



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi og ledelse

Nina Johannesen og Signe Opsahl

Masteroppgave

Lite nytt og mest til nytte

Problemrepresentasjoner i Meld. St. 44 (2012-2013),

Likestilling kommer ikke av seg selv

Little New and Mostly Useful

Problem Representation in White Paper no. 44 (2012-2013),

Likestilling kommer ikke av seg selv (Gender equality does not happen by itself)

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

2013

Forord

Vi startet på masterstudiet høsten 2011. Gjennom hele studiet har vi kunnet relatere kunnskap fra forelesninger, pensum og erfaringsutveksling til vårt eget fagfelt. Takk til forelesere og medstudenter for mange hyggelige stunder og nyttige diskusjoner.

Begge er ansatt på Likestillingssenteret og har valgt å skrive oppgaven sammen innenfor senterets fagfelt. Vi har valgt å skrive om regjeringens politikk på feltet kjønnslikestilling slik den representeres i stortingsmeldingen som ble lagt frem i juni i år. Det er mer enn 20 år siden forrige stortingsmelding om kjønnslikestilling ble lagt frem, og det har nylig kommet to offentlige utredninger, med mål om å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for framtiden. De omfattende utredningene og en fersk stortingsmelding har inspirert oss til å skrive denne oppgaven. Skriveprosessen har vært spennende og lærerik, og vi har diskutert mange flere tema enn de det til slutt ble plass til eller som passet inn i oppgaven.

En stor takk til vår veileder Ingrid Guldvik som raust har delt av sin kompetanse på fagfeltet og kommet med presise kommentarer og gode forslag underveis i arbeidet. Takk til alle kollegaer på Likestillingssenteret for innspill og gode diskusjoner om oppgaven.

Og til deg som leser oppgaven – ta gjerne kontakt hvis du finner tema interessant!

Nina Johannesen og Signe Opsahl

Hamar, oktober 2013

| | |
|--|----|
| Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket | JA |
| Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage | JA |

Innhold

| | |
|---|-----------|
| INNHold | 3 |
| NORSK SAMMENDRAG | 5 |
| ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT) | 6 |
| 1. INNLEDNING | 7 |
| 1.1 LIKESTILLING, EN BEGREPSAVKLARING | 9 |
| 1.2 KJØNN, EN BEGREPSAVKLARING | 10 |
| 1.3 KORT HISTORIKK OM LIKESTILLING OG LIKESTILLINGSPOLITIKK | 11 |
| 1.4 TIDLIGERE FORSKNING OG KUNNSKAP PÅ FELTET | 13 |
| 1.5 TEMA OG PROBLEMSTILLING | 16 |
| 1.6 PRESENTASJON AV OPPGAVEN | 17 |
| 2. TEORIER | 18 |
| 2.1 INTEGRERINGSSTRATEGI | 18 |
| 2.2 INSTRUMENTELT OG INSTITUSJONELT PERSPEKTIV | 20 |
| 2.3 LIKESTILLING, TEORETISK OG FILOSOFISK TILNÆRMING | 23 |
| 2.4 OPPSUMMERING OG ANALYTISK RAMME | 25 |
| 3. TILNÆRMINGER OG METODER | 27 |
| 3.1 POLICY-ANALYSE – 'HVA ER PROBLEMET?'- TILNÆRMING | 27 |
| 3.2 FORSKERNES UNIVERS | 30 |
| 3.3 PÅLITELIGHET OG TROVERDIGHET | 31 |
| 3.4 KATEGORISERING AV TILTAKENE | 33 |
| 4. ANALYSE – TILTAK OG DISKURSER | 40 |
| 4.1 TILTAKENES PlassERING I KATEGORIER OG ANALYSE | 40 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.2 | SENTRALE DISKURSER OM LIKESTILLING..... | 55 |
| 4.3 | TAUSE FELT OG TATT-FOR-GITTHETER | 66 |
| 5. | LITE NYTT OG MEST TIL NYTTE..... | 69 |
| 5.1 | PROBLEMREPRESENTASJON I: LIKESTILLING FRIGJØR ARBEIDSKRAFTRESSURSER | 70 |
| 5.2 | PROBLEMREPRESENTASJON II: LIKESTILLING BYGGER OMDØMME..... | 72 |
| 5.3 | PROBLEMREPRESENTASJON III: LIKESTILLING ER KONSENSUSPOLITIKK | 73 |
| 5.4 | LITE NYTT OG MEST TIL NYTTE..... | 76 |
| | ETTERORD | 78 |
| | LITTERATURLISTE | 80 |
| | VEDLEGG: OVERSIKTSTABELL MED ALLE TILTAK I MELDINGEN..... | 85 |

Norsk sammendrag

I denne oppgaven har vi studert kjønnslikestillingspolitikken i Norge slik den framstår i Meld. St. 44 (2012-2013) *Likestilling kommer ikke av seg selv*. I 1978 ble likestillingsloven vedtatt, dette var en viktig milepæl. Mange var av den oppfatning at når likestillingen mellom kjønn ble juridisk ivaretatt så ”ville resten gå av seg selv”. Tittelen på vårens stortingsmelding: *Likestilling kommer ikke av seg selv*, tar derimot opp i seg erkjennelsen av at det har gått langsomt i disse 35 årene som har gått siden loven kom. Likestilling må det arbeides for, på mange områder og nivåer i samfunnet for å oppfylle lovverkets intensjoner og regjeringens politiske ambisjoner.

Vår metodiske tilnærming er hentet fra Bacchi (1999) som sier vi skal ta utgangspunkt i politiske planer, virkemidler og tiltak for å forstå hvilke problemer politikken skal løse. Måten vi oppfatter saker og politiske områder på, er bestemmende for hvilke løsninger vi finner. I forslag til løsninger er det innebygget en diagnose av problemene eller det som Bacchi kaller: *problemrepresentasjoner*.

Trenden i materiale er at Likestillingsmeldingen inneholder mange tiltak, men de fleste er små i omfang og de er kortvarige. De fleste tiltakene retter seg mot arbeidslivet, kjønnsdelt arbeidsmarked og deltidsproblematikk. De tre likestillingsdiskursene som løftes frem av regjeringen er at likestilling er rettferdig, likestilling gir valgfrihet og likestilling er lønnsom. Analysene viser at rettferdighet ligger som en grunnleggende verdi, men den mest dominerende er at likestilling er lønnsomt. Vi har også funnet frem til sentrale tema i fagfeltet kjønnslikestilling som ikke er problematisert, ikke er omskrevet eller tydelig er tatt-for-gitt.

Følgende sentrale problemrepresentasjoner er analysert frem:

- Likestilling frigjør arbeidskraftressurser
- Likestilling bygger omdømme
- Likestilling er konsensuspolitikk

Engelsk sammendrag (abstract)

Little New and Mostly Useful

Problem Representations in White Paper No. 44 (2012-2013): *Likestilling kommer ikke av seg selv (Gender equality does not happen by itself)*

In this thesis, we have studied the politics of gender equality in Norway the way it appears in the White Paper. Nr. 44 (2012-2013) on *Gender Equality*. In 1978 the Gender Equality Act was passed. It was an important milestone. Many were of the understanding that when gender equality was legally ensured, “the rest would happen by itself.” However, the title of the White Paper acknowledges that not much have happened during the 35 years since the act was passed. In order to achieve the political goal of gender equality, effort is needed in all levels of society.

Our methodological approach is based on Bacchi (1999), who argues that political plans, means, and measures should be used as starting points in order to understand which problems the policy aims to solve. The ways in which issues and political matters are perceived determine the solutions. In the solutions there can be found implicit diagnosis of the problems the policy aim to solve, that Bacchi calls ‘problem representations’.

The White Paper on Gender Equality policy contains several measures. Most of them are limited, both in scope and time. Most measures are aimed at the working life, labor market and problems connected to part-time work. We find three gender equality discourses 1) gender equality is just/fair 2) gender equality provides freedom of choice 3) gender equality is profitable. Justice appears as the fundamental value for gender equality, but the dominant understanding is that gender equality is profitable. In addition, we have identified three aspects of gender equality that are clearly taken for granted in the White Paper.

The following problem representations are analyzed:

- Gender equality releases resources in the workforce
- Gender equality creates reputation/credibility
- Gender equality is consensus politics

1. Innledning

Vi skal i denne oppgaven analysere frem hvilke forståelser regjeringen har av problemene som ligger til grunn for kjønnslikestillingspolitikken, slik den representeres i Meld. St. 44 (2012-2013) *Likestilling kommer ikke av seg selv*. Denne meldingen la Stoltenberg II¹ frem i juni 2013, og skriver at anledningen til å presentere en stortingsmelding om kjønnslikestilling i år, er at det er 100 år siden alminnelig stemmerett for kvinner ble innført. Vi har derfor valgt å starte med et historisk tilbakeblikk, til den første kvinnen som møtte i Stortinget. Bemidlede kvinner fikk stemmerett og var også valgbare fra 1907. Frøken Anna Rogstad møtte i Stortinget i 1911, og i følge ukebladet URD (1911), var stortingspresident Jens Bratlis hilsen i den anledning slik:

Denne dag, den 17de mars 1911, vil bli en merkedag i vort lands historie, fordi det i dag er første gang at en kvinde frammøter her i stortinget som en av dets repræsentanter, en begivenhet, som utvilsomt vil vække opmærksomhet viden om. Om tidspunktet var inde for den reforms vedtagelse, som denne begivenhet skyldes, derom har det været delte meninger inden nationen. Men jeg føler mig overtydet om, at man i kommende tider i stedse øket grad vil faa forstaaelsen av, at reformen har været av den art, at den har bragt vort land hæder og ære, og at den har virket og vil komme til at virke i politisk henseende for vort lands udvikling fordelagtig (s. 1).

Stortingspresident Bratlie la vekt på at begivenheten utvilsomt ville ”vække opmærksomhet” og bringe ”vort land hæder og ære”, og at den vil være til fordel for ”vort lands utvikling”. Vi tolker stortingspresidenten dithen at han argumenterer for at vårt internasjonale omdømme ble styrket av at kvinner kom inn i politiske fora, og at det vil være til nytte for samfunnet å ta i bruk kvinners ressurser i det offentlige rom. Konklusjonen i denne oppgaven viser at disse argumentene fortsatt er viktige i likestillingspolitikken, mer enn 100 år etter.

¹ Jens Stoltenbergs andre regjering ble utnevnt i statsråd 17. oktober 2005. Den var en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Stemmerett og representasjon i politiske fora som gjenspeiler befolkningen oppfattes i dag som en forutsetning for et rettferdig, demokratisk og likestilt samfunn. Men likestilling handler om mange flere områder enn stemmerett, det handler om valgfrihet i utdanning og arbeidsliv, like reelle muligheter, materielle goder, hverdagsliv og drømmer for et godt liv. Likestillingsbegrepet har ikke et fast innhold, men skapes gjennom de til en hver tid tillagte meninger og de ulike måter det brukes på. Det handler ikke bare om å bedre kvinner, menns og andre gruppers livsvilkår og rettigheter, men er også et virkemiddel i statens, maktens og prinsippenes tjeneste. Likestilling skal altså ivareta hensyn til flere områder enn å bidra til reell likestilling. Likestillingspolitikken må derfor settes inn i en større historisk og samfunnsmessig sammenheng for å kunne se hvilke andre hensyn som skal ivaretas (Danielsen, Larsen & Owesen, 2013).

I 1978 ble lov om likestilling mellom kjønnene vedtatt, dette var en viktig milepæl. Mange var av den oppfatning at når likestillingen mellom kjønn ble juridisk ivaretatt så ”ville resten gå av seg selv”. Tittelen på vårens stortingsmelding: *Likestilling kommer ikke av seg selv*, tar derimot opp i seg erkjennelsen av at det har gått langsomt i disse 35 årene siden loven kom. Likestillingspolitiske mål er noe som må omformes i praktisk arbeid. Likestilling må det arbeides for, på mange områder og nivåer i samfunnet for å oppfylle lovverkets intensjoner og regjeringens politiske ambisjoner. Gjennomføringskraft og styrking av denne er løsningen regjeringen gir for å få gjennomført likestillingspolitikken i praksis. ”Det er ikke tilstrekkelig at likestilling er en verdi som de fleste støtter opp om. Likestilling må gjennomføres i praksis” (BLD, 2013, s.103).

Vi som har skrevet denne oppgaven jobber begge i fagfeltet praktisk likestillingsarbeid med hovedvekt på kjønn, og det er snart 10 år siden vi møttes som kollegaer. For oss er det en begivenhet at det kom en stortingsmelding som omhandler vårt fagfelt, det er nesten 20 siden forrige melding som omhandlet kjønnslikestillingspolitikken. Dette har inspirert oss til å velge regjeringens kjønnslikestillingspolitikk og analysere frem viktige problemrepresentasjoner i Meld. St. 44 (2012-2013) *Likestilling kommer ikke av seg selv*. For leservennlighetens heretter kalt ”Likestillingsmeldingen”.

For å finne en metodisk og teoretisk tilnærming har vi latt oss inspirere av Bacchi (1999) og Lotherington (2010) og spør: Hvilke problemer ønsker regjeringen at kjønnslikestillingspolitikken skal løse? Ved å ta utgangspunkt i politiske planer, virkemidler og tiltak kan vi

analysere frem de forståelser av problemene som ligger til grunn for politikken (Bacchi, 1999). Måten vi oppfatter saker og politiske områder på, er bestemmende for hvilke løsninger vi finner, og i forslag til løsninger er det innebygget en diagnose av problemene eller det som Bacchi kaller: *problemrepresentasjoner*. Lotherington analyserte frem problemrepresentasjoner i den politiske prosessen i forbindelse med etableringen av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) i 2006. Hun viser hvordan det er mulig å gi en systematisk og oversiktlig analyse av en kompleks prosess. Vi har derfor funnet hennes tilnæringsmåte inspirerende i arbeidet med masteroppgaven.

Før vi presenterer tema og problemstilling nærmere vil vi gjøre rede for vår forståelse av likestilling og kjønn, samt avklare begrepene.

1.1 Likestilling, en begrepsavklaring

Likestillingsbegrepet gis forskjellig meningsbetydning i ulike sammenhenger og kontekster. Betydningen av begrepet endres over tid og er ikke gitt en gang for alle. I det daglige defineres begrepet sjelden, da blir det ofte opp til den enkelte å tolke begrepets innhold. Begrepet brukes forskjellig avhengig av politisk eller ideologisk ståsted, også pågående debatter er med på å sette ramme for hvordan begrepet oppfattes og brukes. I Norge er kjønnslikestilling en politisk målsetting, men begrepene kjønnslikestilling og dens politikk er sosialt konstruert, og ikke entydige størrelser (Danielsen et.al., 2013).

Vi vil beskrive vår forståelse og vårt teorigrunnlag om likestilling nærmere i kapittel 2, men vi tar med en sammenfatning fra Skjeie og Teigen (2003) her, som samsvarer med vår tilnærming: Likestilling kan forstås som et *frihetsprinsipp*, det vil si frihet fra diskriminering, desavuering og krenkelser, og frihet til å velge uavhengig av kjønnstilhørighet, men også uavhengig av for eksempel etnisk tilhørighet og funksjonsevne. Samtidig omfatter likestilling et *balanseprinsipp*, det vil si krav om lik rett til deltakelse på like vilkår (Skjeie & Teigen, 2003).

Tradisjonelt har begrepet likestilling blitt brukt om likestilling mellom kjønn. I dag brukes begrepet ofte som en fellesbetegnelse på likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering, funksjonsnivå, mv. I oppgaven har vi av praktiske grunner valgt å bruke begrepet *likestilling* når vi mener *kjønnslikestilling*. Likevel har vi noen steder brukt

begrepet *kjønnslikestilling* der det ellers kan virke noe uklart eller vi ønsker å understreke at det handler om kjønn. De stedene vi mener likestilling på flere grunnlag, så skriver vi eksplisitt at det gjelder likestilling på flere grunnlag.

1.2 Kjønn, en begrepsavklaring

De første samfunnsvitenskapelige teorier om kjønn kom på 60-tallet og tok utgangspunkt i kjønnsroller, og at kjønn ikke er biologisk bestemt men sosialt konstruert. På 80- og 90-tallet ble de strukturelle forklaringene av kjønn i teoriene utvidet med flere perspektiver som i større grad vektlegger hvordan kjønn skapes i samhandling og i kontekster, om hvordan kjønn er noe som gjøres. West og Zimmerman skrev i 1987 en sentral artikkel: ”Doing Gender”, som ble en betegnelse på en retning der kjønn ses på som et kulturelt påbud som må følges opp av den enkelte i praksis for å bli sosialt akseptert (Solbrække & Aarseth, 2006). I den første norske studien om livskvalitet hos personer med kjønnsidentitetstematikk (transpersoner, mv.) skriver Van der Ros (2013) at ikke alle informantene følte seg fortrolige med tokjønnsmodellen. De valgte å betrakte kjønn som et kontinuum, hvor kategoriene kvinne og mann eventuelt kan utgjøre ytterpunkter på skalaen, men der det finns mange måter å gjøre og være kjønn på. Tokjønnsmodellen kan lett bli oppfattet som ”naturlig” fordi den forekommer mest (Van der Ros, 2013).

Alle tildeles et kjønn ved fødselen ut i fra kroppslig kjennetegn. For de fleste mennesker samsvarer kjønnsidentitet og ønsket kjønnsuttrykk med kjønn og kroppene deres ble tillagt ved fødselen. Men for transseksuelle, transpersoner og ikke kjønnsnormative, samsvarer ikke kjønnsidentiteten eller kjønnsuttrykket med det kroppslige kjønn og kroppene deres ble tillagt ved fødselen (WPATH² 2011).

I vår analytiske tilnærming ser vi først og fremst på den delen av kjønn som kan forstås som sosialt konstruert. Vi ønsker å være sensitive overfor en forståelse av at kjønn kan oppfattes som et kontinuum. Vår oppfatning er at det skal være rom for at alle skal kunne uttrykke sin kjønnsidentitet uavhengig av samfunnets normer og forventninger. Likevel bruker vi kategoriene kvinner og menn, jenter og gutter, fordi dette er det ordnende prinsipp i

² WPATH står for World Professional Association of Transgender Health. Deres Standards of Care (SOC) er anerkjent som helse- og omsorgsstandarder blant klinikere og fagfolk på det globale transfeltet, for transseksuelle, transpersoner og andre ikke kjønnskonne personer. De er nylig revidert (2011).

samfunnet i dag. Et ordnende prinsipp vi ønsker at skal endres, vi ønsker at alle skal kunne ha sitt eget kjønnsuttrykk ut fra egne ønsker og behov og at barn skal få ”100 muligheter istedenfor 2”³. Vi lar oss inspirere mest av teorier i retning av at kjønn er noe som gjøres og utvikles i en prosess, som følge av handlinger. Som en del av konstruktivismen ligger også de poststrukturalistiske bidrag med en forståelse av at kjønn konstrueres gjennom språk og mening.

Vi bruker begrepet *kjønn* i oppgaven og inkluderer i dette også *kjønnsidentitet* og *kjønnsuttrykk*.

1.3 Kort historikk om likestilling og likestillingspolitikk

Antikken menneskesyn har hatt stor påvirkning på kultur, samfunn og religion. Platon mente at kvinner og menn var nokså like og at biologiske kjønnsforskjeller var irrelevante for hvilke verv og oppgaver de kunne ha. Det var evnene og ikke ens kjønn som var avgjørende. Aristoteles derimot mente kvinner og menn var vesensforskjellige. Kvinnen så han på som et ufullstendig vesen som avvek fra normen, som var mannen. Mangelen hos kvinnene forklarte Aristoteles med natur. Først på 1600-tallet ble tanken om at det kunne være kulturen som gjorde kvinnen til et annenrangs menneske lansert og flere sterke stemmer sluttet opp om dette (Danielsen et.al., 2013).

