISF (Midtbøen og Rogstad 2012) viser også at arbeidssøkere med navn som ikke er norske, har mindre sannsynlighet for å få komme på intervju. Det er særlig er menn som rammes (se kapittel 7).

Utvalget mener det er viktig å få mer kunnskap om hvilke mekanismer som virker ekskluderende for deltakelse i arbeidsmarkedet, og det er her særlig relevant å sammenligne ulike deler av arbeidsmarkedet. Er det for eksempel slik at kjønn virker som en sterkere utelukkingsmekanisme i visse deler av arbeidsmarkede; eksempelvis for ufaglærte og personer med lavere utdanningsnivå, sammenlignet med de med høyere utdanning? Og virker etniske minoritetsmarkører mer ekskluderende i noen deler av arbeidsmarkedet enn i andre?

17.3.3.2 Effekten av velferdsordninger: Registerbaserte studier

En sammenfatning av forskningen fra OECD-land om betydningen av blant annet foreldrepermisjonen for kvinners yrkesdeltakelse, viser motstridende funn og at det mangler forskning som har en mer helhetlig tilnærming til problemstillingene. Foreldrepermisjon er bare ett element i politikken for å balansere arbeid og familie. Effekten av foreldrepermisjon samvirker også med en rekke andre faktorer som tilgang på barnetilsyn, muligheter for deltid, økonomiske insentiver, skattesystem og kulturelle faktorer (Hegewisch og Gornick 2011).

Det påpekes også at det mangler forskning på de kumulative effektene av å få flere barn for kvinners yrkesdeltakelse. Videre understrekes det at mens det finnes omfattende forskning om småbarnsfasen, så mangler det forskning om andre arbeidstilpasninger over livsløpet, når det for eksempel gjelder foreldre med barn i tenårene eller familier med omsorgsansvar for pleietrengende. Det understrekes også at det er behov for mer forskning om arbeidstidsbestemmelser og praksiser, og om velferdsordningers betydning for likestilt foreldreskap etter barnets første leveår.

Utvalget har initiert en egen gjennomgang av økonomisk registerforskning på likestillingseffekter av familiepolitikk (Johnsen og Løken 2011). Forskerne framhever en rekke spørsmål som med fordel kunne belyses utover gjennomgangen de har gjort, og som dels overskrider rammen for registerdata. Blant annet fremheves langtidseffekter av foreldrepermisjon på likestilling. I denne sammenheng bør også arbeidsgiversiden undersøkes, for eksempel hvorvidt kostnader for bedriften av å ha ansatte på foreldrepermisjon påvirker deres beslutninger om ansettelser, og lønns- og karrierehopp.

17.3.4 Sårbarhet

17.3.4.1 Omfangsundersøkelser: Seksuell trakassering og voldtekt

Utvalget har i utredningen påpekt store mangler ved kunnskapsgrunnlaget om vold og trakassering. Det mangler nasjonale omfangsundersøkelser både når det gjelder seksuell trakassering blant barn og unge, og når det gjelder omfang av voldtekt. Det vil si at vi mangler grunnleggende kunnskap om utsatthet på avgjørende viktige sårbarhetsfelt hva gjelder barn og unge mennesker. Dette er forhold som også er påpekt av FNs kvinnediskrimineringskomité. Det mangler kunnskap om forholdet mellom faktisk forekomst av trakassering og overgrep, og de saker som når rettsapparat og hjelpeapparat. Dette er i seg selv et problem for politikkutvikling på feltet.

Det behøves også økt kunnskap om og innsikt i årsaker til og konsekvenser av vold mot kvinner, herunder hvilke sammenhenger det eventuelt er mellom seksualisering av jenter og kvinner, sek-

suell trakassering og seksualisert vold mot jenter og kvinner. Foreliggende forskning viser til såkalt gråsoneproblematikk, det vil si diffuse holdninger til forholdet mellom frivillighet og tvang (kapittel 14). Slike holdninger synes utbredt blant unge mennesker, men også i politi- og rettsapparat. Utvalget vil understreke at det her er behov for undersøkelser som kan gi økt forståelse av sammenhenger mellom på den ene siden holdninger til kjønn og seksualitet, og på den andre siden former for seksuell trakassering.

I *Handlingsplan mot voldtekt* (2012-2014) er et av tiltakene igangsetting av en undersøkelse om voldtekt og vold i nære relasjoner (tiltak 11), som skal gjennomføres av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Utvalget støtter dette tiltaket, og understreker viktigheten av å få kunnskap om omfang av denne type overgrep.

I kapittel 14 viser utvalget til undersøkelser om seksuell trakassering i arbeidslivet. Seksuell trakassering foregår imidlertid også på andre arenaer i samfunnet. Skolen er et eksempel på en relevant arena, hvor mange unge opplever å bli utsatt for en eller flere former for seksuell trakassering. Utvalget anbefaler derfor at det gjennomføres en nasjonal representativ undersøkelse om seksuell trakassering og seksuelle krenkelser i skolen. Undersøkelsen bør inkludere ungdom fra og med 13 år (ungdomsskolealder).

17.3.4.2 Omfang av kjønnsdiskriminering

Utvalget har i kapittel 15 vist at det mangler undersøkelser om opplevd kjønnsdiskriminering i hele befolkningen.

Utover henvendelser og klagesaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, har vi liten oversikt over omfanget av diskriminering på ulike samfunnsområder i Norge. Det har blitt gjennomført undersøkelser av ulike typer opplevd diskriminering, for eksempel i Statistisk sentralbyrås intervjuundersøkelse Levekår blant innvandrere 2005/ 2006 . En gjennomgang av undersøkelser om diskriminering på andre grunnlag enn kjønn, som i hovedsak baserer seg på selvrapporteringer, peker mot opplevd diskriminering som et tydelig samfunnsproblem. Imidlertid mangler det nasjonale og regelmessige undersøkelser på flere grunnlag, og diskriminering på grunnlag av kjønn.

17.3.4.3 Familieinnvandring og sårbarhet

Innvandringspolitikk og reguleringer har tradisjonelt ikke vært et sentralt tema på den likestillingspolitiske dagsorden i Norge, men har vært etterlyst av minoritetskvinnebevegelsen og innenfor likestillingsforskningen (Eggebø 2010; Halsaa mfl. 2008; Williams 1995; 2008). Utvalget har pekt på flere sider ved regelverket for familieinnvandring som kan tenkes å ha kjønnsdiskriminerende effekter. Kravet om økonomisk underhold kan tenkes å ha indirekte kjønnsdiskriminerende effekter; store forskjeller i menn og kvinners gjennomsnittlige inntekt gjør at flere kvinner enn menn vil rammes av dette kravet. Tall fra Utlendingsdirektoratet viser også at langt flere kvinner enn menn opplever at deres familie får avslag på søknad om familieinnvandring, og Likestillings- og diskrimineringsombudet har påpekt at dette kan skyldes kjønnsdiskriminering. I kapittel 14 drøfter utvalget problematiske konsekvenser av familieinnvandringsregelverket for kvinner og menn som opplever mishandling i parforholdet, og påpeker at eksisterende bestemmelser ikke nødvendigvis er fullt ut egnet til å sikre denne gruppens rettssikkerhet.

Utvalget mener det er nødvendig å fremskaffe kunnskap om virkningen av de betingelser som er knyttet til ekteskapsinnvandring. Det bør gjennomføres en bredt anlagt gjennomgang av likestillingskonsekvenser av innvandrings- og integreringspolitikken. Mer spesifikt vil utvalget fremheve at praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen, praktiseringen av proforma-bestemmelsen og kravet til økonomisk underhold da bør gjennomgås nøye.

17.3.4.4 Folkehelse i et flerdimensjonalt perspektiv

Utvalget har i denne utredningen ikke vurdert helse i et likestillingsperspektiv. Vi er kjent med offentlige utredninger og meldinger til Stortinget om problemstillinger i tilknytning til sosiale helseforskjeller, men utvalget har ikke selv hatt kompetanse på brede helsespørsmål.[6]

Vi er imidlertid kjent med rapporteringen om sosiale helseforskjeller som drives i regi av Helsedirektoratet. Dette er en oppfølging av *Nasjonal*

---

[6] I 1999 kom en omfattende utredning som særskilt tok opp kvinners helse NOU 1999: 13 *Kvinners helse i Norge.* Denne ble fulgt opp i form av et kapittel i *Resept for et sunnere Norge* (St.meld. nr.16 2002-2003) "Kvinneperspektiv på helsepolitikken". *Om menn, mannsroller og likestilling* (St. meld. nr.8 2008-2009) behandlet menns helse og livsstil, mens NOU 2011: 14 *Bedre integrering* har en omtale av innvandreres helse og NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget* gjennomgår sosiale helseforskjeller. Stortingsmeldingen om sosiale helseforskjeller *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* (St.mld. nr. 20 2006-2007) foreslo en rekke tiltak for å redusere sosiale helseforskjeller i befolkningen. NOU 2010: 13 *Arbeid for helse* har utredet omfang og årsaker til sykefravær i helse- og omsorgssektoren

strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller (St.meld. nr. 20, 2006-2007). Det er foreløpig kommet tre slike rapporter, for 2009, 2010 og 2011. Folkehelseloven, som trådte i kraft 1. januar 2012, definerer folkehelse som «befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning». Folkehelsearbeidet defineres som «samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler». Loven understreker videre at folkehelsearbeidet må ta sikte på en jevnere fordeling av disse faktorene. I rapportene fra Helsedirektoratet presenteres en rekke indikatorer på ulike politikkområder som har betydning for folkehelse. Utviklingen innenfor disse politikkområdene følges fram til 2017. Rapportene definerer delmål og indikatorer innenfor følgende seks politikkområder: Inntekt, oppvekst, arbeid, helseatferd, helsetjenester og sosial inkludering.

Det vil være viktig å integrere et likestillingsperspektiv i denne rapporteringen, og i det daglige arbeidet med folkehelse som gjøres i alle landets kommuner. Dette er ikke minst viktig sett på bakgrunn av det som i dag er allmenn kunnskap om kjønnsforskjeller i helsetilstand, og betydningen av sosioøkonomisk status for helsetilstand. Rapporten fra 2010 omtaler for eksempel sykefravær, og ser på dette etter yrkesgrupper, men omhandler ikke kjønn i omtalen av sykefravær. Indikatorene som foreslås er ikke fordelt etter kjønn (Helsedirektoratet 2010, side 68). Når altså Helsedirektoratet kartlegger sosiale helseforskjeller og rapporterer årlig på dette, mener utvalget det er viktig å ta i bruk en integreringsstrategi, det vil si at sosiale helseforskjeller også vurderes i ulike krysningspunkter med kjønn.

17.4 Likestillingsindikatorer på fire innsatsområder

I mandatet bes utvalget foreslå indikatorer som kan måle utviklingen i likestilling. I statuskapittlene gjennomgås særlige likestillingspolitiske utfordringer. I kapittel 16 foreslås fire innsatsområder for fremtidig likestillingspolitikk – folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet. Utvalget har tatt utgangspunkt i disse fire innsatsområdene, og definert et sett av indikatorer som kan gjøre det enklere å følge utviklingen når det gjelder likestilling på ulike samfunns- og levekårsområder.

Hvilke indikatorer man velger for å følge med på utviklingen innenfor et område kan virke førende for hvor man retter det politiske søkelyset og innsatsen for å gjøre forbedringer. I den forbindelse er det viktig at beslutningstakere og fagpersoner ser indikatorene i sammenheng med annen kunnskap. Indikatorer alene vil sjelden gi et fullt og helt bilde av tilstanden på ulike felt. Indikatorer er imidlertid et godt redskap for å få en pekepinn om viktige utviklingstrekk.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har i flere år publisert en indeks over likestilling i kommunene. Denne er blitt redigert de siste årene, og publiseres nå som tolv enkeltindikatorer uten at disse settes sammen til en samleindeks som skal si noe om likestilling som sådan. Ti av indikatorene er presentert nærmere i kapittel 11.

Indikatorene foreslått av utvalget berører de samme områder til likestillingsindikatorene fra Statistisk sentralbyrå. En del av indikatorene er likevel operasjonalisert på en annen måte. Utvalget har lagt vekt på at indikatorene skal dekke flere aspekter innenfor hvert av de fire innsatsområdene folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet. Disse dekker også intensjonene i forslagene til indikatorer i regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, *Likestilling 2014*.

Likestillingsindikatorene utvalget anbefaler legger et flerdimensjonalt likestillingsbegrep til grunn. Tidligere likestillingsindikatorer har kun kartlagt forholdet mellom kvinner og menn. En slik tilnærming skjuler viktige variasjoner innenfor grupper av kvinner og grupper av menn. Flerdimensjonale likestillingsindikatorer vil derimot få frem et større mangfold innad i gruppene.

Hver indikator, så langt det er formålstjenlig, fordeles etter dimensjonene kjønn, klasse, etnisitet og livsløp. Ved å se flere dimensjoner sammen, vil indikatorene til en viss grad kunne si noe om flerdimensjonal likestilling. Utvalget har en såkalt kjønn+ tilnærming til det flerdimensjonale likestillingsbegrepet. Konkret vil dette innebære at hver indikator skal fordeles etter henholdsvis kjønn og etnisitet, kjønn og klasse og kjønn og livsløp. I noen tilfeller vil det også være relevant å bryte indikatorene ytterligere ned slik at en får fram komplekse samspill for eksempel mellom kjønn, klasse og etnisitet.

Dette vil være uproblematisk for indikatorer der man har tilstrekkelig antall personer i hver undergruppe. Det gjelder i all hovedsak de indikatorene som er basert på registerstatistikk. Når datagrunnlaget er basert på utvalgsundersøkelser kan det imidlertid by på problemer å splitte opp data på mange undergrupper, fordi antall perso-

ner i undergruppene blir for lite. Det kan for eksempel være nødvendig å gjennomføre egne undersøkelser innenfor grupper av befolkningen. Et eksempel på en slik undersøkelse er Levekårsundersøkelsen blant innvandrere (SSB). Det kan også by på problemer å undersøke tilstanden i flere undergrupper når fenomenet man måler gjelder et lite antall personer.

For hver enkelt indikator må det gjøres en særskilt vurdering av hvilke dimensjoner (kjønn, etnisitet, klasse, livsløp) det er hensiktsmessig å inkludere. Videre kan det variere mellom indikatorene hvilke operasjonaliseringer av dimensjonene kjønn, klasse, etnisitet og livsløp som egner seg best. Dimensjonene etnisitet, klasse og livsløp kan operasjonaliseres på flere ulike måter. Nedenfor beskrives operasjonalisering av disse begrepene (kapittel 17.4.2).

Utvalget anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for at indikatorsettet blir publisert slik at det er offentlig tilgjengelig. Innhenting av data til indikatorene krever et nært samarbeid mellom myndighetene og SSB. Selv om publiseringene må foregå årlig, er det ikke like hensiktsmessig for å innhente data årlig for alle indikatorene. Det bør for hver enkelt indikator vurderes hvor hyppig data skal samles inn.

Å velge gode indikatorer forutsetter at det tas hensyn til en rekke kriterier. Slike er presentert i det følgende.

17.4.1 Kriterier for gode indikatorer

En indikator er et kvantitativt mål på et observerbart fenomen. Den gir mulighet til å følge utviklingen over tid innenfor et avgrenset område for definerte grupper. Det er ikke alt som kan måles ved hjelp av indikatorer. Indikatorer må tolkes i lys av teori, og sees i sammenheng med kunnskap frembrakt gjennom kvalitativ og kvantitativ forskning.

Det kan være utfordrende å utvikle gode, relevante og forståelige indikatorer. I Storbritannia er det gjennomført et grundig arbeid med å utvikle indikatorer for likestilling og menneskerettigheter, i et samarbeid mellom Equality and Human Rights Commision, nasjonale myndigheter, det nasjonale statistikkbyrået (Office for National Statistics, ONS) samt andre berørte parter. Arbeidet med utviklingen av indikatorene tok tre år, og ble ferdig i 2009 (Alkire mfl. 2009).

Rapporten presenterer følgende krav til indikatorer for å måle likestilling

- De må være relevante for å vurdere likestilling og menneskerettigheter. De må si noe om et gode som er viktig for en eller flere grupper i befolkningen
- De må ha legitimitet og anerkjennes som relevante og legitime av berørte parter
- De må være mulige å dele opp (disaggregere) etter ulike grupper i befolkningen (kjønn, etnisitet osv)
- De bør kunne deles opp/brytes ned til mindre geografiske områder
- De bør si noe om likestillingsutfordringer. Her kan man vurdere om indikatoren måler resultatlikhet (utfall), eller prosesslikhet/muligheter (forskjellsbehandling osv)
- De bør kunne måles med jevne mellomrom og være sammenlignbare over tid
- Det bør foreligge individdata som grunnlag for aggregering
- De bør være statistisk robuste (presisjon, pålitelighet, gyldighet)

Walby og Armstrong (2010) definerer følgende kriterier, som til dels overlapper med listen ovenfor: Indikatorer skal oppsummere komplekse data, være enkle å tolke, skal kunne si noe om det foreligger en forbedring eller forverring i utvikling over tid, være meningsfulle og relevante, basere seg på robuste og pålitelige data, kunne gjennomføres med jevne tidsintervaller, være sammenlignbare på tvers av land og mellom befolkningsgrupper, og verken være så mange at det blir forvirrende, eller så få at det kan oppstå misforståelser.

17.4.2 Begreper og operasjonalisering

Kjønn

Kjønn er et biologisk kjennetegn ved individer, men det har også en sosial og kulturell dimensjon. Målingene av indikatorene som anbefales opererer med to gjensidig utelukkende kategorier, kvinne eller mann.

Etnisitet

Etnisitet er vanskeligere å definere som variabel. Når denne dimensjonen brukes i statistikk gjøres det ved å skille mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn. Blant de som har innvandrerbakgrunn skilles det mellom personer som selv har innvandret (innvandrere) og de som er født i Norge av to foreldre som har innvandret. Personer med innvandrerbakgrunn kan videre differensieres etter ulike landbakgrunner. Statistisk sen-

tralbyrå kan koble all registerstatistikk til om en person har innvandrerbakgrunn eller ikke, samt hvilket land personen har bakgrunn fra. Dette gir rike muligheter for statistisk analyse.

Som beskrevet i kapittel 5 refererer etnisitet til grenser og markører mellom grupper som anser seg å være kulturelt forskjellige fra hverandre. Her står også opplevelsen av opprinnelse sentralt. Etnisitet viser dermed også til sosiale prosesser mellom grupper som er forholdsvis stabile, men samtidig åpne for forhandlinger og reorienteringer. Dermed er etnisitet også et vanskelig begrep å operasjonalisere og anvende i politikkutvikling. Det er dessuten en viss risiko for at vektlegging av etnisitet medfører at grupper og grensene mellom dem tas for gitt, og at gruppene fremstilles som enhetlige og faste.

I Norge er det ingen allment tilgjengelige kunnskapsbanker som registrerer om en person tilhører en urbefolkning, en nasjonal minoritet, en etno-nasjonal gruppe, en etno-religiøs gruppe eller lignende. Personers etniske bakgrunn defineres som sensitive personopplysninger i Personvernloven (§ 2).

Utvalget vil anbefale at det gjennomføres utvalgsundersøkelser hvor man spør om egendefinert etnisk tilhørighet – det vil si registrerer informasjon basert på selvopplevd tilhørighet som et mål på etnisitet. Dette vil kunne virke som et supplement til den registrerte innvandrerstatistikken. Slik er det også mulig å finne ut om ulike definisjoner av etnisitet gir ulike utslag/resultat med hensyn til viktige forhold som sysselsetting, utdanning og politisk deltakelse.

Av praktiske hensyn vil etnisitet i indikatorforslaget operasjonaliseres som landbakgrunn til personer med innvandrerbakgrunn, fordi dette er det nærmeste man kommer med gjeldende datagrunnlag. Innvandrerbakgrunn er en samlebetegnelse på innvandrere (SSBs definisjon av innvandrere) og personer som er født i Norge av to foreldre som selv har innvandret (SSBs definisjon av norskfødte med innvandrerforeldre). Det bør som en hovedregel skilles mellom innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i publisering av indikatorene. Utvalget er klar over at det er en overforenkling å klassifisere grupper i en tredeling mellom innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen. Innvandrere i Norge består av personer med bakgrunn fra 219 ulike land og selvstyrte regioner, og med et ukjent antall ulike etniske tilhørigheter. I tillegg vil antakelig en del, for eksempel i kategorien norskfødte med innvandrerforeldre, oppleve selv at de har en sammensatt bakgrunn som vanskelig lar seg innplassere i en kategori.

For å kunne si noe mer presist gir statistikken muligheter til å differensiere innvandrers bakgrunn etter land. Norskfødte av to innvandrerforeldre vil få tildelt landbakgrunn som foreldrene (mors landbakgrunn dersom foreldrene er fra ulike land). Imidlertid vil det være problematisk å ha mange indikatorer som gjør bruk av slike differensierte kategorier i kombinasjon med kjønn. Det vil derfor som hovedregel skilles mellom innvandrere og den øvrige befolkningen, samt norskfødte med to innvandrerforeldre. Det kan imidlertid for enkelte indikatorer være hensiktsmessig å skille mellom ulike grupper av innvandrere, for eksempel gruppert som SSBs anbefaling om to-deling etter landbakgrunn. Denne skiller mellom på den ene siden *EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand* og på den andre siden *Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS*.[7]

Sosial klasse

Den vanligste operasjonaliseringen av klasse i offisiell statistikk er enten eget eller foreldres utdanningsnivå, eget eller foreldres inntektsnivå, eller egen yrkesklasse målt som et hierarki. Dette beskrives også i kapittel 5. Det benyttes flere ulike begreper om klasse som fenomen: Sosial klasse, sosial bakgrunn, sosioøkonomisk status osv. Hva som er best egnet operasjonalisering av klasse vil være avhengig av hva man ønsker å studere. Dersom man for eksempel skal si noe om elevers fullføring av videregående skole, kan foreldres utdanningsnivå være den mest relevante indikatoren for klasse. I dag mangler en god indikator for klasse som yrkeshierarki i den offentlige statistikken. Utvalget vil peke på forskningsarbeidet som er gjennomført ved Universitetet i Oslo (se kapittel 5.3.2) som et fruktbart grunnlag for en slik indikator.

Livsløp

Livsløp beskriver individer eller gruppers livsforløp fra vugge til grav, et forløp som gjelder alle individer. For å måle betydningen av livsløp må man i prinsippet følge en gruppe mennesker over tid, og se på endringer og overganger i deres liv.

---

7 Se artikkelen «Ny innvandrergruppering» her: http://www.ssb.no/vis/vis/omssb/1gangspubl/art-2008-10-14-01.html

Livsløp kan operasjonaliseres til ulike livsfaser, eller til alder. I mange datasett må alder representere livsløpet. Hvordan man best operasjonaliserer livsløp må vurderes for hver enkelt indikator, og vil avhenge av tilgjengelig informasjon i det aktuelle datagrunnlaget.

17.4.3 Indikatorer

Utvalget har definert et sett med indikatorer som vi mener er relevante for likestillingspolitikken. Siden utvalget legger et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv til grunn, er det følgelig behov for at indikatorene måles etter flere dimensjoner. Utvikling av indikatorer er i seg selv et viktig innsatsområde, der forbedret nasjonal og internasjonal statistikk,og ny metodeutvikling i kartlegging av likestilling, bør sees i sammenheng.

