DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 44

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Likestilling kommer ikke av seg selv

Innhold

1	**Innledning**	7
1.1	Likestilling er rettferdig	8
1.2	Likestilling gir valgfrihet	8
1.3	Likestilling er lønnsomt	9
1.4	Likestilling kommer ikke av seg selv	9
1.5	Kjønnsstereotypier og verdisyn	10
1.6	Oppslutning om likestilling i det norske samfunnet	10
1.7	Likestillingsutvalgets utredninger	11
1.8	Likestillingsutfordringer	11
1.9	Hovedgrep fremover	13
1.10	Andre relevante meldinger til Stortinget	14
2	**Likestillingspolitikken – et historisk riss**	15
2.1	Innledning	15
2.2	Utviklingstrekk i likestillingspolitikken	15
2.2.1	Demokratisk deltakelse og makt	15
2.2.2	Institusjonalisering av likestillingspolitikken	16
2.2.3	Utvikling av lovverket på feltet	17
2.2.4	Likestilling i arbeidslivet og økonomisk selvstendighet	20
2.2.5	Omsorgs- og familiepolitikken og rettigheter i arbeidslivet	22
2.2.6	Integrering av mannsperspektivet og utvikling av et flerdimensjonalt perspektiv	25
2.2.7	Arbeidet mot vold i nære relasjoner – fra privat initiativ til offentlig ansvar	25
3	**Demokrati**	28
3.1	Mål om likestilt folkestyre	28
3.1.1	Sammensetning av folkevalgte forsamlinger	28
3.1.2	Kjønnsfordelingen i politiske topposisjoner	30
3.1.3	Arbeidsdeling mellom kvinner og menn i Stortingskomiteer	31
3.2	Vilkår for politisk deltakelse	31
3.2.1	Motivasjon for politisk arbeid	31
3.2.2	Arbeidsforhold som folkevalgt	32
3.2.3	Utvelgelsesprosesser og – kriterier ved valg av representanter	32
3.2.4	Valgbarhet og personvalg etter valgloven	32
3.3	Igangsatte tiltak og veien videre	33
3.3.1	Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken	33
3.3.2	Lokalvalgdag	34
3.3.3	Stemmerettsjubileet	35
4	**Utdanning**	36
4.1	Mål om jevnere kjønnsbalanse i utdanningsvalg	36
4.2	Arbeid med likestilling i barnehage og skole	36
4.2.1	Arbeid med likestilling i barnehagene	36
4.2.2	Arbeid med likestilling i skolen	37
4.2.3	Likestilling i læremidler	37
4.2.4	Forskjeller i læringsutbytte mellom jenter og gutter	38
4.3	Mangfold blant ansatte i barnehage og skole	39
4.3.1	Mangfold blant ansatte i barnehage	39
4.3.2	Mangfold blant ansatte i skolen	39
4.4	Videregående opplæring – kjønnstypiske utdanningsvalg	39
4.4.1	Yrkesfagene	40
4.4.2	Studieforberedende fag	40
4.4.3	Rådgivning, arbeidslivsfag og utdanningsvalg	40
4.5	Videregående opplæring – frafall	42
4.5.1	Frafall etter kjønn, utdanningsprogram og innvandrerbakgrunn	42
4.5.2	Frafall og foreldres utdanningsnivå	43
4.6	Høyere utdanning	43
4.6.1	Sammensetningen av studenter	43
4.6.2	Kjønnstypiske valg i høyere utdanning	44
4.7	Overgang fra utdanning til arbeid	44
4.7.1	Ufaglært og overgang til jobb	45
4.7.2	Faglært og overgangen til jobb	45
4.7.3	Høyere utdanning og overgang til jobb	45
4.8	Igangsatte tiltak og veien videre	45
4.8.1	Barnehagene	46
4.8.2	Skolen	47
4.8.3	Høyere utdanning	48
5	**Arbeidsliv**	50
5.1	Mål om et likestilt arbeidsliv	50

5.2 Yrkesdeltakelse blant kvinner og menn 50
5.2.1 Kjønnsdelt arbeidsliv 51
5.2.2 Hvorfor sysselsetter offentlig sektor flest kvinner? 53
5.2.3 Sysselsettingsmønstre blant innvandrere 54
5.2.4 Klasseposisjoner og topposisjoner i arbeidslivet 55
5.3 Kjønnsforskjeller i arbeidstid 57
5.3.1 Utvikling i kvinner og menns arbeidstidsmønstre 57
5.3.2 Kvinner i skift og turnus arbeider deltid 58
5.3.3 Deltid følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 59
5.3.4 Deltid som langvarig arbeidslivstilknytning 59
5.3.5 Ufrivillig deltid og undersysselsetting 59
5.4 Arbeidsmiljø og sykefravær 60
5.4.1 Arbeidsbelastning og kontroll 60
5.4.2 Betydning av fleksibilitet 61
5.4.3 Kvinners og menns sykefravær 61
5.5 Kvinner har lavere inntekt enn menn 62
5.5.1 Fordeling av inntekt i familier 64
5.5.2 Fordeling av lavinntekt i et likestillingsperspektiv 65
5.6 Kvinner har lavere lønn enn menn 66
5.7 Igangsatte tiltak og veien videre .. 68
5.7.1 Aktivitets- og redegjørelsesplikt ... 69
5.7.2 Bryte det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 71
5.7.3 Redusere omfanget av ufrivillig deltid 75
5.7.4 Utjevne økonomiske forskjeller .. 76
5.7.5 Likelønn mellom kvinner og menn 77
5.7.6 Trepartssamarbeid for likestilling i arbeidslivet 77

6 Familieomsorg 80
6.1 Mål om likestilt foreldreskap og likestilt omsorg 80
6.2 Omsorg for barn 81
6.2.1 Holdninger og praksis 81
6.2.2 Omsorg for barn og yrkesaktivitet 82
6.3 Om dagens foreldrepengeordning 83
6.3.1 Utviklingen i foreldrepenge ordningen 83
6.3.2 Likestillingseffekter av foreldrepengeordningen 84
6.4 Engangsstønad ved fødsel og adopsjon 87
6.5 Overgangsstønad til enslige forsørgere 87
6.6 Kontantstøtte 88
6.7 Likestilt foreldreskap etter samlivsbrudd 89
6.8 Omsorg for voksne og eldre 90
6.8.1 Holdninger og praksis 90
6.8.2 Yrkesaktivitet og omsorg for eldre 91
6.8.3 Bruk av omsorgslønn 92
6.9 Igangsatte tiltak og veien videre .. 92
6.9.1 Forbedringer i foreldrepenge ordningen 92
6.9.2 Tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon 93
6.9.3 Lønn under ammefri 94
6.9.4 Spenninger mellom likestilt foreldreskap og barns rettigheter 94
6.9.5 Et likestillingsperspektiv på utviklingen av pårørendepolitikken 94

7 Seksuell trakassering 95
7.1 Mål om nulltoleranse for seksuell trakassering 95
7.2 Definisjoner 95
7.3 Rettslig forbud og vern 95
7.4 Omfang av seksuell trakassering . 96
7.4.1 Omfang av seksuell trakassering på arbeidsplassen 97
7.4.2 Omfang av seksuell trakassering i organisasjoner 97
7.4.3 Omfang av seksuell trakassering blant unge 98
7.5 Stereotype oppfatninger av kjønn og seksuell trakassering 99
7.6 Igangsatte tiltak og veien videre ... 100
7.6.1 Innsats mot seksuell trakassering i skolen 100
7.6.2 Merking av retusjert reklame 101
7.6.3 Veiledningstjeneste 101

8 Organisering av statens likestillingsarbeid 103
8.1 Mål om lokal forankring av likestillingspolitikken 103
8.2 Prinsipper for arbeidet med likestilling 103
8.3 Organisering av likestillings arbeid på sentralt nivå 104
8.3.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppgaver og virkemidler i likestillingsarbeidet 104
8.3.2 Direktorater under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 106

8.3.3 Kartlegging av departementenes likestillingsarbeid 107
8.4 Organisering av likestillingsarbeid på regionalt og lokalt nivå 108
8.4.1 Veiledningssentre regionalt 108
8.4.2 Kartlegging av det regionale og lokale likestillingsarbeidet 109
8.5 Igangsatte tiltak og veien videre . 110
8.5.1 Styrket samordning av politikken for kjønnslikestilling 110
8.5.2 Videreutvikle arbeidet for kjønnslikestilling i Bufdir 111
8.5.3 Regional forankring av det statlige likestillingsarbeidet 112
8.5.4 Innsatser for å støtte opp om lokalt likestillingsarbeid 113
8.5.5 Familie- og likestillingspolitiske organisasjoner 114

9 Likestillings- og diskrimineringsombudet 115
9.1 Mål om lavterskeltilbud 115
9.2 Oppgaver og mandat 115
9.2.1 Lovhåndheverfunksjon 115
9.2.2 Pådriver- og kompetansefunksjon 117
9.2.3 Konvensjonstilsyn 118
9.3 Igangsatte tiltak og veien videre .. 119

10 Likestillings- og diskrimineringsnemnda 120
10.1 Mål om effektivt diskrimineringsvern 120
10.2 Oppgaver og mandat 120
10.3 Igangsatte tiltak og veien videre ... 121
10.3.1 Nemndas organisering 121
10.3.2 Nemndas myndighet 121

11 Forskning og kunnskapsutvikling 122
11.1 Mål om kunnskapsbasert politikkutvikling 122
11.2 Aktuelle og avsluttede forskningsprogrammer i Forskningsrådet 122
11.2.1 Velferdsforskning 122
11.2.2 Program for kjønnsforskning 122
11.3 Koordinatorstillinger i SSB 122
11.3.1 Koordinator for likestillingsrelatert statistikk i SSB 122
11.3.2 Koordinator for innvandrerrelatert statistikk i SSB 123
11.4 Forskning i regi av Bufdir 123
11.5 Forum for likestillingsdata 123
11.6 Igangsatte tiltak og veien videre ... 123
11.6.1 Kjernemiljø for forskning om kjønnslikestilling 123
11.6.2 Kjønnsbalanse i faglige toppstillinger og forskningsledelse 124
11.6.3 Nylig igangsatte forskningsprosjekter 124
11.6.4 Indikatorer for å måle likestilling 124

12 Økonomiske og administrative konsekvenser 126

DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 44

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Likestilling kommer ikke av seg selv

Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 21. juni 2013, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)

1 Innledning

I år er det 100 år siden kvinner fikk stemmerett i Norge. Regjeringen vil bruke denne anledningen til å presentere for Stortinget en melding om likestilling mellom kjønnene. Det er 20 år siden forrige stortingsmelding om likestilling mellom kjønnene ble lagt fram, jf. St.meld. nr. 70 (1991-92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*.

Regjeringen har iverksatt en omfattende utredning for å fremskaffe fakta om norsk likestillingsstatus i lys av livsløp, klasse og etnisitet. Likestillingsutvalget har analysert og oppsummert likestillingsstatusen i to kunnskapsbaserte utredninger, henholdsvis NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, jf. nærmere omtale i kapittel 1.7.

Norge kåres jevnlig internasjonalt til et av verdens mest likestilte land. Gode politiske grep gjennom mange år og ambisjoner om et likestilt samfunn har gitt resultater. Til tross for resultatene viser utredninger at det gjenstår mange utfordringer å løse på likestillingsfeltet. Regjeringen ønsker gjennom denne meldingen, på bakgrunn av statusbeskrivelser og analyser, å varsle strategiske grep og virkemidler for å møte dagens likestillingsutfordringer.

Likestilling mellom kjønn i et flerdimensjonalt perspektiv

Denne meldingen handler om likestilling mellom kvinner og menn. Meldingen prøver også så langt det er mulig å belyse hvordan forskjeller mellom kjønn og de valg folk gjør, påvirkes av faktorer som klasse (gjerne målt som utdanning og yrke), hvorvidt personer har norsk bakgrunn eller innvandrerbakgrunn eller hvilken livsfase den enkelte befinner seg i. Slike ulikheter kan spille sammen og forsterke hverandre og påvirke folks livssjanser.

For eksempel viser analyser at andelen kvinner som jobber deltid varierer mye etter utdanningsnivå. Selv om andelen som jobber deltid er lav blant menn generelt, er den betydelig høyere blant menn med innvandrerbakgrunn. Analysene viser at utdanningsbakgrunn og hvilken livsfase man befinner seg i, har stor betydning for hvordan kvinner og menn deler omsorgsarbeidet i familien.

Likestillingsutvalget omtaler slike analyser som et kjønn + perspektiv og understreker at det i liten grad foreligger slike komplekse analyser per

Figur 1.1 Stortingsvalg Kvinden Stemmer legges i Urnen

Foto: Anders Beer Wilse/Norsk folkemuseum

i dag. Utvalgets analyser er således nybrottsarbeid. Statusbeskrivelsene i denne meldingen bygger i stor grad på utvalgets analyser. Utvalget understreker at flerdimensjonale analyser kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. Tilgangen på data setter ofte grenser for hvilke analyser som er mulig å gjennomføre.

En rekke andre dimensjoner enn de som denne meldingen drøfter vil også kunne påvirke og samvirke med kjønnsforskjeller. En rekke andre grunnlag enn kjønn og etnisitet har også et lovfestet diskrimineringsvern. Det gjelder for eksempel funksjonsnedsettelse, religion og seksuell orientering mfl. Betydningen av disse for kjønnsforskjeller er ikke tema i denne meldingen. Dette er heller ikke en melding om likestilling mellom innvandrere og personer med norsk bakgrunn generelt. I den grad innvandrerbakgrunn tematiseres er det først og fremst for å belyse kjønnsforskjeller.

Innenfor diskrimineringsfeltet er man i økende grad opptatt av det som Likestillingsutvalget betegner som sammensatt diskriminering, det vil si sammenhenger der ulikhet og ulemper ikke kan tilbakeføres til bare et diskrimineringsgrunnlag. Likestillings- og diskrimineringsombudets kartlegging av egne klagesaker viser at ombudet hvert år behandler en del saker som reiser spørsmål om sammensatt diskriminering.[1]

Arbeidet mot vold i nære relasjoner er høyt prioritert av regjeringen. Bruk av vold er i strid med norsk lov, og et angrep på grunnleggende menneskerettigheter. Regjeringen har som utgangspunkt at vold i nære relasjoner både er årsak til, uttrykk for, og konsekvens av manglende kjønnslikestilling. 8. mars 2013 la Regjeringen frem Meld. St. 15 (2012-2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. Av den grunn er ikke vold mot kvinner tema i denne meldingen.

1.1 Likestilling er rettferdig

Likestilling er grunnleggende sett et spørsmål om rettferdighet.

I et rettferdig samfunn gis alle mulighet, juridisk og faktisk, til samfunnsdeltagelse på like vilkår. Rettferdighet dreier seg med andre ord om å sikre alle et fullverdig medborgerskap og ivareta grunnleggende menneskerettigheter.

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. Det betyr også mer positivt, like livssjanser og lik anledning – i alle relasjoner – til å være jevnbyrdig.

Likestilling handler ikke om at kvinner og menn skal bli mest mulig like eller velge helt likt. Det handler om at kvinner og menn gis mulighet til deltakelse på like vilkår. For å nå målene om et likestilt samfunn, må både offentlige myndigheter, skoleledelse og arbeidsgivere ta ansvar for å fremme likestilling i de virksomhetene de leder.

1.2 Likestilling gir valgfrihet

Dersom alle skal ha reell mulighet til deltakelse på like vilkår må enhver så langt det er mulig gis frihet til å velge i tråd med egne preferanser og overbevisninger. Frihet til å velge i tråd med tradisjonelle kjønnsroller er imidlertid bare reell om den enkelte også har frihet til å velge på tvers av tradisjon. Likestillingspolitikk må legge til rette for slik valgfrihet.

---

[1] LDO 2011

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.

Når noen yrker er totalt dominert av et kjønn kan disse fremstå som tilnærmet lukket for det underrepresenterte kjønn. 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.

Det er fortsatt et behov for å utfordre trange definisjoner av kjønnsrollene. Både menn og kvinner, gutter og jenter møter fremdeles tradisjonelle normer knyttet til kjønn som begrenser deres handlingsrom. Å bryte med tradisjonelle kjønnsstereotypier kan også handle om å bryte med sterk sosial kontroll.

1.3 Likestilling er lønnsomt

Et viktig skritt i politikkutviklingen for likestilling mellom kvinner og menn er erkjennelsen av den samfunnsøkonomiske betydningen av kvinner i arbeid. Kvinners deltakelse i yrkeslivet har både vært en forutsetning for og en konsekvens av utbyggingen av velferdsstaten. Gjennom høyere yrkesdeltakelse og høyere skatteinntekter har utbyggingen av et bedre velferdstilbud blitt mulig, og omsorg for barn og eldre har til en viss grad blitt flyttet fra familien til offentlig sektor. Dette har igjen lagt grunnlaget for at flere kvinner kan delta i betalt arbeid. Denne utviklingen har gitt økonomiske fordeler. Det er mer effektivt å velge fra en større skare arbeidstakere fremfor å ekskludere halvparten av befolkningen og halvparten av talentene. Videre har økt kvinnelig yrkesdeltakelse bidratt til å holde samlet arbeidsinnsats oppe i en periode der gjennomsnittlig arbeidstid har falt.

1.4 Likestilling kommer ikke av seg selv

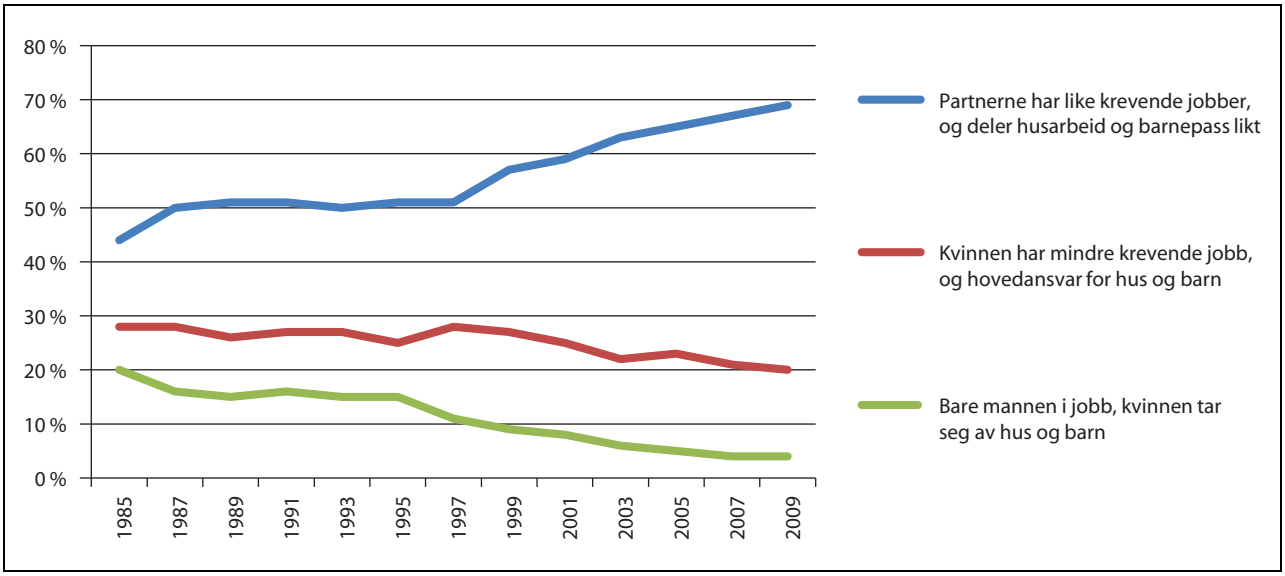
Historien har lært oss at kjønnslikestilling ikke kommer av seg selv eller kun den gode vilje. Det handler om omfordeling av makt og å endre tradisjonelle oppfatninger om kjønn i økonomi, styresett og arbeidsliv.

Norsk politikk har lenge tatt i bruk virkemidler for både sjanselikhet og resultatlikhet. Lovverk med vern mot diskriminering, integrering av kjønnsperspektivet i all sektorpolitikk, forskning, kampanjer, handlingsplaner, samarbeid mellom partene i arbeidslivet og staten samt et håndhevingsapparat for individuelle klager om usaklig forskjellsbehandling, er et sett av slike virkemidler.

Likestillingsloven åpner for muligheter for positiv særbehandling for kjønnsbalanse og resultatlikhet, hvilket også CEDAW (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women) anbefaler som verktøy for å flytte grenser. Bruk av kvotering eller lovregulering for bedre kjønnsbalanse er tatt i bruk. Tiltakene har vært omdiskutert, men de har virket. Norge har tatt store likestillingssteg fremover de siste tyve årene blant annet gjennom bruk av kjønnskvotering.

Flere eksempler kan belyse effekten av kjønnskvotering: I 1981 fikk likestillingsloven en bestemmelse som slo fast at offentlige organer skal tilstrebe en så lik representasjon av kvinner og menn som mulig når de velger eller oppnevner utvalg, styrer, råd mv. Siden 1988 har likestillingsloven inneholdt en forsterket § 21 om at alle offentlig oppnevnte utvalg, komiteer og råd skal ha minst 40 prosent av hvert kjønn. Regjeringen følger dette kravet i alle sammenhenger med den effekt at kompetente kvinner og menn har jevn representasjon i offentlige utredninger, rådgivning og beslutningsorganer. BLD håndhever denne paragrafen. Siden 1993 har kommuneloven inneholdt tilnærmet samme krav; at alle komiteer og arbeidsgrupper oppnevnt av det valgte organ (kommunestyret) skal ha tilnærmet 40 prosent av begge kjønn. Fylkesmennene fører tilsyn med denne bestemmelsen. I 1993 ble fedrekvoten, det vil si øremerket del av foreldrepengeperioden, innført for første gang med fire uker som ikke kan overføres til mor. Fra 1. juli 2013 er perioden på 14 uker. Reglene har vist seg å være et av de sterkeste likestillingspolitiske virkemidler vi har. Ordningen har ført til at manns- og fedrerollen har endret seg, likestillingen hjemme og ute i arbeidslivet er styrket, og mødrene går tidligere tilbake til jobb.

I 2003 ble det vedtatt lovkrav til kjønnsbalanse ved valg til styrene i flere selskapstyper: ASA'ene (de børsnoterte), de heleide statlige selskapene, særlovselskapene og de interkommunalt eide selskapene. Siden har også kommunale selskap der kommunene eier 2/3 av aksjene (2010) og samvirkeselskapene (2008) blitt regulert med hensyn til kjønnsbalanse. I dag kan samtlige rapportere om 40 prosent kvinner i sine styrerom. Stadig flere



Figur 1.2 Foretrukket familiemodell. Prosent. 1985-2009

Kilde: Norsk Monitor, Synovate (tidligere MMI) i Hansen og Slagsvold red. (2012).

kvinner med ulik fagbakgrunn og erfaringer, blir «oppdaget og sett» og invitert til å la seg nominere til styrevalg. Yngre menn og innvandrere er underrepresenterte i de nevnte styrene.

Mange land ser hen til Norges grep for økt likestilling og EU arbeider på unionsnivå med et liknende direktiv for kjønnsbalanse i styrer.

1.5 Kjønnsstereotypier og verdisyn

Diskusjoner om kjønnslikestilling, kjønnsroller og kjønnsstereotypier vekker alltid debatt. Slik bør det være i et åpent demokrati. Diskusjoner om hvordan foreldre, skole og barnehage til dels fortsatt sosialiserer barna inn i tradisjonelle stereotypier, kan være vanskelige å ta. Det er også vanskelig å utvikle tiltak som kan motvirke tradisjonelle kjønnsrolleforestillinger. Tradisjonelle oppfatninger om handlingsrommet for jenter og gutter, kan begrense deres individuelle frihet til å velge livsprosjekter på eget og kjønnsnøytralt grunnlag. Formelt sett har gutter og jenter, kvinner og menn de samme muligheter og rettigheter i skole, høyere utdanning og arbeidsliv. Reelt sett bærer mange med seg bilder av «kvinnelighet» og «mannlighet» som kan virke begrensende. Når unge kvinner forteller om seksuell trakassering i skole og i enkelte bransjer i arbeidslivet, må det tas tak i de holdninger som ligger bak og sikre at regelverket som forbyr trakassering følges opp i handling. Når utdannings- og yrkesvalgene blant jenter og gutter speiler konservatisme og tradisjon blant begge kjønn, men mest hos guttene, er det grunn til å se på hvordan rådgivningen i skolen og fra foreldrene virker. Det er fortsatt viktig å arbeide målrettet sammen med partene i arbeidslivet for å fremme likestilling i de enkelte virksomheter. Vi må være villlige til å ta debattene om kjønn og makt.

1.6 Oppslutning om likestilling i det norske samfunnet

Det er stor oppslutning om likestilling i det norske samfunnet. Norsk Monitor har gjennomført jevnlige undersøkelser av holdninger til likestilling i befolkningen siden 1985. I perioden 1985 til 2009 har det skjedd betydelige forandringer i folks holdninger til likestilling. Figur 1.2 viser at det er en klar økning i andelen som foretrekker den likestilte familiemodellen. Samtidig har oppslutningen om mer tradisjonelle familiemodeller sunket jevnt. Tallene fra 1985 viser at det da var under halvparten som foretrakk en likestilt familieform (partnerne har like krevende jobber og deler husarbeid og barnepass likt). 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 (mannen arbeider mens kvinnen er hjemme for å ta seg av hus og barn) 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.[2] Oppslutning om den likestilte familiemodellen er høyere blant kvinner enn blant menn.

En studie om nordiske ungdommers holdninger til likestilling viser at det er 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.[3]

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.[4] Andelen med likestilte holdninger øker med utdanningsnivå. Sammenhengen er sterkere for kvinner enn menn.

1.7 Likestillingsutvalgets utredninger

Likestillingsutvalget ble nedsatt av Regjeringen Stoltenberg II i 2010. Utvalget var et ekspertutvalg som var sammensatt av forskere fra flere fagmiljøer og med professor Hege Skjeie som leder. Utvalget fikk i mandat å utrede norsk kjønnslikestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Målet med utredningen var å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for fremtiden. I en presisering av mandatet fikk utvalget i oppgave å utrede de eksisterende institusjonelle og 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 har levert to utredninger: NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*. Disse gir solid kunnskap om likestillingstilstanden i Norge og hvilke utfordringer som fremdeles gjenstår. Begge utredningene har vært på bred offentlig høring. Meldingen behandler også enkelte av utvalgets forslag til tiltak.

1.8 Likestillingsutfordringer

Denne meldingen viser at det fortsatt gjenstår utfordringer som innsatsen fremover må rettes mot. Likestilling kommer ikke av seg selv. Vi må lære av historien, jf. kapittel 2.

Demokrati

Partipolitikken er ikke kjønnslikestilt. Det er ikke kjønnsbalanse målt som halvparten kvinner og halvparten menn verken i Storting, fylkestingene eller i kommunestyrene. Selv om kvinneandelen i kommunestyrene nå nærmer seg 40 prosent i landsgjennomsnitt, så er det store variasjoner i kvinneandelen mellom kommunestyrene. Det kommunestyret som hadde lavest kvinneandel ved siste valg hadde 4,8 prosent kvinner. Etter kommune- og fylkestingsvalget i 2011 var andelen kommunestyrerepresentanter med innvandrerbakgrunn på 2,5 prosent. Kjønnsfordelingen var imidlertid jevnere blant disse enn for alle kandidatene sett under ett. Mannsdominansen er enda tydeligere i folkevalgte topposisjoner med unntak av gruppelederne på Stortinget, jf. kapittel 3.

Utdanning

Det er klart kvinneflertall innenfor høyere utdanning. Det er også slik at kvinners valg av høyere utdanning bidrar til at noen av de gamle kjønnsskillene i valg av utdanning er under endring. Det er i dag vanligere at kvinner velger mannsdominerte fag som ingeniør, teknologi og realfag enn at menn velger kvinnedominerte fag som sykepleier og barnehagelærer. Norskfødte kvinner med innvandrerforeldre velger i større grad enn andre kvinner mannsdominerte fag som ingeniørstudier og tekniske fag og bidrar med dette til en utvikling mot jevnere kjønnsbalanse i høyere utdanning. Flertallet av elevene i videregående opplæring går på et studieforberedende utdanningsprogram. Her er fordelingen av gutter og jenter relativt jevn. På yrkesfag er imidlertid mange av utdanningene svært kjønnsdelte. Enkelte fag er tilnærmet enkjønnede. Det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående opplæring, og frafallsprosenten er særlig høy på yrkesfaglig studiepro-

[2] Hansen og Slagsvold (red.) 2012
[3] Øia 2011
[4] Hansen og Slagsvold (red.) 2012

gram. Til tross for at flere gutter enn jenter slutter på videregående, er gutter uten videregående i større grad i jobb enn jenter uten videregående. Undersøkelser viser at arbeidet med likestilling i skolen ikke prioriteres, jf. kapittel 4.

Arbeidsliv

I Norge er en høy andel av den voksne befolkningen i arbeidsfør alder sysselsatt. Dette gjelder både kvinner og menn. Det er imidlertid relativt stor forskjell i hvor kvinner og menn arbeider og hvor mye de arbeider. Det er variasjoner i sysselsetting etter utdanningsnivå og innvandrerbakgrunn. Arbeidslivet er i dag nesten like kjønnsdelt som for 20 år siden.[5]

Om lag 40 prosent av sysselsatte kvinner arbeider deltid i dag. Andelen som jobber deltid er høyere blant innvandrere, både blant menn og kvinner. Over tid har det utviklet seg ulike arbeidstidskulturer i ulike deler av arbeidslivet. Deltid har blitt et dominerende trekk i en del kvinnedominerte yrker. Kvinner med kort utdanning arbeider mye mer deltid enn kvinner med høy utdanning.

De siste 30-40 årene har det vært en positiv utvikling mot økt likestilling mellom kvinner og menn når det gjelder tilgang til økonomiske ressurser. Kvinner har imidlertid fortsatt betydelig lavere inntekt og lønn enn menn, jf. kapittel 5.

Familieomsorg

Selv om menn deltar i omsorgsarbeidet for barn og eldre i høyere grad enn for 30 år siden, har kvinner fremdeles et større ansvar enn menn for det ulønnede omsorgsarbeidet. Dette gjelder særlig for oppgaver som er vanskelig å forene med yrkesaktivitet. Det er fortsatt kvinner som tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen og ulønnet permisjon utover det. Langt de fleste enslige forsørgere er kvinner. Mange kvinner kombinerer dessuten lønnsarbeid og omsorg for barn og eldre ved å jobbe deltid, jf. kapittel 6.

Seksuell trakassering

Det er ikke tillatt å utsette andre for seksuell trakassering eller trakassering på grunn av kjønn. Likevel er dette et omfattende samfunnsproblem. Seksuell trakassering er en alvorlig krenkelse av den enkeltes verdighet og går også utover helsen til dem som utsettes. Kvinner er mest utsatt for seksuell trakassering, og særlig unge kvinner. Med utviklingen av digitale medier synes omfanget av seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn heller å ha økt enn minket, jf. kapittel 7.

Organisering av statens likestillingsarbeid

Regjeringen har ambisiøse mål for likestillingspolitikken. Det er utviklet et godt lovverk for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Utfordringen fremover er å sikre en større gjennomføringskraft i likestillingspolitikken. Likestillingsutfordringer må finne en løsning der folk bor og arbeider, i kommunene og den enkelte virksomhet. Det mangler per i dag et landsdekkende tilbud om støtte og veiledning til offentlige og private virksomheter for å fremme likestilling, jf. kapittel 8.

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet har utfordringer knyttet til å være et lavterskeltilbud. Dette knytter seg både til at saksbehandlingstiden på klagesaker er lang og til at det er skjevheter med hensyn til hvem som benytter seg av ombudets tilbud. Veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i diskrimineringslovgivningen er et viktig virkemiddel for å få til et aktivt lokalt likestillingsarbeid. Det er et behov for både kontroll med og veiledning om hvordan disse pliktene kan følges opp. Ombudet er ikke dimensjonert for å dekke dette behovet alene, jf. kapittel 9.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Effektiviteten i saksbehandlingen er viktig for at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal gi et reelt lavterskeltilbud. I likhet med ombudet har nemnda per i dag for lang saksbehandlingstid. Nemnda har ikke myndighet til å fastsette oppreisning eller erstatning i diskrimineringssaker. Slike reaksjoner kan bare fastsettes av domstolene. Det kan oppleves for den enkelte som vanskelig og forbundet med økonomisk risiko å bringe sin sak for domstolene, jf. kapittel 10.

[5] Jensberg mfl. 2012

Forskning og kunnskapsutvikling

Det er nødvendig å videreutvikle en flerdimensjonal likestillingspolitikk. Det er krevende og byr på flere utfordringer. En er at det ikke finnes tilstrekkelig data for å analysere hvordan for eksempel kjønn spiller sammen med andre forskjellsskapende dimensjoner og skaper særegne muligheter og utfordringer for folk, jf. kapittel 11.

1.9 Hovedgrep fremover

Vi har i dag kommet langt når det gjelder juridiske virkemidler for å fremme likestilling. Utfordringen er å sikre at de rettslige forpliktelsene følges opp for å nå målene i likestillingspolitikken. Et hovedgrep fremover er å rette innsatsen mot lokalt nivå. Likestillingsutfordringer må først og fremst finne en løsning der folk bor og arbeider, i kommunene og i den enkelte virksomhet.

Det er behov for å utvikle en struktur som støtter opp under arbeidet i den enkelte kommune og i de ulike offentlige og private virksomhetene. Dette vil kunne styrke gjennomføringskraften i likestillingspolitikken.

I denne meldingen foreslås etablert en landsomfattende statlig struktur med inntil fire regionale kompetansesentre for likestilling organisert under Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufdir vil videreutvikle sitt arbeid for kjønnslikestilling.

Samordningen av likestillingspolitikken skal styrkes. Det er viktig blant annet for å ivareta helheten, sikre best mulig virkemiddelbruk, ansvarliggjøre alle fagmyndigheter og for å kunne se arbeidet med likestilling knyttet til ulike grunnlag mer i sammenheng. Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom departementene for å sikre bedre integrering av likestillingsperspektivet i politikkutviklingen. Regjeringen vil jevnlig og på egnet måte legge frem for Stortinget en bred beskrivelse av status i arbeidet med å fremme kjønnslikestilling.

Regjeringen vil igangsette et arbeid for å heve kompetansen i statlige etater om arbeidet med å fremme likestilling både som arbeidsgivere og myndighet.

Arbeidsmarkedet er et viktig område for å fremme økt likestilling. Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og partene i arbeidslivet vil styrke trepartssamarbeidet for å gi økt oppmerksomhet og større kraft i arbeidet med å fremme likestilling i arbeidslivet. BLD vil legge til rette for lokalt utviklingsarbeid for å fremme likestilling i arbeidslivet.

BLD vil utvikle en landsdekkende og langsiktig innsats for likestillingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner. Erfaringene fra pilotprosjektet *Likestilte kommuner* vil være et viktig grunnlag i arbeidet med å følge opp kommunenes likestillingsarbeid. Arbeidet skal forankres i Bufdir og i de nye statlige regionale kompetansemiljøene for likestilling.

Regjeringen ønsker å stimulere de kommunene som har under 30 prosent kvinner i kommunestyrene sine til å sette sammen kjønnsbalanserte lister til neste lokalvalg. Tiltaket er kalt lokalvalgdag. Regjeringen oppfordrer kommunestyrer med lav kvinneandel til å oppmuntre alle lokalpartier og lokallister som vil stille til valg i sin kommune, til å presentere valglister som sikrer en jevnere kjønnsfordeling, og at like mange kvinner som menn får stemmetillegg (dersom et parti/liste velger å bruke stemmetillegget). Regjeringen vil følge utviklingen nøye. Dersom resultatene uteblir må ytterligere tiltak vurderes. De regionale kompetansemiljøene for likestilling kan ta initiativ til å samarbeide med lokale folkevalgte organ for å fremme kjønnsbalanse og mangfold.

Arbeidet med å fremme mer utradisjonelle utdanningsvalg må fortsette. Dette vil også være en oppgave for de regionale kompetansemiljøene for likestilling. De vil kunne bistå kommuner slik at kompetansen i praktisk arbeid med likestilling i den daglige virksomheten blir styrket blant ansatte i barnehage og skole.

Regjeringen vil seksuell trakassering til livs og mener at det er helt nødvendig å ha en mer systematisk innsats mot seksuell trakassering. De regionale kompetansemiljøene for likestilling vil kunne bistå skolene med å utvikle undervisningsopplegg, tilby undervisning i skolen samt rådgi lærere og ledere.

Frivillige organisasjoner har hatt en viktig rolle i utviklingen av likestillingspolitikken. BLD vil vurdere å øke støtten til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å få til en mer helhetlig og systematisk tilnærming til innhenting av data som kan belyse likestilling og diskriminering etter ulike grunnlag.

Boks 1.1 Definisjon av sentrale begreper

Tema for denne meldingen er likestilling mellom kjønnene i et livsløps-, etnisitet- og klasseperspektiv. Nedenfor redegjøres kort for hvordan disse begrepene blir forstått og brukt i meldingen. [1]

Livsløp

Meldingen drøfter primært livsløp som et spørsmål om hvordan bestemte livsfaser kan skape særlige likestillingsutfordringer.

Klasse

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. 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. Denne meldingen benytter både yrkesklasse, inntekt og utdanningsnivå som tilnærming til klasse.

Etnisitet

Etnisitet forstås ofte som 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 som er forholdsvis stabile, men samtidig åpne for forhandlinger og reorienteringer. Både majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen har etnisitet.

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.[2]

Begrepet etnisitet brukes først og fremst i omtaler av diskriminering og diskrimineringsjuss. I beskrivelsen av likestillingsstatus i denne meldingen brukes primært begreper som innvandrere eller personer med innvandrerbakgrunn, da det er disse gruppene man i hovedsak har statistikk om. Begrepsbruken tar da utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås (SSB) definisjoner og kategoriseringer. SSB opererer med «innvandrere» (født i utlandet av utenlandsfødte foreldre) og «norskfødte med innvandrerforeldre».

[1] Jf. nærmere omtale av disse begrepene i NOU 2012: 15, kapittel 5.

[2] 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. De nasjonale minoritetene i Norge omfatter romanifolket/tatere, skogfinner, kvener/norskfinner, jøder og rom/sigøynere.

1.10 Andre relevante meldinger til Stortinget

Denne stortingsmeldingen må sees i sammenheng med andre meldinger som denne regjeringen nylig har fremmet. Blant meldinger som særlig har betydning for likestilling mellom kjønnene kan det vises til:

- Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*
- Meld. St. 14 (2012-2013) *Kompetanse for en ny tid*
- Meld. St. 15 (2012-2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve*
- Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*
- Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*
- Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*
- Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*
- Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*

2 Likestillingspolitikken – et historisk riss

2.1 Innledning

Arbeidet for full likestilling mellom kjønnene har pågått lenge. I 1884 ble Norsk Kvinnesaksforening stiftet og siden har frivillige organisasjoner og aktivister i partnerskap med politikere fra ulike partier samt fagbevegelse og forskning vært en solid «oppskrift» på å skape endring gjennom opinionsdannelse og politiske vedtak. Det er mulig å spore denne bevegelsen tilbake til de Castbergske barnelovene som vedtas i 1915, endringer i ekteskapsloven og arverettigheter på 20-tallet, fødselspermisjon for kvinner på 30-tallet, barnetrygden som vedtas i 1946, folketrygden i 1966, arbeidsmiljøloven i 1977, abortloven i 1975[1] og likestillingsloven som vedtas i 1978 samt mange andre milepæler. Uten kraften fra alliansene mellom kvinneorganisasjonene, politiske partier, fagbevegelse og forskning, hadde trolig ikke abortloven kommet til.

Den moderne kvinnebevegelsen og etter hvert også mannsstemmene, legger til grunn at det personlige er politisk. Det er ikke slik at spørsmål knyttet til reproduksjon, prevensjon, abort, foreldreroller og foreldreansvar, relasjonsvold, familiespørsmål generelt, barneoppdragelse mv. er «private sfærer» som unndrar seg offentlig ansvar og inngripen. Gjennom en politisering av områder som tidligere ikke var på Stortingets kart, har Norge fått frem et samfunn i stor grad preget av verdier om likestilling og verdier om familie og barn som gjør oss til et samfunn det er godt å leve i, få barn i og som inspirerer andre stater. I den sammenheng har det vært viktig med god kvinnedeltakelse i politikken, både i Stortinget, fylkeskommuner, kommuner og i regjeringen.

Da færre kvinner var i lønnet arbeid, og arbeidet i jordbruk, fiske og i hjemmet var det ikke enkelt å bli enslig forsørger eller velge skilsmisse hvis ekteskapet bar preg av relasjonsvold. I dag er arbeid med en lønn å leve av sett som en forutsetning for individuell frihet både for kvinner og menn. Da det ikke fantes permisjonsordninger for fedre eller rett til å være hjemme med syke barn i et antall dager per år (for begge foreldre), var det ikke ofte å se en mann trillet barnevogn og skiftet bleier. I dag er dette «private» feltet politisert og manns- og fedrerollene totalt endret. Dette kom ikke uten kamp og lovreguleringer, basert på alliansene mellom organisasjonene, politikere, fagbevegelse og forskning. Politikk endrer adferd og verdisett.

Figur 2.1 Kvinner demonstrerer for fri abort 1978
Foto: NTB scanpix

I dette kapittelet gis det en kort historisk omtale av sentrale utviklingstrekk i likestillingspolitikken.

2.2 Utviklingstrekk i likestillingspolitikken

2.2.1 Demokratisk deltakelse og makt

Jevn fordeling av kvinner og menn i alle maktposisjoner i samfunnet er avgjørende for å skape et

[1] Rett til selvbestemt abort fra 12 svangerskapsuke ble vedtatt i 1978

demokratisk og likestilt samfunn. Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak for å sikre at kvinner og menn har lik tilgang til politiske organer, offentlige råd, utvalg og styrer. Regjeringen har også som mål å tilrettelegge for at kvinner og menn gis lik tilgang til viktige posisjoner i privat næringsliv.

I 2013 feires 100-års jubileum for innføringen av allmenn stemmerett, som innebar at kvinner fikk allmenn stemmerett og ble valgbare på lik linje med menn. Kampen for kvinners stemmerett startet for alvor på 1880-tallet. Viktige skritt ble tatt da det første stortingsforslaget om kvinners stemmerett kom i 1886 og ble intensivert da Norge i 1905 fikk sin uavhengighet fra Sverige. Kvinnene fikk ikke delta i folkeavstemningen over unionsoppløsningen og svarte med en massiv underskriftskampanje hvor nærmere 280 000 stemmer ble samlet inn.

I 1911 velges den første kvinnen inn på Stortinget som vararepresentant. Elleve år senere, i 1921, velges den første kvinnelige representanten med fast plass. I 1945 ble en stortingskomité for første gang ledet av en kvinne. I 1945 fikk Norge også den første kvinnen i en regjering. Det tar hele 20 år før Norge får en regjering med to kvinnelige medlemmer, dette skjer først i 1965.[2]

Kvinneandelen i politikken har økt kraftig siden slutten av 1960-tallet. Den såkalte kvinneregjeringen som Gro Harlem Brundtland lanserte etter valget i 1986 var historisk ved at åtte av 18 statsråder var kvinner. Siden den gang har alle norske regjeringer hatt en relativt jevn kjønnsfordeling. Også kvinneandelen i Stortinget har økt jevnlig siden 70-tallet, og er nå i underkant av 40 prosent, jf. nærmere omtale av kjønnsfordelingen i Stortinget, regjeringen og i kommunestyrer i kapittel 3. I samme kapittel gis også en omtale av regjeringens satsing *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken.*

Frivillige organisasjoner har en betydelig rolle i demokratiet og det norske samfunnet.

Kjønnsforskjellene mellom kvinner og menn er blitt mindre i det frivillige organisasjonslivet. Hovedmønsteret er at yngre kvinner deltar mer enn yngre menn, og at eldre menn deltar mer enn eldre kvinner. Deltakelse og medlemskap henger sammen med inntekt og utdanning.

2.2.2 Institusjonalisering av likestillingspolitikken

Helt siden slutten av 1950-tallet har norske myndigheter samarbeidet med likestillingsorganisasjonene og arbeidslivets parter om utvikling av likestillingspolitikken. Likelønnsrådet ble opprettet i 1959, og bestod av representanter for staten og arbeidslivets parter. Det skulle drive opplysningsvirksomhet om lønnsspørsmål, foreta undersøkelser om lønnsutviklingen for kvinner og menn, og stimulere kvinners interesse for yrkesutdannelse. Likelønnsrådet skulle i tillegg anbefale tiltak som kunne bedre kvinners mulighet for yrkesdeltagelse. I 1972 ble Likelønnsrådet erstattet av Likestillingsrådet. Likestillingsrådet skulle fortsette arbeidet for likelønn, og samtidig fungere som et rådgivende og koordinerende organ for offentlige myndigheter i likestillingsspørsmål mer generelt. Mandatet ble med andre ord utvidet. Rådet skulle også være et rådgivende organ for organisasjoner i spørsmål om likeverd mellom kvinner og menn.[3]

1970-tallet representerte et internasjonalt gjennombrudd for den såkalt nye kvinnebevegelsen. En rekke nye feministorganisasjoner ble dannet i denne perioden. 1970-årene var også institusjonsbyggingens tiår i norsk likestillingspolitikk. Likestillingsloven, lov om likestilling mellom kjønnene, ble vedtatt i juni 1978. Håndhevingen av loven ble lagt til det nyopprettede Likestillingsombudet og Klagenemnden for likestilling.

Opprettelse av ombud, nemnd og likestillingsråd var et uttrykk for institusjonaliseringen av likestilling som et eget rettslig og politisk felt i Norge. Institusjonene var underlagt forvaltningen, men faglig uavhengige. Deres mandat var å drive lovhåndheving og gi innspill til politikkutforming og den offentlige myndighetsutøvelsen på likestillingsfeltet.

I 1997 ble Likestillingsrådet erstattet av Likestillingssenteret. Likestillingssenteret skulle fungere som en pådriver i samfunnsdebatten, drive utrednings- og utviklingsarbeid og være et knutepunkt mellom organisasjoner og instanser som jobbet med likestilling.

I 1998 ble Senter mot etnisk diskriminering (SMED) offisielt åpnet som en prøveordning for å sikre vern mot diskriminering på grunn av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal og etnisk opprinnelse. Hovedoppgaven til SMED var å yte rettshjelp til personer som var utsatt for etnisk diskriminering samt dokumentere art og omfang av denne typen diskriminering. SMED virket i syv år og ble nedlagt etter vedtak om ny lov mot etnisk diskriminering og opprettelsen av en ny felles ombuds- og nemndsinstitusjon som også besto av tidligere Likestillingssenteret, Likestillingsombu-

[2] LDO 2008 *Milepæler i den norske kvinnehistorien*

[3] NOU 1995: 15 *Et apparat for likestilling*

det og Klagenemnda for likestilling, jf. nærmere omtale av dagens Likestillings- og diskrimineringsombud i kapittel 9 og av Likestillings- og diskrimineringsnemnda i kapittel 10.

2.2.3 Utvikling av lovverket på feltet

Retten til ikke-diskriminering og likebehandling er hjemlet i både lovfestede og ulovfestede internasjonale og nasjonale rettsprinsipper. I Norge har man lang tradisjon for styring gjennom rettsregler, og diskrimineringsvernet er derfor forankret i flere diskrimineringslover – likestillingsloven, diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven samt i ny diskrimineringslov om seksuell orientering. Det er også regler om diskriminering i arbeidsmiljøloven, boliglovene, sjømannsloven og straffeloven. Ikke-diskrimineringsprinsippet er også nedfelt i en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner. Norge har ved sin tilslutning til konvensjonene (blant annet CEDAW og ICERD) og gjennom deltakelse i FN, Europarådet, Nordisk ministerråd og andre internasjonale organer forpliktet seg til å motarbeide diskriminering på ulike grunnlag. Diskrimineringslovene er det viktigste virkemiddelet for å gjennomføre disse internasjonale forpliktelsene. I det følgende blir det redegjort for utviklingen i likestillingsloven.

2.2.3.1 Et historisk tilbakeblikk på likestillingsloven

Norge ratifiserte to av ILOs[4] kjernekonvensjoner på slutten av 1950-tallet, jf. ILO konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi og ILO konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Dette har hatt stor betydning for utviklingen av likestillingslovgivningen i Norge.[5]

ILO-konvensjonene er folkerettslig bindende og skal tilpasses de enkelte medlemslands lovverk. ILO-konvensjonene regulerer de fleste felt innen arbeidslivet. Gjennom å ratifisere konvensjonene forplikter statene seg til å oppfylle konvensjonene og samtidig akseptere internasjonal overvåking gjennom ILOs kontrollsystem.

Arbeidet med likestillingsloven startet tidlig på 1970-tallet. Loven ble vedtatt i 1978. Loven ble til etter en lengre tautrekking mellom kvinnebevegelsen, de politiske partiene og partene i arbeidslivet. Striden sto i hovedsak om lovens formål var likestilling eller forbud mot kvinnediskriminering, om den særlig skulle fremme kvinners stilling eller være kjønnsnøytral, om positiv særbehandling som virkemiddel og lovens forhold til partene i arbeidslivet.

Loven sier at likestilling er målet og at veien går gjennom bedring av kvinners stilling. Offentlige myndigheter ble pålagt å legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Loven inneholdt en generalklausul som slo fast at enhver form for forskjellsbehandling var forbudt, en bestemmelse om likestilling ved ansettelse, en likelønnsbestemmelse som slo fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi og regler mot kjønnsdiskriminerende læremidler og kjønnsdiskriminerende reklame. Da loven ble vedtatt ble håndhevingen av loven lagt til et Likestillingsombud og en Klagenemnd for likestilling. Norge var det første land i verden med en slik ordning.

Kjønnsrepresentasjon i utvalg, styrer og råd

I Norge har det lenge vært tradisjon å bruke verktøy både for sjanselikhet og for resultatlikhet. En viktig endring i likestillingsloven kom i 1981, da loven fikk bestemmelser om lik representasjon av kvinner og menn i utvalg, styrer og råd mv. Jf. kapittel 1 og 5 for en nærmere omtale av dagens regler om representasjon av kvinner og menn både i offentlige utvalg, styrer og råd og i bedriftsstyrer.

Positiv særbehandling

Av hensyn til barna ble det på 90-tallet (1995) åpnet for positiv særbehandling av menn ved undervisning av og omsorg for barn. Det ble understreket at det av hensyn til likestillingen var viktig for barn å se at menn kan påta seg omsorgsoppgaver. For en nærmere omtale, jf. kapittel 5.7.2.

Aktivitets- og redegjørelsesplikt

På 2000-tallet blir likestillingsloven endret en rekke ganger. Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter skjerpes i 2002 og private arbeidsgivere og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner blir pålagt å fremme likestilling innen sin virksom-

---

[4] Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ble etablert i 1919 og har som overordnet målsetting et anstendig arbeid for alle.

[5] Konvensjonen nr. 100 ble vedtatt i 1951 og trådte i kraft i 1953. Ratifisert av Norge i 1959. Konvensjon nr. 111 ble vedtatt i 1958 og trådte i kraft i 1960. Ratifisert av Norge i 1959.

het og sitt ansvarsområde. Redegjørelsesplikten, slik den fremstår i loven i dag, blir også vedtatt. For en nærmere omtale av aktivitets- og redegjørelsesplikten, jf. kapittel 5.7.1.

Kvinnediskrimineringskonvensjonen

I 2005 inkorporeres kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW) med tilleggsprotokoll i likestillingsloven. Spørsmålet om inkorporering i menneskerettsloven blir tatt opp ved flere anledninger. I 2009 ble CEDAW inkorporert i menneskerettsloven med forrang. Konvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven, skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Dette betyr at konvensjonene formelt er gitt en sterkere rettslig stilling enn andre lover. Ved å inkludere kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven med forrang, sikret man at likestilling og forbudet mot diskriminering av kvinner vil være et sentralt hensyn i lovgivingsarbeid og forvaltning også i fremtiden.

Styrket vern ved graviditet m.m.

Mot slutten av 2000-tallet styrkes vernet mot graviditetsdiskriminering. Siden loven ble vedtatt i 1978 har det skjedd en endring rettslig, politisk og holdningsmessig mot i større grad å betrakte graviditetsdiskriminering som en form for kjønnsdiskriminering og retten til ikke å bli diskriminert på grunn av graviditet mv. som en rettighet. Med graviditetsdiskriminering menes situasjoner der kvinner kommer i en dårligere stilling på arbeidsmarkedet som følge av graviditet eller graviditetsrelaterte forhold, som for eksempel fødsels- og foreldrepermisjon. Slik forskjellsbehandling vil derfor være i strid med forbudet mot kjønnsdiskriminering i likestillingsloven. En ny bestemmelse i likestillingsloven med forbud om å spørre om graviditet, adopsjon og familieplanlegging i en ansettelsesprosess kom i 2010.

Styrket vern ved foreldrepermisjon

Noen år senere styrkes også vernet ved foreldrepermisjon i og med vedtakelsen av en ny bestemmelse i likestillingsloven. Den nye bestemmelsen lovfester det som allerede kan utledes av forbudet mot kjønnsdiskriminering i likestillingsloven. Likestillingslovens forbud mot kjønnsdiskriminering beskytter arbeidstakere mot usaklig forskjellsbehandling på grunn av foreldrepermisjon. Av loven fremgår det nå klart at den som har vært i permisjon har rett til å komme tilbake til samme eller tilsvarende stilling, har rett til å fremme lønnskrav, rett til lønnsvurdering og har rett til å nyte godt av alminnelige forbedringer i lønns- og arbeidsvilkårene.

Formålet med den nye lovbestemmelsen er å gjøre diskrimineringsvernet mer effektivt og å forhindre at arbeidstakere får en svekket posisjon, svakere lønnsutvikling eller endrede vilkår i arbeidsforholdet som følge av foreldrepermisjon. Rettighetene gjelder både for kvinner og menn, men fordi det fremdeles er slik at kvinner tar ut det meste av den samlede permisjonstiden, får bestemmelsen særlig betydning for kvinner.[6]

2.2.3.2 Diskrimineringsvern på flere grunnlag

Et diskrimineringsvern på flere grunnlag ble tatt inn i arbeidsmiljøloven allerede i 1982. Da ble det innført et forbud mot å kreve at arbeidssøkere skal gi opplysninger om sitt forhold til politiske, religiøse eller kulturelle spørsmål. I 1998 ble forbudet utvidet til også å gjelde forskjellsbehandling av arbeidssøkere på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning eller samlivsform. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om vern mot diskriminering på flere grunnlag er senere blitt styrket i flere omganger. Arbeidsmiljøloven har også et vern mot diskriminering av arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

På 2000-tallet blir det rettslige diskrimineringsvernet på flere grunnlag utvidet til å gjelde alle samfunnsområder.

På bakgrunn av dette vedtas tre nye lover:

- I 2005 blir diskrimineringsloven vedtatt. Loven gir vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion og livssyn
- I 2008 blir diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vedtatt. Loven gir vern for personer med nedsatt funksjonsevne. Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne
- I 2013 blir diskrimineringsloven om seksuell orientering vedtatt. Loven gir vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

---

[6] Prop. 126 L (2011-2012) *Endringer i likestillingsloven (tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon)*

2.2.3.3 Ny likestillingslov

13. juni 2013 vedtok Stortinget en ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Stortinget vedtok samtidig ny likestillingslov, ny lov om etnisk diskriminering og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. De nye lovene viderefører i all hovedsak gjeldende regler i likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, men de er vedtatt som nye lover fordi det er gjort relativt omfattende lovtekniske og språklige endringer i gjeldende lover. Formålet med endringene er å fremme likestilling gjennom å styrke diskrimineringsvernet. Likere og mer tilgjengelige lovtekster innebærer også et styrket diskrimineringsvern.

En nyvinning i ny likestillingslov er allikevel bestemmelsen om opplysningsplikt om lønn. En arbeidstaker som har mistanke om diskriminering ved lønnsfastsettelsen, kan kreve at arbeidsgiver skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for den eller de vedkommende sammenlikner seg med. For en nærmere omtale, jf. kapittel 5.7.5.

Når den nye likestillingsloven trer i kraft vil loven se slik ut:

Formål

Likestillingsloven gir et vern mot diskriminering på grunn av kjønn. Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av kjønn. Likestilling innebærer: Likeverd, like muligheter og rettigheter, tilgjengelighet og tilrettelegging. Både kvinner og menn er omfattet av diskrimineringsvernet, men loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling. Loven gjelder på alle områder i samfunnet, slik som arbeidsliv, utdanning, helse og kulturliv. Loven gjelder både i offentlig og privat sektor. Loven gjelder også i familieliv og personlige forhold, men skal, som i dag, ikke håndheves på dette området.

Diskrimineringsforbud

Loven slår fast at diskriminering – direkte og indirekte – på grunn av kjønn er forbudt. Det generelle diskrimineringsforbudet er supplert med regler for arbeidsforhold. I tillegg er det en særlig bestemmelse om vern mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. Gjengjeldelse mot noen som har fremmet eller vil fremme klage, instruks om å diskriminere og å medvirke til å diskriminere er også forbudt. Forskjellsbehandling som har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende for den eller de som stilles dårligere, er lovlig.

Arbeidstakeres rettigheter ved foreldrepermisjon

Arbeidstakere som er eller har vært i foreldrepermisjon har rett til å vende tilbake til samme eller tilsvarende stilling, rett til å fremme lønnskrav og rett til lønnsvurdering, samt rett til å nyte godt av forbedringer i lønns- og arbeidsvilkårene som arbeidstakeren ellers ville vært berettiget til. Formålet med bestemmelsen er å forhindre at arbeidstakere får svekket posisjon, svakere lønnsutvikling eller endrede vilkår i arbeidsforholdet som følge av foreldrepermisjon.

Lik lønn for arbeid av lik verdi

Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnen skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn.

Arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn

En arbeidstaker kan kreve at arbeidsgiver opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn. En effektiv likelønnsbestemmelse forutsetter åpenhet om lønn og lønnsbetingelser på arbeidsplassene. Større åpenhet om hva de ansatte i virksomheten tjener vil synliggjøre lønnsforskjeller, gjøre det enklere å finne treffende tiltak for likelønn og motvirke konkrete tilfeller av lønnsdiskriminering.

Aktivt likestillingsarbeid

Loven pålegger offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene. Aktivitetsplikten for arbeidsgivere omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering.

Arbeidsgivere skal redegjøre i årsberetning eller årsbudsjett for den faktiske tilstanden i virksomheten når det gjelder likestilling. Arbeidsgiver skal også redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt, for å fremme likestilling.

Loven har krav om kjønnsbalanse ved oppnevning av offentlige utvalg. Begge kjønn skal være representert med minst 40 prosent når et offentlig

organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder, delegasjoner mv.

Positiv særbehandling

Det er tillatt med særbehandling av det ene kjønn, såfremt særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere. Særbehandlingen skal opphøre når formålet er oppnådd. Adgangen til å særbehandle menn er regulert i egen forskrift om kvotering av menn til yrker der hovedoppgaven er undervisning av eller omsorg for barn.

Håndheving av loven

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve og medvirke til gjennomføring av loven.

Ombudet behandler klager om brudd på loven og gir juridisk veiledning. Dette gjelder brudd på diskrimineringsforbudet og redegjørelsesplikten. Ombudet kan gi uttalelser om hvorvidt loven er brutt i enkelttilfeller, men kan ikke fatte vedtak. Ombudets uttalelser kan klages inn til Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som kan fatte bindende vedtak. Ombudet kan gjøre et hasteved-tak dersom det kan medføre ulempe eller skade å avvente nemndas vedtak. Ombudets og nemndas rolle, myndighet og organisering er regulert i diskrimineringsombudsloven.

Diskrimineringssaker kan også tas til domstolene.

Den som har blitt diskriminert i strid med loven har rett til oppreisning og erstatning. Det er bare domstolene som kan ta avgjørelser om dette.

2.2.4 Likestilling i arbeidslivet og økonomisk selvstendighet

I moderne tid har kvinner alltid deltatt i lønnet arbeid, men under andre vilkår og betingelser enn menn. Historien belyser en lang kamp for å styrke kvinners deltakelse og vilkår i arbeidslivet.[7] For 100 år siden dreide likestilling seg om å sikre kvinner retten til eget arbeid og egne penger. Særlig var det viktig at de uforsørgede kvinnene skulle få utdanning og betalt arbeid. I 1900 utgjorde kvinner 30 prosent av alle yrkesaktive, og 3–4 prosent av de gifte kvinnene var yrkesaktive.[8] Den industrielle revolusjon skapte et stort behov for arbeidskraft i industrien, og kvinnene var blant den mest etterspurte arbeidskraften. For kvinnene fra middelklassen startet nå kampen om retten til høyere utdanning og adgang til samfunnets topposisjoner.

De første kravene om likelønn ble fremsatt av kvinnelige arbeidere i 1880-90 årene. I 1920 ble lik lønn for kvinner og menn innført i staten. Da samskatten ble innført i 1921 gikk imidlertid mange kvinner ut av arbeidslivet. Samskatten innebar at ektefeller ble lignet under ett. Den økonomiske gevinsten for gifte kvinners deltakelse i arbeidslivet ble lav.

Den viktigste begrunnelsen for at mannslønningene skulle ligge 25-50 prosent høyere enn kvinnelønningene var forsørgelsesbyrden. Etterkrigstiden ble betegnet som husmorsparadiset og forsørgertillegget i menns lønn ble ansett som en økonomisk forutsetning for dette. Aldri før – eller senere – har Norge hatt så mange husmødre som på 1950-tallet.

På 60-tallet skjedde det en eksplosjon i antallet kvinner som tok utdanning og i antallet som gikk ut i arbeidslivet. I 1970 var andelen kvinner i lønnet arbeid ennå ikke høyere enn 32 prosent. De fleste kvinnene gikk inn i tradisjonelle kvinneyrker. Den nye kvinnebevegelsen vokste frem på 70-tallet. Høyere lønn og kvinners rett til arbeid var sentrale krav.

I dag er kvinner i klart flertall blant dem som studerer ved universiteter og høyskoler, og om lag halvparten av de sysselsatte i Norge er kvinner. Det er likevel variasjoner i sysselsetting etter utdanningsnivå og innvandrerbakgrunn. Studier viser at det norske arbeidsmarkedet er nesten like kjønnsdelt i dag som for 20 år siden.[9] Økt yrkesdeltakelse blant kvinner har ført til økt bruk av deltid. I gjennomsnitt har kvinner både lavere inntekt og lavere lønn enn menn, jf. nærmere omtale kapittel 5.

2.2.4.1 Likelønn mellom kvinner og menn

Offentlige myndigheter, arbeidslivets parter og kvinneorganisasjoner har vært sentrale aktører i arbeidet for likelønn.

I 1995 nedsatte BLD et utvalg som fikk i mandat å fremme forslag om arbeidsvurdering som metode for likelønn mellom kvinner og menn. Arbeidsvurderingsutvalget la frem sin innstilling i januar 1997.[10] Utvalget foreslo endringer i likestil-

[7] Jf. NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* som beskriver historien om kvinners lønnsarbeid. En kort oppsummering gjengis her.

[8] Hagemann 1977

[9] Jensberg mfl. 2012

[10] NOU 1997: 10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*

Figur 2.2 Fyrstikpakkerskernes strejk 1889

Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

lingsloven om sammenlikninger på tvers av fag og tariffgrenser. Slike endringer ble vedtatt i 2002. Det ble da presisert at retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi, gjelder uavhengig av om personene som sammenlignes tilhører ulike fag og får sin lønn fastsatt etter ulike tariffavtaler. I tillegg ble det tatt inn hvilke kriterier som skal legges til grunn når det skal vurderes om arbeidene er av lik verdi.

I 2006 oppnevnte regjeringen en kommisjon for å gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og vurdere hva som kan bidra til å redusere lønnsforskjellene. Likelønnskommisjonens utredning ga et viktig bidrag til å forstå hva de kjønnsbaserte lønnsforskjellene skyldes og hvordan de kan motarbeides.[11]

På bakgrunn av Likelønnskommisjonens utredning la regjeringen høsten 2010 frem en melding til Stortinget om likelønn.[12] Likelønnsmeldingen slo fast at kjønnsforskjellene i lønn følger det kjønnsdelte arbeidslivet. Mange ungdommer er fortsatt tradisjonelle i sine yrkesvalg, selv om vi innen høyere utdanning ser store endringer ved at kvinner dominerer i antall, også i tidligere mannsdominerte fag. Kvinner arbeider fortsatt mye deltid. Familier er mer likestilte, men fortsatt har mange familier en tradisjonell arbeidsdeling. Disse faktorene påvirker kvinners yrkesdeltakelse og økonomi.

I 2013 fremmer regjeringen forslag om opplysningsplikt i diskrimineringslovene med hensyn til kollegers lønn.[13] Åpenhet om lønn er viktig for å realisere retten til likelønn mellom menn og kvinner, jf. nærmere omtale kapittel 5.7.5.

[11] NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*

[12] Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

[13] Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning*

2.2.4.2 Ufrivillig deltid som en likestillingsutfordring

I europeisk sammenheng har Norge en stor andel kvinner i yrkesaktivitet og samtidig en stor andel deltidsansatte. Deltidsarbeid har økt etter hvert som kvinner har kommet mer med i arbeidslivet, noe som kan tyde på at det å kunne arbeide deltid har vært et viktig virkemiddel for å få kvinner ut i arbeid.