Norsk likestillingshistorie er en del av en internasjonal prosess og utvikling knyttet til ideer om likhet, frihet, opplysning og demokrati. Stemmerettsdebatten i Europa og USA på 1800-tallet artet seg i enkelte land som nokså voldsom og må ses i sammenheng med en generell demokratisering og utvidelse av borgerrettighetene. Demokratiseringen omfattet imidlertid ikke kvinnene, snarere tvert imot. Mannens dominans over kvinner hadde lenge vært forankret i en hierarkisk sosial orden, ”gudegitt” og dermed evig. Dette endret seg langsomt under og etter opplysningstiden (Von der Lippe & Tønnesson, 2013).

Den norske Grunnloven av 1814, ga kun stemmerett til norske borgere (menn) med eiendom som hadde fylt 25 år, og det skulle over 100 års kamp til før alle fikk stemmerett. Det er med dette som historisk og kulturelt bakteppe at kvinner på 1960- og 70-tallet for alvor tok i bruk

³ Tittel på bok skrevet av Kristina Henkel og Maria Tomicic, 2009

de rettighetene de hadde oppnådd. Ideen om likestilling på 1970-tallet dreide seg om kvinners muligheter til å være økonomisk selvstendige ved å delta mer i lønnsarbeid og utbygging av et økonomisk sikkerhetsnett gjennom velferdsstaten. Velferdsstaten la også til rette for at familieliv og omsorgsoppgaver kunne kombineres med arbeidsliv. Kampen om utbygging av barnehager, seksuell frigjøring og selvbestemt abort sto bl.a. sentralt (Danielsen, 2013).

Norge ønsket at likestilling i et kjønnsperspektiv skulle være et fellesprosjekt mellom kvinner og menn og noe alle skulle ha fordeler av. Mannsrolleutvalget som ble nedsatt i 1991 la i sin innstilling bl.a. vekt på omfordeling av makt mellom kvinner og menn, mer tid for fedre til omsorg for barn og å hindre menns vold mot kvinner (Fossum et.al., 1991). Det er over 20 år siden Norge lå i forkant internasjonalt, og begynte å se på seg selv som et likestillingsland. Danielsen og Larsen (2003) skriver at i internasjonale sammenhenger begynte myndighetene å presentere den norske eller den nordiske modellen som ble forklart som en sterk velferdsstat med høy grad av yrkesdeltagelse, særlig på grunn av mødres yrkesarbeid kombinert med relativt høy fruktbarhet. Arbeidslinja og høy yrkesdeltakelse ble en klar strategi i norsk velferdspolitik. For å få til dette oppfordret myndighetene til mer deling av hus- og omsorgsoppgaver i hjemmet (Danielsen & Larsen, 2013).

I 1946 ble FNs Kvinnekommissjon opprettet, og de anbefalte medlemslandene å etablere et ”national machinery” for kvinnerett arbeid. Dette regnes som starten på den moderne likestillingspolitiske virksomheten. I 1959 ratifiserte Norge ILO⁴-konvensjonen om lik lønn for arbeid av lik verdi. Norge fulgte opp med å opprette Likelønnsrådet. Det var første gang at det ble slått fast at det offentlige hadde et ansvar for å fremme likestilling i arbeidslivet (BLD, 1992).

Norsk likestillingspolitikk bygger på diskriminerings- og likestillingslovgivning som består av likestillingsloven fra 1978 (kjønn), diskrimineringsloven fra 2005 (etnisitet, religion, mv.), diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2008 (funksjonsnedsettelse) og lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som trer i kraft 1. januar 2014. Lovene omfatter både et diskrimineringsvern på individnivå og plikter på virksomhetsnivå. Pliktene er *aktivitets- og redegjørelsesplikter* som blant annet

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

pålegger alle arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å utjevne eventuelle uønskede forskjeller i virksomhetene. Offentlige virksomheter skal også arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling som *offentlig myndighet*, det vil si i rollen som myndighetsutøver og tjenesteleverandør.

Integreringsstrategien er en del av likestillingspolitikken hovedstrategi, og har preget gjennomføringen av likestillingspolitikken siden 80-tallet. Den kan sies å være rettslig forankret gjennom aktivitets- og redegjøringspliktene (BLD, 2013, s. 110). Integreringsstrategien⁵ omfatter i dag også arbeidet for å fremme likestilling på andre lovfestede områder enn kjønn som nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion, m.v.

Integreringsstrategien har også blitt en viktig strategi internasjonalt, og ble vedtatt som en overordnet strategi for likestilling mellom kjønn på FNs 4. kvinnekonferanse i Beijing 1995. Videre ble strategien skrevet inn i Amsterdam-traktaten som trådte i kraft i 1999, og ble dermed den overordnede likestillingsstrategi i EU-samarbeidet. I Norge benyttes ofte begrepet ”integrering av likestilling” istedenfor ”mainstreaming”. Lehn, Nielsen og Sjørup skriver at denne omskrivingen kan tyde på et overordnet problem, nemlig at ordet mainstreaming gir mange forskjellige assosiasjoner, og kan oppfattes som et tomt begrep for en byråkratisk strategi uten relasjon til folks hverdag og faglige praksiser. Mainstreaming er mer enn noe annet en *strategi* som er helt overordnet, men som samtidig skal konkretiseres og tas i bruk av alle (Lehn, Nielsen & Sjørup, 2003).

Vi vil i oppgaven bruke de norske begrepene *integreringsstrategi* eller *strategi for integrering*, ikke det engelske begrepet *mainstreaming*.

1.4 Tidligere forskning og kunnskap på feltet

Tidligere forskning om norsk likestillingspolitikk er viktig for å få kunnskap om andres analyser og konklusjoner. Disse kan gi oss innspill til å finne tolkninger og forklaringer på dagens politikk. Likestillingsfeltet har gått fra å ha et kvinne- og kjønnsperspektiv, til å omhandle flere diskrimineringsgrunnlag. Vi har i denne oppgaven gjort en avgrensning til

⁵ Likestillingsintegrering 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 (Skjeie et.al. 2011, s 58).

kjønnslikestilling. Det har vært svært få studier om statens samlede og overordnede likestillingspolitikk, men deler av feltet er godt dokumentert i fagartikler og FoU-rapporter. For eksempel er det studier og prosjekter om likestilling knyttet til likelønn, deltid, omdømme, livskvalitet, kjønnsbalanse i politiske fora, kombinasjon familieliv og arbeidsliv og vold i nære relasjoner. I tillegg kommer kjønnsforskning som ikke er direkte knyttet til likestilling, men som også er med på å danne et samlet faggrunnlag for politikken.

I denne oppgaven skriver vi om statens likestillingspolitikk, og vi gir her en gjennomgang og oppsummering av de sentrale funn fra tilgjengelige FoU-rapporter som berører hele eller større deler av den overordnede politikken.

En gjennomgang av evalueringsrapporter om likestillingsarbeid på lokalt nivå på 90-tallet, konkluderte med at det er nødvendig med økte ressurser og egne stillinger til det kvinnerettede likestillings- og tiltaksarbeidet. I de fleste rapportene ble det dessuten anbefalt at arbeidet skulle organiseres i egne politiske likestillingsutvalg. Flere forskere anbefalt en dobbel strategi med både integrering og særtiltak, slik at alle hadde ansvaret for å integrere likestilling på sitt ansvarsområde i organisasjonen, og samtidig skulle det finnes likestillingsekspert som kunne bistå med veiledning og kunnskap (Nylehn, 1992, Halsaa, 1995, Guldvik, 1996, Van der Ros, 1997).

”Alle” i Norge er for likestilling, både på et overordnet nivå og som en grunnleggende verdi. Likestilling ses ofte på som et selvfølgelig gode, og mange mener dessuten at likestilling er noe vi har oppnådd. Vi er i verdenstoppen på likestilling. Forestillingen om at likestilling er noe vi har, fører blant annet til at det ikke er bevissthet, interesse eller kunnskap om at likestilling er noe det må arbeides for. Denne bevisstheten er også lav på ledernivå. Likestilling blir bare en god intensjon. Selv ikke på de områdene hvor statistikk og annen kunnskap viser tydelig at det er forskjeller som bare kan forklares ut fra kjønn, så er det opplagt at noe må gjøres (Skjeie & Teigen, 2003, Hoel, Johansen & Renolen, 2010, Johannesen & Renolen, 2012, Guldvik et.al., 2011, KUN & Likestillingssenteret, 2011).

Flere undersøkelser viser at til tross for at aktivitets- og redegjørelsesplikten er nedfelt i lovverket, så foregår det lite praktisk likestillingsarbeid i offentlige virksomheter. Et fåtall av kommunene vurderer om deres tjenestetilbud oppleves som likeverdig for innbyggerne (Guldvik et.al., 2011). Det er også lite bevissthet om at kommunene som myndighetsutøver

skal arbeide aktivt med likestilling, som både samfunnsplanleggere og i sin politiske virksomhet forøvrig. Det foregår noe mer likestillingsarbeid i fylkeskommuner og hos fylkesmenn. Den likestillingsbevisstheten som eksisterer i (fylkes)kommunene og fylkesmenn er i hovedsak rettet mot arbeidsgiver siden, og det lovpålagte kravet om redegjørelse. I den grad det finnes en likestillingsbevissthet mangler det kompetanse til å følge opp denne i hverdagen og på praktisk nivå (Hoel et.al., 2010, Støren, Waagene, Arnesen & Hovdhaugen, 2010, Thunem, 2010, KUN & Likestillingssenteret, 2011). En undersøkelse om hvordan staten redegjør for sitt likestillingsarbeid i statsbudsjettet for 2011-2012 viser at redegjørelsene er mangelfulle, det er få målrettede tiltak og til dels store likestillingsutfordringer i departementer og andre statlige virksomheter (LDO, 2012).

Likelønnskommisjonenes utredning (Enger et.al., 2008) peker på at ansvaret for likestillingsloven og det politiske pådriverarbeidet for likelønn ligger i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), altså ikke i et departement som direkte er aktør når premisser for lønnsdannelse og inntektspolitikk utformes. Dette kan være en svakhet for at integreringsstrategien skal fungere. Statskonsult har evaluert departementenes arbeid for å se hvordan kjønns- og likestillingsperspektivet er integrert i budsjettarbeidet for 2006 – 2007, de fant store forskjeller mellom departementene i hvilken grad likestillingsperspektivet er integrert (Enger et.al., 2008).

LDO ble etablert i 2006. Dette innebar en stor omorganisering av likestillingsapparatet i Norge. Det nye ombudet skulle arbeide med alle diskrimineringslovene, samtidig som de skulle utføre pådriverarbeid på alle områder. Gjennom denne etableringen framsto regjeringen som ”handlekraftig regjering” som imøtekom internasjonal utvikling og krav om bedre og mer effektiv offentlig styring. Men hva vi som samfunn skulle legge i betydningen reell likestilling mellom landets borgere, og *hvordan* en ny organisering kunne styrke og bedre arbeidet mot diskriminering og for likestilling, ble ikke diskutert. Innenfor den diskursive rammen, på den tiden, ble feltet ”avpolitisert” og det var det ”faglige” som skulle veie tungt. Den normative debatten ble lukket (Lotherington, 2010).

Slik vi ser det griper kjønnslikestilling inn i mange samfunnsområder og det finnes et rikt tilfang av kunnskap som kan fortelle noe om kjønnslikestillingspolitikken, men det er få som har studert feltet samlet. Med bakgrunn i denne innledningen vil vi presentere problemstilling og forskningsspørsmål.

1.5 Tema og problemstilling

Utgangspunktet for denne oppgaven er et ønske om å analysere frem viktige problemrepresentasjoner i likestillingspolitikken slik den representeres i Likestillingsmeldingen.

Hovedproblemstilling:

Hvilke viktige problemrepresentasjoner er lagt til grunn for likestillingspolitikken, og hvilke rammer legger de for politikken?

Forskningsspørsmål:

1. Har tiltakene en institusjonell eller instrumentell tilnærming, og hvordan forholder tiltakene seg til integreringsstrategien?
2. Hvilken betydning har tiltakene samlet sett for forståelsen av problemene og gjennomføringen av politikken?
3. Hvordan språkliggjøres viktige likestillingsdiskurser, og hvilke rammer legger de for den politiske debatten og for forståelsen av problemene?
4. Hva tas for gitt og hva er tause områder, og hvordan er dette med og former politikken?

Det empiriske materialet for oppgaven er i utgangspunktet hele Likestillingsmeldingen, men vi avgrensner oppgaven til kjønnslikestillingspolitikken og utelater derfor det som står om andre diskrimineringsgrunner. Grunnen til denne avgrensningen er at oppgaven vil bli for omfattende hvis vi skal trekke inn flere perspektiv, selv om dette kunne vært svært interessant.

Vi leser hele meldingen, men enkelte deler finleses for å finne frem til tiltakene, dette redegjør vi for i kapittel 3.2 Vår analyse bygger i hovedsak på Likestillingsmeldingen, men for å få en bedre innsikt, forståelse og bakgrunn er noen sentrale begrep og tema skrevet inn i en historisk og bredere samfunnsmessig sammenheng.

1.6 Presentasjon av oppgaven

Vi har i dette kapitlet redegjort for begrepene likestilling og kjønn, og satt kjønnslikestilling og likestillingspolitikk inn i en historisk sammenheng. Vi har også nevnt de viktigste lovene som politikken bygger på. Tidligere forskning på feltet er beskrevet for å gi en referanseramme for kunnskapsfeltet innen kjønnslikestilling. Til slutt har vi redegjort for valg av tema, samt problemstilling og forskningsspørsmål.

Kapittel 2 viser oppgavens teoretiske rammeverk, og vi starter med integreringsstrategien. Videre vil vi studere den praktiske politikken tilnærming til virksomhetene er meningsfull å studere i et organisasjonsteoretisk perspektiv og presenterer vårt teoretiske grunnlag på dette område. Til slutt gir vi en oversikt over vår teoretisk og filosofiske tilnærming til likestilling.

Kapittel 3 er en presentasjon og refleksjon omkring de metodiske tilnærminger og valgene vi har tatt. Her tydeliggjør vi vår forståelse for policy-analyse og den diskursive tilnærmingen vi benytter. Vi reflekterer også omkring vår rolle som forskere med ståsted i fagområdet vi forsker på. Vi beskriver og gir eksempler på hvordan vi har vurdert tiltak, hvordan de forholder seg til hovedstrategien, og om de kan vurderes som instrumentelle eller institusjonelle.

Kapittel 4 er en presentasjon av Likestillingsmeldingens tiltak og likestillingsdiskurser, samt vår analyse.

I kapittel 5 vil vi presenteres de viktigste problemrepresentasjonene vi har analysere frem. Til slutt i kapitlet skrier vi en avslutning og noen egne betraktninger.

2. Teorier

I dette kapitlet vil vi presenteres teoretisk tilfang og ramme for analysen på områdene integreringsstrategi, organisasjonsteori og likestilling.

2.1 Integreringsstrategi

Integreringsstrategien har ligget fast siden 80-tallet, og er som tidligere nevnt en viktig del av regjeringens hovedstrategi for gjennomføring av likestillingspolitikken på alle diskrimineringsgrunnlag. Integreringsstrategien er en overordnet strategi med en intensjon om å sette i gang en langsiktig prosess. Den må kunne sies å være ambisiøs i og med at den legger opp til at alle skal ta ansvar for at likestilling integreres på alle områder og nivåer i samfunnet.

Lehn et.al. (2003) skriver at strategien inneholder en analyse- og dokumentasjonsprosess. Metoder som brukes er blant annet kjønnsdelt statistikk, benchmarking og konsekvensanalyser. Analyseprosessen skal dokumentere om det finnes utilsiktet forskjellsbehandling mellom kvinner og menn, som skal kvalifisere til å sette i gang politiske endringsprosesser. Integreringsstrategier skal flytte aktørperspektivet fra spesielle likestillingsansvarlige til at alle forvaltningsorgan og tjenestesteder skal ta dette inn i sin daglige praksis (Lehn et.al., 2003). I forrige stortingsmelding (St.meld. nr. 70 (1991-92)) om kjønnslikestilling sto det at integrering krever et gjennomføringsprogram med vekt på å utvikle kompetanse hos alle ansvarlige og rutiner som sikrer at likestillingshensyn tas inn i alle planer og arbeidsprogrammer. Videre ble det beskrevet at en det i overgangsperiode kan det bli nødvendig med forskjellige typer av ”kombinasjonsmodeller”. Tiltak og forsøk på integrering vil måtte utprøves side om side. (BLD, 1992).

I praksis viser forskning at integrering av likestillingsperspektiv skjer i svært få virksomheter, intensjonene er gode, men det ”glipper i hverdagen” (Hoel et.al., 2010, Moen, 2009, Johannesen & Renolen, 2012). Det arbeides lite med likestilling i norske kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og departement (Guldvik et.al., 2011, LDO, 2012). ”Integreringsstrategien fungerer ikke etter hensikten, i den grad noe gjøres er det sporadisk og ofte på områder som er lovpålagt” (Guldvik et.al., 2011). Det er når likestillingen blir konkret og materiell at den blir kontroversiell. Hva politiske partier, den enkelte politiker eller byråkrat legger i likestilling er sjelden definert. Isolert sett er det derfor temmelig uproblematisk å være for likestilling. Problemet er at likestilling sjelden opptrer isolert.

Likestillingsverdier støter i praksis an mot andre betydningsfulle verdier. I valget mellom verdier blir likestilling gjerne det vikende prinsipp (Skjeie & Teigen, 2003). Vi ser at integreringsstrategien har problemer med å omsette likestillingspolitikken i praksis.

Vi skal også se på en studie fra Danmark som viser noe av det samme bilde. Lehn et.al. (2003) sier at strategien forsøker å plassere likestilling, som i utgangspunktet er perifert i politikken, i sentrum. "Mainstream" brukes her i betydningen, politiske beslutninger, diskusjoner og aktiviteter som anses som viktige og dominerende, som en del av en trend. Hvis det skal betraktes som en trend, må alt som ikke ses på som "moderne" fjernes fra politikken. "Med den diskursanalytiske sprogbrug kan man oversætte mainstream til "den dominerende diskurs". Og alt det ufikse kan vi oversætte til alt det ydre der truer diskursens eksistens og entydighed" (Lehn et.al., 2003, s. 159). En oppfatning av hva som er del av en trend, avgjøres av sosiale og kulturelle mekanisme som er vanskelig å endre. Hvilken betydning den politiske praksis tilskrives og hva som oppfattes som viktige politiske emner, er avgjørende for de vilkår politikken får. Mainstream lar seg vanskelig endre for da ville det ikke være en mainstream. Derfor er motstanden mot sosiale forandringer stor når det stilles spørsmålstegn ved normen og den sosiale orden, og det gjør integreringsstrategien. Dens målsetting er nettopp, at hoveddiskursen skal endres, at likestillingspolitikk skal gjøres til en del av mainstream. Integreringsstrategien "glemmer" at sosiale praksiser ikke er maktfrie. Politiske diskurser er foranderlige, men på tross av intensjonene lar det seg ikke enkelt gjøre å få likestilling til å bli en del av den sentrale politiske diskurs.