Hver indikator skal som hovedregel fordeles etter kjønn og kjønn i kombinasjon med henholdsvis etnisitet, klasse og livsløp. Ikke alle indikatorene lar seg dele opp etter kjønn i kombinasjon med alle dimensjonene, enten fordi det ikke foreligger data, eller fordi data omfatter for små grupper. For hver indikator må det gjøres en kvalifisert vurdering av hvilke dimensjonersom skal inkluderes, samt operasjonalisering av dimensjonene klasse og etnisitet. Alle indikatorene skal fordeles etter kjønn.

For hver indikator har utvalget kartlagt hvorvidt det foreligger data, og om det er mulig å undersøke indikatorene langs dimensjonene kjønn, etnisitet, klasse og livsløp. For å synliggjøre hvordan man kan finne data til de foreslåtte indikatorene og for hvilke indikatorer man mangler data, har utvalget utarbeidet en matrise med oversikt over alle foreslåtte indikatorer. Matrisen (jf. vedlegg 1) viser hvilke indikatorer man kan finne tilgjengelig data for, eventuelt hvor. I tillegg til dimensjonene kjønn, etnisitet, klasse og livsløp har vi vurdert om det er mulig å fordele indikatorene etter et lavere nivå enn landsgjennomsnitt, nærmere bestemt om dataene lar seg fordele etter enten regions-, fylkes- eller kommunenivå.

Under følger forslagene til indikatorer utvalget mener er best egnet på de fire innsatsområdene. Hver indikator er tildelt et nummer, som kan gjenfinnes i matrisen i vedlegg 1. Enkelte av indikatorene kommenteres særskilt, for å forklare nærmere om aspekter som operasjonalisering, datagrunnlag og relevans. Der det ikke er kommentert noe er datagrunnlag lett tilgjengelig gjennom registerstatistikk eller andre offentlig tilgjenglige datakilder. For en helhetlig oversikt over datagrunnlag, se matrisen i vedlegg 1.

17.4.3.1 Folkestyre

Utvalget vektlegger for innsatsområdet folkestyre, likestilt tilgang til viktige demokratiske fora som folkevalgte forsamlinger, medieoffentligheten og breddeorganisasjoner. Skjev kjønnsbalanse og mangel på tilstedeværelse blant representanter/deltakere generelt og i ledende posisjoner, kan være en indikasjon på at det ikke er deltakelse på like vilkår i det norske folkestyret, Det er derfor viktig å følge utviklingen på disse feltene når det gjelder kjønnsbalanse i kombinasjon med etnisk minoritet/majoritetsbakgrunn, alder og sosial bakgrunn (i den grad sistnevnte lar seg måle). Det eksisterer data for sammensetningen av folkevalgte forsamlinger, blant annet hos SSB. Når det gjelder deltakelse i medieoffentligheten og i organisasjoner er det per i dag ikke samme systematikk i undersøkelser.

1. Folkestyre

- 1.1 Fordeling av representanter i folkevalgte organer
  - 1.1.1 Kommunestyrerepresentanter
  - 1.1.2 Fylkestingsrepresentanter
  - 1.1.3 Stortingsrepresentanter
  - 1.1.4 Sametingsrepresentanter
  - 1.1.5 Ordførere
  - 1.1.6 Regjeringen (statsråder og statssekretærer)
- 1.2 Fordeling av deltakere i medieoffentligheten

  Indikatorene krever en nærmere definisjon av hvilke konkrete medier som skal inkluderes og hvordan man skal måle deltakelse (deltakere og kilder) innenfor de ulike medier.
  - 1.2.1 Radio, TV
  - 1.2.2 Dagsaviser
- 1.3 Fordeling av deltakere i organisasjoner (sivilsamfunn)

  Indikatorene krever en nærmere definisjon av hvilke organisasjoner som skal inkluderes.
  - 1.3.1 Aktive organisasjonsmedlemmer (krever surveydata)
  - 1.3.2 Organisasjonsledere

17.4.3.2 Valgfrihet

Kjønnsskjevheter innenfor flere utdanningsretninger i videregående skole og høyere utdanning og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, står sentralt i utvalgets vurderinger på innsatsområde valgfrihet. I kapittel 16 foreslås flere tiltak for å redusere tendenser til kjønnssegregering og skape økt valgfrihet. Dette er et område hvor det er viktig å følge utviklingen over tid. Utvalget foreslår derfor ulike indikatorer for kjønnssegregering.

Andre indikatorer som måler utviklingen i likestilling i arbeidsmarkedet, som deltakelse i arbeidsstyrken, arbeidstid og arbeidsmiljø er også definert under innsatsområdet valgfrihet.

Videre mener utvalget at holdninger til likestilling er relevant for grad av valgfrihet. I kapittel 13 redegjøres det nærmere for hvordan holdninger til likestilling kan måles på ulike måter, og hvordan likestillingsholdninger har utviklet seg over tid og varierer mellom ulike grupper av befolkningen. Utvalget foreslår en indikator på likestillingsholdninger, med målinger innenfor tidsintervall på ti år. Dette fordrer uansett en jevnlig innhenting av nødvendig surveydata, jf. eksempel med utgangspunkt i kunnskapsbehov omtalt i kapittelet (17.3.1.2).

2. Valgfrihet

- 2.1 Frafall fra videregående skole
  - 2.1.1 Frafall fra yrkesfaglige utdanningsprogram
  - 2.1.2 Frafall fra studieforberedende utdanningsprogram
- 2.2 Kjønnssegregering i skole og utdanning
  - 2.2.1 Andel elever som må skifte fag for at alle fag skal ha en jevn kjønnsfordeling, videregående opplæring
  - 2.2.2 Fordeling av elever på alle yrkesfag
  - 2.2.3 Andel studenter som må skifte fag for at alle fag skal ha en jevn kjønnsfordeling, høyere utdanning
  - 2.2.4 Fordeling av studenter på de 30 største utdanningene
- 2.3 Arbeidsmarkedet
  - 2.3.1 Fordeling av deltakere i arbeidsstyrken (sysselsatte og registrert arbeidsledige)
  - 2.3.2 Fordeling av sysselsatte i henholdsvis kommunal, statlig og privat sektor
  - 2.3.3 Andel yrkesaktive som samarbeider med andre av motsatt kjønn på samme stillingsnivå (krever surveydata)
  - 2.3.4 Fordeling av sysselsatte i de 30 største yrkene
  - 2.3.5 Fordeling av ledere (lederyrker etter SSB yrkesstandard)
  - 2.3.6 Andel yrkesaktive menn med en kvinne som nærmeste overordnete, og andel kvinner med en mann som nærmeste overordnete (krever surveydata)
- 2.4 Arbeidstid
  - 2.4.1 Andel av sysselsatte som arbeider kort deltid
  - 2.4.2. Andel av sysselsatte som arbeider lang deltid
  - 2.4.3 Andel med langvarig deltid

Denne indikatoren er operasjonalisert som andel av de som har vært i jobb hvert år i en periode på ti år og arbeidet deltid i seks år eller flere (såkalt langvarig deltid). Se kapittel 9 for nærmere definisjon

- 2.5 Psykososialt arbeidsmiljø
  - 2.5.1 Andel som rapporterer om høy grad av selvbestemmelse fordelt etter yrkesgruppe
  - 2.5.2 Andel som rapporterer at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig fordelt etter yrkesgruppe
- 2.6 Holdninger til likestilling
  - 2.6.1 Andel som har positive holdninger til likestilling.

Holdning til likestilling kan operasjonaliseres etter en indeks, slik det er omtalt i kapittel 13.Indikatoren bør omfatte subindekser for holdninger på ulike områder. Indikatoren kan bygge på eksisterende data (for eksempel LOGG), men bør samtidig forbedres og oppdateres ut fra surveyforskning om likestilling.

17.4.3.3 Fordeling

Fordeling av omsorgs- og hjemmearbeid er sentralt for innsatsområdet fordeling. Utvalget anbefaler i kapittel 16 innsatser knyttet til foreldrepengeordningen. Utvalget foreslår bruk av to ulike datakilder for å kartlegge fordeling av omsorg for barn, fordeling av husarbeid og fordeling av vedlikeholdsarbeid. Den ene krever egen surveyundersøkelse med pardata for å kunne måle hvordan par fordeler slikt arbeid mellom seg, mens den andre datakilden, tidsbruksundersøkelsen, gir individdata som gir et bilde av fordeling av

omsorgs- og husarbeid mellom kvinner og menn generelt.

Videre foreslås det indikatorer som måler fordeling av økonomiske ressurser og eiendom. Dette er en fordeling som har sammenheng både med forhold i arbeidsmarkedet og med forhold knyttet til fordeling av lønnsarbeid og omsorgsarbeid.

3. Fordeling

- 3.1 Fordeling av økonomiske ressurser
  - 3.1.1 Gjennomsnittlig bruttoinntekt i alderen 20-66 år
  - 3.1.2 Gjennomsnittlig bruttoinntekt i alderen 67 år og eldre
  - 3.1.3 Gjennomsnittlig månedslønn, heltidsekvivalent
  - 3.1.4 Andel med individuell lavinntekt
    Se kapittel 10 for operasjonalisering av individuell lavinntekt
  - 3.1.5 Andel av enslige forsørgere med vedvarende lavinntekt (SSB definisjon)
- 3.2 Likestilling hjemme
  - 3.2.1 Fordeling av antall dager med foreldrepenger i et kalenderår
  - 3.2.2 Andel fedre med rettigheter til foreldrepenger som tar ut fedrekvote eller mer
  - 3.2.3 Fordeling av barneomsorg mellom par (pardata fra survey)
  - 3.2.4 Fordeling av husarbeid mellom par (pardata fra survey)
  - 3.2.5 Fordeling av vedlikeholdsarbeid mellom par (pardata fra survey)
  - 3.2.6 Fordeling av barneomsorg med individdata (fra SSBs tidsbruksundersøkelse)
  - 3.2.7 Fordeling av husarbeid med individdata (fra SSBs tidsbruksundersøkelse)
  - 3.2.8 Fordeling av vedlikeholdsarbeid med individdata (fra SSBs tidsbruksundersøkelse).

17.4.3.4 Sårbarhet

Sårbarhet er det fjerde innsatsområdet utvalget legger vekt på, her tematiseres både seksuell trakassering, voldtekt og hjelp til ofre for menneskehandel, fri rettshjelp og rettighetsinformasjon. Dette er samtidig forhold der problemenes omfang er vanskelig å kartlegge og hvor det må antas å være til dels betydelige mørketall. I tolkning av indikatorer for sårbarhet er dette viktig å ha med seg. Et eksempel er voldtekt, noe det er mulig å kartlegge ved å undersøkte antall anmeldte saker, for så å følge utviklingen fra år til år. Samtidig er det grunn til å tro at det foregår langt flere voldtekter enn de som blir registrert hos politiet. Dersom man ser en økning i antall anmeldte voldtekter, er det på bakgrunn av dette, usikkert om det foreligger en faktisk økning i antallet voldtekter, eller om økningen skyldes at terskelen for å anmelde er blitt lavere. Ved å supplere tall for anmeldte voldtekter med representative spørreundersøkelser basert på selvrapportering av voldtekt, er det mulig å si noe mer presist om omfanget og om utviklingen i forekomsten av voldtekter over tid – samt om utviklingen i tilbøyeligheten til å anmelde. Utvalget anbefaler derfor at det gjennomføres undersøkelser for en rekke sårbarhetsforhold, som per i dag ikke er dokumentert med hensyn til omfang.

4. Sårbarhet

- 4.1 Voldtekt
  - 4.1.1 Antall anmeldte voldtekter
  - 4.1.2 Andel og antall selvrapporterte voldtekter (krever en egen omfangsundersøkelse)
- 4.2 Seksuell trakassering
  - 4.2.1 Andel elever i videregående skole og ungdomsskole som rapporterer om opplevd seksuell trakassering (krever nye og supplerende spørsmål i Elevundersøkelsen som gjennomføres av Utdanningsdirektoratet)
  - 4.2.2 Andel arbeidstakere som rapporterer om opplevd seksuell trakassering på arbeidsplassen
- 4.3 Vold
  - 4.3.1 Antall beboere på krisesentre i løpet av et kalenderår
  - 4.3.2 Andel som rapporterer om selvopplevd fysisk og psykisk vold i nære relasjoner
  - 4.3.3 Andel som rapporterer om vold i private bomiljø (nabolag) (Levekårsundersøkelsen, SSB)
  - 4.3.4 Andel som rapporterer om vold og trusler om vold etter yrkesgruppe (Levekårsundersøkelsen, SSB)
  - 4.3.5 Andel som rapporterer om vold og trusler om vold (Levekårsundersøkelsen, SSB)

4.4 Diskriminering
4.4.1 Andel som rapporterer selvopplevd diskriminering, inkludert kjønnsdiskriminering og sammensatt diskriminering (krever ny datainnsamling)

4.5 Helse
4.5.1 Forventet levealder
4.5.2 Andel som vurderer egen helse som dårlig
4.5.3 Andel med langvarig sykefravær
4.5.4 Andel uførepensjonister

Kapittel 18
Økonomiske og administrative konsekvenser

18.1 Innledning

Utredningsinstruksen ligger til grunn for vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger. Utredningsinstruksen angir at økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk på både utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Ifølge utredningsinstruksen skal administrative konsekvenser vurderes blant annet med henblikk på statens sentrale, regionale og lokale forvaltning. I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes som konsekvenser for næringslivet, miljøet, likestilling og menneskerettigheter. For en generell gjennomgang av slike konsekvenser viser vi til omtale i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, kapittel 12.5.

Utvalget er kjent med Difi-rapport 2012:8[1], som undersøker hvordan det redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser i utredninger og proposisjoner i Norge. Den viser at de fleste utredninger og proposisjoner har et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser, men at omtalen som oftest er kort, og i de fleste sakene konkluderes det med at foreslåtte tiltak ikke får «vesentlige konsekvenser». Der tiltaket får økonomiske konsekvenser, heter det gjerne at «kostnadene tas innenfor eksisterende budsjettrammer» eller at man «kommer tilbake til saken i budsjettsammenheng». Heller ikke dette utvalget gjennomfører en full samfunnsøkonomisk analyse; det har ikke vært mulig innenfor rammen av utvalgets mandat, tidsperiode og budsjett. Vi har likevel lagt stor vekt på forsøke å anslå direkte kostnader av utvalgets anbefalinger. Dette er i seg selv svært krevende. Kostnadsanslag vil for eksempel variere med antakelser om implementering/bruk/uttak, avhenge av gjennomføringstidspunkt etc. Anslagene vi presenterer i dette kapittelet kan bare indikere hva kostnadene eventuelt kan bli over tid. Det samme gjelder inntektssiden, der utvalget gir et eksempel på økte skatteinntekter som følge av en svært moderat sysselsettingsøkning (overgang fra deltid til heltid). Anslagene viser da totalt en samfunnsøkonomisk gevinst av anbefalingene sammenholdt med kostnadsanslag for offentlige utgifter.

Utredningsinstruksen angir at minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk. Flere av utvalgets forslag til tiltak vil kunne dekkes innenfor ordinære budsjettrammer, jf. tabell 18.3 og 18.4.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på oppdrag fra utvalget beregnet økonomiske utgifter som følge av forslag til endringer i regelverk i foreldrepengeordningen og engangsstønaden. Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra utvalget gitt anslag på kostnader ved den foreslåtte ordningen med likestillingsstipend for jevnere kjønnsrepresentasjon i videregående og høyere utdanning.

Mange av utvalgets forslag vil ha en inntektsside. Det er likevel vanskelig å konkretisere effekter av forslag for å fremme likestilling, og dermed de samfunnsøkonomiske konsekvensene av for eksempel mer yrkesdeltakelse og mindre utsatthet for vold. Utvalget vil vise et eksempel, jf omtale over, med tallgrunnlag fra Proba samfunnsanalyse, som er videre bearbeidet av utvalget.

18.2 Utvalgets anbefalinger – anslåtte kostnader

Utvalgets anbefalinger gjelder endringer i lovgivning, organisasjonsmessige tiltak og bruk av økonomiske incentiver.

18.2.1 Folkestyre

Utvalgets anbefalinger under innsatsområdet folkestyre er:

- Likestilte valglister
- Program for bredde i folkestyre

[1] Difi (2012) *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*. Rapport 2012:18

Likestilte valglister

Utvalgets flertall anbefaler at det tas inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyrer, fylkesting og storting høsten før valg, det vil si hvert fjerde år, drøfter likestillingsstatus i det gjeldende folkevalgte organet og avgjør ved alminnelig flertall om det skal stilles krav til at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent på valglister ved det kommende valget.

Utvalget legger til grunn at denne aktiviteten kan dekkes innenfor eksisterende økonomiske rammer for folkevalgte organer.

Program for bredde i folkestyret

Utvalget anbefaler at det settes i gang et landsdekkende program for bredde i folkestyret med mål å øke kvinneandel og andel med etnisk minoritetsbakgrunn på alle nivåer i folkevalgte organer lokalt, regionalt og nasjonalt. Det må også være et mål å øke andelen representanter som er under 30 år og over 60 år.

Det vises til satsingen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken 2007-2011*, som hadde en ramme på 20 mill. kroner totalt for en fem-årsperiode. 22 kommuner deltok. Av disse midlene ble 1,3 mill. kroner brukt til evalueringer og administrasjon av satsningen.

Utvalget anbefaler at 30 mill. kroner årlig av midlene til det ti-årige utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid, jf. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*, nyttes til lokale tiltak som del av programmet for bredde i folkestyret. Kommunene kan søke med lokalt initierte prosjekter og det bør stilles krav til supplerende egenfinansiering. Direktoratet drifter programmet, sørger for følgeforskning, dialog og utviklingsarbeid på tiltakssiden, jf. forslåtte midler til et likestillingsdirektorat i NOU 2011: 18.

Forslaget innebærer dermed ikke kostnader utover det som er foreslått i NOU 2011: 18.

18.2.2 Valgfrihet

Utvalgets anbefalinger under innsatsområdet valgfrihet er:

Program for frie utdanningsvalg:
- Pedagogikk for likestilling
- Ressursmiljø for likestilling
- Likestillingsstipend
- Kjønnspoeng i høyere utdanning

Trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet:
- Opplæring og veiledning
- Fritak for redegjørelsesplikten
- Tilskuddsordning for likestillingsarbeid på virksomhetsnivå

Drøftingsplikt for arbeidsgivere med ansattes representanter

Program for frie utdanningsvalg

Pedagogikk for likestilling

Utvalget anbefaler en landsdekkende pedagogisk satsning for likestilling. Utvalget foreslår at satsningen driftes av det foreslåtte direktorat for likestilling, jf. NOU 2011: 18. Et kompetanse- og ressursmiljø på likestilling vil måtte samarbeide tett med Utdanningsdirektoratet, som har ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Sentrale elementer i satsningen vil være kompetansehevingstiltak rettet mot ansatte i barnehage og grunnopplæring, styrking av likestillingsperspektivet i rådgivningen i skolen generelt og i faget utdanningsvalg spesielt og mentorordninger i videregående opplæring innenfor sterkt kjønnsdelte fag.

Det vises til at det i Agder pågår en tiårs-satsning for likestilling i utdanningsløp som startet i 2007. En evaluering (Eide og Lauritzen 2012) om suksessfaktorer har som konklusjon at tid og ressurser til arbeidet er avgjørende. I 2012 settes det i Agder av 2,1 mill. kroner til prosjektet *Fritt valg*.

Utvalget anbefaler at 30 mill. kroner årlig av utviklingsmidlene til lokalt likestillingsarbeid (jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18) nyttes hvert år til lokale tiltak som del av satsningen på pedagogikk for likestilling.

Ressursmiljø for likestilling

Utvalget anbefaler videre at det etableres et ressursmiljø for å styrke arbeidet med likestilling i lærerutdanning og i læremidler, Det anbefales at ressursmiljøet etableres som en faglig uavhengig komite eller et råd som administrativt kan forankres i et direktorat for likestilling. Direktoratet kan ivareta sekretariatsfunksjonen.

Det vises til KIF (*Komité for kjønnsbalanse i forskning*) som støtter opp om likestillingsarbeidet ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Komiteen har et årlig budsjett på i overkant av 3 mill. kroner. Komiteen er underlagt Universitets- og høgskolerådet og har 8 medlemmer og 4

Tabell 18.1 Antall med stipend i videregående skole og anslåtte brutto kostnader

	Antall stipender K	Antall stipender M	Kostnader ved 30 pst. av låneramme
Kjønn (20/80)	10 807	6 302	141 mill. kroner
Innvandrerbakgrunn/kjønn (>1/3 av gj.snittlig studentmasse/innvandrerbakgrunn	1 206	209	12 mill. kroner

varamedlemmer og et eget sekretariat underlagt Universitets- og høgskolerådet.

Utvalget anbefaler at det årlig settes av 3 mill. kroner til et ressursmiljø for likestilling i lærerutdanning og læremidler.

Likestillingsstipend

Utvalget anbefaler at det etableres en ordning med likestillingsstipend for det underrepresenterte kjønn på nærmere utvalgte, og svært kjønnsskjeve studieretninger i videregående opplæring og høyere utdanning. Studieretninger der kvinner eller menn med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert i forhold til deres andel av studentmassen generelt bør tilsvarende omfattes av ordningen. Kunnskapsdepartementet må fastsette de nærmere rammene for ordningen.

Det forslås at stipendet er maksimalt 3-årig og det forutsettes bestått eksamen for å motta stipendet i påfølgende år.

Utvalget har bedt Proba samfunnsanalyse anslå en kostnadsramme ved bruk av stipendordninger i yrkesfaglige studieretninger i videregående skole og fagfelt i høyere utdanning. Utvalget definerer en kjønnsfordeling på 80/20 eller mer som svært skjev. Kvinner og menn med innvandrerbakgrunn regnes som sterkt underrepresentert på studieretninger der de utgjør mindre enn en tredjedel av det gruppens andel av alle elever/studenter skulle tilsi. Proba samfunnsanalyse har beregnet en maksimumsramme for stipendordning ved å beregne kostnaden hvis det underrepresenterte kjønn på en rekke utdanninger bringes opp akkurat til 20 prosent av elev- eller studentmassen. Selv om vi kaller dette en maksimumsramme, kan utgiftene til stipendordningene bli høyere enn beregningene i kortere perioder, inntil stipendordningen opphører fordi målet er nådd. Utgiftene kan også bli lavere, fordi målet om 20 prosent ikke nås.

Tabell 18.1 og 18.2 viser brutto kostnader for en stipendordning rettet mot alle fag hvor ett kjønn er sterkt underrepresentert i henholdsvis videregående og høyere utdanning, og i tillegg kostnader for stipend rettet mot fag hvor kvinner med innvandrerbakgrunn eller menn med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert (kjønn+etnisitet).

Tabell 18.1 viser en maksimal ramme for kostnader som må anses å være teoretisk og som er totalt på 153 mill. kroner dersom stipendets størrelse fastsettes til 30 prosent av dagens låneramme for videregående opplæring og dersom alle fag omfattes.[2] Maksimalt lån fra lånekassen til videregående opplæring er 27 400 kroner per år. Kostnadene vil avhenge av hvor mange som søker stipend og av hvilke studieretninger som omfattes av ordningen.