Deltidsutvalgets utredning ga en gjennomgang av hvilke forhold som har betydning for kvinners og menns arbeidstid og deltidsarbeid.[14] Utvalget drøftet blant annet kvinners tilpasning mellom arbeidsliv og familieliv, og viser at mange kvinner ønsker å arbeide deltid og at deltid er utbredt i kvinnedominerte yrker. Utvalget la frem forslag til virkemidler for å redusere ufrivillig deltid. Utvalget vurderte lovfesting av en fortrinnsrett ved ansettelser for deltidsansatte og retten til fast stilling ved merarbeid. Fortrinnsrett for deltidsansatte ble lovfestet i arbeidsmiljøloven i 2005.

Regjeringens arbeidslivsmelding tar opp undersysselsetting og ufrivillig deltid.[15] De aller fleste som arbeider ufrivillig deltid er kvinner. Tallet på deltidsansatte som ønsker lengre arbeidstid per uke er høyest i kvinnedominerte yrker uten krav til utdanning. Her blir det foreslått å utrede drøftingsplikt for arbeidsgiver med de tillitsvalgte om bruk av deltidsstillinger, samt et forslag om rett til heltid ved arbeid utover avtalt arbeidstid.

Regjeringen har lagt frem slike forslag om endringer i arbeidsmiljøloven som skal bidra til å redusere deltid, jf. nærmere omtale kapittel 5.7.3.

2.2.5 Omsorgs- og familiepolitikken og rettigheter i arbeidslivet

Båndene mellom familie- og likestillingspolitikken er sterke og har lang tradisjon i Norge. Politikken skal fremme kjønnslikestilling i både familie- og arbeidsliv. Viktige virkemidler har vært omfattende utbygging av omsorgstjenester, betalt foreldrepermisjon, utbygging av barnehager og fleksible arbeidstidsordninger.

2.2.5.1 Utbygging av omsorgstjenester

Norge har gjennom lovgivning og utbygging av velferdstjenestene i årene etter annen verdenskrig, utviklet seg til å bli den moderne velferdsstaten vi kjenner i dag. Helt fram til 1960-tallet hadde familien hovedansvaret for å yte omsorg, og det var først og fremst kvinner som stod for dette arbeidet. Andelen eldre i befolkningen økte etter krigen og de frivillige organisasjonene begynte å bygge ut eldreomsorgstilbud og samarbeidet etter hvert tett med det offentlige. Gjennom lov om sosial omsorg av 1964 tok det offentlige et hovedansvar for å yte omsorg for voksne hjelpetrengende. Målt i årsverk ble omsorgstjenesten fordoblet fra 1970 til 1980, med en kraftig utbygging av sykehjem og hjemmetjenesten.

Den kraftige veksten i velferdsstatens tjenester skyldtes flere forhold, blant annet økonomisk vekst, et politisk ønske om å bygge ut velferdsstaten og at stadig flere kvinner ville ut i arbeidslivet. Samtidig økte etterspørselen etter arbeidskraft. Det kom en økt satsing på utdanning. Velferdsstaten trengte kvinnene i utbyggingen av skole, helse og sosialt arbeid. Det voksende arbeidsmarkedet inkluderte både unge småbarnsmødre og godt voksne kvinner som var ferdig med småbarnsperioden.[16]

2.2.5.2 Betalt foreldrepermisjon

Betalt permisjon ved fødsel har lange røtter i Norge. Allerede ved innføringen av obligatorisk syketrygd for arbeidere i 1909 var det en bestemmelse om barselpenger i 6 uker etter fødselen begrunnet ut fra vern om kvinner i arbeidslivet. Arbeidervernloven påla kvinnen å avholde seg fra arbeid de første 6 ukene etter fødselen, av hensyn til hennes helse. Det ble derfor ansett som rimelig å erstatte tapt arbeidsfortjeneste under den perioden kvinnen var pålagt å være hjemme. Fra 1946 ble det gitt barselpenger i 12 uker. I 1956 ble ordningen allmenn for de fleste yrkeskvinner.[17]

Engangsstønaden til mødre som ikke hadde vært yrkesaktive ble innført ved syketrygdloven av 1956. Retten falt imidlertid bort dersom kvinnen ble innlagt på fødehjem på trygdens regning.[18] Fra 1977 ble engangsstønaden forhøyet til 20 prosent av grunnbeløpet og den skulle ikke lengre reduseres ved innleggelse i fødehjem. Siden 1981 har engangsstønaden blitt fastsatt av Stortinget.

---

[14] NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer?*

[15] Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*

[16] Jf. nærmere omtale i St. meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening*

[17] NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*

[18] Allerede i 1915 ble det imidlertid gitt en engangsstønad ved fødsel på 40 kroner til gifte mødre, under forutsetning av at ektemannen var sykeforsikret, jf. NOU 1996: 13

Figur 2.3 Oslo 1956. Pappa-kurs. Oslo Røde Kors med kurs i spebarnstell for vordende unge fedre. Pappa lærer grepet. Frithjof Spalder kastet jakka og brettet opp ermene for å ha fritt armslag mens den vanskelige badingen pågikk i stellebordet

Foto: Kaare Nymark / Aktuell / NTB scanpix

På 1960- og 1970-tallet ble kravet om lengre fødselspermisjon begrunnet i ønsket om økt likestilling mellom kjønnene. Tidlig på 1970-tallet var den betalte fødselspermisjonen 12 uker, med en økonomisk godtgjøring som tilsvarte den tidens sykepengeutbetaling.

Fars rett til å overta en del av fødselspengeperioden ble innført i 1978. Retten til full lønn ved fødselspermisjon trådte i kraft sommeren 1978. Arbeidsmiljøloven ga viktige familiepolitiske reformer: arbeidstakeres rett til permisjon uten lønn i inntil ett år etter fødsel, og at denne permisjonsretten gjaldt både for fedre og mødre, med unntak av de seks første ukene etter fødsel som var forbeholdt mor. I tillegg kom fars selvstendige rett til to ukers ulønnet permisjon ved fødselen.

Den lønnede permisjonsperioden økte etappevis på 1980- og 90-tallet. I 1993 økte permisjonstiden til 42 uker med 100 prosent lønnskompensasjon og samme år ble det innført fedrekvote på fire uker.

Bakgrunnen for fedrekvoten var at man ønsket å få flere fedre til å ta aktivt del i omsorgen i barnets første leveår. Fedrekvoten ble betegnet som «kjærlig tvang». Kvoten var forbeholdt far og falt bort hvis han valgte å ikke benytte seg av den. Fedrekvoten er gradvis blitt økt. Utvidelsene av fedrekvoten har delvis skjedd ved at stønadsperioden har blitt utvidet og delvis ved at fellesdelen har blitt noe kortet ned.

I 2007 ble navnet på fødselspengeordningen endret til foreldrepenger. Den nye betegnelsen understreker at ordningen er ment for både mor og far. I dag er foreldrepengeperioden 47 uker med full sats eller 57 uker med 80 prosent av full sats, inkludert fedrekvoten på 12 uker. Fra 1. juli 2013 blir stønadsperioden for foreldrepenger utvidet med to uker som er øremerket far. Den samlede permisjonstiden blir 49 uker med 100 prosent dekning eller 59 uker med 80 prosent dekning. Fra samme tidspunkt trer en tydeligere tredeling av foreldrepengeperioden i kraft, jf. nærmere omtale kapittel 6. Fedrekvoten har bidratt til et langt mer aktivt farskap.

2.2.5.3 Utbygging av barnehager

Tilbud om barnehageplass anses i dag som en viktig forutsetning for at både kvinner og menn skal kunne kombinere lønnsarbeid med å få barn. Veksten i mødres yrkesarbeid skjedde likevel i en periode med stor mangel på barnehageplasser, særlig for de minste barna.[19]

Utbyggingen av barnehager i Norge skjedde senere enn i nabolandene og den skjedde i ujevnt tempo. Det er særlig de siste årene man har hatt en kraftig økning i antall barnehager og dermed barn i barnehage. Stortinget vedtok i juni 1975 den første loven om barnehager.[20] Foruten å være en fleksibel velferdsordning skal barnehagen også være en god barndomsarena.

I 2003 vedtok Stortinget et forlik om barnehagepolitikken. Barnehageforliket var et løfte til foreldre om full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris og således en av de viktigste velferdsreformene i Norge i moderne tid.

Samme år fikk kommunene plikt til å skaffe tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder. I 2009 trådte en individuell rett til barnehageplass i kraft. Andelen barn i barnehage har steget enormt: i 1975 gikk 7 prosent av barna i alderen 1-5 år i barnehage, og i 2009 var andelen steget til 88 prosent. Det er særlig blant barn under tre år at barnehagedeltakelsen har økt betraktelig. Økningen har også vært stor for barn med annet morsmål enn norsk.

---

[19] Ellingsæter og Widerberg (red.) 2012

[20] Ot.prp. nr. 23 (1974-75) *Lov om barnehager m.v.*

I dag går ni av ti barn i barnehage. 97 prosent av alle femåringer har barnehageerfaring før skolestart og over 30 000 flere er ansatt i barnehagene siden barnehageforliket. Antall minoritetsspråklige barn i barnehage er mer enn fordoblet, fra om lag 13 900 barn i 2005 til 30 500 barn i 2011.[21] De offentlige bevilgningene til barnehageformål har økt reelt med 19 mrd. kroner fra 2003 til 2011.

Prisreduksjon gjennom innføring av maksimalpris i foreldrebetalingen (innført i 2004) har ført til at flere familier har råd til barnehageplass. Maksimalprisen har etter innføringen reelt gått ned med 37,5 prosent.

Den lovfestede retten til plass i barnehage fra august gjelder for barn som fyller ett år innen utgangen av august, og der foreldrene har søkt om plass innen fristens utløp. I den siste barnehagemeldingen sier regjeringen at den på sikt vil innføre krav om to barnehageopptak i året for å redusere ventetiden for familier med barn født 1. september eller senere.[22]

For å øke barnehagedeltakelsen for barn som bor i områder med høy andel barn med innvandrerbakgrunn, har staten siden 2006 finansiert forsøk med gratis korttidsopphold i barnehage (gratis kjernetid) i noen slike utvalgte områder. Formålet med forsøket er å forberede barn på skolestart, å bidra til sosialisering og å bedre norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn. Et annet formål er å sikre en målrettet oppfølging av foresatte med minoritetsspråklig bakgrunn, slik at de kan medvirke til at barna kan følge ordinær undervisning på skolen. Forsøket med gratis kjernetid blir nå evaluert. Rapporten vil være sluttført i 2014.

Flere menn i barnehagen har vært et viktig mål for flere regjeringer og blir ansett som viktig for likestilling. Målet har siden 1996 vært å få opp andelen menn til 20 prosent.[23] Anbefalingene i en statusrapport om likestillingsarbeidet i barnehager var å videreutvikle politikken for kjønnsbalanse i barnehagen og generelt styrke likestillingsperspektivet i barnehagens pedagogiske virksomhet.[24] Disse anbefalingene er fulgt opp i handlingsplanen *Likestilling 2014* der likestilling i barnehage og skole er et av flere innsatsområder.

Høsten 1997 ble skolestart for seksåringene innført. For at begge foreldre skal kunne jobbe fulltid er det behov for tilsynsordninger for de minste skolebarna utover ordinær skoletid. Det ble derfor lagt opp til en sterk vekst i antall skolefritidsplasser i statsbudsjettet for 1997. I melding til Stortinget[25] foreslo regjeringen at det skulle hjemles i lov at alle kommuner skulle ha et skolefritidstilbud til elever på småskoletrinnet. I dag har kommunene en plikt til å ha skolefritidsordning for alle barn i 1.-4. trinn i grunnskolen, og fra 1.-7. trinn for barn med særskilte behov. Fra høsten 2013 igangsetter regjeringen også et forsøk med gratis deltids skolefritidsordning for elever på 1.-4. trinn på én skole i Oslo, som en del av Oslo Sør-satsingen. Målet er å legge til rette for at elever får bedre forutsetninger for å lykkes i skolen.

2.2.5.4 Regler for å tilpasse arbeid og familieliv

Arbeidsmiljøloven ble innført i 1977. Loven var et resultat av en omfattende revisjon av den tidligere arbeidervernlovgivningen, og omfatter som hovedregel alle arbeidstakere. Loven inneholdt blant annet en rekke bestemmelser om arbeidstid, oppsigelsesvern og rett til fri ved sykdom og fødsel mv. Gjeldende arbeidsmiljølov trådte i kraft 1. januar 2006.

Arbeidsmiljøloven inneholder per i dag en rekke bestemmelser som er svært viktige for at foreldre skal kunne tilpasse arbeid og familieliv. Foruten reglene om foreldrepermisjon regulerer arbeidsmiljøloven blant annet bestemmelser om rett til ammefri, rett til både redusert arbeidstid og fleksibel arbeidstid samt rett til skjerming av overtid. Arbeidsmiljøloven regulerer også bestemmelser om rett til fri fra arbeid når barn eller barnepasser er syke og rett til permisjon for å gi nødvendig omsorg til foreldre, ektefelle, samboer eller registrert partner.

Med folketrygdloven, som trådte i kraft i 1967, fikk vi en felles lov for de fleste trygdeytelser. Folketrygdloven regulerer i dag blant annet en rekke ytelser knyttet til de rettigheter som arbeidsmiljøloven fastsetter. Dette gjelder for eksempel foreldrepenger, engangsstønad, omsorgspenger ved barns sykdom og ulike ordninger knyttet til omsorg for personer med store omsorgsbehov som for eksempel pleiepenger og hjelpestønad. Videre regulerer folketrygden retten til pensjonspoeng for omsorg for barn, syke, personer med funksjonsnedsettelse og eldre.

---

21 Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*

22 Ibid

23 St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*

24 Hoel mfl. 2010

25 St. meld. nr. 55 (1996-97) *Om skolefritidsordningen*

2.2.6 Integrering av mannsperspektivet og utvikling av et flerdimensjonalt perspektiv

Frem til for bare noen få tiår siden, var likestilling synonymt med kvinner og deres kamp for økonomisk selvstendighet, lik lønn, makt og mot undertrykking og vold. Likestilling i dag handler om begge kjønn. De senere årene har det skjedd positive endringer i mannsrollen. Det har nå gått mer enn 20 år siden Mannsrolleutvalget i 1991 la frem sin innstilling.

Mannsrolleutvalget pekte på sentrale mål for fremtidig likestillingsarbeid, som omfordeling av makt mellom kvinner og menn, mer tid for fedre til omsorg for egne barn, reduserte lønnsforskjeller i valg av utdanning og yrke, og å hindre menns vold mot kvinner.[26] På flere områder har utviklingen vært positiv. Særlig gjelder det den utvikling som har funnet sted hjemme, og den økte kontakten mellom fedre og deres barn. På andre områder har utvikling stått stille. Andelen menn i helse- og omsorgssektoren er fortsatt svært lav og andelen menn i høyere utdanning er betydelig lavere enn blant kvinner. Menns vold mot kvinner er fortsatt et alvorlig samfunnsproblem.

I 2007 nedsatte det daværende Barne- og likestillingsdepartementet et mannspanel. Mannspanelet fikk i mandat å drøfte og skape debatt rundt temaet menn, mannsroller og maskulinitet i et likestillingsperspektiv. Mannspanelet foreslo blant annet firedeling av foreldrepermisjon, regelmessig kontroll av menns helse, verneplikt for kvinner og landsdekkende kampanjer for å endre mannsidealer.[27]

I 2008 kom verdens første stortingsmelding om menn, mannsroller og likestilling. Meldingen oppsummerer endringer som har skjedd som følge av forslagene fra mannsrolleutvalget, og nye utfordringer vurderes i lys av den generelle samfunnsutviklingen. Et viktig formål med meldingen var å samle kunnskapsbasert materiale og data om menn og mannsroller. Sentrale tiltak i meldingen var blant annet forslag om å utvide fedrekvoten og utbygging av et landsdekkende lavtekseltilbud til menn som utøver vold mot partner.[28]

I 2010 satt regjeringen ned et kvinnepanel. Målet med panelet var at det skulle bidra til debatt og modernisering av kjønnslikestillingen i Norge. Kvinnepanelet foreslår en rekke tiltak på områdene arbeidsliv, vold mot kvinner, jenter og kvinners situasjon i lukkede miljøer, kvinners deltakelse i offentlige rom, helse og likestilling særlig knyttet til kropp og seksualitet.[29]

I november 2011 lanserte regjeringen *Likestilling 2014* – regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene. Planen er den første handlingsplanen for likestilling på 20 år som dekker et bredt spekter av samfunnsområder. Planen angir politiske mål og tiltak fordelt på ni ulike samfunnsområder. Planen inneholder totalt 86 nye tiltak. Likestilling mellom kjønnene ses i planen i lys av andre diskrimineringsgrunnlag, som etnisitet, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering. BLD vil komme tilbake til hvorvidt det er grunnlag for å revidere handlingsplanen etter Stortingets behandling av denne meldingen.

Likestilling er ikke lengre bare forbeholdt likestilling mellom kjønnene. I dag brukes begrepet i videre forstand, og omhandler også likestilling uavhengig av funksjonsevne, seksuell orientering, alder, etnisitet, religion mfl. Parallelt med utvidelsen av diskrimineringsvernet er det blitt økt offentlig oppmerksomhet om de særskilte likestillingsutfordringer som knytter seg til situasjoner hvor personer kan utsettes for diskriminering på flere grunnlag. For kvinner med innvandrerbakgrunn kan det for eksempel være et spørsmål både om diskriminering på grunn av kjønn og et spørsmål om diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Diskrimineringsrettslig er det i dag også oppmerksomhet rundt de særskilte utfordringer som følger av krysningspunkter; det vil si sammenhenger der ulikhet og ulemper ikke bare kan tilbakeføres til ett enkeltstående diskrimineringsgrunnlag. En kartlegging av utviklingen av diskrimineringsvern og institusjonalisering av likestillingspolitikk i en rekke av EUs medlemsland samt Norge, avklarer at den norske ombuds- og nemndsinstitusjonen er blant foregangsinstitusjonene i Europa når det gjelder ivaretakelse av sammensatt diskrimineringsproblematikk.[30]

Å utvikle en flerdimensjonal likestillingspolitikk er krevende. Dette er et felt som må videreutvikles i årene fremover.

2.2.7 Arbeidet mot vold i nære relasjoner – fra privat initiativ til offentlig ansvar

Vold i nære relasjoner har fått økt oppmerksomhet i det norske samfunnet de siste 40 årene. På

[26] NOU 1991: 3 *Mannsrolleutvalgets sluttrapport*

[27] Mannspanelets konklusjonsnotat 2008

[28] St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*

[29] Kvinnepanelets rapport 2010

[30] NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*

1970-tallet dannet kvinner i store deler av verden felles politisk front for å sette menns vold mot kvinner på dagsorden.

De første norske krisesentrene hadde sitt utspring i kvinnebevegelsen på 1970-tallet. I februar 1977 åpnet den første krisetelefonen for mishandlede og voldtatte kvinner i Oslo. Ett års drift av telefonen avdekket behovet for et eget senter, og det ble søkt om offentlig støtte til å etablere landets første krisesenter. Camilla krisesenter ble etablert i Oslo i mai 1978, og var det første i Norden. Ideen om krisesenter spredte seg til kvinnegrupper over hele landet. I løpet av fem år var det nærmere 50 krisesentre og krisetelefoner for mishandlede og voldtatte kvinner i Norge.

I Norge vokste det på denne tiden fram en rekke hjelpetiltak som i de tidligste fasene primært ble drevet fram av frivillige. Etter hvert mottok flere av disse offentlig støtte, som for eksempel krisesentre, støttesentre mot incest og seksuelle overgrep og krise- og rådgivningstelefoner. Dette var først og fremst trygghetsskapende hjelpetiltak for den som ble utsatt for vold og seksuelle overgrep.

Fra andre halvdel av 1980-tallet fikk også voldsutøvere og seksualovergripere tilbud om hjelp og behandling. Stiftelsen Alternativ til vold (ATV) ble opprettet i 1987 som det første europeiske behandlingstilbudet til menn som utøver vold mot samlivspartner. Institutt for klinisk sexologi og terapi (IKST), som blant annet gir et tilbud om psykoterapi til seksualovergripere, ble opprettet i 1989.

I dag er området vold i nære relasjoner i stor grad institusjonalisert. Innsatsen på voldsfeltet i Norge initieres i stor grad fra et overordnet politisk nivå, gjennom nasjonale planarbeider og incentiver. Dette foregår i form av politiske vedtak, lovgivning, utarbeidelse av statlige handlingsplaner og bevilgninger i statsbudsjettet.

I tidsrommet 1986 til 2004 ble det etablert flere sentre for å utvikle kunnskap og spre kompetanse på voldsfeltet. Nasjonalt ressurssenter for seksuelt misbrukte barn og Kompetansesenter for voldsofferarbeid ble begge opprettet i 1995. Senter for tverrfaglig kjønnsforskning (tidligere Senter for kvinneforskning) ble etablert i 1986 ved Universitetet i Oslo. Norges Forskningsråd iverksatte i 1987 det første forskningsprogrammet om kvinnemishandling. I 2004 ble Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) etablert.

I perioden 2005-2007 ble regionale ressurssentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) etablert i de fem regionale helseforetakene. Sentrene fikk en viktig rolle i å bidra til at personer utsatt for vold, overgrep og traumer får bedre og mer helhetlige tjenester ved å arbeide for at tjenesteapparatet, både på kommunalt nivå og spesialistnivå, tilføres relevant kompetanse.

Fra 2010 fikk kommunene et lovpålagt ansvar for å ha et krisesentertilbud, og fra 2011 ble finansieringen av tilbudene lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.[31] Fylkesmannen har tilsynsansvar når det gjelder kommunenes oppfyllelse av plikten om krisesentertilbud etter krisesenterloven.

I Soria Moria-erklæringen fra 2005, står det at det skal etableres et landsdekkende behandlingstilbud til voldsutøvere, samt at Alternativ til vold (ATV) skal ha en sentral rolle i en slik etablering. Siden 2005 er det etablert nye tilbud både i regi av ATV, St. Olavs hospital avdeling Brøset og flere familievernkontorer (i regi av Bufetat). Også Reform – ressurssenter for menn har et tilbud.

Handlingsplaner og melding til Stortinget

Under ledelse av Sosialdepartementet ble det første tverrdepartementale handlingsprogrammet for tiltak mot kvinnemishandling lagt fram i 1983. I programmet framgikk det at vold mot kvinner berører ulike politikkområder, og at det var behov for en bred innsats mot vold i hjemmet.

Med bakgrunn i Verdens helseorganisasjons (WHO) strategidokument *Helse for alle i år 2000* utarbeidet Helsedirektoratet i 1986 handlingsplanen *Helsetjenesten og privat vold*.

Det skulle gå rundt 15 år før det ble utarbeidet en ny nasjonal handlingsplan. Handlingsplanen *Vold mot kvinner* (2000-2003) uttrykte de samme målene som strategien fra 1983. Planen hadde hovedfokus på økt vern av voldsutsatte, målrettet og samordnet innsats mellom ulike tjenester, heving av kunnskapsnivået i tjenesteapparatet, og styrking og videreutvikling av politiets arbeid i voldssaker. Å hjelpe, sikre og beskytte kvinner som utsettes for vold fra mannlige partnere var et hovedanliggende i planen, men også behovet for å oppsummere erfaringer fra hjelpetilbud til voldsutøvende menn ble satt på den politiske dagsordenen.

Kvinnevoldsutvalget ble oppnevnt av regjeringen Stoltenberg I ved kongelig resolusjon av 29. august 2001. Utvalget leverte sin rapport NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner* i 2003. Oppnevnelsen av

[31] Krisesenterlova ble vedtatt i 2009

utvalget var et uttrykk for den politiske viljen til å gjøre mer på dette området, og å styrke kvinners vern mot vold i nære relasjoner. Utvalgets rapport var en viktig premissleverandør til de to handlingsplanene om vold i nære relasjoner som fulgte i 2004 (*Om vold i nære relasjoner*) og i 2008 (*Vendepunkt*).

Barn ble gitt en særlig oppfølging gjennom *Strategiplanen om seksuelle og fysiske overgrep mot barn* (2005–2009), som også omhandlet tiltak og prosjekter der målgruppen var barn som lever med vold i familien.

I januar 2012 ble den foreløpig siste handlingsplanen mot vold i nære relasjoner lansert. I denne handlingsplanen er det for første gang tiltak særlig rettet mot eldre utsatte, og voldsutsatte lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbt-personer).

I tillegg til de fire nasjonale handlingsplanene mot vold mot kvinner/vold i nære relasjoner, er det også lagt fram egne handlingsplaner mot kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Den siste handlingsplanen på dette området ble lagt fram i februar 2013.[32] For første gang er det også utarbeidet en egen handlingsplan mot voldtekt som løper i perioden 2012-2014.

8. mars 2013 overleverte regjeringen for første gang en melding til Stortinget om vold i nære relasjoner.[33] Her drøfter regjeringen den framtidige politikken for arbeidet mot vold i nære relasjoner. Meldingen gir en beskrivelse av tiltak som er gjennomført, og skisserer linjene i det videre arbeidet.

Meldingen til Stortinget skal etterfølges av en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner for perioden 2014–2017. Denne planen skal lanseres høsten 2013. I tillegg legges det fram en strategi om vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom.

---

[32] *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*

[33] Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve*

3 Demokrati

3.1 Mål om likestilt folkestyre

Regjeringen vil stimulere til at det skal være god kjønnsbalanse i alle folkevalgte organer og at folkevalgte forsamlinger er representative for befolkningen i samfunnet.

I faglitteraturen er det gjerne to ulike syn på hva demokratisk representasjon er og bør være. Et syn, er idealet om at de folkevalgte forsamlingene skal speile innbyggerne i landet, i fylket eller i kommunen. Ved sosial representativitet blir det lagt vekt på at folkevalgte forsamlinger skal utgjøre et tverrsnitt av befolkningen. Et annet syn, er meningsrepresentativitet. Da retter man oppmerksomheten bort fra representantenes sosiale bakgrunn og fokuserer mer på innholdet i politikken, det vil si at de folkevalgte representantene skal reflektere de ulike holdningene og meningene til innbyggerne. Her blir det viktig at representantene oppfatter hva velgerne mener til enhver tid. I et slikt system er det en forutsetning at det er tette bånd mellom velgerne og representantene.

Idealet om at de folkevalgte forsamlingene skal speile innbyggerne, har vært viktig i den norske debatten. Den sosiale bakgrunnen til de folkevalgte er viktig fordi det sier noe om hvordan det representative demokratiet fungerer. Hvilke muligheter har ulike grupper til å bli representert? Gir det representative demokratiet like muligheter for deltagelse? Skulle det være vanskelig for noen grupper å bli valgt fremfor andre, kan det stilles spørsmål om systemet fungerer slik det bør og om alle interesser blir ivaretatt. Jo skjevere den sosiale sammensetningen av de folkevalgte organene er, jo mer ulike er vilkårene for deltagelse i befolkningen.

Å få alle meninger og interesser representert, eller alle typer sosiale kjennetegn, er umulig innenfor et representativt system. Det vil heller ikke være et enten eller mellom de to formene.

Deltagelse i politikk krever tid og overskudd. Med mange møter på kveldstid kan det være vanskelig å forene politikk med øvrig arbeidsliv og familieliv. Forskning viser at kvinnelige representanter trekker seg raskere fra vervet som folkevalgt enn menn. Dette kan være resultat av den enkeltes prioriteringer og livssituasjon, men det kan også skyldes arbeidsforhold i folkevalgte forsamlinger.

Dette kapittelet gir en statusoversikt over sammensetningen av folkevalgte forsamlinger i lys av særlig kjønn og etnisitet. Dernest gis det en oversikt over kjønnsfordelingen i politiske topposisjoner og om arbeidsdelingen mellom kvinner og menn i Stortingskomiteer. Kapittelet redegjør for de ulike kriteriene for politisk deltakelse. Oversikten til slutt viser de tiltakene som myndighetene har igangsatt for å styrke likestillingen i politikken og veien videre. Statusbeskrivelsen bygger langt på vei på NOU 2012: 15, kapittel 6.

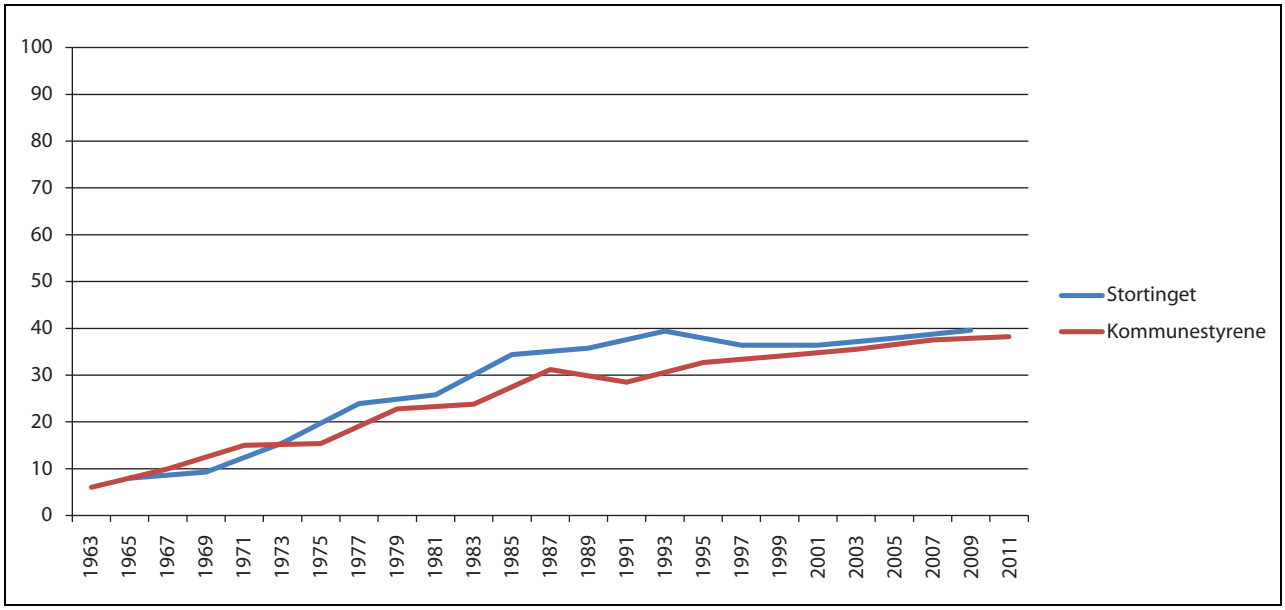
3.1.1 Sammensetning av folkevalgte forsamlinger

I Norge fikk kvinner allmenn stemmerett til Stortinget i 1913. I 1922 ble den første kvinnen valgt inn i nasjonalforsamlingen (fra Høyre).[1] Først i 1973 når kvinneandelen i Stortinget så vidt over 15 prosent. Det neste store steget skjer i 1985 med nesten 35 prosent innvalgte kvinner. Etter dette valget stagnerte kvinneandelen. Nå er den 39,6 prosent, det høyeste noengang. Men kvinneandelen i Stortinget har altså ikke vært over 40 prosent på noe tidspunkt.

Kvinneandelen til fylkestingene har fra 1995-valget vært *over* 40 prosent i landsgjennomsnitt. I forrige periode, 2007-2011, var 45 prosent av alle fylkestingsmedlemmer kvinner. I inneværende periode er kvinneandelen i fylkestingene 44 prosent.

Kvinneandelene i kommunestyrene har i landsgjennomsnitt vært lavere enn kvinneandelen i både Stortinget og fylkestingene. På godt og vel hundre år har andelen kvinner i kommunestyrene økt fra 0 til 38 prosent (lokalvalget 2011). Utviklingen skjøt fart fra slutten av 1960-tallet fra 10 prosent til godt over 30 prosent på 1990-tallet. Etter

[1] Anna Rogstad var imidlertid den første kvinnen som møtte på Stortinget, hun var vararepresentant i 1911 og representerte Frisinnede Venstre.

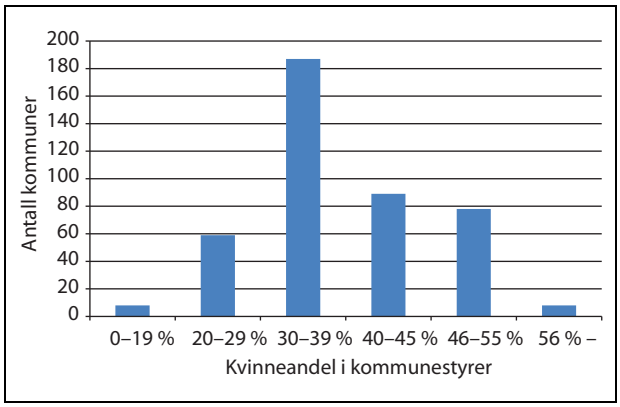


Figur 3.1 Andel kvinner i Stortinget og kommunestyrene. Prosent 1963-2011

Kilde: www.stortinget.no. Statistisk sentralbyrå, Kommunevalgene i NOU 2012: 15

det har økningen stagnert også i kommunestyrene. Fra 2007 til 2011 var det 0,7 prosentpoeng økning i kvinneandelen til kommunestyrene. Med en slik takt vil det ta 70 år før vi oppnår kjønnsbalanse i kommunestyrene i landsgjennomsnitt. For denne utviklingen, jf. figur 3.1.

I tillegg er det store variasjoner i kvinneandelene mellom kommunestyrene, jf. figur 3.2. Den laveste kvinneandelen ved siste valg var på 4,8 prosent, mens det høyeste var på 61,3 prosent. Over 70 kommuner hadde under 30 prosent kvinner ved 2011-valget. For å sammenfatte tallene fra 2011-valget har om lag 60 prosent av kommunestyrene under 40 prosent kvinner, mens om lag 40 prosent av kommunestyrene har en kvinneandel over 40 prosent.



Figur 3.2 Antall kommuner etter grad av kvinneandel i kommunestyrer 2011

Kilde: Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene, Statistisk sentralbyrå

Sametinget har kjønnsbalanse. Etter sametingsvalget i 2009 er det valgt inn 19 kvinner og 20 menn. Ved forrige valgperiode (2005-2009) var det valgt inn 22 kvinner og 21 menn.

Personer med innvandrerbakgrunn er både underrepresentert på Stortinget og i kommunestyrer. Etter kommune- og fylkestingsvalget i 2011 var andelen kommunestyrerepresentanter med innvandrerbakgrunn på 2,5 prosent. Antall stemmeberettigede var 10 prosent på landsbasis. De fleste av de valgte representantene har bakgrunn fra land i Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EØS.[2]

Det er imidlertid store variasjoner mellom kommuner. I flere kommuner er innvandrere godt representert i forhold til andel av befolkningen, som for eksempel i Oslo, Trondheim og Drammen.[3] Dette kommer delvis av at innvandrere gjerne får flere personstemmer enn andre kandidater, og blir løftet oppover på valglistene. Kjønnsfordelingen blant kandidater med innvandrerbakgrunn er jevnere enn for alle kandidatene sett under ett, 51 prosent er menn og 49 prosent er kvinner.[4] Andelen med høy utdanning og høy inntekt er høyere blant folkevalgte representanter enn i befolkningen generelt. Over 40 prosent av

2 Tronstad og Rogstad 2012
3 Bjørklund og Bergh 2013
4 SSB Kommune og fylkestingsvalget 2011

Figur 3.3 Statsminister Gro Harlem Brundtland dannet kvinneregjeringen 9. mai 1986

Foto: Erik Thorberg / NTB scanpix

kommunestyrerepresentantene har over 500 000 kroner i bruttoinntekt, og nesten halvparten har høyere utdanning. Kvinnelige representanter har gjennomgående høyere utdanning enn mannlige.[5] Målinger gjort ved årtusenskiftet viser at 75 prosent av stortingsrepresentantene hadde høyere utdanning. Tilsvarende tall for hele befolkningen på samme tidspunkt lå på 24 prosent.[6]

Aldersfordelingen i folkevalgte forsamlinger er skjev. Både på Stortinget og i kommunestyrene er de yngste og de eldste aldersgruppene underrepresentert mens gruppen middelaldrene er overrepresentert. Den best representerte aldersgruppen i kommunestyrene er menn i alderen 40-59 år. Den dårligst representerte er kvinner over seksti, med kun 4,3 prosent av representantene. Blant de yngste (18-29 år) kommer kvinner og menn like dårlig ut, med 4,6 prosent av representantene.

3.1.2 Kjønnsfordelingen i politiske topposisjoner

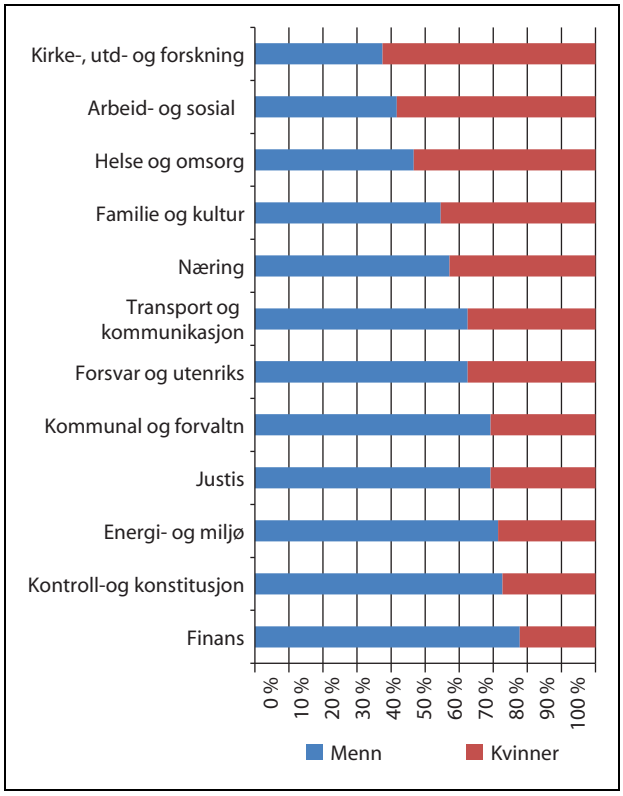
I regjeringen har andelen kvinner blant statsrådene vært over 40 prosent i alle årene etter «kvinneregjeringen» ble utnevnt i 1986. I den sittende regjeringen er det 50/50 fordeling av statsrådsposisjonene. En måling foretatt i januar 2012 viste at det også blant statssekretærer og rådgivere var en kjønnsfordeling på 50/50.

I Stortinget er kvinner i overvekt blant gruppelederne; fire av syv partier har kvinnelig gruppeleder. Menn er i overvekt i de øvrige lederposisjonene i Stortinget. I presidentskapet er to av seks kvinner, og kun én kvinne har innehatt posisjonen som stortingspresident. Av i alt tolv komiteer ledes tre av kvinner i perioden 2009 til 2013.

I lokalpolitikken er det en skjev kjønnsfordeling. Etter valget i 2011 er det 96 kvinnelige ordførere av totalt 429 (22 prosent), og kun fire av i alt 18 fylkesordførere er kvinner.
Blant partienes gruppeledere i kommunestyrene er tallene noe bedre med en prosentandel kvinner i perioden 2007 til 2011 på 31 prosent.

---

5 NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*
6 Narud og Valen 2007



Figur 3.4 Kjønnssammensetting i stortingskomiteer. Prosent. Perioden 2009-2013

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

Innvandrere er underrepresentert i politiske topposisjoner, og av de med innvandrerbakgrunn som også har innehatt en topposisjon i politikken, har flertallet vært kvinner.

3.1.3 Arbeidsdeling mellom kvinner og menn i Stortingskomiteer

Det har vært undersøkt hvordan kvinnelige og mannlige representanter fordeler seg på komiteene i Stortinget både på 1980-tallet og 2000-tallet.[7] Det er derfor mulig å si noe om hvorvidt arbeidsdelingen har endret seg gjennom tre tiår, og om det stadig finnes enkelte saksområder som er forbeholdt kvinner, mens andre er forbeholdt menn.

I løpet av de siste tre tiårene er 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. Figur 3.4 viser kjønnssammensetningen i stortingskomiteer i perioden 2009-2013.

[7] Skjeie 1992, NOU 2012: 15

3.2 Vilkår for politisk deltakelse

Det kan være flere grunner til at ulike personer er underrepresentert i folkevalgte forsamlinger. En viktig forklaring på deltakelse i folkevalgte forsamlinger er kjennskap til den politiske organiseringen og institusjoner. Slik kjennskap, og også tillit, opparbeides blant annet gjennom nettverk og kontakter. Det kan også dreie seg om manglende engasjement og motivasjon til å delta i politisk arbeid, eller manglende ressurser. Andre forklaringer kan være at arbeidsforholdene ikke lar seg forene med øvrig arbeidsliv og familieliv. Videre vil partienes rolle i rekruttering og utvelgelse av kandidater kunne ha betydning for hvem som velges, og til sist om personer oppfyller kriterier for å kunne stille til valg.

3.2.1 Motivasjon for politisk arbeid

En undersøkelse viser at kjønnsforskjellene i politisk aktivitet i stor grad har blitt borte siden 1960-tallet. Samtidig bidrar høyt utdanningsnivå og god tilgang til sentrale nettverk begge til økt politisk engasjement og selvtillitt. Slik var det på 1960-tallet, og det var fortsatt like viktig ved inngangen til 2000-tallet.[8]

Lokaldemokratiundersøkelsen fra 2007 spurte politisk aktive om egne motiver for politisk deltakelse.[9] De fleste svarte engasjement i politiske saker. Så fulgte misnøye med den politikken som blir ført. Under halvparten av de spurte oppga bekjente/kontakter som gjør at man blir spurt om å stille til valg. Behov for å knytte kontakter/nettverk og lære seg hvordan systemet fungerer, fikk minst oppslutning. Undersøkelsen viser videre at kvinner nevner saker og misnøye med politikk oftere enn menn. Menn legger mer vekt på kontakter og læring.

I samme undersøkelse ble også de som er politisk passive spurt om deres grunner for å ikke delta. Fire motiver scoret omtrent like høyt: at man ikke brenner for en sak, dårlig tid, manglende kunnskap om kommunepolitikk, og at man uansett ikke ville hatt noen innflytelse på det som skjer i kommunen. En femte grunn var at de ikke var blitt spurt om å delta. Det er generelt små kjønnsforskjeller i motivasjon for politisk arbeid. Rekrutteringspotensialet er med andre ord bortimot likt for både kvinner og menn.

[8] Martinussen 2003
[9] Saglie 2009

3.2.2 Arbeidsforhold som folkevalgt

Omlag halvparten av lokalpolitikerne skiftes ut ved hvert valg. Stor utskiftningstakt er et kjennetegn ved kommunestyrene i Norge sammenlignet med andre land. En større del av folket får dermed prøvd seg i politikken. Kvinnelige representanter og unge representanter trekker seg raskere fra vervet som folkevalgt enn øvrige representanter. Frafallet er størst i aldersgruppen 18-25 år.[10]

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. Den viktigste årsaken er ikke at kvinner vrakes, men at de i større grad enn menn takker nei til ny periode i kommunestyret. Kvinner ber i mindre grad enn menn om en plass på valglistene.[11]

Frafallet er stort sett utløst av faktorer på tvers av kjønn. Det er knyttet til motivasjon for å la seg nominere i første omgang, erfaringer fra vervet og forhold til parti og velgere. Blant både kvinner og menn er tidspress den desidert viktigste årsaken til å trekke seg.[12] Kvinner har gjennomgående kortere fartstid når de nomineres enn det menn har. Kvinner er i utgangspunktet mer motvillige kandidater sammenliknet med menn.[13]

3.2.3 Utvelgelsesprosesser og – kriterier ved valg av representanter

De politiske partiene har hånd om rekruttering til valglister og rangering av kandidater. Måten valglistene er satt opp på, har mye å si for hvor mange av hvert kjønn som blir valgt inn i kommunestyrene. Plasseringen på listen har også mye å si for hvem som er aktuelle som ordførerkandidater. En undersøkelse av sammensetningen i nominasjonskomiteene i 22 kommuner, viste at komiteene var skjevt sammensatt. Nær 70 prosent av medlemmene var menn og personer over 50 år dominerte.[14]

En viktig årsak til at det ikke er kjønnsbalanse i kommunestyrene, er at partiene setter opp flest menn på de øverste plassene på sine valglister.[15] Kandidatens plassering på valglistene er viktig fordi det kan være avgjørende for hvem som får personstemmer. Hvis en kandidat er plassert høyt opp på listen, er det også større sjanse for at han eller hun får personstemmer. 28 prosent av kandidatene som sto øverst på valglistene ved lokalvalget i 2011 var kvinner (i landet som helhet utgjorde kvinnelige kandidater 42 prosent av alle listekandidater ved samme valg).

For å sikre jevn kjønnsbalanse har et flertall av de politiske partiene i dag etablert regler om kjønnsrepresentasjon ved sammensetningen av egne valglister til kommune- og stortingsvalg, og/eller til interne partiorganer. Sosialistisk Venstreparti har også regler om minsterepresentasjon av tillitsvalgte med etnisk minoritetsbakgrunn. Det er ikke et lovpålagt krav om lik representasjon på valglistene. Unntaket er Sametinget, som har nedfelt en bestemmelse i *Forskrift om valg til Sametinget*, om at Sametinget kan bestemme at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på hver liste.

I forskning på politiske rekrutterings- og seleksjonsprosesser skilles det gjerne mellom to hovedtyper av utvelgelseskriterier. Dette er kandidatenes sosiale tilhørighet og kandidatenes personlige kompetanse og egenskaper. Egenskaper og kompetanse er særlig viktige når partiene skal velge hvem som skal stå øverst på valglistene. Egenskaper omfatter blant annet en persons moralske kvaliteter så som ærlighet, pålitelighet, dedikasjon og lojalitet. Disse egenskapene er vanskelige å måle og vil i stor grad avhenge av hvem som vurderer. Valgkomiteer som domineres av en gruppe med lik sosial bakgrunn kan derfor lett få skjevt utslag når valglistene skal settes sammen. Forskning viser at kandidater som skiller seg fra de som definerer standardene ikke like lett gjenkjennes som kunnskapsrike, overbevisende, engasjerte og ærlige.[16]

3.2.4 Valgbarhet og personvalg etter valgloven

For å kunne stille til stortingsvalg eller stemme ved stortingsvalg må en person ha norsk statsborgerskap og være over 18 år. Siden 1983 har også personer uten norsk statsborgerskap kunnet stemme ved lokalvalg og stille på lokale lister, forutsatt at de er 18 år eller eldre og har en sammenhengende botid i Norge på minimum tre år.

Etter valgloven er det ved stortingsvalg og fylkestingsvalg partienes rangering av kandidatene på valglistene som i praksis blir stående. Ved valg til kommunestyrer har velgerne derimot en potensiell betydelig innflytelse på hvem av kandidatene

[10] Ødegård og Bergh 2011
[11] Ringkjøb og Aars 2008
[12] Berglund 2005
[13] Ringkjøb og Aars 2008
[14] Ringkjøb og Aars 2010
[15] Berglund 2005
[16] Bråten 2011, Hovden 2011, Aalberg og Jenssen 2007

på partienes valglister som faktisk velges inn i kommunestyret. Deres personstemmer kan være avgjørende for hvilke representanter som kommer inn. Dette gjelder kun for de på listen som ikke har blitt prioritert av partiet gjennom stemmetillegg. Velgernes adgang til å påvirke kandidatutvelgelsen synes å både kunne være en fordel, og en ulempe for kandidater fra i utgangspunktet underrepresenterte grupper.

3.3 Igangsatte tiltak og veien videre

Det er en viktig norm i det norske samfunnet at folkevalgte forsamlinger skal være representative for velgerne. Ut ifra én norm for representasjon, speilbildenormen, blir det viktig å vurdere sammensetningen ut fra kriterier som kjønn, alder, yrkesbakgrunn og geografisk tilhørighet. Regjeringen er særlig opptatt av at kommunestyrene i landsgjennomsnitt har en skjev kjønnssammensetning, og at en skrittvis positiv utvikling ser ut til å ha stoppet opp. Regjeringen har derfor i valgperioden 2007–2011, gjennomført pionerprosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* med sikte på å finne gode virkemidler for å få en jevn balanse mellom kvinner og menn i kommunestyrene, spesielt i ledervervene. Med bakgrunn i blant annet erfaringer fra dette prosjektet vil Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sette i gang tiltaket *Lokalvalgdag*. Dette tar utgangspunkt i at (lokal)partiene og nominasjonskomiteene (de som setter opp valglistene) sitter med ansvaret og nøkkelen til å få en god kjønnsbalanse i kommunestyrene.

3.3.1 Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken

Målet med satsingen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* som pågikk i perioden 2007–2011 var å bedre kjønnsbalansen i kommunestyrene, spesielt i ledende verv. Prosjektet ble initiert fra regjeringen. Det ble likevel understreket at kommuneprosjektene skulle utformes med utgangspunkt i lokale situasjonsanalyser og lokalt initierte tiltak. Det ble anvendt en forsøksmodell der KRD lyste ut prosjektmidler og kommunene søkte om å få delta. Man var på utkikk etter virkemidler for å sette fortgang i andelen kvinner i lokalpolitikken. Siktemålet for arbeidet var lokalvalget i 2011 der man håpet å se framgang når det gjaldt kvinners representasjon i kommunestyrer og i ledende verv. Om lag 70 kommuner søkte om å få delta. 22 kommuner som er representative for kommunene i Norge, ble valgt ut og deltok med sine prosjekter. Åtte kommuner deltok som enkeltkommuner, mens de øvrige 14 inngikk i fire nettverk.

Programmet ble evaluert av forskere ved Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Forskerne skriver i sluttrapporten at deltakerkommunene satte seg ambisiøse mål for prosjektarbeidet. Resultatene svarte neppe til de høyeste forventningene, men en nærmere gjennomgang av prosjektene viser at en del av kommunene oppnådde resultater, ikke minst når en sammenligner med resten av landets kommuner.

Evalueringen viser at kvinnene i prosjektkommunene til en viss grad styrket sin stilling sammenlignet med de øvrige kommunene.[17] Særlig var utviklingen for lederstillingene mer positiv enn i landet for øvrig. Spesielt gjaldt det antallet kvinnelige ordførere som i prosjektkommunene økte fra to til sju etter siste valg, mens den kvinnelige ordførerandelen i resten av landet var stabil eller svakt avtagende. Det er også en større andel av prosjektkommunene enn kommunene i resten av landet som har hatt en positiv utvikling når det gjelder representasjon av kvinner i formannskapet.

Når det gjelder hvilke type tiltak som kommunene har iverksatt er det betydelig variasjon. Imidlertid har alle satset på opplæringstiltak og på «å bygge politikere». Opplæringstiltakene har naturlig nok vært innrettet mot dem som allerede sitter i kommunestyrene, da det er vanskelig å organisere slike tiltak med tanke på å nå potensielle folkevalgte. Forskerne som evaluerte prosjektene, ser det som sannsynlig at opplæringstiltakene lyktes med å bevisstgjøre kvinnelige politikere om sine ambisjoner, samtidig som det ga dem selvtillit og trygghet til å påta seg verv som de elles ville ha reservert seg mot. Det pekes også på at opplæring og kursing kan bidra til at flere kvinnelige politikere står klare når det skal velges formannskap, utvalgsledere og ordførere etter neste valg. Slik sett kan mange av prosjektene ha langtidsvirkninger som ikke lar seg etterspore etter kun én valgperiode.

Prosjektkommunene har også satt i gang tiltak for å styrke rekrutteringsgrunnlaget og trekke flere kvinner med. Ett eksempel er Øygarden kommune som hadde stor suksess med «annenhver kvinne og mann på valglistene» som mål for sitt prosjekt. Det var også andre enkeltkommuner som gikk nye veier når det gjaldt å rekruttere og mobilisere kvinner til listene, og som fikk gode resultater. Departementet har gjennom hele prosjektperioden

[17] Aars og Christensen 2012

lagt stor vekt på å formidle kunnskap om betydningen av nominasjonsarbeidet i partiene. Likevel har kommunene satset mer systematisk på tiltak rettet mot dem som sitter i kommunestyrene. Forklaringen som forskerne gir på det, er at kommunene gjerne vil vise en varsomhet overfor partiene når det gjelder rekrutteringsarbeidet. Partiene på sin side er opptatt av å ha frihet til å gjennomføre nominasjonene slik de selv ønsker.

Forskning viser at det først og fremst er de politiske partiene som sitter med nøkkelen til å oppnå en styrket kvinnerepresentasjon. Undersøkelser av de rettingene som blir gjort ved kommunestyrevalg, viser at velgerne stor sett gir ekstrastemmer til de kandidatene som partiene allerede har prioritert, gjennom topplassering og stemmetillegg. Det er dessuten ikke bare gjennom nominasjonsprosessene at partiene styrer personvalget. Etter at velgerne har sagt sitt, er det partiene som avgjør hvem de vil plassere i de fremste maktposisjonene. Om kommunestyrene i større grad enn i dag skal gjenspeile velgerne, hviler det derfor et spesielt ansvar på partiene.

Boks 3.1 Sametingsmodellen

Sametinget har, som eneste folkevalgte forsamling i Norge, åpnet for at Sametinget kan stille krav til kjønnsrepresentasjon på valglister. Dette ble praktisert foran sametingsvalget i 2005. Da bestemte Sametinget at partienes valglister som stilte til valg, skulle ha minst 40 prosent av hvert kjønn. 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.

3.3.2 Lokalvalgdag

KRD ønsker å stimulere kommunestyrene og partiene til selv å presentere velgerne for kjønnsbalanserte lister. Departementet vil i den forbindelse lyse ut en invitasjon til alle kommuner som har under 30 prosent kvinner i kommunestyrene sine, i god tid før neste nominasjonsprosesser starter opp. Etter siste lokalvalg var det 72 kommuner som hadde en kvinneandel på mindre enn 30 prosent. Tiltaket som er kalt lokalvalgdag, innebærer at kommunestyrene inviterer nominasjonskomiteer som vil stille liste til neste lokalvalg, til et utvidet kommunestyremøte. Temaet skal være kvinner og rekruttering og hva partiene og nominasjonskomiteene kan gjøre for å bedre representasjonen av kvinner i kommunestyrene sine. KRD tilbyr alle kommunene som deltar følgende:

- En kartlegging av kjønnsfordelingen i styre, råd og utvalg
- En forsker som holder innledning på lokalvalgdagen om hva partiene og listene konkret kan gjøre dersom de har økt kvinnerepresentasjon som mål
- En lokalpolitiker fra en utstillingsvindukommune som oppnådde kjønnsbalanse ved siste lokalvalg til å dele sine erfaringer med hvordan de oppnådde kjønnsbalanse

Dette skal danne grunnlag for en kunnskaps- og erfaringsbasert debatt i kommunestyrene som blir valgt ut til å sette rekruttering av kvinner høyt på dagsorden foran neste lokalvalg, og gi helt konkrete råd om hva partiene og nominasjonskomiteene kan gjøre for å sikre kjønnsbalanse i kommunestyrene og i andre lokalpolitiske organer. Målet med tiltaket er at det skal gi god effekt på kjønnsbalansen til de kommunestyrene som deltar. Samtidig er målet, dersom mange kommuner i målgruppen deltar, at tiltaket vil bidra til å heve landsgjennomsnittet for andelen kvinner i kommunestyrene etter neste lokalvalg.

Når det gjelder valgordningen til lokalvalg, er den ulik valgordningen til Sametinget, jf. boks 3.1. Sametingsmodellen kan derfor ikke overføres til lokalvalgordningen. Kommunestyrene har ingen myndighet til å bestemme hvordan lokalpartiene skal sette opp sine lister. Krav til listene ved lokalvalg er regulert i valgloven.

Regjeringen oppfordrer kommunestyrer med lav kvinneandel til å oppmuntre alle lokalpartier og lokale lister som vil stille til valg i sin kommune, til å presentere valglister som sikrer en jevnere kjønnsfordeling, og at like mange kvinner som menn får stemmetillegg (dersom et parti/liste velger å bruke stemmetillegget). Drøftingen kan skje høsten før hvert lokalvalg, i god tid før nominasjonene starter opp. Denne oppfordringen til kommunestyrer vil i mindre grad gripe inn i det kommunale selvstyret. Den vektlegger i stedet betydningen av lokale drøftinger og beslutninger,

og hensynet til den frie nominasjonsretten. Kommunestyrene kan, dersom de ønsker det, prøve å motivere lokale partier og lister om å presentere kjønnsbalanserte lister, men ikke bestemme hvordan partiene skal sette opp valglistene sine.

Regjeringen vil følge utviklingen nøye med tanke på å oppnå en jevnere kjønnsbalanse i landsgjennomsnitt. Samtidig er det grunn til å vise til alle de kommunestyrene som i dag har kjønnsbalanse som gode forbilder for de kommunestyrene som fremdeles har lav kvinneandel. Dersom resultatene uteblir må ytterligere tiltak vurderes.

De regionale kompetansemiljøene for likestilling kan ta initiativ til å samarbeide med lokale folkevalgte organ for å fremme kjønnsbalanse og mangfold jf. omtale kapittel 8.5.3.[18]

3.3.3 Stemmerettsjubileet

I 2009 besluttet regjeringen å feire 100-årsjubileet for allmenn stemmerett i 2013. Regjeringen har ønsket tiltak lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Stemmerettsjubileet skal mobilisere for verdiene som folkestyret er tuftet på: Stemmerett, likestilling, representasjon og deltakelse. I året hvor allmenn stemmerett for kvinner feires, har det vært viktig å bruke jubileet til å rette oppmerksomhet på dagens skjevheter mellom kjønnene. Dette gjelder blant annet lav kvinnerepresentasjon i kommunestyrer, lav andel kvinnelige ordførere og at mange kvinner trekker seg etter en periode som folkevalgt.

Det har vært viktig for regjeringen å mobilisere rundt stemmeretten og valg, med ungdom og personer med innvandrerbakgrunn som de to viktigste målgruppene. Derfor har alle elever i 2. og 3. klasse i videregående skole fått utdelt debattboka *Sånn er det bare* som følges av en enkel lærerveiledning. Formålet er å engasjere ungdommen og mobilisere til politisk deltakelse. *Foreningen !les* har fått støtte for å tilby skolene egne undervisningsopplegg, konkurranser med mer knyttet til boka. Kunnskapsdepartementet har også gitt støtte til RapValg, en musikkonkurranse som rettes mot ungdom for å øke interessen for politisk deltakelse. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) har fått støtte til sine demokratiagenter som også arbeider for å få ungdom til å bruke stemmeretten.

Jubileet er også ment å engasjere lokalt og regionalt. Derfor har man lagt vekt på å mobilisere på grasrotnivå over hele landet, blant annet ved etablering av en tilskuddsordning. Ved å motivere institusjoner som bibliotek, arkiv og museer, og offentlige myndigheter som kommuner og fylkeskommuner, har man generert mye aktivitet i mange lokalmiljøer.

Til dette jubileet, og Grunnlovsjubileet neste år, har Kunnskapsdepartementet sammen med Senter for IKT i utdanningen utviklet nettstedet minstemme.no for læring om demokrati, deltakelse og likestilling. Minstemme.no tilbyr faglige ressurser og oppgaver til bruk i barnehage og skole. Ressursene er organisert etter barnehagens rammeplan og skolens læreplan og koblet direkte til kompetansemål, slik at de enkelt kan tas i bruk i henholdsvis barnehagen og klasserommet.

[18] Det understrekes at de regionale kompetansemiljøene for likestilling ikke har mulighet til å instruere kommunestyrene.

4 Utdanning

4.1 Mål om jevnere kjønnsbalanse i utdanningsvalg

Retten til utdanning er en grunnleggende menneskerettighet. I Norge har alle barn og unge rett og plikt til tiårig grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring. Utfordringen er å få alle til å fullføre. Utdanning gir frihet til å velge yrker og realisere seg selv. Utdanningssystemet skal gjenspeile det samfunnet vi ønsker oss. Å sikre alle et godt opplæringstilbud er en nøkkel til å motvirke sosial ulikhet og til å skape et mer rettferdig samfunn. Kunnskap gir mennesker uavhengig av kjønn og etnisk bakgrunn, muligheter til makt og innflytelse.

Barnehagen og skolen er sentrale arenaer for sosialisering og for å motvirke fordommer og stereotypier.

Utdanningsvalg er fremdeles svært kjønnsdelte. Regjeringen har et mål om jevnere kjønnsbalanse i utdannings- og yrkesvalg. Kjønnsskjeve utdannings- og yrkesvalg er uheldige og bidrar til å opprettholde forskjeller i lønn, karrieremuligheter, arbeidstid, arbeidsmiljø- og arbeidsbelastninger. De bidrar også til at samfunnet ikke klarer å ta i bruk de ressurser som menn og kvinner representerer.

Arbeidsmarkedet trenger så god arbeidskraft som mulig. Et snevert rekrutteringsgrunnlag fører til at bransjer og sektorer går glipp av dyktig arbeidskraft. Det er derfor et mål å bryte de synlige og usynlige barrierene som hindrer jenter og gutter i å ta utradisjonelle utdannings – og yrkesvalg.

Dette kapittelet beskriver status for likestilling i barnehage, skole og høyere utdanning. Både hvordan det arbeides med likestilling og over mangfoldet blant ansatte i barnehage og skole. Videre gis en beskrivelse av kjønnstypiske utdanningsvalg i videregående opplæring. Hvor stort er frafallet, hvordan er utdanningsvalget i høyere utdanning og hvordan er overgangen fra studie til arbeid? Til slutt gis en kortfattet oversikt over tiltak som myndighetene har iverksatt for å styrke likestilling og mangfold i barnehage, skole og høyere utdanning og veien videre. Statusbeskrivelsen bygger langt på vei på NOU 2012: 15, kapittel 7.

4.2 Arbeid med likestilling i barnehage og skole

Tradisjonelle kjønnsroller kan begrense den enkeltes frihet til å velge en utdannelse. Barnehagen og skolen skal jobbe mot stereotypier og strukturelle barrierer som hindrer utradisjonelle utdannings- og yrkesvalg blant jenter og gutter. Arbeidet med likestilling i barnehage og skole er godt forankret i lovverket, i rammeplaner for barnehagene, i læreplaner i skolen og i nasjonale handlingsplaner. Evalueringer viser imidlertid at arbeidet med likestilling i den daglige virksomheten i skolene er det lavest prioriterte målet i planverket.[1] Evalueringen av implementeringen av rammeplanen viser at likestilling har lav prioritet også i barnehagene.[2] En undersøkelse utført av SINTEF konkluderer med at kjønnsperspektivet i liten grad vektlegges i skolens utdannings- og yrkesrådgivning.[3]

4.2.1 Arbeid med likestilling i barnehagene

Fremme demokrati og likestilling

Barnehagen er et første frivillig tilbud i løpet for livslang læring som nå omfatter nesten alle barn. Barnehager skal ha likeverdig og høy kvalitet. Likeverd og likestilling mellom kjønn skal ligge til grunn for all læring og pedagogisk virksomhet i barnehagen og grunnopplæringen.[4]

Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.[5] Den skal bygge sin virksomhet på prinsippet om likestilling mellom kjønn.[6]

Det kulturelle miljøet i barnehagen skal gi gode utviklings- og aktivitetsmuligheter til alle barn, uavhengig av etnisk og språklig bakgrunn.

---

1 Støren mfl. 2010
2 Østrem mfl. 2009
3 Mathiesen mfl. 2010
4 Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*
5 Barnehageloven § 1 Formål
6 Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kapittel 1.3 Barnehagens verdigrunnlag

Figur 4.1 Barnebøker og kjønn

Foto: Trygve Indrelid / Aftenposten / NTB scanpix

Det pedagogiske arbeidet skal aktivt forsøke å motvirke kjønnsstereotypier, og gi alternativer til kjønnstradisjonell lek og læring. Undersøkelser viser imidlertid at det er vanskelig å få gjennomført dette i praksis.

Likestilling er lavt prioritert

Evaluering av *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* viser at likestilling er lavt prioritert. Hele 65 prosent av styrerne i undersøkelsen svarer at de i liten eller ingen grad har arbeidet systematisk med likestilling. Likestilling oppfattes som et krevende tema å omsette i praksis både av styrerne og personalet i barnehagene, og er samtidig et av de områdene som er minst prioritert i tiltak for personalet.[7]

Likestillingssenteret kartla i 2010 hvordan barnehagene jobber med likestilling. Rapporten konkluderer med at styrere og pedagogiske ledere ofte har et bevisst forhold til likestilling og kjønn på et overordnet nivå. Men denne bevissthetenkommer ikke frem når de forteller om praksisen i barnehagehverdagen. Rapporten oppsummerer forskning om likestilling i barnehagen med at personalet selv ønsker og tror at de ikke forskjellsbehandler barna, men i praksis skjer det allikevel.[8]

4.2.2 Arbeid med likestilling i skolen

Lovverket legger til rette for at skolene skal jobbe bevisst med likestilling. Det slås fast i den generelle delen av læreplanen at opplæringen i skolen skal fremme likestilling mellom kjønn og solidaritet på tvers av grupper og grenser. Likestillingsloven § 6 fastslår at kvinner og menn har lik rett til utdanning.

Likestilling lavt rangert i skolen

En kartlegging av likestilling i skolen, *Likestilling er jo ikke lenger det helt store…*, viser at likestilling rangerte lavest av alle målsettinger i overordnede planer for skolen i 2009.

Færre enn halvparten av skolene legger vekt på likestilling i undervisningen. Videregående skole legger minst vekt på likestilling, og dette gjelder særlig allmennfaglige studieretninger. 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 mangler også i lærerutdanningen og i de konkrete fagplanene. Dette innebærer at det er lite bevissthet i skolen om hvordan arbeide med kjønnstypiske utdanningsvalg, eller hvordan engasjere ungdom i diskusjoner om kjønnstypiske utdanningsvalg. [9]

Skolenes lave prioritering av likestilling må sees i sammenheng med fraværet av likestillingsperspektiver i fagplaner og kompetansemål.[10] I en gjennomgang av læreplaner og fagplaner omtales likestilling helt konkret kun i ett kompetansemål (RLE 10. trinn).[11]

4.2.3 Likestilling i 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 det at lærebøker ved en totalvurdering ikke støtter opp om de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene på en ukritisk måte.