I Sverige er erfaringene med strategien mye av de samme, og Sainsbury og Bergqvist (2009) skriver at det er vanskelig å se at det har blitt store forandringer siden innføringen av integreringsstrategien. Problemene med kjønnsdelt arbeidsmarked, at kvinner tjener mindre enn menn, osv. er der fortsatt. Men tross alt er det noen endringer i den politiske prosessen, og muligens i politisk og administrativ makt, men ikke nødvendigvis i økonomisk eller sosial makt. Den svenske erfaringen understreker viktigheten av å beholde en dual tilnærming med både integrering og spesielle tiltak for å rette opp eksisterende ulikheter mellom kjønnene (Sainsbury & Bergqvist, 2009).

Studier fra EU viser at integreringsstrategien har fungert på programnivå, men på lavere nivå og i praksis har den ikke i særlig grad lykkes. Man mener derfor at det er behov for en mer proaktiv tilnærming. Det er fortsatt et stort gap mellom integreringsambisjonen i

likestillingspolitikken og den politiske mainstreams erkjennelse av nødvendigheten av en slik innsats (Lehn et.al., 2003).

I NOU 2011:18, *Struktur for likestilling*, slås det fast at iverksettingsstrukturen for likestillingsarbeidet i Norge er for svak til å realisere ambisjonene i likestillingspolitikken (Skjeie et.al., 2011). Aktivitetspliktene i lovverket må følges opp gjennom en iverksettingsstruktur, og virksomhetene må ha systemer og rutiner for arbeidet. Det må gjennomføres analyse av tilstand og utfordringer, og det må vurderes om utforming av tjenestetilbudet samsvarer med analysen. Likestillingsarbeidet må forankres både hos ledelsen og hos alle ansatte. Det kreves kunnskap om likestillingsarbeid i den enkelte virksomhet, for at aktivitetsplikten skal oppfylles (Skjeie et.al., 2011).

Hvis vi skal lykkes med integrering av likestilling på alle samfunnsområder er økt kunnskap helt nødvendig. Kunnskap om viktigheten av å inkludere alle i samfunnet og levere likeverdige offentlige tjenester er noe som kan bidra til økt interesse og motivasjon for å jobbe aktivt på feltet. I tillegg til kunnskap er det nødvendig å sette av ressurser til å gjennomføre likestillingstiltak, og det trengs system til å fange opp erfaringene slik at kunnskap forblir i organisasjonene og kan overføres til andre. Videre er det vesentlig at ansvaret er forankret hos lederne, både politisk og administrativ. En god start for å se relevansen av likestillingstiltak er å kartlegge situasjonen i egen organisasjon (Guldvik et.al., 2011).

Integreringsstrategien er en ambisiøs strategi som ligger fast i likestillingspolitikken. Integreringsstrategien har vist seg å være vanskelig å få til å fungere, men dette er ikke problematisert i meldingen, noe vi vil komme tilbake i vår analyse. For at strategien skal fungere er det behov for virkemidler og tiltak.

Vi har redegjort for sentrale studier om integreringsstrategien, og vil vurdere Likestillingsmeldingens tiltak i forhold til denne strategien.

2.2 Instrumentelt og institusjonelt perspektiv

Vi vil se på tiltakene i meldingen for å vurdere om de har et instrumentelt eller nyinstitusjonelt perspektiv. Vi har valgt denne tilnærmingen, fordi disse perspektivene er de mest sentrale innenfor en statsvitenskapelig tilnærming til organisasjonsteori for offentlige organisasjoner (Christensen, Lægereid, Roness & Røvik, 2009). Ved å vurdere tiltakene i et organisasjonsteoretisk perspektiv kan vi få økt kunnskap om hvilke problemforståelser som er

sentrale i meldingen, og hvordan tiltakenes innretning kan ha betydning for gjennomføringen av politikken. Vi vil også anvende dette perspektivet andre steder i analysen der det er relevant.

Vi vil først presentere forskjellene på de ulike tilnærmingene. Tankegangen om et instrumentelt perspektiv går tilbake til blant annet Max Weber og hans analyser av byråkrati som organisasjonsform, noe som har hatt stor innflytelse i forhold til synet på organisasjoner. Det instrumentelle perspektivet ser på offentlige organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Strukturen skaper kapasitet til å realisere mål og verdier og legger begrensninger i forhold til den enkeltes handlingsvalg (Christensen et.al., 2009).

Johan P. Olsen og James March har stått sentralt i arbeidet med å introdusere institusjonelle perspektiver i analyser av det politisk-administrative systemets organisering og virkemåte. I dette perspektiv ses organisasjoner som systemer som har egne verdier, regler og normer som har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden. Dette betyr at organisasjoner ikke tilpasser seg nye styringssignaler fra lederne uten videre. Innenfor det institusjonelle perspektivet skilles det mellom et nyinstitusjonelt perspektiv, også kalt myteperspektivet og et kulturperspektiv. Innenfor det nyinstitusjonelle perspektivet fokuseres det på betydningen av de verdiene og normene som er i organisasjonens omgivelser og som de dermed påvirkes av. I et kulturperspektiv legges det vekt på at organisasjoner har utviklet seg til institusjoner med uformelle interne verdier og normer, som styrer mye av atferden og som ikke uten videre lar seg endre (Christensen et.al., 2009).

Instrumentelle og institusjonelle tilnærminger skiller seg fra hverandre med forskjellig handlingslogikk, avhengig av hvilken oppfatning man har om politikk og hvilket syn man har på endring. I det instrumentelle perspektivet er den underliggende handlingslogikken en konsekvenslogikk, som er basert på mål-middel tenkning hvor man prøver å forutsi fremtidige konsekvenser av utførte handlinger. Innenfor det nyinstitusjonelle perspektivet handler logikken om hva som oppfattes som akseptabelt og bra for omdømme i organisasjonens omgivelser. I kulturperspektivet er det logikken om det passende, som innebærer at man handler ut i fra sin identitet og hva som har fungert godt i fortiden (Christensen et.al., 2009).

Det instrumentelle perspektivet tar altså opp i seg formelle sider ved organisasjonene og styring vil skje gjennom utforming av organisasjonsstrukturen, lovverk og formålsrasjonelle handlinger. Målene blir formulert av lederne eller gitt utenfra, og politikk dreier seg om å

finne gode virkemidler for å oppnå målene med minst mulig ressurser. Det forventes at lederne og de ansatte handler formålsrasjonelt ved utføring av oppgavene og at resultatet blir som forventet (Christensen et.al., 2009). Vi ser at deler av integreringsstrategien passer godt inn i denne tradisjonen. Strategien tilsier at likestillingsperspektivet skal inn i lovverk, læreplaner og rutiner, og ansvaret skal forankres på et høyt nivå i ledelsen. Men forskning på integreringsstrategien viser at for å få til praksisendring kreves det noe mer enn instrumentelle tiltak, vi skal derfor se om det institusjonelle perspektivet kan si oss mer om dette.

Likestilling handler ikke bare om formelle strukturer og lover, men også om menneskesyn og verdier. Det instrumentelle perspektivet har derfor begrensninger for å implementere likestilling som et selvfølgelig perspektiv, som en ryggradsrefleks hos alle. I et institusjonelt perspektiv handler det om de ulike aktørenes interesser og mål. Verdier og holdninger blant aktørene i organisasjonene og samspillet mellom dem vil her ha betydning. Dette perspektivet vil være sentralt for å se på hvilke saker som tas opp og hvilke løsninger som vurderes som aktuelle (Guldvik, 1996).

I det nyinstitusjonelle perspektivet ser en på hvordan omgivelsenes sosiale normer og myter, også omtalt som oppskrifter, påvirker organisasjonene. Felles for oppskriftene eller mytene er at de spres raskt og organisasjonene integrerer, avviser eller tilpasser seg mytene på forskjellig måter. Organisasjoner kan ikke "overleve" bare ved å være effektive, men må også søke legitimitet fra omgivelsene. Ofte kan det handle om å ta opp modernitetsnormer om kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet (Christensen et.al., 2009).

Innenfor kulturperspektivet ses organisasjoner som systemer som har egne verdier, regler og normer som har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden. Disse normene og verdiene utvikles gradvis gjennom internt og eksternt press. Dette betyr at organisasjoner ikke umiddelbart tilpasser seg nye styringssignaler fra lederne. Organisasjoner har utviklet seg til institusjoner med uformelle interne verdier og normer, som styrer mye av atferden og som ikke uten videre lar seg endre. Ansatte handler ut fra historiske normer og verdier utviklet i organisasjonen, og ut fra hva logikken om det passende, som innebærer at man handler ut i fra identitet og hva som har fungert godt i fortiden (Christensen et.al., 2009).

Vi ser at det institusjonelle perspektivet har mye å tilføre for å vurdere hvordan tiltak og politikk vil fungere i praksis, i møte med organisasjonene. Ved å studere tiltakene innenfor

både det instrumentelle og institusjonelle perspektiv kan dette fortelle oss mye om likestillingspolitikken. Vi vil også anvende denne teorien på andre områder i analysen.

2.3 Likestilling, teoretisk og filosofisk tilnærming

Vi vil i dette kapitlet presentere sentrale teorier og filosofiske tilnærminger knyttet til likestilling.

Likestilling er grunnleggende sett et spørsmål om *rettferdighet*, som tar utgangspunkt i den problemforståelse at det eksisterer ulikhet, og at denne ulikheten bør og kan endres. Det moderne likestillingsbegrep har røtter tilbake til de klassiske diskusjoner om likhet og samfunnsforandring. Rettferdighetskravet er forbundet med det liberalistiske likhetsbegrep og at alle mennesker er født like. Det avgjørende skulle være individets innsats og ikke privilegier knyttet til stand (Dahlerup, 2003a).

John Rawls regnes som grunnleggeren av *moderne liberalisme* der målet om et rettferdig samfunn er sentralt. Det grunnleggende er respekten for enkeltmennesker og individuelle sivile og politiske friheter for alle uavhengig av bl.a. kjønn, klasse og etnisk bakgrunn. Disse frihetene og rettighetene er primære og andre gode formål som økonomisk utjevning og likhet kan ikke sette disse til side. Alle skal imidlertid være sikret en viss fordeling av goder slik at alle har rimelig like muligheter til samfunnsdeltagelse (Rawls, 1971, Rawls, 1993).

Den franske filosofen Simone de Beauvoir utga i 1949 boken *Det annet kjønn*, der hun legger stor vekt på individets frihet til å forme sitt liv. Hennes mest kjente utsagn er ”at man fødes ikke som kvinne, man blir det” (De Beauvoir, 2000). Hun trakk ikke noe skille mellom det personlige og private, men la vekt på at enhver situasjon og handling er personlig og politisk. Denne koblingen skulle lede kvinner til eksistensiell autonomi og valgfrihet. Det handlet om at samfunnet skulle legge til rette for at kvinner skulle ta egne valg, og kvinnene skulle gjøre seg i stand til å foreta valg (De Beauvoir, 2000).

Sosialister og sosialdemokrater har kritisert liberalismens tilnærming til rettferdighet og likestilling. I denne retningen ligger det en tvil om liberalistenes syn på at like muligheter vil føre til reelle like handlingsmuligheter. I selve samfunnsstrukturen produseres ulikheter, og alle mennesker har heller ikke de samme forutsetningene (Dahlerup, 2003a). Ut i fra denne bakgrunnen kommer spørsmålene om faktisk like muligheter og resultatlikhet. I dette ligger blant annet ideen om at alle som vil skal få samme posisjoner. Det kan for eksempel være at

kvinner og menn skal dele makten i folkevalgte organer med like mange av hvert kjønn. I utgangspunktet lå rettferdighetsprinsippet, som bygget på menneskerettighetene og valgfrihet til grunn for likestillingstenkningen (Dahlerup, 2003a). Men etter hvert kom også argumentasjonen om at likestilling er lønnsomt inn i politikken, og en viktig tilnærming her *utilitarisme* her.

Utilitarisme er en etisk teori som har røtter tilbake til antikken. Den moderne utilitarismen ble imidlertid skapt av filosofene Jeremy Bentham og John Stuart Mill på 1800 tallet under slagordet ”størst mulig lykke for det største mulige antall” (Store norske leksikon [snl], 2013a). Utilitarisme kan dermed forstås som maksimering av individuelle preferanser og mest mulig nytte for samfunnet. Politiske løsninger er samfunnsnyttige hvis de står i forhold til flest mulige borgeres preferanser, noe som innebærer at ikke alle alltid kan få det som de vil, fordi det vil slå negativt ut for den samlede nytte i samfunnet (Skjeie et.al., 2012).

At begrunnelse for likestillingspolitikk skal bygge på at det er nyttig for samfunnet er det flere som er kritiske til, og Skjeie og Teigen (2003) sier at den rettighetsbaserte argumentasjon for likestilling har blitt skjøvet til side for en mer nytteorientert argumentasjon. Likestilling er blitt et virkemiddel for ikke å gå glipp av kvinners talenter. Likestillingspolitikken er fylt av det vi kan kalle strategiske overtalellesprosjekter: argumenter om hvordan og hvorfor likestilling lønner seg og er nyttig for samfunnet, institusjoner, organisasjoner (Skjeie & Teigen, 2003, s. 10).

Makt handler første og fremst om fordeling av makt og ressursene i form av posisjoner, for eksempel lederposisjoner eller politiske posisjoner. For det andre kan makt handle om hvordan språk og praksis konstituerer sosiale fenomener og institusjoner. I et slikt perspektiv handler makt om muligheten til å definere hva som skal diskuteres og hvilke rammer som legges. Det må legges vekt på maktdimensjonen i likestillingspolitikken (Skjeie & Teigen, 2003, s. 10). I Danmark hevdes det at likestillingspolitikken ofte fremstilles som at alle vil vinne på likestilling i arbeidslivet og i familien, og at likestilling handler om det gode liv. Det er altså en harmonimodell som dominerer. Dette er med på å senke konfliktaspektet i den forstand at dersom menn skal avgi makt til kvinner kan dette føre til konflikter. I Danmark har likestillingspolitikken blitt framstilt som konsensuspolitikk, og det kan på en del områder betraktes som en symbolpolitikk (Borchorst & Dahlerup, 2003). Også her i Norge har det vært kritikk mot konsensus og harmoni i politikken: ”Likestillingspolitikken er pakket inn i harmoniseringsstrategier av forhandlinger og kompromissvilje, der det ofte snakkes om andre

ting enn makt, ansvar og vanskelige avgjørelser” (Skjeie & Teigen, 2003, s. 10). Noe av det samme sier Egeland (2013), som hevder at en (re) politisering av likestillingen ville åpnet for konflikter som kunne destabilisere målet, og dermed åpnet opp for makt og interessekonflikter.

2.4 Oppsummering og analytisk ramme

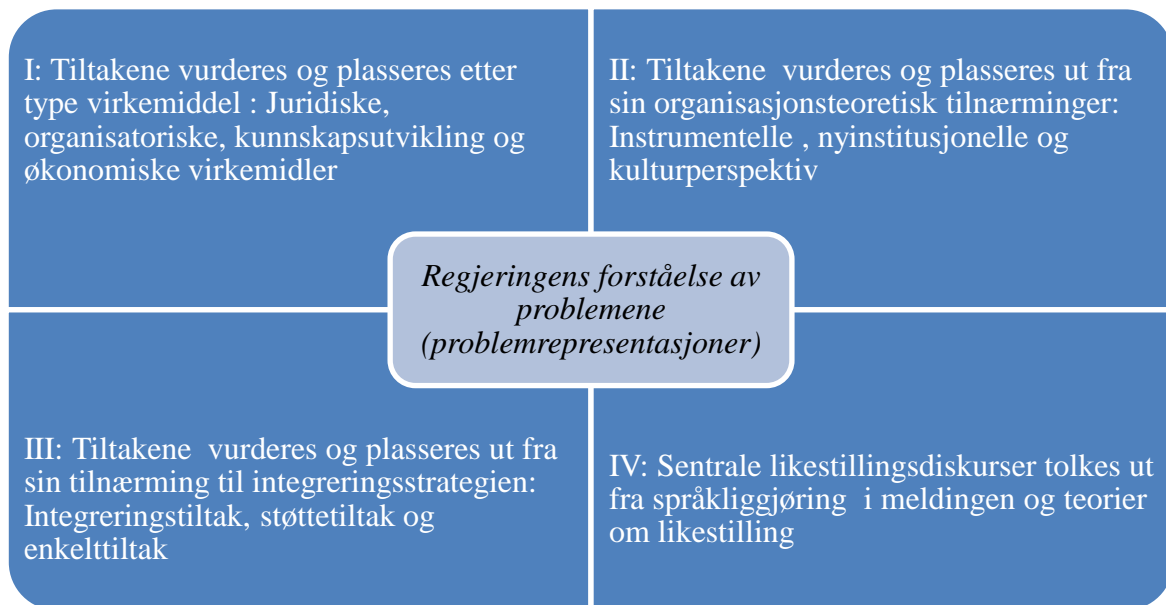
I dette kapitlet har vi skrevet vårt teoretiske grunnlag for oppgaven. Integreringsstrategien er en viktig del av gjennomføringen av politikken og sentrale forståelser på dette området er presentert. De organisasjonsteoretiske perspektivene innenfor instrumentell og institusjonell tilnærming er presentert og sammenholdt med integreringsstrategien. For senere å kunne tolke og analysere sentrale likestillingsdiskurser i Likestillingsmeldingen, har vi sett på sentrale teorier og tilnærminger om likestilling. I begrepet likestillingsdiskurser legger vi hvordan likestilling språkliggjøres, og hvordan dette kan være med å legge rammer og føringer for hvordan likestilling forstås og omtales.

Vi vil her gi en oversikt over hoveddrammen for vår analyse. Vi vil først plassere tiltakene i Likestillingsmeldingen etter hvilke type virkemidler de er, eller sentrale virkemidler som de kalles i meldingen: juridiske virkemidler, organisatoriske virkemidler, kunnskapsutvikling eller økonomiske virkemidler. Videre vurderer og grupperer vi tiltakene ut i fra om de har en instrumentell eller institusjonell tilnærming. Vi vil også vurdere hvordan tiltakene forholder seg til integreringsstrategien, og deler tiltakene i integreringstiltak, støttetiltak og enkelttiltak. Vi ønsker også å legge til grunn for analysen hvordan viktige likestillingsdiskurser trer frem i meldingen. Ut fra vårt samlede materiale vil vi analysere frem de viktigste problemrepresentasjonene.

I figur 1 er det fire bokser som illustrerer vårt grunnlag for analysen. De fire grunnlagene gir forskjellig informasjon og de har forskjellig betydning for analysen. Vi antar at det er den organisasjonsteoretiske tilnærmingen og likestillingsdiskursene som har mest og tilføre analysen. Den organisatoriske tilnærmingen som preger tiltakene gir et viktig bidrag til å forstå hvordan hele likestillingspolitikken nærmer seg virksomheter og samfunn på. Likestillingsdiskursene gir også et viktig bidrag til hele oppgaven, et perspektiv som gjør oss oppmerksomme på det språklige tilfanget som empirien gir, og som kan brukes gjennom hele analysen.

Type virkemiddel og hvordan tiltakene forholder seg til integreringsstrategien på, antar vi har noe mindre betydning for analysen, men vil være med å danne et viktig bakteppe for vår forståelse av likestillingspolitikken. Integreringsstrategien er sentral i gjennomføringen av politikken, og det er derfor viktig å ha tiltakene gruppert i lys av den. Nedenfor viser figuren de fire grunnlagene vi bygger vår analyse på.