Som vi ser av tabell 18.2 er en teoretisk maksimal ramme for stipend for høyere utdanning på 205 mill. kroner beregnet ut fra 30 prosent av eksisterende låneramme (med utgangspunkt i maksimalt lån på 55 500 kroner[3]) i Statens lånekasse for utdanning. På samme måte som ved

[2] Låneramme hvor stipend er holdt utenfor.
[3] Låneramme hvor stipend er holdt utenfor.

Tabell 18.2 Antall med stipend i høyere utdanning og anslåtte brutto kostnader

Høyere utdanning	Antall stipender K	Antall stipender M	Kostnader ved 30 pst. av låneramme
Kjønn (20/80)	1 671	10 168	197 mill. kroner
Kjønn/innvandrerbakgrunn (>1/3 av gj.snittlig studentmasse/innvandrerbakgrunn)	164	343	8 mill. kroner

videregående utdanning vil kostnadene avhenge av hvor mange som faktisk søker og hvor mange fag som omfattes av ordningen.

Beregninger fra Proba samfunnsanalyse viser også samspilleffekten mellom stipendordningen for kjønn og stipendordningen for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn (kjønn+etnisitet). Utgiftene til stipend rettet mot personer med innvandrerbakgrunn vil da reduseres med 65 prosent på videregående skole og 25 prosent på høyre utdanning sammenlignet med tallene i tabell 18.1 og 18.2.

Mens Probas tall representerer en maksimumsramme for hva stipendordningen kan koste, kan man også beregne en minimumsramme. Det er da naturlig å ta utgangspunkt i at stipendordningen ikke har noen ekstra motiverende virkning i det hele tatt, og at kjønnsfordelingen på ulike utdanningsprogram forblir som den er i dag. Dette vil redusere kostnaden ved et stipendprogram rettet mot videregående skole til noe over 40 prosent av det som er anslått som maksimumsbeløp, det vil si rundt 60 mill. kroner. Når det gjelder høyere utdanning ligger et tilsvarende minimustall på 80 prosent av det beregnede maksimumstallet, rundt 160 mill. kroner. Det samlede beløpet blir da 220 mill. kroner for stipend rettet mot skjev kjønnsrekruttering mot rundt 340 mill. kroner i maksimumsanslaget. Under antakelsene i minimumsanslaget vil de utbetalte stipendene i mye større grad utbetales til menn, siden det er en del store kvinnedominerte utdanninger hvor prosentandelen menn alt i dag ligger rundt under 20, mens det gjennomgående er en lavere kvinneandel i mannsdominerte utdanninger.

Kunnskapsdepartementet bør avgjøre hvilke studieretninger og fag som bør omfattes av en stipendordning, jf. drøfting i kapittel 16. Det anses som hensiktmessig at Lånekassen for utdanning administrerer ordningen. Utvalget tilrår derfor at stipend kan tildeles etter søknad til Lånekassen. I tillegg til kostnadene ved stipendet må det påregnes kostnader for å administrere denne ordningen. Utvalget har ikke beregnet kostnader knyttet til administrasjon av ordningen.

Utgangspunktet for utvalgets kostnadsanslag til stipendordningen er en maksimal teoretisk ramme på 358 mill. kroner til sammen til stipend dersom alle fag omfattes. Ettersom det ikke er aktuelt at stipendordningen omfatter alle fag og at det i tillegg er en del overlapp mot stipendordninger rettet mot kjønn og innvandrerbakgrunn i kombinasjon med kjønn, anbefaler utvalget at det årlig settes av inntil 100 mill. kroner til stipendordningen.

Kjønnspoeng i høyere utdanning

Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet etablerer en mer målrettet og systematisk bruk av ordningen med kjønnspoeng i høyere utdanning. Departementet bør gjennomgå hvilke fag som oppfyller kriteriene for suksess og jevnlig revidere bestemmelsene om bruk av kjønnspoeng.

Utvalget legger til grunn at kostnadene kan dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets eksisterende økonomiske rammer.

Trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet

Utvalget anbefaler at offentlige myndigheter tar initiativ til å etablere en trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet etter mønster fra IA-avtalen. Avtalen bør forankres både på nasjonalt og lokalt nivå. Etter utvalgets vurdering bør en slik avtale være en selvstendig avtale som kan bygges opp rundt aktivitetspliktene i likestillings- og diskrimineringslovgivningen, og bidra til å konkretisere og gjennomføre disse på virksomhetsnivå. *Utvalget anbefaler videre at arbeidsgiver får en plikt til å drøfte oppfølging av aktivitetsplikten med ansattes representanter og at redegjørelsesplikten bortfaller for virksomheter som inngår en likestillingsavtale. Utvalget anbefaler at myndighetene forplikter seg til å bidra med oppfølging, veiledning og en tilskuddsordning til likestillingsarbeid til virksomheter som inngår en likestillingsavtale.* Utvalget anbefaler at partene gir informasjon og veiledning om likestillingsarbeid til sine medlemmer og oppfordrer virksomheter til å inngå en likestillingsavtale. Partene bør også delta i nasjonale og regionale koordineringsgrupper for gjennomføring av partssamarbeidet. Det anbefales at trepartsavtalen for likestilling i arbeidslivet forankres i det foreslåtte forumet for likestilling i arbeidslivet ledet av barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, jf. tiltak i NOU 2011: 18.

Utvalget har lagt dagens IA-avtale, med et anslag for samlede utgifter på 1,4 mrd. kroner i 2012, til grunn for vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser. IA-avtalen vektlegger tiltak og bevilgninger for oppnåelse av konkrete delmål knyttet til sykefravær og inkludering i arbeidslivet. For 2012 er det foreslått bevilget 291 mill. kroner til tilretteleggingstiltak i regi av IA-avtalen.

Det anbefales at en trepartsavtale for likestilling forankres i et direktorat for likestilling med regionkontorer, jf. utvalgets forslag i NOU 2011: 18. Det må vurderes nærmere behov for økte ressurser til dette formålet utover allerede foreslåtte

driftsmidler til et likestillingsdirektorat, jf. NOU 2011: 18.

En gjennomføring av en slik avtale vil åpenbart skje gradvis. Kostnadene må forventes å øke i takt med antallet medlemsbedrifter som kvalifiserer for tilskudd. Som et anslag anbefaler utvalget at det øremerkes 300 mill. kroner årlig over statsbudsjettet til en egen tilskuddsordning til likestillingsarbeid på virksomhetsnivå.

Arbeidsgivers plikt til å drøfte oppfølging av aktivitetsplikten med ansattes representanter kan medføre noe økt ressursbruk for private og offentlige virksomheter. På den annen side vil de virksomheter som inngår likestillingsavtale dra nytte av veiledning, oppfølging og offentlige tilskuddsmidler. Virksomheter som inngår en likestillingsavtale vil dessuten fritas for redegjørelsesplikten.

18.2.3 Fordeling

Utvalgets anbefalinger under innsatsområdet fordeling er:

- Selvstendig rett for fedre til foreldrepenger
- En tredelt foreldrepengeordning
- Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet
- Vilkår for overgangsstønad
- Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom

Rettferdig foreldrepengeordning.

Forslagene om selvstendig rett for fedre og foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet bygger på kostnadsanslag fra Nav. Nav gjør oppmerksom på at det er stor usikkerhet knyttet til deres kostnadsanslag. Blant annet vet vi ikke hvor mange barn som vil bli født i årene fremover. Endring i sysselsettingen og foreldrenes arbeidstid og inntekt vil påvirke det beløp som mor og far vil få utbetalt i foreldrepenger, både etter gjeldende regler og endringsforslaget. Videre er det usikkerhet om i hvilken grad fedre med nye rettigheter faktisk vil gjøre bruk av stønadsretten.

Forslagene vil medføre mer administrasjon for Nav. Utvalget har ikke beregnet kostnader som følge av dette. Forslagene kan blant annet føre til at mellom 8000 og 10 000 nye fedre tar ut foreldrepenger årlig og en tilsvarende økning i antallet nye saker for Nav.

Foreldrepenger: Selvstendig rett for fedre.

Utvalgets flertall anbefaler at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger og omfang av foreldrepenger basert på egen stillingsandel. Forslaget innebærer at gjeldende aktivitetskrav for mor når far tar ut foreldrepenger ut over fedrekvoten, bortfaller.

Hvis aktivitetskravet fjernes for mor vil far få rett til å ta ut foreldrepenger også i de tilfeller mor ikke har rett til foreldrepenger. Ved en forutsetning av at «nye» fedre vil ta ut like mange uker med foreldrepenger som de fedre som har rett til tolv uker fedrekvote etter gjeldende regler og med like mange dager i gjennomsnitt gis følgende kostnadsanslag fra Nav. Dagens ordning for fedrekvote er lagt til grunn for beregningene.

Alternativ a) Fedres uttak tilsvarer uttak ved tolv uker fedrekvote

Anslaget forutsetter at andel fedre som er yrkesaktive og bor sammen med barnet er like stor i de familier der mor er yrkesaktiv som i de familier der mor er hjemmeværende, og at inntekten til de nye fedrene ikke er vesentlig lavere eller høyere enn inntekten til de som tar ut foreldrepenger i dag. Hvis forslaget innføres kan antall fedre som tar ut fedre kvote øke med mellom 20 prosent og 25 prosent.

a) Fedres uttak tilsvarer tolv uker fedrekvote	Merutbetaling per år
Merutbetaling på kap. 2530, post 70, foreldrepenger	800 til 1050 mill. kroner

Dersom dette forslaget gjennomføres i kombinasjon med utvalgets forslag om tredeling av foreldrepengeperioden, det vil si at fedrekvoten blir på 15 uker, vil utgiftene under alternativ a) øke med 25 prosent.

Alternativ b) Fedre tar ut hele foreldrepengeperioden

Merutgiftene kan beregnes slik at «nye» fedre tar ut hele foreldrepengeperioden henholdsvis 38/48 uker. Hvis andel fedre med foreldrepenger er uendret vil merutgiftene for fedre som tar ut 38 uker bli 3,2 ganger høyere enn for fedre som tar ut 12 uker. På denne bakgrunn er merutgiftene under punkt b) satt til mellom 3,5 ganger merutgiftene under punkt a)

b) Nye fedre tar ut hele foreldrepengeperioden	Merutbetaling per år
Merutbetaling på kap. 2530, post 70, foreldrepenger	3 400 til 3 800 mill. kroner

En tredelt foreldrepengeordning

Utvalget anbefaler at foreldrepengeperioden etter fødsel deles i tre like store deler: En mødrekvote, en fedrekvote og en fellesdel. Forslaget i innstillingen er todelt. For det første er det lagt inn en utvidelse av total permisjonstid med en uke. Samtidig er det foreslått en økning av fedrekvoten med tre uker ved 100 prosent dekningsgrad (det vil si en økning fra 12 til 15 uker). Vi viser til oversikt i tabell 16.5.

Vi vil grovt anslå kostnaden ved en ekstra permisjonsuke til 300 mill. kroner. Dette stemmer overens med at 50 000 foreldre tar ut permisjon til en ukeskostnad på 6000 kroner (det vil si noe under 300 000 kroner i årlig støtte per permittert forelder). Samtidig innebærer forslaget en økning av menns permisjonstid på bekostning av kvinners permisjonstid. Dette medfører en kostnad siden menn tjener mer enn kvinner. Vi anslår grovt at kostnaden for en permisjonsuke går opp med 10 prosent ved at uken tas av menn i stedet for kvinner, det vil si med rundt 30 mill. kroner per uke. Dette elementet av forslaget har derfor en kostnad anslått til 90 mill. kroner. Samlet kostnad for de to elementene i tiltaket anslås dermed til 390 mill. kroner.

Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet

Utvalgets flertall anbefaler at det innføres en minsteytelse på inntil 2 G for gjeldende stønadsperiode for foreldrepenger. Forslaget innebærer at en minsteytelse for foreldrepenger vil bli utbetalt til foreldre som ikke har opparbeidet rett til foreldrepenger gjennom yrkesaktivitet. Minsteytelsen kan også utbetales til foreldre som har rett til foreldrepenger etter svært lav inntekt, om minsteytelsen er høyere enn det de vil ha krav på i foreldrepenger basert på tidligere yrkesaktivitet. Rett til minsteytelse forutsetter medlemskap i folketrygden. Det anbefales at ytelsen utbetales som en månedlig ytelse. Utvalget understreker viktigheten av at minsteytelse innføres innenfor rammen av en tredelt foreldrepengeordning med mødre- og fedrekvote og en fellesdel, jf. utvalgets anbefaling om en tredeling.

I 2012 er engangsstønaden på 35 262 kroner. Utvalget anbefaler en minsteytelse for foreldrepenger på 2 G som per mai 2011 utgjør 158 432 kroner.[4]

[4] Per mai 2012 utgjør 2 G 164 244 kroner.

Det forutsettes at den nye minsteytelsen representerer et «årsbeløp» etter 100 prosent dekningsgrad etter gjeldende regelverk. Merutbetaling til mødrene er beregnet som minsteytelse utbetalt ved 100 prosent dekning i 35 uker. Dette tilsvarer den del av foreldrepengeperioden som ikke er forbeholdt far som fedrekvote (i dag 12 uker).

De siste årene har mellom 10 500 og 11 500 kvinner mottatt engangsstønad fra Nav. Av de kvinner som starter med foreldrepenger har vel 4 000 inntekt under 2 G.

Ved innføring av en løpende minsteytelse til mor vil i tillegg mellom 8 000 og 10 000 nye fedre få rett til å ta ut fedrekvote. Merutbetaling til fedrene er avhengig av fars inntekt og ikke av minsteytelsens størrelse. Merutgiftene vil derfor øke med det beløp som allerede er beregnet i tilknytning til forslaget om selvstendig rett for fedre, det vil si med 800 mill. kroner til 1050 mill. kroner per år.

Endring i utbetaling til foreldre

Kap. 2530	2G – minsteytelse
Mødre kap. 2530	1 300 til 1 500 mill. kroner
Kap. 2620, Overgangsstønad	2G – minsteytelse
Innsparing	50 til 70 mill. kroner
Lånekassen – innsparing	
Foreldrestipend[1]	192 mill. kroner

[1] Foreldrestipend ble kalt fødselsstipend frem til 2009-2010. I 2010-2011 mottok 136 menn og 3193 kvinner fødselsstipend med gjennomsnittlig beløp på 58 943 kroner (Lånekassen 2011, statistikk).

Innføring av en minsteytelse vil gi innsparing på kap. 2620, stønad til enslig forsørger. Dette fordi minsteytelsen vil bli regnet som inntekt. Overgangsstønaden blir avkortet med 40 prosent for inntekt over et halvt grunnbeløp i folketrygden. I tillegg vil minsteytelsen gi innsparing på foreldrestipend som utdeles av Lånekassen for utdanning. Total innsparing anslås fra 240 til 260 mill. kroner. Det vil si at netto utgifter vil ligge på mellom 1 150 mill. kroner og 1 350 mill. kroner. I tillegg kommer utgifter til «nye fedre» med rett til fedrekvote, forutsatt at ny minsteytelse gjennomføres uavhengig av selvstendig rett for fedre til foreldrepenger.

Vilkår for overgangsstønad

Utvalget anbefaler at selv om vilkårene for rett til overgangsstønad etter folketrygdloven § 15-8 vedrørende kravet til yrkesrettet aktivitet ikke er oppfylt, bør det likevel gis overgangsstønad dersom den enslige moren eller faren, som har behov for det, ikke har fått et tilfredsstillende kvalifiseringstilbud. Utvalget legger til grunn at forslaget ikke vil medføre økte kostnader for myndighetene.

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* (side 345) har vurdert økonomiske konsekvenser knyttet til innføring av aktivitetskrav når yngste barn fyller ett år. En konklusjon var at det er snakk om små summer siden flertallet bruker stønaden på en måte som er i tråd med intensjonene. Velferds- og migrasjonsutvalget anslår at innsparingene gjennom de foreslåtte kuttene er provenynøytrale fordi innsparingene skal bidra til å finansiere de økte ressursene til bedre oppfølging av personer på overgangsstønad.

Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom

Utvalget anbefaler at det innføres rett til omsorgspenger i 10 dager i året ved omsorg for nære pårørende tilsvarende omsorgspenger ved barns sykdom, jf. folketrygdlovens §§ 9-5 til 9-9.

Det er gjort beregninger av kostnader knyttet til en kompensasjon ved omsorg for voksne i Prop. 64 L (2009-2010)[5] som viser at kostnadene, på usikkert grunnlag, vil ligge et sted mellom 1,1 og 3 mrd. kroner avhengig av hvor mye retten vil bli brukt. Disse kostnadene vil i all hovedsak bli belastet arbeidsgiver, lik reglene ved barns sykdom.

Selv om kostnadene er betydelige kan en slik rett også innebære betydelige innsparinger når det gjelder kostnader knyttet til offentlige hjemmetjenester og det offentlige institusjonstilbudet.

18.2.4 Sårbarhet

Utvalgets anbefalinger under innsatsområdet sårbarhet er:

- Program for forebygging av seksuell trakassering
- Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak
- Trygge botilbud for ofre for menneskehandel
- Fri rettshjelp i diskrimineringssaker for domstolene
- Tilskuddsordning for rettighetsinformasjon

Program for forebygging av seksuell trakassering.

Utvalget anbefaler at det igangsettes en egen programsatsning for forebygging og bekjempelse av seksuell trakassering i skolen. Målgruppen for satsningen vil være elever på ungdomskole og videregående skole og personell som arbeider med barn og unge i skolen. Det foreslås at satsningen forankres i et direktorat for likestilling.

Utvalget anbefaler at 30 mill. kroner av det foreslåtte ti-årige utviklingsprogrammet for lokalt likestillingsarbeid, jf. forslag i NOU 2011: 18 *Struktur for likstilling*, settes av årlig til lokalt initierte prosjekter for å forebygge seksuell trakassering og andre seksuelle krenkelser, både i skolen og på fritidsarenaer.

Forankring av arbeidet mot seksuell trakassering i opplæringsloven.

Utvalget anbefaler at arbeidet mot seksuell trakassering eksplisitt forankres i opplæringsloven. Utvalget foreslår at seksuell trakassering tas inn i opplistingen i opplæringslovens § 9 a-3 over forpliktelser skolen har til å følge opp og bekjempe ulike typer mobbing. Det legges til grunn at forslaget kan dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets eksisterende økonomiske rammer.

Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak

Utvalget anbefaler lovfesting av et tilbud om overgrepsmottak.

Det vises til beregninger av kostnadsbehov foretatt i Forslag til *Nasjonal handlingsplan for legevakt.* Her legges det til grunn et estimat for kostnadene i 2008 på 20 mill. kroner totalt for statlige og kommunale utgifter. Kostnadsbehov for overgrepsmottak med likeverdig tilbud over hele landet, ved en ny legevaktsordning anslås til 60 mill. kroner (Nasjonalt kompetansesenter for legevaktsmedisin 2009). Til fratrekk kommer egenandeler og refusjoner. I rapporten tas det ikke stilling til hvordan legevaktsfinansieringen skal fordeles mellom pasient, kommune, helseforetak og Helsedirektoratet. I tillegg antas at mange berørte allerede benytter seg av et eller flere tjenestetilbud i offentlig regi.

Basert på disse forutsetningene anslår utvalget at det kreves minimum 20 mill. kroner til overgrepsmottak.

---

[5] Prop. 64 L (2009-2010) *Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (bedre muligheter for å kombinere arbeid med pleie- og omsorgsoppgaver)*.

Trygge botilbud for ofre for menneskehandel

Utvalget anbefaler at det etableres trygge botilbud for ofre for menneskehandel flere steder i landet.

Et prosjekt rettet mot å forebygge menneskehandel (*Rosa-prosjektet*) med midler fra Justis- og beredskapsdepartementet har i dag et budsjett på 4,7 mill. kroner. Utvalget vil påpeke at det er viktig med fortsatt bevilgning til dette prosjektet. Lauras hus som er et botilbud som drives av Kirkens bymisjon har en budsjettramme på overkant av 5 mill. kroner, hvorav mesteparten er driftstilskudd fra staten. Utvalget foreslår at det etableres et lignende botilbud i alle de største byene.

Botilbudet i regi av Kirkens bymisjon inneholder fem leiligheter. Utvalget anslår utgiftene til fire ganger dette beløpet, det vil si 20 mill. kroner for tilbud i fire andre store byer. Beløpet inkluderer for det meste personellkostnader, areal og driftskostnader.

Fri rettshjelp i diskrimineringssaker for domstolene

Utvalget anbefaler at fri rettshjelp uten behovsprøving gis til den private part i diskrimineringssaker der Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefaler dette. I slike saker bør ombudet som hovedregel opptre som partshjelper for domstolene. Det foreslås at kostnader til ombudets rolle som parthjelper dekkes innenfor eksisterende økonomiske rammer. Det samme gjelder anbefalingen om fri rettshjelp, som LDO har gitt et kostnadsoverslag i brev til Justisdepartementet.[6]

Tilskuddsordning for rettighetsinformasjon

Utvalget anbefaler at det etableres en tilskuddsordning for å styrke arbeidet med rettighetsinformasjon i regi av frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Tilskuddsordningen må innrettes slik at lokale organisasjoner over hele landet får mulighet til å søke om støtte. Det foreslås at tilskuddsordningen forvaltes av et likestillingsdirektorat, jf. forslag i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

Utvalget vil, med referanse til en tilsvarende svensk ordning, jf. omtale i kapittel 15, anslå at tilskuddsordningen beløper seg til 15 mill. kroner årlig.

[6] Jf. brev fra LDO til Justis- og politidepartementet datert 8.3.2011 (ref. 11/167-2-RLI) « Om oppfølging av rettshjelpsmeldingen.» (St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Om offentlig rettshjelp. Rett hjelp.*)

18.3 Eksempel: Samfunnsøkonomisk gevinst

Likestillingsarbeid vil ha en økonomisk gevinst både på samfunnsnivå og på den enkelte arbeidsplass. Som illustrasjon har utvalget bedt Proba samfunnsanalyse beregne den samfunnsøkonomiske gevinsten av at andelen med deltid blant sysselsatte reduseres for å komme på nivå tilsvarende nivået i de andre nordiske land. I Norge arbeider 30 prosent av de sysselsatte deltid (gjennomsnitt for både kvinner og menn), mens dette gjelder for 21,5 prosent i gjennomsnitt for de andre nordiske land. Med (de gitte) forutsetninger om at antall arbeidstimer er 19 timer for deltidsansatte og 37,5 timer for heltidsansatte, tilsvarer det en økning på kvinners samlede arbeidstimer på 4,1 prosent når 8,3 prosent av de sysselsatte går over i heltidsjobb. Dette tilsvarer en økning i samlet yrkesaktivitet på 1,7 prosent. En økning i sysselsettingen av denne størrelsen, anslås å øke verdiskapningen med om lag 21 mrd. kroner. Dette er basert på beregninger av lønnskostnadenes bidrag til verdiskapningen med utgangspunkt i Nasjonalregnskapet. Proba samfunnsanalyse fremhever samtidig enkelte forhold som gjør at anslaget reduseres noe, som at kvinner som jobber deltid relativt sett har lav lønn og utdannelse. På virksomhetsnivå er det på den annen side noen gevinster. Det skyldes at det er kostnader knyttet til den enkelte ansatte som er uavhengig av hvor mange timer vedkommende arbeider. Dessuten kan mange deltidsansatte være et problem der virksomheten har kunder/brukere å forholde seg til.