En gjennomgang av kjønnslikestilling i læremidler finner at lærebøkene for samfunnsfag har ulike fremstillinger av kjønnslikestilling. Dette ser forskeren i sammenheng med at læreplanen ikke tilstrekkelig konkretiserer hvordan samfunnsfaget skal bidra til å skape oppslutning om likestilling slik formålet for faget foreskriver. Der hvor kjønnslikestilling blir tematisert i læremidler ses dette på som et kjennetegn ved «det norske», og at motsatsen, kjønnsulikestilling, fremstilles som

7 Østrem mfl. 2009, St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*

8 Hoel mfl. 2010

9 Støren mfl. 2010

10 Koritzinsky 2010

11 Røthing 2011a

et kjennetegn ved «de andre». På denne måten kan det skapes forestillinger om kollektiv norsk kjønnslikestilling, og mangel på likestilling kan forevises til et kulturelt og religiøst felt som preges av andres normer og praksiser.[12]

Et manglende likestillingsperspektiv i utdanningen gir dårlig grunnlag for å arbeide med likestilling i det pedagogiske tilbudet i skole og barnehage. Rammeplanene innen lærerutdanningen (barnehagelærerutdanning, 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.[13]

I prosjektet *Om integrering av perspektiver på kjønn og likestilling i førskolelærerutdanningens fagplaner* (Gender Loops-prosjektet) undersøkte forskerne blant annet hva studentene lærte om kjønn og likestilling. 41 prosent av studentene mente at de gjennom studiet i liten eller svært liten grad hadde fått kompetanse til å motvirke uheldige kjønnsroller i barnehagen. Det slås fast at det er behov for å utvikle og konkretisere læringsmål om perspektiver på kjønn og likestilling både i de enkelte fagene og blant lærere på tvers av fagene. Dette arbeidet må gjøres både for utdanningsmyndighetene og for lokale høyskoler som tilbyr barnehagelærerutdanning.[14]

Høsten 2013 starter den nye barnehagelærerutdanningen opp. For å øke bevisstheten om likestilling og kjønn i barnehagelærerutdanningen står det nå i den nye rammeplanen for barnehagelærerutdanningen i § 2 Læringsutbytte at en ferdig utdannet «kandidat har bred kunnskap om barns rettigheter og om hva som kjennetegner et inkluderende, likestilt, helsefremmende og lærende barnehagemiljø».

4.2.4 Forskjeller i læringsutbytte mellom jenter og gutter

I grunnskolen har jenter i gjennomsnitt høyere karakter enn gutter i alle fag med unntak av kroppsøving, og gutter sliter i større grad enn jenter med lesing og skriving. Det finnes for lite kunnskap om hvilken betydning organiseringen av undervisningen har for jenters og gutters læringsutbytte.

I en kunnskapsoversikt som har undersøkt om skolen bidrar til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner, konkluderes det med at skolen ikke skaper kjønnsforskjellene i læringsutbytte. Skolen bidrar til å reprodusere forskjeller som allerede eksisterer. Forskjellene i skoleprestasjoner er for eksempel større mellom elever med ulik klassebakgrunn (her forstått som foreldrenes utdanningsbakgrunn) enn mellom kjønn, og det er særlig store forskjeller mellom middelklassejenter og arbeiderklassegutter. Dette tyder på at det er fruktbart å ta hensyn til elevens klassebakgrunn og kjønn for å redusere forskjeller i læringsutbytte.[15] Mye tyder også på at foreldrenes utdanningsnivå er viktigere enn både kjønn og hvorvidt man har innvandrerbakgrunn for karakternivået.[16]

Flere internasjonale studier har undersøkt om lærerens kjønn har betydning for hvorvidt gutter får mer oppmerksomhet enn jenter. De fleste studiene viser at lærerens kjønn ikke har noen betydning for hvorvidt gutter eller jenter får mest oppmerksomhet i klasserommet. Bildet nyanseres noe i en skandinavisk undersøkelse som viser at lærer-elev kontakten i klasserommet endrer seg over tid, og at endringene var knyttet til både kjønn og alder.[17] På småskoletrinnet hadde mannlige lærere mest kontakt med guttene. På ungdomstrinnet endret dette seg. Da hadde kvinnelige lærere mest kontakt med guttene, mens mannlige lærere hadde mer likt fordelt kontakt med både gutter og jenter.[18]

I et forskningsprosjekt der en skoleklasse følges fra første skoleår ut hele grunnskolen 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.[19]

En undersøkelse om hvorvidt kjønn har betydning for kvaliteten på lærer-elev kontakten viser at det finnes noen variasjoner knyttet både til kjønn og alder. Studien slår fast at kvaliteten på relasjonen mellom lærer og elev påvirker elevens faglige nivå. De fleste elevene opplevde at de hadde en god relasjon til lærerne i grunnskolen, men at det var noe variasjon knyttet til elevens kjønn og alder, og etter lærerens kjønn. Studien finner at jenter har bedre relasjon til læreren enn gutter og at kvinnelige lærere har bedre relasjon til elevene enn mannlige lærere.[20]

---

12 Røthing 2011b
13 Koritzinsky 2006
14 Nordfjell og Askland (red.) 2007
15 Bakken mfl. 2008
16 Bakken 2008
17 Einarsson 2003
18 Bakken mfl. 2008
19 Nielsen 2009

4.3 Mangfold blant ansatte i barnehage og skole

Skjev kjønnsbalanse i barnehage og skole er uheldig av flere grunner. 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. Kjønnsbalanse blant ansatte blir ansett som viktig for arbeidsmiljøet og for hvordan det jobbes praktisk med likestilling i barnehagen og i skolen. Kjønnsbalanse kan bidra til å redusere stereotypier.

4.3.1 Mangfold blant ansatte i barnehage

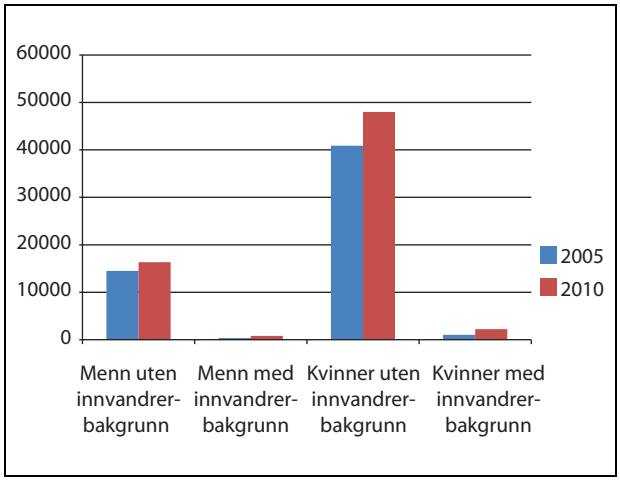
Barnehagesektoren er sterkt kvinnedominert. Ca. 90 prosent av ansatte er kvinner. Andel menn ansatt i barnehagen har vært stabil på mellom 8 og 9 prosent fra 2005 til 2010. Ser man på *antall* menn har det nesten vært en dobling i samme periode, men denne økningen slår ikke ut på den prosentvise andelen fordi det har blitt flere barnehageplasser, og dermed flere barnehageansatte totalt i perioden.

Antallet ansatte menn med innvandrerbakgrunn ble nesten tredoblet i samme femårsperiode, men de utgjør kun 1 prosent av alle ansatte. Sett sammen med mannsandelen totalt ligger denne gruppen likevel ikke så langt etter. For kvinner med innvandrerbakgrunn fordoblet antallet seg i perioden 2005 til 2010. I 2010 utgjorde kvinner med innvandrerbakgrunn 10 prosent av alle ansatte.

I barnehager der styrerne gjennomførte systematisk likestillingsarbeid var oftest andelen ansatte menn relativt sett høyere enn tilfelle var i barnehager uten et tilsvarende systematisk likestillingsarbeid.[21]

4.3.2 Mangfold blant ansatte i skolen

Tre av fire lærere ansatt i grunnskolen er kvinner. På barnetrinnet er 80 prosent av lærerne kvinner, 72 prosent på skoler med både barne- og ungdomstrinn. I ungdomstrinnet er kjønnsbalansen blant lærerne jevnere med 62 prosent kvinner. 1 prosent av de ansatte i skolen er menn med innvandrerbakgrunn. Kvinner med innvandrerbakgrunn utgjorde 3 prosent, jf. figur 4.2. Tallene er fra 2010.



Figur 4.2 Lærere i grunnskolen, etter kjønn og innvandrerbakgrunn. Antall. 2005 og 2010

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

På videregående er det en jevn fordeling mellom kvinner og menn blant lærerne. I 2010 utgjorde menn med innvandrerbakgrunn 3 prosent av alle lærere i videregående opplæring, mens kvinner med innvandrerbakgrunn utgjorde 4 prosent.

4.4 Videregående opplæring – kjønnstypiske utdanningsvalg

Alle elever som går ut av ungdomsskolen har rett til videregående opplæring. Fullført videregående opplæring er viktig både som et mål for den enkelte, og for å tilføre arbeidslivet den kompetanse som ulike sektorer har bruk for.

De fleste elever går i dag på et utdanningsprogram i videregående skole der det er en jevn fordeling av jenter og gutter, men dette gjelder hovedsakelig studieforberedende utdanningsprogram (55 prosent jenter i 2011). På de fleste yrkesfag er kjønnsfordelingen skjevere. Så mange som 40 prosent av elevene i videregående skole går på et utdanningsprogram med skjev kjønnsfordeling (her definert som 80/20 prosent kjønnsfordeling). Det er primært de store fagene (mange elever) på yrkesfag som fører til denne høye skjevheten. På store fagutdanninger som helse- og oppvekstfag og teknikk og industriell produksjon er nærmest alle elevene av samme kjønn.

Sosial bakgrunn har fortsatt mye å si for ungdommers valg fra grunnskolen til videregående opplæring. Gitt like karakterer fra grunnskolen har elever med lavt utdannede foreldre og elever

[20] Drugli 2011
[21] Hoel mfl. 2010

fra lavinntektsfamilier en tendens til å velge yrkesfag.[22] 75 prosent av elevene med bakgrunn fra høyere sosiale lag og med gjennomsnittlig karakternivå valgte allmennfaglig utdanning på videregående.[23] Blant dem med bakgrunn fra arbeiderklassen og med samme karakternivå, var det kun 25 prosent som valgte allmennfaglig. Her er klasse definert etter både foreldre og besteforeldres yrke.[24]

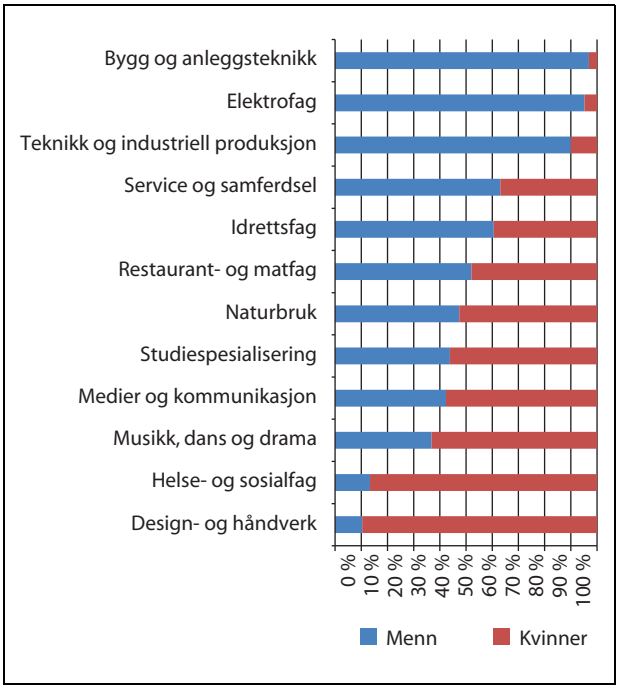
Elever med innvandrerbakgrunn utgjorde 10,4 prosent av elevene i videregående opplæring per oktober 2010. Ungdom med innvandrerbakgrunn er generelt overrepresentert på studiespesialisering, helse og sosial (dette gjelder kun innvandrere, ikke norskfødte med innvandrerforeldre) og service og samferdsel.[25] Elever med innvandrerbakgrunn totalt er relativt godt representert på de mest populære utdanningsprogrammene sammenliknet med deres andel av elevmassen.[26]

4.4.1 Yrkesfagene

Gutter og jenter på yrkesfag velger stort sett forskjellige utdanningsretninger. *Helse og oppvekst* er det mest populære faget blant alle yrkesfag og jenter utgjorde 87 prosent av elever og lærlinger på dette faget i 2011. *Design og håndverk* er faget med størst overvekt av jenter, 90 prosent av elevene var jenter i 2011. De mest kjønnsdelte fagene er *bygg- og anlegg og elektrofag* med henholdvis 97 og 95 prosent gutter, jf. figur 4.3.

Selv om de fleste ungdommer i spørreundersøkelser svarer at de velger utdanning fritt, så kan tilnærmet enkjønnede utdanninger og fagkulturer fremstå som lukket for andre.

En studie av gutter som har valgt mannsdominerte yrkesfag 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 håndverkere. Å velge høyere utdanning lå utenfor disse guttenes mulighetshorisont, slik de selv vurderte det. De ønsket yrkeskompetanse.[27]



Figur 4.3 Elever og lærlinger i videregående opplæring, etter utvalgte utdanningsprogram og kjønn. Andel kvinner og menn. 1. oktober 2011.

Kilde: Utdanningsstatistikk. Statistisk sentralbyrå

4.4.2 Studieforberedende fag

Det er jevnt over en god kjønnsbalanse mellom elevene som velger studieforberedende program. Men også blant disse velger gutter og jenter ulike fag. Jenter er blant annet underrepresentert på flere realfag. Jenter er i flertall på biologi og geofag, mens det er et klart flertall av gutter på fysikk, IT og teknologi og forskningslære.

Selv om det er færre jenter som velger matematikk for realfag, oppnår de i snitt bedre karakterer enn guttene. Dette gjelder også for de fleste andre realfagene.[28] Likevel er det flere gutter enn jenter som velger å gå videre med realfag ved høyskoler og universiteter.[29]

4.4.3 Rådgivning, arbeidslivsfag og utdanningsvalg

Å foreta rett valg av opplæring, utdanning og yrke er viktig, men krevende for den enkelte. For å kunne foreta gode valg er det nødvendig med kunnskap om mulighetene en har, og mange vil ha behov for støtte og rådgivning til å foreta gode

[22] Hansen 2005
[23] Tilsvarende utdanningsprogrammet studiespesialisering etter Kunnskapsløftet 2006
[24] Hansen 2011
[25] NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*
[26] Proba samfunnsanalyse 2012
[27] Vogt 2007
[28] Bjørkeng 2011
[29] Brekke og Reisel 2012

valg. Rådgivingen i skolen og fagene arbeidslivsfag, utdanningsvalg og prosjekt til fordypning er ment å bidra til at elever foretar riktige valg av opplæring, utdanning og yrke. Det er viktig at kjønnsperspektivet blir tatt inn i dette arbeidet.

Rådgiving

Rådgiving, både den sosialpedagogiske og utdannings- og yrkesveiledningen, er en viktig del av skolens oppgave. Organiseringen er et lokalt ansvar. Lærerne og rådgiverne er sentrale når elever skal foreta valg både ved overgang fra ungdomsskole til videregående opplæring og av videre utdanning senere. Elevene trenger støttespillere som kan gi god informasjon. Undersøkelser viser at elever med god informasjon i mindre grad gjør valg de angrer på.[30]

Kunnskapsdepartementet (KD) har styrket rammene for rådgiving i skolen gjennom et tydeligere regelverk og utarbeidelse av veiledende kompetansekriterier. Kompetansekriteriene viser hvilke områder en rådgiver bør ha kunnskap om for å kunne utføre oppgavene i tråd med elevens rett til rådgiving.

For å kunne gi gode råd, må rådgiverne ha god kunnskap om elevene, deres bakgrunn og særlige utfordringer. Rådgivere er også viktige for at elevene skal få god kunnskap om utdanningssystemet og arbeidslivet. Det er mange rådgivere som tar kompetansegivende videreutdanning gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet*. Fagene utdanningsvalg og arbeidslivsfag er også med på å styrke kvaliteten på rådgivingen (jf. under).

En undersøkelse utført av SINTEF i 2010 viser at kjønnsperspektivet ikke er en godt integrert del av rådgivingen. Rapporten konkluderte med at verken rådgivere, skoler eller politikere er tilstrekkelig opptatt av kjønnsperspektivet. Over 80 prosent av skolene svarte at de ikke hadde noen spesielle tiltak for å oppmuntre elever til å velge utradisjonelt. Blant utdannings- og yrkesrådgivere var andelen 84 prosent. Forskerne påpekte spesielt mangelen på tiltak for å redusere den skjeve rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen. Resultatene viser at det er behov for bedre informasjon om utdanninger og yrker for å bidra til mer kjønnsutradisjonelle fag- og yrkesvalg.[31]

Arbeidslivsfag

Arbeidslivsfag på ungdomstrinnet gir elever som ønsker det større mulighet til å arbeide praktisk og prøve ut sine interesser for yrkesfaglig opplæring. Faget er et alternativ til 2. fremmedspråk eller fordypning i norsk, samisk eller engelsk. Faget tar utgangspunkt i elevenes interesser og skal bidra til å skape mer kjennskap til yrker og utdanninger. I skoleåret 2009–2010 startet et forsøk med arbeidslivsfag i fem kommuner med til sammen 16 skoler. Fra skoleåret 2010–2011 ble forsøket utvidet med deltakere fra alle fylker. Det har vært stor interesse for å delta i forsøket. Søknader fra over halvparten av landets kommuner om å få delta i forsøket med arbeidslivsfag fra 2010 var et tydelig uttrykk for at det er behov for et slikt fag. Fra høsten 2011 ble det åpnet for at de kommunene som ønsker det, kan innføre arbeidslivsfaget som en forsøksordning. Det er fastsatt en egen forsøkslæreplan, og det er utarbeidet en veiledning til faget.

Faget skal ta utgangspunkt i elevenes interesser og bidra til mestring og arbeidsglede, samtidig som utviklingen av grunnleggende ferdigheter skal ivaretas. Arbeidslivsfag henter arbeidsoppgaver fra de ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring og skal tilpasses ungdomstrinnets nivå. Opplæringen kan foregå i tett samarbeid med både videregående skoler og lokalt arbeidsliv og kan derfor gi elevene et bedre grunnlag for reflekterte valg av utdanning og yrker. Arbeidslivsfag kan også bidra til at elever blir mer orientert og motivert for å velge yrkesfaglig utdanning, spesielt om faget legges til rette slik at deler av opplæringen kan skje i samarbeid med lokale bedrifter og virksomheter. Gjennom dette kan elevene få kjennskap til ulike sider ved yrker innen fagopplæringen, og kontakter mellom elever og arbeidsliv kan knyttes tidlig.

Utdanningsvalg

Ungdoms valg av utdanning handler ikke bare om valg ut fra interesser, men også om valg av identitet. Selv om elevene mener at de treffer sine utdanningsvalg på selvstendig og fritt grunnlag, har de relativt sett liten kunnskap om hva de ulike yrkene faktisk innebærer. Kjønnsidentitet og stereotypiske forestillinger om ulike yrker har stor betydning for utdannings- og yrkesvalg og valg henger tett sammen med holdninger hos foreldre og venner.[32]

[30] Markussen mfl. 2008

[31] Mathiesen mfl. 2010

[32] Smette og Hegna 2010, Støren mfl. 2010

Faget utdanningsvalg ble innført på ungdomstrinnet høsten 2008 som et obligatorisk fag for alle elever. Før dette var faget under utprøving med navnet programfag til valg. Det å bli bevisst egne interesser og evner skal bidra til at flere foretar mer kunnskapsbaserte valg av utdanning og yrke. Faget skal også bidra til et bedre samarbeid mellom ungdomsskolen og videregående opplæring. Som oftest er skolenes rådgivere knyttet til opplæringen i dette faget. Evalueringen av *Kunnskapsløftet* viser at elevene med de svakeste skoleresultatene opplever mest utbytte av faget Utdanningsvalg. Jevnt over er skoleeiere mer positive enn lærere ved både ungdomsskoler og videregående skoler. Lærere både fra ungdomsskolen og fra videregående opplæring er usikre på om faget gjør elevene bedre forberedt på videregående opplæring. Også elevene er usikre på om faget er nyttig. Både elever og lærere peker på at læremidlene i faget ikke er gode nok. Lærerne som underviser i utdanningsvalg etterlyser tilbud om kompetanseheving.[33]

Prosjekt til fordypning i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Faget prosjekt til fordypning ble innført med Kunnskapsløftet for at elevene på yrkesfag tidlig i opplæringsløpet skulle få arbeide med det lærefaget de ønsket. Prosjekt til fordypning skal gi mulighet til å prøve ut et aktuelt lærefag, få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer aktuelle yrker og opplæring i kompetansemål fra læreplaner på Vg3-nivå.

Synteserapporten i Evalueringen av Kunnskapsløftet som oppsummerer forskningen på fag- og yrkesopplæring, konkluderer med at prosjekt til fordypning er den faktoren i Kunnskapsløftet som har den tydeligste effekten på elevenes avklaring av yrkesvalg, elevenes motivasjon for utdanning, mulighet for læreplass og forståelsen av sammenhengen mellom teori og praksis.[34]

4.5 Videregående opplæring – frafall

Arbeidet med å bedre gjennomføringen i videregående opplæring har vært et prioritert område for regjeringen.

Gjennomføringen av videregående opplæring har i stor grad vært stabil etter at Reform 94 ble innført. Rundt 70 prosent av elevene gjennomfører og består med studie- eller yrkeskompetanse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Av elevene som startet på videregående opplæring i 2006, sluttet om lag 18 prosent underveis i opplæringen. Resten var enten i videregående opplæring fortsatt (5 prosent), eller de hadde gjennomført uten bestått (7 prosent).[35]

Jenter fullfører i større grad enn gutter på alle utdanningsprogram. 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. Problemene med høyt frafall for guttene skyldes i stor grad at guttene har lavt karakternivå fra grunnskolen.

Å ikke fullføre videregående opplæring kan få store konsekvenser for dem det gjelder, blant annet ved at det blir vanskelig å få arbeid.

Elever som velger et utradisjonelt utdanningsprogram har høyere sannsynlighet for frafall enn de som utgjør majoriteten på faget. 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.[36]

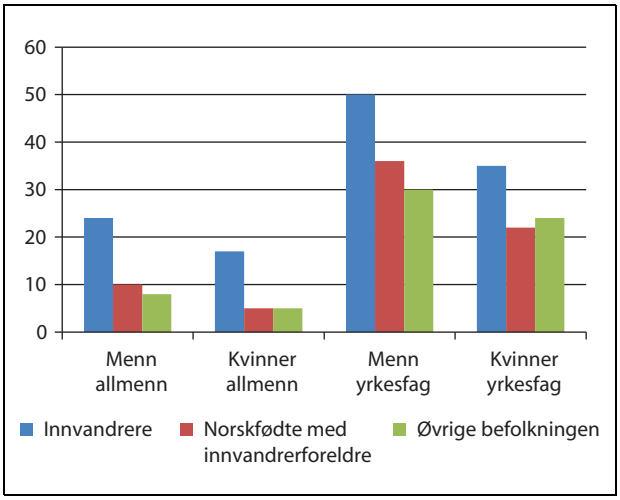
4.5.1 Frafall etter kjønn, utdanningsprogram og innvandrerbakgrunn

Flertallet av de som ikke fullfører videregående opplæring er gutter. I 2005 gjennomførte 75 prosent av jentene og 64 prosent av guttene videregående opplæring. Det er vanligere å slutte på yrkesfag enn allmennfag. På yrkesfaglige program sluttet 32 prosent av guttene underveis, mot 25 prosent av jentene. Dette skiller seg tydelig fra allmennfag der det er både mindre forskjell mellom jenter og gutter og frafallsprosenten er betydelig lavere; seks prosent av jentene og ni prosent av guttene sluttet i løpet av en femårsperiode, jf. figur 4.4.

Frafallet blant samiske jenter og gutter på yrkesfag er særlig høy sammenlignet med andre (38,7 og 44,3 prosent i 2005).[37] På allmennfag sluttet 15 prosent av de samiske guttene og seks prosent av jentene i løpet av en femårsperiode.

Blant begge kjønn og på alle program er det en klart høyere frafallsprosent blant innvandrere sammenlignet både med norskfødte med innvandrerforeldre og elever fra den øvrige befolkningen. Blant

[33] Lødding og Holen 2012
[34] Aarkrog og Bang 2013
[35] Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*
[36] Byrhagen mfl. 2006
[37] Hansen 2012



Figur 4.4 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

innvandrede gutter som startet på yrkesfag hadde halvparten sluttet i løpet av en femårsperiode.

Norskfødte jenter med innvandrede foreldre har den laveste frafallsprosenten i videregående, også sammenliknet med andre jenter.

4.5.2 Frafall og foreldres utdanningsnivå

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 i videregående opplæring, mot 37 prosent blant de med foreldre med kun grunnskoleutdanning.[38] Samtidig ser foreldres utdanningsnivå ut til å gi større utslag for gutter enn for jenter, ved at flere gutter enn jenter med foreldre med lavt utdanningsnivå faller fra videregående opplæring. Den høye frafallsprosenten blant elever som selv har innvandret bekrefter dette. Det er i denne gruppen en også finner flest med gjennomgående lave karakterer fra grunnskolen kombinert med høy andel foreldre med lav utdanning.

4.6 Høyere utdanning

Siden midten av 1980-tallet har det vært kvinneflertall blant studentene innenfor høyere utdanning i Norge. Tendensen er den samme i en rekke land, og den høye andelen kvinner i høyere utdanning ses gjerne som et av de viktigste utviklingstrekkene i likestillingsretning. Foreldres utdanningsnivå har stor betydning for tilbøyeligheten til selv å ta høyere utdanning. Effekten er likevel svakere for kvinner enn for menn. Jenter skaffer seg høyere utdanning i større grad enn gutter, selv om de kommer fra familier med lavt utdanningsnivå.[39] Ungdom med innvandrerbakgrunn gjør utdanningsvalg som i særlig grad bryter med foreldrenes utdanningsnivå.

4.6.1 Sammensetningen av studenter

Flertallet av studenter ved høyskoler og universitet er kvinner, 60 prosent i 2010. Dette er et gjennomsnittstall og som figur 4.5 viser, varierer denne andelen mellom ulike fagfelt. I aldersgruppen 19-24 år tar 38 prosent kvinner mot 25 prosent menn høyere utdanning. Men først i 2012 disputerte tilnærmet like mange kvinner (49 prosent) som menn for doktorgrad.

Andelen samiske kvinner som tar høyere utdanning er på samme nivå som ellers i befolkningen, mens andelen samiske menn er noe lavere. Norskfødte barn av innvandrere tar høyere utdanning i større grad enn resten av befolkningen. Dette gjelder både kvinner og menn. Blant de som selv har innvandret er andelen studenter lavere. Dette henger blant annet sammen med botid og innvandringsgrunn. Per oktober 2010 hadde 10,8 prosent av studentene på høyere utdanning innvandrerbakgrunn.

Godt over halvparten av kvinnene (19-24 år) med foreldre med høyere utdanning tar selv høyere utdanning. Tilsvarende gjaldt kun 18 prosent av kvinner med foreldre med lavt utdanningsnivå. Det samme mønsteret gjelder for menn. Blant de med foreldre med kun grunnskole er det omtrent dobbelt så mange kvinner som menn i høyere utdanning (henholdsvis 18 mot 9 prosent).[40]

For norskfødte med innvandrerforeldre har foreldrenes utdanningsnivå mindre betydning for eget utdanningsnivå, og ungdom med innvandrerbakgrunn tar oftere høyere utdanning til tross for at egne foreldre har lavt utdanningsnivå.[41]

Generelt har foreldres utdanningsnivå stor betydning for hvorvidt en velger høyere utdanning.

[38] Tall fra SSB 2005

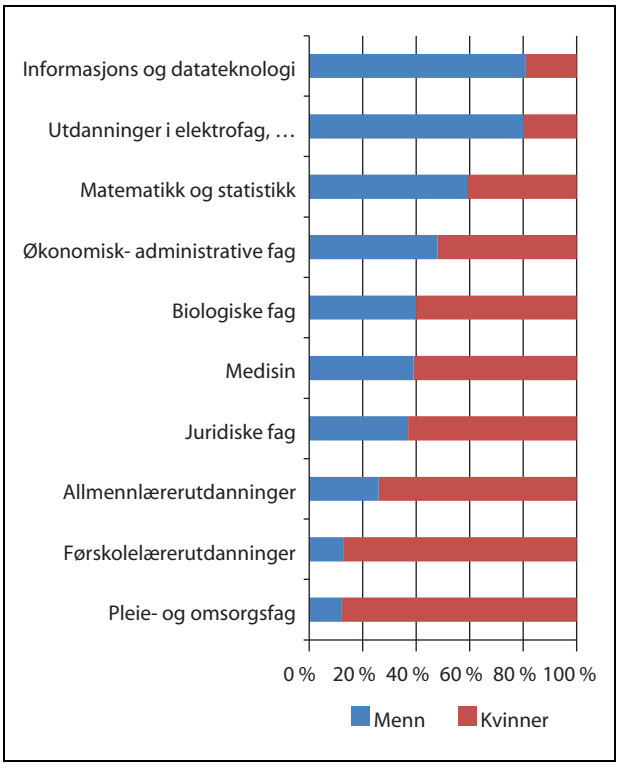
[39] Brekke og Reisel 2012

[40] Utdanningsstatistikk 2010

[41] Støren 2010

4.6.2 Kjønnstypiske valg i høyere utdanning

Enkelte fag som tidligere var mannsdominert har de siste årene fått en jevnere kjønnsfordeling, for eksempel økonomisk-administrative fag og primærnæringsfag[42]. Disse er nå blitt fag med tilnærmet kjønnsbalanse. Det har vært stor endring på noen fag som tidligere var klart mannsdominert. Dette gjelder blant annet jus, medisin og veterinærutdanning som nå har en overvekt av kvinner. Pleie og omsorg er fremdeles sterkt kvinnedominert med en kvinneandel på nær 90 prosent. Informasjons- og datateknologi er sterkt mannsdominert, jf. figur 4.5. 25 prosent av studentene i høyere utdanning går på en fagretning som er svært kjønnsskjev (her definert som 80/20 prosent fordeling).[43] Også barnehagelærerutdanningen er sterkt kjønnsdelt, men her har det vært en positiv utvikling de siste to årene. Per 2013 er andelen menn i barnehagelærerutdanningen 17,2 prosent.



Figur 4.5 Studenter i høyere utdanning, etter utvalgte fagfelt og kjønn. Prosent. 2010

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Kvinner bidrar mest til å endre de gamle kjønnsskillene i valg av universitets- og høgskolefag. Det er vanligere at kvinner velger mannsdominerte fag som ingeniør, teknologi og realfag, enn at menn velger kvinnedominerte fag som barnehagelærer og sykepleier noe som kan henge sammen med status og lønn.

Kvinner som har foreldre med høy utdanning er mer tilbøyelige til å velge utradisjonelt enn kvinner med lavt utdannede foreldre. I tillegg spiller alder en rolle for hva man velger. Studier viser at særlig unge velger tradisjonelt. Sannsynligheten for å velge utradisjonelt øker med alder, og dette gjelder særlig for menn i helse- og omsorgssektoren.

Studenter med innvandrerbakgrunn velger mer utradisjonelt. De velger i større grad enn befolkningen generelt prestisjefylte profesjonsstudier som jus, medisin, veterinær og odontologi, samt masternivåstudier i økonomi og innen naturvitenskap og teknologi. Kvinner med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin Amerika mfl. velger noe annerledes enn andre kvinner, for eksempel ved oftere å velge ingeniør eller tekniske fag. Menn med den samme bakgrunnen velger noe oftere utradisjonelle fag, som omsorgs- og pleiefag (herunder sykepleie) enn menn generelt, selv om dette generelt ikke er et populært fag blant guttene.[44]

Det er en relativt lav andel av studenter med innvandrerbakgrunn (både norskfødte og innvandrere) som velger lærerutdanninger, og dette gjelder særlig blant menn.[45]

4.7 Overgang fra utdanning til arbeid

Ett av hovedmålene med å ta utdanning er å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. Tall fra SSB viser at det er en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet.

Blant de som ikke fullfører videregående skole er det vanskelig å få arbeid, både for jenter og gutter, med og uten innvandrerbakgrunn. Blant faglærte er det lettere for de som har gått på guttedominerte fag å få jobb i samme bedrift som 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. Innvandrere fra enkelte landgrupper og som er nyutdannet fra utdanningsinstitusjoner i Norge har vanskeligere for å finne arbeid som er relevant for utdanningen.

[42] For eksempel fag som fiske og havbruk, skogbruk, jordbruk, gartneri og hagebruk mv.

[43] Også barnehagelærerutdanningen er sterkt kjønnsdelt, men her har det vært en positiv utvikling de siste to årene. Per 2013 er andelen menn i barnehageutdanningen 17,2 prosent.

[44] Schou 2009

[45] Henriksen mfl. 2010

4.7.1 Ufaglært og overgang til jobb

For dem som slutter i videregående utdanning mangedobles sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv i ung alder. 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.[46]

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. 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 blant mennene. Blant de eldre med kun grunnskole er en stor andel uføre, og dette gjelder for flere kvinner enn menn.

De negative konsekvensene, som utbredt deltidsarbeid eller arbeidsledighet blant de som ikke har fullført videregående opplæring, er like utbredt for både majoritets- og minoritetselever, uavhengig av sosial bakgrunn.

4.7.2 Faglært og overgangen til jobb

Av de som tok fagbrev i 2002 hadde 84 prosent funnet seg jobb etter tre måneder. I overkant av halvparten fortsetter å jobbe i den samme bedriften som de var i lære, men det er relativt store variasjoner mellom mannsdominerte og kvinnedominerte næringer. I bygg og anlegg gjaldt dette for hele 74 prosent av de faglærte, mens tilsvarende tall for helse- og sosialfag var kun 36 prosent. Sysselsettingsgraden for de med fagbrev er høyere enn for befolkningen for øvrig, og deltidsarbeid er mindre utbredt blant både faglærte kvinner og menn sammenliknet med resten av befolkningen.[47]

Lærlingordningen ser ut til å fungere bedre i den mannsdominerte sektoren enn den kvinnedominerte. Eksempelvis i helse og sosial konkurrerer faglærte om lærlingplasser med både høyskoleutdannede og ufaglærte, som gjør at det er vanskeligere å få ansettelse i samme bedrift en har vært lærling.

4.7.3 Høyere utdanning og overgang til jobb

Nyutdannede kvinner og menn har samme sannsynlighet for å få relevant jobb etter endte studier. Sannsynligheten er noe mindre for noen innvandrergrupper. Kvinner arbeider i større grad enn menn i offentlig sektor, og andelen har økt i perioden 1999 til 2009.[48] Forskjellen kan forklares dels med kvinners utdanningsvalg som i større grad kvalifiserer til jobber i det offentlige, og dels med at nyutdannede kvinner uavhengig av utdanning er mer tilbøyelige enn nyutdannede menn til å velge offentlig sektor. Innvandrere, unntatt fra nordiske og østeuropeiske land, hadde større sannsynlighet for å gå over i arbeidsledighet, og da særlig for de med utdanning innenfor naturvitenskapelige og tekniske fag. Innvandrere hadde i tillegg større sannsynlighet for å gå inn i en jobb de var overkvalifisert for, og også her er sannsynligheten større innenfor naturvitenskaplige og tekniske fag. I helse- og sosialfag er det ingen forskjell på sysselsettingsgraden knyttet til innvandrerbakgrunn.[49]

Det er betydelig høyere arbeidsledighet blant personer fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom Amerika, Europa utenom EU og EØS, Oseania utenom Australia og New-Zealand (tidligere omtalt som ikke-vestlige) som selv har innvandret sammenliknet med majoritetsbefolkningen. Det ser ut til at botid er viktigere for å komme ut i jobb enn det å kunne perfekt norsk. Risikoen for å være arbeidsledig på et senere tidspunkt var større for innvandrere som gikk ut i arbeidsledighet etter å ha fullført høyere utdanning enn for majoritetsbefolkningen.[50] Personer med utenlandskklingende navn blir ikke innkalt til intervju i samme grad som personer med norsk navn til tross for lik kompetanse og erfaring. Det er mer diskriminering i privat enn i offentlig sektor, og menn er derfor mer utsatt for denne typen diskriminering enn kvinner, jf. kapittel 5.2.3.[51]

4.8 Igangsatte tiltak og veien videre

Regjeringen vil bidra til at barnehage og skole skal fremme likestilling og motvirke kjønnsstereotypier. Det er bekymringsfullt at skolen legger liten vekt på likestilling i undervisningen og at kjønnsperspektivet i liten grad vektlegges i skolens utdannings- og yrkesrådgivning.[52] Forutinntatte holdninger om hva som er passende kvinneyrker eller passende mannsyrker kan påvirke utdanningsvalg. Valg av videre utdanning skjer i ungdomsskolen.

[46] NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*
[47] Hagen mfl. 2008
[48] Arnesen 2010
[49] Støren 2010
[50] Ibid
[51] Midtbøen og Rogstad 2012
[52] Støren 2010, Mathiesen mfl. 2010

Det betyr at arbeid mot kjønnsstereotypier må prioriteres tidlig i utdanningsløpet.

Kjønnssegregering i utdannings- og yrkesvalg er en likestillingsutfordring. Regjeringen ønsker å stimulere til mer utradisjonelle utdanningsvalg for jenter og gutter. Målet om jevnere kjønnsbalanse er viktig for å oppnå økonomisk likestilling og for å dekke behovet for arbeidskraft i ulike sektorer. Bedre kjønnsbalanse vil også gjøre det lettere for gutter og jenter å velge uten hensyn til hva som anses som mulig eller passende for det enkelte kjønn. Regjeringen ønsker ikke å styre utdannings- og yrkesvalg, men ønsker først og fremst å satse på systematisk arbeid for å gi ungdom større opplevde muligheter i valg av utdanning. Regjeringen mener det er særskilt viktig å øke rekrutteringen av menn til barnehagelærer-, lærer- og barnevernutdanningen. Barn og ungdom trenger mannlige rollemodeller på disse sentrale sosialiseringsarenaene. Regjeringen vil arbeide for å øke andelen menn ansatt i barnehagene til 20 prosent og menn ansatt i grunnskolen til 40 prosent.[53]

Å endre kjønnsdelte utdanningsvalg er imidlertid en krevende oppgave som forutsetter innsats både fra foreldre, barnehage, skole- og utdanningsinstitusjonene. Det er et samfunnsansvar å engasjere ungdom i diskusjoner om likestilling og kjønnstypiske utdanningsvalg.

Regjeringen vil støtte opp om arbeidet med likestilling i barnehage og skole. Regjeringen foreslår derfor i denne meldingen at dette også vil være en oppgave for de regionale kompetansemiljøene for likestilling som regjeringen vil opprette, jf. kapittel 8. Dette må skje i nært samarbeid med utdanningsmyndighetene. Jf. også Likestillingsutvalgets forslag om en egen programsatsing for frie utdanningsvalg som fikk tilslutning i høringen.

Likestillingsutvalget har i tillegg følgende anbefaling i NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*:

> 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. Det foreslås at 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.

[53] Jf. handlingsplanen *Likestilling 2014*

Figur 4.6 Jente og gravemaskin

Foto: Tarjei E Krogh / Samfoto / NTB scanpix

KD vil utrede tiltak for å fremme disse formålene, herunder hvilken innretning tiltakene eventuelt skal ha. Økonomiske tiltak gjennom utdanningsstøtteordningen må ses i sammenheng med sentrale prinsipper for utdanningsstøtte, samt muligheter for en effektiv forvaltning av tiltakene.

KD la våren 2013 fram tre ulike meldinger til Stortinget som alle skal bidra til økt kunnskap og til at hvert enkelt menneske skal lykkes bedre. Meldingene omhandler barnehager, grunnopplæring og forskning og høyere utdanning.[54] Nedenfor redegjøres kort for igangsatte tiltak og nye tiltak for å fremme likestilling i barnehage, skole og høyere utdanning i de nevnte meldingene.

4.8.1 Barnehagene

Regjeringen har igangsatt et landsdekkende kompetansetiltak i praktisk likestillingsarbeid i regi av Likestillingssenteret, Kanvas og høgskolen Dronning Mauds Minne. Om lag 1 000 barnehageansatte får på denne måten styrket sin kompetanse om praktisk likestillingsarbeid innen utgangen av 2013.

En ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning trådte i kraft i 2012. Den gjelder tiltak for å øke bevisstheten om likestilling og kjønn i barnehagelærerutdanningen.[55]

For førskolelærerutdanningen skal Gender Loops rapporten *Om integrering av perspektiver på kjønn og likestilling i førskolelærerutdanningens fagplaner* følges opp.

[54] Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*, Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage* Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*

[55] Jf. kapittel 4.2.3

KD lanserte i 2012 rekrutteringskampanjen *Verdens fineste stilling ledig* som har som målsetting å øke rekrutteringen til barnehagelærerutdanningen og å heve status for arbeid i barnehage. Kampanjen skal i første omgang videreføres til og med 2014, og målgruppen er unge utdanningssøkende generelt. Det er likevel et ønske om å få flere menn og personer med innvandrerbakgrunn til å ta utdanningen, og kampanjen legger vekt på å få med ambassadører fra disse gruppene. Andelen mannlige søkere av det totale søkertallet til utdanningen økte fra 14,2 prosent i 2011 til 17,2 prosent i 2013.

I løpet av 2014 skal det gjennomføres en ny statusundersøkelse for likestillingsarbeidet i barnehagene.

I handlingsplanen *Likestilling 2014* er det tiltak som skal medvirke til å rekruttere og beholde menn ansatt i barnehagene. Fylkesmennene har opprettet likestillingsteam i alle fylker. Deres oppgave er å videreføre det lokale arbeidet med å rekruttere og beholde menn i barnehagene.

Høgskolen Dronning Mauds Minne har fått i oppdrag å videreføre nettstedet mennibarnehagen.no. På dette nettstedet deles nyttige erfaringer om å rekruttere menn i barnehagen og om å være mann ansatt i barnehage.

4.8.2 Skolen

Utdanningsdirektoratet har startet et opplegg med kompetanseutvikling for rådgivere med vekt på kjønnsutradisjonelle valg.[56]

Flere prosjekter for veiledning og informasjon til elever og foreldre om kjønnsutradisjonelle utdanningsvalg er nå satt i gang.

PISA-undersøkelsene viser at gutter på ungdomstrinnet har særlig svake resultater i lesing. KD vil satse på kompetanse i leseopplæring for gutter i tråd med Meld. St. 22 (2010-2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter.[57]

Det er igangsatt et forsøk med arbeidslivsfag på ungdomstrinnet for å styrke elevenes interesse for yrkesfag i videregående opplæring. Evalueringen av forsøket vil foreligge høsten 2013. Foreløpige resultater viser at både elever og lærere er svært tilfredse med arbeidslivsfaget.[58] Nesten 70 prosent av elevene på arbeidslivsfag svarer at faget har gjort skolehverdagen bedre. Et klart flertall av lærerne svarer også at arbeidslivsfag har hatt positiv innvirkning på elevene. KD mener at faget bidrar til å styrke ungdomstrinnet og åpner for en bredere kunnskapsforståelse. Det gir også flere elever opplevelsen av mestring og motivasjon. KD tar sikte på at arbeidslivsfag gjøres obligatorisk dersom sluttevalueringen viser et samlet positivt helhetsbilde.[59] Departementet vil også vurdere kompetanseutvikling for lærere og rådgivere i fagene arbeidslivsfag og utdanningsvalg og legge vekt på kjønnsutradisjonelle valg.

Faget utdanningsvalg har stor bredde og er ment å bidra til å gi elevene et godt grunnlag for valg av videre opplæring og utdanning. Opplæringen skal legge til rette for å bruke ulike arbeidsformer. Det handler både om skole og arbeidsliv. Elevene kan bruke faget til å ta fag fra videregående opplæring. Sammenhengen mellom individuell rådgiving og faget utdanningsvalg bør utnyttes bedre. Det er store variasjoner mellom kommuner og skoler i hvordan denne sammenhengen utnyttes.

I Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei* meldes det en gjennomgang av læreplanen i faget utdanningsvalg. Et av formålene med gjennomgangen er å sikre at skolene i større grad legger til rette for utprøving av kjønnsutradisjonelle yrker og at faget i tilstrekkelig grad gir elevene grunnlag for å foreta valg av utdanning og yrker uavhengig av kjønnstradisjoner.

KD skal utarbeide en veileder for faget utdanningsvalg som blant annet tydeliggjør forskjellen mellom dette faget og arbeidslivsfag. Veilederen vil også omfatte kjønnsutradisjonelle fagvalg.[60]

Det skal vurderes hvordan kjønn er ivaretatt i undervisningen av faget utdanningsvalg på ungdomsskoletrinnet.[61]

KD skal fastsette ny læreplan i samfunnsfag og i den forbindelse vil det bli tatt inn kompetansemål som forsterker fokuset på kjønnslikestilling. KD vil vurdere å be et fagmiljø innhente opplysninger om hvordan likestillingsperspektivet blir løftet frem i kompetansemål for fag, og at Utdanningsdirektoratet synliggjør dette i SOL-systemet (System for oppfølging av læreplaner).

SOL er utviklet av Utdanningsdirektoratet. Systemet innebærer en gjennomgang, sammenstilling og analyse av ulike kilder som gir kunnskap om tilstanden på læreplanfeltet og hvordan læreplanene fungerer i bruk. Ut fra dette vil

---

[56] Oppdrag fra KD, jf. tiltak 26 og 27 i handlingsplanen *Likestilling 2014*

[57] Jf. også tiltak 22 i handlingsplan *Likestilling 2014*.

[58] Christensen mfl. 2010, Bakken mfl. 2012.

[59] Jf. Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*

[60] Jf. tiltak 23 i handlingsplanen *Likestilling 2014* og Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*

[61] Jf. tiltak 24 i handlingsplanen *Likestilling 2014* og Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*

departementet be direktoratet å tydeliggjøre likestillingsperspektivet i veiledere for fag.

Læreplanene skal også tydeliggjøre kompetansemål som fremmer elevenes holdninger mot vold, krenkelser, vold knyttet til seksualitet og vold i nære relasjoner. Læreplanene skal fastsettes fra skoleåret 2013/2014.

Det nye valgfaget på ungdomstrinnet, *Demokrati i praksis*, som skal fastsettes fra skoleåret 2013/2014 vil få omtale av arbeidet med kjønnslikestilling.

I forbindelse med de ovennevnte kompetansemål som forsterker kjønnslikestilling og vold og krenkelser i kommende læreplan for samfunnsfag og valgfaget Demokrati i praksis, vil det også kunne forventes at forlag/læremiddelprodusenter styrker dette fokuset i nye lærebøker og andre læremidler som produseres på disse fagområdene.

Det skal utarbeides en fornyet Generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet – Samisk slik at den på en tydeligere måte reflekterer utviklingen i skolen og samfunnet. I denne vil likestillingsutfordringer bli omtalt.[62]

Det er siden 1989 opprettet flere nasjonale sentre med ansvar for å utvikle opplæringen innenfor sentrale fag og fagområder i grunnopplæringen. De nasjonale sentrene er en ressurs for iverksetting av nasjonale mål for utdanningspolitikken. Regjeringen foreslår å opprette et nasjonalt senter for ernæring, fysisk aktivitet og helse i barnehager og skoler, fra januar 2014.[63]

1. januar 2013 dannet Lillegården kompetansesenter og Senter for atferdsforskning et nytt nasjonalt senter: Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning. Senteret vil også ha PP-tjenesten som målgruppe. Det er viktig at disse to nye sentrene, og de andre etablerte, har integrert kjønnsperspektivet i sitt arbeid. KD vil be Utdanningsdirektoratet å påse at dette blir ivaretatt i styringsdialogen med sentrene.

Oppfølgingsprosjektet Ny giv – redusere frafall i videregående opplæring

KD og Arbeidsdepartementet (AD) samarbeider gjennom partnerskapet *Ny giv* og *Oppfølgingsprosjektet*. Samarbeidet er rettet mot jenter og gutter (aldersgruppen 15 – 21 år) som har falt fra eller står i fare for å falle fra i videregående opplæring. Oppfølgingsprosjektet skal styrke samarbeidet mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen, og med relevante sosiale- og helsefaglige tjenester i kommunene, for å følge opp ungdom som har sluttet eller ikke begynt i videregående opplæring.

Jenter og gutter utenfor opplæring og arbeid skal følges opp, kvalifiseres og motiveres til videregående opplæring eller ordinært arbeid. KD og AD har gitt fylkeskommunene og fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetaten mandat til å styrke og systematisere samarbeidet med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, videregående opplæring og øvrige sosial-, helse- og velferdstjenester.

Etter prosjektets oppstart er antallet ungdommer som er ukjente for oppfølgingstjenesten redusert fra om lag 10 000 til om lag 2 500 per juni 2012. Denne utviklingen fortsetter i 2013. Samtidig fanges langt flere ungdommer opp og deltar i arbeidstrening og/eller praksisnær opplæring.

GNIST er en bred satsing for å styrke kvaliteten på lærerutdanningene og videreutvikle lærerprofesjonen. Partnerskapet jobber for å øke statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for fremtiden. I mandatet er rekruttering av mannlige lærere og personer med minoritetsspråklig bakgrunn spesielt omtalt. I rekrutteringskampanjen har mannlige lærere blitt trukket fram som rollemodeller.

4.8.3 Høyere utdanning

I forskrift om opptak til høyere utdanning (opptaksforskriften) er det fastsatt bestemmelser som skal medvirke til bedre kjønnsbalanse i enkelte utdanninger.

Det kan fastsettes spesielle kvoter ved opptak til enkelte utdanninger.[64] For eksempel er det fastsatt kvote ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i datateknikk (integrert master) med 30 studieplasser og i kommunikasjonsteknologi (integrert master) med 15 studieplasser for kvinnelige søkere.

I mange utdanninger er det ønskelig å styrke det underrepresenterte kjønn. Derfor finnes en bestemmelse for å stimulere til dette. § 7- 9 i opptaksforskriften har følgende ordlyd:

> Departementet kan bestemme at det for enkelte utdanninger gis 1 eller 2 tilleggspoeng for søkere av det kjønn som er klart underre-

[62] Jf. Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*

[63] Ibid

[64] Jf. § 7-3 i opptaksforskriften og rundskriv av 30. november 2010 (F-15-10)

presentert blant studenter eller yrkesutøvere fra vedkommende utdanning.

Det gis 2 tilleggspoeng for kvinnelige søkere ved opptak til følgende studier: ingeniørutdanninger (bachelor) med unntak av linje for kjemi, landbruksutdanninger, maritime høgskoleutdanninger, integrerte masterstudier i teknologi og ingeniørfag ved NTNU (med unntak for kjemi- og bioteknologi og industriell design).

Fra studieåret 2004-2005 gis det 2 tilleggspoeng for mannlige søkere ved opptak til veterinærutdanning og dyrepleierutdanning ved Norges veterinærhøgskole (NVH). Begrunnelsen er et ønske om å få flere menn inn på studiene ved NVH fordi kvinneandelen lå på mer enn 90 prosent. NVH la ved innføringen av tilleggspoengene til grunn at dette skulle være et tiltak som i seg selv kan stimulere menn til å søke om opptak til høyskolens studier.

Etter tilleggspoeng for menn ved søknad om opptak til NVH i 2004 har den mannlige andelen av studentene økt fra 7,1 prosent i 2003 til 31,7 prosent i 2004. I 2008 var andelen menn 20,3 prosent og i 2009 nede i 10,3 prosent. Andelen menn som fikk tilbud om studieplass lå i 2012 på 16,8 prosent. Kvinneandelen på veterinærstudiet ligger på over 86 prosent (tall fra DBH).[65]

Tall fra Samordna opptak viser at kvinner utgjør ca. 35 prosent av de som fikk tilbud om plass på teknologiske fag ved NTNU ved opptaket høsten 2012.

Tilleggspoeng for underrepresentert kjønn skal ikke redusere faglige krav som må stilles for opptak til et studium. Imidlertid bør slike ordninger løpende evalueres fordi effektene ikke er vedvarende eller er begrensede. Dette gjelder særlig ved studier som enten er åpne eller hvor poengkravene er relativt lave. Ved et studium som for eksempel sykepleierutdanningen vil kravene for å komme inn variere mellom institusjonene. Ved enkelte institusjoner ville en stor andel av kvalifiserte søkere fått tilbud om studieplass. Det er dessuten normalt lettere å komme inn i distriktene enn i de store byene, og ved institusjoner i Oslo og Trondheim der poenggrensene har poengkrav på opp mot 50 poeng. Dersom menn skal prioriteres med tilleggspoeng, kan konsekvensen av dette bli at kvinner skyves ut til utdanningsinstitusjoner i distriktene.

Når det gjelder spesifikt å rekruttere menn og studenter med innvandrerbakgrunn foregår det et treårig pilotprosjekt ved Høyskolen i Oslo og Akershus for barnevernpedagogutdanningen.

---

[65] Ikke alle studenter som får tilbud om studieplass, takker ja.

5 Arbeidsliv

5.1 Mål om et likestilt arbeidsliv

Å delta i arbeidsmarkedet og å ha en lønn det går an å leve av er grunnleggende for likestilling mellom menn og kvinner. I dag har alle like formelle rettigheter til å delta. Men det eksisterer fortsatt barrierer som hindrer mange å delta fullt ut. Arbeidslivet er den viktigste arenaen for sosial inkludering. Full sysselsetting er nødvendig for et bærekraftig velferdssamfunn.

Regjeringens mål er at flere yrker og stillinger skal ha jevnere kjønnsbalanse blant ansatte. En ujevn kjønnsbalanse i arbeidslivet gjør at vi ikke drar full nytte av begge kjønns ressurser og talenter. Den skjeve kjønnsfordelingen bidrar til å vedlikeholde seiglivede forestillinger om hva som er «kvinnelig» og «mannlig».

Regjeringen har som mål å redusere omfang av ufrivillig deltid. Dette er et stort problem for dem det gjelder og det handler ikke minst om muligheten til å kunne forsørge seg selv. Regjeringen ønsker å bidra til at ansatte som ønsker det skal være i heltidsarbeid. Det er en likestillingspolitisk utfordring at de fleste som jobber deltid er kvinner og at deltid særlig er utbredt i visse kvinneyrker. Det er viktig å skape heltidskulturer.

Det er et mål for regjeringen å redusere lønns- og inntektsforskjeller som kan knyttes til kjønn. I dag har kvinner i gjennomsnitt både lavere lønn og lavere inntekt enn menn. Regjeringen vil bidra til å styrke kvinner og menns kunnskap om konsekvenser for egen økonomisk situasjon og pensjonsrettigheter ved yrkesdeltakelse, arbeidstid og eierskap.

Sykefraværet i Norge er generelt høyt, spesielt blant kvinner. En av målsetningene i regjeringens samarbeid med partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv, er å redusere sykefraværet.

Dette kapittelet gir en status over forskjeller i kvinners og menns sysselsettingsmønstre og yrkesdeltakelse. Kapittelet drøfter også ulike former for arbeidstidstilpasninger knyttet til deltid, samt en kortfattet beskrivelse av arbeidsbelastninger og sykefravær. Videre gjennomgås noen hovedtrekk når det gjelder status for lønns- og inntektsforskjeller mellom menn og kvinner. Til slutt i kapittelet gis en oversikt over tiltak som myndighetene har iverksatt for å motvirke det kjønnsdelte arbeidslivet, redusere omfanget av deltid, sykefravær og lønns- og inntektsforskjeller samt veien videre.

Flere offentlige utredninger har vært viktige grunnlag for statusbeskrivelsen. NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget* og NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*.

5.2 Yrkesdeltakelse blant kvinner og menn

Yrkesdeltakelsen[1] er generelt høy i Norge. I 2012 var om lag 72 prosent av personer i alderen 15-74 år med i arbeidsstyrken. Andelen arbeidsledige var i overkant av tre prosent og andelen sysselsatte blant befolkningen lå i 2012 på om lag 69 prosent.

Yrkesdeltakelsen i Norge er også høy sammenlignet med andre land. Det skyldes i hovedsak høy yrkesdeltagelse blant kvinner og eldre.

Kvinner i Norge har den nest høyeste sysselsettingen i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder i OECD-området, bare Island ligger høyere. For 30 år siden var litt over halvparten av norske kvinner sysselsatte eller aktive arbeidssøkere. I 2012 var andelen yrkesaktive blant kvinner i alderen 15-74 år økt til om lag 69 prosent. Andelen sysselsatte var om lag 67 prosent. Mennene har i samme periode redusert sin yrkesaktivitet fra om lag 79 prosent til 74 prosent.

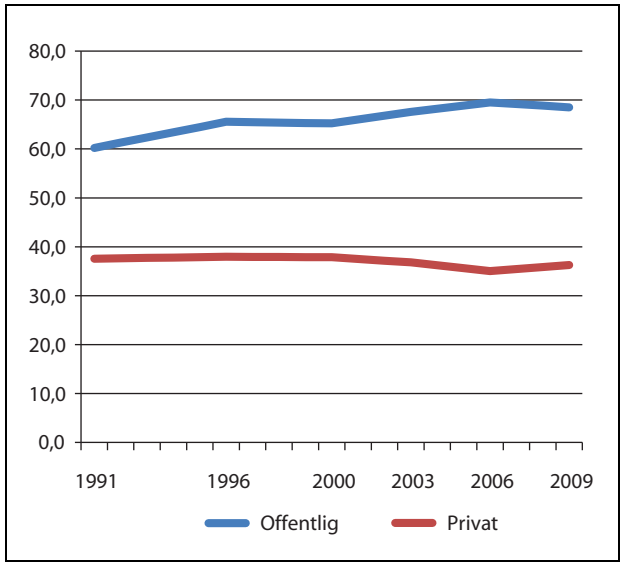
Generelt varierer yrkesdeltakelsen med alder, og er høyest i aldersgruppen 30 til 55 år. Særlig etter 62 år er det stor avgang fra arbeidslivet selv om andelen sysselsatte nå har økt noe de siste årene. Sysselsettingsgapet, definert som differansen mellom menns og kvinners sysselsetting, varierer med alder. I aldersgruppen 55-66 år er flere menn enn kvinner sysselsatt og i den yngste aldersgruppen, 15-20 år, arbeider flere kvinner enn menn.

[1] Yrkesdeltakelse omfatter her sysselsatte pluss arbeidsledige i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.

Yrkesdeltakelse etter utdanningsnivå

Utdanning er trolig den enkeltfaktoren som har størst betydning når det gjelder å komme i arbeid. Yrkesdeltakelsen øker med utdanningsnivå. Personer med universitets- eller høyskoleutdanning har om lag 30 prosentpoeng høyere yrkesdeltakelse enn personer med ungdomsskole som høyeste utdanning. Noe av dette skyldes alderssammensetningen, siden prosentdelen med høyere utdanning er lavere i eldre kohorter.

Økende utdanningsnivå reduserer risikoen for arbeidsledighet og marginalisering. Kvinner med høyeste utdanning har 33 prosentpoeng høyere deltakelse i arbeidslivet enn kvinner med laveste utdanning, mens forskjellen mellom menn er 26 prosentpoeng.[2] Norge er det OECD-landet som har minst forskjell i yrkesdeltakelse mellom kvinner og menn med høyere utdanning.[3]



Figur 5.1 Andel kvinner blant sysselsatte i privat og offentlig sektor. 1991-2009

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. 2012

5.2.1 Kjønnsdelt arbeidsliv

En ny norsk studie av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet viser liten endring med hensyn til kjønnsfordeling i ulike næringer, sektorer og yrker over de siste tjue årene.[4]

Hovedmønsteret varierer noe alt etter om det er næringer, sektorer eller yrker som sammenlignes. Det er store forskjeller mellom kvinner og menn utfra hvilke næringer de er sysselsatt i. Kvinner dominerer innenfor helse og sosial, undervisning og tjenesteyting, mens menn dominerer innenfor bygg og anlegg, olje, jordbruk, industri og bergverk.

For offentlig og privat sektor viser undersøkelsen en forsterket kjønnsdeling, jf. figur 5.1. Over tid har offentlig sektor blitt mer kvinnedominert. Omtrent 35 prosent av alle sysselsatte arbeider i offentlig sektor og andelen har vært stabil siden 1991. Om lag halvparten av sysselsatte kvinner arbeider i stat og kommune. Det samme gjelder i overkant av 20 prosent av mennene. Kvinner utgjør om lag 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor. I kommunesektoren er kvinneandelen 78 prosent, i statlig virksomhet er den 57 prosent.[5]

Med utgangspunkt i yrke er utviklingsmønsteret mer sammensatt. De store omsorgsyrkene har blitt noe mindre kvinnedominerte de siste 10-15 årene. Antallet sysselsatte i disse yrkene har samtidig økt. Det er altså flere menn som arbeider i omsorgsyrker i dag, men yrkene er stadig sterkt kjønnsdelte. Blant førskolelærere, hjelpepleiere og sykepleiere er kvinneandelen fortsatt rundt 90 prosent, jf. figurene 5.2 og 5.4.

De yrkene hvor det arbeider flest kvinner er hovedsakelig i offentlig sektor; sykepleiere, hjelpepleiere, barne- og ungdomsarbeidere, annet pleie- og omsorgspersonale, grunnskolelærere og førskolelærere.

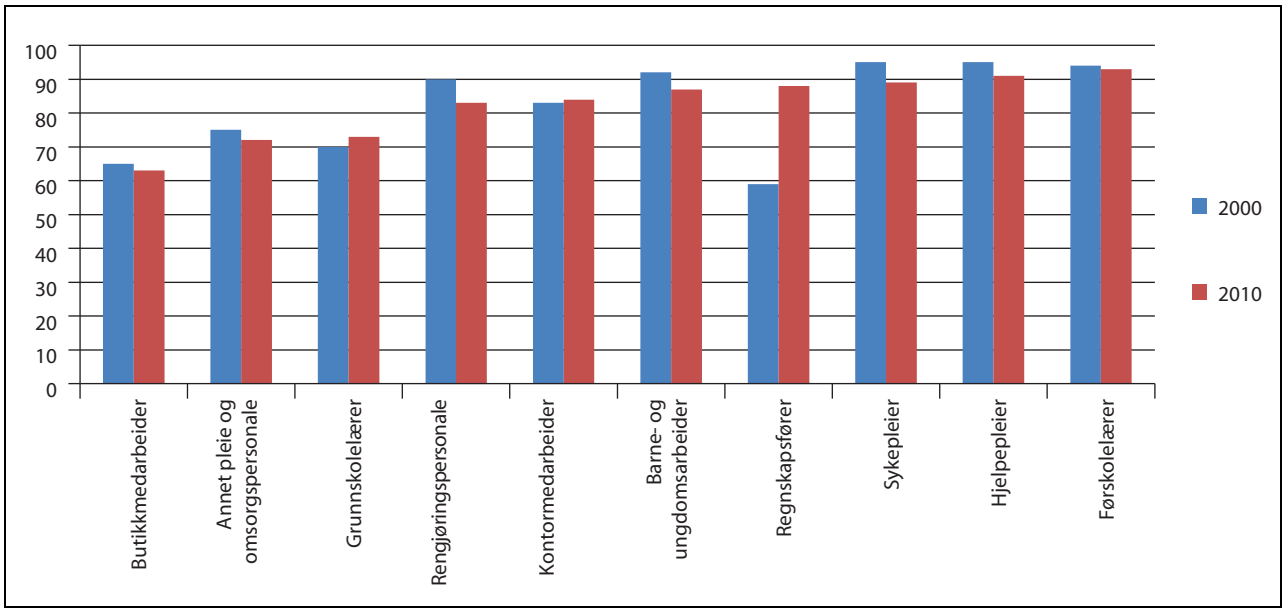
I privat sektor arbeider mange kvinner som butikkmedarbeidere og rengjøringspersonale.

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.
De yrkene hvor det arbeider flest menn finner vi hovedsakelig i privat sektor, jf. figur 5.3. 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, for eksempel blant IT-systemere og dataingeniører.

Flere yrker med høy mannsdominans har fått en redusert kvinneandel i løpet av 2000-tallet. I dag er yrker som bygg- og anleggsarbeidere, mekanikere og elektrikere å betrakte som rene mannsyrker.