Figur 1: Grunnlaget for å analysere frem fenomenet



3. Tilnæringer og metoder

I dette kapitlet vil vi presentere vårt valg av metodiske tilnæringer og hvordan dette operasjonaliseres. For å styrke analysens og resultatenes troverdighet, vil vi legge vekt på å forklare hvordan vi har tenkt og hvilke valg vi har gjort underveis.

Vi har valgt policyanalyse som metode, dette er et stort forskningsfelt, med mange valgmuligheter og forskjellige tilnæringsmåter. Vi har valgt Bacchis 'Hva er problemet?'-tilnærmingen fordi vi ønsker å analysere frem hvilke forståelser regjeringen har av problemene.

3.1 Policy-analyse – 'Hva er problemet?'- tilnærming

Som nevnt over vil vi bruke Carol Bacchis analysemetode 'Hva er problemet?' som har en diskursiv tilnærming. Denne metoden mener vi er godt egnet til å analysere frem problemforståelsene som løsningene bygger på. I enhver løsning ligger en diagnose av problemet eller problemrepresentasjonen som Bacchi kaller det (Bacchi, 1999). Å fastsette den allmenne forståelsen av en problemstilling er kanskje den viktigste fasen i en beslutningsprosess, og dermed ligger det mye makt knyttet til å definere problemets karakter (Borchorst og Dahlerup, 2003). Vi mener at denne fasen i en beslutningsprosess er sentral og spennende og ønsker å ha dette som utgangspunkt for vår analyse.

I sin bok *Women, Policy and Politics* (1999) utvikler Bacchi denne tilnærmingen, som samtidig er en anbefaling av metodisk fremgangsmåte. Vi kan nå en dypere forståelse av et politikkfelt ved å stille spørsmålene *hvordan* og *hvorfor* gjentatte ganger for å nå en dypere forståelse av et politikkområde. Tilnæringsmåten har røtter tilbake til Herbert Simons bok "Administrative behaviour" fra 1947. Simon var opptatt av at det ikke fantes objektive problemer som skulle løses, men la derimot vekt på at hvordan beslutningstakerne definerte situasjonen var det avgjørende (Bacchi, 1999).

Grunnideen i tilnærmingen '*Hva representeres problemet som?*' tilnærmingen er at den måten det tenkes og oppfattes om ting på er avgjørende for hva man mener bør gjøres med dem. Ved å analysere tiltak, virkemidler og politiske programmer vil man kunne resonnerer seg frem til hvordan det er tenkt og hva slags type problem saken oppfattes som. I denne tilnæringsmåten skilles det ikke mellom et reelt problem, definisjonen av problemet og

løsningen på problemet. Disse tre ses på som gjensidig avhengige. Det finnes ikke faktiske problemer som venter på å bli løst, men derimot en rekke konkurrerende forståelser av problemene. Problemer er ikke håndterbare før de er konstruert som et problem og er ilagt en fortolkning (Bacchi, 1999).

En diagnose av problemet er eksplisitt eller implisitt innebygget i løsningen. I løsningsforslaget er problemet gitt en fortolkning. "What's the Problem? Approach, is that every policy proposal contains within it an explicit and implicit diagnosis of the 'problem', which I call its problem representation. A necessary part of policy analysis hence includes identification and assessment of problem representations, the ways in which 'problems' get represented in policy proposals" (Bacchi, 1999 s.1).

Vi vil illustrere dette sitatet med et eksempel fra Danmark, der det som i Norge, har vært en utbredt oppfatning at det er for få kvinner som er ansatt som ledere i kommunene. Noen politikere har foreslått som løsning å kurse kvinner for å få flere kvinner til å tørre å søke på lederstillinger. Andre har lagt vekt på å kreve endringer i selve organisasjonsstrukturen og i karriereveier ut i fra en problemforståelse som innebærer at det i selve organisasjonsstrukturen ligger en indirekte favorisering av menn (Dahlerup, 2003b). Vi ser at samme forhold kan oppfattes som ulike forståelser av problemene og derfor foreslås ulike løsninger.

Eksemplet viser at forståelsen av problemet er innebygget i løsningen. Hvis problemforståelsen er at kvinnene må styrkes, kan det tas for gitt at problemet ligger hos kvinnene selv. Dermed kan kurs og opplæring være en egnet løsning. Hvis man derimot mener at problemene finnes i selve organisasjonsstrukturen, kan løsningen bli å endre strukturen eller organisasjonskulturen. Eksemplet illustrerer hvordan en endring av problemdefinisjonen får konsekvenser for hvordan problemet håndteres og hvilken løsning som er aktuell.

En teknikk som ofte brukes for å analysere frem problemrepresentasjoner er genealogi, som går ut på å følge et saksfelts historiske utvikling for å identifisere forhold som la grunnlaget for saksfeltets opprinnelse og lete etter linjer i tenkningen (Foucault, 1977). Her kan man lete etter hva det har vært legitimt å si, hvem som har kunnet si hva og med hvilken autoritet. Bacchi mener at politikk kan beskrives som diskurs. Diskursbegrepet brukes ofte ut i fra en ide om at språket er strukturert i forskjellige mønstre. Det er forskjellige oppfatninger av hva

en diskurs er og det er forskjellige teorier knyttet til dette. Men det er en rimelig grad av enighet om at diskurs er en bestemt måte å snakke om og forstå verden (eller et utsnitt av verden) på. I oppgaven tar vi utgangspunkt i Bacchis definisjon av begrepet diskurs: “The focus on interpretations or representations means a focus on discourse, defined here as the language, concepts and categories employed to frame an issue” (Bacchi, 1999, s. 2).

Diskurs handler her om en spesifikk måte å snakke om forhold på som setter grenser for hva som kan sies og hvordan man kan si det. Det handler også om hvem som kan si hva og med hvilken autoritet. Det er helt sentralt for en slik kritisk analyse å stille spørsmål ved det som tas for gitt eller som ikke er problematisert. Det som ikke er problematisert kan være et uttrykk for forhold som ses på som uviktige. Men det kan også være komplekse forhold som det av forskjellige årsaker ikke er ønskelig at skal problematiseres (Bacchi, 1999).

Denne forståelsen av diskursbegrepet henviser til mer enn bare språklig mening, fordi det også handler om reelle effekter av språkbruk. Dette er det sentrale innenfor denne tilnærmingen som ser sammenhengen mellom det språklige uttrykkets effekter for folks erfaringer (Bacchi, 1999).

Vår empiri kan sies å inngå i det Neumann kaller ”arkivet”, som diskursen produseres innenfor, diskursens materialitet. Diskursen har effekter som igjen har konsekvenser for makt, som gir teoretisk innsikt for studiet av retorikk i politikken og sentrale problemrepresentasjoner (Neumann, 2001).

Intensjonen med ’Hva er problemet?’-tilnærmingen er å gi et redskap forskeren kan bruke for å avdekke ulike forhold som bidrar til konstruksjonen av politiske problemer. Vår intensjon er på bakgrunn av analyse og tolkning av virkemidler, strategier, tiltak og sentrale diskurser, kunne resonnerer oss frem til viktige problemrepresentasjoner i Likestillingsmeldingen. Vi skal arbeide med det som faktisk blir sagt eller skrevet for å undersøke hvilke mønstre som er i utsagnene, og hvilke konsekvenser diskurser kan få for den politiske debatten og politikken.

Vi vil lese, systematisert og vurdert dokumentet for å få oversikt over argumentasjoner og begrunnelser om likestilling. Vi vil se på hvilke diskurser som gjennomsyrrer meldingen, om enkelte er mer fremtredende enn andre eller innehar en hegemonisk posisjon. En viktig del av analysen er å stille spørsmål ved det som ikke problematiseres og hva som tas for gitt. Det er i begrunnelsene og argumentasjonene vi kan finne problemer og årsakssammenhenger

beskrevet, og vi tror at disse beskrivelsene kan bringe oss nærmere de problemrepresentasjoner som ligger til grunn for regjeringens likestillingspolitikk.

3.2 Forskernes univers

Før vi starter med identifisering av tiltak i Likestillingsmeldingen og vurderer disse vil vi komme noen betraktninger om vår egen rolle som forskere og hvordan vi vil ivareta oppgavens pålitelighet og troverdighet.

Vi er en del av det fagområdet vi skriver denne oppgaven innenfor, og har behov for å reflektere over vår egen rolle som forskere. Vi er ansatte på Likestillingssenteret, som i de senere årene har vært en sentral aktør i FoU-området for det praktiske arbeidet på kjønnslikestillingsfeltet, og som samtidig er en viktig aktør på området praktiske likestillingsarbeid i kommuner og andre offentlige virksomheter. Lotherington (2002) sier at ubevisste prosesser vil kunne danne basis for forskerens holdninger, meninger og forutinntattigheter, noe som kan forme forskerens forforståelse av problemet. Dette betegnes som forskerens *bias* (Lotherington, 2002). Som ansatte på Likestillingssenteret har vi en stor utfordring i forhold til vårt *bias*. Likestillingssenteret er en faginstusjon med oppfatninger av selve fagområdet likestillingspolitikk og det praktisk likestillingsarbeidet. I tillegg er vårt fagmiljø aktuelt for å bli knyttet til statens regionaliserte likestillingsapparat i framtida, slik det beskrives i Likestillingsmeldingen. Det kan altså være en utfordring for oss å ivareta idealet om å være mest mulig objektiv i vår forskning.

En av forskerne har vært med på en kartlegging av lokalt- og regionalt likestillingsarbeid, på oppdrag fra Likestillingsutvalget, som var et viktig grunnlag for NOU 2011:18, *Struktur for likestilling*. Og en av forskerne var med på kartleggingen av likestillingsarbeid i barnehager, som var en del av evalueringen av *Handlingsplanen for likestilling i barnehage og grunnopplæring (2008-2010)*. Ut fra dette bakteppe er det opplagt at vi har en sterk oppfatning og innsikt i likestillingspolitikken, og særlig dens praktiske tilnærming. Dette kan gjøre det vanskelig å skape nødvendig distanse til materialet, og er noe vil være oppmerksomme på. Det kan også være vanskelig å si hva vi selv er påvirket av og hvordan, fordi vi selv er en del av det.

Det er umulig å få objektiv kunnskap om virkeligheten som sådan, som er koblet fra det subjekt som skaper kunnskapen (Alvesson & Sköldberg, 1994 s. 51). Hele

forskningsprosessen og tolkning skjer gjennom forskerens hjerne og bevissthet som det viktigste redskapet (Stanley & Wise, 1993). Vi er som forskere hele tiden en aktiv bidragsyter i produksjonen av kunnskap, og vi ønsker å være en slik bidragsyter og samtidig være åpne på at vi som en del av fagmiljøet kan ha bestemte forkunnskaper og innsikter som kan påvirke vår forskning (Smith, 1987). Vår oppfatning er ikke at forskning foregår i et vakuum, men i et fagmiljø og et samfunn som vi som forskere er en del av. Vi vil alltid være en del av samfunnet og virkeligheten vi studerer. Konteksten vi er en del av vil ha betydning for den vi som forskere rammes inn av. Lotherington (2002) sier at hvilke teoretiske og ideologiske retninger som dominerer forskerens faglige omgivelser og sosialisering kan være med på å trekke tolkningene i bestemte retninger. Det kan være vanskelig å si hva en er påvirket av og på hvilke måter (Lotherington, 2002).

Deler av oppgaven omfatter å oppdage, vurdere og tolke likestillingsdiskurser. Jørgensen og Philips (2011) sier at når man arbeider med diskurser som en selv er tett på, kan det faktisk være vanskelig å oppdage hva som *er* diskurser. Når forskeren er en del av det samme fagområde og den kultur som undersøkes, kan det derfor også være vanskeligere å se de tatt-for-gitthetene som forskeren ønsker å avdekke (Jørgensen & Philips, 2011). Vi tar denne betenkingen på alvor og vil forsøke å være ekstra oppmerksomme for å finne tatt-for-gittheter og tause områder.

3.3 Pålitelighet og troverdighet

For å styrke oppgavens troverdighet vil vi beskrive underveis de valgene vi har foretatt i forhold til empiri, teori og kontekstualisering som vår analyse bygger på. Vi vil gjøre rede for prosessen og de vurderinger som er foretatt.

Troverdighet handler også om hvorvidt det er samsvar mellom teoretiske definisjoner og operasjonalisering av begreper. Å operasjonalisere begreper handler om konkretisering og dermed om å gjøre noe forskbart, og å finne gode kategorier og indikatorer, noe som kan være krevende og problematisk (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2007). Vi har satt oss grundig inn i faglitteratur for å komme frem til relevante operasjonaliseringer og kategorier. Neumann (2001) kaller dette for kulturell kompetanse, som betyr at forskeren må skaffe seg god oversikt over og tilstrekkelig kunnskap om området som skal studeres. Vi har følgelig satt oss inn i det aktuelle politikkområde, men vi kan likevel ikke være helt sikre på

om vi har funnet frem til all relevant forskning og annet FoU-arbeid. Vi mener imidlertid at det materialet vi har funnet kan gi et godt nok grunnlag for å svare på våre problemstillinger.

Sentrale begreper i kvalitativ forskning er troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet. Troverdighet knyttes til om forskningen utføres på en tillitsvekkende måte. Bekreftbarhet knyttes til kvalitet og om forståelsen utviklet i et prosjekt støttes av andre forskningsresultater. Overførbarhet handler i denne forbindelse om tolkningen i den aktuelle undersøkelsen også kan gjelde i andre sammenhenger (Thagaard, 1998).

Vi vil redegjøre nøye for stegene i forskningsprosessen og valgene vi har gjort underveis. Det er en fordel for masteroppgavens gyldighet at vi gjennom tidligere forskningsresultater kan finne argumenter som underbygger funnene som vi får frem. Dette er en måte å rettferdiggjøre både våre påstander og tolkninger. Vi vil også referere til teorier og bruke teorier som er beskrevet i kapittel 2 for gjennomføring og drøfting av resultatene som kommer frem i vår analyse. Teorien er ment som et verktøy i forbindelse med gjennomføring og drøfting av resultatene fra analysen. Teoriene vil kunne tilføre alternative representasjoner av hva problemet er og dermed åpne opp for innsikt (Bacchi, 1999). Teori kan derfor bidra til å få frem på hvilke måter andre representasjoner tar visse aspekter for gitt. På denne måten kan vi oppdage forhold som tas for gitt, som er tause eller som ikke blir problematisert.

Som tidligere nevnt har vi valgt Bacchis metode for analyse, fordi vi mener at '*What is the problem?*'-tilnærmingen er fruktbar for vårt valg av tema og empiri. Hovedideen i tilnærmingen er at den måten vi oppfatter og tenker om ting på, er bestemmende for hva vi mener bør gjøres med dem, altså hvordan problemet konstrueres (Bacchi, 1999). Vi har gjort grundig rede for hvorfor vi har valgt denne tilnærmingen i kap. 3.1. Vi har latt oss inspirere av tidligere studier som benytter Bacchi sin metode, blant annet har Lotherington utført en analyse av opprettelsen av LDO (Lotherington, 2010) og vi har også hentet ideer fra hennes doktorgradsarbeid (Lotherington, 2002). Hva er problemet? - tilnærmingens formål er ikke å avdekke hva som er sant eller falsk, men å prøve å finne ut hva slags forståelse av problemet som uttrykkes gjennom ulike politiske dokumenter som stortingsmeldinger, politiske programmer, tiltak eller virkemidler.

Vi bruker mange innfallsvinkler til stoffet og vi kombinerer flere analysestrategier. Dette kan gi et inntrykk av at grunnlagsmateriale for analysen er fragmentert og på enkelte områder

kanskje kan være overfladisk. Vi har diskutert dette, og mener at vi har klart å forklare hvorfor vi har valgt de grunnlag vi har for analysen.

3.4 Kategorisering av tiltakene

Vi har vurdert enkelte kapitler og deler av kapitler som mer sentrale enn andre fordi de inneholder beskrivelse av strategier, virkemidler, mål og tiltak. Vi har derfor valgt å konsentrere analysen mest rundt kapittel 1 *Innledning*, kapittel 8 *Statens organisering av likestillingsarbeidet* og kapittel 12 *Økonomiske og administrative konsekvenser*. I de andre kapitlene: *Demokrati*, *Utdanning*, *Arbeidsliv*, *Familieomsorg*, *Seksuell trakassering*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Likestillings- og diskrimineringsnemnda*, *Forskning og kunnskapsutvikling*, har vi også lest regjeringens mål og de igangsatte tiltak nøye.

Vi vil her forklare hvordan vi har systematisert tiltakene, som er en del av det empiriske materiale som skal ligge til grunn for analysen. Som vedlegg til oppgaven ligger en tabell som viser alle tiltak og hvilke kategorier de er plassert inn i (vedlegg 1).

Vi har først valgt å kategorisere alle tiltak fordi vi tenker at tiltakenes art og innretning vil fortelle noe om problemrepresentasjonene. Tiltakene som er presentert i meldingen er først kategorisert etter de virkemidlene som meldingen omtaler som de sentrale. Etter dette er alle tiltakene kategorisert ut fra om de kan sies å inngå i integreringsstrategien eller om de er tiltak som i større eller mindre grad støtter opp om den. Vi har også vurdert tiltakenes tilnærming i lys av organisasjonsteorien: om de kan sies å ha et instrumentelt, nyinstitusjonelt eller kulturelt perspektiv. Vi vil her begrunne våre valg av kategorier og de vurderingene som ligger til grunn for plasseringen av tiltakene. For å vise hvordan vi vurderer det enkelte tiltak har vi valgt å vise hvordan vi vurderer tiltakene i ett av meldingens kapitler. Vi har valgt kapitlet om *Utdanning*, fordi tiltakene er varierte og dette området er sammen med arbeidsliv et av de mest sentrale i regjeringens likestillingspolitikk. Under hvert av kapitlene 3 til 11 har meldingen et delkapittel som heter *Igangsatte tiltak og veien videre*, der planene for hvert område presenteres. Tiltakene er hentet fra disse delkapitlene. Noen tiltak er nevnt i flere kapitler. Vi har tatt dem med kun en gang.

Mange av tiltakene er allerede gjennomført, men disse har vi tatt med fordi de viser omfang og retning på regjeringen praktiske politikk. Vi har derimot ikke tatt med tiltak som det skal vurderes om skal igangsettes, de er for eksempel beskrevet slik: ”Departementet vil også

vurdere kompetanseutvikling..” (BLD, 2013, s. 47) eller ”Regjeringen vil på sikt evaluere..” (BLD, 2013, s. 71). Noen få tiltak er ikke kategorisert, fordi vi vurderer at det ikke gir mening. De fleste av disse er kunnskapsutvikling, der en plassering innenfor organisasjonsteoretisk tilnærming og tilnærming til integreringsstrategien vil avhenge av hva den nye kunnskapen brukes til.

Vi vil presisere at vi har kategorisert og vurdert tiltakene ut fra den informasjonen vi får gjennom meldingen. Det betyr antagelig at vi ikke har gitt alle tiltak en fullgod vurdering, og noen kan være feilplassert. Men det vil være for omfattende å skaffe all den informasjonen vi gjerne skulle ønske oss.

Vi har ut fra de omtalte vurderingene funnet 87 tiltak. I alle tabellene henviser N til antall tiltak som ligger til grunn for tabellen, men i og med at noen tiltak er vurdert til å passe inn i flere kategorier og andre ikke er funnet meningsfulle å plassere vil ikke summen i tabellene være i samsvar med N i alle tabellene. Det er for eksempel slik at enkelte tiltak både er et organisatorisk og et økonomisk virkemiddel, og en del tiltak som omhandler kunnskapsutvikling ikke gir mening å plassere i et organisasjonsteoretisk perspektiv fordi vi ikke vet hvordan den nye kunnskapen skal benyttes i politikken.