Anslaget av verdiskapning knyttet til overgang fra deltid til heltid i samsvar med nivået på deltid i de andre nordiske land illustrerer at selv en ganske liten økning i kvinners arbeidstilbud fører til ganske stor vekst i verdiskaping. Økt verdiskaping er imidlertid ikke det samme som samfunnsøkonomisk gevinst. Den økte tiden brukt på lønnsarbeid tilsvares av en tilsvarende reduksjon av tid brukt på omsorg, hjemmearbeid og fritid, noe som utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad. Den viktigste grunnen til at en økning i kvinners arbeidstilbud likevel gir en samfunnsøkonomisk nettogevinst er at kvinnene det gjelder ikke får utbetalt hele den økte verdiskapningen. Aktivitet i arbeidsmarkedet beskattes og en del av den økte verdiskapingen går til fellesskapet; aktivitet utenfor den formelle økonomien er ubeskattet. Som en illustrasjon antar vi at den private verdien av litt mer tid brukt i arbeidsmarkedet motsvares av det private tapet ved litt mindre tid brukt utenfor arbeidsmarkedet. Den samfunnsøkonomiske gevinsten blir da den delen av økt verdiskaping som betales inn i skatt. Med en skattesats

på 35 prosent, med utgangspunkt i en økt verdiskaping i arbeidsmarkedet med om lag 21 mrd. kroner, vil den samfunnsøkonomiske gevinsten anslås til rundt 7,5 mrd. kroner. Dette er altså også et anslag på økte skatteinntekter ved den politikken som foreslås, som kan måles opp mot kostnaden ved de tiltakene som forslås. Slik finner man nettovirkning på statens budsjetter.

18.4 Samlet oversikt over kostnadsanslag – offentlige utgifter

Nedenfor gis en samlet oversikt over anslåtte kostnader som følge av utvalgets anbefalinger i NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* og NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

Tabell 18.3 Utredningens anbefalinger, kostnadsanslag årlige offentlige utgifter i NOU 2012: 15 Politikk for likestilling

Likestilte valglister	Ingen vesentlige kostnader
Program for bredde i folkestyret	Jf. driftsmidler til direktorat for likestilling og 30 mill. kroner under tiårig utviklingsprogram for likestilling, jf. NOU 2011: 18
Program for frie utdanningsvalg:	
Pedagogikk for likestilling	Jf. driftsmidler til direktorat for likestilling og 30 mill. kroner under tiårig utviklingsprogram for likestilling, jf. NOU 2011: 18
Ressursmiljø for likestilling	3 mill. kroner
Likestillingsstipend	100 mill. kroner
Kjønnspoeng i høyere utdanning	Ingen vesentlige kostnader
Trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet:	
Opplæring og veiledning	Jf. driftsmidler til direktorat for likestilling i NOU 2011: 18
Fritak for redegjørelsesplikten	Ingen vesentlige kostnader
Tilskuddsordning til likestillingsarbeid på virksomhetsnivå	300 mill. kroner
Drøftingsplikt for arbeidsgivere med ansattes representanter	Ingen vesentlige kostnader
Selvstendig rett for fedre til foreldrepenger	800 mill. kroner til 1050 mill. kroner[1]
En tredelt foreldrepengeordning	390 mill. kroner
Foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet[2]	1 150 mill. kroner til 1 350 mill. kroner
Vilkår for overgangsstønad	Ingen vesentlige kostnader
Omsorgspenger ved nære pårørendes sykdom	Se kapittel 18.2.3
Program for forebygging av seksuell trakassering	Jf. driftsmidler til direktorat for likestilling og 30 mill. kroner under tiårig utviklingsprogram for lokalt likstillingsarbeid, jf. NOU 2011: 18
Lovfesting av tilbud om overgrepsmottak	20 mill. kroner
Trygge botilbud for ofre for menneskehandel	20 mill. kroner
Fri rettshjelp i diskrimineringssaker for domstolene	Ingen vesentlige kostnader
Tilskuddsordning for rettighetsinformasjon	15 mill. kroner

1 I anslaget forutsettes det at«nye fedre» tar ut 12 uker permisjon, noe som tilsvarer dagens fedrekvote.
2 Se fotnote 1

Tabell 18.4 Utredningens anbefalinger/kostnadsanslag, årlige offentlige utgifter i NOU 2011: 18 Struktur for likestilling

Forbud mot sammensatt diskriminering	Ingen vesentlige kostnader
Konkretisering av aktivitetsplikten for arbeidsgivere og offentlige myndigheter	Ingen vesentlige kostnader
BLD får tilsynsmyndighet med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter	Jf. neste punkt
Et direktorat for likestilling under BLD med regionkontorer	130 mill. kroner
Et ti-årig utviklingsprogram for lokalt likestillingsarbeid	200 mill. kroner
Et kontaktutvalg mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og organisasjoner på likestillingsfeltet	6 mill. kroner
Økt driftsstøtte til organisasjoner på kjønnslikestillingsfeltet	10,7 mill. kroner
Et forum for likestilling i arbeidslivet mellom barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet	Ingen vesentlige kostnader
Forenkling av gjeldende forskrift om ombudets pådriveroppgaver	Ingen vesentlige kostnader
Ombudet pålegges å kartlegge og analysere egne klage- og veiledningssaker	Ingen vesentlige kostnader
Styrking av konvensjonstilsynet	2,5 – 3 mill. kroner
Nemnda gis myndighet til å tilkjenne oppreisning	2,5 mill. kroner
Skyldkravet for å få oppreisning for kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet endres fra grov uaktsomhet til vanlig uaktsomhet	Ingen vesentlige kostnader
Nemnda får myndighet til å overprøve andre forvaltningsmyndigheters enkeltvedtak der vedtaket er truffet i egenskap av å være arbeidsgiver	Ingen vesentlige kostnader
I andre saker om forvaltningsvedtak der nemnda har slått fast at det er diskriminering, innvilges fri rettshjelp (uten behovsprøving)	Dekkes innenfor ordningen med fri rettshjelp
Forbudet mot seksuell trakassering håndheves av ombud og nemnd	Ingen vesentlige kostnader

Litteratur

Abrahamsen, Bente (2002) *Heltid eller deltid? Kvinners arbeidstidsmønster i kvinnedominerte og mannsdominerte yrker.* Rapport 2002:6. Oslo Institutt for samfunnsforskning.

Abrahamsen, Bente og Elisabeth Gjerberg (2002) «Maktrelasjoner i helsetjenestens yrkeshierarki» i Anne Lise Ellingsæter og Jorun Solheim (red) *Den usynlige hånd?* Oslo. Gyldendal Akademisk.

Agency for Fundamental Rights (FRA) (2011) *Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011 http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/report-access-to-justice_EN.pdf

Ahnfelt, Ellen (1987) *Kvinnemishandling - fra privat problem til offentlig ansvar. En dagsordensbyggingsprosess.* Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Aksjon Stopp Voldtekt (2012): http://stoppvoldtekt.wordpress.com/vare-krav/

Alkire, Sabina, Francesca Bastagli, Tania Burchardt, David Clark, Holly Holder, Solava Ibrahim, Maria Munoz, Paulina Terrazas, Tiffany Tsang og Polly Vizard (2009) *Developing the Equality Measurement Framework: selecting the indicators.* Research report: 31. Equality and Human Rights Commission.

Allern, Sigurd (2001) *Nyhetsverdier.* Kristiansand: IJ-forlaget.

Almedal, Ruth and Laila Danielsen (1994) *Voldtekt på menn: intervjuundersøkelse med 6 menn som har blitt voldtatt.* Universitetet i Oslo.

Alsos, Kristin og Line Eldring (2010) «Husarbeid uten grenser» i *Tidsskrift for kjønnsforskning* nr. 4/10.

Alsos, Kristin og Mona Bråten (2011) *Tvisteløsningsnemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte.* Fafo-rapport 2011:31.

Ambjörnsson, Fanny (2004) *I en klass för sig: genus, klass och sexualitet bland gymnasietjejer,* Stockholm: Ordfront.

Amble, Nina (2008) «Ikke fullt og helt, men stykkevis og delt – om det uønskede deltidsarbeidets vesen» i *Søkelys på arbeidslivet 3/2008,* årgang 25, 367-380. Institutt for samfunnsforskning.

Andersen, Arne, Tonje Køber og Elisabeth Rønning (2008) *Skift og turnus – omfang og mønster.* Rapporter 2008/28. Statistisk sentralbyrå.

Anderson, Kristin L. (1997) «Gender, Status, and Domestic Violence: An Integration of Feminist and Family Violence Approaches», *Journal of Marriage and the Family.*

Arnesen, Clara (2010a) *Kjønnsforskjeller i arbeidsmarkedet 1999 og 2009.* NIFU rapport 44/2010

Arnesen, Clara Åse (2010b) *Åtte år ut i karriereløpet – har mennene løpt fra kvinnene?* NIFU-STEP rapport 10/2010.

Aune, Helga og Else L. McClimans (2012) *Vurdering av når stipendordninger for å øke rekrutteringen av det underrepresenterte kjønn til utvalgte utdanninger kan være lovlig.* Betenkning til Likestillingsutvalget av 11. juni 2012.

Bakken, Anders (2003) *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA Rapport 15/2003

Bakken, Anders (2008) «Er kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner avhengig av klassebakgrunn og minoritetsstatus?» *Tidsskrift for samfunnsforskning* (1), 85-93.

Bakken, Anders, Elin Borg, Kristin Hegna og Elisabeth Backe-Hansen (2008) *Er det skolens skyld? En kunnskapsoversikt om skolens bidrag til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner.* NOVA Rapport 4/2008.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011) *Likestilling 2014.* Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene.

Barth, Erling og Pål Schøne (2006) «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn over livsløpet. Kohort eller karriere» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2/2006. Institutt for samfunnsforskning.

Barth, Erling, Kalle Moene og Michael Wallerstein (2003) *Likhet under press, utfordringer for den skandinaviske velferdsmodellen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Barth, Fredrik (1969) *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference.* Bergen: Universitetsforlaget.

Bech-Karlsen, J (2006) «Intimsfæren i medieoffentligheten», i Von der Lippe (red.) *Medier, Politikk & Samfunn.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag. (s. 61-83) (22s).

Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2008) *Seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående skole: en resultatrapport, Trondheim.* Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Psykologisk institutt.

Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2009) *Bruk av nedsettende bemerkninger om og overfor gutter og jenter i videregående skole: En kvalitativ studie.* NTNU, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Psykologisk institutt.

Berg, Anne-Jorunn, Anne Britt Flemmen, og Berit Gullikstad (2010) «Innledning: Interseksjonalitet, flertydighet og metodologiske utfordringer» i Anne-Jorunn Berg, Anne Britt Flemmen, og Berit Gullikstad (red.) *Likestilte norskheter: Om kjønn og etnisitet.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Berg, Berit og Linda Dyrlid (2008) «Menneskehandelens ofre – fra utnytting til myndiggjøring. Evaluering av ROSA-prosjektet», NTNU samfunnsforskning 2008.

Berg, Ingvild (2011) *Nettdebatt og demokrati: Styring eller anarki?* Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for statsvitenskap.

Bergh, Johannes og Tor Bjørklund (2009) «Få deltok, mange ble valgt. Innvandrere og valget 2007» i Jo Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse.* Trondheim: Abstrakt Forlag AS.

Bergh, Johannes, Dag Arne Christensen, Ottar Hellevik og Jacob Aars (2009) *Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg.* Oslo. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2009:5.

Berglund Frode (2005) *Likestilte politikere? Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken.* NIBR-rapport 2005:18.

Berven, Nina og Bodil Ravneberg (2012) *Forskning om velferdspolitikk og omsorgsordninger i et likestillingsperspektiv – En kunnskapskartlegging.* Uni Rokkan rapport nr. 4-2012.

Bille, Lars (2001) «Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990» in *Party Politics* 2001;7;363, Sage.

Birkelund, Gunn Elisabeth (1999) *Part-time work in a welfare state.* Fafo-report 308.

Birkelund, Gunn Elisabeth (2010) «Klasse og kjønn» i Kenneth Dahlgren og Jørn Ljunggren (red.) *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge.* Oslo: Universitetsforlaget.

Birkelund, Gunn Elisabeth og Arne Mastekaasa (red.) (2009) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Oslo Abstrakt forlag.

Birkelund, Gunn Elisabeth og Trond Petersen (2010) «Det norske likestillingsparadokset» i Frønes Ivar og Lise Kjølsrød (red.) *Det norske samfunn.* Oslo. Gyldendal Akademisk.

Bjelland, Heidi Fischer (2011) *Den voldsomme balansen: en kvantitativ studie av betydningen av relativ makt for forekomsten av partnervold.* Universitetet i Oslo.

Bjørkeng, Birgit (2011) *Jenter og realfag i videregående opplæring.* Rapporter 2011/3, Statistisk sentralbyrå.

Bjørkhaug, Hilde (2011) «Det norske familiebruket», kronikk i *Nationen 22. november 2011.*

Bjørklund, Tor (1985) *Holdning til likestilling.* ISF_arbeidsnotat 85:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bjørklund, Tor (1999) *Et lokalvalg i perspektiv.* Oslo. Tano Aschehoug.

Bjørnstad, Atle F (2009a) «Enslige forsørgere og overgang til arbeid» i *Arbeid og velferd,* Nr 4/2009. Nav rapportserie.

Bjørnstad, Atle F (2009b) «Inntekstutvikling for enslige forsørgere med overgangsstønad» i *Arbeid og velferd,* Nr 4/2010, Nav rapportserie.

Bjørnstad, Roger, Marit Linnea Gjelsvik, Anna Aasen Godøy, Inger Holm og Nils Martin Stølen (2010) *Demand and supply of labour by education towards 2030.* Rapporter 2010/39. Statistisk sentralbyrå.

Bleie, Tone (2003) «Evas kamp for kunnskapens eple: betraktninger rundt feministisk forskning» i *Feministisk forskning – feminstisk kritikk Nr 1/03*

Blom, Svein og Kristin Henriksen (red.) (2008) *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006* SSB rapporter 2008/5. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Bojer, Hilde (2009a) «Individuell inntektsfordeling 1993-2006» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 3/2009. Institutt for samfunnsforskning.

Bojer, Hilde (2009b) Vedlegg til fordelingsutvalget: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2009/nou-2009-10/18.html?id=568513.

Bolstad, Tove M. (1991) *Bondekvinne- Liv og lov,* Landbruksforlaget.

Borchorst, Anette og Mari Teigen (2010) «Political Intersectionality: Tackling Inequalities in Public Policies in Scandinavia» i *Kvinder, køn og forskning* 2-3:19-28.

Bourdieu, Pierre (1984) *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brandth, Berit, Brita Bungum og Elin Kvande (red.) (2005) *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitikk for barn møter det fleksible arbeidslivet*. Gyldendal akademisk.

Brandth, Berit og Elin Kvande (1999) «Refleksive fedre» i Jensen, A. M. mfl. (red.): *Oppvekst i barnets århundre. Historier om tvetydighet.* Oslo: Ad Notam Gyldendal: 81-97.

Brantsæter, Marianne C. (1992) *Om kjønnets logikk.* Oslo: Tiden.

Bratberg, Espen og, Ghazala, Naz (2009) «Does paternity leave affect mothers' sickness absence» i Working Papers in *Economics 06/09*, University of Bergen, Department of Economics.

Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2010) *Effekter av krav om forsørgelsesevne ved familiegjenforening.* Oslo: R. F. C. f. E. Research.

Bratsberg, Bernt, Knut Røed og Oddbjørg Raaum (2011) *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge. Frischsentret.* Rapport 1/2011.

Bredal, Anja (2005) «Tackling forced marriages in the Nordic countries: Between women´s rights and immigration control» i L. Welchman and S. Hossain (red.) *'Honour' - Crimes, Paradigms and Violence Against Women,* London: Zed Books Ltd, 332-353.

Bredal, Anja (2006) «Utlendingsloven mot tvangsekteskap: Om kunnskapsgrunnlaget for menneskerettslige avveininger» i *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter* 24(3/06): 218-231.

Bredal, Anja (2008) *Den «spesielle» volden. Vold mot minoritetsjenter på sidelinjen.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bredal, Anja (2011) M*ellom makt og avmakt: om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll,* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bredal, Anja og Julia Orupabo (2008) *Et trygt sted å bo: og noe mer : evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bredal, Anja og Lill Salole Skjerven (2007) *Tvangsekteskapssaker i hjelpeapparatet elektronisk ressurs : omfang og utfordringer.* Oslo: Senter for kvinne- og kjønnsforskning, Universitetet i Oslo.

Brekke Idunn og Arne Mastekaasa (2009) «Arbeidsinntekt blant innvandrere og etterkommere av innvandrere» i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekaasa (red.) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Oslo. Abstrakt forlag.

Brekke, Idunn og Liza Reisel (2012) *Klasse og kjønn i et likestillingsperspektiv.* En kunnskapsstatus. Rapport nr. 6/2012. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bremnes, Tone (2009) *Seksuelle overgrep fra kvinner*. Universitetet i Oslo.

Bringedal, Kristin Horn og Trude Lappegård (2012 a) «Bruk av foreldrepermisjon: Likere deling av foreldrepermisjon» i *Samfunnsspeilet,* Nr.1/2012*,* Statistisk sentralbyrå.

Bringedal, Kristin Horn og Trude Lappegård (2012b) «Holdninger til fedrekvote: Småbarnsforeldre sier ja til fedrekvote» i *Samfunnsspeilet,* Nr.1/2012*,* Statistisk sentralbyrå.

Brock-Utne, Birgit (1997) «Likestilling mellom to kjønn i norske læreplaner gjennom de siste tjue årene?» i *Norsk pedagogisk tidskrift*, 81, 6.

Brunovskis, Anette, May-Len Skilbrei og Marianne Tveit (2010) *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel.* Fafo-rapport 2010:45.

Bråten, Beret (2010) «Quotas or no Quotas? Including Politicians of Ethnic Minority Descent in Political Parties» in Bengtsson Bo, Per Strömblad and Ann-Helén Bay (eds.) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia.* Newcastle upon Tyne. Cambrigde Scholars Publishing.

Bråten, Beret (2011) «Hun oppfattes sikkert veldig som norsk» – om betydningen av etnisk minoritetsbakgrunn når kandidater vurderes i *Sosiologi i dag 3-4 2011*. Oslo: Novus Forlag.

Bråten, Mona (2009) *Evaluering av tvisteløsningsnemda etter arbeidsmiljøloven: Første funksjonsperiode 2006-2008.* Fafo-rapport 2009:3.

Bråten, Mona og Kristine Nergaard (2008) *Kvinner i fagbevegelsen 2008. Representasjon i LO og forbundene.* Fafo-rapport 2008:15.

Bråten, Mona, Rolf K. Andersen, og Jørgen Svalund (2008) *HMS-tilstanden i Norge 2007.* Fafo-rapport 2008:20.

Bungum, Brita (2008) *Barndommens tid og foreldres arbeidsliv*. Phd. avhandling. Norges teknisk natur-vitenskapelige universitet. Trondheim.

Bühlmann, Felix, Guy Elcherot og Manuel Tettamanti (2010) «The Division of Labour Among

European Couples: The effects of Life Course and Welfare Policy on Value-Practice Configurations» i *European Sociological Review*, 26 (1): 49-66.

Byrhagen, Karen N., Torberg Falch og Bjarne Strøm (2006) *Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke*. SØF-Rapport 08/06, Senter for økonomisk forskning.

Bäckman, Olof, Vibeke Jakobsen, Thomas Lorentzen, Eva Österbacka & Espen Dahl (2011) *Dropping out in Scandinavia - Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden.* Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier 2011:8. http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/aktuelle-analyser/aktuelle-analyser-om-andre-tema/verst-a-falle-fra-yrkesfag-i-norge.html?id=661415

Bø, Bente Puntervold (2008) «Forelderskap over kulturgrenser og generasjonskonflikter om oppdragelse» i B. P. Bø and B. C. R. Olsen (red.) *Utfordrende foreldreskap: under ulike livsbetingelser og tradisjoner.* Oslo: Gyldendal akademisk, 156-176.

Bø, Bente Puntervold (2010) «Det flerkulturelle barnevernsarbeidet - utfordringer, erfaringer og kompetansebehov» i M. Kaya, A. Høgmo, og H. Fauske (red.) *Integrasjon og mangfold : utfordringer for sosialarbeideren.* Oslo: Cappelen akademisk.

Bø, Tor Petter, Kitterød, Ragni Hege, Køber, Tonje, Nerland Sølve Mikal og Skoglund Tor (2008) *Arbeidstiden, mønstre og utviklingstrekk.* Rapporter 2008/12. Statistisk sentralbyrå.

Carneiro, Pedro, Katrine Løken og Kjell G. Salvanes (2011) «A Flying Start? Maternity Leave Benefits and Long Run Outcomes of Children» i *IZA Discussion Paper No. 5793.*

CCPR (2011) *Concluding observations of the Human Rights Committee Norway.* Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant.Human Rights Committee 103rd session 17 October–4 November 2011. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/471/23/PDF/G1147123.pdf?OpenElement.

CEDAW (2012) *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Norway.* Committee on the Elimination of Discrimination against Women Fifty-first session 13 February–2 March 2012. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/414/33/PDF/G1241433.pdf?OpenElement.

CERD (2011) *Avsluttende bemerkninger fra komiteen for eliminering av rasediskriminering Norge.* Komiteen for eliminering av alle former for rasediskriminering. Syttiåttende sesjon 14. februar – 11. mars 2011. http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Diskriminering/komiteens_anbefalinger.pdf.

Charles, Maria (1992) «Cross-National Variation in Occupational Sex segregation» i *American Sociological Review*, 57(4):483-502.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

Christensen, Ann-Dorte og Birte Siim (2010) «Citizenship and Politics of Belonging - Inclusionary and Exclusionary framings of Gender and Ethnicity» i *Kvinder, køn og forskning* 2-3:8-17.

Cohen, Jean (2006) *Regulating Intimacy: A New Legal Paradigm.* Princeton University Press.

Colbjørnsen, Tom, Gudmund Hernes og Knud Knudsen (1982) *Klassestruktur og klasseskiller.* Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, Tom, Gunn Birkelund, Gudmund Hernes og Knud Knudsen (1987) *Klassesamfunnet på hell*. Oslo: Universitetsforlaget.

Connell, R.W. (1995) *Masculinities*, Cambridge Polity Press.

Cools, Sara, Jon H. Fiva and Lars Johannessen Kirkebøen (2011) «Causal effects of paternity leave on children and Parents» i *Discussion Papers No. 657*, July 2011 Statistics Norway, Research Department.

Crenshaw, Kimberlé (1989) «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics» i *University of Chicago Legal Forum.*

Dahl, Tove Stang (1982) «Kvinners rett til penger – et husmorrettslig perspektiv» i (red.) Haukaa Runa, Marit Hoel og Hanne Haavind *Kvinneforskning. Bidrag til samfunnsteori.* Oslo: Universitetsforlaget.

Dahlerup, Drude (2011) «Women in Nordic Politics – A Continuing Success Story? » i Niskanen Kirsti (ed.) *Gender and Power in the Nordic Countries – with focus on politics and business.* Oslo. NIKK Publications 2011:1.