---

2 NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*
3 OECD (2010) *Education at a Glance*. Paris: OECD
4 Jensberg mfl. 2012
5 Ibid

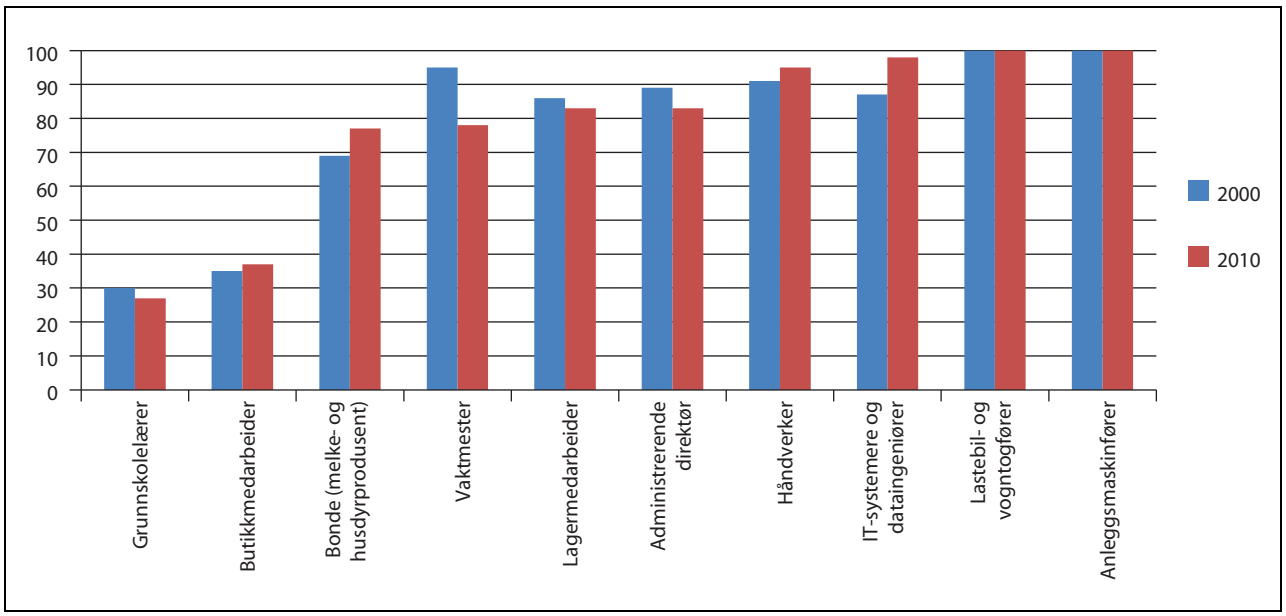


Figur 5.2 De ti yrkene[1] med høyest sysselsetting av kvinner i 2010. Andel kvinner av sysselsatte i yrket i 2000 og 2010

[1] Yrke på 4-siffernivå. Omfatter ca. halvparten av alle sysselsatte kvinner.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

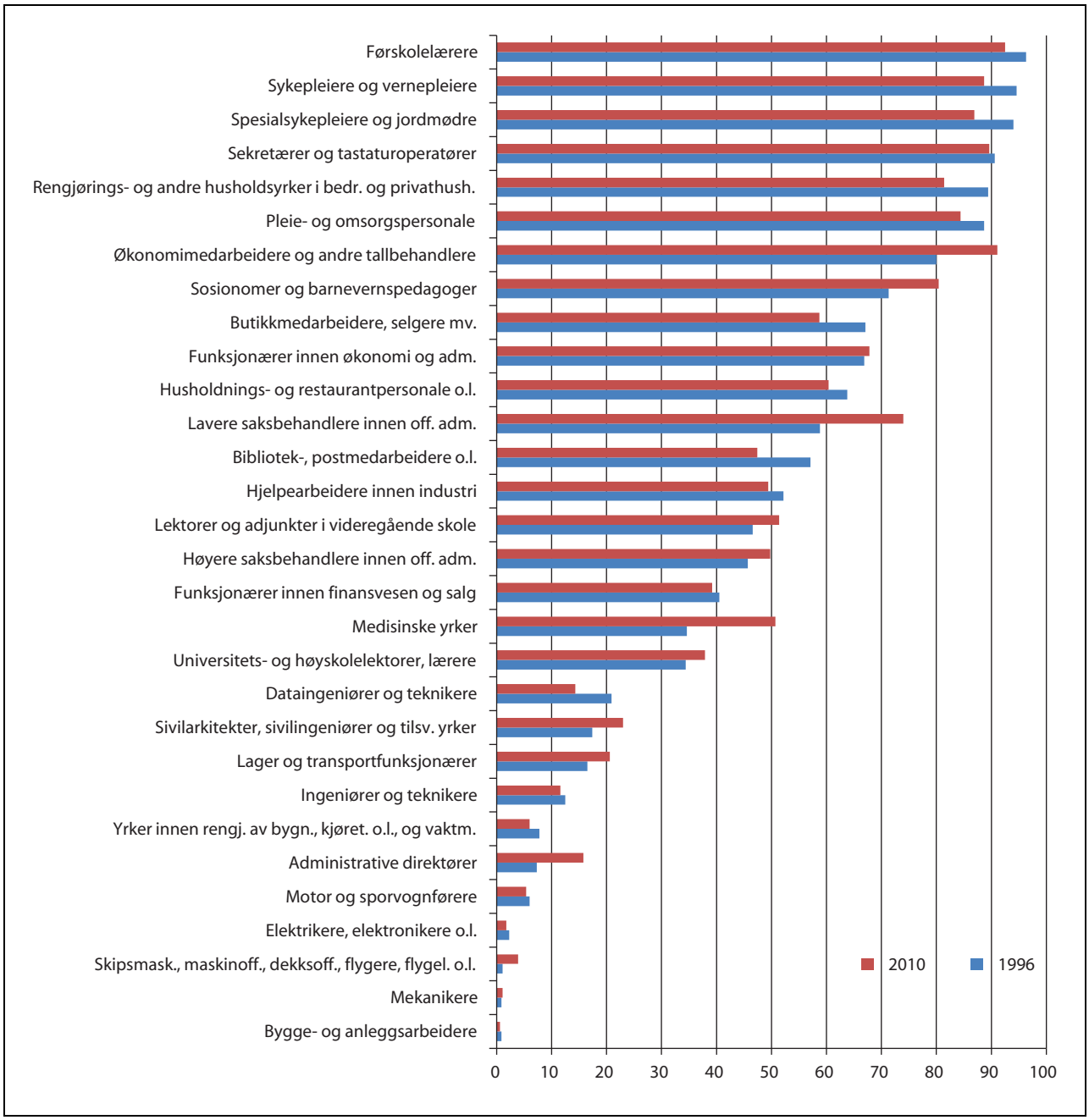
Eksempler på kjønnsnøytrale yrker (det vil si 40-60 prosent kjønnsbalanse innad i yrket) er noen akademiske yrker som lektorer og adjunkter i videregående skole, saksbehandlere i høyere stillinger i offentlig administrasjon og medisinske yrker. Også bibliotek- og postmedarbeidere, hjelpearbeidere innen industri og butikkmedarbeidere er kjønnsnøytrale yrker.

Medisinske yrker har endret status fra *mannsdominert* til *kjønnsnøytralt* i perioden. Også andre yrker som krever realfagsbakgrunn beveger seg mot en høyere kvinneandel. Yrker som sivilarkitekter og sivilingeniører nærmer seg nå en kvinneandel på 25 prosent, som er en markert høyere kvinneandel enn tekniske yrker som ikke krever høyere utdannelse.



Figur 5.3 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-siffernivå, bortsett fra håndverker som er på 3-siffernivå. Omfatter ca. halvparten av alle sysselsatte menn.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.4 Andel kvinner blant sysselsatte i 30 utvalgte yrker. Endring fra 1996 til 2010

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. 2012

5.2.2 Hvorfor sysselsetter offentlig sektor flest kvinner?

Forsøk på å forstå og forklare det kjønnsdelte arbeidsmarkedet tar gjerne utgangspunkt i to hovedperspektiv: *tilbudsforklaringer* eller *etterspørselforklaringer.* Tilbudsforklaringer forstår kjønnsdelingen som et resultat av valg. Her rettes oppmerksomheten mot kjennetegn ved arbeidstakerne/arbeidssøkerne; i tillegg til utdanning også engasjement, sosialisering, arbeidsverdier osv. Svært mange jenter utdanner seg til en jobb i offentlig sektor. Svært mange gutter utdanner seg til fag og yrker innenfor privat sektor. Spørreundersøkelsen *Ung i Norge* viser 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.[6]

[6] Hegna 2005

Etterspørselsforklaringer viser til 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 kjønnsdelte mønstre i arbeidslivet.

Utfordringer knyttet til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet må også ses i sammenheng med behovet for arbeidskraft i årene fremover. Offentlig sektor, spesielt yrker med arbeidstakere som har helse- og sosialfaglig utdanning, har et stort og økende behov for arbeidskraft. I dag er det rundt 1/4 av et ungdomskull som tar disse utdanningene. Fremskrivninger[7] av tilbud av og etterspørsel etter ulike typer helse- og sosialpersonell frem mot 2035 anslår at 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.[8] Tilgangen på helsepersonell med fagbrev kommer ikke 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 (SSB) 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.[9]

5.2.3 Sysselsettingsmønstre blant innvandrere

SSB definerer innvandrere som personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Per 1.1.2013 utgjør innvandrere til sammen om lag 12 prosent av befolkning i Norge, og de er en svært heterogen gruppe. De har bakgrunn fra over 219 ulike land og selvstyrte regioner. Halvparten er fra et land i Europa.

Innvandrere i Norge har høy sysselsetting sammenlignet både med innvandrere i mange andre land og sammenlignet med befolkningen generelt i mange andre land. Det er imidlertid relativt store og vedvarende forskjeller mellom ulike grupper innvandrere og befolkningen for øvrig i Norge med hensyn til sysselsetting.

Det er større forskjeller i sysselsettingsnivå mellom kvinner og menn blant innvandrere, enn for hele befolkningen. Prosentandelen sysselsatte innvandrere totalt var om lag 63 prosent per 4. kvartal 2011, fordelt på 68 prosent menn og 58 prosent kvinner. For hele befolkningen er tallene henholdsvis 71,7 prosent for menn og 66 prosent for kvinner. Andel sysselsatte er særlig lav for kvinner fra Afrika og Asia.

Arbeidsledigheten blant innvandrere har vært omtrent tre ganger så høy som for befolkningen ellers gjennom flere år. Per februar 2013 var arbeidsledigheten blant innvandrere samlet 6,8 prosent, mens den i befolkningen ellers var nærmere 2 prosent.

Det er høyest andel innvandrere ansatt i privat sektor. Dette henger sammen med et bredere jobbtilbud i denne sektoren. Det er langt flere ufaglærte jobber i privat sektor enn i statlig sektor, hvor akademiske yrker er mer utbredt. Innvandrerandelen i privat sektor, 4. kvartal 2011 var 15 prosent, 9 prosent i statlig sektor og 10 prosent i kommunal/fylkeskommunal sektor.

Rekrutteringen av kvinner og menn med innvandrerbakgrunn til ulike yrker og næringer ser ut til å følge samme mønsteret som blant befolkningen for øvrig. På ett punkt er det forskjell: menn med innvandrerbakgrunn fra land utenfor EU, Efta, Nord-Amerika og Oseania[10] lykkes i mindre grad enn andre menn i arbeidslivet med å oppnå lederposisjoner.[11]

For ytterligere informasjon om sysselsettingsmønstre blant innvandrere, jf. integreringsmeldingen.[12]

Studien *Diskrimineringens omfang og årsaker* viser at jobbsøkere med utenlandskklingende navn møter større barrierer enn søkere med norske navn, selv om kvalifikasjonene er identiske. Samlet viser studien at søkere med utenlandskklingende navn har 25 prosent lavere sannsynlighet for å bli innkalt til jobbintervju enn søkere med norske 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 innvandrerbakgrunn i privat sektor, men forskjellen henger antagelig også sammen med at stillingene i offentlig sektor var tydeligere preget av krav til formell utdannelse, mens stillin-

7 Det vil alltid være usikkerhet knyttet til slike fremskrivninger
8 Roksvaag og Texmon 2012
9 Bjørnstad mfl. 2010
10 Jensberg mfl. 2012
11 Ibid
12 Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*

gene i privat sektor var mer uklare med hensyn til kompetansekrav.[13]

Studien antyder også at menn med innvandrerbakgrunn utsettes for mer diskriminering enn kvinner med innvandrerbakgrunn. Fordi eksperimentet har operert med to jobbsøkerpar, et kvinnelig og et mannlig, og disse ofte er sendt til stillinger i ulike deler av arbeidsmarkedet, kan likevel ikke tallene sammenlignes direkte. I jobber der både det mannlige og det kvinnelige paret har søkt og som er kjønnsblandet i virkeligheten (for eksempel lærere, regnskapsmedarbeidere og offentlige konsulenter) er dessuten bildet et annet: I kjønnsblandede yrker i privat sektor er det ingen kjønnsforskjeller i diskrimineringsprosent, men effekten av et utenlandsk navn er sterk og negativ. I kjønnsblandede yrker i offentlig sektor er det ingen signifikante effekter av et utenlandsk navn, men kvinner kalles langt oftere inn til jobbintervju, uavhengig av etnisk bakgrunn. Dette bekrefter inntrykket av at etnisk diskriminering er mer utbredt i privat enn i offentlig sektor.[14]

5.2.4 Klasseposisjoner og topposisjoner i arbeidslivet

Klasseposisjoner

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.[15]

Kartleggingen av kjønnssegregering på arbeidsmarkedet 1990-2010 behandler klasseposisjoner i arbeidsmarkedet som yrkesklasser.[16]

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.

Analysen viser også at kvinneandelen varierer i stor grad mellom de ulike klassene, men at det er relativt små endringer i kvinneandel over tid innenfor de enkelte klassekategoriene, jf. figur 5.5. Størst andel kvinner finner vi i kategoriene høyere og lavere ikke-manuelt arbeid og semi-profesjonelle. Analysen viser også at det har vært rundt ti prosentpoeng økning i andelen kvinner blant toppledere og profesjonelle og formenn og teknikere. Dette 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.

Fremdeles er kvinneandelen blant toppledere og profesjonelle likevel ikke høyere enn ca. en tredel i 2009. Dette kan ha sammenheng med at andelen ledere totalt sett har sunket i perioden, og dette er blant menn. Hvilket i sin tur betyr at antallet kvinner i lederposisjoner ikke har økt noe særlig, selv om andelen har økt. Analysen viser også at kvinneandelen er svært høy i yrkesklasser som kjennetegnes ved å ha lav grad av medbestemmelse på sin arbeidsplass, og liten grad av kontroll over egen arbeidssituasjon. I tillegg har kvinner i disse yrkesklassene en inntekt som ligger i det nedre sjiktet innenfor henholdsvis arbeider – og middelklassen. Kvinneandelen er omtrent 50 prosent høyest i yrkesklassen semi-profesjonelle (hvor minst treårig høyere utdanning ofte er kriterium), som sysselsetter flest i Norge.

Utviklingstrekkene kan oppsummeres 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 (semi-profesjonelle). Samtidig er det en stor overvekt av kvinner innenfor yrkesklasser som krever ingen eller liten grad av utdannelse.[17]

Norske topposisjoner

Likestillingsutvalget fikk gjennomført en kartlegging av kjønnsfordelingen i de samme posisjonene som eliteundersøkelsen fra maktutredningen[18], jf. figur 5.6.

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. Alt tyder på at norske topposisjoner stadig er dominert av middelaldrende menn med norsk bakgrunn. Ikke noen sektor har overvekt av kvinner. Mest endring har skjedd innenfor offentlig sektor, hvor andelen kvinnelige toppledere særlig har økt innenfor forvaltningen, forskning og høyere utdanning, kirken og justis-

[13] Midtbøen og Rogstad 2012

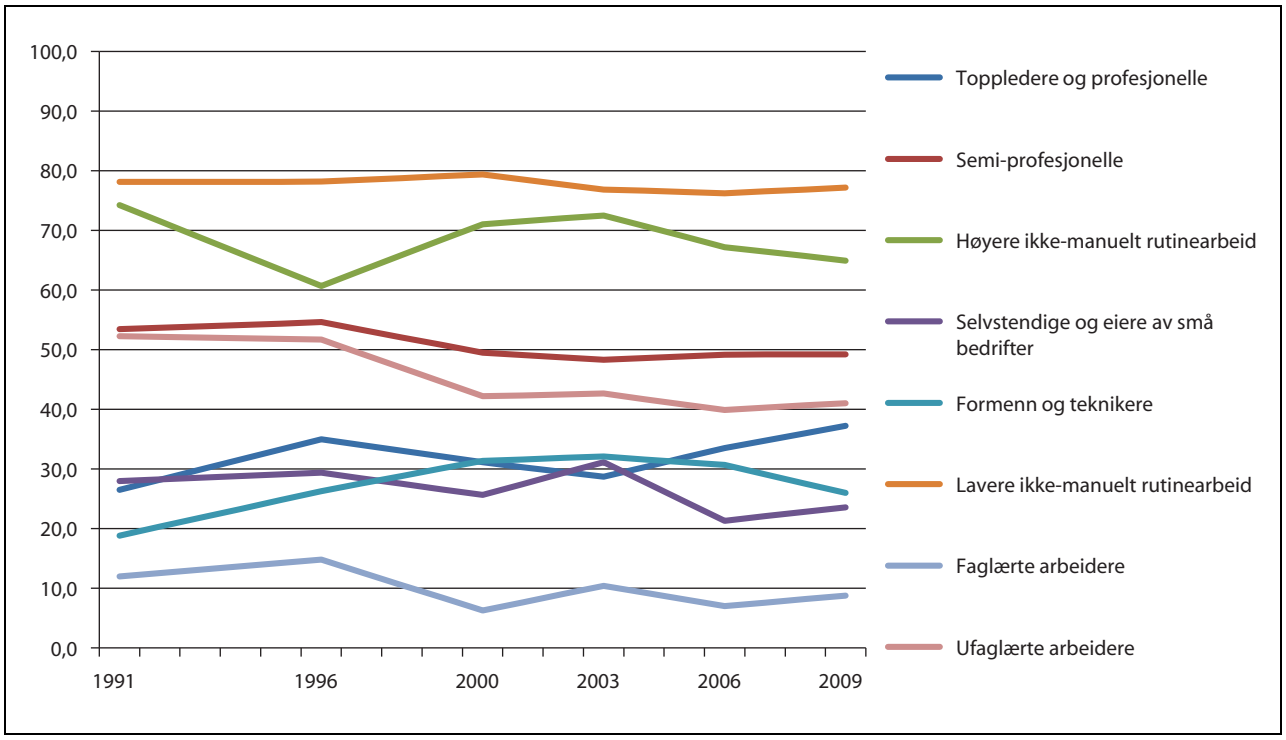
[14] Midtbøen. Kommende doktorgradsavhandling

[15] Det vises til Likestillingsutvalgets NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, kapittel 5 hvor klassebegrepet drøftes nærmere.

[16] Jensberg mfl. 2012

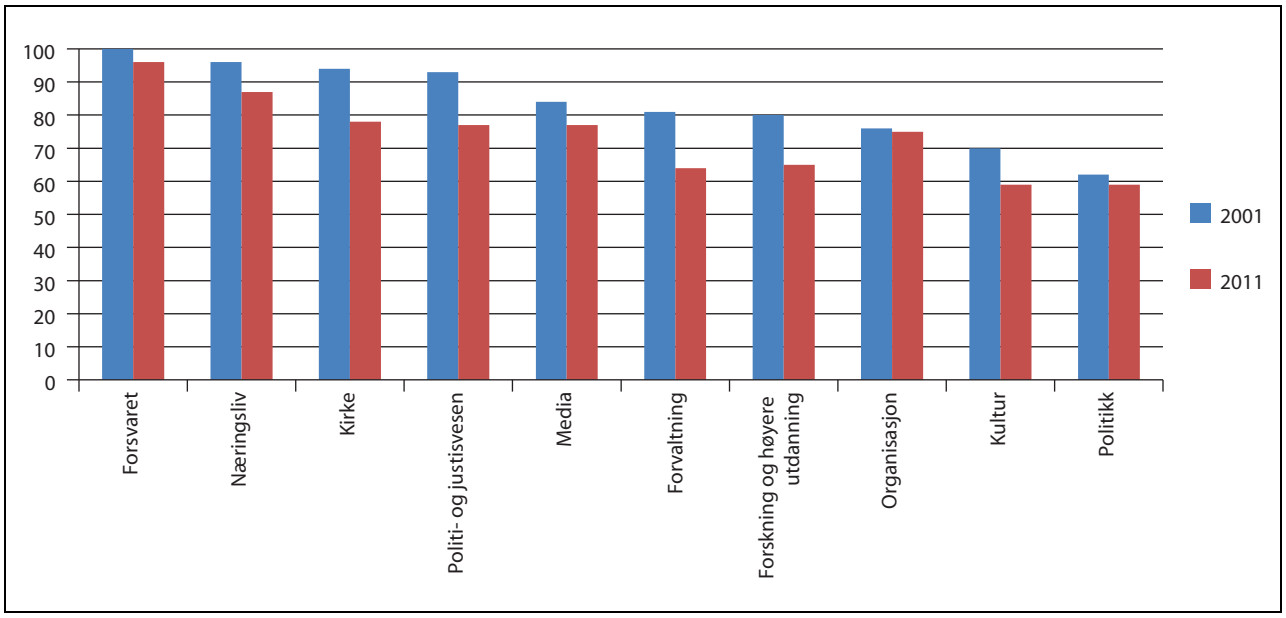
[17] Jensberg mfl. 2012

[18] Gulbrandsen mfl. 2002, Skjeie og Teigen 2003, Teigen 2012



Figur 5.5 Andel kvinner blant sysselsatte i ulike ESeC yrkesklasser. 1991-2009

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå i Jensberg mfl. (2012)



Figur 5.6 Andel menn blant norske eliter etter sektor. 2001 og 2011

Kilde: Teigen (2012)

sektoren. Innenfor offentlig sektor er det bare forsvaret som har en vedvarende sterk mannsdominans. Kulturfeltet og politikkfeltet er de eneste feltene som har en kjønnsfordeling innenfor et balansemål på 40/60.

I 2013 har seks av åtte hovedorganisasjoner i arbeidslivet en kvinnelig leder.

Det vises til kapittel 1.4 og kapittel 5.7.2 for en nærmere omtale av kjønnsbalanse ved valg til styrer.

5.3 Kjønnsforskjeller i arbeidstid

Retten til deltid er et gode, men kan også bli et problem. Muligheten til å arbeide deltid er verdifull for personer som ikke ser seg i stand til eller ønsker å jobbe heltid, og som ellers ville gått helt ut av arbeidsstyrken. Det å kunne ha redusert arbeidstid når det er nødvendig har lenge vært en rettighet etter arbeidsmiljøloven. Den viktigste grunnen til at sysselsatte jobber deltid er skolegang eller studier. Mange jobber også deltid på grunn av omsorgsforpliktelser, redusert helse eller nedsatt funksjonsevne.

En viktig grunn til at Norge har høy sysselsetting blant kvinner, har vært muligheten til å kombinere arbeid og omsorg for familie, blant annet gjennom deltid. OECD peker på at en må legge til rette for deltid for å øke deltakelsen blant kvinner i land der den er svært lav.

Bruken av deltid kan øke ettersom flere eldre arbeidstakere står lenger i arbeid, siden eldre arbeidstakere i gjennomsnitt arbeider færre timer enn yngre kollegaer. Likevel vil en slik utvikling være gunstig for den samlede arbeidsinnsatsen. På tilsvarende måte gikk kvinners inntog på arbeidsmarkedet på 70- og 80-tallet sammen med økt deltidsandel og lavere gjennomsnittlig arbeidstid. Pensjonsreformen stimulerer imidlertid også til økt arbeidsinnsats gjennom hele yrkeslivet. Det vil isolert sett bidra til å redusere deltidsarbeidet.

Mange deltidsansatte ønsker å arbeide heltid eller å arbeide mer enn avtalt uten at de får mulighet til det. Både ufrivillig deltid og deltid generelt har en kjønnsdimensjon, i det de aller fleste som arbeider deltid er kvinner. Langvarig deltid er særlig problematisk. Den har store konsekvenser for evnen til å forsørge seg selv og framtidig pensjon. I gjennomsnitt for alle sysselsatte, jobbet 40 prosent av kvinnene deltid i 2012. Tilsvarende tall for menn var 14 prosent i 2012.

Bærekraften i velferdssystemet er avhengig av at samlet arbeidsinnsats holdes oppe. Redusert deltidsandel kan også gi økt samlet arbeidsinnsats, men det er avhengig av at en finner tiltak som reduserer deltidsbruken uten at mange deltidsarbeidende støtes ut av arbeidsstyrken.

Deltidsarbeid er av ulik art. Det viktigste skillet trekkes etter antall arbeidstimer, for eksempel kort og lang deltid, se boks 5.1. Det skilles også mellom faktisk arbeidstid og avtalt arbeidstid. Et annet skille trekkes mellom frivillig og ufrivillig deltid.

Ufrivillig deltid vil ofte omfatte flere enn de som er undersysselsatt i følge SSB. SSB definerer undersysselsetting som deltidssysselsatte som har forsøkt å få lengre avtalt/gjennomsnittlig arbeidstid, og som kan starte med økt arbeidstid innen en måned. Ufrivillig deltid blir gjerne brukt om tilfeller hvor en deltidsansatt ønsker å jobbe mer enn avtalt arbeidstid, uten at det stilles krav til aktivitet og aktiv jobbsøking.

Innenfor alle disse kategoriene er kvinner, og da særlig kvinner med kort utdanning overrepresentert. Også menn med bakgrunn fra Øst-Europa utenom EU, Asia, Afrika, Latin-Amerika mfl. har høyere forekomst av deltid enn menn i befolkningen sett under ett.[19]

5.3.1 Utvikling i kvinner og menns arbeidstidsmønstre

Faktisk arbeidstid øker for kvinner og synker for menn

Arbeidskraftsundersøkelsen viser at gjennomsnittlig faktisk arbeidstid har vært ganske stabil for kvinner fra 1996 og frem til 2012, og har økt fra 30,1 timer til 30,8 timer. For menn har gjennomsnittlig arbeidstid gått ned, fra 39,5 timer til 37,4 timer. Det er relativt små forskjeller i faktisk arbeidstid fra den ene aldersgruppen kvinner til den andre.

Mellom kvinner og menn i aldersgruppen 30-44 år, som antas å være i den mest hektiske småbarnsfasen, har det vært en tilnærming i arbeidstid. Fra 2000 til 2010 har menns faktiske arbeidstid i denne aldersgruppen blitt redusert fra 40,5 timer til 39 timer. Samtidig har kvinners faktiske arbeidstid økt fra 31,5 til 32,5 timer. Nedgangen blant menn skyldes blant annet at overtid har blitt mindre utbredt i perioden. Også andre studier finner tilsvarende en liten tilnærming i faktisk arbeidstid blant mødre og fedre i småbarnsfasen.[20]

Avtalt arbeidstid

Avtalt arbeidstid – undersøkt som henholdsvis heltid, lang deltid og kort deltid (jf. boks 5.1) – viser større endring enn for faktisk arbeidstid for perioden 1996-2010. Andelen kvinner som arbeider heltid har økt, fra 55 prosent til nesten 61 prosent. Samtidig har det vært en nedgang i andelen kvinner som arbeider kort deltid, fra 21 til 16 prosent, mens det har vært en svært stabil andel kvin-

[19] Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2010

[20] Bø mfl. 2008, Vaage 2002 og 2012

Boks 5.1 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.

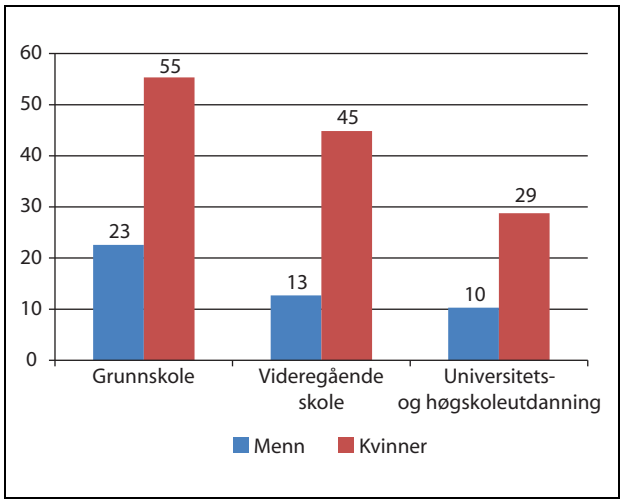
Overtid: Arbeidstid utover avtalt tid (uavhengig av om arbeidstiden er betalt eller ikke).

Faktisk arbeidstid: Omfatter alle timeverk utført i inntektsgivende arbeid, inklusive overtid eller ekstraarbeid og eksklusive fravær på grunn av ferie, sykdom, permisjon, arbeidskonflikt med mer.

ner som arbeider lang deltid. Menns heltid har sunket noe og er nå på 86 prosent.[21]

Det er likevel store og vedvarende forskjeller i arbeidstid blant kvinner og menn.

Andelen som arbeider deltid blant gifte/samboende mødre med barn har blitt redusert over et lengre tidsrom, og spesielt blant mødre med barn under 16 år. I 2012 var det 36 prosent blant mødre med barn (0-16 år) som arbeider deltid. Dette er en lavere andel enn blant kvinner som har barn over 16 år, eller som ikke har barn.[22] En av årsakene til at det er flere som jobber deltid blant kvinner som ikke har barn under 16 år er at en del av dem er studenter som ennå ikke har fått barn, og at det også er flere eldre som til nå har jobbet mye deltid.



Figur 5.7 Deltidssysselsatte (15-74 år), etter kjønn og utdanningsnivå. Prosent. 2012

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

Arbeidstid varierer med utdanning

Kvinners arbeidstilpasning varierer med utdanning, jf. figur 5.7. Sammenhengen mellom utdanning og arbeidstid er sterkere for kvinner enn for menn. Andelen som arbeider deltid varierer fra 55 prosent blant kvinner med grunnskole som høyeste utdanning til 29 prosent blant kvinner med universitets- og høgskoleutdanning. Blant menn arbeider 23 prosent av de som har grunnskole som høyeste utdanning deltid, mot 10 prosent av de med universitets- og høgskoleutdanning.

Tidsbruksdata fra SSB viser at andelen i befolkningen som arbeider overtid i hovedyrket per i dag lå på to prosent i 2010.[23] Andelen som arbeider overtid er imidlertid dobbelt så høy blant menn som blant kvinner. Overtidsarbeid varierer også sterkt med utdanning, særlig for kvinner. Blant heltidsarbeidende kvinner og menn er det flest som arbeider overtid blant de med utdanning på universitets- og høgskolenivå.

Arbeidstidsmønsteret for arbeidstakere med innvandrerbakgrunn ligner den øvrige befolkningen.[24] Det foreligger ikke tilsvarende tallmateriale for bruk av overtid.

5.3.2 Kvinner i skift og turnus arbeider deltid

Det har vært en økning i andelen som arbeider skift/turnus både blant menn og kvinner de siste 10 årene. I 2010 var det 28 prosent av sysselsatte

[21] Jensberg mfl. 2012
[22] AKU-tall 2012
[23] Vaage 2012
[24] Henriksen mfl. 2010

kvinner som arbeidet skift/turnus, sammenlignet med 20 prosent av sysselsatte menn. Det er flest menn som jobber skift og flest kvinner som jobber turnus.

To-delt turnus med helg er den mest utbredte turnusordningen og to-skiftsarbeid er den mest utbredte skiftordningen.[25] 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.[26] Hvorvidt arbeidstiden er organisert med utgangspunkt i skiftarbeid 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 skiftarbeid.

5.3.3 Deltid følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

Deltid er spesielt utbredt i kvinnedominerte yrker innen helse- og sosialtjenester, varehandel og undervisning. Deltid er minst utbredt i mannsdominerte yrkesområder som håndverk, operatører og sjåfører samt i yrker som forutsetter høyere utdanning. Deltid er utbredt innen serviceyrker i kommunal sektor. Ca. 60 prosent arbeider deltid i pleie- og omsorgssektoren, basert på tall fra Kommunenes sentralforbund.[27] Andelen kvinner i deltidsstilling i pleie- og omsorgssektoren er 70 prosent.

I varehandel arbeidet 37 prosent deltid i 2012 (årsgjennomsnitt), hvorav 10 prosent (i prosent av deltidsansatte) oppga at de var undersysselsatt. Totalt for privat sektor arbeidet 23 prosent deltid hvorav 9 prosent var undersysselsatte. I helse- og sosialtjenester innenfor offentlig forvaltning var det 49 prosent som arbeidet deltid og 12 prosent av disse oppga at de var undersysselsatte.[28]

5.3.4 Deltid som langvarig arbeidslivstilknytning

Langvarig deltid over flere år 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.[29]

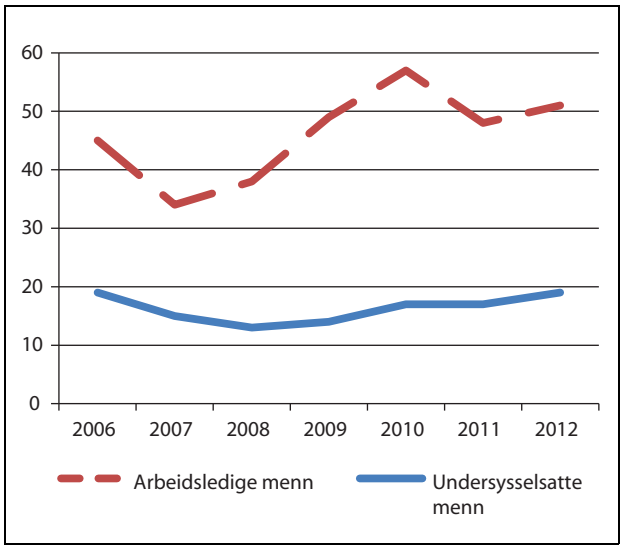
Likestillingsutvalget gjennomførte, i regi av SSB og med utgangspunkt i registerdata, en kartlegging av hvordan arbeidstiden til kvinner og menn utvikler seg ved å følge individer over tid hvert år fra 2000 til 2010. Kartleggingen viser at svært få menn arbeider langvarig deltid og at det for kvinner er stor variasjon i langvarig deltid etter utdanningsnivå. Nær 40 prosent av kvinner som har grunnskole som høyeste utdanning, og 30 prosent av kvinner med videregående som høyeste utdanning, jobber langvarig deltid. Blant kvinnene som jobbet heltid i utgangsåret er det få som går over til å jobbe deltid over flere år. Dette gjelder for alle utdanningsgrupper. Menns deltid er som regel av kort varighet. Blant menn som jobbet deltid i 2000, var det kun 2,3 prosent som fortsatte å jobbe deltid over en lengre periode. Blant kvinnene som jobbet deltid ved inngangen til den registrerte perioden, fortsatte 22,7 prosent med dette over flere år.

5.3.5 Ufrivillig deltid og undersysselsetting

Deltidsarbeid over flere år påvirker også trygghet og forutsigbarhet i arbeidssituasjonen. Kort deltid blir ofte karakterisert som en marginal tilknytning til arbeidslivet. Mange som jobber deltid ønsker seg mer arbeid.

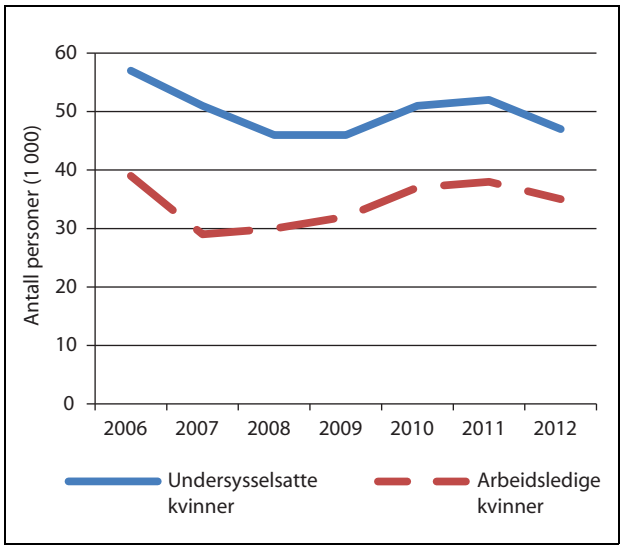
Av de deltidssysselsatte oppgir om lag 17 prosent i Arbeidskraftsundersøkelsen at de ønsker lengre arbeidstid. Av disse igjen har litt over halvparten forsøkt å få lengre avtalt arbeidstid og er tilgjengelig til å kunne øke sin arbeidstid innen en måned. Deltidssysselsatte som ønsker, er tilgjengelige og har forsøkt å få lengre avtalt arbeidstid defineres som *undersysselsatte*. Dette var i 2012 67 000 personer. De undersysselsatte utgjør om lag 10 prosent av alle deltidssysselsatte, og andelen er omtrent den samme for kvinner og menn. Ikke alle av disse ønsker fulltid. Blant de undersysselsatte oppgir 81 prosent av

[25] Andersen mfl. 2008
[26] Ibid
[27] Moland og Bråthen 2012
[28] Tall fra AKU 2012
[29] Kitterød mfl. 2011



Figur 5.8 Undersysselsatte og arbeidsledige (15 – 74 år). Kvinner. Antall i 1000. 2006–2012

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.9 Undersysselsatte og arbeidsledige (15 – 74 år). Menn. Antall i 1000. 2006-2012

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

kvinnene at de har det å være yrkesaktiv som hovedsakelig virksomhet. 13 prosent oppgir utdanning som sin hovedsakelig virksomhet. Blant kvinner er det flere undersysselsatte enn arbeidsledige. Blant menn er det motsatt.

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.[30]

Mange undersysselsatte ønsker lengre arbeidstid, men ikke nødvendigvis heltidsarbeid.

Forskning viser at skillet mellom frivillig og ufrivillig deltid ikke alltid er klart. Både trekk ved privatliv, arbeidsorganisering og arbeidskultur forklarer deltidsarbeid. For mange er deltidsarbeid en livsstil som fort blir en vane, i følge en Fafo-rapport basert på 44 dybdeintervjuer med deltidsansatte. Eventuelle økonomiske bekymringer synes i hovedsak å komme sent i karrieren.[31]

5.4 Arbeidsmiljø og sykefravær

Arbeidsmiljø har på ulike måter betydning for den enkeltes mulighet til og motivasjon for arbeid. Arbeidsmiljø omfatter både fysiske og psykososiale forhold. Det henger sammen med følelse av kontroll over egen arbeidshverdag og graden av fleksibilitet, blant annet til å kunne kombinere hjem og arbeid på en tilfredsstillende måte.

5.4.1 Arbeidsbelastning og kontroll

De fleste arbeidstakere i Norge arbeider under gode og forsvarlige arbeidsforhold. Det er likevel utfordringer i deler av arbeidslivet blant annet knyttet til useriøse arbeidsforhold, høyere arbeidsmiljøbelastninger og høyt sykefravær. Yrkesaktive opplever høyere intensitet i arbeidet blant annet når det gjelder stramme tidsfrister, men samtidig også mer selvbestemmelse knyttet til egen arbeidssituasjon.

Andelen som opplever høy arbeidsbelastning har økt over tid. I Norge har for eksempel andelen som oppgir at de har stramme tidsfrister økt mer enn gjennomsnittet for europeiske land.[32]

I Norge er det en noe høyere andel kvinner enn menn som rapporterer om høyt arbeidstempo og en stresset arbeidssituasjon. Opplevelsen av å ikke ha tid til å utføre arbeidet skikkelig er mer utbredt innenfor de ti største yrkene blant kvinner

[30] Kjeldstad og Nymoen 2004
[31] Nicolaisen og Bråthen 2012
[32] Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*

enn innenfor de ti største yrkene blant menn. Særlig gjelder dette lærere i grunnskolen, særlig kvinnelige lærere. Også helsepersonell og rengjørere rapporterer om presset tidsskjema.[33]

Det er først og fremst sider ved selve arbeidet, som arbeidsmengde, som stresser arbeidstakerne.[34] Et belastende arbeidsmiljø kan påvirke den enkeltes arbeidstid.

Kontroll over eget arbeid

Følelse av kontroll med arbeidsoppgaver og arbeidshverdag er en viktig indikator for måling av det psykososiale arbeidsmiljøet. Sammenlignet med gjennomsnittet for EU-landene opplever norske arbeidstakere i større grad selvbestemmelse i arbeidet. Om lag en av tre arbeidstakere opplever at de i liten grad kan bestemme over egne arbeidsoppgaver. Det gjelder flere kvinner enn menn, og det er mest vanlig i den yngste aldersgruppen.[35] Det er særlig ansatte i de store kvinnedominerte yrkesgruppene som sykepleier, lærer og pleie- og omsorgsmedarbeider som oppgir at de i liten grad kan bestemme over eget arbeidstempo. Også i noen mannsdominerte yrker som sjåfører og flygere er det en høy andel som oppgir liten grad av selvbestemmelse. Store mannsdominerte yrker som ulike ledergrupper, elektriker og ingeniør befinner seg i den andre enden av skalaen.[36]

5.4.2 Betydning av fleksibilitet

De fleste norske arbeidstakere opplever god balanse mellom arbeid og familie/privatliv.[37] Norsk arbeidsliv er organisert på måter som bidrar til dette og som tar hensyn til behovet for å tilpasse arbeidstid og arbeidsdeltakelse til familien og private hensyn. Høy grad av fleksibilitet i tidsorganisering på arbeidsplassen, for eksempel bruk av fleksitidsordning, gjør trolig at flere arbeider heltid.

På mange måter kan det være enklere å kombinere et utfordrende arbeidsliv med et fungerende familieliv nå enn tidligere. Samtidig fører tidsfleksibiliteten i mange tilfeller til at ansatte jobber mye og at grensene mellom jobb, familie og fritid blir vanskelige å håndtere.[38] Tilgjengelighet som en form for «symbolsk kapital» sorterer bort ansatte som ikke kan være tilstede fordi de har andre forpliktelser. Tidskulturen på en arbeidsplass bidrar til inkludering eller ekskludering av ulike grupper av arbeidstakere, avhengig av kjønn, klasse og etnisitet.[39] Fleksibilitet på arbeidsplassen kan være en av årsakene til kvinners tiltrekning til offentlig sektor, som drøftet i kapittel 5.2.2.

Fleksibilitet i arbeidstid har økt fra 2001 til 2007, og endringene har vært størst blant kvinner.[40] Likevel er det fremdeles flere kvinner (70 prosent) enn menn (58 prosent) som må møte på arbeidet til et bestemt tidspunkt. I næringer der andelen kvinner er høy er det flest som svarer at de må møte på arbeidet på et bestemt tidspunkt. Om lag en av tre sysselsatte har fleksitid, og om lag halvparten av de sysselsatte med fast timetall fra uke til uke hadde fleksitid i 2009. Mange kvinnedominerte yrker har ikke fleksitid.[41] Det er flere menn (35 prosent) enn kvinner (21 prosent) som oppgir at de har hjemmekontor. Slik kan en si at rammene rundt kvinners arbeidsorganisering er strammere enn for menn. Hjemmekontor kan imidlertid også være en indikator på fleksibilitet i negativ forstand. Det kan være en indikator på et grenseløst arbeidsliv hvor skillet mellom jobb og fritid er visket ut.

5.4.3 Kvinners og menns sykefravær

Kvinner har høyere sykefravær

I 2012 hadde kvinner 66 prosent høyere sykefravær enn menn. Også andre europeiske land har store kjønnsforskjeller i sykefraværet. Det er det totale sykefraværet i Norge som gjør at vi skiller oss ut, og ikke at det er store kjønnsforskjeller. Det finnes ingen sikre forklaringer på hvorfor sykefraværet er høyere blant kvinner enn menn.[42]

Sykefraværet for menn øker i stor grad med økende alder, med unntak for de eldste aldersgruppene 65–69 år, hvor sysselsettingen er lav. Kvinners fravær er derimot høyere mellom 25 og 39 år enn mellom 40 og 55 år, noe som blant annet har sammenheng med svangerskapsrelatert fravær. Forskjellen mellom kvinner og menn er derfor størst i aldersgruppene 25 til 39 år. [43]

---

33 Statens arbeidsmiljøinstitutt (Stami) 2011
34 Bråten mfl. 2008
35 Stami 2011
36 Ibid
37 Ibid
38 Håpnes og Rasmussen 2007
39 Kvande 2007
40 Bråten mfl. 2008
41 Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*
42 Mykletun og Vaage 2012
43 Ibid

Forskjellen mellom kvinners og menns sykefravær er økende

Kjønnsforskjellen i sykefravær har økt i mer enn 30 år, parallelt med kvinners økende sysselsetting. Kvinners sykefravær har økt med 77 prosent fra begynnelsen av 1970-tallet til i dag. I 1972 oppga om lag 2,75 prosent av kvinnene og 2,9 prosent av mennene at de hadde vært borte fra jobb med sykdom i løpet av siste uke. I 2009 var dette steget til 4,9 prosent for kvinnene, men holdt seg ganske stabilt på 2,8 prosent for mennene.[44]

Ingen entydige forklaringer på kvinners økende sykefravær

Det finnes ingen entydige forklaringer på hvorfor det er så store kjønnsforskjeller og hvorfor de har økt over tid. Mulige forklaringer på kjønnsforskjeller i sykefravær som har vært fremmet i debatten er at de skyldes svangerskapsrelaterte lidelser, at det er andre helseforskjeller mellom menn og kvinner, at kvinner lettere oppsøker helsevesenet, at kvinner er utsatt for en dobbel byrde med arbeid og ansvar for barn, og spesielle arbeidsbelastninger i yrker med stor andel kvinner.

Svangerskap er en viktig forklaring på kjønnsforskjellene i sykefraværet.[45] Likevel kan kjønnsforskjellene i sykefraværet bare delvis forklares med sykefravær relatert til graviditet. Nær halvparten av forskjellen mellom menn og kvinner mellom 20–39 år kan tilskrives sykdom i forbindelse med svangerskap.[46] Det er en indikasjon på at rundt 35 prosent av forskjellen i menn og kvinners legemeldte sykefravær kan tilskrives svangerskapsrelaterte sykdommer.[47]

Rapporten avskriver langt på vei den såkalte «arbeidsmiljøhypotesen» som en sentral forklaringsfaktor. Det vil si at kjønnsforskjellen i sykefraværet kan tilskrives hvilke foretak, yrker og næringer kvinner og menn arbeider i. Kjønnsforskjellene er store både i typiske «kvinneyrker» og typiske «mannsyrker».

I samarbeid med partene i IA-avtalen tok regjeringen initiativ til at det fra 2008 ble etablert *Program for forskning om årsaker til sykefravær og utstøting fra arbeidslivet*. Fra 2011 er programmet videreført under navnet *Sykefravær, arbeid og helse*. Satsingen på sykefravær, frafall og utstøting fortsetter, i tillegg til at forskning om arbeidsmiljø, arbeidshelse og forebyggende virksomhet i arbeidslivet er blitt styrket. Programmet løper frem til 2016.

5.5 Kvinner har lavere inntekt enn menn

I gjennomsnitt har kvinner både lavere inntekt og lavere lønn enn menn. En rekke ulike faktorer påvirker kvinners og menns inntekt og lønn. I dette kapittelet gjøres det rede for forskjeller i inntekt og i kapittel 5.6 gjøres det rede for forskjeller i kvinners og menns lønn.

I gjennomsnitt har kvinner betydelig lavere bruttoinntekt enn menn. Kvinners inntekt utgjorde i 1993–2005 om lag 60 prosent av menns inntekt. I 2011 utgjorde kvinners inntekt 66 prosent av menns inntekt.

Forskjellene mellom kvinners og menns inntekter er redusert de siste to tiårene, først og fremst fordi kvinners lønnsarbeid har økt.

Årsakene er sammensatte. I hovedsak er det ulikhet i sysselsetting, arbeidstid og månedslønn som virker inn. Pensjoner fordeler seg mer likt mellom kvinner og menn, men både for alderspensjon og uførepensjon fører det tidligere inntektsnivået til at kvinner mottar mindre årlig pensjon.

I perioden 2000-2006 økte både kvinners relative lønnsinntekt og næringsinntekt jevnt, noe

Boks 5.2 Lønn og inntekt er to forskjellige størrelser.

Bruttoinntekt er summen av alle skattepliktige typer inntekt før skattefradrag (blant annet inkludert foreldrepenger) og fremkommer i skatteregisteret. Samlet inntekt skiller seg fra bruttoinntekt ved å inkludere skattefrie overføringer som bostøtte, barnetrygd, sosialhjelp og kontantstøtte. Yrkesinntekt er summen av lønnsinntekter og næringsinntekter uten hensyn til arbeidstid.

Lønn er betaling fra arbeidsgiver for utført arbeid. Lønn omfatter kontantlønn, honorarer, uregelmessige tillegg, bonus, provisjon samt syke og foreldrepenger. I SSBs lønnsstatistikk er det vanlig å regne om til månedslønn for å kunne sammenligne lønn per arbeidet tidsenhet (heltidsekvivalenter).

[44] Arbeidskraftsundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå
[45] NOU 2010: 13 *Arbeid for helse*
[46] Myklebø og Thune 2010
[47] Bye mfl. 2010

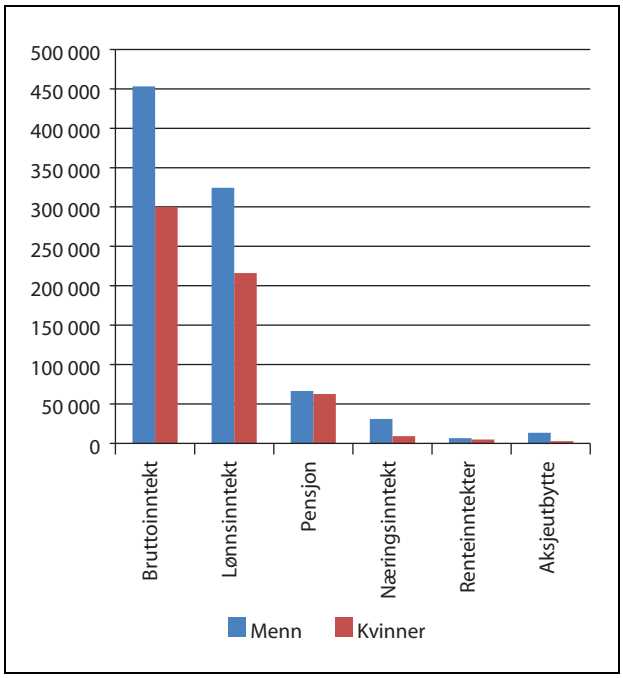
Tabell 5.1 Andelen minstepensjonister etter kjønn (2003-2012). Prosent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Menn	10,3	9,7	9,1	8,5	8	8,9	8,3	8,1		5,8
Kvinner	49,6	47,7	45,8	43,8	41,9	45,3	44	43		35,6

Kilde: Nav, tall og analyse

som kan forklares med at kvinners arbeidstid økte. Figur 5.10 viser kvinners inntekt som andel av menns etter inntektstype per 2011.

Kvinner fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, Europa utenom EU og EØS og Oseania utenom Australia og New Zealand, som selv har innvandret, har lavt inntektsnivå (yrkesinntekt). Dette gjelder både sett i forhold til kvinner i befolkningen ellers og i forhold til menn med samme landbakgrunn som dem selv. Det er ofte store forskjeller avhengig av landbakgrunn og alder, noe som har sammenheng med forhold som botid, men også ulike forhold i de landene kvinnene kommer fra. Blant yngre kvinner (17-24 år) som har innvandret fra India, Sri Lanka og Vietnam er inntektsnivået om lag som for kvinner flest. Disse kvinnene har stort sett utdanning fra videregående skole. Kvinner som har innvandret fra Somalia har derimot lave yrkesinntekter i alle aldersgrupper. Blant kvinner med bakgrunn fra Pakistan, Iran og Tyrkia har de eldste lavere yrkesinntekt enn de yngre.[48]



Figur 5.10 Kvinners inntekt som andel av menns etter inntektstype. 2011

Kilde: Skattestatistikk for personer, Statistisk sentralbyrå

Utdanning påvirker inntektsforskjellene. Blant personer med fullført høyere utdanning er det størst inntektsforskjeller når menn med innvandrerbakgrunn fra land utenfor Europa 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 små. 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 nokså likt inntektsnivå tidlig i karrieren. Det er ingen inntektsforskjeller mellom kvinner med innvandrerbakgrunn og kvinner i majoritetsbefolkningen i denne gruppen. I begge utdanningsgrupper er det noe inntektsforskjell mellom norskfødte med foreldre som har innvandret og i befolkningen ellers med tilsvarende utdanningsnivå.[49]

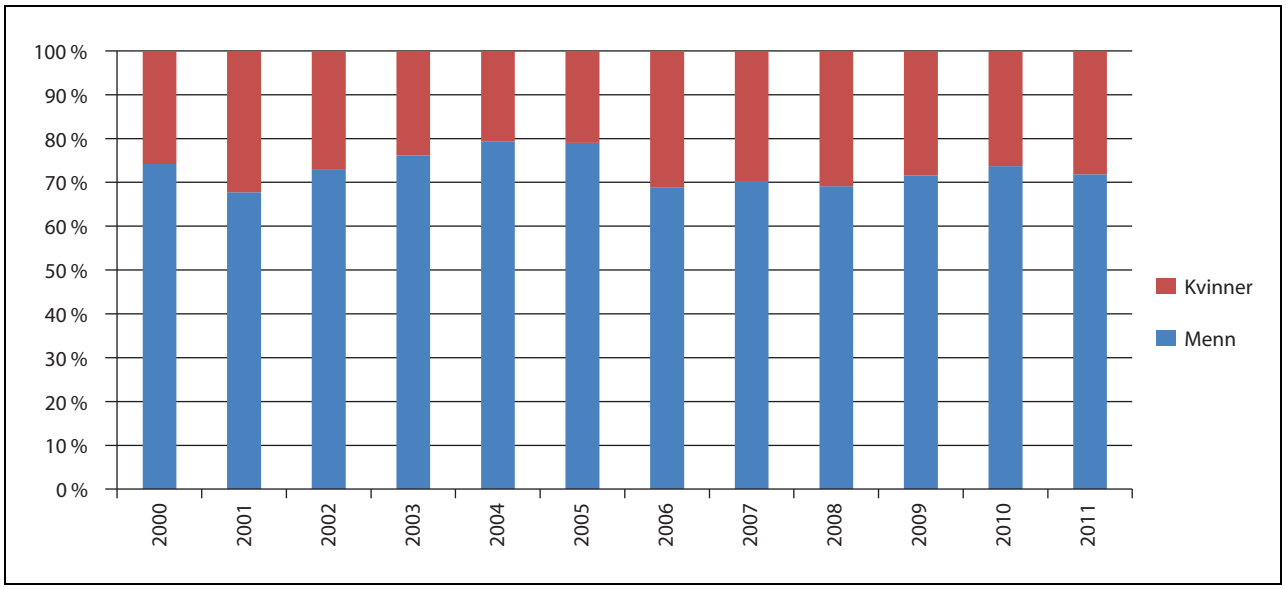
Inntektsforskjellene kan ha sammenheng med at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn mangler kunnskaper i norsk og om normer i norsk arbeidsliv/kultur – eventuelt at arbeidsgivere tror at de mangler dette. Det kan også ha sammenheng med forskjeller i sosiale nettverk, eller med usikkerhet fra arbeidsgivers side.

Kapitalinntekter

Kapitalinntekter er mer skjevfordelt mellom kjønnene enn lønnsinntekter. Kvinners kapitalinntekter målt som andel av menns har de siste årene vært på om lag 30 prosent. Flere kvinner enn menn har renteinntekter på bankinnskudd, men

[48] Strøm 2007

[49] Brekke og Mastekaasa 2009. Studien har sammenlignet minoritets- og majoritetsbefolkning som har videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning i Norge og alle som har fullført høyere utdanning ved et norsk universitet eller høgskole i perioden 1991-2004.



Figur 5.11 Prosentvis fordeling mellom kvinner og menn av brutto renteinntekter og utbytte av aksjer. 2002–2011

Kilde: Skattestatistikk for personer, Statistisk sentralbyrå.

menn har større beløp. Aksjeutbyttet er også svært skjevt fordelt.

Flere kvinner blant minstepensjonistene

Flere kvinner enn menn har alderspensjon og etterlattepensjon, fordi de har høyere levealder enn menn. Blant alderspensjonistene er 54 prosent kvinner. I 2012 var 35,6 prosent av alle kvinnelige alderspensjonister minstepensjonister, mot 5,8 prosent av de mannlige alderspensjonistene. Dette er en nedgang fra 2010 for både kvinner og menn. Andelen minstepensjonister blant kvinner forventes å gå ned i årene framover fordi det stadig er flere som har vært yrkesaktive. I tillegg innebærer de nye pensjonsreglene at alle som har tjent opp pensjonsrettigheter vil få mer enn minstepensjonen; den såkalte «minstefella» er fjernet. Dette vil også bidra til at det blir færre minstepensjonister fremover.

Flere kvinner får offentlige overføringer

Samlet mottar kvinner mer i pensjoner, trygder og andre stønader fra det offentlige enn menn. Dette gjelder kvinner i alle sosioøkonomiske grupper. Offentlige overføringer omfatter både inntektssikring og stønadsordninger, og skattepliktige og skattefrie overføringer. Kvinner har høyere sykefravær enn menn, og er noe oftere enn menn uførepensjonister. Det er flere kvinner enn menn som mottar bostøtte og overgangsstønad. Samtidig er det flere menn enn kvinner som mottar sosialhjelp.

Ettersom det norske skattesystemet er progressivt, bidrar dette til omfordeling av inntekt fra menn til kvinner. Dette henger sammen med at kvinner i gjennomsnitt har lavere inntekt enn menn. Særlig i småbarnsfasen bidrar dessuten overføringssystemet til en betydelig omfordeling mellom menn og kvinner, blant annet i form av foreldrepenger ved fødsel.

En del av forskjellen i offentlige overføringer mellom kvinner og menn skyldes at stønader som kommer hele husholdningen til gode, bare registreres på én mottaker. Barnetrygd og kontantstøtte blir som regel utbetalt til mødrene. Dette bidrar til å trekke kvinners skattefrie overføringer opp. Inntektsstatistikken for husholdninger gir muligheter for å sammenligne levekår på tvers av husholdninger med ulik størrelse og uavhengig av hvem i husholdningen de ulike inntektene er registrert på. Metoden som benyttes i omregningen forutsetter at alle typer inntekt som husholdningen mottar blir likt fordelt på alle husholdningsmedlemmer.

5.5.1 Fordeling av inntekt i familier

Når kvinner og menn har ulik inntekt, har de også ulik inntekt med seg inn i et hushold. Kvinners inntekt er høyere enn menns i kun 10 prosent av husholdningene. Fra 1994 til 2002 var det en reduksjon i andelen ektepar/samboere som

oppga at de håndterer økonomien felles innenfor husholdet (fra 30 til 23 prosent), mens det var en øking i andel par som forvalter økonomien mer individuelt. Dette kan ha sammenheng med at likestilling i økende grad måles som hva den enkelte bidrar med inn i husholdet. At par i økende grad disponerer økonomien separat kan vise til økende autonomi og frihet for begge parter. Men gitt at mannen i parforholdet ofte tjener mer enn kvinnen, kan en økende andel par som disponerer økonomien separat, lede til nye ulikheter. [50]

Hushold med husmødre har lavere inntekt

Ved folketellingen i 1960 oppga 53 prosent av norske kvinner mellom 16-74 år at de var husmødre. I dag er kun en av ti gifte/samboende kvinner enten fulltids hjemmearbeidende eller i jobb mindre enn 20 timer i uka. «Husmortilpasning» er særlig vanlig blant kvinner med kort utdanning, nedsatt helse, store omsorgsforpliktelser og/eller innvandrerbakgrunn. Det er minst vanlig å være husmor blant kvinner med utdanning fra universitet eller høgskole. Det er altså ikke høyt utdannede kvinner som setter karrieren på vent for å konsentrere seg om barn og familie som er husmødre. Det er vanligere å være husmor utenfor hovedstadsområdet, særlig Agder/Rogaland og Trøndelag skiller seg ut med flere husmødre.[51]

Husmødre har oftere enn andre kvinner en partner med forholdsvis høy inntekt (minst 400 000 kroner). Fulltids hjemmearbeidende kvinner har i gjennomsnitt en inntekt etter skatt på 90 000 kroner.[52] Samlet sett har husmorfamilien lavere inntekt enn andre familier, men husmødrene oppgir å være rimelig fornøyd med sin økonomiske situasjon. En partner med forholdsvis høy inntekt er i mange tilfeller en forutsetning for at kvinnene kan konsentrere seg om familien.

5.5.2 Fordeling av lavinntekt i et likestillingsperspektiv

Andelen med inntekt under lavinntektsgrensen er en sentral levekårsindikator. Andelen med slik lavinntekt er lav i Norge sammenlignet med andre land. Selv om andelen personer i befolkningen som tilhører en lavinntektshusholdning har gått noe ned de siste årene, var det 7,7 prosent som hadde lavinntekt i 2009–2011 i følge SSB[53]. Andelen personer med vedvarende lavinntekt har sunket fra 8,2 til 7,7 prosent fra 2005 til 2007 i befolkningen som helhet. Andelen barn som tilhører hushold med vedvarende lavinntekt var 74 000 i perioden 2009–2011. Av disse hadde om lag 34 000 innvandrerbakgrunn.

I et globalt perspektiv snakkes det om en feminisering av fattigdom. Problemstillingen er aktuell også i Norge. Kvinner har lavere inntekt enn menn. Kvinner har også større sannsynlighet for lavinntekt enn menn. Sagt på en annen måte; kvinner er mer utsatt for økonomisk fattigdom enn menn[54]. Personer med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Øst-Europa utenom EU, har større sannsynlighet for å ha lavinntekt enn den øvrige befolkningen. Lavinntekt er lite utbredt blant kvinner og menn med høy utdanning. Utdanning skaper imidlertid store skiller når det gjelder lavinntekt mellom kvinner, noe som ikke er tilfelle i samme grad blant menn.

Fattige familier

Beregning av inntekt tar utgangspunkt i hushold. Individers økonomiske levekår blir ikke bare avhengig av deres individuelle inntekt, men av den samlede inntekten i husholdningen.[55]

Det var en større andel kvinner enn menn som befant seg i husholdninger med vedvarende lavinntekt (11 prosent mot 8 prosent) i perioden 2005-2007. Samtidig som lønnsarbeid er avgjørende for å unngå fattigdom, er nivået på ordningene for inntektssikring avgjørende for personer utenfor arbeidslivet.[56]

Enslige forsørgere har oftere lavinntekt

Husholdninger med enslige forsørgere kommer særlig dårlig ut når det gjelder lavinntekt. 16 prosent i denne gruppen hadde lavinntekt i perioden

---

50 Knudsen og Wærness 2009

51 Kitterød og Rønsen 2011

52 Kitterød og Rønsen 2011 påpeker at grunnen til at husmødre på heltid har inntekt i det hele tatt skyldes at det inntektsmålet som benyttes omfatter både yrkesinntekt, kapitalinntekt og overføringer.

53 Tall frigitt 14.2.2013

54 I Norge tar vi vanligvis utgangspunkt i et relativt fattigdomsbegrep. Det knyttes til å mangle ressurser for å kunne fungere sosialt og delta i de aktiviteter, og ha den levestandarden som er vanlig i samfunnet (Townsend 1979).

55 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).

56 Ibid

Boks 5.3 Beregning av lavinntekt

Inntektsulikhet analyseres ofte med basis i husholdningsinntekter. I industrialiserte land er det vanlig å benytte en relativ tilnærming til lavinntekt. En relativ tilnærming benytter seg av det generelle inntektsnivået i det aktuelle landet som referanse for hva som skal regnes som lavinntekt. Fordelingsutvalget benytter EUs lavinntektsmål som er 60 prosent av medianinntekten. Lavinntektsgrensen for en enslig var i 2011 på 185 300 kroner. Fordelingsutvalget påpeker at det er viktig å skille mellom lavinntekt i et enkelt år og vedvarende lavinntekt over flere år, og legger hovedvekt på vedvarende lavinntekt (målt som gjennomsnittlig inntekt over treårsperioder) i sine vurderinger.[1]

[1] NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*

2005-2007. Det er sammenheng mellom alder og inntekt. Tenåringsmødre er overrepresentert i lavinntektsgruppen, og familiens inntekt er høyere jo eldre mor er.[57]

Lavinntekt på individnivå – levekår for kvinner og menn

Likestillingsutvalget har gjennomført en kartlegging av lavinntekt på individnivå. De finner at 14 prosent av populasjonen befant seg under lavinntektsmålet. Det gjelder 18 prosent av kvinnene og 11 prosent av mennene. For en nærmere omtale av dette målet, jf. NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, kapittel 10.3.

5.6 Kvinner har lavere lønn enn menn

Når en veier lønn for alle ansatte sammen, får en et samletall som uttrykker de totale lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge. Det er ulike måter å presentere dette på. Dette kan være gjennomsnittlig månedslønn for kvinner og menn blant heltidsansatte, etter årsverk korrigert for deltid (heltidsekvivalenter) eller etter medianlønn. Medianlønn finner en ved å sortere lønnen etter størrelse og så finne lønnsnivået for den personen som blir liggende i midten. Ved en slik beregningsmetode vil de høyeste og laveste lønnsnivåene være uten betydning.

[57] Kleven og Haugen 2004, Naper 2010

Det har vært en reduksjon av forskjellen mellom kvinners og menns gjennomsnittlige lønn målt ved alle disse tre begrepene både det siste året og i løpet av siste 10 årsperiode fra 2003 til 2012.

Fra 2011 til 2012 ble lønnsforskjellene mellom heltidsansatte kvinner og menn redusert med 1,1 prosentpoeng, jf. figur 5.12. Kvinner tjente i gjennomsnitt 88,3 prosent av menns lønn i 2012 mot 87,2 i 2011.

Når deltidsansatte inkluderes og lønnen blir omregnet til heltidsekvivalenter, øker de relative lønnsforskjellene. For alle både heltids- og deltidsansatte utgjorde kvinners lønn i gjennomsnitt 86,5 prosent av menns lønn i 2012.

Ved å sammenligne medianlønn i stedet for gjennomsnittlønn, er forskjellene mellom kvinner og menn mindre. I 2003 hadde kvinner samlet en medianlønn som tilsvarte 90,7 prosent av menns. I 2012 var dette blitt redusert med 3,5 prosentpoeng til 94,2. Hovedårsakene til mindre lønnsforskjeller målt på denne måten, er at menn i større grad enn kvinner har høyt lønnsnivå og at flere kvinner enn menn har lavt lønnsnivå. Høye enkeltlønninger blant menn betyr mer enn lave enkeltlønninger blant kvinner.