Sentrale virkemidler

Alle tiltakene er først vurdert og plassert innenfor en gruppe virkemidler, og vi har valgt å bruke de betegnelsene som i meldingen omtales som *sentrale virkemidler*. De *juridiske virkemidlene* er de som berører lovverk, forskrifter og læreplaner. De *organisatoriske virkemidlene* omfatter ifølge meldingen også informasjons- og veiledningstiltak. Her har vi plassert alle tiltak som omfatter opplæring, kurs, utarbeiding av veiledere og annet informasjonsmateriell. I gruppen *kunnskapsutvikling*, har vi plassert tiltak som eksplisitt er omtalt som en utredning, kartlegging, evaluering eller forskning. De *økonomiske virkemidlene* er tiltak som virksomheter kan søke på til bestemte aktiviteter eller der institusjoner får tildelt midler hvis de oppfyller bestemte kriterier.

Fire av totalt 87 tiltak har en slik innretning at de både er et organisatorisk og et økonomisk virkemiddel og er registrert i tabellen under begge typer av virkemidler. Et eksempel er *Likestilte kommuner*, der kommunene søkte om økonomisk støtte til den interne aktiviteten. I tillegg deltar kommunene på eksterne kurs og erfaringsutveksling og gjør et utviklingsarbeid som departementet betaler. I tabell 1 viser vi hvordan tiltakene fordeler seg.

Tabell 1: Tiltak fordelt etter sentrale virkemidler (absolutte tall)

| | |
|-----------------------------|-----------|
| Juridiske virkemidler | 24 |
| Organisatoriske virkemidler | 49 |
| Kunnskapsutvikling | 12 |
| Økonomiske virkemidler | 6 |
| SUM | 91 |

(N=87) Antall

Vi ser at over halvparten av tiltakene er organisatoriske virkemidler, som altså også omfatter informasjons- og veiledningstiltak. Om lag en fjerdedel er juridiske virkemidler, mens kunnskapsutvikling og økonomiske virkemidler er det klart færrest av.

Instrumentell og institusjonell tilnærming

Tiltakene er vurdert i forhold til om de har en instrumentell eller institusjonell innretning, noe som kan gi informasjon om hvordan regjeringen oppfatter likestillingspolitikken, og hvordan den gjennomføres.

Instrumentelle tiltak preges av en tenkning om at organisasjoner kan styres ved hjelp av for eksempel lovverk, forskrifter, læreplaner eller strukturen i organisasjonen, tiltak som har slike egenskaper er derfor plassert i denne kategorien. Veiledere og håndbøker definerer vi som instrumentelle, de er tekniske hjelpemidler eller oppskrifter som forteller noe om hvordan du kan gå frem på et område. Handlingsplaner og tiltak som omhandler data og registrering av data oppfatter vi også som instrumentelle.

De nyinstitusjonelle tiltakene skal spre gode ideer i samfunnet som organisasjoner kan ta opp i seg, for eksempel for at de ønsker å fremstå som moderne og effektive eller på andre måter bedre sitt omdømme. Staten fungerer da som pådrivermyndighet og prøver på denne måten å få virksomheter til å gjøre noe. Vi har dermed bl.a. vurdert kampanjer, nettsteder og kortere opplæringstilbud som nyinstitusjonelle. Begrunnelsen er at tiltakene er av frivillig karakter, men er ikke omfattende og langvarige nok til at de kan plasseres under kulturperspektivet. Myndighetene argumenterer ofte med at likestilling er lønnsomt, og det kan ses i forhold til rasjonelle myter om at likestilling er nyttig og lønnsomt.

Inn i kulturperspektivet plasseres tiltak som er langvarige som for eksempel opplæring og veiledning. Gjennom kompetansehevende tiltak kan ledere og ansatte bli rustet til å arbeide

med likestilling i sine virksomheter, og likestilling kan dermed bli institusjonalisert som en del av kulturen i virksomheten. I tabell 3 viser vi hvordan tiltakene fordeler seg.

Tabell 2: Tiltak gruppert etter organisasjonsteoretisk tilnærming(absolutte tall)

| | |
|-----------------------------|----|
| Instrumentelt perspektiv | 41 |
| Nyinstitutionelt perspektiv | 35 |
| Kulturperspektiv | 11 |
| SUM | 87 |

(N=87) Antall

Nær halvparten av tiltakene har en instrumentell tilnærming, noe som kan tyde på at regjeringen legger vekt på statlig styring. Også den nyinstitutionelle tilnærming er framtreddende. Bare 11 tiltak vurderes til å ha et kulturperspektiv, og kan tyde på at regjeringen ikke satser på omfattende tiltak som for eksempel opplæringsprogrammer som kan bidra til praksisendring i virksomhetene. Vi har valgt å kategorisere alle tiltakene i Likestillingsmeldingen fordi det er ment å skulle gi et overordnet bilde av tiltakenes karakter.

Integreringsstrategi eller tiltak

Integreringsstrategien er sammen med sektoransvarsprinsippet en viktig del av strategien som har ligget fast siden 80-tallet og har som mål at kjønns- og likestillingsperspektiv skal integreres i alle fagområder og på alle nivåer. Det er slått fast at integreringsstrategien ikke ser ut til å fungere uten av det gjøres spesielle tiltak, derfor, vil vi dele tiltakene mellom de som klart inngår i integreringsstrategien, støtter integreringsstrategien eller er mer løstrevne tiltak.

De tiltak som går direkte inn i integreringsstrategien kaller vi i oppgaven *integreringstiltak*, de kjennetegnes av at de er planlagt for at skal gjelde ”i overskuelig framtid” slik som lovverk og læreplaner. Disse tiltakene vurderer vi som en del av *igangsettingsstrukturen* som er omtalt i NOU 2011:18 (Skjeie et.al., 2011). De omfatter faste rutiner, struktur, systemer eller er rettet mot systemnivå (ledere, lærere, osv.). Målet med disse tiltakene er praksisendring i virksomheter.

Tiltak som støtter opp om integreringsstrategien, kaller vi i oppgaven *støttetiltak*. Dette er tiltak med en innretning som skal bidra til at integreringsstrategien fungerer, og mange av tiltakene kan også ses på som en del av *igangsettingsstrukturen*. Disse tiltakene skal ha et visst omfang og skal være planlagt at skal pågå ”over tid”. Dette er tiltak rettet mot faste rutiner, systemer, eller systemnivå og skal ha mål om holdnings- og praksisendring.

Enkelttiltak har vi kalt tiltakene som er planlagt at skal pågå i en avgrenset periode (korte prosjekter, dagskurs og kampanjer). De retter seg ofte mot allmennheten og/eller enkeltpersoner og har oftest mål om holdningsendring. I tabell 2 viser vi hvordan tiltakene fordeler seg.

Tabell 3: Integreringstiltak, støttetiltak og enkelttiltak (absolutte tall)

| | |
|--------------------|----|
| Integreringstiltak | 30 |
| Støttetiltak | 48 |
| Enkelttiltak | 9 |
| SUM | 87 |

(N=87) Antall

Over halvparten av tiltakene er støttetiltak og en tredjedel er integreringstiltak. Dette kan tyde på at regjeringen har valgt å prioritere å følge opp integreringsstrategien med nødvendige støttetiltak som er med på å iverksette integreringsstrategien. Dette er anbefalt av norske forskere på 90-tallet (Nylehn, 1992, Halsaa, 1995, Guldvik, 1996, Van der Ros, 1997), Lehn et.al. (2003) slår fast at innen EU systemet mener man det er behov for en mer proaktiv tilnærming, integreringsstrategien alene er ikke nok. Også svenske forskerne understreker viktigheten av å beholde en dual tilnærming (Sainsbury & Bergqvist, 2009).

Ni av tiltakene har vi vurdert som enkelttiltak, disse retter seg mot enkeltpersoner og allmennheten. Integreringsstrategien retter seg først og fremst mot struktur, system og ledernivå og tiltak mot enkeltpersoner vurderer vi derfor ikke som direkte støtte til integreringsstrategien. Men noen av disse tiltakene kan selvfølgelig også fungere som støtte til integreringsstrategien, men vi ser ikke det som helt åpenbart.

For å vise våre vurderinger av tiltakene i forhold til de kategoriene som er beskrevet i dette kapitlet har vi valgt å vise tiltakene i kapittel 4 om *Utdanning* i meldingen som eksempler på hvordan vi har gått frem.

Tabell 4: Tiltak om utdanning i Likestillingsmeldingen

| | Tid | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|---|-----------|---|----------|----------|--|----------|----------|
| | årstall | Instrumentell (I) Nyinstitusjonell (N) Kulturperspektiv (K) | | | Integreringstiltak (I) Støttetiltak (S) Enkelttiltak (E) | | |
| Juridiske virkemidler: | | I | N | K | I | S | E |
| Ny forskrift om rammeplan for barnehagelærer utdanningen | 2012 | 1 | | | 1 | | |
| Kvoter ved opptak til enkelte utdanninger | Pågår | 1 | | | 1 | | |
| Tilleggs poeng for underrepresenterte kjønn på studier | Pågår | 1 | | | 1 | | |
| Gjennomgang av læreplanen i faget utdanningsvalg | | 1 | | | 1 | | |
| Kompetansemål om kjønnslikestilling og vold ny læreplan for samfunnsfag | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| Revidere generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet | | 1 | | | 1 | | |
| Nytt valgfag i ungdomsskolen <i>Demokrati i praksis</i> får omtale om kjønnslikestilling | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| Landsdekkende opplæringsprogram for barnehage ansatte | 2011-2013 | | 1 | | | 1 | |
| Rekrutteringskampanje til bhg lærerutdanningen, særlig menn | 2012-2014 | | 1 | | | | 1 |
| Fylkesmann og likestillingsteam - rekruttering av menn og likestilling i pedagogikk i barnehage | Pågår | 1 | 1 | | | 1 | |
| mennibarnehage.no videreføres | 2013-? | | 1 | | | 1 | |
| Kompetanseheving/kompetanseutvikling for rådgivere i skolen | Pågår | | | 1 | | 1 | |
| Veiledning og informasjon til elever og foreldre om utradisjonelle valg | Pågår | | 1 | | | | 1 |
| Kompetanseheving for lærere i leseopplæring for gutter | Pågår | | | 1 | | 1 | |
| Utarbeide veileder for faget utdanningsvalg | | 1 | | | | 1 | |
| Integrering av kjønnsperspektiv i nasjonale kompetansemiljø gjennom styringsdialog | | 1 | | | 1 | | |
| GNIST - en bred satsing, for rekruttering til lærerutdanning, særlig av menn og personer med minoritetsbakgrunn | Pågår | | 1 | | | 1 | |
| Kunnskapsutvikling: | | | | | | | |
| Statusundersøkelse likestillingsarbeid i barnehagene | 2014 | | | | | 1 | |
| Utrede om det skal gis ekstra stipend til studenter som velger utradisjonelt | | | | | | 1 | |
| SUM | | 10 | 6 | 2 | 8 | 9 | 2 |

(N=19) Antall

Nedenfor har vi forklart hvorfor tiltakene i kapitlet utdanning er plassert slik de er. Der plasseringen er helt i tråd med det som allerede er omtalt har vi forsøkt å ikke gjenta disse forklaringene. I tabellen over er teksten på hvert tiltak forsøkt skrevet slik at det kan gi et lite inntrykk av tiltakene og hvem de retter seg mot. Derfor er ikke hvert tiltak omtalt spesielt.

Vi finner ti tiltak som har en instrumentell tilnærming, sju av dem er juridiske virkemidler som omhandler endringer i rammeplan, gjennomgang av læreplaner og nye retningslinjer for opptak av studenter. Disse er instrumentelle fordi de inngår i statens styringssystemer og de er typiske integreringstiltak. Også det organisatoriske tiltaket der likestillingsperspektivet skal integreres i nasjonale kompetansemiljøer gjennom bruk av styringsdialog er instrumentelt og integreringstiltak. To instrumentelle tiltak er støttetiltak, dette er en veileder og opprettelse av likestillingsteam hos alle landets fylkesmenn. Vi vurderer opprettelse av likestillingsteam som støttetiltak fordi vi antar at slike organer skal nedlegges når likestillingsperspektivet er integrert.

Seks av tiltakene er nyinstitusjonelle og de er alle organisatoriske virkemidler. To av tiltakene er kampanjer som vi vurderer som støttetiltak fordi de inngår i større programmer og er forankret i store organisasjoner. Den siste kampanjen vurderes som enkelttiltak fordi den er kortvarig. To tiltak er opplæring og informasjonsspredning gjennom kurs, prosjekter og nettsted, disse regner vi også som støttetiltak. Det siste nyinstitusjonelle tiltaket er en veileder som retter seg mot elever og foreldre. Dette regner vi som et enkelttiltak da det er vanskelig å tenke seg at informasjon og kampanjer som bare har enkeltpersoner som målgruppe kan fanges opp av virksomheter som myter.

Kulturperspektiv har vi funnet i to tiltak. Dette er kompetanseheving for rådgivere og lærere som vurderes som omfattende og dermed kan bety at praksis endres i organisasjonene. I kapittel 4 er resten av tiltakene og hvordan de er gruppert presentert.

De to siste tiltakene er kunnskapsutvikling, som etter vår vurdering ikke gir mening å vurdere i forhold til organisatorisk tilnærming fordi vi ikke vet hva den nye kunnskapen vil bli brukt til i politikken. De er likevel vurdert som støttetiltak fordi vi antar at kunnskapen vil bli en del av fundamentet for framtidig politikktutforming.

I dette kapitlet har vi presentert våre metodiske tilnærminger og hvordan vi som forskere vil forholde oss i forskerprosessen. Vi har presentert hvordan vi har vurdert tiltak om utdanning.

4. Analyse – tiltak og diskurser

I dette kapitlet vil vi vise hvordan alle tiltakene er plassert og fordeler seg innenfor sentrale virkemidler, organisasjonsteoretisk perspektiv og integreringsstrategien. Ut fra hvordan tiltakene grupperer seg har vi analysert materialet. Videre har vi vist språklig tilfang til likestillingsdiskurser og analysert disse. Likestillingsmeldingen er delt opp i 12 kapitler, vi har valgt å bruke samme oppdeling som meldingen. Kapitlene som inneholder mål og tiltak er: *Demokrati, Utdanning, Arbeidsliv, Familieomsorg, Seksuell trakassering, Statens organisering av likestillingsarbeidet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Likestillings- og diskrimineringsnemnda, Forskning og kunnskapsutvikling*. Til likestillingsdiskursene gir hele Likestillingsmeldingen språklig tilfang, men noen kapitler gir langt tydeligere mer bidrag enn andre, dette er omtalt i kapittel 4.2.

4.1 Tiltakenes plassering i kategorier og analyse

I tabellen under vises tittel på kapitlene som tiltakene er hentet fra og hvordan tiltakene fordeler seg som type virkemiddel. Hvordan vi har vurdert tiltakene er beskrevet i forrige kapittel.

Tabell 5: Tiltak gruppert etter kapitler i Likestillingsmeldingen (absolutte tall)

| Kapittel 3 til 11 i Likestillingsmeldingen. | SUM |
|---|-----------|
| Demokrati | 5 |
| Utdanning | 19 |
| Arbeidsliv | 40 |
| Familieomsorg | 5 |
| Seksuell trakassering | 7 |
| Organisering av statens likestillingsarbeid | 4 |
| Likestillings- og diskrimineringsnemnda | 2 |
| Forskning og kunnskapsutvikling | 5 |
| SUM | 87 |

(N=87) Antall

Antall tiltak varierer sterkt i de forskjellige kapitlene, om lag halvparten er innenfor arbeidsliv og det er mange som omhandler utdanning. Tiltakene er svært forskjellige, så antalle alene forteller lite, men det gir en god indikasjon på hvilke områder som prioriteres i Likestillingsmeldingen.

Vi har valgt å vise hvordan tiltakene fordeler seg i en tabell på hvert område. Som tidligere forklart henviser N til antall tiltak som ligger til grunn for tabellen. Flere av tiltakene fungerer innenfor to typer virkemidler, og flere av tiltakene er vurdert til å skulle plasseres innenfor flere av kategoriene eller ikke plassert i noen av dem. Summen i kolonnene vil følgelig ikke stemme med N i alle tabellene. Vi viser forøvrig til vedlegg 1 som er en samletabell for alle tiltakene.

Demokrati

Regjeringen har et mål om likestilt folkestyre, og vil stimulere til en god kjønnsbalanse og god representativitet i alle folkevalgte organer. Demokratisk representativitet betyr ideelt at alle grupper i befolkningen ut fra kjønn, alder, sosial tilhørighet, bosted, etnisitet, osv. skal være representert, i tillegg skal alle ulike meninger og interesser være representert. Dette kan i praksis være svært vanskelig. Deltakelse i politikk krever tid og overskudd, og det kan være vanskelig å forene politikk med arbeids- og familieliv. Kvinner sier i større grad enn menn sier nei til renominasjon i politikken, noe som kan skyldes at møter er lagt til ugunstige tidspunkt eller andre sider ved arbeidsforholdene i de folkevalgte organ (BLD, 2013, s. 28).

Tabell 6: Tiltak om demokrati i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Instru- mentelt perspektiv | Nyinsti- tusjonelt perspektiv | Kultur- perspektiv | Inte- grerings- tiltak | Støtte- tiltak | Enkelt- tiltak |
| Organisatoriske virkemidler: | 0 | 3 | 1 | 0 | 3 | 1 |
| Økonomiske virkemidler: | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| SUM | 0 | 5 | 1 | 0 | 4 | 2 |

($N=5$) Antall

Det er fem tiltak innenfor området demokrati, hvorav ett fungerer både som organisatorisk og økonomisk virkemiddel. Alle tiltakene er vurdert til å ha en nyinstitusjonell tilnærming og ett har også et kulturperspektiv. Tiltakene er støttetiltak og enkelttiltak, altså ingen

integreringstiltak på område likestilling i demokrati. Kjønnbalanse i politiske fora ser ikke ut til å være et prioritert område i denne meldingen.

Utdanning

Regjeringen har et mål om jevnere kjønnbalanse i utdanningsvalg. Det er et mål å bryte de synlige og usynlige barrierer som hindrer at jenter og gutter tar utradisjonelle valg. Kjønnsskjevheter i arbeidslivet er med på å opprettholde ulikheter i lønn, karrieremuligheter, arbeidstid, miljø og arbeidsbelastninger. Skjevhetene fører til et snevrere rekrutteringsgrunnlag, og mange fagområder går dermed glipp av dyktige medarbeidere. Alle har rett og plikt til tiårig skole og rett til videregående utdanning, men det er en utfordring å få flere til å fullføre videregående utdanning. En god grunnutdanning gir en bedre mulighet til å velge utdanningsretning og yrke, og dermed realisere seg selv. Utdanning er også en nøkkel til å motvirke sosiale ulikheter og dermed skape et mer rettferdig samfunn (BLD, 2013, s. 36).

Målet om jevnere kjønnbalanse og behov for å dekke opp arbeidskraftbehov i ulike sektorer er også viktig for å oppnå økonomisk likestilling. Regjeringen mener det er særlig viktig å rekruttere menn til barnehager og i barnevern, fordi dette er sentrale sosialiseringarenaer der rollemodeller er viktig. Målet er minst 20 prosent menn i barnehager og 40 prosent menn i grunnskolen (BLD, 2013, s. 46).