Dahlerup, Drude og Brita Gulli (1983) «Kvinneorganisationerne i Norden: Afmagt eller modmagt?» i Haavio-Mannila Elina, Drude Dahlerup, Maud Eduards, Esther Gudmundsdóttir, Beatrice Halsaa, Helga Maria Hernes, Eva

Hänninen-Salmelin, Bergthora Sigmundsdóttir, Sirkka Sinkkonen, Torild Skard (eds.) *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk.* Oslo. Nordisk Ministerråd.

Dahlerup, Drude og Lenita Freidenvall (2008) «Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe». WIP, Women in Politics Research Centre. Department of Political Science, Stockholm University.

Dahlgren, Kenneth og Jørn Ljunggren (2010) (red.) *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge.* Oslo: Universitetsforlaget.

Danielsen, Kirsten (2005) *Diskriminering- en litteraturgjennomgang.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA-rapport 4/05.

Danielsen, Kirsten, Gunhild Hagestad og Kristine Koløen (2011) *Livsløp i et likestillingsperspektiv – Likestilling i et livsløpsperspektiv*. Arbeidsnotat til likestillingsutvalget.

Danielsen, Kirsten, Ada I Engebrigtsen og Jon Erike Finnvold (2011a) «For å jobbe her må en være interessert i folka som bor her» *Helsesøstre og brukere på tre helsestasjoner i Alna bydel.* NOVA Rapport 22/2011.

Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT (2009) *På sporet av kjønnsperspektivet – Integrering av et kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet.* Rapport 2009:1.

Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT (2012) *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene.* Rapport 2012:18.

Disch, Per Gunnar og Einar Vetvik (2009) *Framtidas omsorgsbilde – slik ser det ut på tegnebrettet*, Senter for omsorgsforskning, Rapport nr 1/2009.

DIXI (2011) *Oversikt over landets overgrepsmottak. Dixi Ressursside for voldtatte.* http://www.dixi.no/overgrepsmottak.76666.no.html.

Djuve, Anne Britt, Hanne C Kavli og Kristian R. Tronstad (2011a) *Et etnisk perspektiv på likestilling. En kartlegging av politiske dokumenter og kunnskapstilfang.* Fafo-notat 2011:06.

Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli og Anniken Hagelund (2011b) *Kvinner i kvalifisering – Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger uten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Fafo-rapport 2011: 02.

Djuve, Anne Britt; Miriam Latif Sandbæk og Henriette Lunde (2011c) *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning.* Fafo-rapport 2011:35.

Drange, Ida (2009) «Sysselsatt eller tilsidesatt?» i Birkelund, Gunn Elisabeth og Arne Mastekaasa (red.) *Integrert. Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Abstrakt forlag.

Drugli, May Britt (2011) «Kvalitet på lærer-elev-relasjonen i norsk grunnskole» i *Spesialpedagogigkk* nr 4, 2011.

Dyrlid, Linda og Berit Berg (2008) *Menneskehandelens ofre - fra utnytting til myndiggjøring. Evaluering av ROSA-prosjektet.* NTNU. Samfunnsforskning AS.

Dæhlen, Marianne og Lennart G. Svensson (2008) «Profesjon, klasse og kjønn», s. 119-129 i Anders Molander og Lars Inge Terum (red.): *Profesjonsstudier.* Oslo.

Daatland, Svein Olav, Marijke Veenstra og Ivar A. Lima (2010) «Norwegian sandwiches – On the prevalence and consequences of familiy and work role squeezes over the life course» i *Eur J Ageing (2010) 7, side 271-281.*

Ede, Lena (2011) «Working part time for the sake of health» i Nordby mfl. (eds*) Social aspects of illness, disease and sickness absence.* Unipub.

Egeberg, Morten og Deidre Curtain (2009) *Towards A New Executive Order In Europe?* Routledge.

Egeland, Cathrine og Anne Cecilie Bergene (2012) *Tidsbruk arbeidstid og tidskonflikt i den norske universitets- og høgskolesektoren.* AFI-rapport 2012-1. Arbeidsforskningsinstituttet.

Egeland, Cathrine, Heidi Enehaug, Sigtona Halrynjo, Selma T. Lyng og Helge Svare (2008) *Erfaringer med og konsekvenser av graviditet og uttak av foreldrepermisjon i norsk arbeidsliv*, AFI-rapport 2/2008. Arbeidsforskningsinstituttet.

Eggebø, Helga (2007) *Offeromgrepet - til last eller gagn? Undersøking av offeromgrepet med utgangspunkt i institusjonell etnografi.* Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Eggebø, Helga (2010) «The Problem of Dependency: Immigration, Gender, and the Welfare State», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 17(3): 295-322.

Eide, Elisabeth (2006) «Journalistikk og marginalisering: Bilder som fryser forskjeller - og bilder som blir borte» i von der Lippe Berit og Elisabeth Eide (red.): *Medier, politikk og samfunn.* Oslo: Cappelen.

Eide, Elisabeth og Anne Hege Simonsen (2007) *Mistenkelige utlendinger: minoriteter i norsk presse gjennom hundre år.* Høyskoleforlaget.

Eide, Elisabeth og Anne Hege Simonsen (2009) «De vanskelige journalistiske valgene» i *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*. IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) Årsrapport 2009.

Eide, Elisabeth og Berit von der Lippe (2006) «Å lese medier med kjønnsbriller» i Berit von der Lippe og Elisabeth Eide (red.) Medier, politikk og samfunn. Oslo: Cappelen.

Eide, Trude Hella og Tonje Lauritzen (2012) *Frie og likestilte valg? Sluttrapport fra følgeforskningen av prosjektet Fritt valg – 10-årssatsingen for likestilling på Sørlandet.* ØF-Rapport 9/2012, Østlandsforskning.

Einarsson, Charlotte (2003) *Lärares och elevers interaction I klassrummet. Betydelsen av kön, alder, ämne och klasstorlek samt läreres uppfatninger om interaktionen*. Institutionen for beteendevetenskap, Linköping univsersitet.

Eisenberg, Avigail og Jeff Spinner-Havel (eds. 2005) *Minorities within minorities. Equality, Rights and Diversity.* Cambridge University Press.

Ekeland, Anders (2012) *Ny sjanse – varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket «Ny sjanse»*. Rapporter 2012/17, Statistisk sentralbyrå.

Ekenstam, Clas mfl. (1998) *Rädd at falla*. Stockholm: Gidlund.

Ellingsen, Dag og Ulla-Britt Lilleaas (2010) *Det gode liv på Sørlandet og tradisjonelle kjønnsroller.* Skriftserien 153, Universitetet i Agder.

Ellingsæter, Anne Lise (2009) *Vår tids moderne tider.* Universitetsforlaget.

Ellingsæter, Anne Lise og Anlaug Leira (eds.) (2004) *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer.* Gyldendal Akademisk, Oslo.

Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (eds.) (2006) *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Policy Press.

Ellingsæter, Anne Lise, Noack, T. & Rønsen, M. (1994). «Likestilling – et ideal for velutdannede kvinner?» *Samfunnsspeilet,* (4):7–10.

Elllingsæter, Anne Lise (2011) «Symmetriske foreldreskap – politiske forhindringer» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2011/1.

Emerek, Ruth og Martin Bak Jørgensen (2011) *Lige rettigheter - Likestilling i Danmark,* COMID, Aalborg universitet.

Enjolras, Bernard og Signe Bock Segaard (2011) *Ungdommens politiske bruk av sosiale medier.* Oslo. Rapport 2011:6, Institutt for samfunnsforskning.

Equality and Human Rights Commission (2009) *Equality Measurement Framework. http://www.equalityhumanrights.com/key-projects/equality-measurement-framework/.*

Ericsson, Kjersti (1993) «Kvinner som handlende offer» i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 276-85.

Eriksen, Thomas Hylland (1998) *Små steder - store spørsmål: innføring i sosialantropologi.* Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, Thomas Hylland (2002) *Ethnicity and nationalism.* London: Pluto Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1985) *Politics against markets. The social democratic road to power.* Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism.* Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta (2009) *The incomplete revolution. Adapting to women's new roles.* Polity Press.

Estdahl, Julie (2010) *Norske menneskehandeltiltak og nigerianske kvinner i krysningen mellom utlendingsrett og strafferett*. Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.

European Commission (2007) *Tackling Multiple Discrimination – Practices, policies and laws.*

Fafo (2012) *Fafo's Research on Human Trafficking: A Bibliography.*

Falkenberg, Vidar og Kristina Nilsen (2009) «Lite brukt som kilder» i *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*. IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) Årsrapport 2009.

Fasting, Kari (2008) *Likestilling og mangfold i norsk idrett: Bedre med flere på banen!* Oslo. Likestillings- og diskrimineirngsombudet.

Fasting, Kari (2011) «Seksuell trakassering og overgrep i idretten: forekomst og forebygging», *Norsk idrett : indre spenning og ytre press.* Akilles- idrettsforlag.

Fasting, Kari and J Sundgot-Borgen (2000) *Kvinner, eliteidrett og seksuell trakassering. Olympiatoppens Kvinneprosjekt.* Oslo: Norges idrettsforbund og olympiske komité.

Fekjær, Silje Bringsrud og Idunn Brekke (2009) «I samme båt. Frafall fra videregående skole og arbeidsmarkedstilknytning blant etterkommere av innvandrere og unge med majoritetsbakgrunn», i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekaasa (red.) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.

Fevang, Elisabeth, Knut Røed, Oddbjørn Raaum og Tao Tzhang (2004) *Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge?* Rapport 7/2004. Frischsenteret.

Fevang, Elisabeth, Snorre Kverndokk og Knut Røed (2009) «Omsorg for foreldre – hvordan påvirkes yrkesaktiviteten?» *i Søkelys på arbeidslivet,* 1-2009, side113-123, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Finnvold, Jon Erik (2011) «Kommunanes bruk av omsorgslønn 2010», NOVA. Oppdrag for Kaasa-utvalget/Helsedirektoratet. Vedlegg 1 i NOU 2011:17 *Når sant skal sies om pårørende omsorg.*

Fjær, Svanaug og Liv Johanne Syltevik (2002) *Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere. Sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere.* Bergen: Rokkan.

Flemmen, Anne Britt (1999) *Mellomromserfaringer: en analyse av kvinners frykt for seksualisert vold.* Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Forbrukerombudet (2009) *Veiledning om kjønnsdiskriminerende reklame* http://www.forbrukerombudet.no/asset/3538/1/3538_1.pdf

Forbrukerombudet (2012) *Virksomhetsplan.* http://www.forbrukerombudet.no/asset/4313/1/4313_1.pdf

Forsberg, Ellen-Marie, Ida Drange og Nina Amble (2008) *Faktaundersøkelsen om rekruttering av kvinner til ledelse i domstolene.* AFI-notat 6/2008. Arbeidsforskningsinstituttet.

Fougner, Brit og Mona Larsen-Asp (1994) *Norden - kvinners paradis?* Nordisk ministerråd, 1994.

Fougner, Elisabeth (2009) «Fedres uttak av foreldrepenger etter fødsel» *Arbeid og velferd,* Nr 1/2009, Nav rapportserie.

Fougner, Elisabeth (2012) «Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til ti uker» i *Arbeid og velferd,* Nr. 2/2012, Nav rapportserie.

Fraser, Nancy (2009) *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World.* Columbia University Press.

Fraser, Nancy og Axel Honneth (2003) *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange.* New York: Verso.

Freidenvall, Lenita (2011) *Faktarapport om jämställdhet i Sverige.* Stockholms universitet.

Freidenvall, Lenita, Drude Dahlerup and Hege Skjeie (2006) «The Nordic countries: an incremental modell» in Dahlerup Drude (ed.) *Women, Quotas and Politics.* London and New York. Routledge.

Freire, Paulo (2003). *De undertryktes pedagogikk.* De norske Bokklubbene.

Frisch, Morten, Morten Lindholm og Morten Grønbæk (2011) «Male circumcision and sexual function in men and women: a survey-based, cross-sectional study in Denmark», *International Journal of Epidemiology* 1-15. 41 (3).

Frøyland, Lars Roar og Cay Gjerustad (2012) *Vennskap, utdanning og framtidsplaner: Forskjeller og likeheter blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn i Oslo.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA Rapport 5/12.

Futuyma, Douglas J. (2009) *Evolution* (Second edition). Sunderland Massachusetts; Sinauer Associates.

Gautun, Heidi (2008) *Arbeidstakere og omsorg for gamle foreldre – den nye tidsklemma*, Fafo rapport 2008:40.

Gerrard, Siri (2011) «Mobile praksiser og kjønnskontrakter i fiskerisamfunn» i *Tidsskrift for kjønnsforskning* 2011; Volum 35 (1).

Gilligan, Carol (1982) *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development.* Harvard: University Press.

Gjerberg, Elisabeth (2002) *Kvinner i Norsk medisin – mot full integrering? En studie av kjønnsdifferensiering i legers spesialitetssvalg.* Dr.avhandling. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.

Gjørven, Julie, Margunn Grønn og Helle Vaagland (2000) «Om kvinnebildet i dagspressen ved inngangen til år 2000» i Elisabeth Eide (red.) *Narrespeil. Kjønn sex og medier.* Kristiansand. Høyskoleforlaget.

Goldthorpe, John (2007) *On Sociology.* Vol I Oxford: Oxford University Press.

Gotaas, Nora, Yngvild Grøvdal, Knut Papendorf og Kristian Andenæs (2003) *SMED underveis.*

Gould, Chandré (2010) «The problem of trafficking» i I. Palmary, E. Burman, K. Chantler, and P. Kiguwa (eds.) *Gender and migration. Feminist interventions.* London: Zed Books.

Grambo, Anne Cathrine og Sigrid Myklebø (2009) *Moderne familier – tradisjonelle valg – en studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon,* Nav rapport 2/ 2009.

Grillo, Ralph (2008) *The Family in question: immigrant and ethnic minorities in multicultural Europe,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Grindland, Mina Verlo (2009) «Minoritetselevers frafall fra videregående opplæring», i Birkelund og Mastekaasa (red.) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Oslo: Abstrakt forlag.

Grönlund, Anne (2004) *Flexibilitetens gränser. Förändring og friktion i arbetsliv og familj.* Umea. Borea Bokförlag.

Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud (2002) *Norske makteliter.* Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Guldvik, Ingrid (2005) *Takt og utakt, sagt og usagt. Kjønnsrettferdighet og kvotering i lokalpolitikken*. Trondheim. Doktoravhandlinger ved NTNU 2005:155.

Guldvik, Ingrid og Janneke van der Ros (2008) *Selvsagt – kvinner i politiske maktposisjoner.* ØF-rapport nr 22/2008. Østlandsforskning.

Guldvik, Ingrid, Mona Renolen, Signe Psahl, Tonje Lauritzen, Tina Mathisen, Janneke van der Ros, Dag Eirik Orbakk og Goro Ree-Lindstad (2011) *Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid.* Likestillingssenteret og Østlandsforskning.

Gullestad, Marianne (2002) *Det norske sett med nye øyne: kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt.* Oslo: Universitetsforlaget.

Göransson, Anita (2006) «Makteliter och kön» i Anita Göransson (red.) *Maktens kön. Kvinnor och män i den svenska makteliten på 2000-tallet.* Falun: Bokförlaget Nya Doxa.

Habermas, Jürgen (1971) *Borgerlig offentlighet – dens framvekst og forfall*. Oslo. Gyldendal.

Habermas, Jürgen (1973) *Legitimationsproblemer i senkapitalismen.* København: Fremad.

Hagelund, Anniken og Jill Loga (2009) *Frivillighet, innvandring og integrasjon. En kunnskapsoversikt.* Bergen/Oslo. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2009:1.

Hagelund, Anniken og Tjitske Akkerman (2007) «Women and children first! Anti-immigration parties and gender in Norway and the Netherlands» *i Patterns of Prejudice,* 41:2, 197-214. Routledge.

Hagen, Anna, Marjan Nadim og Torgeir Nyen (2008) *Bruk av fagkompetanse i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2008:29.

Halrynjo, Sigtona og Selma Therese Lyng (2008) «Kjønnet permisjonspraksis, kjønnet arbeid/familiemønster og kjønnede karrierestrukturer – om konsekvenser av graviditet og foreldrepermisjon i høytutdanningsyrker» i Egeland, Cathrine, Heidi Enehaug, Sigtona Halrynjo, Selma T. Lyng og Helge Svare (red.) (2008) *Erfaringer med og konsekvenser av graviditet og uttak av foreldrepermisjon i norsk arbeidsliv*, AFI-rapport 2/2008. Arbeidsforskningsinstituttet.

Halrynjo, Sigtona og Selma Therese Lyng (2010) «Fars forskjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner» i *Tidsskrift for samfunnsforskning.* Vol. 51, Nr. 2 2010, 249-280.

Halsaa, Beatrice og Anne Hellum (red. 2010): *Rettferdighet*. Universitetsforlaget, Oslo.

Halsaa, Beatrice, Line Nyhagen Predelli og Cecilie Thun (2008) *Womens Movements: Constructions of Sisterhood, Dispute and Resonance: The Case of Norway.* FEMCIT. Working Paper No.4. http://www.femcit.org/files/WP4_WorkingpaperNo4.pdf.

Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen fra 2007 (Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007).

Hansen, Inger Lise Skog og Hilde Haualand (2012) *Diskriminerende barrierer i arbeidslivet. Aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel for området nedsatt funksjonsevne.* Fafo-rapport 2012:25.

Hansen, Ketil Lenert (2012) *Likestilling blant samer. En kunnskapsstatus.* Universitetet i Tromsø.

Hansen, Marianne Nordli (1995a) *Sex segregation and the Welfare State.* Institutt for samfunnsforskning. Rapport 1995:2.

Hansen, Marianne Nordli (1995b) «Arbeidstidsreduksjoner og likestilling. Fører fravær til lavere lønn på lang sikt? » i *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 12, nr 1, side 49-55. Institutt for samfunnsforskning.

Hansen, Marianne Nordli (2005) «Utdanning og ulikhet – valg, prestasjoner og sosiale settinger» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2/2005. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Marianne Nordli (2011) «Finnes det en talentreserve? Betydningen av klassebakgrunn og karakterer for oppnådd utdanning» i *Søkelys på arbeidslivet* nr 3/2011. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Marianne Nordli, Magne Flemmen og Patrick Lie Andersen (2009) *The Oslo register data class scheme (ORDC). Final report from the classification project.* Memorandum No 1:2009. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Hansen, Thomas og Britt Slagsvold (red.) (2012) *Likestilling hjemme.* NOVA Rapport 08/2012.

Hardoy, Inés og Pål Schøne (2007). *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Hvor mye betyr barn? Rapport 2007:3.* Institutt for samfunnsforskning.

Hardoy, Inés og Pål Schøne (2008) «Hvor mye betyr barn for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* vol 49, nr. 1, 3-36.

Haukaa, Runa (1982) *Bak slagordene. Den nye kvinnebevegelsen i Norge*, Oslo: Pax Forlag A/S.

Hausmann, Ricardo, Laura C. Tyson og Saadia Zahidi (2011) *The Global Gender Gap Report 2011.* World Economic Forum.

Hegewisch, Ariane og Janet C. Gornick (2011) « The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries» i *Community, Work & Family*, Vol.14(2): 119-138. Routledge.

Hegna, Kristinn, Hans W. Kristiansen, and Bera Ulstein Moseng (1999) *Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn,* Oslo: Nova.

Heidar, Knut og Jo Saglie (2002) *Hva skjer med partiene?* Oslo. Gyldendal Akademisk.

Helland og Støren (2011) «Sosial reproduksjon i yrkesfagene. Hvordan påvirker bakgrunnsfaktorer hvilken type kompetanse yrkesfagelever oppnår? » i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2/2011 Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (1996) *Nordmenn og det gode liv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellum, Anne og Else McClimans (2011) *Kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon.* En utredning foretatt av avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo. http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/likestillingsutvalget.html?id=612638.

Helse- og omsorgsdepartementet (2010) *Høringsnotat - Endring av prioriteringsforskriften - Helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet.* Publisert av: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2011) *Høringsnotat. Rituell omskjæring av gutter.* Publisert av: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helsedirektoratet (2010) *Helsedirektoratets årlige rapport om arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller: Folkehelsepolitisk rapport.*

Helseth Hanna (2010) *Generasjon sex.* Oslo. Forlaget Manifest.

Helseth, Hannah (2007) *Kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing blant barn og unge.* Utdanningsdirektoratet.

Hennum, Ragnhild (2010) «Kjønnslikestilling på ville veier – kan kjønnsnøytrale krisesentre forsvares?» i Halsaa Beatrice og Anne Hellum (red.) *Rettferdighet.* Oslo. Universitetsforlaget.

Henriksen Kristin, Dag Ellingsen og Lars Østby (2010) (red.) *Innvandring og innvandrere 2010.* Statistiske analyser 119, Statistisk sentralbyrå.

Henriksen, Kristin (2010) *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land.* Rapporter 2010/6. Statistisk sentralbyrå.

Hernes Helga (1987) *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo. Norwegian University Press.

Hirsch, Agnes Aaby og Magnar Lillegård (2009). *Hvordan måle likestilling mellom kvinner og menn i kommunene?* Notater 2009/65, Statistisk sentralbyrå.

Hjellbrekke Johs. og Olav Korsnes ([2006] 2011). *Sosial mobilitet*. Oslo. Det Norske Samlaget.

Hoel, Anette, Vegard Johansen og Mona Renolen (2010) *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør og hva vi tror. Status for likestillingsarbeid i norske barnehager 2010.* Likestillingssenteret.

Holm, Sigrid og Mari Lande With (2011) «Flest voksne studenter ved de statlige høgskolene» i *Samfunnsspeilet* 4/2011, Statistisk sentralbyrå.

Holst, Cathrine (2009a) «Nancy Fraser – kritisk teori uten filosofi?» i *Moderne politisk tenkning.* Pax, Oslo.

Holst, Cathrine (2002) «Retten til privatliv» I Cathrine Holst (red.) *Kjønnsrettferdighet.* Gyldendal akademisk.

Holst, Cathrine (2009b) *Hva er feminisme.* Oslo: Universitetsforlaget.

Holter, Øystein G. (1989) *Likestilling 1989. Likestillingsholdninger og arbeidsdeling i hjemmet.* Arbeidsrapport nr. 6. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.

Holter, Øystein G. (2007) «Kjønn som innovasjon og 'det nye pappasporet'» i: Kvande, Elin; Rasmussen, Bente, (red.) *Arbeidslivets klemmer - det nye arbeidslivets paradokser.* Fagbokforlaget, Bergen

Holter, Øystein G., Helge Svare, and Cathrine Egeland (2009) *Gender Equality and Quality of Life: A Norwegian Perspective.* Oslo: T. N. G. I. (NIKK). http://www.nikk.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=881.

Holter, Øystein Gullvåg, Helge Svare og Cathrine Egeland (2008) *Likestilling og livskvalitet 2007,* Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning og Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport 1/2008.

Hovden, Jorid (2011) «Kjønn og leiarskap i norsk idrett – kvinner i kjønnsklemme» i Hanstad Dag Vidar, Gunnar Breivik, Mari Kristin Sisjord og Hans B. Skaset (red.) *Norsk idrett. Indre spenning og ytre press*. Oslo. Akilles.

Høst, Håkon og Svein Michelsen (2010) «Ungdom, lærlingordning og overgang til arbeidsmarkedet – endringer fra 1994 til 2008» i *Søkelys på arbeidslivet* 3/2010. Institutt for samfunnsforskning.

Høydahl, Even (2008) «Innvandrerbegreper i statistikken: Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato». *Samfunnsspeilet* (4), Statistisk sentralbyrå.