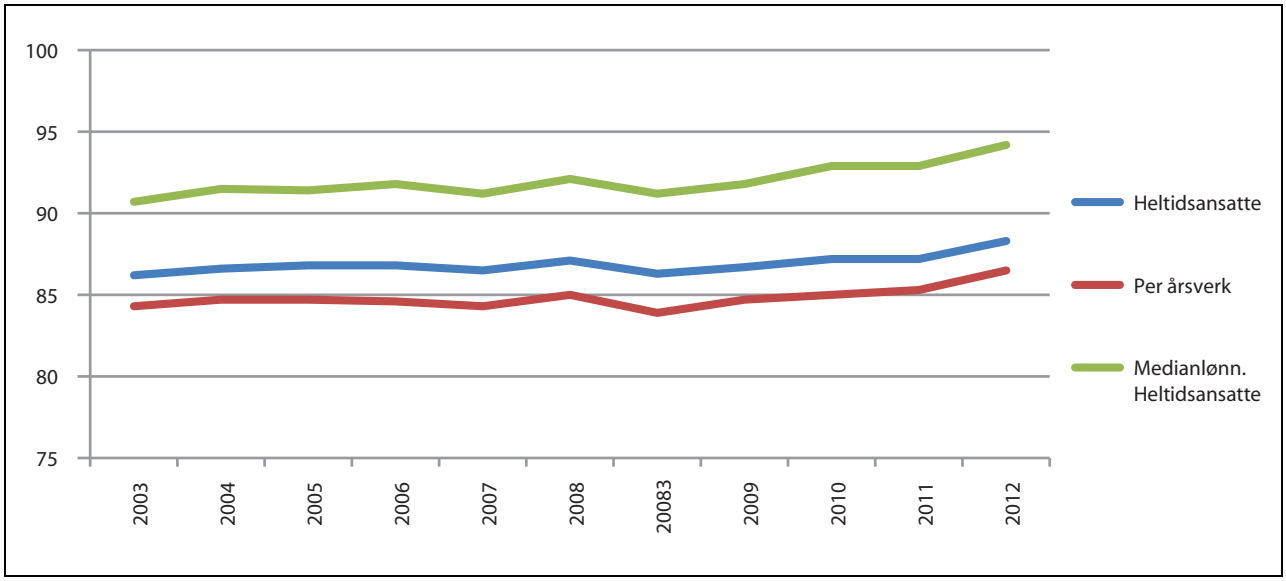
Lønnsforskjeller etter yrker og bransjer

En viktig forklaring på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er at disse forskjellene følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, hvor kvinnedominerte yrker og bransjer gjennomgående har lavere lønnsnivå enn mannsdominerte yrker og bransjer. Lønnsforhandlinger skaper ikke nye lønnsforskjeller, men greier heller ikke å bryte etablerte lønnsrelasjoner i et kjønnsdelt arbeidsliv.[58] Lønnsforskjellene henger også sammen med at kvinner og menn har ulike stillinger på arbeidsplassene. Det er ikke påvist forskjeller i lønn mellom kvinner og menn som har samme stilling og samme arbeidsgiver.

Sammenligner vi kvinners og menns lønn i ulike næringer er forskjellene store.[59] Det er størst forskjell mellom kvinner og menns lønninger i finanstjenester, mens det er minst forskjell i bygg- og anlegg og undervisningspersonale i skolesektoren. Innenfor finanstjenester tjener kvinner 75 prosent av menns lønn. I hovedsak skyldes dette at kvinner og menn i denne bransjen i stor grad jobber med ulike ting og innen ulike stillingskategorier. Blant undervisningspersonale i skolesektoren tjener kvinner 97 prosent av menns lønn.

[58] Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

[59] NOU 2012: 11 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012*



Figur 5.12 Kvinners gjennomsnittlønn i forhold til menns for heltidsansatte, per årsverk og medianlønn[1] for heltidsansatte. 2003–2012

[1] Mediantlønn finner en ved å sortere lønnen for lønnstakere etter størrelse og så finne lønnsnivået for den personen som blir liggende i midten.

[2] Heltids- og deltidsansatte hvor deltidsansatte er omgjort til heltidsekvivalenter

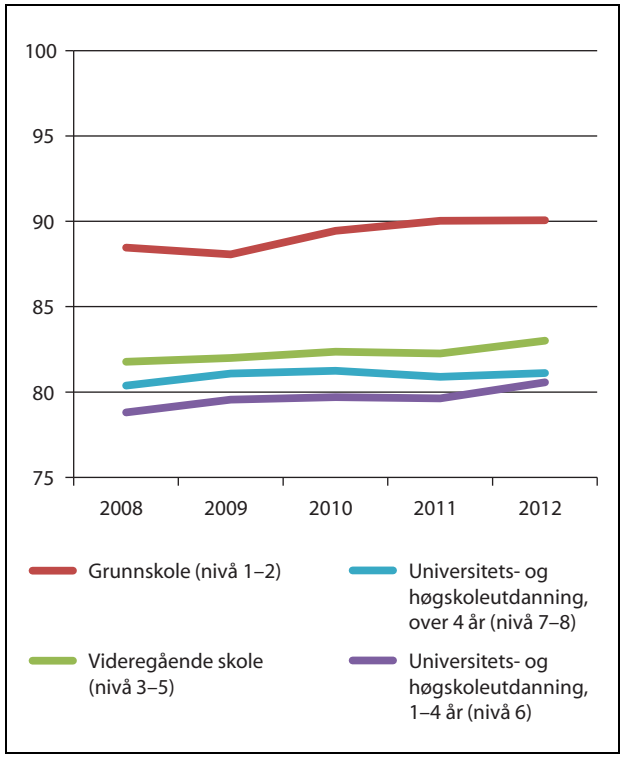
Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

Lønnsforskjeller etter utdanningsnivå

Lønnsgapet kan i liten grad forklares med forskjeller i utdanningslengde og ansiennitet. Lengre utdanning og yrkesansiennitet har ikke i gjennomsnitt ført til tilsvarende reduksjon i lønnsforskjellene, jf. figur 5.13.

Det er minst lønnsforskjeller for de som har kortest utdanning, det vil si for dem som har grunnskoleutdanning eller videregående skoleutdanning. Størst lønnsforskjeller er det for ansatte med universitets- eller høgskoleutdanning til og med 4 år.

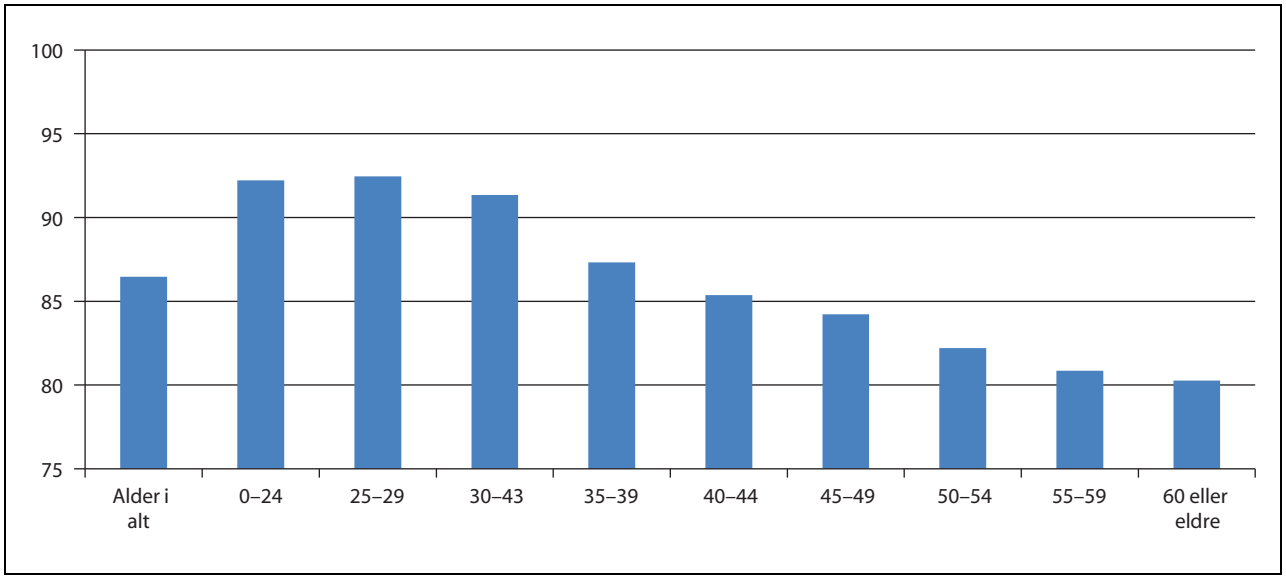
Hovedkonklusjonen fra Likelønnskommisjonen var at lønnsforskjellene i stor grad følger den kjønnsdelte utdanningen og det kjønnsdelte arbeidslivet. Kvinner velger i større grad utdanning og yrker innen helse og omsorg, og menn velger i større grad teknisk utdanning og yrker. Lønnsstatistikken og studier viser at kvinnedominerte yrker og stillinger ofte er dårligere betalt enn de mannsdominerte, selv når kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer er like. Forhandlingssystemet viser seg å opprettholde stabile lønnsrelasjoner mellom kvinner og menn, og lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen.[60]



Figur 5.13 Kvinners gjennomsnittslønn som andel av menns lønn etter lengste utdanning. Årsverk. 2008 – 2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

[60] NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*



Figur 5.14 Kvinners gjennomsnittlige lønn som andel av menns lønn etter alder. Heltidsekvivalenter. Prosent. 2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk

Lønnsforskjeller i ulike aldre og livsfaser

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn øker med alderen, både for yngre og eldre generasjoner. Blant ansatte under 24 år tjener kvinner om lag 8 prosent mindre enn menn og for aldersgruppen 55 til 59 år har forskjellen økt til noe over 17 prosent, jf. figur 5.14. Forskning viser at denne utviklingen med alder også gjelder for nye generasjoner. Det er med andre ord et livsløpsfenomen hvor det er forskjeller i kvinners og menns livsløp som forklarer denne effekten. Lønnsforskjellene øker med alderen for alle generasjoner, både blant de som er født på 1940-tallet og de som ble født på 1980-tallet.[61]

Denne effekten kan ha flere forklaringer. Det kan skyldes svakere karriereutvikling innenfor typiske kvinneyrker enn det er innenfor typiske mannsyrker, og at det er forskjeller i karriereutvikling mellom menn og kvinner innenfor samme yrke. Forskjellene i lønnsvekst er størst mellom 25 og 40 år, en periode der en tar viktige karrierevalg og ofte har store familieforpliktelser.

Lønnsstatistikken fra SSB viser noen variasjoner også for generasjonene med hensyn til lønnsforskjeller etter aldersgrupper. Det har vært en utjevning for noen aldersgrupper. For ansatte i alderen 45-49 år har kvinner i gjennomsnitt nå en lønn på 84,2 prosent av menns lønn mot 80,3 i 2003.

Småbarnsfasen har betydning for foreldrenes lønnsutvikling. Utstrakt bruk av deltid og lange fraværsperioder i forbindelse med fødsler og foreldrepermisjon er vanlig blant mødre. Det har betydning for lønnsutviklingen at mor fortsatt har hovedansvaret for barneomsorg, og denne effekten begynner nå å slå ut også for fedre som tar ut foreldrepermisjon.[62] Innføring av fedrekvoten har først og fremst hatt en viss negativ effekt på menns inntekt og yrkesdeltakelse, jf. kapittel 6.3.2. Kvinners inntekt eller arbeidsdeltakelse synes ikke å ha økt. [63] Tilsvarende studier i Sverige tyder imidlertid på at mødres fremtidige lønn øker for hver måned fedre tar permisjon. [64] Fars permisjon får langsiktige konsekvenser ved at foreldrene fortsetter å dele på hjemmearbeidet og bruker mindre tid i arbeidslivet.

Lønnsgapet mellom kvinner med og uten barn reduseres over livsløpet og blir tydelig mindre når kvinner med barn er ferdige med foreldrefasen.

5.7 Igangsatte tiltak og veien videre

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at likestilling i arbeidslivet fortsatt må stå høyt på den politiske

[61] Hardoy og Schøne 2007

[62] Rege og Solli 2010

[63] Rege og Solli 2010, Cools mfl. 2011

[64] Johansson 2010

dagsorden. Det gjenstår fremdeles utfordringer knyttet til det kjønnsdelte arbeidsmarked, høy andel deltid blant kvinner, høyere sykefravær blant kvinner, lønns- og inntektsforskjeller og diskriminering i arbeidslivet.

Norge har et godt utviklet lovverk på plass, både når det gjelder vern mot diskriminering, plikt til aktivt likestillingsarbeid, rett til likelønn, fleksible arbeidstidsordninger samt permisjonsordninger som tilrettelegger for at det er mulig å balansere familieliv og omsorgsoppgaver med deltakelse i arbeidslivet.

Regjeringen ønsker å bygge videre på de virkemidler og tiltak som allerede er igangsatt. Arbeidet med likestilling i arbeidslivet må forankres og utvikles lokalt av og blant dem det gjelder. Partene i arbeidslivet har en helt avgjørende rolle. Regjeringen og partene har et felles mål om et likestilt arbeidsliv. Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet varsler i meldingen et mer formalisert og systematisk samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter for å fremme økt likestilling i arbeidslivet.

5.7.1 Aktivitets- og redegjørelsesplikt

Offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets parter har en plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling i arbeidslivet knyttet til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og religion. En tilsvarende plikt for seksuell orientering er vedtatt, jf. omtale av aktivitets- og redegjørelsesplikten i kapittel 2.2.3.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten kan være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å oppnå likestilling i arbeidslivet. Gjennomslagskraften forutsetter imidlertid at pliktene er kjent, at arbeidsgivere forstår hva pliktene innebærer og at pliktene følges. Både Diskrimineringslovutvalget og Likestillingsutvalget la frem forslag om hvordan pliktene kan konkretiseres for å bli mer effektive.[65] Likestillingsutvalget fremmer også forslag om hvordan myndighetene kan arbeide mer aktivt for å sikre at pliktene følges opp. I begge høringene er det delte meninger om de foreslåtte konkretiseringene. Et hovedbilde er at flere arbeidsgiverorganisasjoner er imot en konkretisering, mens flere arbeidstakerorganisasjoner er for en konkretisering. Motstanderne mener blant annet at en konkretisering vil medføre økte oppgaver og kostnader for virksomhetene uten av virkningen er dokumentert.

BLDs og LDOs arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten

Både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har oppgaver knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten. BLD har som lovforvalter et ansvar for å sikre god oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten; herunder at pliktene er kjent og forstått. LDO er gitt myndighet til å håndheve arbeidsgivers redegjørelsesplikt, jf. kapittel 9.

LDO har også en generell støtte- og veilederrolle spesielt rettet mot de som arbeider for å fremme likestilling og motvirke diskriminering, både i offentlig, privat og frivillig sektor.[66] Videre har ombudet en særlig støtte- og veilederrolle når det gjelder aktivitetsplikten for arbeidsgivere.

BLD har gitt Fylkesmannen i oppdrag å være pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag, jf. embetsoppdraget. I 2010 utarbeidet BLD et eget rundskriv til Fylkesmannen om hvordan dette oppdraget bør følges opp.

BLDs innsats for å følge opp aktivitetsplikten har vært konsentrert om å spre informasjon om pliktene og hvordan de kan følges opp. Innsatsen har vært rettet både mot offentlig og privat sektor. Innsatsen har omfattet utarbeidelse av skriftlig veiledningsmateriell, informasjonsskriv og kurs for departementsansatte og fylkesmannsembeter om aktivitets- og redegjørelsesplikten. BLD utarbeidet i 2009 i samarbeid med partene i arbeidslivet og LDO en veileder for arbeidslivet om pliktene. I 2010 bidro BLD til utarbeidelse av en veiledende rapporteringsmal for statlige virksomheters redegjørelser etter aktivitets- og redegjørelsesplikten som arbeidsgiver.[67] I tillegg har departementet lyst ut prosjektmidler i samarbeid med partene i arbeidslivet til oppfølging av pliktene i 2010-2011 på virksomhetsnivå. Kommuneprogrammet *Likestilte kommuner* 2012–2014 er en videreføring av dette arbeidet, men nå med vekt på offentlige myndigheters aktivitetsplikt som tjenesteytere, jf. nærmere omtale i kapittel 8. Med støtte fra BLD har også Likestillingssenteret (Hamar), KUN senter for kunnskap og likestilling

---

[65] NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*

[66] Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskriminerings-nemnda* (*diskrimineringsombudsloven*)

[67] Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet 2010

(Steigen og Steinkjer) og Senter for likestilling (Kristiansand) drevet pådriverarbeid knyttet spesifikt til oppfølging av aktivitetsplikten.

Til nå har LDO gjennomført det meste av den praktiske opplæringen som er gitt til kommuner og statlige virksomheter om aktivitets- og redegjørelsesplikten. Ombudet har utarbeidet flere håndbøker om aktivitets- og redegjørelsesplikten. Med støtte fra EU- programmet PROGRESS og fra BLD har LDO i perioden 2009 – 2012 gjennomført bevisstgjøringskampanjer om aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og for offentlige myndigheter.

Veiledning til arbeidsgivere har ombudet også drevet i sammenheng med kontroll av redegjørelsesplikten. Når det gjelder håndheving av redegjørelsesplikten for arbeidsgivere, har ombudet så langt konsentrert sin kontrollvirksomhet om kommuners og departementenes redegjørelser. Privat sektor har i svært liten grad blitt kontrollert.

Erfaringer med aktivitets- og redegjørelsesplikten

Flere studier belyser spørsmål knyttet til erfaringer med aktivitets- og redegjørelsesplikten. En oppsummering er:

Effekt

Det er vanskelig å angi hvilken effekt aktivitets- og redegjørelsesplikten faktisk har. 40 prosent av arbeidsgiverne mener at aktivitets- og redegjørelsesplikten har hatt betydning for å fremme likestilling mellom kvinner og menn, og at det er flere i offentlig enn i privat sektor som mener dette. Når det gjelder nedsatt funksjonsevne og etnisitet er andelen 30 prosent. Det er særlig innen næringer som hotell og restaurant, transport, bygg og anlegg, industri og tjenesteyting at troen på lovpålegget er lavest.[68]

LDO understreker at kombinasjonen av kontroll og veiledning med aktivitets- og redegjørelsesplikten synes å føre til en positiv utvikling i kvaliteten på likestillingsredegjørelsene, både når det gjelder innhold og systematikk.[69]

Kjennskap til pliktene

Det synes å være manglende kjennskap til aktivitets- og redegjørelsesplikten blant arbeidsgivere. Rundt 10 prosent av virksomhetene oppgav at de ikke kjente aktivitets- og redegjørelsesplikten for etnisitet og nedsatt funksjonsevne, mens 7 prosent svarer det samme for kjønn.[70] Mindre enn en tredel (29 prosent) av kommunene angir at de har stor grad av kjennskap til plikten.[71]

Det synes å være særlig lav bevissthet om aktivitetsplikten som offentlig myndighet.[72] En utfordring for en del kommuner når det gjelder arbeidet med likestilling er også at det synes uklart hva som forventes.

Oppfølging og håndheving av pliktene

Flere av studiene konkluderer at mange virksomheter ikke følger opp plikten på en tilfredsstillende måte. Flest virksomheter har mål for kjønnslikestilling. 60 prosent av arbeidsgivere i offentlige sektor og 47 prosent i privat sektor svarer at de har det.[73]

Ombudets kontroller med redegjørelsesplikten viser at mange kommuner og statlige virksomheter ikke følger opp aktivitets- og redegjørelsesplikten på en tilfredsstillende måte.[74]

I den grad kommunene arbeider aktivt med likestilling er det først og fremst i rollen som arbeidsgiver. Deltidsproblematikken ser ut til å være det området flest kommuner setter inn tiltak på. En del kommuner oppgir også at det er vanskelig å prioritere arbeidet med likestilling i en travel hverdag.[75]

I en undersøkelse argumenteres det for at aktivitets- og redegjørelsesplikten må konkretiseres og gis mening overfor virksomhetene. Behovet for et oppfølgings- og sanksjoneringsregime understrekes. Videre mener forskerne at tillitsvalgte kan bidra til at arbeidsgivere får satt likestillingsarbeidet på dagsorden. Tillitsvalgte kan spille en betydningsfull rolle når det gjelder å forankre innsatsen og skape forståelse blant ansatte i virksomheten. Undersøkelsen viser også til at virksomhetene i stor grad etterspør konkrete eksempler og positive erfaringer i aktivt likestillingsarbeid på området nedsatt funksjonsevne.[76]

---

[68] Tronstad 2010
[69] LDO 2010
[70] Tronstad 2010
[71] Guldvik mfl. 2011
[72] Ibid
[73] Tronstad 2010
[74] LDO 2010; LDO 2012 og Guldvik mfl. 2011
[75] Guldvik mfl. 2011
[76] Skog Hansen og Haualand 2012

Behandling av aktivitetsplikten i Prop. 88 L (2012-2013) Diskrimineringslovgivning

BLD foreslår i denne proposisjonen å videreføre aktivitetsplikten i gjeldende diskrimineringslover. Departementet foreslår også aktivitetsplikt i diskrimineringsloven om seksuell orientering.

Departementet foreslår at aktivitetsplikten i likestillingsloven fortsatt skal gjelde alle virksomheter, mens de andre lovene har en nedre grense på virksomheter med mer enn 50 ansatte.

Departementet har harmonisert bestemmelsene, slik at det fremgår av alle lovene, også likestillingsloven, at aktivitetsplikten blant annet omfatter rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Dette er i praksis en konkretisering av likestillingsloven.

Når det gjelder offentlige myndigheters aktivitetsplikt så foreslås det ingen endringer i selve lovteksten. I forarbeidene er det imidlertid tydeliggjort at aktivitetsplikten for offentlige myndigheter omfatter både myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

Det foreslås nå ingen ytterligere konkretiseringer i lovteksten når det gjelder prosessen knyttet til hvordan det skal arbeides med å oppfylle pliktene.

Videre oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten

Etter regjeringens vurdering bør myndighetenes innsats fremover når det gjelder aktivitets- og redegjørelsesplikten rettes mot følgende aktiviteter:

- Mer informasjon om pliktene for å gjøre dem kjent
- Utarbeidelse og revidering av veiledningsmateriell, rundskriv mv.
- Bedre tilbud og oppfølging av virksomheter og offentlige myndigheter om hvordan man kan/bør arbeide for å følge opp pliktene
- Etablere bedre systemer for erfaringsspredning av gode eksempler

Det vises også til at regjeringen vil etablere fire regionale kompetansemiljø for likestilling. En kjerneoppgave for disse sentrene vil være å følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten, jf. kapittel 8. Regjeringen vil på sikt evaluere effekten og nytteverdien av det regionale arbeidet, herunder en vurdering av aktivitets- og redegjørelsesplikten som virkemiddel i likestillingspolitikken.

5.7.2 Bryte det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

Å utvikle tiltak for å motvirke det kjønnsdelte arbeidsmarkedet har vist seg å være krevende. Samtidig er det vanskelig å påvirke ungdommers preferanser og livsprosjekter når det gjelder utdannings- og yrkesvalg.

På noen områder har det likevel skjedd til dels store endringer. Mye av arbeidet for å bryte kjønnsstereotypiene og endre utdannings- og yrkesvalg har vært rettet mot jenters og kvinners valg. Det viser seg at det også er kvinnene som har endret sine preferanser mest. Jentene dominerer innen høyere utdanning og flere tidligere mannsdominerte yrker med krav om høyere utdanning er nå kvinnedominerte eller i balanse. Det er i dag guttene som er mest konservative i sine utdannings- og yrkesvalg. De fleste offentlige tiltak har vært rettet mot kjønnsskjeve utdanningsvalg, jf. kapittel 4.

Et av de vanskeligste spørsmålene er knyttet til lønnsstrukturen i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Dilemmaet kan oppsummeres slik: For menn vil det ikke lønne seg å søke seg mot mer kvinnedominerte yrker. For kvinner vil det lønne seg å søke mot mannsdominerte yrker.

Større kjønnsbalanse i yrkesvalg

Offentlige tiltak, blant annet rettslige tiltak, er direkte rettet inn mot å motvirke kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet. Likestillingsloven har bestemmelser om såkalt positiv særbehandling. Disse er særlig relevante for rekruttering til yrker og stillingskategorier hvor det ene kjønn er klart underrepresentert.

Likestillingsloven § 3a hjemler adgang til positiv særbehandling av det underrepresenterte kjønn, når dette fremmer likestilling på lang sikt. I henhold til likestillingsloven §§ 1 og 3 a og forskrift om særbehandling av menn, kan menn særbehandles ved tilsetting i stilling der hovedoppgaven er undervisning av eller omsorg for små barn.

Regjeringen anser også arbeidsgiveres plikt til aktivt å fremme likestilling som et sentralt verktøy for å motvirke det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.[77] Å rekruttere mangfoldig vil være en oppfølging av denne plikten.

[77] Jf. aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny diskrimineringslov om seksuell orientering.

Figur 5.15 Menn inn i omsorgsyrkene

Foto: Ingvild Gjone Sildnes

Rekruttering av menn til omsorgssektoren

Fremskrivninger viser at offentlig sektor har et stort og økende behov for arbeidstakere med helse- og sosialfaglig bakgrunn. Da er det helt nødvendig å øke rekrutteringen av menn til denne sektoren. Det er behov for å finne mer ut av hva som må til for at menn går inn i omsorgsyrker. Trondheim kommune har gjort et av de mest vellykkede forsøk på å rekruttere menn til omsorgssektoren. Der vil mange menn nå prøve ut helse- og omsorgsarbeid i hjemmetjenester og sykehjem som fremtidig arbeidsplass og levevei.

Regjeringen ønsker å bygge videre på erfaringene fra Trondheim kommune og gjøre prosjektet *Menn i helse og omsorg* til et landsomfattende prosjekt, i første omgang som en del av kompetanseløftet i *Omsorgsplan 2015*. [78] Samtidig inviteres kommuner, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner til å sette rekruttering av menn høyt på sin dagsorden og komme opp med tiltak som kan bidra til bedre kjønnsbalanse på arbeidsplassene i helse- og omsorgssektoren.

Større kjønnsbalanse i ledelse

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.

Staten har gitt støtte til NHOs mentorprogram for lederrekruttering (Female Future / Global Future) og til Virkes mentorprogram (Womentor) for kvinner med innvandrerbakgrunn. Likestillingssenteret på Hamar har fått midler fra BLD for å utvikle en knutepunktsfunksjon for å ta i bruk mentorordninger som metode. Målet er å oppmuntre næringslivet og andre til å etablere mentorordninger som kan bidra til å koble ubenyttet kompetanse med næringslivets behov. Likestilling i arbeidslivet står sentralt.

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.[79]

Regjeringens handlingsplan for mer entreprenørskap blant kvinner (2008-2013) har som målsetting at andelen kvinner blant nye entreprenører skal være 40 prosent 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 gründer-virksomhet. Også Forskningsrådet deltar i kompetansebygging om entreprenørskap. Andelen kvinnelige gründere er, nokså stabil og på rundt regnet 25 prosent.

Kunnskapsdepartementet (KD) har nedsatt en Komité for kjønnsbalanse i forskning (Kif) som skal bidra til generell bevisstgjøring om problemstillinger knyttet til den skjeve kjønnsbalansen i akademia og i forskningssystemet. Internasjonale perspektiver skal reflekteres i arbeidet. KD 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 og dosent utløser inntil 300 000 kroner til den aktuelle institusjonen. Ordningen omfatter nå ni institusjoner som gir doktorgradsutdanning i MNT-fag.

Kjønnsbalanse i styrer i store aksjeselskaper med private eiere

Regjeringen fører en politikk som har som mål å gi kvinner og menn like muligheter og vil legge til rette for at kvinner som ønsker det skal kunne delta i større grad i næringslivet.

[78] Jf. tiltak i Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*

[79] NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*

I 2003 ble det innført krav om kjønnsbalanse i styrene i alle offentlig eide foretak, enkelte særlovsselskaper, interkommunale selskap samt allmennaksjeselskaper (ASA), jf. kapittel 1.4. Dette har vist seg å være et effektivt virkemiddel for å bedre den svært lave andelen kvinner i styrene. I 2003 var andelen på 7 prosent og allerede i 2008 hadde den steget til 40 prosent. I henholdsvis 2008 og 2010 ble det også innført krav om kjønnsbalanse i styrene i samvirkeforetak og kommunale aksjeselskaper.

Et tilsvarende lovkrav gjelder ikke for privateide aksjeselskaper. Andelen kvinner i disse styrene er per i dag lav. Det var ved utgangen av 2012 om lag 219 000 aksjeselskaper i Norge. Av disse har 48 prosent kun ett styremedlem. Totalt er det 17 prosent kvinner i styrene. Hensynet til direkte eierrepresentasjon i styret gjør seg imidlertid gjeldende på en annen måte for aksjeselskapene enn for allmennaksjeselskapene. De fleste aksjeselskaper har få eiere. Det er gjerne eierne selv som sitter i styret, og som står for forvaltningen av selskapet. Allmennaksjeselskapene er på den annen side selskaper som etter loven er forutsatt å ha en stor spredning av aksjene, og som dermed uansett velger eksterne styremedlemmer. En lovregulering av aksjeselskapene vil derfor mer direkte gripe inn i den private sfære enn det som er tilfellet for allmennaksjeselskapene. Det er i denne sammenheng av betydning om selskapet eies av «allmennheten» (allmennaksjeselskapene), eller om man har å gjøre med selskaper med en liten eierkrets der forvaltningen av selskapet er et privat anliggende for eierne og samarbeidet bygger på personlige relasjoner. Selskapsformen allmennaksjeselskap ble innført for å trekke opp et hensiktsmessig skille mellom «små» og «store» aksjeselskaper, med allmennaksjeselskapene som de store aksjeselskapene. At dagens regelverk om kjønnsbalanse i styrene skiller mellom aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, gir derfor et konsekvent og oversiktlig regelverk.

Likestillingsloven pålegger offentlige virksomheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling. Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i tillegg til dette, i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten, inkludert styrene. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven. Dette gir en mulighet for å få informasjon om likestillingsarbeidet i virksomhetene, og slik følge med på om utviklingen går i riktig retning.

Målrettede ikke-rettslige tiltak i samarbeid med næringslivet og arbeidslivets parter vil på sikt kunne bidra til jevnere kjønnsbalanse i aksjeselskapsstyrene. Eksempler på slike ikke-rettslige tiltak er Female Future, Global Future og Futura. Dette er satsninger som tar sikte på å bedre både kjønnsbalansen og et flerkulturelt mangfold i næringslivet. En evaluering av programmet Female Future viser at satsingen har hatt effekt. 62 prosent av deltakerne i programmet har tatt styreverv eller avansert i ledelse.

De næringsrettede virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd er gitt et ansvar for å legge til rette for å styrke kvinners deltakelse og posisjon i næringslivet. Aktørene skal blant annet bidra til å få flere kvinner til å gå inn i lederstillinger, bli styremedlemmer, satse på egne bedrifter, eller en næringsrettet forskerkarriere.

Innovasjon Norges program *Kvinner i næringslivet* omfatter tiltak for mobilisering av kvinner i næringslivet gjennom Innovasjon Norges eksisterende tjenestetilbud (integrert satsing). I tillegg har Innovasjon Norge enkelte særskilte ordninger rettet mot kvinner. Det overordnede målet er å bidra til økt verdiskaping og innovasjon gjennom å styrke kvinners deltakelse og posisjon i næringslivet som gründere, i ledelse og i styrer. Rammene til programmet *Kvinner i næringslivet* var i 2012 10 millioner kroner fra Kommunal- og regionaldepartementet og 2,5 millioner kroner fra Nærings- og handelsdepartementet.

Innovasjon Norges særskilte kvinnesatsing besto i 2012 av følgende tre ordninger:

- *Ledermentor*: Ledermentor er et utviklingsprogram for kvinnelige ledere hvor hver deltaker får sin egen mentor. Målsettingen er å få flere kvinner inn i høyere lederposisjoner og styrer ved å støtte dem i deres karriereutvikling.
- *Styrekandidatbasen*: Programmet finansierer drift av Innovasjon Norges database over aktuelle styrekandidater og gjør dermed kvalifiserte styrekandidater tilgjengelige for styreledere og valgkomiteer. Ved utgangen av 2012 var det om lag 2 400 kvalifiserte kvinner og menn som var søkbare i databasen, hvor om lag halvparten var kvinner.
- *Årets gründerkvinne*: Prisen Årets gründerkvinne ble utdelt for fjerde gang i 2012. Formålet er å fremheve gode kvinnelige rollemodeller innenfor entreprenørskap.

Nærings- og handelsdepartementet har også igangsatt et arbeid for samhandling med arbeidslivets parter om alternative tiltak til lovregulering for å øke kvinners representasjon både i AS-styrene og -ledelsen. Regjeringen vil styrke dette arbeidet og dialogen med næringslivet og arbeidslivets parter for eksempel gjennom forsterket informasjonsarbeid, opplæringstiltak og rekrutteringsbaser.

Økt yrkesdeltakelse blant kvinner med innvandrerbakgrunn

Flere kvinner med innvandrerbakgrunn må få mulighet til å komme ut i jobb.

Arbeid for kvinner er avgjørende for økt likestilling mellom kjønnene, og er viktig for å oppnå større økonomisk selvstendighet og sosial likhet. Det er særlig kvinner med bakgrunn fra land i Afrika og Asia som i liten grad er sysselsatt. Mange har i liten grad medbrakt utdanning eller kompetanse tilpasset det norske arbeidsmarkedet.

Regjeringen har satt av 30 mill. kroner til å innføre *Jobbsjansen* som en permanent ordning fra sommeren 2013. Målsettingen med tiltaket er å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, og som ikke blir fanget opp av andre ordninger. Tiltaket er særlig rettet mot hjemmeværende innvandrerkvinner.[80]

Verneplikt for kvinner

I 2013 er det fremdeles bare menn som har obligatorisk verneplikt. I et likestillingsperspektiv kan dette være problematisk. På den annen side kan imidlertid kjønnsnøytral verneplikt også forsterke inntektsforskjeller mellom kvinner og menn. Siden de fleste kvinner føder barn i løpet av livet, har kvinner mer fravær fra yrkeslivet enn menn. Kjønnsnøytral verneplikt vil kunne medføre ytterligere fravær fra inntektsgivende arbeid.

Langtidsplanen påpeker at det er en svakhet ved dagens vernepliktsordning at den er ulik for kvinner og menn. Langtidsplanen anbefaler at kjønnsnøytral verneplikt skal vurderes ut fra et rettighets- og pliktperspektiv, Forsvarets faktiske kompetansebehov, og erfaringene med sesjonsplikt for kvinner.[81]

I innstillingen til langtidsplanen, understreket utenriks- og forsvarskomiteen at spørsmålet om kjønnsnøytral verneplikt først og fremst er et politisk spørsmål, og ba regjeringen komme tilbake med en vurdering av å innføre kjønnsnøytral verneplikt i forbindelse med meldingen om kompetanse.[82]

Meld. St. 14 (2012-2013) *Kompetanse for en ny tid* diskuterer spørsmålet om kjønnsnøytral verneplikt. I kapittel 6 presenterer meldingen prinsippet om like rettigheter og plikter, Forsvarets behov, og utfordringer og konsekvenser forbundet med innføring av kjønnsnøytral verneplikt. Meldingen presiserer at en økning av kvinneandelen vil styrke Forsvarets operative evne gjennom økt kompetansemangfold i organisasjonen.

Utgangspunktet er at Forsvarets oppgaver har blitt mer komplekse og høyteknologiske, noe som krever andre ferdigheter og tankesett enn tidligere. Det er behov for spisskompetanse på langt flere felt, og å sette sammen ulike perspektiver og kompetanser i team som utfyller hverandre for å løse bredden i oppgaver. En bedre kjønnsbalanse er én av flere faktorer som skaper det kompetansemangfoldet et moderne forsvar krever. Verneplikt for begge kjønn vil også kunne forsterke Forsvarets legitimitet fordi en bredere andel av befolkningen vil få et mer aktivt forhold til verneplikten og førstegangstjenesten.

De seneste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å legge til rette for en bedre kjønnsbalanse i Forsvaret. Frivillig sesjon for kvinner ble innført i 2007, og sesjonsplikt for alle fra 2010. Det er for tidlig å si hvilken effekt dette vil gi, men så langt foreligger det en viss økning i antall kvinner som avtjener førstegangstjenesten.

Forsvaret har en målsetting om en kvinneandel i Forsvaret på minimum 20 prosent kvinner blant befal og vervede innen 2020.[83] Kvinneandelen totalt i Forsvaret er i dag i overkant av 16 prosent; 32 prosent blant sivile og 9,1 prosent blant militært ansatte (befal og vervede). For militært ansatte er det en økning på 0,5 prosent siden 31.12.2011. Til sammenlikning var kvinneandelen på 7,1 prosent ved utgangen av 2006. Blant elever tatt opp til grunnleggende befalsutdanning i 2012 var 15,3 prosent kvinner, mot 16,5 prosent i 2011. Av de som har møtt til førstegangstjeneste i 2012, er 10 prosent kvinner, mot 8,7 prosent i 2011.

Regjeringen vil evaluere ordningen med sesjonsplikt for kvinner i 2014. Denne evalueringen må ses i sammenheng med arbeidet for sta-

---

[80] Se nærmere omtale i Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk.*

[81] Prop. 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*

[82] Innst. 388 S (2011-2012)

[83] St.meld. nr. 36 (2006-2007) *Økt rekruttering av kvinner til Forsvaret*

tushevende og meritterende tiltak for førstegangstjenesten og øvrige tiltak for å øke kvinneandelen. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om kjønnsnøytral verneplikt.

Stortinget har ved behandlingen av Meld. St. 14 (2012-2013) og Innst. 384 S (2012–2013) vedtatt en kjønnsnøytral verneplikt. Forsvarsdepartementet tar sikte på å ha et lovutkast klart for høring i løpet av 2013. Målsettingen vil være å fremme en lovproposisjon til Stortinget i 2014, og at lovendringen iverksettes i 2015.

5.7.3 Redusere omfanget av ufrivillig deltid

Det er et klart politisk mål for regjeringen å redusere omfanget av ufrivillig deltid og legge til rette for heltidskulturer. Regjeringen har derfor gjennomført flere tiltak og fremmet flere lovforslag som skal bidra til at de som ønsker det skal få jobbe mer. Mange arbeidstakere ønsker å arbeide deltid for å kunne tilpasse arbeidsmengden til ulike forpliktelser eller arbeidsevne. Andre er undersysselsatte og ønsker høyere stillingsandel. Det satses på flere tiltak og virkemidler for å nå regjeringens mål. Det er en likestillingsutfordring at det i hovedsak er kvinner som jobber deltid med de konsekvenser dette kan få for lønn og pensjonsopptjening.

Mindre deltid i skift- og turnusarbeid

I tråd med forslaget fra Skift- og turnusutvalget ble utregningen av arbeidstid for skift og turnus endret fra 1. januar 2010.[84] 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.[85]

Forsøksprosjekter for redusert deltid

For en treårsperiode er det satt av nær 25 millioner kroner hvert år til tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av uønsket deltid. Det er til sammen 45 prosjekter som nå mottar midler fra satsingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Vox, i samråd med partene i arbeidslivet, har valgt ut hvilke prosjekter som får midler. Arbeidsdepartementet (AD) har gitt Fafo i oppdrag å evaluere satsingen. Evalueringsrapporten kommer etter planen høsten 2014.

Foreløpige resultater fra forsøkene viser blant annet at mange deltidsarbeidere kan ønske å øke sin arbeidstid hvis forholdene legges bedre til rette for dette på arbeidsplassen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom andre typer turnusordninger enn det som er vanlig i dag (for eksempel forhandlingsturnus, årsturnus eller langturnus), gjennom videreutdanning for å kunne mestre flere arbeidsoppgaver og ved tilrettelegging fra arbeidsgiver for at arbeidstaker kan jobbe på flere steder (for eksempel via vikarpool eller bemanningssenter). Med andre rammevilkår i arbeidslivet, kan altså både etterspørselen og tilbudet av heltidsjobber øke.

Rettslige virkemidler for redusert deltid

Regjeringen har lagt frem forslag om endringer i arbeidsmiljøloven som skal bidra til å redusere ufrivillig deltid. Det er foreslått at arbeidsgiver skal ha plikt til minst en gang i året å drøfte bruk av deltidsstillinger med tillitsvalgte i virksomheten. Dette vil innebære en plikt for arbeidsgiver til systematisk og regelmessig sette bruken av deltidsstillinger på dagsorden.[86]

Regjeringen foreslår også å innføre en ny regel i arbeidsmiljøloven som gir deltidsansatte rett til stilling tilsvarende deres faktiske arbeidstid, dersom de jevnt over en periode på 12 måneder har hatt merarbeid utover avtalt arbeidstid. Denne bestemmelsen gir ikke en helt ny rettighet, men vil bidra til en enklere prosess for deltidsansatte som krever at deres arbeidsavtale skal reflektere den reelle arbeidstiden.[87]

I januar 2006 ble det innført fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatte fremfor at arbeidsgiver gjennomfører nytilsetting i virksomheten i arbeidsmiljøloven. Regjeringen foreslår nå at det tas inn en ny bestemmelse om at arbeidsgiver, før det tas en avgjørelse om ansettelse i en stilling som en arbeidstaker krever fortrinnsrett til, så langt det er mulig skal drøfte spørsmålet med arbeidstaker. Bestemmelsen om fortrinnsrett skal evalueres, som grunnlag for å sikre at fortrinnsretten er reell. På oppdrag av AD arbeider Fafo med rapporten om praktisering av fortrinnsretten, som vil bli lagt frem i løpet av 2013.

---

84 NOU 2008: 17 *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*

85 Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*

86 Prop. 83 L (2012-2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid)*

87 Ibid

Saman om ein betre kommune

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) inngikk i 2011 en avtale med partene i arbeidslivet (KS, LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademikerne) om programmet *Saman om ein betre kommune*. Programmet er et rammeprogram for lokale utviklingsprosjekter innenfor temaene sykefravær/nærvær, heltid/deltid, kompetanse og rekruttering og omdømme, og varer ut 2015. Det er 110 kommuner med i programmet. Om lag 20 kommuner har heltid/deltid som tema.

Programmets mål innenfor temaet heltid/deltid er følgende: Etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Arbeidsmetodikken som legges til grunn for deltakelse, er at prosjektene skal baseres på et lokalt samarbeid og forankring hos folkevalgte, administrasjonen og de tillitsvalgte/medarbeiderne. Programmet legger stor vekt på erfaringsutveksling mellom kommunene, formidling av lokale resultater, og støtter kommunene med prosjektstyring. Kommunene deltar i nettverk hvor de utveksler erfaringer og får faglig bistand. Kommunene får årlig tilskudd fra KRD.

Kommunesektoren har et betydelig omfang av deltid. Over halvparten av de ansatte i kommunene og en tredjedel i fylkeskommunene har deltidsstillinger (KS Arbeidsgivermonitor 2012). Det er særlig i pleie- og omsorgssektoren at deltid er utbredt med nær 70 prosent av arbeidstakerne som jobber deltid.

Årsaken til det store omfanget av deltid er mangfoldig og omfanget varierer fra kommune til kommune. Mye deltid har negative konsekvenser både for arbeidstaker, arbeidsgiver og ikke minst for brukeren og kvaliteten på tjenestene. Det påvirker også mulighet for rekruttering, utdanning av helsepersonell og likestilling. Kommunene opplever at høy grad av deltid kan påvirke både sykefraværet, kompetanseutvikling, rekruttering og omdømme i negativ retning.

Kommunene som arbeider med heltid/deltid gjennomfører mange ulike tiltak. Alle har tiltak knyttet til utprøving av alternative arbeidstidsordninger; som for eksempel avtaler om langturnus. Det er også flere som prøver ut ulike typer vikarordninger, kompetansetiltak samt tiltak knyttet til endring av stillingsstørrelse. Alle kommunene som deltar i programmet utvikler flere ulike tiltak parallelt.

Det er for tidlig å vise til noen konkrete resultater i disse prosjektene, men ved årsrapporteringen fra 2012 rapporteres det om positiv utvikling på ett eller flere av målene kommunene har satt seg.

5.7.4 Utjevne økonomiske forskjeller

Å utjevne økonomiske forskjeller er avgjørende for et mer likestilt samfunn og for bekjempelse av fattigdom. Samtidig er et likestilt samfunn en forutsetning for å utjevne økonomiske forskjeller mellom menn og kvinner. Tiltak og virkemidler som skal bidra til denne utjevningen favner bredt, da det er svært sammensatte faktorer som virker inn. Det viktigste tiltaket mot fattigdom er å få flere i arbeid og da fortrinnsvis i fulltidsarbeid. Pensjons- og skattesystemene, samt ulike overføringer fra det offentlige skal blant annet virke fordelende. Utstrakt grad av deltidsarbeid blant kvinner bidrar til lavere lønn, og videre til lavere pensjon. Hvilke yrker og sektorer kvinner og menn arbeider i har også konsekvenser for lønnsutbetalingen.

Pensjonssystemet

Fordelingseffekter, motivasjon for å delta i yrkeslivet og konsekvenser for kvinner og menn var viktige tema ved behandlingen av pensjonsreformen i 2011. Alderspensjonen er kjønnsnøytral, i den forstand at det ikke tar hensyn til at kvinner lever lengre enn menn. Innbetalinger for kvinner og menn beregnes på samme måte, selv om det er langt flere kvinner enn menn som mottar alderspensjon og etterlattepensjon.

Forskjellen i lønnsinntekt over livsløpet for kvinner og menn, fører til at kvinner i snitt får lavere årlig alderspensjon enn menn. For at personer som har omsorg for barn eller som pleier eldre, syke og personer med funksjonsnedsettelser ikke skal tape pensjonsmessig, har disse siden 1992 fått pensjonsopptjening i folketrygden for slikt omsorgsarbeid. Dette har særlig kommet kvinner til gode. I forbindelse med pensjonsreformen ble opptjeningsnivået for ulønnet omsorgsarbeid for barn hevet fra 4 til 4,5 G. Ordningen er i prinsippet kjønnsnøytral, men opptjeningen går automatisk til den av foreldrene som mottar barnetrygden eller har inntekt lavere enn 4,5 G.

Ordningen kompenserer for liten eller ingen pensjonsopptjening knyttet til ulønnet omsorgsarbeid for barn, og sikrer derfor mange kvinner høyere pensjon. Forskningsrådet er sekretariat for en evaluering av reformen som blant annet

skal se på fordelings- og likestillingsprofilen – et oppdrag fra AD.

Satsen for minstepensjon for enslige ble hevet til 2 ganger folketrygdens grunnbeløp i perioden 1. mai 2008 til 1. mai 2010. Også minstepensjonister som har ektefelle med lav pensjon fikk økt pensjonen. Siden de aller fleste minstepensjonister er kvinner, har hevingen av minstepensjonene bidratt til å gi en stor gruppe kvinner bedre økonomi.

5.7.5 Likelønn mellom kvinner og menn

I likelønnsmeldingen[88] varslet regjeringen flere forslag til tiltak som skal bidra til å fremme likelønn mellom kvinner og menn. Forslagene er senere fremmet og vedtatt av Stortinget. I kapittel 6 i denne meldingen omtales tredeling av foreldrepermisjonen, rettigheter under og etter foreldrepermisjon og lønn under ammefri. Nedenfor omtales forslagene om opplysningsplikt om lønn og kjønnsdelte lønnsstatistikker.

Opplysningsplikt om lønn i diskrimineringslovene

Regjeringen mener at en opplysningsplikt om kollegers lønn vil bidra til større åpenhet om lønn på arbeidsplassen. Åpenhet om lønn er viktig av hensyn til diskrimineringsvernets effektivitet og for å realisere retten til likelønn mellom kvinner og menn samt de andre forbudene mot diskriminering.

I ny diskrimineringslovgivning er arbeidsgivers plikt til å opplyse om lønn ved mistanke om diskriminering tatt inn som egen bestemmelse i diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

> § 18 Arbeidsgivers opplysningsplikt om lønn
>
> En arbeidstaker som har mistanke om diskriminering ved lønnsfastsettelsen, kan kreve at arbeidsgiver skriftlig opplyser om lønnsnivå og kriteriene for fastsettelsen av lønn for den eller de vedkommende sammenlikner seg med.
>
> Den som mottar opplysninger om lønn i medhold av denne bestemmelsen har taushetsplikt og skal underskrive en taushetserklæring. Dette gjelder ikke opplysninger som omfattes av offentleglova.
>
> Arbeidsgiver som utleverer lønnsopplysninger om en ansatt etter denne bestemmelsen skal samtidig informere vedkommende om hvilke opplysninger som er utlevert, og til hvem.

Opplysningsplikten gjelder alle diskrimineringsgrunnlagene som er lovfestet i diskrimineringslovene, det vil si ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Opplysningsplikten om lønn gjelder ikke for diskrimineringsgrunnlagene som er lovfestet i arbeidsmiljøloven.

Opplysningsplikten skal håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet.[89]

Kjønnsdelte lønnsstatistikker

Regjeringen har vurdert hvordan lønnstatistikker fordelt på kjønn kan utformes for å bli et egnet virkemiddel mot lønnsdiskriminering. I forslaget om ny diskrimineringslovgivning konkluderer BLD i lovproposisjonen at det bør utredes hvordan eksisterende data og registre over lønn, yrke og kjønn kan tas i bruk for å skape et godt verktøy i arbeidet for likelønn. Regjeringen vil også utrede hvordan data fra det planlagte rapporteringssystemet EDAG (Elektronisk Dialog med Arbeidsgiver) kan utvikles og bli en egnet datakilde til samme formål.[90]

5.7.6 Trepartssamarbeid for likestilling i arbeidslivet

Samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet spiller en sentral rolle i norsk politikk. I den politiske plattformen til Regjeringen Stoltenberg II bekreftes regjeringens ønsker om et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter for å legge grunnlaget for et velfungerende arbeidsliv og gode velferdsordninger.

Likestilling mellom kvinner og menn er en integrert del av den norske velferdsmodellen. AD og BLD ønsker å styrke arbeidet for likestilling i trepartssamarbeidet. Departementene ser et slikt samarbeid som et viktig verktøy for et mer effektivt og systematisk arbeid for likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet.

Det vises også til at Likestillingsutvalget i NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* fremmet forslag om et styrket trepartssamarbeid for likestilling i arbeidslivet.

---

88 Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

89 Det vises til Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning* for nærmere omtale

90 Ibid

Etablerte trepartssamarbeid

Trepartssamarbeid for likestilling i arbeidslivet er i dag formalisert i to fora. *Møteplass for likestilling i arbeidslivet*, som er opprettet av BLD, og *Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd*, som er opprettet av AD. Det er også andre møtepunkter. Det viktigste er regjeringens kontaktutvalg. Dette utvalget er imidlertid særskilt knyttet til forberedelse og gjennomføring av inntektsoppgjørene, og har derfor ingen særlig rolle når det gjelder drøfting av likestillingsspørsmål.

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd er et møtepunkt mellom myndighetene og hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Rådet møtes om lag fire ganger i året og diskuterer aktuelle spørsmål på arbeidslivsområdet. Rådet ledes av arbeidsministeren. Også likestilling i arbeidslivet behandles av og til som tema. Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren møter da i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Formålet er å ha et forum der partene tar opp viktige problemstillinger og drøfter mulige løsninger. Gjennom Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd følger myndighetene og hovedorganisasjonene opp samarbeidet om IA-avtalen. Det er etablert en egen oppfølgingsgruppe og faggruppe under rådet for å samordne oppfølgingen av avtalen og rapportere om utviklingen.

Møteplass for likestilling i arbeidslivet ble etablert i 2012 som et tiltak i handlingsplanen *Likestilling 2014*. Møteplassen skal utveksle erfaringer om effektive tiltak og drøfte aktuelle saker. Møteplassen har drøftet problemer knyttet til det kjønnsdelte arbeidslivet, rekruttering av menn til omsorgsyrker, behovet for den gode «livsfasesamtalen» mellom foreldre og arbeidsgiver og hvordan skape en god balanse mellom arbeidsliv og familieliv. Møtene ledes av BLD.

Partene i arbeidslivet

Organisasjonene i arbeidslivet gjennomfører en rekke egne aktiviteter for å fremme likestilling. Dette arbeidet er også forankret i egne avtaler og tiltak organisasjonene samarbeider om.

IA-avtalen er ikke særskilt knyttet til kjønnslikestilling, men inneholder mål om redusert sykefravær, økt sysselsetting for personer med redusert funksjonsevne og økt yrkesaktivitet for eldre arbeidstakere. IA-avtalen er framforhandlet mellom avtalepartene, som er regjeringen, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene.

Sterkere trepartssamarbeid for likestilling i arbeidslivet

Organisasjonene i arbeidslivet har hatt ulike vurderinger av hvordan et trepartssamarbeid om likestilling i arbeidslivet bør utformes. Det synes imidlertid å være bred enighet om at det er behov for et styrket samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter for å fremme kjønnslikestilling i arbeidslivet.

AD og BLD har drøftet organiseringen av et slikt samarbeid med partene i arbeidslivet.

Etter drøfting med organisasjonene er det enighet om at samarbeidet tar utgangspunkt i eksisterende strukturer og forankres i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd som ledes av arbeidsministeren. Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren deltar i rådets møter avhengig av dagsorden. Arbeidet med å fremme likestilling i arbeidslivet skal være et sentralt tema i rådets arbeid. Dette innebærer at rådet både vil ha egne møter om likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet, og medvirke til at andre saker som drøftes sikres et kjønnsperspektiv. De fleste av de sentrale spørsmålene i arbeidslivspolitikken har en viktig likestillingsdimensjon.

Under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd etableres en arbeidsgruppe som får ansvar for å spille inn og følge opp saker som drøftes i rådet. Arbeidsgruppen skal årlig lage et arbeidsnotat som medvirker til et målrettet og systematisk arbeid på feltet. Gruppen ledes av BLD og erstatter dagens Møteplass for likestilling.

Et viktig mål med trepartssamarbeidet er å fremme økt aktivitet for likestilling i virksomhetene. Likestilling må skapes der folk bor og arbeider. Styrket samspill mellom organisasjonene og myndighetene kan bidra til å stimulere ledelse, tillitsvalgte og medarbeidere til aktivitet i virksomhetene. Det er et mål å bidra til en mer helhetlig tilnærming til arbeidet med likestilling i den enkelte virksomhet blant annet med utgangspunkt i aktivitets- og redegjørelsesplikten. Det er behov for å bygge en felles erfaringsbase om hva som virker, spre erfaringer fra gode prosjekter og sørge for en systematikk i oppfølgingen. Mange gjør mye bra i dag, men det er et potensial for å bli flinkere til å dele kunnskap og formidle denne videre.

Et godt kunnskapsgrunnlag er viktig også som grunnlag for politikk. Vi trenger å vite mer om hva som påvirker arbeidstakeres tilpasning av forholdet arbeid-familie, karrieremønster, lønnsutvikling og hvordan ulike arbeidskulturer og tidsregimer virker inkluderende eller ekskluderende på ulike grupper av arbeidstakere.

Det gjøres mye for å bygge et godt kunnskapsgrunnlag for politikken, men mer kan gjøres for å dele denne kunnskapen og identifisere behov for ny kunnskap. Her vil et styrket samarbeid mellom partene og myndighetene ha en nyttig funksjon.

Stortinget har i forbindelse med Innst. 55 L (2012-2013) oversendt følgende anmodningsvedtak til regjeringen:

> Stortinget ber regjeringen ta initiativ til et samarbeidsprosjekt med arbeidslivsorganisasjonene med fokus på holdninger i arbeidslivet til fedres og mødres likeverdige ansvar.

I den forbindelse vises det til at BLD i 2010 og 2011 arrangerte fem regionale konferanser: *Arbeid og familie i balanse – det lønner seg!* Konferansene var i Oslo, Ålesund, Bodø, Hamar og Kristiansand. Planleggingen og gjennomføringen skjedde i nært samarbeid med arbeidslivsorganisasjonene. Hensikten var å diskutere med arbeidslivet hvordan vi kan få et mer likestilt arbeidsliv. Temaet har senere blitt fulgt opp i Møteplass for likestilling. Dette forumet har drøftet behovet for å utvikle informasjonsmateriell om familie og arbeidsliv. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har på dette grunnlag utarbeidet en veileder til samtale mellom leder og foreldre om hvilke valgmuligheter man har som foreldre og arbeidstakere. For regjeringen er det viktig med en videre dialog med partene om hvordan arbeidslivet benytter og forholder seg til de rettighetene foreldre har.

Oppfølgingen av anmodningsvedtaket vil inngå som en del av trepartssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet.

BLD vil legge til rette for lokalt utviklingsarbeid for å fremme likestilling i arbeidslivet. Valg og oppfølging av utviklingsprosjektene knyttes til trepartssamarbeidet. Utviklingsprosjekter med lokalt fokus må også ses i sammenheng med oppbygging av et nytt landsdekkende likestillingsapparat med regionale kompetansesentre for likestilling.

6 Familieomsorg

6.1 Mål om likestilt foreldreskap og likestilt omsorg

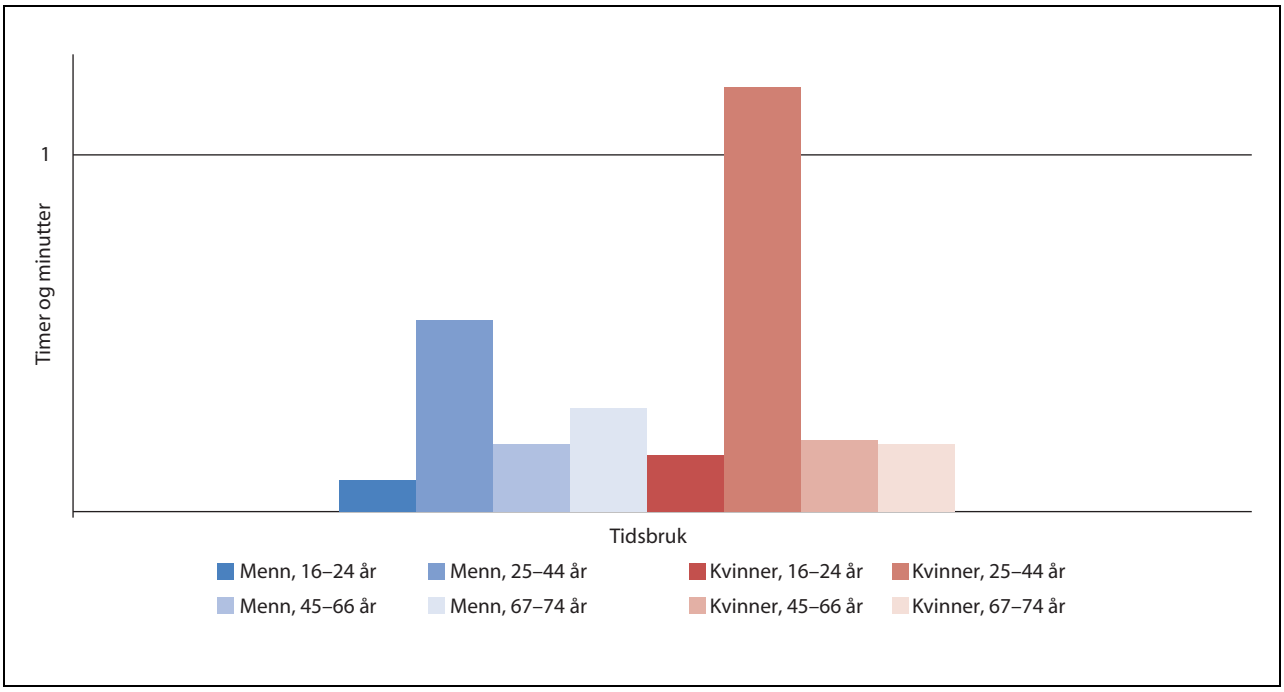
For regjeringen er det helt avgjørende å føre en politikk for familieomsorg som er forankret i et moderne likestillingsperspektiv. Det er et mål at omsorgsarbeidet skal kunne kombineres med yrkesaktivitet, og at omsorgsoppgavene er mer likt fordelt mellom menn og kvinner. Dette gjelder både oppgaver knyttet til omsorg for barn og oppgaver knyttet til omsorg for eldre og voksne hjelpetrengende. Gode offentlige helse- og omsorgstjenester, omsorgspermisjon for nære pårørende, foreldrepermisjon, fedrekvote, fleksible arbeidstidsordninger og et godt utbygget barnehagetilbud og skolefritidsordning er sentrale virkemidler for å nå disse målene.

Selv om menn deltar i omsorgsarbeid for både barn og eldre på et helt annet nivå i dag sammenlignet med for 30 år siden, tyder flere undersøkelser på at det fortsatt er et godt stykke igjen før det er full likestilling når det gjelder omsorgsarbeid. [1] Kvinner har særlig et større omsorgsansvar enn menn når det gjelder oppgaver som kan være vanskelig å forene med yrkesaktivitet.

Figur 6.1 viser at tid brukt til omsorgarbeid en gjennomsnittsdag blant alle kvinner og menn varierer mye etter alder. I aldersgruppen 25-44 år er det en stor forskjell mellom kvinners og menns tidsbruk til omsorgsarbeid.

Arbeidslivet har en nøkkelrolle når det gjelder å gi fedre og mødre mulighet til å tilpasse arbeidet til familielivet. En bedre balanse mellom mødre og fedres omsorgsoppgaver og yrkesaktivitet, vil gi fedre mer kontakt med barna sine og mødre mer

[1] Jf. for eksempel Vaage 2012, Hansen og Slagsvold (red.) 2012 og Hansen 2012



Figur 6.1 Tid brukt til omsorgsarbeid en gjennomsnittsdag blant alle, (timer og minutter) etter kjønn og alder, 2010

Omsorgsarbeid omfatter her: Pass og stell av barn, følge/hente barn, hjelp til lekselesing, lek med barn, samtaler med barn, høytlesing for barn, annen omsorg for barn, pleie og hjelp til voksne i egen husholdning, hjelp til andre husholdninger.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Tidsbrukundersøkelsen 2010

tid til yrkesaktivitet. Regjeringen har som mål at foreldre deler foreldrepermisjonen mer likt.

Mange barn opplever at foreldrene går fra hverandre. Regjeringens mål er at barn skal ha best mulig kontakt med begge foreldrene, også etter samlivsbrudd. Ved foreldretvister skal det legges avgjørende vekt på hva som er best for barnet.

Om lag 80 prosent av enslige forsørgere er kvinner. Målsettingen er at enslige forsørgere skal kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Stønadsordninger for enslige forsørgere må derfor utformes slik at de bidrar til å støtte opp om dette målet.

I årene fremover vil andelen eldre i befolkningen øke. Den fremtidige pårørendepolitikken må fremme likestilling mellom kjønnene, og legge til rette for at kvinner og menn kan kombinere arbeid og omsorg.

I dette kapitlet gis en statusbeskrivelse over fordelingen av omsorg for barn blant mødre og fedre. Videre gir kapittelet en omtale av ulike velferdsordninger rettet mot familien. Det gis i kapitlet også en omtale av utfordringer knyttet til likestilt foreldreskap etter samlivsbrudd. Videre gis det en omtale av omsorg for eldre. Til slutt i kapittelet gis en omtale av igangsatte tiltak og veien videre. Beskrivelsene i dette kapittelet bygger blant annet på NOU 2012: 15, kapittel 12.

6.2 Omsorg for barn

6.2.1 Holdninger og praksis

Når kvinner og menn rapporterer hvordan de deler omsorg for barn, er ikke forskjellene veldig store. Likevel sier kvinner at de tar noe mer ansvar. En undersøkelse om likestilling hjemme belyser fordeling av barneomsorg mellom foreldre med barn under 14 år.[2] Om lag 65 prosent rapporterer om likedeling av omsorg for barn. Husarbeid er imidlertid mer tradisjonelt delt. Her rapporterer kun 25 prosent om likedeling.[3]

Undersøkelsen viser at blant par som ikke deler omsorgsarbeidet likt, er det nesten alltid kvinnen som gjør mest. Par der begge har høy utdanning og der begge tjener omtrent like mye, er de som deler ansvaret likest. De som bor i tettbygde strøk deler også mer likt enn de som bor spredtbygd. Jo større innsats far legger ned i omsorg for barna, jo likere deles også husarbeidet. Det ser dessuten ut til at både menn og kvinner er mer tilfredse når omsorg for barn er likedelt.

Delingen av barneomsorgen varierer i noen grad med oppgaver. Det er tilnærmet likedeling når det gjelder lek/fritidsaktiviteter. Når det gjelder det å være hjemme med sykt barn, som er den oppgaven som i størst grad kolliderer med lønnsarbeid, viser svarene at 37 prosent av kvinnene gjør noe mer eller klart mer enn mennene. 12 prosent svarer at kvinnen alltid er hjemme når barna er syke. Blant mødre i alderen 18-29 år, er det 22 prosent som sier de alltid er hjemme.

Vi vet også at kvinner benytter seg av foreldrepermisjon og rett til redusert arbeidstid i langt større grad enn menn.