Tabell 7: Tiltak om utdanning i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|---|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Instru- mentelt perspektiv | Nyinsti- tusjonelt perspektiv | Kultur- perspektiv | Inte- grerings- tiltak | Støtte- tiltak | Enkelt- tiltak |
| Juridiske virkemidler: | 7 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 |
| Organisatoriske virkemidler: | 3 | 6 | 2 | 1 | 7 | 2 |
| Kunnskap- sutvikling: | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| SUM | 10 | 6 | 2 | 8 | 9 | 2 |

(N=19) Antall

Over halvparten av tiltakene har en instrumentell tilnærming, og ca. en tredjedel har en nyinstitusjonelle tilnærming. Bare to er vurdert til å ha et kulturperspektiv. Om lag halvparten er integreringstiltak og om lag halvparten er støttetiltak. Bare to er vurdert som enkelttiltak.

Kapitlet preges av at nesten en tredjedel er juridiske tiltak, med små og store justeringer av læreplaner og kjønnsdifferensierte opptakskrav til studier. Mange tiltak er rekrutteringskampanjer og informasjonsspredning. De fleste tiltakene er små og foregår på forskjellige områder. Det er derfor vanskelig å se noe systematikk i tiltakene. Hovedvekten av tiltakene har som mål å motvirke kjønnsdelt utdanningsvalg og dermed det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Arbeidsliv

Regjeringen har et mål om et likestilt arbeidsliv. Et mål er å redusere lønns- og inntektsforskjeller på grunnlag av kjønn, og både menn og kvinner skal ha en lønn å leve av. Full sysselsetting anses som nødvendig for sosial inkludering og for et bærekraftig velferdssamfunn. Regjeringen har et ønske om en jevnere kjønnsbalanse i alle fagområder, fordi dette er med på å sikre kvalifisert arbeidskraft. Det er et mål å redusere omfanget av ufrivillig deltid og skape en heltidskultur i samfunnet (BLD, 2013, s. 50).

Regjeringen mener at lovverket er på plass i forhold til området arbeidsliv og kombinasjonen familie- og arbeidsliv. Det foreslås ingen endringer i forhold til dette. Arbeidet må forankres og utvikles lokalt av og blant dem det gjelder og igangsatte virkemidler og tiltak skal fortsette. Partene i arbeidslivet har en avgjørende rolle og det varsles et mer formalisert systematisk arbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet på likestillingsområdet (BLD, 2013, s. 69).

Tabell 8: Tiltak om arbeidsliv i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Instru- mentelt perspektiv | Nyinsti- tusjonelt perspektiv | Kultur- perspektiv | Inte- grerings- tiltak | Støtte- tiltak | Enkelt- tiltak |
| Juridiske virkemidler: | 10 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 |
| Organisatoriske virkemidler: | 8 | 14 | 8 | 2 | 20 | 3 |
| Kunnskaps- utvikling: | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Økonomiske virkemidler: | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| SUM | 19 | 18 | 8 | 12 | 27 | 3 |

(N=40) Antall

Det er 40 tiltak i dette kapitlet, det utgjør nærmere halvparten av alle tiltakene vi har funnet i Likestillingsmeldingen. Tiltakenes plassering i forhold til de organisasjonsteoretiske perspektivene har samme tendens som vi finner i kapitlet om utdanning. Om lag halvparten er instrumentelle og mange er nyinstitusjonelle. Men i dette kapitlet fant vi hele åtte som har et kulturperspektiv. Område arbeidsliv har en stor overvekt av støttetiltak, og langt færre integreringstiltak, også i dette kapitlet finner vi svært få enkelttiltak.

De instrumentelle tiltakene omfatter mindre justeringer av lovverk og grunnlag for pensjonsrettigheter, i tillegg er det vedtatt at det skal utarbeides en ny lov om kjønnsnøytral verneplikt. Det er utarbeidet planer og veiledere, og trepartsamarbeidet er styrket ved å opprette en egen arbeidsgruppe. De nyinstitusjonelle tiltakene omfatter opplæring, erfaringsutveksling og nettverk. Av de åtte som har et kulturperspektiv, er det fem mentor- og opplæringsprogram som retter seg både mot enkeltpersoner og virksomheter, de tre siste er større opplærings- og utviklingsprogram i kommunene.

Kapitlet bærer preg av at det er mange tiltak som retter seg mot deltidsproblematikk, videreutvikling av rettigheter ved omsorgsbehov i nær familie og noen tiltak for å få flere kvinner inn i lederposisjoner. Det er til sammen seks økonomiske virkemidler, fire av dem er under arbeidsliv. Vårt inntrykk så langt er at regjeringen satser mest på arbeidslivet i denne meldingen.

Familieomsorg

Regjeringen har et mål om likestilt foreldreskap og likestilt omsorg. Arbeidslivet har en viktig rolle når det gjelder å gi begge foreldrene muligheten til å tilpasse arbeidet til familielivet. En bedre balanse mellom mødre og fedres omsorgsoppgaver og yrkesaktivitet, vil gi fedre mer tid til omsorgsoppgaver og mødre mer tid til yrkesaktivitet. Målet er at omsorgspermisjonen skal deles mer likt mellom foreldrene. Enslige forsørgere skal kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid, og støtteordninger skal utformes slik at de støtter opp rundt dette målet. Den fremtidige pårørende politikken skal fremme likestilling ved å legge til rette for at kvinner og menn kan kombinere arbeid og omsorg.

Tabell 9: Tiltak om familieomsorg i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Instru- mentelt perspektiv | Nyinsti- tusjonelt perspektiv | Kultur- perspektiv | Inte- grerings- tiltak | Støtte- tiltak | Enkelt- tiltak |
| Juridiske virkemidler: | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 |
| SUM | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 |

(N=5) Antall

Det er fem tiltak innenfor området familieomsorg, alle er juridiske virkemidler. Alle vurderes følgelig til å ha en instrumentell tilnærming og de er integreringstiltak. Tiltakene omfatter utvidelse av rettigheter ved foreldrepermisjon og permisjon ved pleiebehov i nær familie. Dette kapitlet preges av at regjeringen satser på at rettigheter som forenkler kombinasjonen familieliv og arbeidsliv er viktig for familiepolitikken og for likestillingspolitikken. Det står dessuten i Likestillingsmeldingen at ”fedrekvoten... har vist seg å være et av de sterkeste likestillingspolitiske virkemidler vi har” (BLD, 2013, s. 9). Og det kan se ut som om regjeringen fortsetter å satse på dette i framtida også, i og med at fedrekvoten er utvidet fra 12 til 14 uker, med virkning fra 1. juli 2013.

Seksuell trakassering

Regjeringen har et mål om nulltoleranse for seksuell trakassering. Seksuell trakassering er uttrykk for en ukultur og karakteriseres som krenkelser som ofte går utover helse og livskvalitet for de utsatte. Det er nødvendig med offensive tiltak og systematisk arbeid. Unge kvinner er særlig utsatt og det er et problem for jenter og gutter i skolen. Stadig flere barn og unge utsettes for mobbing, uønsket eksponering og spredning av seksualiserte bilder via internett. Kvinner som deltar i offentlig debatt utsettes for sjikane, noe som ses på som et demokratisk problem.

Tabell 10: Tiltak om seksuell trakassering i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Instru- mentelt perspektiv | Nyinsti- tusjonelt perspektiv | Kultur- perspektiv | Inte- grerings- tiltak | Støtte- tiltak | Enkelt- tiltak |
| Juridiske virkemidler: | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Organisatoriske virkemidler: | 0 | 5 | 0 | 0 | 3 | 2 |
| Kunnskaps- utvikling: | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SUM | 1 | 5 | 0 | 1 | 3 | 2 |

(N=7) Antall

Her finner vi ett tiltak som omhandler endringer i læreplaner, som har et instrumentelt perspektiv, og som også er det eneste integreringstiltaket. De andre tiltakene har en nyinstitusjonell tilnærming. Dette er tre støttetiltak, som er undervisningsmaterieell til skoler og to som er enkelttiltak for å spre informasjon til foreldre. Alle tiltakene handler om å spre informasjon, og de retter seg mot skolen, foreldre og ungdommer.

Organiseringen av statens likestillingsarbeid

Regjeringen har et mål om lokal forankring av likestillingspolitikken. Det presiseres at det er et mål å styrke gjennomføringskraften, og at likestillingspolitikken ”må nå ut der folk bor og arbeider, i kommunene og den enkelte virksomhet” (BLD, 2013, s. 103).

Tabell 11: Tiltak om organiseringen av statens likestillingsarbeid i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Instru- mentelt perspektiv | Nyinsti- tusjonelt perspektiv | Kultur- perspektiv | Inte- grerings- tiltak | Støtte- tiltak | Enkelt- tiltak |
| Organisatoriske virkemidler: | 3 | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 |
| SUM | 3 | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 |

(N=4) Antall

Tre av tiltakene har en instrumentell tilnærming og de er integreringstiltak. Fagkompetanse i Bufdir skal videreutvikles og det skal opprettes regionale kompetansesentre. I tillegg skal det jevnlig rapporteres til Stortinget om status i likestillingsarbeidet. Det siste tiltaket inngår i

integreringsstrategien (Lehn et.al., 2003), fordi statistikk over den faktiske situasjonen og analyse er nødvendig.

Ett av tiltakene vurderes til å ha et nyinstitusjonelt tilnærming og er et støttetiltak for å iverksette likestillingsarbeidet i kommuner.

Dette kapitlet preges av at samordning mellom departementene skal styrkes og fagkompetanse skal videreutvikles i Bufdir.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)

Regjeringen har mål om et lavterskeltilbud hvor enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering kan henvende seg, og få ivarett sine rettigheter etter de ulike lovene. Likestillingsombudet ble opprettet i 1978. I 2006 ble det opprettet et felles håndhevingsapparat for alle diskrimineringsgrunnlag som omfattet LDO og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN). LDO og LDN er faglig uavhengige forvaltningsorgan, som administrativt er underordnet BLD.

Regjeringen vil videreføre dagens ordning med et uavhengig ombud med lovhåndhevings- og pådriveroppgaver. LDO har tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltning er i samsvar med Norges forpliktelser etter FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Vi har ikke funnet noen forslag til tiltak i dette kapitlet.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda(LDN)

Regjeringen har et mål om effektivt diskrimineringsvern. LDN er et selvstendig forvaltningsorgan underlagt BLD og utgjør sammen med LDO et felles håndhevingsapparat.

Tabell 12: Tiltak om LDN i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------|---------------|---------------|
| | Instrumentelt perspektiv | Nyinstusjonelt perspektiv | Kulturperspektiv | Integrerings-tiltak | Støtte-tiltak | Enkelt-tiltak |
| Juridiske virkemidler: | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Kunnskapsutvikling: | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SUM | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |

(N=2) Antall

Ett tiltak er en lovregulering for å effektivisere saksbehandlingskapasiteten i nemnda. Dette vurderes som instrumentelt, og som et integreringstiltak. Det andre tiltaket som er nevnt er innenfor kunnskapsheving og dette ga det ikke mening og plassere i våre kategorier.

LDO og LDN som organisasjoner er lite berørt av forslagene i Likestillingsmeldingen, men de utgjør en viktig funksjon i likestillingspolitikken. Blant annet var et av hovedargumentene for å opprette ombud og nemnd som skulle dekke alle diskrimineringsgrunnlag at dette vil styrke fagligheten i politikken (Lotherington, 2010).

Forskning og kunnskapsutvikling

Regjeringen har et mål om kunnskapsbasert politikktutvikling. BLD har ansvaret for å bidra til utvikling av kunnskap om likestilling og likestillingsarbeid bl.a. ved å etablere gode systemer for å dokumentere og analysere status for likestilling på mange områder og følge utviklingen over tid. BLD skal bidra til utviklingen av metoder og verktøy for likestillingsarbeid og bidra til spredning av gode erfaringer og kunnskap. Alle departementer er ansvarlige for å skaffe kunnskap om likestilling på sine ansvarsområder.

Tabell 13: Tiltak om forskning og kunnskapsutvikling i Likestillingsmeldingen

| | Organisasjonsteoretisk tilnærming | | | Strategisk tilnærming | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------|---------------|---------------|
| | Instrumentelt perspektiv | Nyinstusjonelt perspektiv | Kulturperspektiv | Integrerings-tiltak | Støtte-tiltak | Enkelt-tiltak |
| Organisatoriske virkemidler: | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Kunnskapsutvikling: | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |

| | | | | | | |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| SUM | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|

(N=5) Antall

Det er fem tiltak innenfor området forskning og kunnskapsutvikling, og to av dem er vurdert som instrumentelle. Det ene er å opprette nasjonalt kjernemiljø for forskning om likestilling med spisskompetanse i likestillings-, kjønns-, og arbeidslivsforskning for en periode på tre år. Det andre er en utredning om indikatorer for likestilling, begge regnes som støttetiltak.

Tiltakene i dette kapitlet understreker behovet regjeringen har for å utvide fagmiljøet, men i og med at det nasjonale kjernemiljøet for forskning foreløpig er et treårig prosjekt har vi ikke vurdert det som integreringstiltak.

Oppsummering og analyse

Gjennomgangen og vurderingene av tiltak har foregått ut fra den informasjon og de inntrykk som Likestillingsmeldingen gir. Selv om det ikke er omfattende informasjonen om hvert tiltak, mener vi at vi har kunnet identifisere hvordan de forholder seg til de kategoriene vi har valgt. Først plasserte vi tiltakene etter type virkemiddel, slik tabellen under viser. Videre har vi vurdert tiltakenes organisasjonsteoretiske tilnærming og tilnærming til integreringsstrategien. Her er en tabell som gir en oversikt over kapitler i Likestillingsmeldingen og hvordan tiltakene fordeler seg mellom virkemidlene.

Tabell 14: Tiltak etter områder og virkemidler

| Kapittel 3 til 11 i Likestillingsmeldingen. | juridiske virkemidler | organisasjonelle virkemidler | kunnskapsutvikling | økonomiske virkemidler | SUM |
|---|-----------------------|------------------------------|--------------------|------------------------|-----------|
| Demokrati | | 4 | | 2 | 6 |
| Utdanning | 7 | 10 | 2 | | 19 |
| Arbeidsliv | 10 | 25 | 4 | 4 | 43 |
| Familieomsorg | 5 | | | | 5 |
| Seksuell trakassering | 1 | 5 | 1 | | 7 |
| Organisering av statens likestillingsarbeid | | 4 | | | 4 |
| Likestillings- og diskrimineringsnemnda | 1 | | 1 | | 2 |
| Forskning og kunnskapsutvikling | | 1 | 4 | | 5 |
| SUM | 24 | 49 | 12 | 6 | 91 |

(N=87) Antall

Vi ser at over halvparten av tiltakene er organisatoriske virkemidler, som altså også omfatter informasjons- og veiledningstiltak. Om lag en fjerdedel er juridiske virkemidler, mens kunnskapsutvikling og økonomiske virkemidler er det klart færrest av. Tabellen viser at halvparten av tiltakene er innenfor området arbeidsliv. I tillegg er de fleste av tiltakene innenfor utdanning og familieomsorg også rettet mot arbeidslivet. Disse handler i stor grad om kjønnsdelt arbeidsmarked og muligheten til å kombinere arbeids- og familieliv. Dette betyr at omlag to tredjedeler av tiltakene handler om arbeidsliv og tilrettelegging for høy yrkesdeltakelse.

Vi har også satt tiltakene inn i en tabell, for å vise hvordan de summerer seg når vi ser på den organisatoriske tilnærmingen og tilnærmingen til integreringsstrategien samtidig. Dette gir en oversikt over hvilke organisatoriske tilnærminger som integreringstiltak, støttetiltak og enkelttiltak har. Vi mener dette kan fortelle oss noe om en struktur og en retning som tiltakene samlet har.

Tabell 15: Tiltak etter tilnærming til organisasjonsteori og strategi

| | Integreringstiltak | Støttetiltak | Enkelttiltak | SUM |
|------------------|--------------------|--------------|--------------|-----------|
| Instrumentelt | 30 | 9 | | 39 |
| Nyinstitusjonelt | | 28 | 9 | 37 |
| Kulturperspektiv | | 10 | 1 | 11 |
| SUM | 30 | 47 | 10 | 87 |

(N=87) Antall

Som vi ser i denne tabellen har nær halvparten av tiltakene en nyinstitusjonell tilnærming, og en tredjedel av tiltakene er instrumentelle. Dette kan tyde på at regjeringen i hovedsak baserer seg på å implementere politikken i lover og styringssystemer. Samtidig spres informasjon om likestilling som organisasjonene kan fange opp som myter og ta inn i sin tenkning og praksis hvis de finner det passende. Få tiltak er vurdert til å ha et kulturperspektiv og halvparten av dem retter seg mot enkeltpersoner.

Hensikten med likestillingspolitikken er først og fremst å endre likestillingssituasjonen i samfunnet, og den er grundig dokumentert gjennom NOU 2011:18 og NOU 2012:15. Det slås

også fast i disse offentlige utredningene og i Likestillingsmeldingen at det må arbeides for likestilling. ”Historien har lært oss at kjønnslikestilling ikke kommer av seg selv, eller kun den gode vilje” (BLD, 2013, s. 9). Vi har i denne delen av oppgaven konsentrert oss om hva som skal gjøres og hva som preger dette arbeidet. Vi konsentrerer oss om disse tiltakene fordi det er dokumentert at det er nødvendig med målrettede aktiviteter for å påvirke dagens praksiser og øke bevisstheten hos aktørene (Guldvik et.al., 2011). Når vi tolker og analyserer omkring virkemidler og tiltak, så er vi opptatt av å vurdere om de ser ut til å kunne føre til endret praksis. Med praksis mener vi alt fra hva som skrives i offentlige saksutredninger og planer til hvordan offentlig tjenester utformes. For å oppnå praksisendring kan flere tilnærminger benyttes, og vi kan vel si at regjeringen benytter seg av mange tilnærminger. Vi skal først se på hvordan organisasjonsteorien kan gi oss innspill til å se hvordan regjeringen innretter sine tiltak, og om dette kan gi praksisendringer. Vi vil underveis i analysen også trekke inn teori om integreringsstrategien der dette gir mening.

Med de instrumentelle tiltakene legger regjeringen opp til å styre ved hjelp av struktur, lover, lærerplaner, veiledere, håndbøker og handlingsplaner. Dette er et perspektiv der organisasjoner ses på som redskaper og instrumenter for å oppnå mål og sørge for at politikken og utviklingen går i riktig retning. Strukturendringene som varsles i meldingen har til hensikt å styrke trepartssamarbeidet i arbeidslivet, øke fagutviklingen om likestillingsarbeid, og styrke det regionale arbeidet. Regjeringen planlegger ingen større endringer i forvaltningsstrukturen, men ønsker en videreutvikling av det bestående. Andre instrumentelle tiltak er i hovedsak justeringer i lover og læreplaner, videre utarbeides noen nye veiledere og håndbøker og noen få handlingsplaner.

De fleste instrumentelle tiltakene er små justeringer. Dette kan bety at regjeringen er rimelig fornøyd med dagens situasjon, og ikke mener det er behov for større endringer. Det kan også bety at regjeringen vil være forsiktig med bruk av instrumentelle tiltak. Noen av dem, som for eksempel kvoteringsordninger, er omstridte. Instrumentelle tiltak kan ifølge Christensen et.al. (2009) ses på som redskap eller verktøy som står til disposisjon for ledelsen. Større endringer kan derfor raskt bli sett på som pålegg ”ovenfra og ned” om å ta inn nye perspektiver og gjøre mer arbeid.