Håland, Inger og Marit Getz Wold (2011) *Forholdet mellom yrkesaktivitet og omsorgsforpliktelser.* Rapporter 2011/48. Statistisk sentralbyrå.

Haaland, Thomas, Sten-Erik Clausen, og Berit Schei (2005) *Vold i parforhold - ulike perspektiver: resultater fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Håpnes, Tove og Bente Rasmussen (2007) «Familievennlig kunnskapsbedrifter: Fleksible versus byråkratiske organisasjonsformer?» i Elin Kvande og Bente Rasmussen (red.*): Arbeidslivets klemmer. Paradokser i det nye arbeidslivet.* Fagbokforlaget.

Haavio-Mannila, Elina, Drude Dahlerup, Maud Eduards, Esther Gudmundsdóttir, Beatrice Halsaa, Helga Maria Hernes, Eva Hänninen-Salmelin, Bergthora Sigmundsdóttir, Sirkka Sinkkonen, Torild Skard (red.) (1983) *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk.* Oslo. Nordisk Ministerråd.

Ihlebæk, Karoline Andrea (2008) «Publikumsdeltakelse og redaksjonelle dilemmaer» i Enli, Gunn og Eli Skogerbø (red.) *Digitale dilemmaer. Nye medieformer, nye utfordringer.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Ingebretsen, Reidun (2010) *Omsorg for eldre innvandrere*, NOVA rapport 15/10.

Inglehart, Ronald (1990) *Culture shift in advanced industrial society.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald og Pippa Norris (2003) *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change Around the World.* Cambridge: Cambridge University Press.

Jacobsen, Christina M. og Gressgård, Randi E. (2002) «En kvinne er ikke bare en kvinne. Kjønnsproblematikk i et flerkulturelt samfunn» i Cathrine Holst (red.) *Kjønnsrettferdighet: utfordringer for feministisk politikk.* Oslo: Gyldendal akademisk.

Jacobson, Jessica (1997) «Perceptions of Britishness» *Nations and Nationalism, 3*(2), 181-199.

Jeffner, Stina (1997). *Möte med forskningsfältet i «Liksom våldtäkt, typ» Om betydelsen av kön och heterosexualitet för ungdomars förståelse av våldtäkt.* Sosiologi, Uppsala Universitet.

Jenkins, Richard (1997) *Rethinking ethnicity: arguments and explorations.* London: Sage.

Jensberg, Heidi, Roland Mandal og Erling Solheim (2012) *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010. Kontinuitet eller endring?* SINTEF Rapport A21906.

Jensen, Ragnhild Steen (2004) *Sted, kjønn og politikk. Kvinners vei inn i lønnsarbeid.* Oslo: Unipax.

Jensen, Sune Qvotrup (2006) «Hvordan analysere sociale differentieringer?» i *Kvinder, køn og forskning* 2-3:70-79.

Jenssen, Anders Todal og Toril Aalberg (red.) (2007) *Den medialiserte politikken*. Oslo. Universitetsforlaget.

Johansson, Elly-Ann (2010) *Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner*. IFAU – Institutt for Arbeidsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2010:15.

Johnsen, Grethe E, Kjersti Alsaker og Steinar Hunskår (2010) *Overgrepsmottak i Norge 2009. Rapport nr. 2, 2010*. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin. Uni helse, Bergen.

Johnsen, Jon T. (1987) *Retten til juridisk bistand - en rettspolitisk studie*, Oslo. TANO.

Johnsen, Julian V. og Katrine V. Løken (2011) *Økonomisk registerforskning på likestillingseffekter av velferdstiltak og familiepolitikk,* Uni Rokkansenteret. Rapport skrevet på oppdrag fra Likestillingsutvalget, August 2011. Working Papers in Social Insurance, University of Bergen; 111.

Johnsson, Per og Mårten Palme (2002) «Assessing the effect of public policy on worker absenteeism» i *Journal of Human Resources*, 37, 381-409.

Johnsson, Per og Mårten Palme (2005) «Moral hazard and sickness insurance» i *Journal of Public Economics,* 89, 1879-1890.

Jonassen, Wenche (2007) «Kvinner med minoritetsbakgrunn. Kultur eller klasse?» i K. Storberget, B. Bråten, E. Rømming, and K. Skjørten (red.) *Bjørnen sover: om vold i familien,* Oslo: Aschehoug, 53-55.

Jonassen, Wenche og Elin Skogøy (2010) *Et hjem for oss, et hjem for deg: en studie om endring i brukersammensetning og bruk av krisesentrene,* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (NKVTS)

Jonassen, Wenche og Randi Saur (2011) *Arbeid med kjønnslemlestelse i Norge: en kartlegging,* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

Josefsen, Eva (2006) *Selvopplevd diskriminering blant samer i Norge.* Norut NIBR 2006: 3.

Josefsen, Eva og Bernt Aardal (2011) «Valgordningen ved sametingsvalg – en viktig rammebetingelse» i Josefsen Eva og Jo Saglie (red.) *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier.* Oslo. Abstrakt forlag AS.

Josefsen, Eva og Jo Saglie (2011) «Innledning: det samiske demokratiets utfordringer» i Josefsen, Eva og Jo Saglie (red.) *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier.* Oslo. Abstrakt forlag AS.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) (2012) *Rapport fra rettighetsturnéen 2011.* Rapport nr. 59/2012.

Justis- og politidepartementet – Barnas St.meld. nr. 1 (2008-2009) *Om vold og overgrep mot barn.*

Justisdepartementet (2011) *Samfunnsløft mot voldtekt. Justisdepartmentet.*

Kanter, Rosabeth Moss ([1977] 1993) *Men and Women of the Corporation.* New York: Basic Books.

Karlsen, Rune (2007) «Den første internettvalgkampen? Velgernes informasjonskilder» i Aardal Bernt (red.) *Norske velgere. En studie av stortingsvalget i 2005.* Oslo. N.W. DAMM & SØN AS.

Karvonen, L. og Per Selle (eds.) (1995) *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. London: Dartmouth Press.

Kavli, Hanne C. og Marjan Nadim (2009) *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier.* Fafo-rapport 2009:39. Oslo: Fafo.

Kavli, Hanne C., Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007) *Med rett til å lære og plikt til å delta – En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport 2007: 34.

Kavli, Hanne C., Roy A. Nielsen og Miriam Latif Sandbæk (2010): *Stønadsordningen for enslige forsørgere: hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?*, Fafo-rappport 2010:32.

Keskinen, Suvi (2009) «Honour-Related Violence and Nordic Nation-Building» i D. Mulinari, S. Keskinen, S. Irni, and S. Touori (eds.) *Complying With Colonialism: Gender, Race and Ethnicity in the Nordic Region,* Surrey: Ashgate, 257-272.

KIF-komiteen (2011) «Fremtidsdrømmer. Råd om kjønnsbalanserte studievalg» http://kif-info.no/binfil/download.php?did=8099.

Kirkeberg, Mads Ivar (2007) «Kvinners og menns inntekt» i Kristian Rose Tronstad (red.) *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn – Inntekt, sysselsetting og tidsbruk.* Rapporter 2007/1. Statistisk sentralbyrå.

Kirkeberg, Mads Ivar og Frøydis Strøm (2005) «Kvinners og menns inntekt» i Toril Sandnes (red.) *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn – Inntekt, sysselsetting og tidsbruk.* Rapporter 2005/35. Statistisk Sentralbyrå.

Kirkeberg, Mads Ivar, Jon Epland og Tor Morten Normann (2012) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011.* Rapporter 2012/8. Statistisk sentralbyrå.

Kitterød, Ragni Hege (2007) «Fremdeles et tosporet foreldreskap? Mors og fars yrkesarbeid i barnefasen» i Elin Kvande og Bente Rasmussen (red.) *Arbeidslivets klemmer. Paradokser i det nye arbeidslivet.* Fagbokforlaget.

Kitterød, Ragni Hege (2010) «Yrkesarbeid blant par: Hvor finner vi de utradisjonelle tilpasningene?» i Randi Kjeldstad og Jan Lyngstad (red.) *Utradisjonell likestilling?* Rapporter 2010/18. Statistisk sentralbyrå.

Kitterød, Ragni Hege og Marit Rønsen (2009) «Hvorfor er mødre mer fornøyd med full jobb i noen undersøkelser enn i andre» i *Søkelys på arbeidslivet* 1/2009. Institutt for samfunnsforskning.

Kitterød, Ragni Hege og Marit Rønsen (2011) «Hvem er hjemmearbeidende i dag?» *Samfunnsspeilet* nr 1/02 2011. Statistisk sentralbyrå.

Kitterød, Ragni Hege, Marit Rønsen og Ane Seierstad (2011) *Mobilising female labour market reserves. What promotes women's transitions from part-time to full-time work?* Discussion Papers. No 658/2011. Statistisk sentralbyrå.

Kjeldstad, Randi (2006) «Hvorfor deltid?» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4/2006.

Kjeldstad, Randi (2009) «En reservearmé av kvinner (og menn?)» i *Søkelys på arbeidslivet* 2009:1. Institutt for samfunnsforskning.

Kjeldstad, Randi og Erik H. Nymoen (2004) *Kvinner og menn i deltidsarbeid. Fordeling og forklaringer.* Rapporter 2004/29, Statistisk sentralbyrå.

Kjeldstad, Randi og Marit Rønsen (2002) *Enslige foreldre på arbeidsmarkedet 1980-1999, en sammenligning med gifte mødre og fedre*, SSB-rapport 2002.

Kluegel, James R. og Eliot R. Smith (1986) *Beliefs about ineqality. Americans' view of what is and what ought to be.* New York: De Gruyter.

Knudsen, Knud og Kari Wærness (2009) «Shared or separate? Money management and changing norms of gender equality among Norwegian couples». *Community, Work & Family,* 12:1, 39-55.

Knudsen, Knud og Wærness, Kari (2001) «National context, individual characteristics and attitudes on mothers' employment: a comparative analysis of Great Britain, Sweden and Norway». *Acta Sociologica,* 44(1): 67–79.

Kohn, Melvin L. (1969) *Class and conformity. A study is values*. Homewood, Ill: The Dorsey press.

Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni and Florence Passy (2005) *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis, London. University of Minnesota Press.

Koritzinsky, Theo (2006). *Samfunnskunnskap: Fagdidaktisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Koritzinsky, Theo (2010) «Likestilling i skolen» kronikk i *Dagsavisen 3. november 2010.*

Korpi, Walter (1983) *The democratic class struggle.* London: Routledge.

Kostøl, Andreas Ravndal og Kjetil Telle (2011) «Sykefraværet i Norge de siste tiårene. Det handler om kvinnene» i *Samfunnsøkonomen* nr. 1/ 2011.

Kotsadam, Andreas og Henning Finseraas (2011): «*The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave*» i *Social Science Research* 40 (6) (2011), side 1611-1622. University of Central Florida.

Kotte, Nina (2011) «Rekruttering av jenter til NTNU med Jenteprosjektet Ada» *Kimen* 3/ 2011, Naturfagsenteret.

Kraler, Albert (2010) *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe. Final report. Vienna:* IBMWF/ICMPD. http://research.icmpd.org/1301.html, Lesedato: 15 August 2010.

KRIPOS (2011b) *'Overgrep på Internett.'* https://www.politi.no/rad_fra_politiet/barn_og_unge/overgrep_pa_internett/.

KRIPOS (2011a) *'Drapsoversikt 2010.'* https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/Vedlegg_1128.pdf.

Krisesentersekretariatet (2012) *Rosa Årsrapport 2011. Bistand og trygge oppholdssteder for kvinner utsatt for menneskehandel.*

Krizsan, Andrea, Hege Skjeie og Judith Squires (red.) (2012) *Institusionalizing Intersectionlity: The changing Nature of European Equality Regimes.* Palgrave Macmillan.

Krogstad, Anne (2004a) «Fjernsynsvalgkamp. Noen retoriske øvelser i fordeling av skyld og ære» i Aardal Bernt, Anne Krogstad, Hanne Marthe Narud (red.) *I valgkampens hete.* Oslo: Universitetsforlaget.

Krogstad, Anne (2004b) «En joggedress og en gråpapirpose over hodet, takk» Valgkamp og terningkast i Aardal Bernt, Anne Krogstad, Hanne Marthe Narud (red.) *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kvalem, Inga Lundin og Lars Wichstrøm (2007) «Utvikling i tenårene: pubertet, kognisjon, seksualitet, selvbilde og sosiale relasjoner» i Kvalem og Wichstrom (red.) *Ung i Norge. Psykososiale utfordringer.* Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Kvande, Elin (1999) *Paradoxes of gender and organizations and change.* Norges teknisk vitenskapelige universitet. Trondheim.

Kvande, Elin (2007) *Doing Gender in Flexible Organisations.* Fagbokforlaget.

Kvinnepanelets Rapport (2010).

Kvinnesaksnytt (2011) *Kvinnesaksnytt. Norsk Kvinnesaksforening.* Nr. 2-2011. 62. årgang.

Kymlicka, Will (2001) «Feminism» I Will Kymlika (red.) *Contemporary Political Philosophy. An Introduction.* Oxford: University Press.

Landsbruks- og matdepartementet (2007) «Landbruk: Stadig flere kvinner eier jord». Nyhetssak 13.07.2007: http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2007/juli-07/landbruk-stadig-flere-kvinner-eier-jord.html?id=476449.

Langvasbråten, Trude (2008) «A Scandinavian Modell? Gender Equlity Discourses on Multiculturalism» i *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 15 (1): 32-52.

Lappegård, Trude og Randi. Kjeldstad (2010) «Holdninger til kjønnsroller og likestilling på hjemmebane» i R. Kjeldstad og J. Lyngstad (red.) *Utradisjonell likestilling? Analyser av undersøkelsen Livsløp, generasjon og kjønn (LOGG) 2007.* (11-35) Rapporter 18/2010. Statistisk sentralbyrå.

Laugerud, S. Solveig (2007) *En splittet offeroppleveIse: et offerperspektiv på seksuelle overgrep og rettssystemet.* Universitetet i Oslo.

Lauglo, Jon (2010) *Unge fra innvandrerfamilier og sosial kapital for utdanning*. NOVA-notat 6/ 2010.

Leira, Arnlaug (2002) «Mor og far - omsorg og forsørgelse» i Gulbrandsen (red.) *Forskning om småbarnsforeldres dagligliv,* NOVA rapport 12/ 02.

Leira, Arnlaug (2004) «Omsorgsstaten og familien» i Ellingsæter, Anne Lise og Anlaug Leira (red.) *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer.* Gyldendal Akademisk, Oslo.

Leitner, Sigrid (2001) «Sex and gender discrimination within EU pension systems» *Journal of European Social Policy,* 11, 99-114.

Lidén, Hilde (2005) *Transnasjonale serieekteskap. Art, omfang og kompleksitet.* Oslo: http://www.samfunnsforskning.no/page/Publikasjoner/Publikasjoner_Rapporter/7457/27233.html, Lesedato: Desember 11, 2006.

Lidén, Hilde (2007) «Mellom likestillingspolitikk og innvandringskontroll» *Tidsskrift for kjønnsforskning* (03/07): 68-82.

Lidén, Hilde og Tonje Bentzen (2008) *Kjønnslemlestelse i Norge,* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2010) *Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007-2009.* http://www.ldo.no/Global/Rapporter/LDO_ARP_erfaringsrapport_PDF.PDF.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011) *LDOs klagesaker 2007-2010 for utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder.*

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2012) *Statens likestillingsarbeid 2011-2012 – En gjennomgang av statens likestillingsredegjørelser.*

Lindtner, Synnøve Skarsbø (2009) «Da det personlige ble politisk», ARR tidsskrift for idéhistorie (02/2009).

Listhaug, Ola (1989) *Citizens, parties and Norwegian electoral politics 1957-1985.* Trondheim: Tapir forlag.

Lohne, Ylva og Helge Nome Næsheim (2003) *Omfanget av deltidsarbeid.* Økonomiske analyser 6/2003. Statistisk sentralbyrå.

Lorentzen, Håkon (2004) *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualisme.* Oslo. Pax Forlag A/S.

Lotherington, Ann Therese (2006) *Farvel Taliban!* NORUT Samfunnsforskning AS. Rapport nr 10/2006.

Lotherington, Ann Therese og Anne Britt Flemmen (2007) «Ekteskapsmigrasjon i det norske maktfeltet», *Sosiologi i dag* 37(3-4): 59-81.

Lundberg, Kjetil G. (2012) *Uforutsigbare relasjoner: Brukererfaringer, NAV-reformen og levd liv.* Avhandling (ph.d.), Universitetet i Bergen.

Lunde, Harald og Toril Sandnes (2010) «Det «lønner» seg å være mann» i *Samfunnsspeilet* nr. 1/2010. Statistisk sentralbyrå.

Lyngstad, Jan, Torkild Hovde, Turid Noack and Per Arne Tufte (2011) «Pooling of Economic resources: A Comparison of Nowwegian Marries and Cohabiting Couples». *European sociological Review.* Vol 27, no 5 624-635.

Lysgård, Sverre (1961) *Arbeiderkollektivet. En studie i de underordnedes sosiologi.* Oslo: Universitetsforlaget.

Løwe, Torkil (2011) *Innvandreres bruk av velferdsordninger i 2009*, rapporter 2011/07 Statistisk sentralbyrå.

MacKinnon, Catharine A. (1989) *Toward a Feminist Theory of the State.* Harvard University Press.

Madsen, Diana Højlund, Rachel M. E. Paul, Astrid Schlytter, og Annika Jemteborn (2005) *Fanget mellem lov og liv. Rapport om voldsramte minoritetskvinder i norden.* Roskilde: Norfa, Nordisk Ministerråd.

Magnussen, Charlotta and Magnus Nermo (2009) *Gender segregation and stratification.* Equalsoc. Employ State-of-the art Report.

Mangset, Per (2012) *Demokratisering av kulturen? Om sosial ulikhet i kulturbruk og deltakelse.* TF-notat nr. 7. Telemarksforskning.

Martinussen, Willy (2003) «Demokrati og sosial ulikhet. Politisk deltakelse i Norge i etterkrigstida» i *Sosiologisk tidsskrift* nr 3 2003 – 11.årgang.

Marx, Karl (1976) *Verker i utvalg 4. Politiske skrifter.* Oslo: Pax Forlag.

Mathiesen, Ida Holth, Trond Buland og Brita Bungum (2010) *Kjønn i skolens rådgivning – et glemt tema?* Sintef rapport A13924.

Mathiesen, Thomas [1985] (2011) *Retten i samfunnet: en innføring i rettssosiologi*. Oslo: Pax.

McClimans, Else (2008) *Rettspraksis om diskrimineringslovgivning.* Avgitt til diskrimineringslovutvalget august 2008.

McClimans, Else (2011) *Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law.* National Report on Norway. Brussels: Milieu Ltd.

McClimans, Else og Trude Langvasbråten (2009) *Likestillingsloven § 21. En evaluering.* Avdeling for kvinnerett. Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Institutt for samfunnsforskning.

Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune - styring og samspel.* Kommunal- og regionaldepartementet.

Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*. Kunnskapsdepartementet

Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv.* Arbeidsdepartementet.

Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn.* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Meld. St.1 (2010-2011) Justis- og politidepartementet.

Mellberg, Nea (2002) *När det overkliga blir verklighet. Mödrars situastion när deras barn utsätts*

för sexuella övergrepp av fäder, Umeå: Boréa Bokförlag.

Melve, Jørgen (2003) «Innvandrerorganisasjoner i Norge» i Mikkelsen Flemming (red.) *Invandrerorganisationer i Norden.* Nordisk Ministerråd. Akademiet for Migrationsstudier i Danmark. Nord 2003:II.

Midtbøen, Arnfinn Haagensen og Jon Rogstad (2012) *Diskrimineringens omfang og årsaker.* ISF rapport 2012:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Milczarek, Malgorzata (2010) *Workplace Violence and Harassment: a European Picture. European Agency for Safety and Health at Work,* EU-OSHA.

Mill, John Stuart (1869) *Kvinneundertrykkelsen* (Norsk oversettelse 2006). Pax forlag.

Moen, Rose Mari (2009) *Jo visst nytter det - Likestilling i det pedagogiske arbeidet i Kvinesdal 2007-2009.* KUN senter for kunnskap og likestilling.

Mogstad, Magne og Chiara Pronzato, C. (2011) «Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? Evidence from a Workfare Reform in a Generous Welfare State». Kommer i *Scandinavian Journal of Economics* 2012.

Moland, Leif E og Ketil Bråthen (2012) *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012-14.

Molina, Irene og Paulina De los Reyes (2003) «Kalla mörkret natt! Kön, klass og ras/etnisitet i det postkoloniala Sverige» i Irene Molina, Paulina De los Reyes og Diana Mulinari (red.) *Maktens (o)lika förklädnader: Kön, klass & etnisitet i det postkoloniala Sverige. En festskrift till Wuokko Knocke*. Stockholm: Atlas.

Morken, Kristin og Per Selle (1995) «An alternative movement in a 'state-friendly' society: the women's shelter movement» i L. Karvonen and P. Selle (red.) *Women in Nordic Politics.* Closing the Gap, Aldershot: Dartmouth.

Mossige, Svein (2001) *Ungdoms holdninger til seksuelle krenkelser og overgrep: ungdommers oppfatning av barn som legitime mål for seksuelle handlinger.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Bind nr. 16/2001.

Mossige, Svein og Grete Dyb (2009) *Voldsutsatte barn og unge i Oslo: forekomst og innsatsområder for forebygging*, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Mossige, Svein og Kari Stefansen (red.) (2007) *Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA-rapport 20/07.

Munkeby, Ida, Hans Yngvar Torvatn og Lisbeth Øyum (2003) *Hverdagsbilder av arbeidsmiljø.* SINTEF.

Myrdahl, Eileen Muller (2010) «Legislating love: Norwegian family reunification law as a racial project», *Social & Cultural Geography* 11(2): 103-116.

Mysterud, Ivar (2005) *Mennesket og moderne evolusjonsteori.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Nadim, Marjan og Marianne Tveit (2009) *En fot innenfor? Integrering og samfunnsdeltakelse blant kvinner som har innvandret til Norge gjennom ekteskap med en norsk mann.* Fafo-rapport 2009:19.

Naper, Sille Ohrem (2010) «Kvinner som får engangsstønad ved fødsel» *i Arbeid og velferd* Nr 2 /2010, Nav rapportserie.

Narayan, Uma (1997) *Dislocating Cultures: identities, Traditions, and Third-World Feminism,* New York/London: Routledge.

Narud, Hanne Marthe (2008a) «Partienes nominasjoner: Hvem deltar? Og spiller det noen rolle?» i *Tidsskrift for samfunnsforskning 4-2008.*

Narud, Hanne Marthe (2008b) *Bak lukkede dører? Eller i åpne rom? Demokratiske normer for politisk rekruttering.* Oslo. Civita AS.

Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007) *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem*. N.W. Damm & Søn AS.

Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007) *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem.* N.W. Damm & Søn AS.

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKlm) (2009) *...er hjelpa nærmast! Forslag til Nasjonal handlingsplan for legevakt* Rapport nr. 1-2009. UNIFOB Helse.

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (Nklm) (2010) *Overgrepsmottak i Norge 2009*, rapport 2-2010. UNIFOB Helse.

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (Nklm) (2012) *Beredsskapssituasjonen ved norske overgrepsmottak 2011*, Rapport nr. 3- 2012. UNIFOB Helse.