Tidsbruksundersøkelsen viser at til tross for at kvinner har hatt en sterk økning i yrkesarbeid og barn i stor grad er i barnehage, har det ikke vært en nedgang i foreldrenes egenrapporterte tid til aktivt omsorgsarbeid siden 1970-årene.[4] Gifte og samboende mødre med barn fra 0 til 6 år, brukte i 1971 16 timer per uke til slik omsorg. I 2010 brukte mødre i gjennomsnitt nesten 18 timer. Blant fedre har økningen gått fra vel fem timer i uken i 1971, til om lag 11,5 timer i 2010.[5]

I en studie av familiepraksis i innvandrede familier svarer menn med innvandrerbakgrunn i omtrent like stor grad som menn med norsk bakgrunn at de er involvert i barnas skolegang, men i vesentlig mindre grad at de er involvert i annen omsorg for barna.[6] Både fedrenes norskferdigheter og ambisjoner foreldrene har til at barna skal ta høyere utdanning er mulige forklaringer.

Både deltakelse i yrkeslivet og høy utdanning øker sjansen for at husarbeid, økonomi og omsorg for barna beskrives som likt fordelt blant innvandrere. Kvinner og menn med norsk bakgrunn ser ut til å være mer positive til at kvinner kan ha lønnet arbeid mens barna er små enn personer med innvandrerbakgrunn. Når det yngste barnet blir eldre, øker andelen som mener at mor kan jobbe hel- eller deltid. Holdninger til mødres yrkesaktivitet i ulike livsfaser speiler langt på vei oppfatningen av hva slags tilsyn som er best for små barn.

---

2 Hansen og Slagsvold (red.) 2012

3 I denne studien brukes data fra LOGG. I LOGG ses det ikke på tidsbruk slik det gjøres i tidsbruksundersøkelsene. Det ses på relativ arbeidsdeling mellom gifte og samboende, slik det blir rapportert av den ene parten, og ikke faktisk deling.

4 Tidsbruksundersøkelsen baserer seg på egenrapportert tidsbruk. Det kan dermed ha skjedd endringer som ikke fanges opp fordi oppfatningen av hva som er omsorgsarbeid samtidig kan ha endret seg.

5 Kitterød og Rønsen 2012

6 Kavli og Nadim 2009. Undersøkelsen omfatter personer som har bakgrunn fra Pakistan, Iran, Irak, Vietnam og Norge.

Både utdanningsnivå og landbakgrunn hos menn og kvinner har betydning for å forklare forskjeller i holdninger. Dersom egen mor var i arbeid under hele eller deler av oppveksten, øker også sjansene for å mene at småbarnsmødre kan ha jobb. Holdninger til kvinners yrkesdeltakelse endrer seg også over generasjonene. Norskfødte med pakistanske foreldre er klart mer positive til at småbarnsmødre jobber enn personer som selv har innvandret fra Pakistan, også når det kontrolleres for utdanning.

6.2.2 Omsorg for barn og yrkesaktivitet

Tidsklemme er blitt en vanlig måte å omtale forholdet mellom yrkesarbeid og de øvrige forpliktelsene til familie og hjem. Mødre og fedre håndterer tidsklemma ulikt. I dag er om lag 82 prosent av alle mødre med barn under 16 år i arbeidslivet (årsgjennomsnitt 2012). Til sammenligning er nær 67 prosent blant kvinner i alderen 16-74 år sysselsatte. Det er forskjeller mellom mødre og fedre i hvor mye de arbeider. Om lag 36 prosent av mødrene med barn under 16 år jobber deltid i 2012. Dette er færre deltidsarbeidende enn for kvinner generelt (om lag 40 prosent). Andelen menn som arbeider deltid var på samme tid om lag 11 prosent.

I en undersøkelse om forholdet mellom yrkesaktivitet og omsorgsforpliktelser oppgav 23 prosent, eller 684 000 personer, i alderen 20-64 år at de hadde omsorgsansvar for barn under åtte år. [7] Det var relativt jevnt fordelt om det var fedre eller mødre som var hjemme når barnet var sykt – 46 prosent av mennene og 43 prosent av kvinnene oppgav å ha vært hjemme med sykt barn de siste månedene. Her må det tas i betraktning at kvinner oftere jobber deltid, og derfor i mindre grad må ta seg fri fra jobb for å være hjemme. Etter hvert som fraværsdagene øker, øker dessuten andelen kvinner som er hjemme med sykt barn.

I kapittel 5.3 omtales ulike årsaker til deltidsarbeid. Der kommer det frem at det er flere andre årsaker til deltidstilpasning enn ansvaret for små barn. Likevel oppga, i den ovennevnte undersøkelsen, 60 prosent av 100 000 deltidssysselsatte med omsorgsansvar for barn at grunnen til deres deltidsarbeid var omsorgsansvar. Nesten alle disse var kvinner.[8] Fleksibel arbeidstid kan gjøre det enklere å få forholdet mellom yrkesarbeid og omsorgsarbeid til å gå opp. I kapittel 5.3 omtales betydningen av fleksible arbeidstidsordninger for at flere arbeider heltid. Når det gjelder å ivareta omsorgsansvar konkluderte forskerne i den ovennevnte undersøkelsen 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 40 prosent oppga at de har fleksitid, noen flere menn enn kvinner. 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.[9]

Det ser ut til at omsorg for barn påvirker kvinners og menns karrierevalg forskjellig. En studie fra 2010 blant høyt utdannende kvinner og menn viser at det ikke er kjønnsforskjeller i realisering av karrierer mellom kvinner og menn uten barn. Det er imidlertid betydelige forskjeller i karriererealisering mellom mødre og fedre.[10] Personene forklarer tradisjonell arbeidstilpasning med at hans karriereplaner har fått forrang foran hennes. Kvinnene uttrykker at dette er i tråd med deres ønsker, fordi det er viktig og meningsfylt å prioritere tid med barn. Dette omtaler forskerne som fars forkjørsrett og mors vikeplikt. Undersøkelsen viser også at jo mer omsorgsansvar kvinnen har, jo mer misfornøyd er hun med egen tilpasning. Både mor og far er enige om at de tradisjonelle arbeidstilpasningene har bidratt positivt til fars karriere og har hatt negative konsekvenser for mor. De negative implikasjonene på mors karriere betegnes som midlertidige av parene fordi hun kan realisere dette på et senere tidspunkt.

Forskning om deling av omsorg i familien peker på at valgene familiene gjør henger sammen med deres økonomiske og materielle ressurser, og de ulike mulighetene familiene står ovenfor. Valgene må dessuten forstås i sammenheng med maktrelasjoner i familien.[11] Trekk ved det kjønnsdelte arbeidsmarked, som deltidskulturer, kjønnede lønnsforskjeller og arbeidskultur i den enkelte virksomhet, er også faktorer som kan spille en rolle for de valg som gjøres. Det gjør også egne og samfunnets forventninger knyttet til å være en god mor og far. Mer likedelt omsorg finner man særlig i familier med høy utdanning og yrkesaktivitet. Dette gjelder både for personer med majoritetsbakgrunn og for personer med innvandrerbakgrunn.

---

7 Håland og Wold 2011

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Halrynjo og Lyng 2010

11 Ellingsæter og Leira 2004

6.3 Om dagens foreldrepengeordning

Foreldrepengeordningen skal bidra til at en av foreldrene kan være hjemme med barnet i barnets første leveår, og til at foreldrene deler permisjonstiden.

Foreldrepengeordningen skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon og er derfor knyttet til tidligere yrkesaktivitet. Rett til foreldrepenger opparbeides gjennom å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før forelderen starter sitt uttak. Inntekten må på årsbasis svare til minst halvparten av folketrygdens grunnbeløp (fra 1. mai 2013 er grunnbeløpet 85 245 kroner). Likestilt med yrkesaktivitet er tidsrom forelderen har mottatt blant annet dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger.

Foreldrepengene beregnes etter inntekten til forelderen som tar ut foreldrepenger. Foreldrene kan velge om de vil motta foreldrepenger med full sats eller motta redusert sats mot en forlengelse av stønadsperioden. Foreldrepengeperioden er 49 uker med full sats eller 59 uker med 80 prosent av full sats (1. juli 2013).

Hvis begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger, kan de dele perioden mellom seg. Mor må begynne uttak av foreldrepenger senest tre uker før fødselen av hensyn til fosteret. De første seks ukene etter fødselen er forbeholdt mor med tanke på restitusjon etter graviditet og fødsel. 14 uker er forbeholdt far (fedrekvoten) (1. juli 2013).

Fars rett til foreldrepenger er avhengig av hva mor gjør før og etter fødsel. Hvis både mor og far har opptjent rett til foreldrepenger, er det en fedrekvote. Hvis kun far har opptjent rett til foreldrepenger, er det ingen periode som skal deles mellom foreldrene, og dermed heller ingen fedrekvote. Ettersom i underkant av 20 prosent av mødrene ikke har opptjent rett til foreldrepenger, er det om lag 6 000 fedre årlig som ikke har rett til fedrekvote. Far kan likevel ta ut foreldrepenger hvis mor er i aktivitet. Det vil si at hun etter fødselen må gå ut i arbeid eller utdanning eller være for syk til å ta seg av barnet. Dette aktivitetskravet er begrunnet i at man ikke ønsker å gi foreldrepenger til far når mor likevel er hjemme og kan ta seg av barnet. Det må foreligge et omsorgsbehov før far kan ta ut foreldrepenger utover fedrekvoten. [12] Hvis bare den ene av foreldrene har opptjent rett til foreldrepenger, får vedkommende hele perioden alene. Hvis bare mor har opptjent rett, kan hun dermed ta ut 49-59 uker. Hvis bare far har opptjent rett, kan han ta ut inntil 40/50 uker hvis mor går ut i aktivitet. De tre ukene før fødsel og de første seks ukene etter fødsel som er forbeholdt mor av helsemessige grunner, trekkes i slike tilfeller fra stønadsperioden.

For foreldre som adopterer, gjelder tilsvarende regelverk som omtalt ovenfor. Ved adopsjon faller imidlertid de tre ukene før fødsel bort. Stønadsperioden er dermed 46/56 uker.

Kvinner som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, får en engangsstønad som i 2013 utgjør 35 263 kroner. Menn uten opptjening får ingenting, jf. kapittel 6.4 for en nærmere omtale av mottakerne av engangsstønad.

6.3.1 Utviklingen i foreldrepengeordningen

I løpet av de to siste stortingsperiodene har det skjedd vesentlige forbedringer av foreldrepengeordningen. Stønadsperioden er blitt kraftig utvidet og utvidelsene er lagt til fedrekvoten. Fedrekvoten har også delvis blitt utvidet ved at fellesdelen er blitt noe forkortet. Slik er en større andel av perioden blitt øremerket far.

Begrunnelsene for utvidelsene har vært å støtte en utvikling der fars omsorgspotensiale utnyttes i større grad. Utvidelsene har også vært viktig for å etablere god kontakt mellom far og barn i barnets første leveår. Det antas også at denne kontakten kan skape et godt grunnlag for å dele på omsorgen også når barnet blir større.

I tillegg til at utvidelsene av stønadsperioden er bra for barnet, er økt omsorg fra far en betingelse for at mødre kan arbeide mer i yrkeslivet og at foreldreskapet blir mer likestilt. Lønnsforskjellene mellom foreldre øker i småbarnsfasen.[13]

Utvidelse av fedrekvoten har også vært begrunnet i at det kan gi holdningsmessig støtte til foreldre som ønsker en jevnere fordeling av stønadsperioden. Kvoter gir ikke bare føringer for fordelingen av perioden mellom foreldrene, men er også viktig overfor arbeidsgiver. Fedrekvoten fungerer som en norm og en ferdigforhandlet rett.

Den samlede stønadsperioden er i perioden 2005–2013 økt fra 43 uker med full dekning til 49 uker med full dekning. Fedrekvoten er økt fra 5 til 14 uker. I tillegg har flere nye grupper fått mulighet til å ta ut foreldrepenger. Det er ikke lenger et krav om at mor må ha arbeidet minst 50 prosent for at far skal få fedrekvote. Far har dermed rett til fedrekvote i alle tilfeller der både mor og far har opptjent rett til foreldrepenger. Arbeidsavklarings-

[12] Jf. Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

[13] Ibid

penger (innført 2010) gir opptjening til foreldrepenger. Dermed får flere mødre og fedre opptjening til foreldrepenger, og flere fedre får rett til fedrekvote når også mor har opptjening. Videre har far fått rett til å ta ut foreldrepenger når mor deltar i introduksjonsprogram eller kvalifiseringsprogram. Far har også fått rett til å ta ut foreldrepenger i samme antall uker som fedrekvoten i tilfeller der mor mottar uførepensjon.

6.3.2 Likestillingseffekter av foreldrepengeordningen

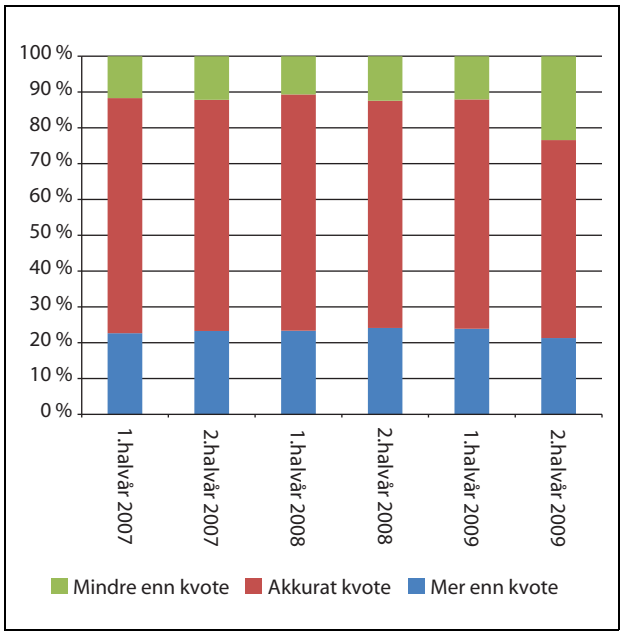
Mødre og fedres deling av foreldrepermisjonen

Fedrekvoten har vært svært effektiv for å øke fedres uttak av foreldrepenger. Etter at fedrekvoten ble innført i 1993 har det vært en gradvis økning i fedres uttak av foreldrepenger. I 1995 tok fedre ut 6 prosent av alle foreldrepengedager. I 2005 var tilsvarende andel 9 prosent og i 2012 var andelen foreldrepengedager tatt ut av fedre økt til 20 prosent. Kvinner tar dermed fortsatt ut mesteparten av foreldrepengeperioden; 80 prosent av dagene i 2012.

Det er ikke alle fedre som har rett på foreldrepenger og fedrekvote, men de aller fleste av fedrene som har denne rettigheten, benytter seg av det. Figur 6.2 viser utviklingen i fedres uttak av fedrekvoten. Hovedtrenden er at fedre tar ut akkurat fedrekvoten. Slik har det vært siden kvoten ble innført i 1993. Det betyr at fedre er hjemme stadig lenger. Andelen fedre som tar ut mer enn fedrekvoten har vært relativ stabil i perioden.

Fedre som ikke tar ut foreldrepenger inngår ikke i beregningsgrunnlaget til figur 6.2. Det anslås at om lag 35 prosent av alle menn som blir fedre ikke tar ut foreldrepenger. For de aller fleste skyldes det at de ikke har opptjent rett til foreldrepenger eller at mor ikke oppfyller aktivititetskravet. Det er grunn til å anta at innvandrere fra noen landgrupper vil være overrepresentert her. Andel sysselsatte er særlig lav for kvinner fra Asia og Afrika.

Foreldrepengene kan tas ut over en periode på inntil tre år (gradert uttak). Andelen som har gradert uttak er stadig økende. I underkant av 23 prosent av mennene og 6 prosent av kvinnene hadde valgt gradert uttak i 2012. Fedre tar ut mesteparten av fedrekvoten i sommerhalvåret. På landsbasis har andelen kvinner som tar ut foreldrepenger med 100 prosent lønnskompensasjon økt fra om lag 25 prosent i 2002 til om lag 57 prosent i 2012 (nav.no). Dette henger trolig sammen med at det i



Figur 6.2 Menn med foreldrepenger som tar ut akkurat fedrekvote, mindre enn fedrekvote eller mer enn fedrekvote for barn født i perioden 2007–2009

Kilde: Statistikk Likestillingsutvalget har innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over fedres uttak av foreldrepenger ved fødsel for barn født i perioden 2007-2009

de fleste tilfeller er mest økonomisk lønnsomt. Det kan dessuten tyde på at noen foreldre anser lengden på permisjonen som lang nok.

Hensikten med fedrekvoten er å få fedre til å ta større del i omsorgen for barnet i løpet av de første leveårene. En undersøkelse gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det likevel er vanlig at mor er hjemme hele (29 prosent av mødrene) eller deler (24 prosent av mødrene) av perioden far tar ut fedrekvote. 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. Noe av hensikten med ordningen blir dermed borte i følge undersøkelsen.[14]

Faktorer som påvirker fordeling av foreldrepermisjon

Undersøkelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (jf. ovenfor) 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

[14] Grambo og Myklebø 2009. Fedrekvoten utgjorde på intervjutidspunktet seks uker

Figur 6.3 Fedre og mødre i sang- og dansegruppe

Foto: Verena Winckelmann

privat sektor. 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 der mor har lavere utdanning. Blant foreldre hvor mor har lang universitetsutdanning, tar over 40 prosent av fedrene lengre permisjon enn fedrekvoten.[15]

Fedre med høy inntekt er de som oftest tar ut fedrekvote. Disse tar også ut mer enn fedrekvoten, og de tar oftere ut lange perioder med foreldrepenger. Mors inntekt har også stor betydning for fars uttak av foreldrepenger. 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.[16]

Utenlandsfødte fedre med rett til foreldrepenger tar i snitt lengre permisjon enn norskfødte fedre. Dette gjelder også når man kontrollerer for fedrenes utdanningsnivå.[17] Foreldrene selv vektlegger ulike forhold som viktige ved fordeling av permisjonen. Om mors arbeidssituasjon gjorde det vanskelig for henne å være lenger borte fra jobb, hadde det stor positiv effekt på fars permisjonsuttak. 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 det samme for mors arbeidssituasjon. Det ser ut til at mange mener omsorg for barn i hovedsak er mors ansvar, og at all permisjon utenom den øremerkede fedrekvoten i større grad «tilhører» mor.[18]

Oppslutning om fedrekvoten

Over 60 prosent av de spurte i Arbeids- og velferdsdirektoratets undersøkelse mener at fedrekvoten bør beholdes eller utvides.[19] Statistisk sen-

[15] Bringedal og Lappegård 2012a

[16] Fougner 2009

[17] Grambo og Myklebø 2009. Det er usikkerhet knyttet til disse tallene ettersom antall innvandrere i utvalget er ganske lite, og det blir derfor fort store prosentvise utslag.

[18] Ibid

[19] Ibid

tralbyrås *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 5 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.[20]

Effekter av foreldrepermisjonen når det gjelder yrkesdeltagelse og omsorg

Foreldrepermisjonsordningen har på lengre sikt hatt effekt for likestilling. Både norsk og internasjonal forskning viser at retten til betalt foreldrepermisjon i stor grad minsker tiden det tar før mødrene er tilbake i jobb. Dette kan tyde på at foreldrepermisjon er bra for jobbkontinuitet.[21] Lange permisjoner kan ha 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 ser også ut til å svekke kvinners muligheter for lederstillinger.[22] En studie fra Norge viser at lang eller kort permisjonstid ser ut til å ha betydning for karriere og likestilling. De som tar lang permisjon tar ofte det meste av omsorgsansvaret senere mens de som tar kort permisjon typisk overlater større deler av omsorgsansvaret til partner.[23] Forskerne finner videre at lang permisjon henger sammen med svakere karriereutvikling. Fedre som ikke har tatt permisjon er overrepresentert blant de som senere opplever høyest karrierereallisering, som 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.

Flere studier i Norge har prøvd å belyse effektene av innføringen av fedrekvoten i 1993. De viser at innføring av fedrekvoten først og fremst har hatt en viss negativ effekt på menns inntekt og yrkesdeltakelse, og at kvinners inntekt eller arbeidsdeltakelse ikke synes å ha økt.[24] Tilsvarende studier i Sverige tyder imidlertid på at mødres fremtidige lønn øker for hver måned fedre tar permisjon.[25] En studie har funnet at fire ukers pappaperm i barnets første år reduserer fedres inntekt med om lag 2 prosent på lang sikt.[26] Forskerne mener at lønnseffekten gjenspeiler at fedre prioriterer jobb lavere og familieliv høyere enn de ellers ville gjort. Fedrekvoten ser derfor ut til å ha bedret likestillingen mellom kvinner og menn – ikke fordi kvinner jobber mer eller annerledes, men fordi fedrekvoten får menn til å jobbe mindre og dermed delta mer i hjemmet. En studie viser at fedre som fikk sitt siste barn etter innføringen av fedrekvoten rapporterte et mindre konfliktnivå over delingen av husarbeid.[27] Kvinners trivsel og livskvalitet ser også ut til å være større dersom fedre tar ut mer permisjon ved barnas fødsel. Tendensen er positiv også blant menn, men ikke like sterk og tydelig.[28]

Forskjellsbehandling på grunn av graviditet og uttak av foreldrepermisjon

Graviditet og uttak av foreldrepermisjon får ofte konsekvenser for arbeidstakere. En undersøkelse av erfaringer med slike konsekvenser viser at arbeidstakere opplever forbigåelse og degradering ved opprykk, lønnsoppgjør og bonusberegninger i sammenheng med graviditet og foreldrepermisjon.[29] 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 Likestillings- og diskrimineringsombudets klagesaker fra arbeidslivet. En kartlegging av klagesaker fra 2007 til 2010, viser at ombudet i 2008-2009 mottok 51 klagesaker om graviditet, foreldrepermisjon og familieplanlegging. Ombudet ga en uttalelse i 40 av sakene, og konkluderte med lovbrudd i 32 av sakene. Av disse gjaldt 18 saker ansettelser eller 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

[20] Bringedal og Lappegård 2012b
[21] Rønsen og Sundstrøm 1996; 2002, Hegewisch og Gornick 2011
[22] Hegewisch og Gornick 2011
[23] Halrynjo og Lyng 2008
[24] Rege og Solli 2010; Cools mfl. 2011
[25] Johansson 2010
[26] Rege og Solli 2010
[27] Kotsadam og Finseraas 2011
[28] Holter mfl. 2008
[29] Egeland mfl. 2008

foreldrepermisjon, dårligere lønnsutvikling og saker om turnustjenester for leger. I halvparten av tilfellene er det offentlige innklaget.[30]

6.4 Engangsstønad ved fødsel og adopsjon

Engangsstønaden gis til kvinner som ikke har tjent opp rett til foreldrepenger. I 2012 mottok 9 350 kvinner engangsstønad ved fødsel. Det er knapt 16 prosent av kvinnene som fødte barn dette året. Andelen engangsstønadsmottakere er redusert over tid. På 1990-tallet lå andelen på 27-28 prosent. De siste par årene har andelen vært under 20 prosent.

En forelder som har arbeidet eller mottatt sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger mv. i minst seks av de siste månedene før permisjonen starter, har rett til foreldrepenger. Den pensjonsgivende inntekten må på årsbasis svare til minst halvparten av grunnbeløpet (per 1. mai 2013 42 623 kroner). Det er altså ikke et svært strengt opptjeningskrav for å få foreldrepenger. Likevel fyller nesten en av fem kvinner som får barn, ikke dette kravet. Engangsstønaden utgjør 35 263 kroner per barn i 2013.

Mottakere av engangsstønad

Engangsstønadsmottakerne er ingen ensartet gruppe. Fellestrekket er at de ikke har vært i arbeid den siste tiden før fødselen, i alle fall ikke i tilstrekkelig grad til å tjene opp rett til foreldrepenger. Mottakere av engangsstønad har dermed hatt liten eller ingen inntekt. Det er i tillegg slik at menn som får barn med engangsstønadsmottakere i snitt har lavere inntekt enn andre fedre.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har analysert kjennetegn ved engangsstønadsmottakere basert på tall hentet fra Navs registre:[31]

- Blant dem som får barn før fylte 25 år er andelen engangsstønadsmottakere høy
- Blant engangsstønadsmottakerne er det langt flere enslige forsørgere enn blant mødre med opptjening til foreldrepenger
- Omtrent halvparten av engangsstønadsmottakerne er født i utlandet
- Halvparten av engangsstønadsmottakerne har aldri vært i yrkeslivet
- Det anslås at opptil 1/3 av dem som mottar engangsstønad er studenter[32]

[30] LDO 2011

[31] Naper 2010

6.5 Overgangsstønad til enslige forsørgere

Antallet enslige forsørgere har økt på 2000-tallet. I 2000 var det 112 066 enslige forsørgere i Norge. Per desember 2012 var det 130 661 enslige forsørgere.[33] Om lag 80 prosent av enslige forsørgere er kvinner.

Norge er et av få land i verden som har innført egne ordninger rettet mot enslige forsørgere spesielt. Overgangsstønaden, som er den viktigste, er stønad til livsopphold.[34] Overgangsstønaden sikrer enslige forsørgere i en sårbar situasjon en minsteinntekt, for eksempel ved samlivsbrudd og under barnets første leveår.

Overgangsstønaden gis til enslig mor eller far som er alene om omsorgen for barnet. I tillegg til overgangsstønaden gis det stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting til å komme i arbeid. Disse stønadene dekker konkrete utgifter. Overgangsstønaden utgjør 2 G. Dersom stønadsmottakeren er i arbeid, reduseres stønaden med 40 prosent av inntekt over ½ G.

Formålet med stønaden er å sikre inntekt for personer med aleneomsorg for barn og gi dem midlertidig hjelp til selvhjelp slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv. Stønaden kan gis når barnet er inntil åtte år og stønadsperioden er som regel tre år. Det er enkelte unntaksregler både når det gjelder barnets alder og når det gjelder stønadsperiode. Når barnet har fylt ett år er det krav om at forsørgeren skal være i yrkesrettet aktivitet, for eksempel i arbeid eller under utdanning.

Mottakere av overgangsstønad

Per 31. mars 2013 var det til sammen 21 244 personer som hadde overgangsstønad. Trenden har vært de siste årene at det blir færre stønadsmottakere.

En gjennomgang av tall for 2007–2010 viser at stønadsmottakerne har disse kjennetegn:

- 95 prosent er kvinner
- Gjennomsnittsalderen er på 32 år
- 19 prosent har en annen landbakgrunn enn norsk
- Mottakerne har gjennomsnittlig lavere disponibel inntekt enn andre enslige forsørgere
- Mange har noe lønnsinntekt i løpet av året

[32] Ibid

[33] Andelen enslige forsørgere utgjør her mottakere med utvidet barnetrygd

[34] Jf. kapittel 15 i folketrygdloven

Effekter av overgangsstønad

Forskere 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 arbeidsmarkedet og også holde de som kunne ha arbeidet og hatt inntekt utenfor.[35]

Forskning 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 for enslige forsørgere vil derfor ramme kvinner sterkere enn menn.[36]

En studie har belyst hvordan overgangsstønaden fungerer for mottakere med innvandrerbakgrunn sammenlignet med mottakere med norsk bakgrunn.[37] Forskerne finner en svak positiv sammenheng mellom overgangsstønad og sysselsetting blant norske kvinner, og sammenhengen er sterkere blant mottakere med innvandrerbakgrunn.[38] Et viktig funn i rapporten er at stønadsordningen bidrar til å hjelpe mange på vei mot høyere utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Samtidig har enkelte et langt større kvalifiserings- og oppfølgingsbehov enn det Nav per i dag kan tilby. I rapporten kommer forskerne med flere anbefalinger når det gjelder å gjøre ordningen bedre. Blant annet anbefales en tettere og mer omfattende oppfølging av de svakeste mottakerne. Videre anbefaler forskerne 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 tre første årene av stønadsperioden.

Endringer i overgangsstønaden

Overgangsstønaden har hele tiden hatt som formål å gjøre stønadsmottakeren i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. De siste årene er det gjort endringer i ordningen for å gjøre stønaden mer arbeidsrettet.[39] Med virkning fra 1. januar 2012 ble det stilt krav om yrkesrettet aktivitet ved barnets fylte ett år. Tidligere var det ikke krav til yrkesrettet aktivitet før barnet fylte tre år. Med virkning fra 1. januar 2013 ble det gjort innstramminger i nye stønadsperioder for enslige forsørgere som fikk flere barn. Dersom en full stønadsperiode på tre år er helt oppbrukt, kan det bare gis nye stønadsperioder frem til barnet har rett til barnehageplass. Fra samme tidspunkt ble det også stilt som vilkår for å få stønaden at stønadsmottakeren ikke uten rimelig grunn har sagt opp et arbeidsforhold de siste seks måneder før søknadstidspunktet.

6.6 Kontantstøtte

Kontantstøtten er et økonomisk bidrag til foreldre som har barn uten plass i barnehage. Ordningen ble innført i 1998. Den gang var det fortsatt mangel på barnehageplasser. Bruken av kontantstøtten er redusert ettersom det er bygget stadig flere barnehageplasser. I september 1999 mottok 73 prosent av alle ett- og toåringer kontantstøtte. I september 2011 mottok 23 prosent av barna kontantstøtte. Barn med innvandrerbakgrunn bruker kontantstøtte i større grad enn andre barn. Per september 2011 var kontantstøtteandelen 47 prosent blant barn med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania og Europa utenom EU/EØS.

Flere offentlige utvalg har pekt på uheldige sider ved kontantstøtteordningen.[40] Kontantstøtten kan bidra til at kvinner trekker seg ut av arbeidslivet for en periode, og til at barn ikke kommer i barnehage. Velferds- og migrasjonsutvalget fremholdt at det er grunn til å tro at avvikling av kontantstøtten vil bidra til høyere yrkesaktivitet blant innvandrerkvinner.

Endringer i kontantstøtteordningen

Fra august 2012 ble kontantstøtten lagt om. Omleggingen innebærer blant annet at ordningen er avviklet for toåringer. Endringen må ses i sammenheng med at det er innført rett til barnehageplass. Barn som fyller ett år innen utgangen av august, har rett til plass fra august samme år. Alle barn har altså rett til barnehageplass innen de fyl-

35 Johnsen og Løken 2011

36 Strand 2012

37 Kavli mfl. 2010

38 Respondentene med innvandrerbakgrunn kommer fra Somalia, Vietnam, Irak, Russland og Iran

39 Det vises til NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, kapittel 12 for en nærmere omtale av effekten av den store reformen av overgangsstønaden som skjedde i 1998.

40 Se blant annet NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* og NOU 2011: 14 *Bedre integrering*

ler to år. For barn som må vente noe på plass, fungerer kontantstøtten som en overgangsordning fra tiden etter foreldrepengeperioden er avsluttet og frem til barnehagestart. For barn i alderen 13-18 måneder er kontantstøttesatsen økt til 5 000 kroner per måned. Barn i alderen 19-23 måneder får den samme satsen som før omleggingen: 3 303 kroner per måned.

I september 2012 ble det utbetalt kontantstøtte til knappe 22 prosent av barna i kontantstøttealder, det vil si mellom 13 og 23 måneder. Det dreier seg om vel 12 000 barn.

6.7 Likestilt foreldreskap etter samlivsbrudd

Det er et overordnet mål at det skal være likestilling mellom foreldrene i omsorg og ansvar for barn i samlivet, og at foreldreskapet skal være likestilt etter samlivsbrudd. Stortingsmeldingen om menn, mannsroller og likestilling belyste blant annet samarbeid mellom foreldrene under og etter et samlivsbrudd.[41] Den viste til at 80 prosent av barna bodde hos mor etter samlivsbrudd, 10 prosent av barna bodde hos far og 10 prosent delte bosted mellom far og mor.[42] 43 prosent av samværsforeldrene hadde i 2004 mer enn vanlig samvær (som den gang var åtte dager per måned). Av foreldre som aldri hadde bodd sammen hadde bare 19 prosent felles foreldreansvar. Den vanligste årsaken til denne skjevfordelingen var at foreldrene selv avtalte fast bosted hos mor og samvær hos far. Til tross for dette var mange fedre frustrerte over skjevdelingen og kjente seg vesentlig svekket i foreldrerollen som følge av at de fikk mye mindre kontakt og ansvar for barna. I mange tilfeller førte dette til alvorlige og vedvarende konflikter mellom foreldrene, noe som kunne være til skade for barna.

På denne bakgrunn varslet regjeringen i meldingen at den ville fremme tiltak for å styrke et likestilt foreldreskap, både under samlivet og etter samlivsbrudd. Stortinget vedtok våren 2009 endringer i barneloven som blant annet innebar at legaldefinisjonen av «vanlig samvær» ble utvidet. Dersom foreldrene avtaler vanlig samvær innebærer det at samværsforelderen skal ha samvær med barnet annenhver helg, en ettermiddag med overnatting, tre ukers sommerferie, annenhver jule-, vinter-, påske- og høstferie. Det er tydeliggjort i loven at foreldrene kan avtale delt bosted. Videre er det tydeliggjort en varslingsplikt dersom en av foreldrene vil flytte innenlands, slik at foreldrene får tid og anledning til å drøfte spørsmålet om barnets bosted og samvær, eventuelt reise sak om dette før flytting.[43]

Hvor bor barn i dag?

I en evaluering av meklingsordningen fremgår det at langt flere inngår avtale om delt bosted i dag enn tilfellet var for bare få år siden.[44] 25 prosent av foreldrene avtaler delt bosted for barna i dag mot 10 prosent i 2005/2006.[45] I 1996 var andelen barn med delt bosted 4 prosent.[46] 63 prosent av foreldrene inngikk avtale om fast bosted hos mor og 11 prosent hos far. Foreldrene avtaler oftere delt bosted i tilfeller der far har høyere utdanning, far er eldre enn 36 år og der konfliktnivået er lavt.[47]

Avtaler om foreldreansvar, bosted og samvær

I evalueringen av meklingsordningen fant forskerne at 75 prosent av foreldrene hadde inngått avtale om barna som gjaldt foreldreansvar, bosted og samvær etter avsluttet mekling. For 30 prosent av barna ble det gjort avtale om vanlig samvær, 45 prosent avtalte mer enn vanlig samvær og 15 prosent avtalte mindre enn vanlig samvær.

I nesten halvparten av disse sakene hadde foreldrene kommet til enighet allerede før mekling, men mange av disse svarte at meklingen bidro til at avtalen om barna ble mer gjennomtenkt.[48] Andelen foreldre som har inngått avtale om barna etter mekling er om lag den samme som ved forrige nasjonale evaluering som ble gjort i 1996/97 (81 prosent).[49] Det er heller ingen stor endring i hvor mange som har inngått avtale om hvor barna skulle bo. I dag er 39 prosent av foreldrene enige i hvor barna skal bo, det samme var tilfellet for 42 prosent av sakene i 1997. Både i dag og i 1997 har foreldrene inngått muntlig avtale i ca 1/4 av sakene. Foreldre med innvandrerbakgrunn oppnår i noe mindre grad avtale under mekling enn foreldre generelt, henholdsvis 66-70 prosent og 75 prosent.[50]

---

41 Jf. St. meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*.

42 Skjørten mfl. 2007

43 Jf. Prop. 14 L (2009-2010) *Endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.*)

44 Ådnanes mfl. 2011

45 Skjørten mfl. 2007

46 Jensen og Clausen 1997

47 Ådnanes mfl. 2011

48 Ibid

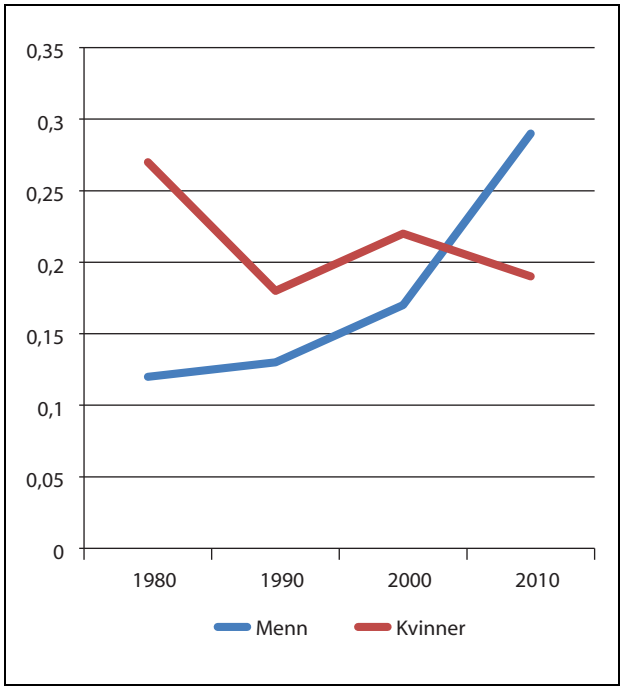
49 Ekeland 1997

6.8 Omsorg for voksne og eldre

6.8.1 Holdninger og praksis

I undersøkelsen *Likestilling hjemme* finner forskerne at forskjellene mellom døtre og sønner ikke er så store når det gjelder å stille opp for foreldrene totalt sett (hjelp til både pleietrengende og ikke- hjelpetrengende foreldre). Selv om menn deltar i omsorgen i større grad enn før er det fremdeles slik at døtre er mer tilbøyelig til å stille opp når foreldrene får langvarige og omfattende pleiebehov.[51] Det er viktig å skille mellom hjelp til mor og hjelp til far. Alt i alt er det en god del flere blant døtrene enn blant sønnene som hjelper mødrene, mens det er noen flere av sønnene som hjelper fedrene. Langt flere respondenter har mødre med helsebegrensninger og hjelpebehov enn fedre. Dette henger sammen med forskjeller i sykdomsmønstre i eldre år og forskjeller i andel som bor alene.

SSBs tidsbruksundersøkelse bekrefter at menn deltar i omsorgen for voksne i betydelig større omfang enn før. Totalt sett bruker kvinner og menn omtrent like mye tid til omsorg når det gjelder pleie/hjelp til voksne i egen husholdning eller hjelp til andre husholdninger. I aldersgruppen 67-74 år har menn nå passert kvinner både i andel og tidsbruk til omsorg når det gjelder pleie og hjelp til voksne i egen husholdning, eller hjelp til andre husholdninger. Menn i aldersgruppen 67–74 år bruker gjennomsnittlig 50 prosent mer tid på slik omsorgsyting enn kvinner. For 30 år siden brukte kvinner i samme aldersgruppe mer enn dobbelt så mye tid som menn på omsorgsarbeid.



Figur 6.4 Tid brukt til omsorgsarbeid en gjennomsnittsdag i aldersgruppen 67-74 år etter kjønn (i timer og minutter)

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Tidsbruksundersøkelsen 2010

Omsorg for barnebarn

En større europeisk studie tyder på at bestefedrene nå bruker mer tid på barnebarn enn før.[52] Blant yngre besteforeldre har bestemødrene fortsatt mer med barnebarna å gjøre enn bestefedrene. Men med årene endrer dette seg gradvis, slik at for de eldste aldersgruppene deltar bestefedrene heller mer, og når besteforeldrene passerer 70 år er det bestefar som tilbringer mest tid med barnebarna sine.

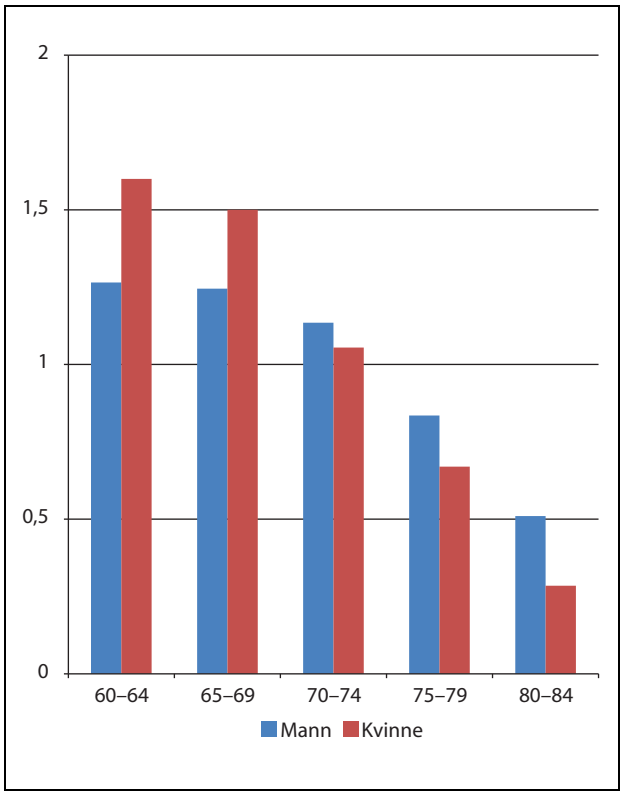
Besteforeldre står sentralt i mange barns nettverk, og utgjør en form for heimevern, som står parat til å hjelpe når det trengs. De deltar i aktiviteter med barnebarna og gir støtte, både materielt og emosjonelt. Videre støtter de opp om barnas foreldre. Blant kvinner sier 76 prosent at deres mødre støtter dem i foreldreoppgaven, mens 66 prosent også ser fedre som en støtte. Tilsvarende ser 67 prosent av mennene mødre og 57 prosent fedre som slik støtte.[53]

Holdninger til omsorgsansvar og bruk av offentlige omsorgstjenester

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.[54] Menn synes imidlertid i større grad enn

[50] Ådnanes mfl. 2011
[51] Hansen og Slagsvold (red.) 2012
[52] Knudsen 2012
[53] Hagestad 2006
[54] Hansen og Slagsvold (red.) 2012



Figur 6.5 Hyppighet for pass av barnebarn (aldri = 0, nesten daglig = 4) fordelt på besteforeldres kjønn

Kilde: Knudsen 2012

kvinner å være enige i spørsmålet – hvorvidt barn bør ha foreldre boende hos seg når foreldrene ikke kan ta vare på seg selv.

Eldre mennesker i Norge er imidlertid tilbakeholdne 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.[55]

Studier viser at det er forskjeller i holdninger til omsorg for pleietrengende foreldre mellom innvandrere og befolkningen ellers.[56] 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.[57] 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.

6.8.2 Yrkesaktivitet og omsorg for eldre

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.

Økt levealder gjør at stadig flere har og får omsorgsplikter overfor sine gamle foreldre eller andre nære personer. Flest av disse befinner seg i alderen 45-66 år. De jobber også mer deltid enn andre som ikke har omsorgsoppgaver på fritiden.[58]

En kartlegging av hvordan kvinner og menn kombinerer ulønnet omsorgsansvar for pleietrengende voksne familiemedlemmer med yrkesdeltakelse viser at kvinner i større grad enn menn har ansvar for voksne pleietrengende.[59] 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 i noe større grad arbeidet deltid når de hadde omsorgsansvar. Størstedelen av de deltidsarbeidende kvinnene, oppga likevel at deres arbeidsvalg ikke hadde noen sammenheng med tilbudet i omsorgsordninger. Når det gjelder omsorg for eldre viser forskning på feltet at det er vanskelig å si om kvinner tilpasser sin yrkesdeltakelse etter familiens behov, eller om de blir omsorgsytere fordi de arbeider deltid.

I studien *Likestilling hjemme* finner forskerne at fulltidsarbeidende sønner i større grad hjelper foreldre jevnlig sammenlignet med sønner som arbeider deltid eller ikke er i arbeid.[60] 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

55 Daatland mfl. 2010
56 Kavli og Nadim 2009, Ingebretsen 2010
57 Kavli og Nadim 2009
58 Rønning 2010
59 Håland og Wold 2011
60 Hansen og Slagsvold (red.) 2012, side 187

omsorgsbyrde, mens menn velger å arbeide som før og gjennom det øker mulighetene til å slite seg ut.[61]

En studie av arbeidstakere og omsorg for eldre viser 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.[62] Om lag 20 prosent har brukt permisjonsdager, egenmeldning/vært sykmeldt 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.[63]

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.[64]

6.8.3 Bruk av omsorgslønn

Omsorgslønn er en kommunal ordning knyttet til omsorg for personer med store omsorgsbehov. Det følger av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester at kommunen skal ha tilbud om omsorgslønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. 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.

En kartlegging av kommunenes bruk av omsorgslønn 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.[65]

Det er i hovedsak kvinner som mottar omsorgslønn. Kvinner utgjorde 82 prosent i 2010, omtrent det samme som i 1995. Ved utgangen av 2010 var det 9 070 brukere hvor pårørende mottok omsorgslønn. Ordningen med omsorgslønn har betydelig spredning i alder og familiesituasjon til den som er mottaker av omsorg. 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 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 innvandrerbakgrunn er overrepresentert når det gjelder bruken av ordningen.

6.9 Igangsatte tiltak og veien videre

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det fortsatt er viktig å føre en politikk som fremmer et familievennlig arbeidsliv og en likere fordeling av omsorgsansvar mellom kvinner og menn i ulike livsfaser.

Dagens foreldrepengeordning er blant de beste i verden. Med de endringene som trer i kraft 1. juli 2013 blir foreldrepengeordningen enda bedre ved at en større del av permisjonen øremerkes far, den totale lengden på permisjonen økes og det innføres en tredeling. Innføring av ammefri med lønn og en tydeliggjøring av rettigheter knyttet til foreldrepermisjon vil også styrke kvinners muligheter til yrkesdeltakelse i barnets første leveår.

Det vil fortsatt være viktig å arbeide for at barn skal ha best mulig kontakt med begge foreldre ved samlivsbrudd. Regjeringen har foreslått endringer i barneloven som tydeliggjør at det skal legges avgjørende vekt på barnets beste i foreldretvister.

Endringer i befolkningens alderssammensetning understreker behovet for å ha et tydelig likestillingsperspektiv på utviklingen av helse- og omsorgstjenesten og de ulike velferds- og omsorgsordningene rettet mot familien.

6.9.1 Forbedringer i foreldrepengeordningen

Det er fortsatt behov for tiltak for å fremme en likere fordeling av foreldrepengeperioden. Kvinner tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen. Kvinner har dermed lengst fravær fra arbeidslivet i småbarnsfasen med de negative konsekvenser det kan ha for deres yrkesdeltagelse, karrieremu-

---

61 Fevang mfl. 2009
62 Gautun 2008
63 Ibid
64 Disch og Vetvik 2009
65 Finnvold 2011

ligheter og lønn. Dette innebærer også at menn deltar mindre i omsorgen for barna sine.

Flere offentlige utvalg har også foreslått endringer i foreldrepengeordningen for å øke fedres uttak av foreldrepermisjon, herunder en tredeling av foreldrepengeperioden.[66]

Økning av fedrekvoten

Fra 1. juli 2013 blir stønadsperioden for foreldrepenger utvidet med to uker som er øremerket far. Den samlede stønadsperioden blir 49 uker med 100 prosent dekning eller 59 uker med 80 prosent dekning. Fedrekvoten blir 14 uker.

Tredeling av foreldrepengeperioden

Fra samme tidspunkt, 1. juli 2013, trer en tydeligere tredeling av foreldrepengeperioden i kraft. Den nye ordningen innebærer at hver av foreldrene får rett til en like lang periode (14 uker) etter fødsel. I tillegg blir det en fellesdel på henholdsvis 18 og 28 uker avhengig av valgt dekningsgrad. Foreldrene bestemmer selv hvordan fellesdelen skal fordeles. Ordningen innebærer at helsemyndighetenes anbefalinger om fullamming i seks måneder, og fortsatt amming i hele barnets første leveår, kan følges. I dag er det en fedrekvote uten en tilsvarende mødrekvote. Noen tror da at far skal ha fedrekvoten, mens resten tilhører mor. Det er i stor grad akseptert at far skal ta ut de ukene som han må ta for å unngå at familien mister ukene. Når det blir både en mødrekvote og en fedrekvote, blir det tydeligere at fellesdelen tilhører begge foreldre.

Fedres uttaksrett

At flere kvinner opptjener rett til foreldrepenger gir flere fedre rett til å ta ut fedrekvote. Fedrekvote forutsetter at begge foreldre har opptjent rett. Årlig er det om lag 6 000 fedre med egen opptjening som ikke kan ta ut foreldrepenger fordi mor ikke har opptjent rett og heller ikke går ut i arbeid eller utdanning etter fødselen, det vil si hun oppfyller ikke aktivitetskravet. Aktivitetskravet i foreldrepengeordningen innebærer at mor må være i aktivitet, slik at det foreligger et omsorgsbehov, når far tar ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote. Dette er begrunnet i at far ikke skal kunne være hjemme med foreldrepenger når mor samtidig er hjemme og kan ta seg av barnet. Aktivitetskravet er også direkte begrunnet i arbeidslinja; det skal være et incitament til yrkesaktivitet for kvinner som får barn. Det at mødrene arbeider åpner for at far kan ta ut foreldrepenger og bidrar dermed til likestilling og likestilt foreldreskap.

Å oppheve aktivitetskravet kan ha konsekvenser for mødres yrkesdeltakelse. For at flere fedre skal få uttaksrett til foreldrepenger, er det en bedre strategi å arbeide for at flere mødre opptjener rett til foreldrepenger gjennom yrkesaktivitet.

Informasjons- og oppfølgingsarbeid til kvinner uten rett til foreldrepenger

Det er viktig å arbeide for å styrke informasjons- og oppfølgingsarbeid overfor kvinner som står i fare for ikke å tjene opp rett til foreldrepenger. Dette vil også kunne høyne sjansen for varig tilknytning til arbeidslivet i en gruppe der mange har svak arbeidsmarkedstilknytning.

Departementet arbeider med å utrede mulige tiltak for bedre informasjon til de kvinner som mottar engangsstønad.

Flere av kvinnene som ikke tjener opp rett til foreldrepenger vil allerede motta ulike oppfølgingstjenester fra Nav, for eksempel unge arbeidssøkere og enslige forsørgere.

6.9.2 Tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon

Stortinget har i 2013 vedtatt endringer i likestillingsloven om tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon. Lovendringen er trådt i kraft.

De nye bestemmelsene innebærer 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
- Rett til å nyte godt av alminnelige forbedringer i lønns- og arbeidsvilkårene

Dette innebærer en presisering og tydeliggjøring av gjeldende lovfestede regler. Den nye lovbestemmelsen etablerer ikke nye rettigheter eller plikter i ansettelsesforholdet.

Formålet er å gjøre diskrimineringsvernet mer effektivt, og slik forhindre at arbeidstakere får svekket posisjon, svakere lønnsutvikling eller endrede vilkår i arbeidsforholdet som følge av foreldrepermisjon.

Rettighetene gjelder for både kvinner og menn. Fordi det fremdeles er slik at kvinner tar ut

[66] Jf. NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn* og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*

det meste av den samlede permisjonstiden, vil imidlertid den nye bestemmelsen få særlig betydning for kvinner.

6.9.3 Lønn under ammefri

Stortinget har vedtatt nye regler om lønn under ammefri som trer i kraft 1. januar 2014.[67] Denne bestemmelsen innebærer at yrkesaktive kvinner som ammer barn under ett år har rett til lønn fra arbeidsgiver inntil én time per dag for å amme. Dette gjelder for dager der den avtalte arbeidstiden er syv timer eller mer. Bestemmelsen er en minimumsregel for arbeidstakere som ikke er dekket av en tariffavtale med bedre rettigheter. Formålet er å legge til rette for at mødre som går ut i arbeid i barnets første leveår skal kunne amme uten vesentlige inntektstap. Høyere yrkesaktivitet blant mødre bidrar til mer likestilte foreldreskap.

6.9.4 Spenninger mellom likestilt foreldreskap og barns rettigheter

Regjeringens mål er at barn skal ha best mulig kontakt med begge foreldrene, også når foreldrene ikke bor sammen. Lovgivningen på dette feltet legger også til rette for dette. Samtidig vil det på dette feltet også kunne oppstå spenninger ved at målet om et likestilt foreldreskap ikke nødvendigvis samsvarer med hva som er best for det enkelte barn. Ved beslutninger om hvor barn skal bo, og hvordan samværsordningen skal være skal det legges avgjørende vekt på hva som er best for barnet.

Barnets beste er ikke nærmere definert i lovverket. En avgjørelse skal først og fremst rette seg etter hva som er best for barnet.[68] En konkret rettsavgjørelse vil normalt ha liten generell rekkevidde da avgjørelsen er knyttet til forholdene i den enkelte sak. Blant de viktigste og mest sentrale momenter som domstolene legger vekt på ved vurderingen om hva som er best for barnet, og som går igjen i flere høyesterettsavgjørelser, er blant annet risikoen ved miljøskifte, ønsket om å gi barnet størst mulig samlet foreldrekontakt, barnets egne uttalte ønsker og ønske om å unngå deling av søskenflokk.

Regjeringen la i mars 2013 frem forslag om flere endringer i barneloven hvor dette prinsippet understrekes. Blant annet blir barns rett til å bli hørt styrket. Dersom det er motsetning mellom hensynet til barnet og likestillingsprinsipper knyttet til menns og kvinners foreldreskap, skal barnets behov gå foran.[69]

6.9.5 Et likestillingsperspektiv på utviklingen av pårørendepolitikken

Regjeringen har styrket arbeidstakeres rettigheter knyttet til 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.[70] Arbeidstakere fikk fra samme tidspunkt rett til permisjon i inntil ti dager i året for å gi nødvendig omsorg til foreldre, ektefelle, samboer eller registrert partner. 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.

Mulighetene til å kunne ta ut omsorgspermisjon er viktig for å kunne kombinere yrkesdeltagelse med omsorgsoppgaver i ulike livsfaser.

Regjeringen vil utforme en politikk som skal bidra til at pårørende blir verdsatt og synliggjort, og som gir økt likestilling og mer fleksibilitet. [71]

---

[67] Prop. 72 L (2012-2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven (lønn under ammefri)*

[68] Jf. barneloven § 48

[69] Prop. 85 L (2012-2013) *Endringer i barnelova (barneperspektivet i foreldretvister)*

[70] Jf. arbeidsmiljøloven § 12-10 og folketrygdloven § 9-2.

[71] Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*, jf. regjeringens program for en aktiv og fremtidsrettet pårørendepolitikk

7 Seksuell trakassering

7.1 Mål om nulltoleranse for seksuell trakassering

Seksuell trakassering er i sin kjerne uttrykk for ulikestilling mellom kjønnene. Seksuell trakassering er ukultur, innebærer uakseptable og ulovlige krenkelser og går ut over helsen til dem som er utsatt. Regjeringen vil dette til livs. Det er nødvendig med offensive tiltak og systematisk arbeid i tillegg til de rettslige virkemidlene med forbud mot seksuell trakassering.

Unge kvinner er særlig utsatt i arbeidslivet. Det er et problem også blant jenter og gutter i skolealder. Via internett utsettes stadig flere barn og unge også for mobbing, uønsket eksponering og spredning av seksualiserte bilder. Mange unge jenter opplever å få tilbud av seksuell art på internett. Kvinnelige politikere, journalister og debattanter utsettes for bestemte typer sjikane. Noen blir alvorlig truet på liv og helse. Denne sjikanen kan ses på som et demokratisk problem som hindrer deltakelse i medieoffentligheten.

Det er godt dokumentert at personer som har vært utsatt for seksuelle overgrep (som også inkluderer seksuell trakassering) har økt risiko for ulike psykiske og somatiske problemer.[1]

I dette kapittelet beskrives omfang av seksuell trakassering på arbeidsplassen, i organisasjoner, blant unge og blant minoriteter. Kapittelet starter med en definisjon av seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn og en gjennomgang av rettslig forbud og vern. Kapittelet peker også på årsaker til seksuell trakassering. Statusbeskrivelsen bygger langt på vei på NOU 2012: 12, kapittel 14. Til slutt i kapittelet gis en kort oversikt over tiltak som kan bidra til å forebygge seksuell trakassering blant unge.

7.2 Definisjoner

Likestillingsloven § 8a regulerer forbud både mot trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering. Seksuell trakassering defineres som uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer. Seksuell trakassering kan ta flere former. *Verbal* trakassering omfatter blant annet uønskede nærgående spørsmål om kropp og seksualitet, negativ ryktespredning, seksuelle hentydninger, kommentarer knyttet til kropp og utseende og bruken av kjønnsbaserte skjellsord. Den kan skje i ansikt-til-ansikt situasjoner, men også i form av uønskede telefonsamtaler, sms, eller brev med seksuelt innhold. Seksuell trakassering kan være *visuell* og denne formen omfatter blant annet pornografiske bilder og seksuelle gester. Sosiale medier er sentrale arenaer for visuell trakassering. *Fysisk* seksuell trakassering omfatter alle former for uønsket seksuell berøring som er plagsom for den som berøres. Denne formen omfatter et bredt spekter av handlinger som i sin groveste form ligger tett opp til definisjonen av voldtekt i voldtektsbestemmelsen i straffeloven.[2]

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.

7.3 Rettslig forbud og vern

Seksuell trakassering har vært forbudt siden 2002. Den gjeldende bestemmelsen i likestillingsloven § 8a har to elementer. På den ene siden en forbudsbestemmelse som gir et individuelt vern mot seksuell trakassering. På den andre siden en bestemmelse om plikt for arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner til å forebygge og søke å hindre at trakassering skjer innenfor sitt ansvarsområde. Forbudet mot seksuell trakassering håndheves kun av domstolene. I 2005 ble forbud og vern mot kjønnstrakassering innført. Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda som håndhever forbudet mot trakassering på grunn av kjønn. Videre håndhever ombudet likestillingsloven § 3 femte ledd som for-

[1] Steine mfl. 2012

[2] Helseth 2007

byr gjengjeldelse ved varsel om seksuell trakassering.

Seksuell trakassering rammes klart av bestemmelsen i kapittel 9A i opplæringsloven om elevers skolemiljø, selv om seksuell trakassering ikke er spesielt nevnt i loven. Det følger 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».

Arbeidsmiljøloven har et forbud mot trakassering, jf. § 4-3 nr. 3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet: «Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden». Seksuell trakassering vil derfor også kunne omfattes av arbeidsmiljøloven. Det er Arbeidstilsynet som fører tilsyn med at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven.

Gjeldende straffelov § 135 a inneholder forbud mot hatefulle ytringer. Bestemmelsen fastsetter at det er straffbart å fremsette hatefulle ytringer på grunnlag av hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, eller homofile legning, leveform eller orientering. Straffeloven omfatter ikke ytringer publisert på internett, fordi de ikke er fremsatt offentlig i straffelovens forstand. Seksuell trakassering på internett kan derfor ikke straffeforfølges. Justis- og beredskapsdepartementet har imidlertid i Prop. 53 L (2012-2013) foreslått å endre loven, slik at også disse sakene skal kunne straffeforfølges. Stortinget har 29. april 2013 fattet vedtak til lov basert på forslaget i proposisjonen.[3]

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon danner et rettslig utgangspunkt for Norges arbeid på kjønnslikestillingsfeltet. Konvensjonen er inkorporert i menneskerettsloven og har dermed også forrang overfor annen nasjonal lovgivning. Formålet med konvensjonen er å gi kvinner et samlet og effektivt vern mot kjønnsdiskriminering. Norske myndigheter plikter etter konvensjonens artikkel 5 blant annet å bekjempe og eliminere negative kjønnsstereotypier. FNs kvinnekomité omtaler seksuell trakassering i sine generelle anbefalinger nummer 19, der det står at seksuell trakassering skal anses som vold mot kvinner etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.

Artikkel 40 i Europarådets konvensjon om forebyggelse og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner omhandler plikt til å sikre straffeforfølgning eller annen rettsforfølgning av enhver form for uønsket verbal, ikke-verbal eller fysisk atferd av seksuell art. Dette inkluderer seksuell trakassering.

7.4 Omfang av seksuell trakassering

Omfanget av seksuell trakassering i arbeidslivet dokumenteres jevnlig gjennom data fra Levekårsundersøkelsen. Når det gjelder seksuell trakassering blant ungdom finnes ikke landsrepresentative undersøkelser, men derimot ulike utvalgsundersøkelser. Forskning på seksuell trakassering i organisasjonslivet er svært begrenset.

Seksuell trakassering er et omfattende samfunns- og likestillingsproblem, og da særlig blant ungdom og unge voksne. Undersøkelsene viser at seksuell trakassering kan ramme alle, men fysisk seksuell trakassering rammer særlig jenter og unge kvinner.[4] Det å bli utsatt for trakassering kan få alvorlige konsekvenser. Seksuell trakassering forurenser arbeidsmiljø og kan være ødeleggende for helse, trygghet, moral og ytelse av de som berøres av den. Angst og stress på grunn av seksuell trakassering fører ofte til at den utsatte tar fri fra jobb på grunn av sykdom, blir mindre effektiv på jobb, eller slutter i jobben.[5]

Seksuell trakassering har også negative konsekvenser for arbeidsgivere. Det har en direkte innvirkning på lønnsomheten i virksomheter der ansatte blir sykmeldt eller sier opp sine stillinger som følge av seksuell trakassering.[6]

Undersøkelser viser at det er variasjon i andelen som sier de har blitt utsatt for seksuell trakassering. Dette henger blant annet sammen med måten spørsmålene er utformet på i de ulike undersøkelsene. I undersøkelser der det spørres om konkrete hendelser og praksiser finner man et større omfang, sammenliknet med undersøkelser der spørsmålene er av en mer generell art. Det vil si at resultatene av målinger av seksuell trakassering vil variere avhengig av definisjon og målemetode.[7]

Ulike undersøkelser antyder underrapportering av problemet. Unge kan ha blitt utsatt for uakseptable handlinger av seksuell og kjønnet karakter uten at de selv bruker ordet «seksuell trakassering» for å definere egne erfaringer.[8] På den

3 Jf. Innstilling 221 L (2012-2013)

4 Røthing og Bang Svendsen 2009

5 Europakommisjonen 92/131/EEC: Commission Recommendation of 27 November 1991 on the protection of the dignity of women and men at work

6 Ibid

7 Fasting 2011

8 Helseth 2007

måten kan mangel på kunnskap om hva seksuell trakassering er, bidra til underrapportering blant de spurte. Det er også grunn til å anta at det for mange kan være vanskelig å rapportere om slike former for trakassering.

Forskning viser at få skoler jobber aktivt med problemstillinger knyttet til kjønnsrelatert mobbing, til tross for at likestillingsloven pålegger utdanningsinstitusjoner å forebygge seksuell trakassering og at nasjonale handlingsplaner gir føringer om tiltak mot seksuell trakassering i skolen.[9]

7.4.1 Omfang av seksuell trakassering på arbeidsplassen

3,4 prosent av norske arbeidstakere er utsatt for seksuell trakassering på arbeidsplassen en gang i måneden eller mer. Samtidig er det relativt stor variasjon mellom ulike grupper av ansatte. For eksempel er kvinner mer utsatt enn menn, og unge er mer utsatt enn eldre. 13 prosent av kvinner i aldersgruppen 17-24 år opplever seksuell trakassering en gang i måneden eller mer.[10]

[9] Støren mfl. 2010

[10] SSBs Levekårsundersøkelse for 2009

Det er store forskjeller mellom yrkesgrupper, og servicepersonell i hotell og restaurant og pleie- og omsorgsarbeidere i helsesektoren er langt mer utsatte enn andre. Dette er sektorer med relativt høy rekruttering av kvinner med innvandrerbakgrunn.

Vi vet lite om hvordan kjønn, alder, klasse og innvandrerbakgrunn i samspill påvirker forekomst og art av seksuell trakassering på arbeidsplassen, og hvilke konsekvenser dette har for den som utsettes og for arbeidsmiljøet som helhet.

7.4.2 Omfang av seksuell trakassering i organisasjoner

Det foreligger ingen systematiske undersøkelser og kartlegginger av seksuell trakassering i organisasjoner. Relevante avgrensede undersøkelser gir grunn til å anta at omfanget tilsvarer det en finner i arbeidslivet for øvrig.

En undersøkelse om seksuell trakassering og overgrep som ble foretatt mot slutten av 1990-tallet blant 660 kvinnelige eliteidrettsutøvere i alderen 15-39 år fra 56 ulike idretter/grener, viste liten forskjell mellom idrettsutøvere og kontrollgruppe. Spørsmålene i undersøkelsen dekket lettere former for seksuell trakassering og mer alvorlige for-

Figur 7.1 Trener og ung kvinne. 21. mai 2007. Norges idrettshøgskole. IOC går til kamp mot seksuell trakassering i idretten, som rommer alt fra latterliggjøring, uønskede kommentarer, berøring og overgrep

Foto: Mette Bugge /Aftenposten / NTB scanpix

mer, som voldtekt eller voldtektsforsøk. 51 prosent blant idrettsutøverne mot 59 prosent i kontrollgruppen hadde erfart seksuell trakassering i en eller annen form. Forskjellen var større mellom andelen utøvere som hadde opplevd seksuell trakassering fra noen i støtteapparatet (15 prosent), sammenliknet med andelen i kontrollgruppen som rapporterte at de hadde opplevd trakassering fra sjef på jobben eller lærer (ni prosent).[11]

7.4.3 Omfang av seksuell trakassering blant unge

I 2007 gjennomførte NOVA en undersøkelse om barn og unges utsatthet for fysisk vold, vitneerfaringer og seksuelle overgrep. I alt deltok i overkant av 7 000 avgangselever ved 67 videregående skoler rundt om i landet. Undersøkelsen gir en indikasjon på omfanget av seksuell trakassering når den viser at 23 prosent av jentene og åtte prosent av guttene har blitt beføIt mot sin vilje.[12]

Verbal seksuell trakassering blant unge 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.[13] Flere undersøkelser om negativ språkbruk blant ungdom viser at skjellsord ofte er kjønnsspesifikke.[14] Undersøkelser blant elever og ansatte i de videregående skolene i Sør-Trøndelag viser at 48 prosent av jentene og 47 prosent av guttene hadde opplevd nedsettende bemerkninger knyttet til kjønn eller seksualitet.[15]

Internett er i dag en integrert del av barn og unges liv. Det følger mange fordeler med internett og sosiale medier. Samtidig utsettes stadig flere for mobbing, uønsket eksponering og spredning av seksualiserte bilder.