Innbakt i det instrumentelle perspektivet ligger det at politikk dreier seg om å finne gode virkemidler for å oppnå målene med minst mulig ressurser (Christensen et.al., 2009). I Likestillingsmeldingen står det lite om bruk av ressurser, framtidige budsjetter vil vise om

budsjetter til likestillingsarbeid vil øke. De tiltakene som sannsynligvis koster mest er endringene i velferdsordningene, som for eksempel økt foreldrepermisjon (fedrekvote) og bedre pensjonsrettigheter ved ubetalt omsorgsarbeid. Vårt inntrykk er at det ikke er tenkt store økninger på budsjetter til likestillingsarbeid. Det slås for eksempel fast i meldingen at utvidelsen i fagmiljøet i Bufdir med opprettelse av regionale kompetansemiljøer skal dekkes innenfor BLDs eksisterende økonomiske rammer (BLD, 2013, s. 126). En instrumentell tilnærming på tiltakene kan altså gi store effekter men koste lite, men da må innretningen på tiltakene være slik at de tas i bruk, eller de må følges opp med informasjons- og opplæringstiltak.

Instrumentelle tiltak som ikke ser ut til å være tatt i bruk i særlig grad er innarbeiding av likestilling i bestående rutiner, systemer og rapporteringsmaler. Slike tiltak ser ut til å kunne være effektive, slik Christensen et.al. (2009) beskriver at ligger innenfor det instrumentelle perspektiv. Eksempler på slike tiltak i Likestillingsmeldingen er å utarbeide en rapporteringsmal for lønn. Et annet eksempel på at likestilling integreres i bestående systemer og rutiner, det er at fylkesmannsembetene etterspør en konkretisering i sitt embetsoppdrag og økte ressurser, hvis de skal kunne trekke inn likestilling mer aktivt i sitt tilsyns- og rådgivningsarbeid. Slike tiltak er også helt i tråd med det instrumentelle perspektiv og integreringsstrategien, men er altså lite tatt i bruk.

I det instrumentelle perspektivet ligger det en handlingslogikk som baserer seg på en mål-middel tenkning for å få til en endring av praksis (Christensen et.al., 2009). Hvis vi ser på lovverket i lys av dette så er middelet det grunnleggende lovverket, og det slås fast i Likestillingsmeldingen at det grunnleggende lovverket har kommet på plass (BLD, 2013, s. 12). Målet må i denne sammenheng kunne sies å være at lovene skal følges opp. Alle likestillings- og diskrimineringslovene inneholder en aktivitets- og redegjørelsesplikt som i liten grad følges opp i praksis (Guldvik et.al., 2011, LDO, 2012). Det instrumentelle perspektivet har ifølge Guldvik begrensninger for å få implementert likestillingsperspektiv hos alle aktører. Likestilling handler ikke bare om strukturer og lover, men også om aktørenes verdier og holdninger (Guldvik, 1996). Ut i fra dette kan vi trekke den slutningen at det må institusjonelle tiltak til for at lovverket skal følges opp i større grad. Vi ser at noen tiltak som omhandler aktivitets- og redegjørelsesplikten retter seg direkte mot kommuner og andre virksomheter. Dette er veiledere og håndbøker, men også større opplæringsprogram som særlig rettet mot kommuner.

Over halvparten av tiltakene er vurdert til å ha et institusjonelt perspektiv, de fleste av dem er nyinstitusjonelle. Disse tiltakene omfatter mange forskjellige former for informasjonsspredning, korte kurs og småprosjekter, samt noen tiltak som er økonomiske virkemidler. De fleste nyinstitusjonelle tiltak er små i omfang og går over kort tid. De 11 som er vurdert innenfor kulturperspektivet er mer omfattende opplæringsprogrammer. At så vidt mange tiltak er institusjonelle gjør at politikken preges av at staten inntar en informasjons- og pådriverrolle. Nyinstitusjonelle tiltak ønsker ifølge Christensen m.fl. å spre myter om hva som oppfyller forestillingene om det moderne, det passende og gjerne det effektive. For å få til endringer i praksis i det nyinstitusjonelle perspektivet er det virksomhetene selv som må ta inn mytene og gjøre dem til en del av sin kultur (Christiansen et.al., 2009).

De nyinstitusjonelle tiltakene preges av at de er kortvarige og lite omfattende. Derfor vurderer vi det som usikkert om de kan fungere som mytespredere, om at likestillingsaktiviteter er passende eller moderne. Det kan være enklere å få organisasjoner til å plukke opp myter hvis det handler om lønnsomhet, slik Likestillingsmeldingen bærer preg av og som vi kommer tilbake til. I det nyinstitusjonelle perspektivet legges det dessuten vekt på at organisasjoner søker legitimitet i omgivelsene (Christiansen et.al., 2009), og det er ofte lett å få legitimitet for det som er effektivt og lønnsomt.

I et kulturperspektiv utvikles normer og verdier gradvis gjennom eksternt og internt press, og det er organisasjonenes egen identitet som må endres for å få til endringer i praksis (Christensen et.al., 2009). 11 tiltak har vi vurdert som kulturperspektiv og halvparten retter seg mot enkeltpersoner, de andre retter seg mot offentlig ansatte i kommunene og mot kommunepolitikere med større opplæringsprogram. Vi antar at de som omfatter opplæring av offentlig ansatte kan være med på å endre praksis på de enkelte tjenestestedene. I og med at Christensen et.al. (2009) understreker at i et kulturperspektiv inngår både indre og ytre press, tenker vi at kombinasjonen nyinstitusjonelle tiltak og tiltak i et kulturperspektiv på samme område kan være noe som gir endringer i praksis.

Både instrumentelt og institusjonelt perspektiv preger meldingen, og innenfor det institusjonelle perspektivet er særlig det nyinstitusjonelle framtrødende. Regjeringen er forsiktig med å bruke instrumentelle tiltak, selv om en tredjedel av tiltakene er instrumentelle er de fleste små justeringer. Det kulturelle perspektivet preger i liten grad meldingen. Tiltakene, er etter vår vurdering sterkt preget av det nyinstitusjonelle perspektivet.

Integreringsstrategien skal fortsatt følges, det er 30 integreringstiltak og 47 støttetiltak i Likestillingsmeldingen. Vi kan se på dette som et uttrykk for at regjeringen følger integreringsstrategien.

Det er slått fast at integreringsstrategien ikke har fungert godt til nå (Enger et.al., 2008, Skjeie et.al., 2011, Skjeie et.al., 2012, Guldvik et.al., 2011). Integreringsstrategien inneholder en analyse- og dokumentasjonsprosess (Lehn et.al., 2003). Vi mener at regjeringen godt på vei har satt i gang analyse- og dokumentasjonsprosesser. Regjeringen oppnevnte Likestillingsutvalget, som har levert NOU 2011:18 og NOU 2012:15. I tillegg ble NOU 2008:6 lagt frem av Likelønnskommisjonen, denne er fortsatt med som en dokumentasjon av likestillingssituasjonen i Norge. Videre ble det i 2011 lagt frem en egen handlingsplan for likestilling mellom kjønn, *Likestilling 2014*, og i år kom altså Likestillingsmeldingen. Alt dette må sies å være en god start for det videre arbeidet. Flere forskere sier at det er behov for ekstra tiltak (som i oppgaven kalles støttetiltak) for å få i gang integreringsprosessen (Nylehn, 1992, Halsaa, 1995, Guldvik, 1996, Van der Ros 1997, Sainsbury & Bergqvist 2009, Lehn et.al., 2003). Men når vi ser på tiltakene i meldingen samlet, er vi i tvil om de er sterke nok til å iverksette integreringsstrategien. Støttetiltakene er gjennomgående små, de er fragmenterte og de er ikke langvarige.

Implisitt i integreringsstrategien ligger det at likestilling skal integreres i alt lovverk, planer, læreplaner og regler (Lehn et.al., 2003). Mange av integreringstiltakene omhandler justeringer i slike offentlige styringsdokumenter. At integrering av likestillingsperspektiv fortsatt ikke er på plass kan være et uttrykk for at likestillingspolitikk er marginal slik Lehn et.al. (2003) skriver. Guldvik et.al. (2011) skriver at det foregår lite likestillingsarbeid i kommuner, fylkeskommuner og i fylkesmannsembetene. Det foregår mest på de lovpålagte områdene, noe som forteller at det er viktig å få likestillingsperspektivet inn i alt lovverk og andre styringsdokumenter (Guldvik et.al., 2011).

Vi savner det vi kan betegne som "kraft" i tiltakene, de fleste er små, kortvarige og de er fragmenterte. Vi kan heller ikke se at Likestillingsmeldingen binder tiltakene sammen til en helhet, noe som også gjør at vi får inntrykk av at de er "kraftløse".

Flere forskere slår fast at kunnskap er nødvendig for at likestillingsarbeid blir gjort (Guldvik et.al., 2011, Skjeie et.al., 2011). Men bare noen få tiltak handler om opplæring av metoder for likestillingsarbeidet. Det er også nødvendig med rutiner og systemer for å få likestilling til å

bli en ”ryggradsrefleks” hos saksbehandlere, tjenesteutøvere og ledere, men få tiltak omhandler dette.

Vi har funnet 87 tiltak i meldingen, og det den instrumentelle og den nyinstitusjonelle tilnærmingen som preger dem. De fleste tiltakene inngår i integreringsstrategien. Regjeringen følger integreringsstrategien, men tiltakene kan virke noe små og forsiktige. Det er derfor ikke åpenbart at dette er nok til å få fart på integreringen av likestillingsperspektivet, så lenge det ikke er tilført store ressurser eller gjort større endringer.

4.2 Sentrale diskurser om likestilling

Vi har lest Likestillingsmeldingen og sett etter hvordan diskurser om likestilling er språkliggjort. Diskurser er en bestemt måte å snakke om og forstå verden eller et utsnitt av verden på. De er med på å sette grenser for hva som kan sies og hvordan det kan sies. Diskursene er med på å forme politikkfeltet (Bacchi, 1999). Vi vil se etter argumenter, begrunnelser og beskrivelser i tilknytning til diskursene. Vi vil vurdere om noen diskurser er mer fremtredende enn andre, og hvilken tyngde som brukes i argumentasjonen. Til slutt vil vi undersøke om diskursene legger noen føringer i forhold til hva som kan sies om likestillingspolitikken. Vi vil også se om det er en sammenheng mellom denne analysen og analysen av tiltak fra kapittel 4.1.

I Likestillingsmeldingens kapittel 1 redegjøres det for at likestilling er rettferdig, gir valgfrihet for den enkelte og er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi antar at dette er sentrale diskurser i meldingen, og vi vil se etter disse. Men vi vil også lete etter andre diskurser om likestilling. Vi har lagt til grunn den forståelse regjeringen har av at likestilling er rettferdig, gir valgfrihet og er lønnsomt, og som er beskrevet nedenfor:

Likestilling er rettferdig. Likestillingsmeldingen slår fast at likestilling grunnleggende sett er et spørsmål om rettferdighet. Dette innebærer at alle gis mulighet til reell samfunnsdeltagelse på like vilkår, som omfatter deltagelse i utdanning, arbeidsliv, politikk, familieliv og sivil samfunn. Like vilkår betyr fravær av diskriminering, marginalisering og utestengning. Det betyr også like livssjanser og lik anledning i alle relasjoner – til å være jevnbyrdig. For å nå målene må offentlige myndigheter, skoleledelse og arbeidsgivere fremme likestilling i sine virksomheter (BLD, 2013, s. 8).

Likestilling *gir valgfrihet*. Dersom alle skal ha reell mulighet til deltagelse på like vilkår må det gis frihet til å velge i henhold til egne preferanser og overbevisninger. For å foreta frie utdannings- og yrkesvalg må det foreligge et handlingsrom for å velge forskjellig og bli akseptert for det. Tradisjonelle oppfatninger om handlingsrommet for jenter og gutter kan begrense deres frihet til å velge livsprosjekt på eget og på kjønnsnøytral grunn (BLD, 2013, s. 8).

Likestilling er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kvinners deltagelse i yrkeslivet fremheves som en forutsetning for og en konsekvens av utbyggingen av velferdsstaten. Innenfor denne diskursen legges det i tillegg vekt på at det er mer effektivt å ha flere arbeidstakere å velge mellom fremfor å ekskludere halvparten av befolkningen ved rekruttering (BLD, 2013, s. 8).

Det er i Likestillingsmeldingens kapitler om demokrati, utdanning, arbeidsliv, familieomsorg, seksuell trakassering og forskning og kunnskapsutvikling vi har funnet mest tilfang til likestillingsdiskurser. Vi begynner med målene og deretter tar vi for oss tiltakene, slik vi også har gjort i tilknytning til perspektivene fra organisasjonsteori og integreringsstrategien. Flere steder nevner vi tiltak uten at vi henviser til hvilken side i Likestillingsmeldingen de er omtalt, dette har vi gjort fordi det i tilfelle ville bli mange henvisninger. Alle tiltakene står under overskriften: Igangsatte tiltak og veien videre i de enkelte kapitlene i Likestillingsmeldingen og alle er skrevet inn i vedlegg 1.

Demokrati

Et av hovedmålene til regjeringen er likestilt folkestyre. Under dette målet står det: ”Regjeringen vil stimulere til at det skal være god kjønnsbalanse i alle folkevalgte organer og at folkevalgte forsamlinger er representative for befolkningen i samfunnet”. (BLD, 2013, s. 28). Videre står det: ”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 skal og om alle interesser blir ivaretatt” (BLD, 2013, s. 28). Vi tolker sitatene som et uttrykk for rettferdighet, som i prinsippet om like muligheter til samfunnsdeltagelse som bl.a. er sentralt i moderne liberalisme (Rawls 1971, Rawls, 1993) og i sosialistiske retninger. Synet på hva rettferdighet innebærer er retningene imidlertid uenighet om. Sosialistene har vært mest opptatt av målet om faktisk likhet, mens liberalistene har vært opptatt av like muligheter (Dahlerup, 2003b). Slike forhold er ikke problematisert i Likestillingsmeldingen.

Diskursen om rettferdighet står sterkest innenfor beskrivelsen av målene under området demokrati. Diskursen om rettferdighet er imidlertid ikke klart språkliggjort i forbindelse med de fem tiltakene.

Utdanning

Et av hovedmålene til regjeringen er en jevnere kjønnsbalanse i utdanningsvalg. Språkliggjøring om rettferdighet finner vi i tre av målene, lønnsomhet i to av målene og valgfrihet i ett. Rettferdighet er bl.a. beskrevet som ”Retten til utdanning er en grunnleggende menneskerettighet” (BLD, 2013, s. 36). Her slås rettferdighet fast som en grunnleggende rettighet og det kommer også frem i utsagnet: ”Kjønnskjeve utdannings- og yrkesvalg bidrar til å opprettholde forskjeller i lønn, karrieremuligheter, arbeidstid, arbeidsmiljø og arbeidsbelastninger” (BLD, 2013, s. 36) Valgfrihet språkliggjøres ved: ”Utdanning gir frihet til å velge yrker og realisere seg selv” (BLD, 2013, s. 36). Lønnsomhet beskrives i ett av målene på denne måten: ”Arbeidsmarkedet trenger så god arbeidskraft som mulig. Et snevert rekrutteringsgrunnlag fører til at sektorer går glipp av 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” (BLD, 2013, s. 36).

Et annet tiltak er beskrevet slik: ”Utrede om det skal gis ekstra stipend til studenter som velger utradisjonelt”. Det fremgår at formålet med ordningen vil være å senke barrierer, synliggjøre muligheter og gi incentiver til å gjøre utradisjonelle valg (BLD, 2013, s. 49). Denne beskrivelsen er både et uttrykk for rettferdighet, valgfrihet og lønnsomhet. Begrunnelsen for å se utsagnet i forhold til valgfrihet er at myndighetene tilrettelegger gjennom ulike ordninger. Formålet er at studenter skal få større muligheter til å foreta kjønnsutradisjonelle utdanningsvalg. Denne måten å tolke valgfrihet er i samsvar med De Beauvoirs (2000) syn på valgfrihet, som var opptatt av at myndighetene skulle legge til rette for at kvinner kunne foreta frie valg. Sosialistiske retninger har vært opptatt av at det i selve samfunnsstrukturen produseres ulikheter som forhindrer reelle muligheter (Dahlerup, 2003a), tiltaket kan derfor være med å rette opp en slik urettferdighet. Tiltaket kan også vurderes i forhold til lønnsomhet, i og med at et kjønnsdelt utdanningssystem fører til et kjønnsdelt arbeidsliv. Arbeidslivet går glipp av ressurser på grunn av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet (BLD, 2013, s. 36).

Området utdanning ses i stor grad i forhold til arbeidsliv. Mange av tiltakene er rettet mot kjønnskjeve utdanningsvalg, som beskrives som et problem for arbeidslivet. Vi finner en

spesielt tydelig formulering under et av målene som uttrykker lønnsomhetsdiskursen på denne måten: ”Arbeidsmarkedet trenger så god arbeidskraft som mulig. Et snevert rekrutteringsgrunnlag fører til at sektorer går glipp av 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” (BLD, 2013, s. 48). Sitatet kan også ses i sammenheng med at arbeidslivet trenger så god arbeidskraft som mulig. Dette er beskrevet i innledningen under området utdanning. Diskursen om rettferdighet ligger tydelig til grunn, valgfrihet er så vidt nevnt, men diskursen om lønnsomhet er den mest dominerende og den tydeligste innenfor området utdanning.

Arbeidsliv

Et av regjeringens hovedmål er et likestilt arbeidsliv. Under dette området handler fire av målene om rettferdighet, som blant annet språkliggjøres som ”Å delta i arbeidsmarkedet og å ha en lønn å leve av er grunnleggende for likestilling mellom kvinner og menn” (BLD, 2013, s. 50). I tre av målene uttrykkes lønnsomhetsdiskursen. Det står bl.a.: ”Full sysselsetting er nødvendig for et bærekraftig velferdssamfunn” (BLD, 2013, s. 50). Videre står det: ” En ujevn kjønnsbalanse i arbeidslivet gjør at vi ikke drar full nytte av begge kjønns ressurser og talenter” (BLD, 2013, s. 50).

Rettferdighet handler om like muligheter til samfunnsdeltagelse som omfatter deltagelse i arbeidslivet (BLD, 2013, s. 8). Vi har funnet mange tiltak der rettferdighetsdiskursen språkliggjøres i forhold til tiltak som handler om å gi kvinner og menn like muligheter i arbeidslivet. Disse omhandler blant annet å gi flere hjemmearbeidende innvandrerkvinner med lav kompetanse muligheter til å komme ut i jobb. En rekke tiltak for å motvirke deltid er igangsatt, fordi deltid har negative konsekvenser for den enkelte. I forbindelse med vedtaket om kjønnsnøytral verneplikt er det lagt vekt på prinsippet om like rettigheter og plikter for kvinner og menn. I forbindelse med pensjonsreformen ble opptjeningsnivået for ulønnet omsorgsarbeid for barn hevet fra 4 til 4,5 G og satsen for minstepensjon har blitt hevet. Dette gir en stor gruppe, flest kvinner, bedre økonomi. Vi vurderer det slik at rettferdighetsdiskursen ligger til grunn for alle disse tiltakene.

Diskursen om lønnsomhet er sterkt språkliggjort i mange av tiltakene bl.a. i forbindelse med at rekruttering av menn til helsesektoren skal inngå i omsorgsplan 2015. Det henvises til at fremskrivninger viser at det er et sterkt økende behov for arbeidstakere med helse- og sosialfaglig bakgrunn. ”Da er det helt nødvendig å øke rekrutteringen av menn til denne

sektoren” (BLD, 2013, s. 72). I tilknytning til etablering av knutepunktfunksjon for mentorordninger uttrykkes at ubenyttet kompetanse kan kobles med næringslivets behov.