Nergaard, Kristin (2010) *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009.* Fafo-notat 2010:17.

Nesvold, Helle Margrethe Floor (1997) *Helsetjeneste for seksualvoldsutsatte: rapport fra jubileumsseminar 14.10-16.10.96: mottak, voldtekt/seksuelle overgrep,* Oslo, Oslo: Klinikk Legevakten, Ullevål sykehus.

Nesvold, Helle Margrethe Floor (2010) *Health services for sexually assaulted: complainants' and judicial use of a self-referral centre : case-flow from assault to legal outcome.* Universitetet i Oslo, Det medisinske fakultet.

NGO skyggerapport (2011) *Tillegg og kommentarer til Noregs 8. periodiske rapport om implementeringen av CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms og Discrimition against Women).* http://www.ldo.no/Global/Rapporter/CEDAW_skyggerapport_norsk.pdf

Nielsen, Harriet Bjerrum (2009) *Skoletid. Jenter og gutter fra 1. til 10. klasse.* Oslo: Universitetsforlaget.

Nielsen, Harriet Bjerrum (2011) «Hvis svaret er biologi – hva er da spørsmålet?» i *Nytt Norsk Tidsskrift Nr 03/2011.*

Nielsen, Helene Pristed og Cecilie Thun (2010) «Inclusive Women's Organisations in Denmark and Norway?» in *Kvinder, Køn & Forskning nr. 2-3 2010.*

Nielsen, Steen Baagøe (red) (2011) *Nordiske mænd til omsorgsarbeide*! Center for velfærd profession og hverdagsliv.

Niskanen, Kirsti (2011) «Gender and Power in the Nordic Countries: A Comparative Perspective» i Niskanen Kirsti (red.) *Gender and Power in the Nordic Countries – with focus on politics and business.* NIKK Publications 2011:1. Oslo.

NKVTS (2011) *Seksuelle og fysiske overgrep mot barn og unge: kunnskapsstatus*, Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Nordfjell, Ole Bredesen (2009) *Menn utsatt for vold i nære relasjoner - En vurdering av omfang og hjelpebehov sett i lys av eksisterende forskning og Reforms Erfaringer.* Oslo: R. R. f. menn.

Nordfjell, Ole og Leif Askland (2007) *Gender Loops. Om integrering av perspektiver på kjønn og likestilling i føreskolelærerutdanningens fagplaner.* Reform, Høgskolen i Oslo: Oslo.

Nordstrøm, Tina (2010) *Diskriminering på tvers - Rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt høsten 2009.* Kvinnerettslig skriftserie nr. 83/2010.

Nordstrøm, Tina (2009) *Minoritetskvinner rett til rettighetsinformasjon.* Masteroppgave ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

NOU 1978: 37 *Offentlig informasjon.*

NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem.*

NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier.*

NOU 1999: 13 (1999) *Kvinners helse i Norge.*

NOU 1999: 27 *Ytringsfrihetskommisjonen.*

NOU 2000: 27 *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv.*

NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering.*

NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning og valgte.*

NOU 2003: 19. *Makt og demokrati.*

NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner.*

NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov.*

NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer? – Deltid og undersysselsetting i norsk arbeidsliv.*

NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn. Likestillingslovens og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering.*

NOU 2008: 17 *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid.*

NOU 2008: 4 *Fra ord til handling : bekjempelse av voldtekt krever handling.*

NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn.*

NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget.*

NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK.*

NOU 2010: 13 *Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren.*

NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.*

NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg.*

NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak.*

NOU 2011: 17 *Når sant skal sies om pårørende omsorg. Fra usynlig til verdsatt og inkludert.*

NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling.*

NOU 2011: 5 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.*

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.*

NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.*

Nousiainen, Kevät (2011) *Gender equality and anti-discrimination law, equality bodies, equality planning and cooperation in equality matters in Finland 2011*, University of Turku.

Nussbaum, Martha (1999) *Sex and Social Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Nussbaum, Martha (2000) *Women and human development: The capabilities approach.* New York: Cambridge University Press.

Nussbaum, Martha (2006) *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership.* Cambridge: Belknap Press.

Næringsdepartementet (2008) *Handlingsplanen for meir entreprenørskap blant kvinner.*

OECD (2011) *Employment Outlook 2011.*

Offe, Claus (1985) *Disorganized capitalism.* Cambridge: MIT Press.

Okin, Susan Moller (1999) «Is Multiculturalism Bad for Women?» i Cohen, Jean/Howard, M/ Nussbaum, Martha C. (eds.) *Is Multiculturalism bad for Women?* Princeton: Princeton University Press.

Okin, Susan Moller, Joshua Cohen, Matthew Howard, og Martha C. Nussbaum (1999) *Is multiculturalism bad for women?*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Olberg, Dag (2011) *Arbeidstidsdilemmaer.* Fafonotat 2011:16.

Olsen, Johan P. (2010) *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization.* Oxford University Press.

Olweus, Dan (2004) *Nye positive resultater med Olweusi? programmet mot mobbing.* Hemil-Senteret.

Olweus, Dan (2005) Nye positive resultater med Olweusi? programmet mot mobbing i 37 Osloskoler. Hemil-Senteret.

Ose, Ane Larsdatter Hobæk (2008) *Hvem snakker i NRK? Kampen for likestilling i norsk radio og fjernsyn perioden 1973 til 1994.* Masteroppgave. Historisk institutt, Universitetet i Bergen.

Ose, Solveig Osborg, Anne Mette Bjerkan, Ivar Pettersen, Karl-Gerhard Hem, Arild Johnsen, Jan Lippestad, Bård Paulsen, Tone Mo, Per Øystein Saksvik (2009) *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009).* SINTEF i samarbeid med NTNU.

Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper m.v. (likestilling i styrer i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.).* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda* (diskrimineringsombudsloven).

Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.*

Ot.prp. nr. 79 (2008-2009) *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven, diskrimineringsombudsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Homofile og kvinner i trossamfunn m.m.).*

Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling).*

Pape, Hilde and Kari Stefansen (2004) *Den Skjulte volden?: en undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep,* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Parkin, Frank (1971) *Class, inequality and political order.* New York: Praeger.

Patel, Pragna (2002) «Back to the future: avoiding *déjà vu* in resisting racism». i F. Anthias and C. Lloyd (eds.) *Rethinking anti-racisms: from theory to practice*, London: Routledge, 128-148.

Pervaiz, Ashy (2003) *Utenlandske kvinners oppholdstillatelse. Utenlandske kvinners rett til oppholdstillatelse i Norge etter samlivsbrudd med norsk ektefelle.* Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Pettersen, Karen Sofie and Dag Olberg (2008) «Den ekstreme tilgjengeligheten – arbeidstid i MST» i *Nordisk sosialt arbeid*, No 2.

Pettersen, Torunn (2011) «Fem valg i tretten kretser. Det sametingspolitiske landskapet i Norge 1989-2005» i Josefsen Eva og Jo Saglie (red.) *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier.* Oslo. Abstrakt forlag AS.

Pettersen, Torunn og Jorunn Eikjok Aili Keskitalo (2002) *Vil de ikke – eller slipper de ikke til? En undersøkelse av den lave kvinnerepresentasjonen på Sametinget i Norge.* Kautokeino. Nordisk Samisk Institutt og Samisk høgskole.

Phelps, Joshua M. og Marjan Nadim (2010) «Ideology and agency in ethnic identity negotiation of immigrant youth» *Papers on Social Representations, 19*, 13.11-13.27.

Phillips, Anne (1995) *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race.* Oxford. Oxford University Press.

Phillips, Anne (2005) «Dilemmas of gender and culture: the judge, the democrat and the political activist». i Eisenberg, Avigail og Jeff Spinner-Havel (red.) *Minorities within minorities. Equality, Rights and Diversity.* Cambridge University Press.

Phillips, Anne (2007) *Multiculturalism without culture*, Princeton: Princeton University Press.

Phillips, Anne (2010) *Gender & Culture,* Camebridge: Polity Press.

Predelli, Line Nyhagen (2006) *Innvandrerorganisasjoner i Norge. Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse.* NIBR-rapport 2006:14.

Predelli, Line Nyhagen og Beatrice Halsaa (2012) *Majority-Minority Relataions in Contemporary Women's Movements. Strategic Sisterhood.* Palgrave Macmillan.

Prieur, Annick (2004) *Balansekunstnere: betydningen av innvandrerbakgrunn i Norge*. Oslo: Pax.

Pristed, Helene Nielsen og Cecilie Thun (2010) «Inclusive Women's Organisations in Denmark and Norway?» i *Kvinder, Køn & Forskning* nr. 2-3 2010.

Proba samfunnsanalyse (2012) *Innspill til likestillingsutvalget. Om konsekvenser av mulige tiltak*. Upublisert notat.

Prop 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*.

Prop. 1 S (2011-2012) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet*.

Prop. 1 S (2011-2012) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Arbeidsdepartementet.

Prop. 1 S (2011-2012), *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 1 S (2011-2012), *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Prop. 126 L (2011-2012) *Endringer i likestillingsloven (tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon)*.

Prop. 64 L (2009-2010) *Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (bedre muligheter for å kombinere arbeid med pleie- og omsorgsoppgaver*)

Prop. 64 L (2011-2012) *Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeordningen)*.

Prop. 7 L (2011-2012) *Endringar i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011)*.

Prop. 92 L (2010-2011) *Endringer i folketrygdloven (utvidelse i fedrekvoten mv.)*.

Prop. 97 L (2009–2010)) *Endringer i straffeloven 1902 mv.*

Puchert, Ralf; Marc Gärtner og Stephan Höyng [red] (2005) *Work Changes Gender - Men and Equality in the Transition of Labour Forms*. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers.

Rahat Gideon and Reuven Y. Hazan (2001) «Candidate Selection Methods: An Analytical Framework» in Party Politics 2001;7;297. Sage.

Rambøll (2009) *Utvärdering av lokal antidiskrimineringsverksamhet*. http://www.rattighetscenter.se/files/utvardering_adv_slutrapport_090331.pdf

Rambøll Mangement Consulting (2012) *Evaluering av strategi for rekruttering av førskolelærere 2007-2011*, rapport til Kunnskapsdepartementet.

Rasmussen, Bente (2002) «Når jobben tar livet» i Forseth, U. og B. Rasmussen (red.) *Arbeid for livet*. Gyldendal akademisk.

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Ray, Rebecca, Janet C. Gornick og John Schmitt (2008), revidert (2009) *Parental leave Policies in 21 Countries. Assessing Generosity and Gender Equality,* Senter for Economic and Policy Research.

Rege, Mari og Ingeborg F. Solli (2010) *The impact of paternity leave on Long –term Father Involvement*.CESifo, Center for Economics Studies & Ifo Institute for economic research.

Reuterberg, Sven-Eric og Allan Svensson (1987) « Student Financial Aid and Participation in Swedish Higher Education. II: Recruitment Effects of Student Financial Aid» i *Scandinavian Journal of Educational Research*, v31 n4 p151-61 1987.

Rikstrygdeverket (2006) *Enslige forsørgere – økonomisk situasjon og aktivitet i perioden etter reformen i 1998*. Rapport 3/2006. Rikstrygdeverket: Utredningsavdelingen.

Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2008) *Får vi også være med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk*. Bergen. Uni Rokkansenteret Notat 3-2008.

Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2010) *Nominering og konstituering i norske kommunar*. Bergen. Uni Rokkansenteret Notat 13-2010.

Rogstad, Jon (2007) *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rokkan, Stein ([1966] 2001) «Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk» i Rokkan, Stein: *Stat, nasjon, klasse*. Oslo. Universitetsforlaget.

Roksvaag, Kristian og Inger Texmon (2012) *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035*. Rapporter 2012/14. Statistisk sentralbyrå.

Rose, David og Eric Harrison (2010) *Social Class in Europe: an introduction to the European socio-economic Classification*. London & New York:Routledge.

Rubery, Jill, Mark Smith and Colette Fagan (1999) *Women's Employment in Europe. Trends and prospects*. Routledge.

Rønning, Elisabeth (2010) «Ulønnet omsorgsarbeid: Dobbeltarbeidende seniorer», *Samfunnsspeilet,* Nr. 2 (2010), Statistisk sentralbyrå

Rønsen, Marit og Marianne Sundstrøm (2002) «Family policy and after-birth employment among new mothers–a comparison of Finland, Norway and Sweden» i *European Journal of Population/Revue europeenne de demographie*, 18, 121-152.

Rønsen, Marit og Marianne Sundstrøm (1996) «Maternal employment in Scandinavia: A comparison of the after-birth employment activity of Norwegian and Swedish women» i. *Journal of Population Economics,* 9, 267-285.

Røthing, Åse (2011a) «Kjønn, seksualitet, identitet og kompleksitet» i Postholm, May Britt, Elaine Munthe, Peder Haug og Rune Johan Krumsvik (red.) *Elevmangfold i skolen 1-7* Oslo: Høyskoleforlaget.

Røthing, Åse (2011b) «'De norske har det mer i seg …' Norsk kjønnslikestilling i skolen», side 67-87 i *Sosiologi i dag*, nr. 3-4/2011.

Røthing, Åse and Stine H. Svendsen (2009) *Seksualitet i skolen: Perspektiver på undervisning.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Saglie, Jo (2009) «Hvorfor delta i lokalpolitikken – og hvorfor ikke?» i Jo Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse.* Trondheim: Abstrakt Forlag AS.

Salimi, Fakhra (2001) *Odins kvinner.* Oslo. MIRA-senteret.

Salimi, Fakhra (2004) «Noen av oss er modige. Den historiske utviklingen av svarte og etniske minoriteters kvinnebevegelse» i *Feminisme og Rasisme. Minoritetskvinnebevegelsen i Norge gjennom årene.* Jubileumsnummer av MIRA-Magasinet nummer 01-02/2004.

Sandnes, Toril (2005) «På vei mot det likestilte samfunn?» i nr. 4/2005, *Samfunnsspeilet*

Sapiro, Virginia og Pamela Johnston Conover (2001) «Gender Equality in the Public Mind», *Women & Politics* 22: 1–35.

Saraceno, Chiara (2002) «Care: Actors, Relationships and Contexts» i Barbara Hobson, Jane Lewis og Birte Siim (red.) *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.

Sartori, Giovanni [1976] (2005) *Parties and party systems. A framework for analysis.* Cambrigde University Press.

Schmidt, Garbi, Anika Liversage, Brian Krogh Graversen, Tina Gudrun Jensen, and Vibeke Jacobsen (2009) *Ændrede familiesammenføringsregler. Hvad har de nye regler betydet for pardannelsesmønstret blandt etniske minoriteter?* http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4681&Action=1&NewsId=2337&PID=9267.

Schou, Line Anita (2009) «Utdanningsvalg og innvandrerbakgrunn – mot en etnisk arbeidsdeling i høyere utdanning?» i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekaasa (red.) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.

Schøne, Pål (2001) *Konjunkturendring, mobilitet og kjønnssegregering.* Rapport 5:2001. Institutt for samfunnsforskning.

Schøne, Pål og Inez Hardoy (2004) *Mindre betalt for flere timer.* ISF-rapport 2004:16. Institutt for samfunnsforskning.

Seeberg, Marie Louise (2011) *Kunnskapsstatus (1990-2010). Forskning om etnisk diskriminering av barn og unge.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA Rapport 8/11.

Selle, Per, Øyvind Østerud og Fredrik Engelstad (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen.* Gyldendal Akademisk.

Sentio Research Norge (2011) *Rapportering fra krisesentertilbudene 2011.* Sentio Research. Norge.

Seyla Benhabib (2002) *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era.* Princeton University Press.

Shapiro, Ian (2001) *Democratic justice*. New Haven: Yale University Press.

Siim, Birte og Hege Skjeie (2008) «Tracks, intersections and dead ends: Multicultural challenges to state feminism in Denmark and Norway», *Ethnicities* 8(3): 322-344.

Skard, Torild (1979) «*Kvinnekupp» i kommunene*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Skare, Audun (1994) *Nominasjoner. Kandidatutvelgelsens politiske innhold. Politisk utvelging og politiske endringer.* Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

Skilbrei, May-Len (2004), «Mine, dine og våre saker: likestillingspolitikk for viderekomne» Side 76-92 i *Kvinneforskning* no. 2/04.

Skjeie, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjønn.* ISF-rapport.

Skjeie, Hege (1995) « Politisk lederskap. Idealer og vrengebilder» i Raaum, Nina C. (red.) *Kjønn og politikk.* Tano.

Skjeie, Hege (2004) «Trosfrihet og diskrimineringsvern» i *Kvinneforskning* 3/2004.

Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003) *Menn imellom. Maktdominans og likestillingspolitikk, Makt- og demokratiutredningen 1998–2005.* Oslo: Gyldendal.

Skjeie, Hege og Mari Teigen (2007) «Likestilling og minoritetspolitikk » i *Tidsskrift for kjønnsforskning* nr.2/2007.

Skjeie, Hege og Trude Langvasbråten (2009) «Intersectionality in practice? Antidiscrimination reforms in Norway» i *International Feminist Journal of Politics*, vol.11, nr. 4.

Skjelbred, Dagrun og Bente Aamotsbakken (2003) *Det flerkulturelle perspektivet i lærebøker og andre læremidler.* Sluttrapport. Rapport 16/2003. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.

Skjørten, Kristin (2004) «Kvinnemishandling - kunnskap og politikk», *Kvinneforskning* 363-75.

Skjørten, Kristin (2005a) «Medieprisme på vold mot kvinner», *Tidsskrift for kjønnsforskning* 44-19.

Skjørten, Kristin (2005b) *Samlivsbrudd og barnefordeling*, Oslo: Gyldendal akademisk forlag.

Skogerbø, Eli og Marte Winsvold (2008) «Nettet som debattarena» i Enli, Gunn og Eli Skogerbø (red.) *Digitale dilemmaer. Nye medieformer, nye utfordringer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Skogøy, Elin (2006) «De får meg til å føle at jeg hører til blant folk». *Krisesenterets arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandel.* Oslo: Krisesentersekretariatet.

Skrede, Kari (1983) *Studier av kvinners livsløp.* Universitetsforlaget.

Skrede, Kari (2004) «Familiepolitikkens grense – ved `likestilling light`»? i A. L. Ellingsæter og A. Leira (red.): *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*, Oslo: Gyldendal akademisk.

Skrede, Kari (2010) Inntektsutviklingen i perioden 1982-2007 etter kjønn, livsfase og generasjon. *Økonomiske analyser* 5/2010. Statistisk sentralbyrå.

Slåen, Reidun (1992) «Seksuell trakassering- en rettslig beskrivelse» i Brandtsæter og Widerberg (red.) *Sex i arbeid(et) i Norge.* Oslo: Tiden norsk forlag.

Smette, Ingrid og Kristinn Hegna (2010) «Har vi endelig fått forklaring på likestillingsparadokset?» Kronikk på forskning.no, 11. mars 2010: http://www.forskning.no/artikler/2010/mars/244672.

Smaadahl, Tove (2007) «Utfordringer for krisesentrene» i Storberget, Bråten, Rømming, Skjørten og Aas-Hansen (red.) *Bjørnen sover. Om vold i familien.* Aschehoug.

Snare, Annika and Cecilie Høigård (1983) «Noen trekk ved nordisk kvinnekriminologi» (red.) *Kvinners skyld : en nordisk antologi i kriminologi,* Oslo: Pax, 7-18.

Soknes, Bjørn K., Stina Sveier Nielsen, Kim Sundet, Sidsel Wam Nilssen, and Tone Davik (2007) *En undersøkelse av kvaliteten på påtalevedtak i voldtektssaker som har endt med frifinnelse m.v.* http://www.riksadvokaten.no/bin/main.cgi?kilde=Nyheter/rapport_fraArbgruppe.xml

Solem, Per Erik (2001) *For gammel? Kunnskapsstatus om aldring arbeid og pensjonering.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA–rapport 4/01.

Solheim, Erling (2012) *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet: Horisontal og vertikal kjønnsssegregering, en sammenligning mellom Norge og EU-land 1998-2010.* Arbeidsnotat til Likestillingsutvalget.

Solheim, Jorun og Mari Teigen (2006) «Det kjønnssegregerte arbeidslivet – likestillingens snublestein? » i *Tidsskrift for kjønnsforskning* Vol. 2 No 3, s. 5-20.

St.meld. nr. 12 (2004-2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene.* Finansdepartementet.

St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Rett til hjelp.* Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 36 (2006-2007): *Økt rekruttering av kvinner til forsvaret*. Forsvarsdepartementet.

St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.* Helse- og omsorgsdepartementet.

St.meld. nr. 25 (2005 – 2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer.* Helse- og omsorgsdepartementet.

St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Rett hjelp*. Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 39 (1991-92): *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse-Ansvar og frihet.* Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 8 (2008 – 2009) *Om menn, mannsroller og likestilling.* Barne- og likestillingsdepartementet.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2011) *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011. Status og utviklingstrekk.*

Statistisk sentralbyrå (1999) *Regionale inndelinger. En oversikt over standarder i norsk offisiell statistikk.* Norges offisielle statistikk C513, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2008) *Mer vold og trusler enn tyveri* http://www.ssb.no/emner/03/05/vold/.

Statistisk sentralbyrå (2010a) *Dette er Kari og Ola.* Statistisk sentralbyrå http://www.ssb.no/ola_kari/befolkning_2010.pdf.

Statistisk sentralbyrå (2010b) *Unge kvinner trakasseres mest i arbeidslivet.* http://www.ssb.no/arbmiljo/.

Statskonsult (2004) *Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer – Evaluering av prøveprosjekt i fem kommuner.* 2004:4.

Steen-Johnsen, Kari, Hilde Lidén, and Monica Five Aarset (2011) *Offentlig innsats mot tvangsekteskap*. Oslo.

Stefansen, Kari (2005) «Kvinnemishandling: Stort omfang, ingen klasseforskjell?» *Tidsskrift for kvinneforskning* (1/05): 85-89.

Stefansen, Kari and Svein Mossige (2007) *Vold og overgrep mot barn og unge : en selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole,* Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Stefansen, Kari og Ketil Skogen (2009) «Selective identification, quiet distancing: Understanding the working-class response to the Nordic daycare model» i *The Sociological Review*, 58(4):587-603.

Storberget, Knut, Beret Bråten, Ellen Rømming, and Kristin Skjørten (2007) *Bjørnen sover: om vold i familien,* Oslo: Aschehoug.

Skogerbø, Eli og Marte Winsvold (2008) «Nettet som debattarena» i Enli, Gunn og Eli Skogerbø (red.) Digitale dilemmaer. Nye medieformer, nye utfordringer. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Strand, Vibeke Blaker; Økland, Jorunn & Solhøy, Stina Hansteen (2010) «Rettferdighetens grenser - religion, kjønn og homofili i Beatrice Halsaa & Anne Hellum (red.), *Rettferdighet*. Universitetsforlaget.

Strandbu Åse og Anders Bakken (2007) *Aktiv Oslo-ungdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn.* Rapport 02/07. Oslo: NOVA.

Strandbu, Åse og Mira Sletten (2006) «Sports participation among minority youth - different patterns for boys and girls?» i Strandbu, Åse *Idrett, kjønn, kropp og kultur.* Rapport 10/06. Oslo: NOVA.

Strand, Henden Anne Hege (2012) *On the economic consequences of partnership dissolution Norway and Britain*, Dissertation for the degree philosophiae doctor (PhD) at the University of Bergen.