Mange barn og unge tar gjennomgående mange bilder av hendelser i sitt eget liv. Politiet mener det er en økt aksept blant barn og unge til også å ta utfordrende bilder av seg selv for deretter å distribuere bildene til andre.

Fremveksten av brukervennlig fotodelingstjenester på internett, har ført til at veien og tiden fra bildet er tatt til dette er tilgjengelig for andre, er svært kort. Teoretisk kan alle brukere på internett ha tilgang til all informasjon som befinner seg der, forutsatt at det ikke er lagt begrensninger på tilgangen.

Nakenbilder rammes av straffelovens bestemmelser hvis de legges ut uten samtykke. Dersom den avbildete er under den seksuelle lavalder trer ytterligere bestemmelser inn.

Når det gjelder sjikane på mobiltelefon og seksuell pågåenhet på internett opplever mange, særlig unge jenter, å få tilbud av seksuell art på internett. Basert på data fra NOVA-undersøkelsen 2007 har mer enn 40 prosent av jentene opplevd å bli oppfordret til å sende sexy bilder av seg selv på internett. En av fire har fått tilbud om å ha sex, og nesten like mange har blitt krenket av grovt seksuelt språk. 6 prosent av jentene har fått tilbud om penger eller gaver for sex.[16] Elevene fra Sør-Trøndelag-undersøkelsen rapporterte om at seksuell trakassering over internett eller mobil er relativt utbredt og vanlig. Omtrent en fjerdedel av jentene og guttene i Sør-Trøndelag hadde fått tilsendt meldinger med seksuelt innhold via internett eller mobiltelefonen.[17]

Når det gjelder de groveste formene for seksuell trakassering, for eksempel å bli tvunget til samleie, oppgir 10 prosent av jentene å ha blitt utsatt for dette noen ganger i løpet av livet, 4 prosent siste året. Tilsvarende 2 prosent av guttene, både i løpet av livet, og det siste året.[18] I den nevnte NOVA-undersøkelsen hadde 22 prosent av jentene opplevd milde seksuelle krenkelser. Tilsvarende tall for gutter var 8 prosent. 15 prosent av jentene hadde opplevd grove seksuelle krenkelser. Grove seksuelle krenkelser besto av alle andre former for uønsket sex inkludert voldtekt og voldtektsforsøk. Tilsvarende tall for gutter var 7 prosent.[19]

I en undersøkelse basert på et representativt befolkningsutvalg i Norge om forekomsten av seksuelle overgrep oppga kvinner å ha blitt utsatt for seksuelt krenkende atferd og seksuelt krenkende handlinger henholdsvis dobbelt og tre ganger så ofte som menn. 387 kvinner og 316 menn deltok i denne landsomfattende undersøkelsen. Om lag 24 prosent av kvinnene og 12 prosent av mennene som deltok i undersøkelsen rapporterte å ha opplevd seksuelt krenkende atferd før fylte 16 år. Tallene for seksuelt krenkende handlinger var henholdsvis 18 og 3 prosent.

Om lag 19 prosent av kvinnene som deltok i undersøkelsen rapporterte om å ha blitt utsatt for seksuelt krenkende atferd for første gang etter fylte 16 år. Tilsvarende tall for menn var om lag

[11] Fasting 2011
[12] Mossige og Stefansen 2007
[13] Røthing og Svendsen 2009
[14] Helseth 2007
[15] Bendixen og Kennair 2008
[16] Suseg mfl. 2008
[17] Bendixen og Kennair 2008
[18] Ibid
[19] Mossige og Stefansen 2007

8 prosent. For seksuelt krenkende handlinger etter fylte 16 år var forekomsten 9 prosent for kvinner og i overkant av 3 prosent for menn.[20] Denne studien tyder på at seksuell trakassering forekommer hyppig i Norge. Dette gjelder både før og etter fylte 16 år. Den bekrefter også antakelser og funn fra tidligere studier om at kvinner er betydelig mer utsatte enn menn.

Avgrensede undersøkelser viser at unge innvandrere, seksuelle minoriteter og barn med nedsatt funksjonsevne, er mer utsatt for vold og trakassering enn unge som tilhører majoriteten. Forskerne 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.[21]

I en rapport fra Verdens helseorganisasjon vises det til undersøkelser fra ulike land som finner at personer med nedsatt funksjonsevne er betraktelig mer utsatt for vold, også seksuell vold, enn befolkningen for øvrig.[22]

Siden jenter og unge kvinner i seg selv er utsatte, er det grunn til å tro at kjønn i kombinasjon med andre sårbarhetsvariabler ytterligere øker utsattheten for seksuelle overgrep som seksuell trakassering.

7.5 Stereotype oppfatninger av kjønn og seksuell trakassering

Hva er årsaken til at seksuell trakassering forekommer? 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 bidrar til å opprettholde og befeste kjønnsstereotypier. Begrepet stereotypier refererer til vanemessige innstillinger eller handlinger.[23]

Trakassering skjer ofte i påhør av andre. I redsel for å bli trakassert, kan unge presses til å tilpasse og begrense egen adferd for å passe inn i forventede kjønnsroller og kjønnsuttrykk. Forståelser av kjønn og seksualitet kan gjøre det vanskelig å slå ned på seksuell trakassering, blant annet fordi trakasseringen ufarliggjøres ved at den tolkes som heteroseksuell flørt. Seksualiserte kjønnsstereotypier kan bidra til å oppdra jenter til å knytte egen verdi som mennesker til hvor seksuelt attraktive de regnes for å være blant gutter. Da vil seksuell oppmerksomhet – også uønsket seksuell oppmerksomhet – kunne anses som en kompliment og dermed som ønskelig. Det skaper forvirring og usikkerhet rundt grensesetting og ivaretakelse av egen kroppslig autonomi og integritet, som igjen kan gjøre det vanskelig å protestere mot å bli utsatt for seksuell trakassering.[24]

Gjennom tre studier gjennomført ved universitetet i Toronto ble to ulike hypoteser om seksuell trakassering testet. Den ene var «Det er hovedsakelig motivert av seksuell lyst, og er derfor rettet mot kvinner som møter feminine idealer». Den andre var «Det er motivert primært av et ønske om å straffe avvikere av kjønnsbaserte roller, og er derfor rettet mot kvinner som bryter feminine idealer». Studie en inkluderte mannlige og kvinnelige studenter, og viste at kvinner med det som tradisjonelt forbindes med maskuline personligheter (for eksempel selvsikker, dominant og uavhengig) opplevde mest seksuell trakassering. Studie to viste at denne effekten ikke oppsto fordi det er mer sannsynlig at disse kvinnene vurderer potensielt trakasserende hendelser mer negativt enn andre kvinner. Studie tre omfattet mannlige og kvinnelige ansatte i fem organisasjoner og viste at kvinner i mannsdominerte organisasjoner ble trakassert mer enn kvinner i kvinnedominerte organisasjoner, og at kvinner i mannsdominerte organisasjoner som hadde «maskuline personligheter» ble mest utsatt.[25]

Denne forskningen gir en systematisk fremstilling av at seksuell trakassering primært er rettet mot kvinner som bryter tradisjonelle kjønnsidealer. Dette understreker betydningen av seksuell trakassering som en form for kjønnsdiskriminering. Kvinner kan oppføre seg «feminint» og unngå å oppføre seg «maskulint» fordi de opplever seksuell trakassering dersom de bryter med normene.

Verbal trakassering er med på å etablere maktforhold, kjønnsroller og seksuell identitet. Gutter kan bruke trakassering som en form for identitetsbygging som viser en «riktig maskulinitet».[26]

Nettsider som *deiligst.no* er eksempler på hvordan seksualiserte kjønnsstereotypier inngår som en del av jenters kjønnsidentitet. deiligst.no er en nettportal der unge ned til 15 år legger ut bilder av seg selv. Bildene som unge jenter legger ut av seg selv er svært seksualiserte og ofte også pornografiske.

Unge eksponeres daglig for store mengder kjønnsstereotype fremstillinger i media og popu-

[20] Steine mfl. 2012
[21] Bendixen og Kennair 2008
[22] World report on disability, WHO 2011
[23] Aune 2012
[24] Røthing og Bang Svendsen 2009
[25] Berdahl 2007
[26] St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*

lærkulturen. Gjennom blant annet reklame, mote og film- og musikkindustrien, øver de kommersielle aktørene relativt stor innflytelse på unges forestillinger om kjønn. Det kan argumenteres for at rådende kjønnsidealer og kjønnsroller som kommuniseres i media og populærkulturen forøvrig, ofte står i motstrid til rådende ideer om likestilling mellom kjønnene.[27]

På bakgrunn av denne gjennomgangen kan det se ut som om årsakene til seksuell trakassering henger sammen med maktutøvelse, stereotypier og tradisjonelle kjønnsrollemønstre på to ulike måter. For det første kan det dreie seg om å korrigere jenter og kvinners «maskuline» uttrykk. På den andre siden kan seksuell trakassering av jenter og kvinner være et uttrykk for gutter og menns identitetsbygging i tråd med rådende oppfatninger av maskulinitet.

7.6 Igangsatte tiltak og veien videre

Seksuell trakassering er ulikestilling, ukultur og forbudt ved lov. Likevel er seksuell trakassering utbredt i både arbeidsliv, skole og fritid og generelt mest blant ungdom. Med utviklingen av digitale medier synes omfanget heller å ha økt enn minket. Utviklingen går i negativ retning.

Regjeringen mener det er helt nødvendig med en mer systematisk og langsiktig innsats mot seksuell trakassering. Forebyggende arbeid om grensesetting, respekt for egne og andres grenser, er nødvendig. Skolen er en selvskreven arena for å nå ungdom. Arbeidet mot seksuell trakassering bør sees i sammenheng med skolens arbeid for å hindre mobbing og for å sikre et godt og trygt læringsmiljø for alle elever. Regjeringen vil satse på forebyggende arbeid blant barn og unge. Innenfor veksten i kommunerammen for 2014 legges det til grunn at 180 millioner kroner går til styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten.[28]

Arbeidet mot seksuell trakassering, særskilt blant ungdom, vil også være en oppgave for de regionale kompetansesentre for likestilling som regjeringen vil etablere, jf. kapittel 8.

Innsatsen mot seksuell trakassering må ses som en viktig del av det forebyggende arbeidet også mot voldtekt. Regjeringen mener det er viktig å ha jevnlige undersøkelser av omfanget av seksuell trakassering. Regjeringen vil også invitere aktuelle aktører til et samarbeid om arbeidet for å bekjempe nettrakkassering spesielt. En økt oppmerksomhet på ytringer i sosiale medier, kommentarfelt og nettbaserte diskusjonsforum har avdekket fiendtlige holdninger mot kvinner, feminisme og likestilling. Trakassering og hets bringer stemmer til taushet og er også en demokratisk utfordring.[29]

Det vises for øvrig til at innsats mot seksuell trakassering i arbeidslivet også vil være et tema som kan inngå som en del av trepartssamarbeidet, jf. kapittel 5.

7.6.1 Innsats mot seksuell trakassering i skolen

De kommende regionale kompetansesentre for likestilling vil kunne bistå skolene med å utvikle undervisningsopplegg, tilby undervisning i skolen samt rådgi lærere og ledere i det forebyggende arbeidet mot seksuell trakassering. Det vises til at Likestillingsutvalget også har foreslått en programsatsing rettet mot skolen for å arbeide mot seksuell trakassering.

Enkelte fylkeskommuner har satt i gang et arbeid mot seksualisert trakassering i skolen. Disse erfaringene ønsker regjeringen å bygge videre på.

Manifest mot mobbing

Forebygging og bekjempelse av kjønnsrelatert mobbing vil bli vurdert fulgt opp gjennom *Manifest mot mobbing.* Manifest mot mobbing er et forpliktende samarbeid mellom regjeringen, KS, Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Skolenes landsforbund, Norsk skolelederforbund og Foreldreutvalget for grunnopplæringen for et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø for barn og unge.[30]

Gjennomgang av kompetansemål i læreplaner

Skolens kompetansemål har ikke eksplisitt omfattet kjønnsbasert vold og trakassering, selv om ulike kompetansemål for 7. til 10. trinn er relevante for denne problemstillingen. I skolens kompetansemål står det blant annet at elever skal kunne diskutere hvordan språk kan uttrykke og skape holdninger til enkeltindivider og grupper av mennesker. Kunnskapsdepartementet (KD) ønsker å forsterke fokuset på ulike former for

[27] Ibid

[28] Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen*

[29] Jf. rapporten *Hvordan motarbeide antifeminisme og høyreekstremisme,* Reform 2012

[30] Jf. tiltak 19 i handlingsplanen *Likestilling 2014*

krenkelser, relatert blant annet til seksualitet og kjønn. Departementet gjennomgår derfor relevante læreplaner med tanke på å tydeliggjøre kompetansemål i læreplanene for å fremme elevenes holdninger mot vold, krenkelser, vold knyttet til seksualitet og vold i nære relasjoner.[31]

Undervisningsmateriale om seksualitet, seksuell orientering, seksuelle grenser, seksuelle krenkelser og voldtekt.

Heftet *Seksualitet og kjønn – et ressurshefte for lærere i grunnskolen* ble første gang publisert i 2009 og revidert i 2011. Heftet har som mål å fungere som en faglig ressurs når lærere tar opp temaer knyttet til seksualitet og arbeidet med for eksempel grensesetting, seksuell trakassering, seksuelle overgrep og vold.

Uke sex er en pågående årlig undervisningskampanje utviklet av organisasjonen *Sex og politikk*[32] som tilbyr gratis materiale til undervisning om seksualitet på 7. til 10. trinn i grunnskolen. Uke sex har i flere år fått støtte fra KD og vil også få dette i 2013.

Med støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet organisasjonen *Sex og politikk* i 2012 et eget undervisningsmateriale om grenser og krenkelser. Temamaterialet *Mine og dine grenser* inngår som en del av *Uke Sex 2013*. Temamaterialet ble tilbudt gratis til alle landets grunnskoler i desember 2012. Materialet er alderstilpasset, henholdsvis ett for 7.-8. klassetrinn og ett for 9.-10. klassetrinn. Materialet vil være tilgjengelig for skoler, skolehelsetjenesten, helsestasjoner for ungdom og andre interesserte også ut over kampanjeåret Uke Sex 2013. Uke Sex 2013 har per mars 2013 798 påmeldinger fra undervisere. Disse har ved påmelding oppgitt at ca. 52 000 elever fra hele landet skal få undervisning fra materialene. Den overordnede målsettingen med temamaterialet Mine og dine grenser er å forebygge seksuelle krenkelser og voldtekt blant unge. Med økt kunnskap ønsker man å avlive myter rundt voldtekt, offer og gjerningsperson. Med konkrete undervisningsoppgaver vil man at ungdom skal erverve seg kompetanse i grensesetting og god samhandling med andre, samt kunnskap om hva en krenkelse, inkludert voldtekt, er.

Foreldreansvar

Foreldre må trekkes med i arbeidet og ta sitt ansvar med å påvirke unges holdninger til intimitetsgrenser, kjønn og seksualitet. Det skal derfor utarbeides veiledningsmateriale for foreldre om hvordan tema som seksualitet, respekt for kroppsgrenser og vold kan tas opp med barna. Veiledningsmaterialet skal inneholde konkret informasjon om vold og voldtekt og konsekvenser av overgrep, samt gi råd og eksempler på hvordan man kan informere og påvirke barn og unges holdninger. KD vil også lage støttemateriell som kan gjøre det lettere for FAU (Foreldrerådets arbeidsutvalg) å sette temaområdet voldtekt og seksuelle overgrep på dagsorden.[33]

7.6.2 Merking av retusjert reklame

I regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014* er det fremmet tiltak som kan bidra til å forebygge seksuell trakassering. Seksualisering av unge menneskers kropper gjennom reklame og kroppsidealer kan føre til et psykisk press om å leve opp til idealene.

Regjeringen vil derfor utrede påbud om merking av retusjert reklame og hvor stor påvirkningskraft slik reklame har sammenliknet med andre medier. Som et første ledd i dette tiltaket har Statens institutt for forbruksforskning fått i oppdrag å utrede hva slags typer reklame som synes mest utbredt og hvordan ulike mennesker ut fra alder, klasse, etnisitet og kjønn oppfatter retusjert reklame. Videre skal de utrede hvor utbredt bevisstheten er om at mye reklame er retusjert og dermed fremstiller «uekte kropper» og på hvilken måte folk mener selv at de påvirkes/ikke påvirkes av reklamen.

7.6.3 Veiledningstjeneste

Likestillingslovens forbud mot seksuell trakassering håndheves av domstolene, jf. kapittel 7.3. I Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning* vurderte departementet om LDO bør håndheve saker om seksuell trakassering. Departementet fremmet ikke forslag om dette. Hensynet til rettssikkerhet veide tungt i denne vurderingen. Saker om seksuell trakassering innebærer ofte store bevismessige utfordringer. Ombudet og nemndas saksbehandling er ikke så omfattende som saksbehandlingen i domstolene. Slik ombu-

[31] Jf. tiltak 2 i *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* 2012 og tiltak 1 i *Handlingsplan mot voldtekt* 2012 – 2014

[32] Organisasjonen Sex og Politikk arbeider for å styrke informasjonsarbeidet om seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Organisasjonen arbeider overfor skolen (7.-10. klasse) og helsestasjonen.

[33] Henholdsvis tiltak 5 og 4 i *Handlingsplan mot voldtekt* 2012-2014.

dets og nemndas saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser er i dag, ligger det ikke på samme måte til rette for kontradiksjon (det vil si at hver av partene skal ha rett til å bli hørt og til å bli kjent med den andre partens anførsler før dem avsies) og parts- og vitneavhør som i domstolene. For noen av disse sakene vil det også kunne dreie seg om straffbare forhold som må etterforskes av politiet.

Svært få saker om seksuell trakassering er blitt behandlet av domstolene. Kostnadene ved domstolsbehandling er høye og selve prosessen kan oppleves som en tilleggsbelastning for den som mener seg utsatt for seksuell trakassering.

Ombudet kan med hjemmel i diskrimineringsombudslovens § 3 sjette ledd gi bistand og veiledning i saker om seksuell trakassering. Ombudet kan også drive informasjonsvirksomhet og holdningsskapende arbeid om seksuell trakassering.

Departementet ser at det i tillegg er behov for en særskilt veiledningstjeneste for personer som utsettes for seksuell trakassering (i skole/utdanning, arbeidsliv og på fritidsarenaer). Departementet tar derfor sikte på å etablere en veiledningstjeneste om seksuell trakassering i Bufdir. Veiledningstjenesten skal gi nettbasert informasjon om rettigheter og muligheter for hjelp (på skolen/utdanningsinstitusjonen eller arbeidsplassen) og om hvordan man går frem dersom man ønsker å bringe saken til domstolen. Dette er også noe Stortinget har bedt regjeringen om å utrede, jf. Innst. 441 L (2012-2013) fra familie- og kulturkomiteen til Prop. 88 L (2012-2013) Diskrimineringslovgivning.

8 Organisering av statens likestillingsarbeid

8.1 Mål om lokal forankring av likestillingspolitikken

Regjeringen har et mål om å styrke gjennomføringskraften i likestillingspolitikken. Likestillingspolitikken må nå ut der folk bor og arbeider, i kommunene og den enkelte virksomhet. Det er ikke tilstrekkelig at likestilling er en verdi som de fleste kan støtte opp om. Likestilling må også gjennomføres i praksis.

I dette kapittelet redegjøres det for sentrale prinsipper for myndighetenes arbeid med likestilling. Videre redegjøres det for hvordan arbeidet er organisert på sentralt, regionalt og lokalt nivå og hvordan det arbeides med kjønnslikestilling i og mellom de ulike forvaltningsnivåer. Beskrivelsen omfatter i hovedsak arbeidet for kjønnslikestilling.

Likestillingsutvalget ble bedt om å vurdere de eksisterende institusjonelle/organisatoriske rammene for likestillingsarbeid i offentlig regi på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Utvalget skulle også eventuelt fremme forslag om tiltak som kan videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen.[1] Flere av utvalgets forslag for å styrke gjennomføringskraften i likestillingspolitikken vurderes nærmere i dette kapittelet.[2] Kapittelet avslutter med regjeringens anbefalinger og forslag om fremtidig organisering av det statlige likestillingsarbeidet, herunder blant annet etablering av inntil fire regionale kompetansemiljø for likestilling.

8.2 Prinsipper for arbeidet med likestilling

Ansvaret for å samordne regjeringens likestillings- og diskrimineringspolitikk er forankret i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Samtidig baserer regjeringens arbeid med likestilling seg på *sektoransvarsprinsippet.* Det betyr at alle fagmyndigheter og sektorer har ansvar på sine områder for å fremme likestilling og vurdere tiltak for å sikre at alle i befolkningen får del i tjenestetilbudet.

Hvert departement er ansvarlig for at tiltak innen egen sektor, lover og regler utformes i tråd med de overordnede målene i likestillingspolitikken og likestillingslovgivningen. Dette innebærer for eksempel at Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for å fremme likestilling i helsesektoren, Kunnskapsdepartementet er ansvarlig for likestilling i utdanningssektoren, mens Landsbruks- og matdepartementet er ansvarlig for å fremme likestilling i landbrukssektoren osv.

Sektoransvarsprinsippet følges av en såkalt *integreringsstrategi* (eller «mainstreaming» som er den engelske betegnelsen). Å integrere et likestillingsperspektiv på alle fagområder og på alle fagnivåer har vært en uttalt strategi i den offentlige likestillingspolitikken siden 1980-tallet. 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 og av de aktører som normalt sett deltar i arbeidet med å fatte beslutninger. Dette arbeidet skal blant annet synliggjøre og vurdere virkningene politiske beslutninger har for kvinner og menn, jenter og gutter, hvordan tilsynelatende kjønnsnøytral politikk og forvaltning kan bidra til å opprettholde eller forsterke skjevheter mellom kjønnene. Integreringsstrategien omfatter i Norge i stadig større grad også arbeidet for å fremme likestilling når det gjelder etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Integreringsstrategien kan også sies å være forankret rettslig ved at alle departementer og andre offentlige myndigheter har en lovpålagt plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling i rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter. Jf. aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven som ble innført i 2002 og senere utvidelser av denne til å omfatte flere grunnlag, jf. omtale kapittel 2.2.3

Fra midten av 1990-tallet har det vært gitt føringer i *Utredningsinstruksen* om at saker som har store konsekvenser for likestilling skal omta-

[1] Jf. presisering av mandatet per 21. oktober 2010

[2] Jf. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling.*

les i statlig utredningsarbeid. 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. Også Finansdepartementets årlige Hovedbudsjettskriv gir føringer om at et likestillingsperspektiv (kjønn) skal integreres i statsbudsjettet (Prop. 1 S).

8.3 Organisering av likestillingsarbeid på sentralt nivå

Regjeringen har valgt å samle ansvaret for å være pådriver for og samordner av regjeringens likestillingspolitikk knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag i ett departement; BLD og i ett Likestillings- og diskrimineringsombud (LDO) og i en Likestillings- og diskrimineringsnemnd (LDN).[3] Dette gir et godt utgangspunkt for å utvikle en flerdimensjonal tilnærming til likestilling. En slik organisering kan også gi større rom for å trekke veksler på de erfaringer og praksiser som er utviklet på ett diskrimineringsgrunnlag i arbeidet med andre diskrimineringsgrunnlag.

BLDs underliggende direktorater er tildelt oppgaver knyttet til likestilling. I tillegg samarbeider BLD med både offentlig og privateide likestillingssentre.

Ansvaret for arbeidet mot vold i nære relasjoner, som også er en del av statens likestillingsarbeid, er delt mellom flere departementer med underliggende direktorater. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som koordinerer regjeringens arbeid mot vold i nære relasjoner. Det vises til Meld. St. 15 (2012-2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve* som har en grundig gjennomgang av organiseringen av arbeidet mot vold i nære relasjoner.

I det følgende er det primært arbeidet med likestilling mellom kjønnene som omtales.

8.3.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppgaver og virkemidler i likestillingsarbeidet

BLD har følgende hovedoppgaver når det gjelder politikken for kjønnslikestilling:

- Forvalte nasjonale lover og sikre gjennomføring av konvensjons- og direktivforpliktelser om likestilling og ikke-diskriminering i norsk rett
- Være pådriver for og samordne regjeringens likestillingspolitikk
- Bidra til utvikling av en kunnskapsbasert politikk for likestilling, og gode systemer for dokumentasjon og analyse av likestillingsstatus

Lovforvalter

BLD forvalter likestillingsloven (lov om likestilling mellom kjønnene) samt annen diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om diskriminering). BLD vil også forvalte den nye loven om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Av andre lover av særlig relevans for arbeidet med likestilling kan det vises til at BLD også forvalter krisesenterloven, ekteskapsloven og regelverk knyttet til foreldrepenger i folketrygdloven. BLD er ansvarlig for å utarbeide og videreutvikle lovgivning på disse feltene.[4]

Departementet håndhever selv paragraf 21 i likestillingsloven om representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg mv. BLD er også ansvarlig for gjennomføring av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK), FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK), FNs barnekonvensjon og etter hvert også FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (når denne ratifiseres) i norsk rett. Videre er BLD ansvarlig for å følge opp arbeidet med Europarådskonvensjoner og EU-direktiver på dette feltet.

Det vises til at håndhevingsapparatet for likestillings- og diskrimineringslovgivningen, ombudet og nemnda er administrativt underlagt BLD, jf. nærmere omtale i kapittel 9 og 10. LDO har en særskilt og selvstendig tilsynsfunksjon når det gjelder kvinnediskrimineringskonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen, og har siden 2010 utarbeidet selvstendige supplerende rappor-

[3] I 1977 ble ansvaret for den statlige likestillingspolitikken lagt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Fra 1991 har ansvaret for politikken for kjønnslikestiling vært plassert i BLD. I oktober 2007 overtok departementet ansvaret for regjeringens ikke-diskrimineringsarbeid. Et felles Likestillings- og diskrimineringsombud og Likestillings- og diskrimineringsnemnd for alle vernede grunnlag ble opprettet i 2006.

[4] Jf. for eksempel arbeidet med Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning*

ter til RDK-komiteen og KDK-komiteen, jf. nærmere omtale kapittel 9.

Pådriver og samordner

BLD skal være pådriver for og samordner av regjeringens likestillingspolitikk. Dette innebærer oppgaver knyttet til å:

- Utvikle likestillingspolitikken
- Informere og skape oppmerksomhet om likestillingspolitikken
- Utvikle administrative systemer og verktøy for å fremme integrering av likestillingsperspektivet i departementenes løpende arbeid
- Støtte- og veilede andre departementer i spørsmål om likestilling
- Tilby kompetansehevende aktiviteter
- Følge opp at andre departementer ivaretar et likestillingsperspektiv (gjennom aktiv bruk av høringsinstituttet)
- Samordne regjeringens innsats for likestilling og bidra til at likestillingspolitiske målsettinger nås

BLD har etablert en egen embetsgruppe for likestilling på høyt nivå for dette arbeidet.

Sentrale virkemidler i departementenes likestillingsarbeid er aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringslovgivningen, utredningsinstruksen og Finansdepartementets hovedbudsjettskriv, jf. kapittel 8.2. Det er utarbeidet en rekke veiledere for hvordan departementene skal følge opp disse føringene, jf. boks 8.1.

Arbeidet med sektorovergripende handlingsplaner for likestilling og meldinger til Stortinget om likestilling er viktige verktøy for å samordne og videreutvikle regjeringens likestillingsinnsats, jf. boks 8.2 for en oversikt over sentrale handlingsplaner og meldinger BLD koordinerer.

I handlingsplan *Likestilling 2014* fremmet regjeringen i alt 86 nye tiltak på ansvarsområde til en rekke departementer. Handlingsplanen inneholder også en oversikt over regjeringens igangsatte initiativer og tiltak.

Norge er etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon forpliktet til å utarbeide nasjonale rapporter til de to internasjonale overvåkingskomiteene. BLD koordinerer dette arbeidet. Overvåkingen foregår ved at Norge avgir periodiske rapporter til de to komiteene og deretter blir eksaminert og får anbefalinger. Norge utarbeider nasjonale rapporter til de to komiteene hvert fjerde år. I tillegg er det vanlig at det sivile samfunnet utarbeider sine såkalte «skyggerapporter» ved siden av den nasjonale rapporten.

Boks 8.1 Veiledere for arbeidet med likestilling

- Veileder til utredningsinstruksen – *Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.* (BLD)
- *Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner* (BLD)
- *Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringspliktene – Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering* (BLD)
- Veileder for *Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten* (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet)
- *Håndbok for arbeidslivet – Likestilling og mangfold – Tips og sjekklister for arbeidsplassen* (LDO)
- *Håndbok for arbeidslivet – Religion på arbeidsplassen* (LDO)
- *Håndbok for tjenesteytere, likeverdige tjenester for alle* (LDO)
- *Håndbok for universitets- og høyskolesektoren og forskningsinstituttsektoren. Likestilling og mangfold – Tips og sjekklister for arbeidsplassen* (LDO)

Det avholdes årlig en kontaktkonferanse som har som hovedformål å forberede og diskutere innspill til møter i FNs kvinnekommisjon. Et bredt spekter av organisasjoner som arbeider på likestillingsfeltet inviteres til konferansen hvert år. Paraplyorganisasjonene *Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål* (Fokus) står for den praktiske gjennomføringen av konferansen på oppdrag fra BLD.

Videre har BLD ansvaret for oppfølging av det internasjonale arbeidet på likestillingsfeltet gjennom det nordiske samarbeidet, europarådssamarbeidet, EØS-avtalen, en rekke FN konvensjoner, andre internasjonale konvensjoner og OECD-samarbeidet. BLD bidrar også til politikk- og regelverksutvikling innen EU.

BLD har det overordnende forvaltningsansvaret for en rekke tilskuddsordninger. Disse skal bidra til å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag som kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering. Mye

Boks 8.2 Sentrale sektorovergripende meldinger og handlingsplaner om likestilling

BLD koordinerer:

- St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mannsroller og likestilling*
- Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*
- Handlingsplan for likestilling mellom kjønnene *Likestilling 2014*
- Handlingsplan*: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner* (2009-2012, videreført ut 2013)
- *Handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet* (2009-2013)
- *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (2009-2012, videreført ut 2013)
- *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (2012)

JD koordinerer:

- Meld. St. 15 (2012-2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve*
- *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2012)
- *Handlingsplan mot voldtekt* (2012-2014)

av forvaltningen av tilskuddsordningene er lagt til underliggende direktorat.

Kunnskapsutvikling, dokumentasjon og analyse

BLD har et særlig ansvar for å bidra til utvikling av kunnskap om likestilling og likestillingsarbeid knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer også et ansvar for å etablere gode systemer for å dokumentere og analysere likestillingsstatus på en rekke samfunnsområder og følge med på utviklingen over tid. Departementet skal også bidra til utvikling av verktøy og metoder for likestillingsarbeid og spre kunnskap om gode erfaringer. For øvrig er alle departementer ansvarlig for å fremskaffe kunnskap om likestilling på sine ansvarsområder i tråd med sektoransvarsprinsippet. For BLD er det viktig å ha oversikt over den kunnskap som finnes. Det vises til kapittel 11 for en nærmere omtale av BLDs arbeid med forskning og kunnskapsutvikling og indikatorer for likestilling.

8.3.2 Direktorater under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

BLD har to underliggende direktorater; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeidsdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for Arbeids- og velferdsetaten (Nav), men etaten forvalter også bevilgninger under og mottar tilhørende styringssignaler fra BLD. Innenfor BLDs budsjett forvalter Nav barnetrygd, kontantstøtte og foreldrepenger.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Bufdir er organisert i et direktorat og fem underliggende regioner. Bufdir er det øverste organet i Barne-, ungdoms- og familietaten (Bufetat). Bufetats fem regioner har ansvar for drift og tjenester knyttet til det statlige barnevernet og familievernet.

Bufdir har først og fremst vært et fagdirektorat for barne- og familiepolitikken. De senere årene har imidlertid direktoratet gradvis også blitt et fagdirektorat for likestillingspolitikken. I juni 2010 fikk Bufdir overført en oppgaveportefølje fra Helsedirektoratet knyttet til sektorovergripende tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig ble Deltasenteret, som er Statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og Statens råd for likestilling av funksjonshemmede administrativt lagt inn i Bufdir. Enkelte av oppgavene knyttet til dokumentasjon av situasjonen for personer med funksjonsnedsettelse ble i 2013 overført fra LDO til Bufdir. Bufdir etablerte i 2011 som prøveprosjekt et nasjonalt kunnskapssenter for seksuell orientering og kjønnsidentitet (LHBT senteret).

I 2012 fikk direktoratet ytterligere nye oppgaver på likestillings- og ikke- diskrimineringsfeltet, denne gang knyttet til kjønn som diskrimineringsgrunnlag.

Departementet tar sikte på en gradvis kompetanseoppbygging i direktoratet på dette feltet. Dette gjelder spesielt på områder hvor Bufdir skal ivareta sektorovergripende funksjoner. Bufdir har fått ansvaret for dokumentasjons- og analysearbeid herunder å drifte et forum for likestillingsdata.[5] Bufdir har videre ansvar for nasjonal statistikk om krisesentertilbudet.

Bufdir har også fått ansvar for oppfølging av en rekke tiltak i handlingsplanen *Likestilling 2014,* forvaltningen av tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner, forvaltningen av tilskudd til incestsentrene og voldtektssentrene, samt enkelte oppgaver knyttet til vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og krisesentertilbudet. Bufdir forvalter også tilskuddsordninger knyttet til seksuell orientering og tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner.

Fra 2013 forvalter Bufdir også tilskudd til tre likestillingssentre (jf. nærmere omtale under kapittel 8.4.1) og tilskudd til Reform ressurssenter for menn. Reform er en privat stiftelse som ble etablert i 2002. Reform mottar driftstilskudd fra Bufdir for å være en pådriver og et kunnskapssenter for arbeidet med menn og mannsroller i et likestillingsperspektiv. Stiftelsen mottar også driftstilskudd fra andre offentlige og private aktører til sitt arbeid. Reform driver i tillegg ulike hjelpetilbud for menn, herunder blant annet Sinnemestringskurs og Mannstelefonen som finansieres av Oslo kommune.

Bufetat skal bidra til å fremme likestilling mellom kjønnene i sine ulike tjenester, for eksempel knyttet til det statlige familie- og barnevernet. Utover dette har ikke Bufetats regionkontorer sektorovergripende oppgaver knyttet til likestilling.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

IMDi er et fagdirektorat for gjennomføring av bosetting, og tiltak i integrerings- og inkluderingspolitikken overfor personer med innvandrerbakgrunn. Arbeidet med introduksjonsordning, norskopplæring og kvalifiseringsprogrammet Jobbsjansen (tidligere kalt Ny sjanse) er sentrale oppgaver for IMDi. Blant direktoratets oppgaver med særlig relevans for likestilling kan det vises til IMDis rekrutteringsarbeid (mangfoldsportalen, mangfoldsprisen og arbeidet med å øke andelen innvandrere i heleide statlige virksomheter) og direktoratets arbeid for å sikre likeverdige offentlige tjenester. IMDi har også ansvar for å følge opp regjeringens tiltak mot tvangsekteskap, herunder minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere, kompetanseteamet mot tvangsekteskap og støtte til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er administrativt knyttet til IMDi. IMDi har også oppgaver knyttet til forvaltningen av en rekke tilskuddsordninger som bidrar til å fremme likestilling for innvandrere, jf. tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annet frivillig virke og tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet leder Arbeids- og velferdsetatens (Navs) arbeid med å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken. I tillegg ivaretar direktoratet oppgaver på sosial- og levekårsområdet. Nav utfører oppgaver på flere departementers ansvarsområder. Etaten skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Nav har et særlig ansvar for å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere skal komme i arbeid. Navs arbeidslivssentre, som er plassert i hvert fylke, er ressurs- og kompetansesentre for et inkluderende arbeidsliv og følger opp virksomheter med IA-avtale.

Nav forvalter foreldrepengeordningen som er et sentralt familie- og likestillingspolitisk virkemiddel under BLDs ansvarsområde. Etaten har også ansvaret for forvaltningen av barnebidrag og ytelsene kontantstøtte og barnetrygd for BLD. Statens seniorråd er administrativt under Nav.

8.3.3 Kartlegging av departementenes likestillingsarbeid

Det foreligger ingen helhetlig evaluering av departementenes arbeid med likestilling. Likestillingsutvalget gjennomførte imidlertid en egen kartlegging av departementenes arbeid med kjønnslikestilling. Kartleggingen som er på et generelt og overordnet nivå, viser store variasjoner mellom departementene med hensyn til forankring, organisering og prioritering. Den viser at de aller fleste departementene har formulert likestillingspolitiske målsettinger på minimum ett av sine ansvarsområder. Alle departementene oppgir også at målsettinger for likestilling inngår som del av føringer i tildelingsbrev til underliggende og tilknyttede virksomheter når det gjelder gjennomføring av sektorpolitikken. Om lag halvparten av departementene har konkrete føringer om likestillingspolitiske målsettinger og tiltak. Mange av departementene har også i løpet av de siste fem årene hatt egne handlingsplaner for kjønnslikestil-

[5] Jf. Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2013.

ling, eller bidratt med tiltak inn i planer som koordineres av andre departementer. Kartleggingen viser imidlertid at mange av handlingsplanene mangler et flerdimensjonalt perspektiv.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har følgeevaluert arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i statsbudsjettet.[6] Evalueringen viser at det er store forskjeller mellom departementene. Kjønns- og likestillingsperspektivet kommer klarest til uttrykk i budsjettproposisjonene til departementene som har ansvar for velferdsstatens tjenester og departementer som har mye tilskuddsforvaltning.

Difi understreker at arbeidet med likestillingsvurderinger, handlingsplaner eller strategier innenfor et definert område, har reell betydning for å styrke kjønns- og likestillingsperspektivet i departementenes budsjettarbeid. Det gir en konkret forståelse for betydningen av likestilling på det aktuelle området. Slike virkemidler fremheves også som uttrykk for organisasjonsmessige prioriteringer, som knyttes opp mot ressurser og oppmerksomhet i organisasjonen.

BLD gjennomførte våren 2013 kartleggingssamtaler med departementene om arbeid med å integrere likestillings- og ikke-diskrimineringsperspektivene på egne sektorområder. Målet med kartleggingen er å se nærmere på departementenes arbeid og erfaringer med dagens virkemidler for fremme likestilling og ikke-diskriminering. Også deres forståelse av BLDs samordnings- og pådriverrolle skal kartlegges. Videre er det et mål å videreutvikle og styrke bruken av gjeldende virkemidler for å samordne likestillingspolitikken.

8.4 Organisering av likestillingsarbeid på regionalt og lokalt nivå

Fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og kommunene er som arbeidsgivere og offentlige myndigheter (myndighetsutøvere og tjenesteytere) pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling knyttet til kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse.

BLD har tildelt Fylkesmannen ansvaret for å være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag.[7]

Sentrale aktiviteter for fylkesmennene er å:

- Informere om lovpålagte plikter i ordinære møter med kommunene
- Inkludere spørsmål om likestilling ved gjennomføring av tilsyn
- Gi råd og informasjon til kommuner om hvordan aktivitets- og redegjørelsesplikten kan følges opp
- Være en pådriver for at kommunene integrerer et likestillingsperspektiv i sitt planarbeid

Fylkesmannsembetene skal også gi råd og veiledning til kommunene i arbeidet med universell utforming og følge opp tiltak i regjeringens *Handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet (*2009-2013).

Fylkesmannsembetene er også tildelt likestillingsoppgaver under andre departementers ansvarsområder, for eksempel på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde hvor fylkesmennene skal bidra til å styrke likestillingsarbeidet i barnehagene og iverksetting av tiltak i regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014*. Utdanningsdirektoratet skal tildele fylkesmennene midler og sørge for at de fylkesvise likestillingsteamene er aktive på barnehageområdet. Likestillingsteamene skal:

- Videreføre arbeidet med å rekruttere og beholde menn i barnehagene
- På bakgrunn av lokale behov, legge til rette for lokalt utviklingsarbeid og erfaringsspredning som fremmer likestilling
- Samarbeide med Likestillingssenteret for å øke kompetansen om praktisk likestillings- og likeverdsarbeid i barnehagene

8.4.1 Veiledningssentre regionalt

Det finnes ingen statlige regionale sentre på likestillingsfeltet (med unntak av på voldsfeltet), som gir råd og veiledning til kommunene i likestillingsarbeid. Tre sentre: Likestillingssenteret (Hamar), KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen og Steinkjer) og Senter for likestilling (Kristiansand) har siden 2008 mottatt statlig støtte til pilotprosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold.* [8] Prosjektet har blitt videreført i påvente av departementets arbeid med å følge opp forslagene i Likestillingsutvalgets utredninger. Målet med prosjektet er at sentrene skal ha en informasjons- og pådriverrolle i sine respektive regioner og gi kommunene informasjon og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven,

[6] Difi 2009

[7] Jf. Fylkesmannens embetsoppdrag, Resultatområde 48 *Fremme likestilling og motvirke diskriminering.*

[8] Både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har bidratt med midler i prosjektet.

diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Sentrene skal i sin pådriverrolle vektlegge hvordan kommuner praktisk kan arbeide med likestilling. Sentrene skal inkludere mannsperspektivet i likestillingsarbeidet og synliggjøre kjønnsperspektivet innenfor øvrige diskrimineringsgrunnlag som etnisitet, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering. Sentrene gjennomfører også på oppdrag fra BLD tiltak i regjeringens handlingsplaner for å fremme likestilling. Sentrene dekker i hovedsak kun halvparten av landets fylker.

Fra og med 2012 har aktiviteten som drives gjennom sentrene blitt rettet mot kommunene og støttet opp under kommuneprogrammet *Likestilte kommuner*.[9] Likestillingssenteret samordner sentrenes drift av det treårige programmet Likestilte kommuner.

Både Likestillingssenteret og KUN senter for kunnskap og likestilling, driftes av private stiftelser. De ble opprettet i henholdsvis 1983 og 1991. Stiftelsene mottar i tillegg driftstilskudd fra BLD for å fremme likestilling mellom kjønnene og for å være en synlig og profilert aktør for likestilling mellom kjønnene i sitt geografiske virkeområde. Sentrene skal bidra til utvikling av kunnskapen om kjønn og betydningen av kjønn, samt å synliggjøre de områder der det er relevant å krysse kjønn med øvrige diskrimineringsgrunnlag. Stiftelsene er engasjert i mange prosjekter og aktiviteter på likestillingsfeltet regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for likestilling er et samarbeid mellom Universitetet i Agder, Agderforskning og agderregionen. Senteret ble i 2012 omgjort fra å være et fireårig prosjekt til å bli et permanent regionalt senter for likestilling tilknyttet Universitetet i Agder. Senter for likestilling mottar ikke driftstilskudd fra staten.

Prosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold* ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet i 2010. Evalueringen konkluderte blant annet med at sentrene frem til nå i sitt pådriverarbeid særlig har vektlagt kjønnslikestilling, og at innsatsen har vært rettet mot offentlig sektor og aktivitets- og redegjørelsesplikten. Det er bred enighet blant kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, som er intervjuet, om at det er nødvendig med en regional pådriver for likestilling og mangfold. Sentrene leverer et viktig bidrag til regional utvikling, og anses som nyttige, oppsøkende og på tilbudssiden av sine omgivelser. Noen oppfatter sentrene som litt «ensporede» i sin vektlegging av kjønnslikestilling. Omgivelsene ønsker å ha en regional vaktbikkje på likestillings- og diskrimineringsområdet.[10]

8.4.2 Kartlegging av det regionale og lokale likestillingsarbeidet

Likestillingssenteret på Hamar i samarbeid med Østlandsforskning har på oppdrag fra Likestillingsutvalget kartlagt hvordan kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene arbeider for å fremme likestilling.[11] Kartleggingen viser 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 redegjørelsesplikten i lovgivningen. Likestilling er bare sporadisk nevnt i kommuneplanene og da hovedsakelig med en generell omtale. LDOs kontroller av kommunenes likestillingsredegjørelser viser også at mange kommuner ikke følger opp aktivitetsplikten på en tilfredsstillende måte.[12] Fylkeskommunene har noe oftere likestilling 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 fremstår som klare kompetansemiljøer på arbeidet med kjønnslikestilling. Fylkesmennene synes også å være delt i synet på om likestilling kan integreres i deres tilsynsrolle på ulike sektorområder. Fylkesmennene viser også til at embetene har en bred oppgaveporteføljе som gjør at det er en ressurskrevende utfordring å koordinere arbeidet med likestilling internt i embetene. Fylkesmennene mener at det er behov for økonomiske ressurser og en ytterligere konkretisering av embetsoppdraget, særlig under de ulike fagdepartementers ansvarsområde, om fylkesmennene skal styrke sin innsats på dette feltet.

---

[9] Jf. tiltak 1 i regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014*.

[10] Egeland og Neumann 2010

[11] Guldvik mfl. 2011

[12] LDO 2010

8.5 Igangsatte tiltak og veien videre

Myndighetene har en rekke virkemidler for å sikre gjennomføring av likestillingspolitikken. Sentrale virkemidler på dette feltet er først og fremst juridiske virkemidler, organisatoriske virkemidler, herunder også informasjons- og veiledningstiltak, kunnskapsutvikling og økonomiske virkemidler. Bruken av disse virkemidlene har gitt resultater, men samtidig gjenstår utfordringer knyttet til å gjennomføre politikken i praksis. Arbeidet med likestilling krever kontinuerlig innsats og det krever innsats på flere områder og nivåer.

Regjeringen mener det først og fremst er behov for bedre bruk av eksisterende virkemidler for å fremme likestilling. Dette gjelder også kjønnslikestilling. Bedre planlegging vil bidra til et mer målrettet, systematisk og helhetlig arbeid med kjønnslikestilling. Det vil også gjøre det mulig å se arbeidet med likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag mer i sammenheng. For å nå de likestillingspolitiske målene må utviklingen følges tett gjennom bedre målinger og dokumentasjon av status.

Vi har kommet langt når det gjelder juridiske virkemidler for å fremme likestilling. Utfordringen fremover er å sikre at de rettslige forpliktelsene følges opp. For å nå målene i likestillingspolitikken, og sikre en bedre oppfølging av eksisterende lovgivning, må oppmerksomheten i større grad rettes mot lokalt nivå. Likestillingsutfordringer må først og fremst finne en løsning der folk bor og arbeider, i kommunene og i den enkelte virksomhet. Det mangler per i dag et landsdekkende tilbud om støtte og veiledning til offentlige og private virksomheter for å fremme likestilling. Videre mangler det gode systemer for å spre erfaringer med tiltak og metoder som virker til virksomheter over det ganske land. Det er først og fremst her innsatsen bør rettes fremover. Som et svar på disse utfordringene vil regjeringen utvikle en treleddet strategi for å sikre et målrettet, systematisk og langsiktig arbeid som fremmer likestilling mellom kjønnene:

- *Styrke samarbeidet mellom departementene for å sikre bedre integrering av likestillingsperspektivet i politikkutviklingen*
- *Økt innsats for å fremme utviklingsarbeid og kompetanseheving av statlige etater*
- *Tettere oppfølging av likestillingsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner*

Arbeidet med å utvikle strategien må sees i sammenheng med kunnskapen som nå samles inn om gode erfaringer og effekter av ulike tiltak for å fremme integreringsstrategien på ulike forvaltningsnivåer i de nordiske land. Prosjektet finansieres av Nordisk ministerråd og resultatene skal presenteres i 2014.

8.5.1 Styrket samordning av politikken for kjønnslikestilling

Regjeringen mener både sektoransvarsprinsippet og integreringsstrategien (mainstreaming) fortsatt skal være rådende for det statlige arbeidet for å fremme likestilling mellom kjønnene. Det er likevel utfordringer knyttet til å iverksette disse i praksis.

Fagdepartementene vil nødvendigvis ha best forutsetning for å utvikle en likestillingspolitikk på eget sektorområde, og likestillingspolitikken må inngå som en naturlig del av fagpolitikken på et sektorområde. Likestillingspolitikk kan ikke utvikles og iverksettes på siden av annen fagpolitikk.

Alle departementer har selv et ansvar for å sikre at arbeidet for kjønnslikestilling gis nødvendig prioritet på eget sektorområde. Slik bør det også være i fremtiden. BLD har en viktig samordnings- og pådriverrolle overfor de øvrige departementene når det gjelder det statlige arbeidet for å fremme kjønnslikestilling. Dette er en rolle som BLD vil videreutvikle og styrke i samarbeid med de øvrige departementene.

Arbeidet med likestilling berører alle sektorer. Det lovfestede vernet mot diskriminering og pliktene til å drive aktivt likestillingsarbeid, er gjennom 2000-tallet blitt kraftig utvidet i Norge, jf. omtale i kapittel 2.2.3.

Flerdimensjonalt likestillingsarbeid er krevende og stiller også nye krav til forvaltningens arbeid. I tråd med utvidelsene av diskrimineringsvernet øker også behovet for en sterkere samordning av likestillingsarbeidet i sentralforvaltningen.

En styrket samordning av kjønnslikestillingspolitikken er viktig for å:

- Sikre best mulig virkemiddelbruk og et helhetlig arbeid med likestilling
- Kunne se arbeidet med likestilling knyttet til ulike grunnlag mer i sammenheng
- Ansvarliggjøre alle fagmyndigheter
- Sikre at oppgaver blir gjennomført og sørge for at tverrsektorielle oppgaver blir ivaretatt
- Sikre et godt og helhetlig kunnskapsgrunnlag for utviklingen av likestillingspolitikken

I arbeidet med å utvikle samarbeidet mellom departementene vil Norge kunne hente inspirasjon fra Sverige som i perioden 2004-2010 har hatt

en særskilt satsning på å integrere et likestillingsperspektiv i regjeringsapparatet. Utgangspunktet har vært å skape varige endringer i de ordinære arbeidsmetodene. Innenfor rammen av arbeidet har kunnskap og erfaringer med likestillingsarbeidet blitt samlet inn og analysert. Det har også blitt utviklet og prøvd ut opplæringsmodeller i likestilling for nøkkelgrupper innenfor regjeringskanselliet.

En god samordning av likestillingspolitikken innebærer blant annet å følge systematisk med på utviklingen over tid på viktige levekårsarenaer, og sørge for analyser som kan klargjøre hva som er særlige utfordringer i det offentlige likestillingsarbeidet. Regjeringen vil derfor jevnlig og på egnet måte, legge frem for Stortinget en bred beskrivelse av status i arbeidet med å fremme kjønnslikestilling.

Likestillingsutvalget har foreslått at BLDs samordningsansvar for likestillingspolitikken bør styrkes. Utvalget foreslår videre at BLD gis myndighet til å føre tilsyn med offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid som myndighetsutøvere og tjenesteytere. Det er få høringsinstanser som uttaler seg om dette forslaget, og blant de som uttaler seg er meningene delte.

Å føre lovpålagt tilsyn med offentlige myndigheters aktivitetsplikt vil være en omfattende og ressurskrevende oppgave. Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter omfatter alle statlige virksomheter, alle kommuner og alle fylkeskommuner. Regjeringen ønsker ikke å utvikle et omfattende tilsynsregime på dette feltet.

Regjeringen mener det er viktigere å prioritere arbeidet med å utvikle gode systemer for støtte og veiledning i arbeidet med å integrere kjønnslikestilling på de ulike forvaltningsnivåer.

Statlige etater skal som arbeidsgivere og offentlige myndigheter jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Som arbeidsgiver handler dette blant annet om rekruttering, forfremmelse, utvikling, lønns- og arbeidsforhold og beskyttelse mot trakassering. Som myndighet handler dette om å fremme likestilling og motvirke diskriminering på sitt virkeområde. Dette innebærer blant annet å tilby likeverdige tjenester til hele befolkningen.

Regjeringen vil igangsette et arbeid for å heve kompetansen i statlige etatet om arbeidet med å fremme likestilling, både som arbeidsgivere og myndighet. For å målrette innsatsen kreves mer kunnskap om likheter og ulikheter i statlig sektor. Innsatsen må sees i sammenheng med arbeidet knyttet til andre diskrimineringsgrunnlag hvor det foreligger aktivitets- og redegjørelsesplikt.

Fremfor å etablere et omfattende system for kontroll av offentlige myndigheter på lokalt og regionalt nivå vil regjeringen også på dette området heller prioritere tiltak rettet mot økt dialog, veiledning, opplæring, erfaringsspredning mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vises til regjeringens forslag om å etablere inntil fire regionale kompetansemiljø for likestilling som omtales nedenfor.

8.5.2 Videreutvikle arbeidet for kjønnslikestilling i Bufdir

Regjeringen mener at politikken for kjønnslikestilling trenger større gjennomføringskraft og en tydeligere forankring på direktoratsnivå. Det er behov for et kompetanse- og pådrivermiljø på kjønnslikestilling (utover et uavhengig LDO) som kan være et ressursmiljø overfor andre fagdirektorater, fylkesmenn, Innovasjon Norge, fylkeskommuner og kommuner og arbeidsgivere. Det vises til at Likestillingsutvalget har foreslått at det etableres et eget direktorat for likestilling under BLD med regionkontorer med fagansvar for gjennomføring av likestillingspolitikken. Flere høringsinstanser støtter utvalgets analyse om at den statlige forvaltningsstrukturen for iverksetting av likestillingspolitikken er for svak. Det er imidlertid delte meninger om det bør være et eget direktorat, eller om eksisterende strukturer heller bør anvendes.

Alternative løsninger

Regjeringen har vurdert alternative løsninger for å styrke organiseringen av statens likestillingsarbeid, herunder :

- Etablere et nytt direktorat for likestilling
- Videreutvikle arbeidet for kjønnslikestilling i Bufdir

De økonomiske og administrative konsekvensene ved etablering av et eget nytt direktorat for likestilling antas å være betydelig høyere sammenlignet med å bygge opp direktoratsfunksjoner knyttet til likestilling i en allerede etablert direktoratsstruktur. Det vil dessuten ta lengre tid å bygge opp et helt nytt direktorat fremfor å bygge videre på eksisterende strukturer og etablerte arenaer for samarbeid. De oppgaver som direktoratet er tiltenkt nødvendiggjør heller ikke etableringen av et helt nytt direktorat.

Bufdir har allerede i flere år vært et fagorgan for likestilling knyttet til nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering, og departementet har allerede startet arbeidet med å videreutvikle Bufdir til et fagorgan også for kjønnslikestilling, jf. omtale kapittel

8.3.2. Siden 2010 har Bufdir således vært gjennom en omstillingsprosses hvor oppgaveporteføljen til direktoratet har blitt utvidet til også å omfatte likestillingsarbeid. BLD er så langt godt fornøyd med hvordan direktoratet har løst de nye oppgavene knyttet til likestilling. Departementet ser derfor ikke behov for å etablere et helt nytt direktorat.

En oppbygging av det statlige likestillingsapparatet vil innebære endringer i rollefordelingen på likestillingsfeltet. Deler av de oppgaver Reform gjennomfører på vegne av departementet, vil naturlig falle inn under Bufdirs ansvarsområde, enten på sentralt hold eller i regi av det regionale leddet, jf. kapittel 8.5.3. Både mannsperspektivet og kvinneperspektivet vil være en integrert del av Bufdirs arbeid for fremme kjønnslikestilling.

Departementet ønsker å videreføre den dialogen som nå er etablert med Reform om hvordan ovennevnte endringer kan gjennomføres. Dette gjelder både hvordan kompetansen Reform besitter på mannsperspektivet kan ivaretas inn i en ny struktur, og Reform sitt ønske om fortsatt å være et lavterskeltilbud for menn og en stemme i den offentlige debatt.

BLD ser også behov for å vurdere oppgavedelingen mellom Bufdir og IMDi nærmere når det gjelder arbeidet for å fremme likestilling og motvirke diskriminering på grunn av etnisitet.

At Bufdir nå er blitt et fagorgan for likestilling bør også gjenspeiles i direktoratets navn. Per i dag er det mange som assosierer direktoratet kun med oppgaver knyttet til barnevern og familievern. BLD ser at det kan være behov for at direktoratets navn endres slik at bredden i oppgaveporteføljen synliggjøres.

Sentrale oppgaver for Bufdir

Bufdir skal være et gjennomføringsorgan for likestillingspolitikken. Som forvaltningsorgan og kompetansesenter skal Bufdir styrke kommunenes og andre sektormyndigheters kunnskap og kompetanse om likestilling. I samspill med andre aktører skal Bufdir bidra til en helhetlig og sektorovergripende tilnærming til likestilling, og støtte opp under sektorenes selvstendige ansvar for likestillingspolitikken. Arbeidet med å fremme både kvinneperspektivet og mannsperspektivet i det offentlige likestillingsarbeidet vil være en integrert del av direktoratets arbeid.

Som fagorgan for likestilling har Bufdir både oppgaver knyttet til iverksetting av gjeldende politikk, herunder tilskuddsforvaltning og oppfølging av regjeringens handlingsplaner og tiltak. Videre har direktoratet oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling, dokumentasjon og analyse. Bufdir skal ha oversikt over likestillingstilstanden på sentrale samfunnsområder og være en aktiv pådriver for iverksetting av likestillingspolitikken.

Den lovpålagte plikten til aktivt likestillingsarbeid for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner vil være et viktig utgangspunkt for direktoratets virksomhet. Bufdir vil her ha en sentral opplærings- og veiledningsrolle. Det er behov for et landsdekkende tilbud, både når det gjelder å gjøre pliktene kjent og hva innholdet i pliktene faktisk innebærer. Kommuner og fylkeskommuner vil være hovedmålgrupper for direktoratets innsats. Noe innsats bør imidlertid også rettes mot private virksomheter.

Bufdir vil gradvis få en sentral rolle i arbeidet med å følge opp likestillingsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner, jf. nærmere omtale under kapittel 8.5.4.

Det vises også til forslaget om regional forankring av likestillingsarbeidet, jf. kapittel 8.5.3. Bufdir vil også få ansvar for å igangsette et arbeid for å heve kompetansen i statlige etater om arbeid med likestilling, både som arbeidsgivere og myndigheter.

8.5.3 Regional forankring av det statlige likestillingsarbeidet

Mange av dagens likestillingsutfordringer må først og fremst finne gode og tilpassede løsninger på lokalt nivå og i den enkelte virksomhet. Den største svakheten ved dagens organisering av likestillingsarbeidet er at det mangler et landsdekkende apparat som kan bistå offentlige og private virksomheter med støtte, råd og veiledning og som kan drive aktivt pådriverarbeid. Videre mangler det gode systemer for å spre erfaringer med tiltak og metoder til virksomheter over det ganske land. Regjeringen vil derfor styrke organiseringen av det regionale likestillingsarbeidet. Det vises til at Likestillingsutvalget har foreslått en slik styrking.

Alternative løsninger

Regjeringen har vurdert ulike modeller for å styrke organisering av det regionale likestillingsarbeidet, herunder:

- Videreføre og styrke dagens ordning med støtte til uavhengige stiftelser/sentre
- Utvide fylkesmannsembetenes oppgaver knyttet til likestilling
- Etablere statlige regionale kompetansemiljø for likestilling organisert under Bufdir

Det er flere svakheter ved dagens organisering av det regionale likestillingsarbeidet. Per i dag drives mye av det regionale likestillingsarbeidet i regi av private stiftelser, og veiledningstilbudet som gis er ikke landsdekkende. Etter regjeringens vurdering bør oppgaver knyttet til å gjennomføre regjeringens politikk organiseres som en del av statsforvaltningen og ligge under statsrådens instruksjonsmyndighet. Dette vil også være i tråd med regjeringens retningsgivende prinsipper for en fornuftig organisering av statsforvaltningen. [13]

En statlig etat vil dessuten kunne ha større gjennomslagskraft i pådriverarbeidet overfor kommunene enn private stiftelser. En statlig organisering av arbeidet kan også bidra til et mer helhetlig og et mer likeartet landsdekkende tilbud.

Det har også blitt vurdert om det kan være hensiktsmessig å tilføre fylkesmennene flere oppgaver med tilhørende ressurser for å styrke det regionale likestillingsarbeidet. Fylkesmannen har en bred oppgaveportefølje med ansvar for kjernevirksomheten til kommunene. Fylkesmennene har imidlertid ikke en naturlig veiledningsrolle overfor privat sektor. Fylkesmannens pådriverrolle overfor kommunene videreføres som i dag. Dette innebærer at arbeidet med å fremme likestilling bør integreres i de tilsyns- og informasjonsoppgaver fylkesmennene allerede har.

Det er imidlertid i tillegg behov for mer robuste kompetansemiljøer regionalt. Regjeringen foreslår derfor at det etableres regionale kompetansemiljø for likestilling organisert under Bufdir som kan informere, veilede og motivere offentlige og private virksomheter til aktivt likestillingsarbeid. Bufdir og de regionale kompetansemiljøene vil være en sentral samarbeidspartner for fylkesmannsembetene i arbeidet med likestilling.

En hovedoppgave for de regionale kompetansemiljøene vil blant annet være å gi veiledning og opplæring om aktivitetsplikten i likestillings- og diskrimineringslovgivningen til kommuner og fylkeskommuner, men også til offentlige og private arbeidsgivere. Dette kan skje i form av erfaringsspredning, kompetansehevende kurs og konferanser, nettverkssamlinger, kommunebesøk og utviklingsprosjekter mfl.

De regionale kompetansemiljøene for likestilling skal blant annet arbeide for at et likestillingsperspektiv integreres i kommunalt plan- og budsjettarbeid og i kommunal tjenesteyting.

Videre skal de regionale kompetansemiljøene for likestilling kunne ta initiativ til å samarbeide med lokale folkevalgte organ for å fremme kjønnsbalanse og mangfold, jf. kapittel 3.

Kompetansemiljøene skal også bidra til å fremme utradisjonelle utdanningsvalg, jf. kapittel 4.

Kompetansemiljøene skal videre kunne bistå arbeidsgivere med å følge opp utfordringer knyttet til for eksempel rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, deltidskulturer og trakassering i arbeidslivet. Oppfølging av utviklingsprosjekter på virksomhetsnivå vil også kunne være aktuelt, jf. kapittel 5.

En annen sentral oppgave for kompetansemiljøene vil være å støtte kommunene i arbeidet med å forebygge seksuell trakassering blant ungdom, jf. kapittel 7.

Regjeringen tar sikte på å etablere inntil fire regionale kompetansemiljø for likestilling organisert under Bufdir. Det vil i den forbindelse vurderes i hvilken grad de nye regionale kompetansemiljøene skal bygge videre på eksisterende miljø. BLD og de to private stiftelsene KUN senter for kunnskap og likestilling og Likestillingssenteret er blitt enige om å ha en dialog om oppbyggingen av statlige kompetansemiljø for likestilling. Det skal vurderes hvordan kunnskapen om praktisk likestillingsarbeid som disse sentrene besitter, kan videreføres inn i en ny regional struktur. I den forbindelse vil mulighetene for virksomhetsoverdragelse vurderes nærmere.

Universitetet i Agder ønsker å opprettholde Senter for likestilling som et regionalt senter tilknyttet universitetet, men er i dialog med departementet når det gjelder oppgavedeling ved etablering av et nytt regionalt likestillingssenter i Sør.

KS vil bli involvert i arbeidet med hvordan de regionale kompetansemiljøene skal bistå kommunene. De regionale kompetansemiljøene vil bli etablert så raskt som mulig. Det vil kunne være aktuelt for flere departementer å legge oppgaver ut til de regionale kompetansemiljøene.

8.5.4 Innsatser for å støtte opp om lokalt likestillingsarbeid

Regjeringen har de senere år igangsatt en rekke satsinger og utviklingsprosjekter i regi av ulike departementer for å støtte opp om kommuners og virksomheters arbeid med likestilling. Det kan for eksempel vises til satsingen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* (jf. omtale kapittel 3) som hadde som formål å oppnå jevnere fordeling av menn og kvinner i kommunestyrene. Det pågående kommuneprogrammet *Saman om ein betre kommune* og den treårige satsingen på *forsøksprosjekter for å redusere deltid,* er også eksempler på nyere innsatser for å støtte opp om lokalt likestillingsarbeid (jf. nærmere omtale i kapittel 5). Det kan også

[13] Jf. St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

vises til at Bygdeutviklingsmidlene som Landbruks- og matdepartementet forvalter og de Næringsrettede midlene som Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet forvalter har konkrete likestillingspolitiske formål.

Programmet *Likestilte kommuner,* som BLD har igangsatt, har som mål å øke innsatsen og kompetansen om integrering av likestillingsperspektivet i kommunal politikk og tjenester. Programmet er ett av tiltakene i regjeringens handlingsplan *Likestilling 2014.* Oppdraget ble lagt ut på anbud i 2012. Det ble de tre regionale sentrene for likestilling: Likestillingssenteret (Hamar), KUN senter for kunnskap og likestilling (Steigen og Steinkjer) og Senter for likestilling (Kristiansand) som vant anbudet. De gjennomfører programmet på vegne av departementet.

Som et ledd i programmet ble det i 2012 utlyst pilotmidler til praktisk likestillingsarbeid i kommunene. Basert på søknader ble 20 kommuner valgt ut. Pilotkommunene som deltar er fra elleve ulike fylker. Hver pilotkommune mottar et fast årlig tilskudd i perioden 2012-2014. Kommunene får samtidig veiledning fra ett av de tre regionale likestillingssentrene.

Hver pilotkommune har utviklet et prosjekt som det skal arbeides med i prosjektperioden. Åtte av kommunene har prosjekter som har som mål å integrere et likestillingsperspektiv i de kommunale tjenestene. Seks kommuner har prosjekter hvor det arbeides for likestilling i arbeidsgiverrollen. To kommuner skal integrere likestilling i planarbeidet. De siste fire kommunene har prosjekter som har som mål å integrere likestillingsperspektivet i en kombinasjon av arbeidsgiverrollen, planarbeidet og tjenesteområdene.