Strøm, Frøydis (2007) «Fordeling av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn med innvandrerbakgrunn» i Tronstad Kristian Rose (red.) *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn – Inntekt, sysselsetting og tidsbruk.* Rapporter 2007/1. Statistisk sentralbyrå.

Støren, Liv Anne (2010) *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*. Rapport 45/2010. Nifu Step.

Støren, Liv Anne og Clara Åse Arnesen (2003) «Et kjønnsdelt utdanningssystem» i Mona Raabe (red.) *Utdanning 2003. Ressurser, rekruttering og resultater*. Statistiske analyser 60, Statistisk sentralbyrå.

Støren, Liv Anne, Erica Waagene, Clara Öse Arnesen, og Elisabeth Hovdhaugen (2010) «Likestilling er jo ikke lenger det helt store....»: *likestillingsarbeid i skolen 2009 - 2010* Rapport 15/2010. Oslo: Nifu Step.

Sunde, Inger Marie (2006) *Lov og rett i cyberspace: internettkriminalitet og etterforskingsmetoder,* Bergen: Fagbokforlaget.

Svalund, Jørgen (2011) *Undersysselsetting og ufrivillig deltid. Varighet og veien videre.* Fafo-rapport 2011:34.

Svendby, Rannveig (2011) *Fra de stummes leir: menns beretninger om seksuelle overgrep fra kvinner og menn.* Universitetet i Oslo

Sveriges Antidiskrimineringsbyråer (2009) *Årsrapport.* http://rattighetscenter.se/files/arsrapport.pdf.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer (2010) Årsrapport 2010. http://rattighetscenter.se/wordpress/wp-content/uploads/Årsrapport-2010.pdf.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer (2011) Årsrapport 2011. http://rattighetscenter.se/wordpress/wp-content/uploads/Årsrapport-SADB-20112.pdf.

Syltevik, Liv Johanne og Kari Wærness (2004) «Det rasler i lenker – forsørgernormer i endring» i Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (red.) *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer.* Oslo. Gyldendal Akademisk.

Sümer, Sevil (2009) *European Gender Regimes and Policies*. Farnham: Ashgate.

Syvertsen, Trine (2006) «Målsettinger og virkemidler i mediepolitikken», i Von der Lippe Berit og Elisabeth Eide (red.) *Medier, Politikk & Samfunn*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Sætre, Marianne and Veslemøy Grytdal (2011) *Voldtekt i den globale byen: Endringer i*

anmeldte voldtekter og seksualkultur i Oslo. O. Politidistrikt. https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/oslo/Vedlegg_1309.pdf.

Sørensen, Siri Øyslebø (2011) «Statsfeminismens møte med næringslivet. Bakgrunnen og gjennombruddet for kjønnskvotering i bedriftsstyrer som politisk reform» i *Tidsskrift for kjønnsforskning nr. 2/2011.* Oslo. Universitetsforlaget.

Sørhaug (1995) «Makt, kön och arbetsorganisering i Akademia», side 110 i SOU (red): *Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt og den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utdanning.* Slutbetenkande av utredningen om innsatser för kvinno- og jämstalldhetsforskning. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Sørhaug, Tian (2000) «Arbeidslivet i den nye økonomien. Fra on-time til online – mot en ny sosial kontrakt» i *Horisont. Næringspolitisk skriftserie* 1/2000. NHO.

Teigen Mari (2011) «Kvoteringstradisjon og styringsekspansjon» i *Tidsskrift for kjønnsforskning nr. 2/2011.* Oslo. Universitetsforlaget.

Teigen Mari og Trude Langvasbråten (2009) «The 'Crisis' of Gender Equality: The Norwegian Newspaper Debate on Female Genital Cutting» in *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research,* Vol. 17, No. 4, 256-272, December 2009.

Teigen, Mari (2006a) *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. En kunnskapsoversikt. Rapport* 2006:2. Institutt for samfunnsforskning

Teigen, Mari (2006b) «Holdning til Likestilling – Nye polariseringstendenser» i *Sosiologisk tidskrift*: Vol 14, 254-275. Universitetsforlaget.

Teigen, Mari (2010) «Likestilling i arbeidslivet» i Trond Bergh (red.) *Avtalt spill*, LO og NHO.

Teigen, Mari (2012) *Norske makteliter 2001-2011. En oppdatering av posisjonsutvalget i den norske lederskapsundersøkelsen.* Notat. Institutt for samfunnsforskning.

Tenden, Edle Bugge (2002) «En ubehagelig grense» i Cathrine Holst (red.) *Kjønnsrettferdighet.* Gyldendal akademisk.

Thorbjørnsrud, Kjersti (2009) *Journalistens valg. Produksjon – interaksjon – iscenesettelse. Møtet mellom journalistikk og politikk i en valgkamp med fokus på NRK Fjernsynets valgformater.* Avhandling for graden PhD 2009. Det Humanistiske Fakultet. Universitetet i Oslo.

Thoresen Hilde (2012) *Hvem snakker i NRK?* NRK Analyse.

Thorsen, Lotte Rustad, Stian Lid, og Reid J. Stene (2009) *Kriminalitet og rettsvesen 2009.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Tokheim, Marit (1977) «Norske Kvinners Nasjonalråd 1904-1916 » i Blom, Ida og Gro Hagemann (red.) *Kvinner selv… Sju bidrag til norsk kvinnehistorie.* Oslo. H. Aschehoug & Co.

Trondal, Jarle (2010) *An Emergent European Executive Order.* Oxford University Press

Tronstad, Kristian Rose (2010) *Mangfold og likestilling i arbeidslivet – Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte.* Fafo rapport 2010: 39.

Tyldum, Guri (2008) *Someone who cares,* Oslo: Fafo.

Tysse, Tone Ingrid (1996) *Ledighet blant eldre arbeidstakere- en forløpsanalyse.* Bergen: Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

UK Equalities Review (2007) *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review.* Crown Copyright 2007 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/upload/assets/www.theequalitiesreview.org.uk/equality_review.pdf.

Utlendingsloven (2008) «Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)». *Lov av 15. mai 2008 nr 35.* Published by: Justis- og politidepartementet.

Valen Henry (1988) «Norway: decentralization and group representation» in Gallagher Michael and Michael Marsh (eds.) *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics.* Sage Publications. London, Newbury Park, Beverly Hills, New Delhi.

Valen Henry, Hanne Marthe Narud og Audun Skare (2002) «Norway: Party Dominance and Decentralized Decision-Making» i Narud Hanne Marthe, Mogens N. Pedersen og Henry Valen (eds.). *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway.* University Press of Southen Denmark. Odense.

van der Ros, Janneke, Vegard Johansen og Ingrid Guldvik (2010) «Fra folkevalgt til utvalgt. Kjønn, makt og kjønnsmaktbalanse» i *Tidsskrift for samfunnsforskning.* Vol 51, nr 2, 221-248. Universitetsforlaget.

van der Vleuten, Anna (2007) *The Price of Gender Equality: Members States and Governance in the European Union.* Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Vassenden, Anders (2010) «Untangling the different components of Norwegianness» *Nations and Nationalism, 16*(4), 734-752.

Vatnar, Solveig Karin Bø og Stål Bjørkly (2011) *Forskningsbasert kunnskap om partnerdrap. En systematisk litteraturgjennomgang.* Oslo: Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Helseregion Sør-Øst.

Verloo, Mieke (2002) «The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe » Conference Gender Learning, Leipzig 6-8 September.

Vibe, Nils, Synnøve Skjersli Brandt og Elisabeth Hovdhaugen (2011) *Underveis i videregående opplæring. Evaluering av Kunnskapsløftet. Underveisrapport fra prosjektet «Struktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse».* Rapport 19/2011. NIFU.

Vike, Halvard mfl. (2002) *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten.* Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Vogt, Kristoffer Chelsom (2007) *Gutter i mannsdominerte yrkesfag: valg av utdanning og arbeid.* Masteroppgave i sosiologi, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

Vaage, Odd Frank (2002) *Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971-2000.* Statistiske analyser 52, Statistisk sentralbyrå.

Vaage, Odd Frank (2012) *Tidene skifter. Tidsbruk 1971-2010.* Statistiske analyser 125/2012. Statistisk sentralbyrå.

Walby, Silvia (1990*) Theorizing Patriarchy.* Blackwell.

Walby, Sylvia og Jo Armstrong (2010) «Measuring equality: Data and indicators in Britain» *International Journal of Social Research Methodology, 13 (3): 237-249.*

Waldahl, Ragnar (2007) *Opinion og demokrati.* Oslo, Universitetsforlaget.

Walle, Thomas Michael (2004) «Menn og maskuliniteter i en minoritetskontekst» i Øivind Fuglerud (red.) *Andre bilder av «de andre»: transnasjonale liv i Norge*. Oslo: Pax.

Walle, Thomas Michael (2010*) A Passion for Cricket. Masculinity, ethinicity, and diasporic spaces in Oslo.* PhD avhandling, Universitetet i Oslo.

Walseth, Liv Tveit og Kirsti Malterud (2004) «Salutogenese og empowerment i allmennmedisinsk perspektiv» i *Tidsskrift for Norsk Legeforening* 2004; 124: 65-6.

Weber, Max (1982) *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal.

Weldon, Laurel S. (2008) «Intersectionality» i Gary Goertz og Amy G. Mazur (eds.) *Politics, Gender and Conepts. Theory and Methodology*, Cambridge: Cambridge University Press.

Welstad, Trond og Simen Warp (2011) *Realisering av elevene rett til et psykososialt miljø i skolen og et elevombuds rolle. Utredning av opplæringslovens kapittel 9a og behovet for å opprette et permanent elevombud.* Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Wiig, Birgit (1984) *Kvinner selv. Den skjulte Norgeshistorien fra vår nære fortid.* Oslo/Gjøvik. J.W. Cappelen Forlag a.s.

Wikan, Unni (2002) *Generous Betrayal: Politics of Culture in the New Europe.* University of Chicago Press.

Wikan, Unni (2003) *For ærens skyld: Fadime til ettertanke,* Oslo: Universitetsforlaget.

Williams, Fiona (1995) «Race/Ethnicity, Gender, and Class in Welfare States: A Framework for Comparative Analysis». *Social Politics.*

Williams, Fiona (2008) «Introduction: The Challange of Gender and Multiculturalism: Re-examining Equality Policies in Scandinavia and the European Union». *Social Politics.*

Williams, Lucy (2010) *Global marriage: cross-border marriage migration in global context,* New York: Palgrave Macmillan.

Witkowska, Eva (2005) *Sexual harassment in schools - prevalence, structure and perceptions.* Stockholm: Arbete och Hälsa vetenskaplig skriftserie.

Wollebæk, Dag og Karl-Henrik Sivesind (2010) *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009.* Bergen/Oslo. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:3.

Wollebæk, Dag, Bernhard Enjolras, Kari Steen-Johnsen og Guro Ødegård (2011) *Hva gjør terroren med oss som sivilsamfunn?* Bergen/Oslo. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Wollstonecraft, Mary (1792) *Til forsvar av kvinnens rettigheter* (Norsk oversettelse 2003). De norske bokklubbene.

Wägnerud, Lena (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag.* Göteborgs Studies in Politics 53. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Wærness, Kari (1987) «On the Rationality of Caring», side 207-234, i Anne S. Sassoon (ed.) *Women and the State: The shifting boundaries of public and private*, London: Routledge.

Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference.* Princeton University Press.

Ødegård, Guro (2011) «Finnes en ideell stemmerettsalder? En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer» i *Tidsskrift for Ungdomsforskning 2011, 11(1): 3-31.*

Ødegård, Guro og Johannes Bergh (2011) *Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyrer og partier.* Et forskningsbasert notat. Institutt for samfunnsforskning.

Öhrn, Elisabeth (1990). *Könsdifferensiering i klassromsinteraktionen. En observations- og intervjustudie av högstadieelvers lärarkontak-*

ter. Upublisert Ph.D.-avhandling, Gøtebors universitet.

Øia, Tormod (2011) *Nordisk ungdommers holdninger til likestilling*. NOVA rapport nr 25/11.

Øia, Tormod og Viggo Vestel (2007) *Møter i det flerkulturelle.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA Rapport 21/2007.

Østby, Lars (2006) *Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-medlemslandene i 2005.* Notat 2006/52. Statistisk sentralbyrå.

Aalandslid, Vebjørn (2008) *Innvandrere og kommunestyrevalget i 2007*. Rapporter 2008/47. Oslo-Kongsvinger. Statistisk Sentralbyrå.

Aalandslid, Vebjørn og Kristian Rose Tronstad (2005) «Norske kommunestyrer. Er ikke-vestlige innvandrere underrepresentert?» i *Samfunnsspeilet* 1/2005. Statistisk sentralbyrå.

Aalberg, Toril og Anders Todal Jenssen (2007) «Gender Stereotyping of Political Candidates. An Experimental Study of Political Communication» i *Nordicom Review 28 (2007) 1,* pp.17-32.

Aalberg, Toril og James Curran (2012) «How Media Inform Democracy. Central Debates» in Aalberg, Toril og James Curran (eds.) *How Media Inform Democracy. A Comparative Approach.* New York. London. Routledge.

Aars, Jacob og Dag Arne Christensen (2011) «Hvis bare flere kunne stille! Kjønn og politisk motivasjon» i *Tidsskrift for kjønnsforskning 3/2011*. Oslo. Universitetsforlaget.

Aars, Jacob og Dag Arne Christensen (2012) *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken. Sluttrapport.* Bergen. Uni Rokkansenteret Rapport 2-2012.

Aars, Jacob, Åsta Dyrnes Nordbø, Dag Wollebæk og Dag Arne Christensen (2011) *Ung frivillighet i Norge. Endring og kontinuitet i unges frivillige engasjement 1998-2009.* Bergen/Oslo. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011:6.

Vedlegg 1

Indikatorer for likestilling

Datagrunnlag eksisterer og er mulig å fordele etter aktuell variabel

Datagrunnlag eksisterer, men krever tilrettelegging for å fordele etter aktuell variabel

Datagrunnlag ikke tilgjengelig, krever egen datainnsamling

Forkortelser:

SSB = Statistisk sentralbyrå

AKU = Arbeidskraftundersøkelsen (SSB)

LKU = Levekårsundersøkelsen (SSB)

LKI = Levekårsundersøkelsen for innvandrere (SSB)

TU = Tidsbruksundersøkelsen (SSB)

Indikator	Hva skal måles	Datakilde	Mulig å måle på regionalt nivå	Kjønn	Etnisitet	Sosial klasse	Alder
1. FOLKESTYRE							
1.1 Fordeling av representanter i folkevalgte organer	1.1.1. Kommunestyrerepresentanter	SSB	Ja				
	1.1.2. Fylkestingsrepresentanter	SSB	Ja				
	1.1.3. Stortingsrepresentanter	SSB/Stortinget	Ja				
	1.1.4. Sametingsrepresentanter	SSB/Sametinget	Ja				
	1.1.5. Ordførere	SSB	Ja				
	1.1.6. Regjeringen (statsråder og statssekretærer)	Offentlig informasjon, regjeringen.no	Ja				
1.2 Fordeling av deltakere i medieoffentligheten	1.2.1. Radio, TV	Krever egen datainnsamling	Delvis, lokal radio/TV				
	1.2.2. Dagsaviser	Krever egen datainnsamling	Delvis, lokalaviser				
1.3 Fordeling av deltakere i organisasjoner (sivilsamfunn)	1.3.1. Aktive organisasjonsmedlemmer	SSB, LKU/LKI	Ja				
	1.3.2 Organisasjonsledere	Krever egen datainnsamling	Avhengig av design for datainnsamling				
2. VALGFRIHET							
2.1 Frafall fra videregående skole	2.1.1. Frafall fra yrkesfaglige utdanningsprogram	SSB	Ja				
	2.1.2. Frafall fra studieforberedende utdanningsprogram	SSB	Ja				
2.2 Kjønnssegregering i skole og utdanning	2.2.1. Andel elever som må skifte fag for at alle fag skal ha en jevn kjønnsfordeling, videregående opplæring	SSB	Ja				Ikke relevant
	2.2.2. Fordeling av elever på alle yrkesfag	SSB	Ja				Ikke relevant
	2.2.3. Andel studenter som må skifte fag for at alle fag skal ha en jevn kjønnsfordeling, høyere utdanning	SSB	Ja				Ikke relevant
	2.2.4. Fordeling av studenter på de 30 største utdanningene	SSB	Ja				
2.3 Arbeidsmarkedet	2.3.1. Fordeling av deltakere i arbeids-styrken (sysselsatte og registrert arbeidsledige)	SSB (register/AKU)	Ja				
	2.3.2. Fordeling av sysselsatte i henholdsvis kommunal, statlig og privat sektor	SSB, (register/AKU)	Ja				

Indikator	Hva skal måles	Datakilde	Mulig å måle på regionalt nivå	Kjønn	Etnisitet	Sosial klasse	Alder
	2.3.3. Andel yrkesaktive som samarbeider med andre av motsatt kjønn på samme stillingsnivå	Krever egen datainnsamling	Avhengig av under-søkelsesdesign				
	2.3.4. Fordeling av sysselsatte i de 30 største yrkene	SSB (register/AKU)	Ja				
	2.3.5. Fordeling av ledere (lederyrker etter SSB yrkesstandard)	SSB (register/AKU)	Ja				
	2.3.6. Andel yrkesaktive menn med en kvinne som nærmeste overordnete, og andel kvinner med en mann som nærmeste overordnete	Krever egen datainnsamling	Avhengig av under-søkelsesdesign				
2.4 Arbeidstid	2.4.1. Andel av sysselsatte som arbeider kort deltid	SSB (register/AKU)	Ja				
	2.4.2. Andel av sysselsatte som arbeider lang deltid	SSB (register/AKU)	Ja				
	2.4.3. Andel med langvarig deltid	SSB (register)	Ja				
2.5 Psykososialt ar - beidsmiljø	2.5.1. Andel som rapporterer om høy grad av selvbestemmelse fordelt etter yrkesgrupper	SSB (LKU og LKI)	Nei		LKI har andre spørsmål om psykososialt arbeidsmiljø		
	2.5.2. Andel som rapporterer at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig fordelt etter yrkesgruppe	SSB (LKU og LKI)	Nei		LKI har andre spørsmål om psykososialt arbeidsmiljø		
2.6 Holdninger til likestill - ing	2.6.1. Andel som har positive holdninger til likestilling	Eksisterer flere undersøkelser, men ikke på jevnlig basis.	Ja (Avhengig av hvil-ken survey som brukes til datagrunnlag)				
3. FORDELING							
3.1 Fordeling av økonomiske ressurser	3.1.1. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i alderen 20-66 år	SSB	Ja				
	3.1.2. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i alderen 67 år og eldre	SSB	Ja				
	3.1.3. Gjennomsnittlig månedslønn, heltidsekvivalent	SSB	Nei (ikke publisert, men er mulig med tilrettelegging)				
	3.1.4. Andel med individuell lavinntekt (se kap. 10)	SSB	Ja				
	3.1.5. Andel enslige forsørgere med vedvarende lavinntekt (SSB definisjon)	SSB	Ja				

Indikator	Hva skal måles	Datakilde	Mulig å måle på regionalt nivå	Kjønn	Etnisitet	Sosial klasse	Alder
3.2 Likestilling hjemme	3.2.1. Fordeling av antall dager med foreldrepenger i et kalenderår	SSB/NAV	Ja				
	3.2.2. Andel fedre med rettigheter til foreldrepenger som tar ut kvote eller mer	SSB/NAV	Ja				
	3.2.3. Fordeling av barneomsorg mellom par (pardata fra survey)	Eksisterende survey, eventuelt nye undersøkelser	Ja				
	3.2.4. Fordeling av husarbeid mellom par (pardata fra survey)	Eksisterende survey, eventuelt nye undersøkelser	Ja				
	3.2.5. Fordeling av vedlikeholdsarbeid mellom par (pardata fra survey)	Eksisterende survey, eventuelt nye undersøkelser	Ja				
	3.2.6. Fordeling av barneomsorg med individdata	SSB (TU)	Ja				
	3.2.7. Fordeling av husarbeid med individdata	SSB (TU)	Ja				
	3.2.8. Fordeling av vedlikeholdsarbeid med individdata	SSB (TU)	Ja				
4. SÅRBARHET							
4.1 Voldtekt	4.1.1. Antall anmeldte voldtekter	SSB	Ja				
	4.1.2. Andel og antall selvrapporterte voldtekter	Krever egen undersøkelse	Avhengig av undersøkelsesdesign				
4.2 Seksuell trakassering	4.2.1. Andel elever i VGS og ungdomsskole som rapporterer om opplevd seksuell trakassering	Krever egen undersøkelse, eller nye og supplerende spørsmål i elevundersøkelsen som gjennomføres av Utdanningsdirektoratet	Ja				
	4.2.2. Andel arbeidstakere som rapporterer om opplevd seksuell trakassering på arbeidsplassen	SSB (LKU)	Nei				
4.3 Vold	4.3.1. Antall beboere på krisesentre i løpet av kalenderår	Krisesenterstatistikken, Bufdir (Sentio)	Ja				
	4.3.2. Andel som rapporterer om selv-opplevd fysisk og psykisk vold i nære relasjoner	SSB (LKU)	Nei				
	4.3.3. Andel som rapporterer om vold i private bomiljø (nabolag)	SSB (LKU)	Nei				
	4.3.4. Andel som rapporterer om vold og trusler om vold etter yrkesgruppe	SSB (LKU)	Nei				

Indikator	Hva skal måles	Datakilde	Mulig å måle på regionalt nivå	Kjønn	Etnisitet	Sosial klasse	Alder
4.4 Diskriminering	4.4.1. Andel som rapporterer om selvopplevd diskriminering og sammensatt diskriminering	Krever ny datainnsamling					
4.5 Helse	4.5.1. Forventet levealder						
	4.5.2. Andel som vurdere egen helse som dårlig	LKU/LKI	Nei				
	4.5.3. Andel med langvarig sykefravær						
	4.5.4. Andel uførepensjonister						

Norges offentlige utredninger 2011 og 2012

Statsministeren:
Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

Arbeidsdepartementet:
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011. NOU 2011: 5.
Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:
Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.
Bedre integrering. NOU 2011: 14.
Struktur for likestilling. NOU 2011: 18.
Ungdom, makt og medvirkning. NOU 2011: 20.
Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.
Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

Finansdepartementet:
Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.
Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.
Pensjonslovene og folketrygdreformen II. NOU 2012: 13.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:
Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:
Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.
Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.
Når sant skal sies om pårørendeomsorg. NOU 2011: 17.
Når døden tjener livet. NOU 2011: 21.

Justis- og beredskapsdepartementet:
Trygg hjemme. NOU 2012: 4.
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven. NOU 2012: 10.

Justis- og politidepartementet:
I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.
Juryutvalget. NOU 2011: 13.
Standardisert personskadeerstatning. NOU 2011: 16.
Ny våpenlov. NOU 2011: 19.

Kommunal- og regionaldepartementet:
Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet. NOU 2011: 3.
Rom for alle. NOU 2011: 15.

Kulturdepartementet:
Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag. NOU 2011: 12.

Kunnskapsdepartementet:
Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.
Til barnas beste. NOU 2012: 1.

Landbruks- og matdepartementet:
Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:
Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

Olje- og energidepartementet:
Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:
Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress 09/2012

MILJØMERKET
241 570
Trykksak