Hele elleve av kommunenes prosjekter retter seg mot helse- og omsorgssektoren. Syv kommuner har prosjekter rettet mot barnehagesektoren.

De tre regionale likestillingssentrene har så langt (2012–mai 2013) gjennomført 20 forankringsmøter, to nettverkssamlinger og lederopplæring for fire av kommunene. De tre sentrene samarbeider tett seg i mellom om gjennomføring og å dele erfaringer og kompetanse.

Det er etablert en egen nettside (www.likestilt.no) for spredning av erfaringer og kompetanse knyttet til programmet og praktisk likestillingsarbeid mer generelt.

Regjeringen er så langt fornøyd med resultatene i kommuneprogrammet *Likestilte kommuner.* Selv om kommuneprogrammet omfatter få kommuner, vil erfaringene fra pilotprosjektene være et viktig grunnlag for å utvikle en landsdekkende og langsiktig innsats for likestillingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner. Arbeidet skal forankres i Bufdir og i de nye statlige regionale kompetansemiljøene for likestilling.

8.5.5 Familie- og likestillingspolitiske organisasjoner

Frivillige organisasjoner og ulike former for frivillig arbeid har lange tradisjoner i Norge. Helt siden 1950-tallet har myndighetene samarbeidet med likestillingsorganisasjoner. Disse har vært viktige pådrivere for utviklingen av likestillingspolitikken.

Regjeringen støtter en aktiv og mangfoldig frivillighet, og anerkjenner frivillige organisasjoner som viktige arenaer og aktører som bidrar til deltakelse og fellesskap. Rammene for regjeringens frivillighetspolitikk er lagt i St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. Regjeringen har fire overordnete strategier for å støtte opp om frivillig sektor:

- Bedre rammebetingelser for frivillig sektor
- Økt fokus på ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»
- Økt oppmerksomhet om inkludering og integrering
- Styrket kunnskap og forskning

BLD gir tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner. Tilskuddet forvaltes av Bufdir. Formålet med tilskuddsordningen er å sikre drift, bidra til mangfold og skape større aktivitet blant frivillige organisasjoner som arbeider med familie- og likestillingspolitikk. Tilskuddsordningen skal legge til rette for at frivillige organisasjoner får mulighet til å sette dagsorden, supplere og korrigere myndighetenes familie- og likestillingspolitiske arbeid, utvikle demokratiet, skape deltakelse og bidra til kunnskap, debatt og holdningsendringer.

BLD vil vurdere å øke støtten til de familie- og likestillingspolitiske organisasjonene.

Det vises også til at BLD gir tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet for å medvirke til å styrke frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet og øke innvandrerbefolkningens deltakelse i samfunnslivet. Det blir gitt støtte til lokale innvandrerorganisasjoner, til aktiviteter i lokalsamfunn, til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet, til arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og til organisasjoner og grupper som gir målrettet informasjon om det norske samfunnet til nye innvandrere. Samlet legger dette tilskuddet et grunnlag for aktiv samfunnsdeltakelse for personer med innvandrerbakgrunn. Flere av organisasjonene som mottar støtte retter sitt arbeid inn mot kvinner.

9 Likestillings- og diskrimineringsombudet

9.1 Mål om lavterskeltilbud

Det norske Likestillingsombudet var det første ombudet på sitt felt da det ble opprettet i 1978. Senere har ombudsordninger blitt etablert i både Sverige og Finland. Fra 1. januar 2006 ble håndhevingen av likestillings- og diskrimineringslovgivningen i Norge lagt til et felles håndhevingsapparat; Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN), som begge er lokalisert i Oslo. Både ombudet og nemnda skal ha en landsdekkende funksjon.

LDO er et forvaltningsorgan som har sin faglige uavhengighet fastsatt i lov, jf. diskrimineringsombudsloven § 2. Administrativt er ombudet underordnet kongen og departementet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). LDOs formål og oppgaver fremgår av diskrimineringsombudsloven §§ 1 og 3.

Et av hovedformålene bak opprettelsen av LDO var å skape et lavterskeltilbud hvor enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering kan henvende seg, og få ivaretatt sine rettigheter etter de ulike lovene. Ved etableringen av LDO ble det lagt stor vekt på behovet for en rask, effektiv og ikke for kostnadskrevende mekanisme for å ta opp diskrimineringsklager

I dette kapittelet redegjøres det for LDOs roller og oppgaver. Regjeringen vil videreføre dagens ordning med et uavhengig ombud med lovhåndhever- og pådriveroppgaver.

9.2 Oppgaver og mandat

Hovedoppgavene til LDO er å fremme likestilling og bekjempe diskriminering uavhengig av blant annet kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Ombudet håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket, gir veiledning og er en pådriver for likestilling og mangfold. Ombudet har altså både en lovhåndheverfunksjon og en pådriver- og kompetansefunksjon. Ombudet skal se de ulike diskrimineringsgrunnlag i sammenheng, utvikle tverrfaglig kompetanse og evne til å håndtere multippel diskriminering og diskriminering i skjæringspunktet mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag.

I tillegg skal ombudet føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Stortinget har vedtatt at LDO får ansvar for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge får når FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ratifiseres. En endring i diskrimineringsombudsloven for å lovfeste dette ansvaret vil tre i kraft samtidig som ratifikasjonen. Norge vil være bundet av konvensjonen samtidig som vergemålsloven trer i kraft 1. juli 2013.

9.2.1 Lovhåndheverfunksjon

LDOs rolle som lovhåndhever omfatter to hovedtyper av oppgaver. For det første skal ombudet behandle enkelthenvendelser og klager over brudd på forbudene mot diskriminering i de lovene ombudet forvalter. For det andre skal ombudet føre kontroll med at redegjørelsesplikten i arbeidslivet er oppfylt.

LDO skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av:

- Likestillingsloven
- Diskrimineringsloven
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven
- Arbeidsmiljølovens vern mot diskriminering på grunn av alder, seksuell orientering, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, deltidsarbeid og midlertidig ansettelse
- Diskrimineringsforbudene i boliglovene (husleieloven, eierseksjonsloven, burettslagslova og bustadbyggjelagslova)

13. juni 2013 vedtok Stortinget en ny likestillingslov, ny diskrimineringslov om etnisitet og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Stortinget vedtok samtidig en ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Det er vedtatt endringer i diskri-

Tabell 9.1 Klagesaker etter diskrimineringsgrunnlag 2012

Diskrimineringsgrunnlag	Antall
Alder	15
Annet (inkludert medlemskap, politisk syn)	13
Etnisitet (inkludert hudfarge, avstamning, nasjonal opprinnelse)	32
Kjønn	47
Nedsatt funksjonsevne	55
Religion	6
Seksuell orientering	2
Språk	4
Total	174

mineringsombudsloven som følge av dette. LDO skal også føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av ny diskrimineringslov om seksuell orientering, når denne trer i kraft.

Ombudet skal være et alternativ til domstolsbehandling av saker om diskriminering. I henvendelser om konkrete tilfeller av diskriminering gir ombudet veiledning til den enkelte. Dersom et mulig diskriminerende forhold blir tatt opp som en klage, vil ombudet normalt undersøke saken nærmere, innhente uttalelse fra den som er klaget inn og selv gi en skriftlig uttalelse.

En uttalelse fra ombudet er ikke rettslig bindende. Ombudet kan bringe saker inn for LDN, for at nemnda skal fatte bindende vedtak, innen rammen av sin myndighet (jf. nærmere omtale av nemnda i kapittel 10). Ombudet kan likevel gjøre bindende vedtak om å stanse diskriminerende handlinger dersom et slikt vedtak ikke kan vente til nemnda kan behandle saken, jf. den såkalte hasteparagrafen i diskrimineringsombudsloven § 4, jf. § 7.

Ombudet skal også føre tilsyn med at aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere overholdes når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.[1] Aktivitetsplikten omfatter plikt til aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å fremme likestilling på de nevnte grunnlagene.[2] Ombudet kan kontrollere at virksomheten faktisk har en redegjørelse for likestilling, og selve innholdet i den. Arbeidsgivere har en lovpålagt plikt til å redegjøre for faktisk likestillingstilstand (for kjønn) og for tiltak virksomheten planlegger og iverksetter (for kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse) innen virksomheten. Hvis årsberetningen har en mangelfull redegjørelse kan ombudet ta kontakt med virksomheten for å påpeke dette og informere om lovens krav. Ombudets uttalelse kan bringes inn for nemnda til ny vurdering.

Ombudets klage- og veiledningssaker

I 2012 mottok LDO 1 540 veiledningssaker og 174 klagesaker. Totalt fikk LDO 1 714 saker, mot 1 727 i 2011.[3] Antallet klagesaker er redusert med om lag samme omfang som antallet veiledningshenvendelser har økt. Ombudet legger vekt på å gi god veiledning slik at henvendelser blir løst før de blir en klagesak. Diskriminerende handlinger bunner ofte i mangel på kunnskap om lovverket. Veiledning til arbeidsgiver eller andre kan føre til at saker blir løst på en enklere måte, og til endret praksis. Ombudet unngår da gjerne å åpne klagesak.

Av de 174 klagesakene som LDO mottok i 2012, omhandlet 13 saker flere diskrimineringsgrunnlag. Funksjonsnedsettelse og kjønn er de grunnlag ombudet fikk flest klager på i 2012, slik det også har vært i tidligere år. Tabell 9.1 viser fordelingen av klagesaker etter diskrimineringsgrunnlag.

Den største gruppen klagesaker dreier seg om diskriminering i arbeidslivet, totalt 87 saker. Både forbigåelser, trakassering og diskriminering på

[1] Ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering trer i kraft 1. januar 2014.

[2] Jf. likestillingsloven § 1 a, diskrimineringsloven § 3 a og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3.

[3] Jf. ombudets årsrapport 2012

grunn av graviditet og foreldrepermisjon er omfattet. Ombudet mottok 37 saker som omfattet varer og tjenester. De fleste av disse sakene dreier seg om manglende universell utforming av virksomheten mot allmennheten. Ombudet behandlet også en rekke saker om manglende tilrettelegging i utdanningen.

Ombudet ferdigbehandlet 246 saker i løpet av 2012. Av disse ble en sak avvist, og 53 saker ble henlagt. Ombudet ga uttalelse i 192 saker. I disse sakene konkluderte ombudet med brudd på en eller flere lover i 57 av sakene mens konklusjonen var ikke-lovbrudd i 135 av sakene.

En rekke saker henlegges fordi de blir løst. Enten ved at virksomheten retter opp forholdet, eller fordi partene kommer til enighet om løsning. Hasteparagrafen ble ikke benyttet i 2012. I 2011 behandlet ombudet to saker etter hasteparagrafen. Sakene gjaldt kjønnsdiskriminerende praksis ved treningssenter.

Ombudet brakte 51 saker til nemnda i 2012, mot 53 i 2011. Av de 51 sakene ble 32 innklaget av klager, 15 av innklaget, og fire saker ble klaget inn av LDO.

I 25 prosent av sakene som nemnda avsluttet i 2012[4] kom nemnda til en annen konklusjon enn ombudet. Tendensen er at nemnda i mindre grad enn ombudet finner at det aktuelle forhold er i strid med likestillings- og diskrimineringslovgivningen. [5]

Ombudet gjennomførte, på oppdrag for Likestillingsutvalget, en kartlegging av egne klagesaker etter utvalgte diskrimineringsgrunnlag og områder.[6] 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 en stor utfordring for ombudet å gjøre sitt tilbud kjent og tilgjengelig for alle lag av befolkningen. Det er skjevheter når det gjelder hvem som 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. Kartleggingen viser også at ombudet behandler en god del saker som reiser spørsmål om sammensatt diskriminering.

Saksbehandlingstid

De som henvender seg til LDO gjennom e-post eller brev med spørsmål om veiledning, får normalt svar etter noen dager, godt innenfor den forvaltingsrettslige fristen på tre uker. Saksbehandlingstiden i klagesaker ble redusert fra 361 dager i 2011 til 353 dager i 2012. Det er flere forhold som påvirker saksbehandlingstiden. Saker kan være vanskelig å få opplyst, eller de kan bli stilt i bero i påvente av for eksempel vedtak fra andre offentlige organer. Gamle saker trekker også opp den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.

Ombudets kontroll med redegjørelsesplikten

Ombudet har så langt konsentrert sin kontroll med redegjørelsesplikten for arbeidsgivere om kommunene og om statlige virksomheter. Samlet sett er det få virksomheter som har vært kontrollert, og kontrollaktiviteten viser at det blant de kontrollerte virksomhetene er svært få som redegjør godt nok for likestillingsarbeidet til å oppfylle lovens krav. Det vises til nærmere omtale av ombudets kontroller i kapittel 5.7.1.

9.2.2 Pådriver- og kompetansefunksjon

I sammenheng med opprettelsen av LDO i 2006 fikk ombudet en spesifisert pådriver- og kompetansefunksjon, som er presisert i forskriften for ombudets virksomhet § 1 tredje ledd, jf. boks 9.1. Likestillingsutvalget har gjennomgått ombudets arbeid knyttet til de ulike elementene som inngår i pådriver- og kompetansefunsjonen.[7] Utvalgets gjennomgang viser at ombudet har gjort et omfattende arbeid knyttet til den forskriftsfestede pådriver- og kompetansefunksjonen. Utvalget mente imidlertid at ombudet gjennom forskriftens spesifisering av kompetanse- og pådriveroppgaver har fått tildelt et svært omfattende, og diffust avgrenset, sett av generelle oppgaver. Utvalget foreslo at forskriften om ombudets mandat forenkles slik at kjerneoppgavene i pådriverarbeidet kommer klart frem. I høringen var det bred støtte for utvalgets forslag om å forenkle forskriften om ombudets virksomhet for å sikre kjerneoppgavene.

---

4 Dette var saker som innkom i perioden 2010 – 2012.

5 Jf. nemndas årsrapport 2012.

6 LDO 2011

7 Jf. NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*

Boks 9.1 LDOs pådriver- og kompetansefunksjon

«Pådriver- og kompetansefunksjonen innebærer følgende oppgaver:

a. Pådriverfunksjon
   Ombudet skal være en pådriver for likestilling og mot diskriminering, og følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling.
b. Holdnings- og adferdspåvirkning
   Ombudet skal bidra til bevisstgjøring om likestilling og likebehandling og være en pådriver for endring i holdninger og atferd. Ombudet skal drive opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot allmennheten.
c. Støtte og veiledning
   Ombudet skal gi informasjon, støtte og veiledning i arbeidet for å fremme likestilling og motarbeide diskriminering, både i offentlig, privat og frivillig sektor.
d. Veiledningstjeneste om etnisk mangfold i arbeidslivet
   Ombudet skal gi råd og veiledning om etnisk mangfold i arbeidslivet til arbeidsgivere i offentlig og privat sektor. Tjenesten skal være gratis og tilpasses den enkelte arbeidsgiver. I tillegg skal ombudet bidra til å spre gode eksempler og bidra til kunnskap om metoder for å fremme etnisk mangfold i arbeidslivet.
e. Kompetansefunksjon
   Ombudet skal ha oversikt over og formidle kunnskap og bidra til å utvikle kompetanse og dokumentasjon om likestilling og likebehandling, samt overvåke art og omfang av diskriminering.
f. Forumsfunksjon
   Ombudet skal være et møtested og informasjonssentrum for et bredt publikum og tilrettelegge for samarbeid mellom aktører som arbeider mot diskriminering og for likestilling.»

9.2.3 Konvensjonstilsyn

Norge ratifiserte FNs kvinnediskrimineringskonvensjon i 1981 og FNs rasediskrimineringskonvensjon i 1970. Konvensjonene er gjennomført i norsk rett gjennom inkorporering. Inkorporering betyr at konvensjonene gjelder som norsk lov. FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK) er inkorporert i menneskerettsloven og FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) er inkorporert i diskrimineringsloven.

LDO har fått ansvar for å føre tilsyn med KDK og RDK. Det følger av diskrimineringsombudsloven at LDO skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter disse to konvensjonene.[8] Det er departementene som har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av konvensjonsvernet i norsk rett.

Norge er etter de to konvensjonene forpliktet til å utarbeide nasjonale rapporter til de to internasjonale overvåkingskomiteene. Ombudet har siden 2010 utarbeidet selvstendige supplerende rapporter til RDK-komiteen og KDK-komiteen.

Ombudets tilsynsfunksjon er sparsomt kommentert i lovforarbeidene. Det fremgår imidlertid at ombudets ansvar for slikt tilsyn blant annet vil kunne innebære at ombudet rapporterer eventuelle uoverensstemmelser mellom norsk rett/forvaltningspraksis og konvensjonene til departementet.[9]

Likestillingsutvalget fikk gjennomført en kartlegging av ombudets konvensjonstilsyn.[10] Kartleggingen viser at ombudet i liten grad har utviklet rutiner for gjennomgang og oppdatering av relevant praksis fra de internasjonale overvåkingsorganene. Ombudet har i liten utstrekning 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.

I kartleggingen vises det også til at ombudet ikke har utarbeidet faste rutiner, formkrav og kvalitetssikringsstandarder for dette arbeidet. Forskerne anbefaler at konvensjonstilsynsfunksjonen blir skilt ut som en egen funksjon. Det understrekes at Paris-prinsippene[11] legger føringer for hvilke

---

8 Jf. § 1 tredje ledd

9 Ot.prp. nr. 34 (2004–2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda* (*diskrimineringsombudsloven*)

10 Hellum og McClimans 2011

elementer som må inngå. Ifølge forskerne må følgende elementer være med i konvensjonstilsynet:

- Nasjonal rapportering om uoverensstemmelser mellom norsk rett og konvensjonene
- Rapportering internasjonalt. Ombudets tilsyn er også knyttet opp til det statlige rapporteringssystemet som ledes av BLD
- Informasjon. Et fungerende konvensjonstilsyn forutsetter at de som har rettigheter og plikter etter konvensjonene informeres om tilsynet og om konvensjonene som tilsynet gjelder
- Dokumentasjon om forholdet mellom norsk rett og konvensjonene

9.3 Igangsatte tiltak og veien videre

De organisatoriske rammene for lovhåndheving og generelt pådriverarbeid på likestillings- og diskrimineringsfeltet har stått sentralt i den politiske og offentlige debatten om likestillingsapparatets organisering helt siden 1990-tallet.

Likestillingsutvalget har ikke kunnet konstatere en påfallende skjev vekting av de to hovedfunksjonene til ombudet. Det er ifølge utvalget tvilsomt at lovhåndheving har gått på bekostning av pådriveroppgavene. Det er heller ikke mulig, med grunnlag i ombudets praksis, å konstatere at dette pådriverarbeidet svekker lovhåndhevingen, eller at ombudet faktisk har fått redusert legitimitet som lovhåndhever gjennom sitt pådriverarbeid. Utvalget viste til at dette heller er et vedvarende spenningsfelt, og en stadig utfordring, som så og si er innebygd i en institusjon av ombudets type.

Regjeringen vil videreføre dagens ordning med et uavhengig ombud som håndhever diskrimineringsforbudet i lovverket, er en pådriver for likestilling og som har tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Ombudet vil få tilsynsansvar også for FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne når den blir bindende for Norge.

LDO har utfordringer med hensyn til å være et lavterskeltilbud. Dette knytter seg både til at saksbehandlingstiden på klagesaker er svært lang og til at det er skjevheter med hensyn til hvem som benytter seg av ombudets tilbud, jf. kapittel 9.2.1.

Lang saksbehandlingstid svekker rettsvernet til personer som mener seg utsatt for diskriminering. Det kan bidra til at personer som opplever diskriminering kvier seg for å fremme en klage. Raskere behandling av klagesaker kan bidra til at flere faktisk fremmer en klage. Samtidig er det behov for at ombudet gjør sitt tilbud bedre kjent og tilgjengelig for alle lag av befolkningen.

Videre er ombudets kontroll med redegjørelsesplikten for arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor begrenset. Privat sektor har i liten grad blitt kontrollert.

Ombudets kompetanse- og pådriveroppgaver, slik de er konkretisert i forskrift, er omfattende og ikke klart avgrenset.

Siden forskriften ble utformet har det også skjedd endringer i det rettslige vernet mot diskriminering og utvidelser av aktivitetsplikten. BLD tar sikte på å oppdatere og forenkle forskriften i tråd med rettsutviklingen på feltet.

Konvensjonstilsynet

Regjeringen foreslår på det nåværende tidspunkt ingen endringer i LDOs oppgaver og ressurser når det gjelder gjennomføring av konvensjonstilsynet. Eventuelle endringer må vurderes i lys av andre pågående prosesser knyttet til spørsmålet om opprettelse av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Siden 1993 har FNs generalforsamling anbefalt statene å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), som ble opprettet ved kongelig resolusjon av 21. september 2001, er Den nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NI). Den internasjonale komité for nasjonale institusjoner har som oppgave å vurdere om de nasjonale institusjoner oppfyller Paris-prinsippenes krav. Ved den internasjonale komiteens vurdering av Norges nasjonale institusjon i 2011 ble det konkludert med at institusjonen i sin nåværende form ikke oppfyller Paris-prinsippene.

Regjeringen besluttet i august 2012 å opprette en arbeidsgruppe for å vurdere om dagens ordning bør endres, og om det bør etableres en ny NI for menneskerettigheter med en annen organisasjonsform og struktur. Det følger av mandatet at målsetningen skal være at Norge skal ha en NI som fullt ut samsvarer med Paris-prinsippene. I november 2012 ble SMR-NI nedgradert til B-status. En tverrdepartemental arbeidsgruppe ledet av Utenriksdepartementet (UD) avga sin rapport i mai 2013. UD vurderer for tiden den videre oppfølgingen av rapporten.

[11] FNs Generalforsamlings resolusjon 48/134, 1993 omtales som Paris-prinsippene. Paris-prinsippene nedfeller generelle prinsipper for nasjonale institusjoner som skal fremme menneskerettigheter og beskytte mot brudd på menneskerettighetene.

10 Likestillings- og diskrimineringsnemnda

10.1 Mål om effektivt diskrimineringsvern

Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) utgjør sammen med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), et felles håndhevingsapparat for diskriminering og likebehandling. Nemnda er et selvstendig forvaltningsorgan underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Departementet kan ikke gi instruks om eller gjøre om nemndas vedtak i enkeltsaker. Det er et mål at nemnda skal ha kapasitet til å behandle saker om diskriminering på en effektiv og god måte.

I dette kapittelet redegjøres det nærmere for nemndas oppgaver og mandat. Til slutt gis en kort omtale av regjeringens vurderinger og tiltak for å sikre mer effektiv håndheving av diskrimineringslovgivningen. I Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning* foreslo regjeringen endringer i nemndas organisering for å legge til rette for økt saksbehandlingskapasitet. Stortinget vedtok 13. juni 2013 disse endringene. I ovennevnte lovforslag vurderte Regjeringen også Likestillingsutvalgets forslag om at nemnda bør få myndighet til å tilkjenne oppreisning i saker om diskrimineringsbrudd. Regjeringen fremmet ikke forslag om å gi nemnda slik myndighet.

10.2 Oppgaver og mandat

Nemnda er klageinstans for ombudets uttalelser og spiller således en viktig rolle i rettsutviklingen på diskrimineringsfeltet. Nemnda fatter vedtak om et forhold er i strid med diskrimineringslovgivningen, og kan gi pålegg om retting, stansing eller andre tiltak for å sikre at diskrimineringen opphører eller ikke gjentas. Nemnda kan videre treffe vedtak om tvangsmulkt samt begjære påtale i forbindelse med overtredelse av pålegg mv. Saker kan komme opp for nemnda ved at en av partene har brakt inn ombudets uttalelse for behandling. Enten ved at saken er brakt inn av ombudet fordi partene ikke har innrettet seg etter ombudets uttalelse, eller ved at nemnda selv har krevet seg forelagt en avgjørelse fra ombudet til prøving.

Nemndas vedtak er endelige, men vedtakene kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Å reise en sak for domstolene kan kreve store økonomiske ressurser, så ombudet og nemnda skal være et supplement til eventuell domstolsbehandling. Ved opprettelsen av ombudet og nemnda i 2006 ble det lagt til grunn at ombudet og nemnda skal gi et lavterskeltilbud. Med lavterskel menes et tilbud om likeverdig, rask og enkelt tilgjengelig behandling av saker om diskriminering.

Organiseringen av nemnda er fastsatt i diskrimineringsombudsloven og i forskrift om organisasjon og virksomhet for ombudet og nemnda. Nemnda er et kollegialt organ med 12 medlemmer; en leder, en nestleder, seks ordinære/fast medlemmer og fire varamedlemmer. De første nemndsmedlemmene ble oppnevnt av Kongen i statsråd. Ved kongelig resolusjon av 28. januar 2000 ble det gitt en generell fullmakt om at myndighet til å foreta senere oppnevninger ble delegert til vedkommende departement. Nemndas medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for fire år av gangen. Det er adgang til en gangs gjenoppnevning. Halvparten av medlemmene skiftes ut annethvert år for å sikre kontinuiteten i nemnda.

Nemnda har et sekretariat med tre faste ansatte. Sekretariatet har i oppgave å forberede faglig nemndas vedtak, vedtaksutforming og utredningsarbeid, og administrerer saker om tvangsmulkt etter diskrimineringsombudsloven § 8 samt andre administrative sekretariatsoppgaver.

Saksbehandling

Nemnda fikk 51 nye saker til behandling fra ombudet i 2012. Nemnda hadde ti møter i 2012. Det ble behandlet til sammen 50 saker.

Totalt 29 av sakene som ble behandlet av nemnda i 2012 var saker som innkom i 2011. To saker innkom i 2010. De resterende sakene innkom i 2012. Fordelingen av saker etter lovgrunnlag var slik: 18 saker gjaldt forhold knyttet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, 13 saker

gjaldt likestillingsloven, ti saker gjaldt diskrimineringsloven, tre saker gjaldt arbeidsmiljøloven, en sak gjaldt forhold knyttet både til likestillingsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, en sak gjaldt forhold knyttet både til likestillingsloven og diskrimineringsloven og fire saker gjaldt klager over ombudets henleggelse/avvisning. Andelen behandlede saker knyttet til arbeidslivet utgjorde 52 prosent.

Resultatet av saker til behandling var: ikke i strid (62 prosent), i strid (22 prosent), delvis i strid (4 prosent), trukket (4 prosent), henleggelse tatt til følge (2 prosent) og avvisning tatt til følge (4 prosent). I 12 av sakene er nemnda kommet til en annen konklusjon enn ombudet. Tendensen er at nemnda i mindre grad enn ombudet finner at det aktuelle forhold er i strid med likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

Nemndas saksbehandlingstid har over tid økt gradvis, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var i 2012 på 36 uker. [1]

10.3 Igangsatte tiltak og veien videre

Et lavterskeltilbud for håndheving av diskrimineringssaker er viktig for et effektivt diskrimineringsvern. Et lavterskeltilbud forutsetter blant annet rask saksbehandling. Økende saksbehandlingstid er derfor en uheldig utvikling. Stortinget vedtok 13. juni 2013 tiltak for å effektivisere saksbehandlingskapasiteten i nemnda, jf. Prop. 88 L (2012-2013).

10.3.1 Nemndas organisering

Lang saksbehandlingstid svekker rettsvernet til personer som mener seg utsatt for diskriminering. For at nemnda skal kunne gi et reelt lavterskeltilbud, er effektiviteten i saksbehandlingen viktig. Nemndas organisering setter imidlertid begrensninger for antall saker som kan behandles.

Stortinget vedtok nylig å endre diskrimineringsombudsloven ved at leder og nestleder skal møte i hver sin avdeling og at antallet medlemmer av nemnda økes. Samlet vil disse endringene kunne effektivisere nemndas saksbehandlingskapasitet, og legge til rette for at flere møter kan avholdes og flere saker kan behandles.

10.3.2 Nemndas myndighet

Departementet har vurdert om LDN skal få utvidet myndighet til å fatte vedtak. Særlig har departementet vurdert om nemnda skal få myndighet til å fastsette oppreisning ved brudd på diskrimineringsforbudene.

Likestillingsutvalget foreslo endringer knyttet til nemndas myndighet, herunder at nemnda bør gis myndighet til å tilkjenne oppreisning, jf. omtale av forslaget, høringen og regjeringens konklusjoner i Prop. 88 L (2012-2013).

Håndhevingen av diskrimineringsvernet vil kunne bli mer effektivt dersom nemnda får oppreisningsmyndighet. I lovforslaget foreslår departementet likevel ikke at nemnda får slik myndighet. Dette er begrunnet med rettssikkerhetshensyn. Slik nemndas saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser er i dag, ligger det ikke på samme måte til rette for kontradiksjon (det vil si at hver av partene skal ha rett til å bli hørt og til å bli kjent med den andre partens anførsler før dom avsies) og parts- og vitneavhør som i domstolene. Departementet vil innhente mer kunnskap om hvordan nemnda fungerer som håndhevingsorgan og lavterskeltilbud.

[1] Jf. nemndas årsrapport 2012

11 Forskning og kunnskapsutvikling

11.1 Mål om kunnskapsbasert politikkutvikling

God kunnskap og systematisk kunnskapsinnhenting gir et sikrere og nødvendig grunnlag for politiske og faglige avgjørelser. Det er et mål at likestillingspolitikken skal være kunnskapsbasert.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et særlig ansvar for å bidra til utvikling av kunnskap om likestilling og likestillingsarbeid knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer også et ansvar for å etablere gode systemer for å dokumentere og analysere likestillingsstatus på en rekke samfunnsområder og følge med på utviklingen over tid. Departementet skal også bidra til utvikling av verktøy og metoder for likestillingsarbeid og spre kunnskap om gode erfaringer. For BLD er det viktig å ha oversikt over den kunnskap som finnes. For øvrig er alle departementer ansvarlig for å fremskaffe kunnskap om likestilling på sine ansvarsområder i tråd med sektoransvarsprinsippet.

BLD bidrar til forsknings- og kunnskapsutvikling om likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette skjer både gjennom bidrag til etableringen av et nasjonalt kjernemiljø for forskning om kjønnslikestilling, langsiktige bevilgninger til programforskning i Norges forskningsråd, samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjennom direkte prosjektbevilgninger til fagmiljø i institutt-, universitets- og høyskolesektoren. Også BLDs underliggende og tilknyttede direktorater bidrar med dokumentasjon og kunnskapsutvikling knyttet til likestilling. I tillegg gir BLD støtte til flere private stiftelser og offentlige sentre på likestillingsfeltet for blant annet å bidra til kunnskapsutvikling på feltet, jf. kapittel 8.

11.2 Aktuelle og avsluttede forskningsprogrammer i Forskningsrådet

11.2.1 Velferdsforskning

BLD har over mange år bidratt til å finansiere velferdsforskningen i Forskningsrådet. I 2013 støtter BLD programmet *Velferd, arbeidsliv og migrasjon* (VAM). Prosjektene under VAM favner bredt. Det er under arbeid forskningsprosjekt om diskriminering i arbeidslivet, kjønnsdiskriminering og integrering. Familie og samfunn, barn og unges oppvekst er og tema for forskningen.

11.2.2 Program for kjønnsforskning

BLD har støttet tre programmer for kjønnsforskning under Forskningsrådet. Det siste programmet omfattet perioden 2008–2012. Programmene har resultert i god og variert forskning, og bidratt til å bygge opp kjønnsforskningsmiljøer over hele landet.

Det siste programmet, *Kjønnsforskning*, har vært orientert mot grunnforskning og prioritert både utvikling av kjønns- og likestillingsteori og en styrking av samfunnsmessig relevant kjønnsforskning. Programmet har tildelt midler til i alt 13 prosjekter. Forskningsinnsatsen har vært konsentrert om fire tematiske områder der spørsmål knyttet til kjønn og likestilling er særlig viktige: arbeid og økonomi, offentlighet, kultur og estetikk, rettigheter og politikk, og samliv og relasjoner.

Forskningsrådet har besluttet at det ikke skal opprettes et nytt program for kjønnsforskning. Forskningsrådet ønsker å integrere kjønnsperspektiver i bredden av all programvirksomhet der det er relevant.

11.3 Koordinatorstillinger i SSB

11.3.1 Koordinator for likestillingsrelatert statistikk i SSB

BLD har siden 2004 delfinansiert en stilling som likestillingskoordinator i SSB. En ny rammeavtale om koordinering av likestillingsrelatert statistikk for 2013 – 2015 er inngått. BLD vil finansiere fire månedsverk til koordinatorarbeid i SSB. Koordinator skal ivareta statistikk på likestillingsfeltet knyttet til alle diskrimineringsgrunnlagene.

I tillegg vil BLD eller Bufdir kunne benytte anslagsvis tre månedsverk til analyse og utviklingsprosjekter knyttet til likestillingsrelatert statistikk.

11.3.2 Koordinator for innvandrerrelatert statistikk i SSB

BLD bidrar til en stilling som koordinator for innvandrerrelatert statistikk innenfor rammeavtale om migrasjons- og innvandrerrelatert statistikk med SSB (8 månedsverk). Innenfor rammen av denne avtalen produseres det jevnlig statistikk og analyser om migrasjonsstrømmer og integrering og levekår. Statistikken er inndelt etter kjønn, alder, fødeland, innvandringsgrunn og botid.

11.4 Forskning i regi av Bufdir

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skal bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering. Bufdir, gjennom nasjonalt kunnskapssenter for seksuell orientering og kjønnsidentitet, forvalter forskning på lhbt-området. Direktoratet forvalter også, gjennom Deltasenteret, forskning knyttet til nedsatt funksjonsevne.

11.5 Forum for likestillingsdata

BLD har opprettet et forum for likestillingsdata. Dette skal være ledd i innsatsen for å få til en mer helhetlig og systematisk tilnærming til innhenting av data som kan belyse likestilling og diskriminering etter ulike grunnlag. Bufdir skal drifte forumet fra og med 2013.

11.6 Igangsatte tiltak og veien videre

BLD vil fortsatt bidra til å sikre forskning om kjønnslikestilling av høy kvalitet og samfunnsmessig og politisk relevans. BLD vil også være en pådriver for at andre departementer ivaretar kunnskapsinnhenting om likestilling på sine ansvarsområder.

I denne meldingen er det redegjort for at likestilling ikke lengre er forbeholdt likestilling mellom kjønnene. Å utvikle en flerdimensjonal likestillingspolitikk byr på flere utfordringer knyttet til kunnskapsinnhenting og analyser. Vi har for lite kunnskap om hvordan kjønn spiller sammen med klasse, etnisitet, bosted og livsfase. Samtidig finnes ikke tilstrekkelig data for å analysere slike sammenhenger. Det er allerede satt i gang arbeid med å få til en mer helhetlig og systematisk tilnærming til innhenting av data som kan belyse likestilling og diskriminering etter ulike grunnlag. Dette arbeidet vil fortsette.

11.6.1 Kjernemiljø for forskning om kjønnslikestilling

BLD ønsker å stimulere til videre forskning på feltet, og har derfor bidratt til etableringen av et nasjonalt kjernemiljø for forskning om kjønnslikestilling med 4 mill. kroner årlig over tre år med opsjon på et fjerde år. Institutt for samfunnsforskning ble tildelt oppdraget etter offentlig anbudskonkurranse. Sammen med forskere fra Universitetet i Oslo skal instituttet etablere et kjernemiljø med spisskompetanse innenfor likestillings-, kjønns- og arbeidslivsforskning.

Miljøet skal fremme forskning om likestilling av høy kvalitet, som kan gi relevant kunnskap og bidra til kritisk refleksjon. Utdanning og arbeidsmarked, familie- og arbeidsliv, og internasjonalisering, opinion og politikk er tre viktige forskningsområder for kjernemiljøet. Av spesiell interesse er årsakene til kjønnsdeling i utdanning og arbeidsliv, likestillingsutfordringer i arbeidslivet, og hvordan spørsmål knyttet til arbeidstid, arbeidsmiljø og sykefravær påvirker likestilling.

Følgende aktiviteter skal realisere kjernemiljøets overordnete formål:

- Utvikle og gjennomføre forskningsprosjekter av høy kvalitet innenfor de tematiske satsningsområdene
- Drive kunnskaps- og nettverksbygging for forskere og forskningsmiljøer som arbeider med likestillingsforskning eller som integrerer likestillingsperspektiver i sin forskning
- Arrangere likestillingsforskningskonferanser for de relevante forskningsmiljøene
- Legge opp til minst en internasjonal konferanse, som skal fungere som møteplass for gjensidig kunnskapsutveksling og oppdatering for norske og internasjonale likestillingsforskere
- Stimulere til faglig utvikling og bidra til å fremme forskning om og studier av kjønnslikestilling blant masterstudenter, doktorstipendiater og unge forskere
- Etablere gode formidlingsstrategier, samt prøve ut nye og ulike modeller for formidling tilpasset ulike brukergrupper, herunder å utvikle en god nasjonal formidlingsstrategi for forskning om kjønnslikestilling i samarbeid med Kilden informasjonssenter for kjønnsforskning
- Styrke utviklingen av forskning og kunnskap om kjønnslikestilling i et flerdimensjonalt perspektiv

- Etablere og drifte elektronisk nettside — www.likestillingsforskning.no — som formidler kjernemiljøets forskning og fungerer som en arena for orientering om pågående aktiviteter og forskning
- Utarbeide halvårsrapporter til oppdragsgiver, som rapporterer om kjernemiljøets aktiviteter, samt melde nye forskningsbehov, og avholde møter med oppdragsgiver i tilknytning til halvårsrapportene

11.6.2 Kjønnsbalanse i faglige toppstillinger og forskningsledelse

Kjønnsbalanse i forskning er viktig for forskningens kvalitet, samfunnsmessige relevans og evne til fornyelse. I mange år har rekrutteringen til norsk forskning vært god for begge kjønn, og kvinner gjør seg i økende grad gjeldende på stipendiatnivå og i lavere akademiske stillinger. Andelen kvinner i faglige toppstillinger og i forskningsledelse er derimot fortsatt lav. I universitets- og høgskolesektoren er det kun en femtedel kvinnelige professorer.

Kjønnsbalanse i faglige toppstillinger og forskningsledelse (BALANSE) er etablert som et program i Forskningsrådet fra 2013. Programmet er rettet inn mot utfordringene knyttet til manglende kjønnsbalanse. Hovedmålet er å fremme kjønnsbalansen på seniornivå i norsk forskning gjennom ny kunnskap, læring og innovative tiltak. Programmet skal støtte opp om forskningsinstitusjonenes og forskningsmiljøenes egen innsats på området. Kunnskapsdepartementet har støttet BALANSE med 7 millioner kroner over statsbudsjettet for 2013. Forskningsrådet tar sikte på at programmet skal ha et totalbudsjett på om lag 58 millioner kroner for perioden 2013-2017.

11.6.3 Nylig igangsatte forskningsprosjekter

BLD gir årlig støtte til flere enkeltstående forskningsprosjekter som dekker kunnskapsbehov på samlivs-, likestillings og ikke-diskrimineringsområdet. Også fremover vil det være rom for enkeltstående prosjekter. De nyligst inngåtte prosjektene er:

BLD har nylig (april 2013) inngått kontrakt med Institutt for samfunnsforskning om forskningsprosjekt om effekter av kjønnsbalanse i bedriftsstyrer. Formålet med prosjektet er å få mer kunnskap om hvilke effekter (eventuelt mangel på effekter) kvoteringsreformen og jevn kjønnsbalanse i styrene har hatt i samfunnet, næringslivet, virksomhetene og for kvinners deltagelse i beslutningsprosesser. Prosjektet skal også vurdere eventuelle forskjeller i den delen av næringslivet som er omfattet av lovkrav til kjønnsbalanse i bedriftsstyrene sammenlignet med næringslivet som ikke er lovregulert. Prosjektet har en ramme på to millioner kroner, og prosjektet skal være ferdigstilt innen desember 2014.

SSB har etter anbudskonkurranse fått i oppdrag å analysere funnene i tidsbruksundersøkelsen fra 2010. Formålet er å få kunnskap om kvinner og menns tidsbruk i ulike familietyper, og analysen vil utføres med henblikk på familieliv og kjønnslikestilling. Analysen skal vise utvikling over tid ved å sammenligne funnene med tidligere tidsbruksundersøkelser. SSB vil lage en oversiktsrapport som viser endringer i tidsbruk i tiden 1971-2010 for kvinner og menn i ulike aldersgrupper og familiefaser. Rapporten vil gi detaljerte analyser for foreldrefasen og for eldre i pensjonsalder. Videre vil SSB systematisk analysere endring og variasjon i foreldres tidsmønster, sett i lys av de siste tiårs familiepolitiske reformer rettet mot småbarnsforeldre. SSB vil studere endring i fordeling av betalt og ubetalt arbeid blant foreldre med barn i ulike aldre, og vil også se på fritidsmønsteret og tid til personlige gjøremål som søvn, måltider og lignende. SSB vil også studere betydningen av det å få barn for kvinner og menns tidsbruk, og undersøke hvem de moderne fedrene er.

I Meld. St. 34 (2012-2013) *Folkehelsemeldingen* varsler regjeringen at det er et mål å få bedre oversikt over helse og påvirkningsfaktorer. Helseregistrene, befolkningsundersøkelsene og nasjonalt sykdomsbyrdeprosjekt ved Nasjonalt folkehelseinstitutt skal utvikles videre, og det skal legges til rette for et mer helhetlig system for utvikling av folkehelseanalyser. Dette er et arbeid som også vil bidra til bedre data om kjønn og helse.

11.6.4 Indikatorer for å måle likestilling

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. Indikatorer alene vil sjelden gi et helt bilde av tilstanden på ulike felt. Indikatorer er imidlertid et godt redskap for å få en pekepinn om viktige utviklingstrekk.

SSB har siden 2009 publisert indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene. Denne er blitt redigert de siste årene og publiseres nå som tolv enkeltindikatorer for å beskrive lokal likestilling. 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 (bortsett fra to indika-

torer). Grad av kjønnsbalanse ser altså på kjønnsbaserte forskjeller av et gode.

Handlingsplanen *Likestilling 2014* gjør rede for ni mål for likestilling mellom kjønnene. For hvert mål presenterer planen et sett av indikatorer, i alt 44 indikatorer. Hensikten er å kunne følge utviklingen når det gjelder likestilling og se i hvilken grad målene er oppnådd. Det brukes flere sentrale statistikkilder for å måle utviklingen og for hver indikator er det opplyst hvilken kilde som skal brukes for å måle utviklingen.

Likestillingsutvalget fikk i mandat å drøfte indikatorer som kan måle utviklingen i likestilling. Utvalget foreslår en rekke indikatorer som kan vise fordelinger av samfunnsmessige goder og byrder, og hvordan situasjonen på likestillingsrelevante felt endrer seg over tid knyttet til områdene folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet. Utvalgets forslag til indikatorer forsøker 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. Dette vil få fram et større mangfold innenfor grupper av kvinner og grupper av menn i følge Likestillingsutvalget.

Likestillingsutvalgets forslag dekker intensjonene i indikatorene i handlingsplanen Likestilling 2014. I tillegg legger Likestillingsutvalget et flerdimensjonalt likestillingsbegrep til grunn. BLD vil derfor be Bufdir om å se indikatorforslagene fra Likestillingsutvalget i sammenheng med indikatorene presentert i Likestilling 2014 og komme med et forslag om eventuell revisjon av gjeldende indikatorer. Dette vil være et utviklingsarbeid, både med hensyn til vurdering av statistikkilder, tilrettelegging av eksisterende statistikk, operasjonalisering av indikatorene og sammenstilling og formidling av statistikken.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ansvaret for å samordne regjeringens likestillings- og diskrimineringspolitikk er forankret i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Samtidig baserer regjeringens arbeid med likestilling seg på sektoransvarsprinsippet. Det betyr at alle departementer har ansvar på sine områder for å fremme likestilling og vurdere nødvendige tiltak. Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, aktivitets- og redegjørelsespliktene i diskrimineringslovgivningen, hovedbudsjettskrivet og utredningsinstruksen er alle eksempler på verktøy som støtter opp under sektoransvarsprinsippet.

Meldingen gir en bred omtale av status på viktige samfunnsområder og beskriver utfordringer, prioriteringer, igangsatte tiltak og nye strategier og grep for å fremme økt likestilling. Et hovedgrep i meldingen er at arbeidet med å fremme likestilling må skje lokalt der folk bor og arbeider. Skal de likestillingspolitiske målene nås må det i større grad utvikles en struktur som støtter opp under arbeidet i den enkelte kommune og i de ulike offentlige og private virksomhetene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) vil videreutvikle sitt arbeid for kjønnslikestilling. I meldingen foreslås etablert en landsomfattende statlig struktur med inntil fire regionale kompetansesentre for likestilling organisert under Bufdir.

Kostnadene med å etablere og videreutvikle et nytt statlig likestillingsapparat dekkes innenfor BLDs årlige budsjettrammer.

Kartlegginger viser at det fortsatt er et stort potensiale i å ta likestillingsloven bedre i bruk ved å øke innsatsen på bevisstgjøring, informasjon, opplæring, erfaringsutveksling og veiledning. I denne meldingen til Stortinget varsler regjeringen en treleddet strategi for å styrke arbeidet med å fremme likestilling mellom kjønnene. Strategien omfatter:

- *Styrke samarbeidet mellom departementene for å sikre bedre integrering av likestillingsperspektivet i politikkutviklingen*
- *Økt innsats for å fremme utviklingsarbeid og kompetanseheving av statlige etater*
- *Tettere oppfølging av likestillingsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner*

Utvikling og iverksetting av strategien må blant annet sees i sammenheng med etableringen av et nytt statlig likestillingsapparat.

Arbeidsmarkedet er et viktig område for å fremme økt likestilling. I meldingen omtales derfor et forbedret trepartssamarbeid som skal bidra til å bedre likestillingen i arbeidslivet. Regjeringen vil komme tilbake til de ulike tiltak i det enkelte års statsbudsjett og det tas forbehold om at de vil bli gjennomført når det er budsjettmessig dekning.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 21. juni 2013 om likestilling kommer ikke av seg selv blir sendt Stortinget.

Litteratur

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.

Aarkrog, Vibe og S.W. Bang (2013) *Resultater af evalueringer af Kunnskapsløftet: En syntese*. Aarhus universitet

Aars, Jacob og Dag Arne Christensen (2012) *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken. Sluttrapport.* Uni Rokkansenteret rapport 2-2012.

Andersen, Arne, Tonje Køber og Elisabeth Rønning (2008) *Skift og turnus – omfang og mønster.* Rapporter 2008/28. Statistisk sentralbyrå.

Arnesen, Clara (2010) *Kjønnsforskjeller i arbeidsmarkedet 1999 og 2009.* NIFU rapport 44/2010. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Aune, Helga (2012) «Opplæringslovens og barnehagelovens formålsbestemmelser: Utdanning, likestilling og stereotype kjønnsroller » i Henning Jakhelln og Trond Welstad (red.) (2010) Artikkelsamlingen: *Utdanningsrettslige emner.* Cappelen Damm Forlag

Bakken, Anders (2008) «Er kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner avhengig av klassebakgrunn og minoritetsstatus?» *Tidsskrift for ungdomsforskning* (1), side 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 nr. 4/2008. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Bakken, Anders, Marianne Dæhlen, Hedda Haakestad, Mira Aaboen Sletten og Ingrid Smette (2012). *Ett år med arbeidslivsfaget. Lærere og elevers erfaringer med arbeidslivsfaget på 8. trinn*. NOVA rapport nr. 1/12. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2008) *Seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående skole: en resultatrapport.* Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Psykologisk institutt.

Berdahl, Jennifer 2007 «The Sexual Harassment of Uppity Women» i *Journal of Applied Psychology* 2007, Vol. 92, No. 2, side 425-437.

Berglund Frode (2005) *Likestilte politikere? Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken*. NIBR-rapport 2005:18. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Bjørkeng, Birgit (2011) *Jenter og realfag i videregående opplæring*. Rapporter 2011/3. Statistisk sentralbyrå.

Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2013) *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge. Partivalg, valgdeltakelse, representasjon.* Cappelen Damm.

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.

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.* Abstrakt forlag.

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

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.

Bråten, Mona, Rolf K. Andersen, og Jørgen Svalund (2008) *HMS-tilstanden i Norge 2007.* Fafo-rapport 2008:20.

Bye, Torstein, Christoffer Berge og Helge Nome Næsheim (2010) «Det komplekse sykefraværet» i *Samfunnsøkonomen*, Årg. 64, nr.3 (2010), s. 29-34. Samfunnsøkonomenes forening.

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.

Bø, Tor Petter, Ragni Hege Kitterød, Tonje Køber, Sølve Mikal Nerland og Tor Skoglund (2008) *Arbeidstiden, mønstre og utviklingstrekk.* Rapporter 2008/12. Statistisk sentralbyrå.

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.

Christensen, Dag Arne, Anne Homme og Tor Midtbø (2010). *Kartlegging av forsøk med arbeidslivsfag 2009-2010. Sluttrapport fra prosjektet Kartlegging av forsøk med praktisk fag på ungdomstrinnet – Arbeidslivsfag.* Uni Rokkansenteret.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2009) *På sporet av kjønnsperspektivet – Integrering av et kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet*. Difi-rapport 2009:1.

Disch, Per Gunnar og Einar Vetvik (2009) *Framtidas omsorgsbilde – slik ser det ut på tegnebrettet.* Rapport nr 1/2009. Senter for omsorgsforskning

Drugli, May Britt (2011) «Kvalitet på lærer-elev-relasjonen i norsk grunnskole» i *Spesialpedagogikk* nr 4/ 2011.

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.

Egeland, Cathrine og Cecilie B. Neumann (2010) *Evalueringsrapport: Regionale sentre for likestilling og mangfold*. AFI-rapport/2010. 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.

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 universitet.

Ekeland, Tor-Johan og Vidar Myklebust (1997) *Evaluering av foreldremekling etter ny ekteskapslov; foreldremekling. Brukerperspektivet.* Forskningsrapport nr 23. Høgskulen i Volda. Møreforskning.

Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (eds.) (2004) *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer.* Gyldendal Akademisk.

Ellingssæter, Anne Lise og Karin Widerberg (red.) (2012) *Velferdstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver.* Gyldendal Akademisk.

Fasting, Kari (2011) «Seksuell trakassering og overgrep i idretten: forekomst og forebygging». *Norsk idrett: indre spenning og ytre press.* Akilles idrettsforlag.

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.

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 pårørendeomsorg.*

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010) *Statlige virksomheters redegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten. Veileder.*

Fougner, Elisabeth (2009) «Fedres uttak av foreldrepenger etter fødsel» i *Arbeid og velferd* nr. 1/2009. Nav.

Gautun, Heidi (2008) *Arbeidstakere og omsorg for gamle foreldre – den nye tidsklemma.* Fafo rapport 2008:40.

Grambo, Anne Cathrine og Sigrid Myklebø (2009) *Moderne familier – tradisjonelle valg – en studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon.* Nav rapport 2/2009.

Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud (2002) *Norske makteliter.* Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Gyldendal Akademisk.

Guldvik, Ingrid, Mona Renolen, Signe Opsahl, 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.

Hagemann, Gro (1977) «*Særvern av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?*» i Ida Blom og Gro Hagemann (red.) *Kvinner selv. Sju bidrag til norsk kvinnehistorie*. H. Aschehoug & co.

Hagen, Anna, Marjan Nadim og Torgeir Nyen (2008) *Bruk av fagkompetanse i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2008:29.

Hagestad, Gunhild (2006) *Besteforeldre og barns oppvekstvilkår: Et tregenerasjonsperspektiv.*

Forskningsprosjekt 2002–2005. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

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 forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner» i *Tidsskrift for samfunnsforskning.* Vol. 51, nr. 2 2010, side 249-280.

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 (2005) «Utdanning og ulikhet – valg, prestasjoner og sosiale settinger». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2/2005. Universitetsforlaget.

Hansen, Marianne Nordli (2011) «Finnes det en talentreserve? Betydningen av klassebakgrunn og karakterer for oppnådd utdanning» i *Søkelys på arbeidslivet* nr. 3/2011. Universitetsforlaget.

Hansen, Thomas (2012) *Å gi omsorg – hvor belastende er det?* Nova-artikkel 30. november 2012. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

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

Hardoy, Inés og Pål Schøne (2007) *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Hvor mye betyr barn?* Rapport 2007:3. Institutt for samfunnsforskning.

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 (2005) *Likestillingsprosjektets barn. Endringer i kjønnsforskjeller blant ungdom fra 1992 til 2002. NOVA rapport 21/05.* Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

Hellum, Anne og Else McClimans (2011) *Kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon.* Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

Helseth, Hannah (2007) *Kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing blant barn og unge.* Utdanningsdirektoratet.

Henriksen Kristin, Dag Ellingsen og Lars Østby (2010) (red.) *Innvandring og innvandrere 2010.* Statistiske analyser 119. Statistisk sentralbyrå.

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.

Holter, Øystein Gullvåg, Helge Svare og Cathrine Egeland (2008) *Likestilling og livskvalitet 2007.* AFI-rapport 1/2008. Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning og Arbeidsforskningsinstituttet.

Hovden, Jorid (2011) «Kjønn og leiarskap i norsk idrett – kvinner i kjønnsklemme» i Dag Vidar Hanstad, Gunnar Breivik, Mari Kristin Sisjord og Hans B. Skaset (red.) *Norsk idrett. Indre spenning og ytre press*. Akilles forlag.

Håland, Inger og Marit Getz Wold (2011) *Forholdet mellom yrkesaktivitet og omsorgsforpliktelser.* Rapporter 2011/48. Statistisk sentralbyrå.

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.

Ingebretsen, Reidun (2010) *Omsorg for eldre innvandrere.* NOVA rapport nr. 15/10. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

Innst. 388 S (2011-2012) fra utenriks- og forsvarskomiteen om et forsvar for vår tid.

Innst. 55 L (2012-2013) fra familie- og kulturkomiteen om endringer i likestillingsloven (tydeliggjøring av rettigheter ved foreldrepermisjon).

Innst. 221 L (2012-2013) fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 1902 mv. (offentlig sted, offentlig handling m.m.).

Innst. 248 S (2012-2013) fra kommunal- og forvaltningskomiteen om en helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap.

Jensberg, Heidi, Roland Mandal og Erling Solheim (2012) *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010. Kontinuitet eller endring?* SINTEF rapport A21906.

Jensen, An-Magritt og Stein Erik Clausen (1997) *Samvær og fravær. Foreldres kontakt med barn de ikke bor sammen med.* NIBR notat 1997:103. Norsk institutt for by og regionsforskning.

Johansson, Elly-Ann (2010) *Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner*. IFAU – Institutt for Arbeidsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2010:15.

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

Kavli, Hanne C. og Marjan Nadim (2009) *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Fafo-rapport 2009:39.

Kavli, Hanne C., Roy A. Nielsen og Miriam Latif Sandbæk (2010): *Stønadsordningen for enslige forsørgere: hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?* Fafo-rapport 2010:32.

Kitterød, Ragni Hege og Marit Rønsen (2011) «Hvem er hjemmearbeidende i dag?» *Samfunnsspeilet* nr. 1/02 2011. Statistisk sentralbyrå.

Kitterød, Ragni Hege og Marit Rønsen (2012)» Kvinner i arbeid ute og hjemme. Endring og ulikhet» i Anne Lise Ellingssæter og Karin Widerberg (red.) 2012 *Velferdstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver.* Gyldendal, Akademisk.

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 og Erik H. Nymoen (2004) *Kvinner og menn i deltidsarbeid. Fordeling og forklaringer.* Rapporter 2004/29. Statistisk sentralbyrå.

Kleven, Laila og Oddbjørn Haugen (2004) «Norske tenåringsmødre – få, men fattige» i *Samfunnsspeilet* 2004/3. Statistisk sentralbyrå.

Knudsen, Knud (2012) «European grandparents' solicitude: Why older men can be relatively good grandfathers». *Acta Sociologica* nr. 3/ 2012 side 231–250. USA: Sage publications.

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, side 39-55.

Koritzinsky, Theo (2006) *Samfunnskunnskap: Fagdidaktisk innføring.* Universitetsforlaget.

Koritzinsky, Theo (2010) «Likestilling i skolen». Kronikk i *Dagsavisen 3. november 2010.*

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.

Kvande, Elin (2007) *Doing Gender in Flexible Organisations.* Fagbokforlaget.

Kvinnepanelets rapport (2010).

Likestillings- og diskrimineringsnemnda (2012) *Årsrapport 2012.*

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2008) *Milepæler i den norske kvinnehistorien.*

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2010) *Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007-2009.*

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.*

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2012) *Årsrapport 2012.*

Lødding, Berit og Solveig Holen (2012). *Utdanningsvalg som fag og utfordring på ungdomstrinnet. Sluttrapport fra prosjektet karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring.* NIFU rapport 28/ 2010. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Mannspanelets konklusjonsnotat (2008).

Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg (2008). *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter.* NIFU STEP. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Martinussen, Willy (2003) «Demokrati og sosial ulikhet. Politisk deltakelse i Norge i etterkrigstida» i *Sosiologisk tidsskrift* nr. 3 2003 – 11.årgang.

Mathiesen, Ida Holth, Trond Buland og Brita Bungum (2010) *Kjønn i skolens rådgivning – et glemt tema?* Sintef rapport A13924.

Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon-Mestring-Muligheter. Ungdomstrinnet*. Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*. Arbeidsdepartementet.
Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
Meld. St. 14 (2012-2013) *Kompetanse for en ny tid.* Kunnskapsdepartementet.
Meld. St. 15 (2012-2013) *Forebygging av bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve.* Justis- og beredskapsdepartementet.
Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter.* Kunnskapsdepartementet.
Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.* Kunnskapsdepartementet.
Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage.* Kunnskapsdepartementet.
Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.
Meld. St. 34 (2012-2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar.* Helse- og omsorgsdepartementet.
Midtbøen, Arnfinn Haagensen og Jon Rogstad (2012) *Diskrimineringens omfang og årsaker.* ISF rapport 2012:1. Institutt for samfunnsforskning.
Midtbøen, Arnfinn Haagensen (Kommende doktorgradsavhandling) *Determining Discrimination: A Multi-Method Study of Employment Discrimination Among Descendants of Immigrants in Norway.*
Moland, Leif E og Ketil Bråthen (2012) *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012-14.
Mossige, Svein og Kari Stefansen (red.) (2007) *Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole.* NOVA-rapport 20/07. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
Myklebø, Sigrid og Ola Thune (2010) «Sykefravær blant gravide» i *Arbeid og Velferd* nr. 2-2010. Nav.
Mykletun, Arnstein og Kjell Vaage (2012). *Rapport etter ekspertmøte om årsaker til kjønnsforskjeller i sykefravær.*
Naper, Sille Ohrem (2010) «Kvinner som får engangsstønad ved fødsel» *i Arbeid og velferd* nr 2 /2010. Nav.
Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007) *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem.* N.W. Damm & Søn AS.
Nielsen, Harriet Bjerrum (2009) *Skoletid. Jenter og gutter fra 1. til 10. klasse*. Universitetsforlaget.
Nicolaisen, Heidi og Ketil Bråthen (2012) *Frivillig deltid – en privatsak?* Fafo-rapport 2012:49.
Nordfjell, Ole og Leif Askland (red.) (2007) *Gender Loops. Om integrering av perspektiver på kjønn og likestilling i føreskolelærerutdanningens fagplaner*. Reform, Høgskolen i Oslo.
NOU 1991: 3 *Mannsrolleutvalgets sluttrapport.*
NOU 1995: 15 *Et apparat for likestilling.*
NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier.*
NOU 1997: 10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.*
NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer? – Deltid og undersysselsetting i norsk arbeidsliv.*
NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn.*
NOU 2008: 17 *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid.*
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: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.*
NOU 2010: 13 *Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren.*
NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.*
NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak.*
NOU 2011: 17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg. Fra usynlig til verdsatt og inkludert.*
NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling.*
NOU 2012: 11 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012.*
NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling.*
Ot.prp. nr. 23 (1974-75) *Lov om barnehager mv. (Forbruker- og administrasjonsdepartementet.)*
Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*. Barne- og familiedepartementet.
OECD (2010) *Education at a Glance*. Paris OECD.
Proba samfunnsanalyse (2012) *Innspill til Likestillingsutvalget. Om konsekvenser av mulige tiltak.* Upublisert notat.
Prop. 14 L (2009-2010) *Endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.)* Barne- og likestillingsdepartementet.
Prop. 92 L (2010-2011) *Endringer i folketrygdloven (utvidelse i fedrekvoten mv.) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
Prop. 126 L (2011-2012) *Endringer i likestillingsloven (tydeliggjøring av rettigheter ved foreldre-*

permisjon). *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*

Prop. 72 L (2012-2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven (lønn under ammefri)*. Arbeidsdepartementet.

Prop. 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid.* Forsvarsdepartementet.

Prop. 83 L (2012-2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid)*. Arbeidsdepartementet.

Prop. 85 L (2012-2013) *Endringer i barnelova (barneperspektivet i foreldretvister)*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Reform 2012 *Hvordan motarbeide antifeminisme og høyreekstremisme.* Innspill og anbefalinger fra eksperter i Norden. Rapport fra ekspertseminar i Oslo 29. og 30. november 2012.

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.

Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2008) *Får vi også være med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk*. Notat 3-2008. Uni Rokkansenteret.

Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2010) *Nominering og konstituering i norske kommunar.* Bergen. Notat 13-2010. Uni Rokkansenteret.

Roksvaag, Kristian og Inger Texmon (2012) *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035.* Rapporter 2012/14. Statistisk sentralbyrå.

Rønning, Elisabeth (2010) «Ulønnet omsorgsarbeid: Dobbeltarbeidende seniorer», *Samfunnsspeilet* nr. 2/2010. Statistisk sentralbyrå.

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, side 267-285.

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, side 121-152.

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.* Høyskoleforlaget.

Røthing, Åse (2011b) «'De norske har det mer i seg …' Norsk kjønnslikestilling i skolen» i *Sosiologi i dag*, nr. 3-4/2011, side 67-87.

Røthing, Åse and Stine H. Bang Svendsen (2009) *Seksualitet i skolen: Perspektiver på undervisning.* Cappelen Akademisk Forlag.

Saglie, Jo (2009) «Hvorfor delta i lokalpolitikken – og hvorfor ikke?» i Jo Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt Forlag.

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*. Abstrakt forlag.

Skjeie, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjønn.* ISF-rapport. Institutt for samfunnsforskning.

Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003) *Menn imellom. Maktdominans og likestillingspolitikk, Makt- og demokratiutredningen 1998–2005.* Gyldendal.

Skjelbred, Dagrun og Bente Aamotsbakken (2003) *Det flerkulturelle perspektivet i lærebøker og andre læremidler. Sluttrapport*. Rapport 16/2003. Høgskolen i Vestfold.

Skjørten, Kristin, Rolf Barlindhaug og Hilde Lidén, (2007) *Delt bosted for barn*. Gyldendal, Akademisk.

Smette, Ingrid og Kristinn Hegna (2010) «Har vi endelig fått forklaring på likestillingsparadokset?» *Kronikk på forskning.no*, 11. mars 2010.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (Stami 2011) *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011. Status og utviklingstrekk.*

Statistisk sentralbyrå (2009) *Levekårsundersøkelsen.*

Steine, Iris M. mfl. (2012) «Forekomsten av seksuelle overgrep i et representativt befolkningsutvalg i Norge». Fagartikkel i *Tidskrift for Norsk psykologforening*, oktober 2012, VOL 49. Oslo

St.meld. nr. 70 (1991-92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra.* Barne- og familiedepartementet.

St.meld. nr. 55 (1996-97) *Om skolefritidsordningen.* Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 36 (2006-2007) *Økt rekruttering av kvinner til Forsvaret.* Forsvarsdepartementet.

St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle.* Kultur- og kirkedepartementet.

St.meld. nr. 8 (2008 – 2009) *Om menn, mannsroller og likestilling.* Barne- og likestillingsdepartementet.

St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og adminstrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen.* Kunnskapsdepartementet.

Strand, Anne Hege Henden (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 Kristian Rose Tronstad (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*. NIFU STEP rapport 45/2010. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

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.* NIFU STEP rapport 15/2010. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Suseg, Helle, Anne Skevik Grødem, Kirsti Valset og Svein Mossige (2008) *Seksuelle krenkelser via nettet – hvor stort er problemet?* NOVA rapport nr. 16/08. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

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

Tronstad, Kristian Rose (2010) *Mangfold og likestilling i arbeidslivet – Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte.* Fafo rapport 2010: 39.

Tronstad, Kristian Rose og Jon Rogstad (2012) *Stemmer de ikke? Politisk deltakelse blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.* Fafo- rapport 2012: 26.

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.

World Health Organization WHO (2011) *World report on disability.*

Ødegård, Guro og Johannes Bergh (2011) *Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyrer og partier.* Et forskningsbasert notat. Institutt for samfunnsforskning.

Øia, Tormod (2011) *Nordiske ungdommers holdninger til likestilling*. NOVA rapport nr. 25/11. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Østrem, Solveig, Harald Bjar, Line Rønning Føsker, Hilde Dehnæs Hogsnes, Turid Thorsby Jansen, Solveig Nordtømme og Kristin Rydjord Tholin (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart.* Høgskolen i Vestfold. Rapport 1/2009.

Ådnanes, Marian, Gry Mette D. Haugen, Heidi Jensberg, Minna Rantalaiho og Tonje Lossius Husum (2011) *Rapport: Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov.* SINTEF A20162

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon:
Anders Beer Wilse / Norsk Folkemuseum

Trykk: 07 Xpress 06/2013

MILJØMERKET
241 570
Trykksak