Videre finner vi diskursen om lønnsomhet uttrykt i tilknytning til programmer for kvinner i næringslivet og i forbindelse med vedtaket om kjønnsnøytral verneplikt. Innovasjon Norges program Kvinner i næringslivet, der flere tiltak inngår, har som overordnet mål å bidra til økt verdiskaping og innovasjon gjennom å styrke kvinners deltagelse og posisjon i næringslivet. I beskrivelsen av vedtaket om kjønnsnøytral verneplikt, legges det i meldingen svært stor vekt på at en økning i kvinneandelen vil styrke Forsvarets operative evne gjennom kompetansemangfold i organisasjonen. En bedre kjønnsbalanse er en av flere faktorer som skaper kompetansemangfold.

Flere tiltak er satt i gang for å motvirke deltid. I Likestillingsmeldingen er det så vidt nevnt at deltid har negative konsekvenser for arbeidstakere. Lønnsomhetsdiskursen er imidlertid sterkt fremtredende ved at det legges vekt på at omfattende bruk av deltid har negative konsekvenser for arbeidsgiver, og ikke minst for brukeren og kvaliteten på tjenesten. Videre kommer det frem at kommunene opplever at høy grad av deltid kan påvirke både sykefraværet, kompetanseutvikling og omdømme i negativ retning. Trepertssamarbeidet ses på som et viktig verktøy for et mer effektivt og systematisk arbeid for likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. BLD har i samarbeid med partene i arbeidslivet arrangert fem regionale konferanser med tittel *Arbeid og familie i balanse – Det lønner seg!*. Tittelen på konferansen står tydelig i forhold til lønnsomhetsdiskursen. Vi finner igjen mye av tankegangen innenfor utilitarismen som nettopp legger vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og dette kan også knyttes til det nyinstitusjonelle perspektivet fra organisasjonsteorien.

Vi finner at diskursen om rettferdighet kommer frem både i forhold til målsettinger og tiltak innenfor området arbeidsliv. Rettferdighet ligger som et verdimeslig grunnlag ved å legge vekt på like muligheter for deltagelse i arbeidslivet, noe som vi finner igjen innenfor både liberalistiske og sosialistiske retninger. Lønnsomhetsdiskursen er imidlertid den absolutt mest dominerende og den tydeligste, fordi den uttrykkes klart i tilknytning til en rekke mål og tiltak. Dessuten er argumentasjonen både tyngre og mer omfattende enn i forbindelse med diskursen om rettferdighet. Ett eksempel er at i forbindelse med allmenn verneplikt nevnes det kort at alle skal ha like rettigheter og plikter, mens argumenter rundt kompetansemangfold i forsvaret understrekes sterkt og forsvarets legitimitet trekkes også inn som en faktor. Dette

kan også ha en sammenheng med at like rettigheter og plikter er opplagt og at det derfor ikke er nødvendig å argumentere for. Det kan også tolkes som at rettferdighet og like plikter og rettigheter ikke er nok som argumentasjon i seg selv. Hvis man skal få gjennomslagskraft for argumentasjonen om kjønnsnøytral verneplikt er det i tillegg helt nødvendig å argumentere med lønnsomhet som incitament. Derfor blir denne diskursen mer tydelig, mer omfattende og ført med større tyngde i argumentasjonen. Dette kan i så fall se i tilknytning til det nyinstitusjonelle perspektivet ved at rasjonelle myter kobles sammen med likestilling, slik vi har omtalt i analysen i kap. 4.3.

Familieomsorg

Et av hovedmålene til regjeringen er likestilt foreldreskap og likestilt omsorg. Målet er at omsorgsarbeid skal kunne kombineres med yrkesaktivitet. Omsorgsoppgaver for barn, eldre og voksne hjelpetrequende bør dermed fordeles mer likt mellom menn og kvinner. Undersøkelser tyder på at kvinner fortsatt har et større omsorgsansvar enn menn når det gjelder oppgaver som kan være vanskelig å kombinere med yrkesaktivitet. Enslige forsørgere skal kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid (BLD, 2013, s. 80).

Vi vurderer at beskrivelsen av målene gir tilfang til diskurs om rettferdighet, fordi det blant annet handler om lik rett til samfunnsdeltagelse. Dette innebærer blant annet deltagelse i arbeidsliv og familieliv. Diskursen om rettferdighet er ikke tydelig språkliggjort, men vi mener den kommer frem. Tiltakene som er innført på dette området er alle fem lovendringer som er rettet mot likelønn og at omsorgsarbeid skal kunne kombineres med yrkesaktivitet. Fedrekvoten er utvidet til 14 uker. Hensikten med lovendringene er at omsorgsarbeid skal kunne kombineres med yrkesaktivitet og er også rettet mot likelønn (BLD, 2013, s. 93). Diskursen om rettferdighet ligger klart under og står i forhold til synet på rettferdighet som kommuniseres i Likestillingsmeldingen.

Retten til permisjon og pleiepenger utvides fra 20 til 60 dager, og arbeidstakere har rett til permisjon i inntil 10 dager for å gi nødvendig omsorg til nære pårørende. Regjeringen vil utforme en politikk som skal bidra til at pårørende blir verdsatt og synliggjort, og som gir økt likestilling og mer fleksibilitet (BLD, 2013, s. 94). Her er diskursen om rettferdighet synlig ved at det uttrykkes at pårørende skal bli synliggjort og verdsatt.

Alle tiltakene innenfor dette området kan ses i forhold til arbeidslivet, i og med at de er rettet mot at omsorgsarbeid skal kunne kombineres med arbeidsliv og likelønn. Regjeringen ønsker

også å fremme et familievennlig arbeidsliv. Ut i fra disse forholdene kan vi se at diskursen om rettferdighet er fremtredende. Samtidig kan vi finne en lønnsomhetsdiskurs. Endringer i befolkningens sammensetning understreker behovet for å ha et tydelig likestillingsperspektiv på utviklingen av helse- og omsorgstjenesten, og de ulike velferds- og omsorgsordningene rettet mot familien (BLD, 2013, s. 92). Under arbeidsliv uttrykkes det også ”At full sysselsetting er nødvendig for et bærekraftig velferdssamfunn” (BLD, 2013, s. 50). Dersom regjeringen skal få til full sysselsetting og legge til rette for heltidskulturer i arbeidslivet, kan likestilling i arbeidslivet være et virkemiddel for å oppnå dette målet. Da må det legges til rette for et mer familievennlig arbeidsliv og permisjonsrettigheter som gjør det mulig for kvinner og menn å delta i arbeidsliv og i familieomsorg, noe som vurderes i forhold til lønnsomhetsdiskursen.

Vi vil argumentere for at arbeidslinja bygger opp rundt diskursen om lønnsomhet ved at det er et mål at alle skal kunne forsørge seg selv. Viktigheten av arbeidslinja kommer tydelig frem i omtalen av aktivitetskravet, som innebærer krav til mors (yrkes)aktivitet som grunnlag for at far skal ha rett til foreldrepenger. Årlig er det ca 6000 fedre som har opptjent rett til fedrekvote, som ikke kan ta ut foreldrepenger, fordi mor ikke oppfyller aktivitetskravet (BLD, 2013, s. 93). Dette betyr at fedre ikke har selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger. Dermed kan det hevdes at fedre er diskriminert i lovverket (Danielsen & Larsen, 2013). I Likestillingsmeldingen står det: ”Aktivitetskravet er også direkte begrunnet i arbeidslinja: det skal være et incitament til yrkesaktivitet for kvinner som får barn” (BLD, 2013, s. 93). Vi konkluderer derfor med at målet om en likere fordeling av omsorgsansvar mellom kvinner og menn må vike, noe som er med på å underbygge at arbeidslinja er viktigst. Arbeidslinja kan ses i sammenheng med diskursen om lønnsomhet og underbygge at denne diskursen er dominerende.

Vi mener at diskursen om lønnsomhet ligger under og er den viktigste, selv om den ikke er kommunisert direkte. Alle tiltakene under familieomsorg er rettet mot arbeidslivet der diskursen om lønnsomhet er sterk. Arbeidslinja er også med på å bygge opp rundt lønnsomhet. Vi konkluderer med at diskursen om lønnsomhet er den viktigste innenfor familieomsorg, men at diskursen om rettferdighet også er til stede.

Seksuell trakassering

Et av regjeringens hovedmål er nulltoleranse for seksuell trakassering, som ses på som et uttrykk for ulikestilling mellom kjønnene. Under dette målet står det bl.a.: ”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 deltagelse i medieoffentligheten” (BLD, 2013, s. 95). Like muligheter til samfunnsdeltagelse er et prinsipp som står sterkt i forhold til rettferdighet, både i liberalistiske og i sosialistiske retninger (Rawls 1971, Rawls, 1993 og Dahlerup, 2003a). Dette er også omtalt i Likestillingsmeldingen (BLD, 2013, s. 8).

Tiltakene har barn og unge som målgruppe og er rettet mot skolen og holdningsskapende arbeid. Diskursen om rettferdighet kommer frem i forbindelse med flere tiltak, både i form av kompetansemål i læreplaner og i informasjons- og undervisningsmateriell.

Et eksempel er fra BLD (2013):

Kunnskapsdepartementet ønsker å forsterke fokuset på ulike former for 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 (s. 101).

Vi tolker sitatet som et uttrykk for rettferdighet. I Likestillingsmeldingen presiseres det at rettferdighet bl.a. innebærer muligheter til reell deltagelse på like vilkår. Det betyr fravær av diskriminering, marginalisering og utestengning og lik anledning til å være jevnbyrdig (BLD, 2013, s. 8). Seksuell trakassering er et uttrykk for diskriminering.

Vår tolkning er at rettferdighetsdiskursen er til stede i de seks tiltakene som er rettet mot seksuell trakassering. Vi har ikke fanget opp diskursen om lønnsomhet i forhold til hvordan målene og tiltakene er språkliggjort under dette området.

Forskning og kunnskapsutvikling

Hovedmålet til regjeringen er kunnskapsbasert politikkutvikling. Diskursene er ikke språkliggjort i forbindelse med beskrivelse av målene.

I tilknytning til igangsatte tiltak og veien videre uttrykkes det to steder utsagn som vi tolker i forhold til lønnsomhetsdiskursen som argumenterer med at likestilling er nyttig for individ, samfunn og organisasjoner (Skjeie & Teigen, 2003). I meldingen står det: ”Kjønnsbalanse i forskning er viktig for forskningens kvalitet, samfunnsmessige relevans og evne til fornyelse” (BLD, 2013, s. 124). BLD har inngått kontrakt med Institutt for samfunnsforskning 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” (BLD, 2013, s. 124). Begge tiltak kan ses i forhold til den samfunnsøkonomiske nytten av å få flere kvinner i ledelse i akademia, i forskning, i ledelse og styrer.

Diskursen om rettferdighet kommer til uttrykk i forbindelse med et tiltak: ”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 indikatorer)” (BLD, 2013, s. 124). Vi tolker at fordeling av ressurser kan ses i forhold til rettferdighet. Likestillingsmeldingen legger vekt på at like muligheter til reell deltagelse i utdanning, arbeidsliv, politikk, familieliv og sivil samfunn handler om rettferdighet (BLD, 2013, s. 8).

Samlet oppsummering og analyse

Vår konklusjon er at diskursen om lønnsomhet er den tydeligste i Likestillingsmeldingen. På de to største områdene, utdanning og arbeidsliv, har diskursen om lønnsomhet den klareste og tydeligste stemmen ved at argumentasjonen er tydelig og ført med stor tyngde. Alle tiltakene innenfor familieomsorg peker også mot arbeidslivet og kan ses i forhold til diskursen om lønnsomhet. Diskursen om rettferdighet er til stede under alle områdene, men er tonet mer ned og er ikke så sterkt språkliggjort. Argumentasjonen er mindre tydelig og ført med mindre tyngde enn hva vi finner i forhold til diskursen om lønnsomhet. Valgfrihet er nevnt noen få steder.

Diskursen om lønnsomhet har røtter i utilitarismen som kan forstås som mest mulig nytte for samfunnet (Skjeie et.al., 2012). Likestillingspolitikken har blitt knyttet til argumenter om hvordan og hvorfor likestilling skal lønne seg (Skjeie & Teigen, 2003). Vår gjennomgang av diskursene viser at diskursen rundt lønnsomhet klart er fremme.

Diskursen om lønnsomhet kan også sies å være koblet til myter om rasjonalitet og effektivitet, og i dette perspektivet kan den ses på i forhold til det nyinstitusjonelle perspektivet i organisasjonsteorien. Christensen et.al. (2009) skriver at det kan være enklere å få organisasjoner til å plukke opp myter hvis det handler om lønnsomhet. Innenfor det nyinstitusjonelle perspektivet legges det vekt på det moderne, det passende og det effektive. Rasjonaliserte myter har fått legitimitet ved at de har blitt symboler på verdier i vårt samfunn

som er knyttet til rasjonalitet, effektivitet og vitenskapelighet og slik blir assosiert med fremskritt. I tillegg legges det vekt på at organisasjoner søker legitimitet i omgivelsene (Christensen et.al., 2009). Vi finner dette klart igjen i forhold til diskursen om lønnsomhet slik den blant annet kommer frem i forhold til tiltakene som er omtalt under.

I denne diskursen er det innbakt at virksomheter har mye å vinne på å arbeide med likestilling, og det hevdes at arbeidslivet taper på manglende likestilling. Diskursen er spesielt tydelig i forhold til området arbeidsliv. Vi vil derfor komme med noen eksempler fra arbeidslivet for å belyse dette. Vi finner igjen lønnsomhetsdiskursen i tilknytning til Innovasjon Norges satsning *Kvinner i næringslivet*, som har som overordnet mål å bidra til økt verdiskaping og innovasjon gjennom å styrke kvinners deltagelse og posisjon i næringslivet. Det påpekes at omfattende bruk av deltid har negative konsekvenser for arbeidsgiver, og ikke minst for brukeren og kvaliteten på tjenesten. Videre kommer det frem at kommunene opplever at høy grad av deltid kan påvirke både sykefraværet, kompetanseutvikling og omdømme i negativ retning. Verneplikt for begge kjønn vil også kunne bidra til å forsterke Forsvarets legitimitet. Alle disse begrunnelsene kan ses i forhold til lønnsomhetsdiskursen og kan også vurderes i forhold til et nyinstitusjonelt perspektiv ved at de kobles til rasjonelle myter.

Rettferdighet er knyttet til en problemforståelse om at det eksisterer ulikhet, og at denne ulikheten kan og bør endres. Det er imidlertid noe ulikt syn på tilnærmingen til rettferdighet i liberalistiske og sosialistiske retninger. Liberalister har vært opptatt av like muligheter, mens sosialistiske retninger er mer opptatt av reelle like handlingsmuligheter (Dahlerup, 2003a). Vi ser at diskursen om rettferdighet inngår i teori om likestilling. I Likestillingsmeldingen problematiseres ikke synet på rettferdighet.

Diskursen om rettferdighet er som nevnt tydelig i Likestillingsmeldingen. Tiltakene er rettet mot å endre forhold som gjør at det er ulikheter mellom menn og kvinner og som dermed kan ses i forhold til rettferdighet, slik det ovenfor beskrives av Dahlerup (2003a). Tiltakene innenfor området arbeidsliv handler om å gi kvinner og menn like muligheter i næringslivet, og flere hjemmearbeidende innvandrerkvinner med lav kompetanse skal få muligheter til å komme ut i jobb. I forbindelse med vedtaket om kjønnsnøytral verneplikt er det lagt vekt på prinsippet om like rettigheter og plikter for kvinner og menn. I tilknytning til deltid nevnes det at dette har negative konsekvenser for den enkelte. Vi ser diskursen om rettferdighet er til stede sammen med diskursen om rettferdighet i beskrivelsen av de samme tiltakene.

Argumentasjonen er imidlertid mindre tydelig og omfattende enn i tilknytning til diskursen om lønnsomhet og vurderes dermed som svakere.

Diskursen om rettferdighet har klare røtter i både sosialistiske og liberalistiske retninger. Diskursen om lønnsomhet har røtter i utilitarismen og kan også knyttes til det nyinstitusjonelle perspektivet innenfor organisasjonsteorien. Diskursen om valgfrihet er nevnt, men den er ikke fremtredende.

Vi oppdaget underveis i arbeidet at alt det språklige tilfanget kunne plasseres godt innenfor de tre diskursene som Likestillingsmeldingen løfter frem. Men vi så også innspill til andre diskurser, blant annet ser vi at likestilling betraktes som et strukturelt problem, i og med at de fleste tiltakene er rettet mot struktur. Men noen er også rettet mot enkeltindivider, så vi ser også at likestillingsdiskursen om likestilling som et individproblem er tilstede. Alt det språklige tilfanget, enten det kan sies å peke mot en bestemt likestillingsdiskurs eller ikke, er brukt i den videre analysen.

Hvilke rammer setter diskursen om lønnsomhet for den politiske debatten?

Spørsmålet er hvilke konsekvenser diskursene får for hva som kan sies, hvordan det kan sies og for debattens rammer (Bacchi, 1999). Dahlerup (2003a) og Skjeie og Teigen (2003) hevder at likestillingspolitikken framstilles som konsensuspolitikk.

Skjeie og Teigen (2003) skriver at likestillingspolitikken er fylt av argumenter om at likestilling skal lønne seg. "Likestillingspolitikken er pakket inn i harmoniseringsstrategier av forhandlinger og kompromissvilje, der det ofte snakkes om andre ting enn makt, ansvar og vanskelige avgjørelser" (Skjeie & Teigen, 2003, s. 10). På bakgrunn av det Skjeie og Teigen (2003) skriver stiller vi spørsmål ved om diskursen om lønnsomhet har bidratt til å bygge opp rundt konsensuspolitikk? Har diskursen om lønnsomhet satt rammer for hvilke spørsmål som kan tas opp, og dermed bidratt til depolitisering av likestillingsfeltet?

Flere forskere har konstatert at likestillingsfeltet har blitt depolitisert. Danielsen og Larsen (2013) skriver at som et resultat av at likestilling har blitt knyttet til samfunnsøkonomisk nytte, så handler det om mye mer enn ideologi. Det handler først og fremst om økonomi og ressursutnytting. Som et resultat har likestilling dermed blitt depolitisert (Danielsen & Larsen, 2013, s. 368). Cathrine Egeland (2013) er inne på det samme. En (re)politisering av likestillingen ville åpnet for konflikter som kunne destabilisere målet for

likestillingspolitikken ved å trekke det inn i politikken og dermed åpne opp for makt og interessenemotsetninger.

Vi konkluderer med at lønnsomhetsdiskursen står sterkest i Likestillingsmeldingen, noe som kan ha vært med på å bygge opp rundt en konsensuspolitikk, og bidratt til at likestilling har blitt depolitisert. Som en konsekvens har spørsmål blant annet knyttet til makt og hvordan vi skal oppnå reell likestilling blitt skjøvet ut av debatten. Vi mener å kunne se at særlig lønnsomhetsdiskursen har lagt rammer for hvordan likestilling oppfattes og diskuteres, og dermed kan påvirke kjønnslikestillingspolitikken.

4.3 Tause felt og tatt-for-gittheter

Vi har satt oss inn i fagfeltet om kjønn, politikk og likestilling og har lest og undersøkt Likestillingsmeldingen grundig. På denne bakgrunn har vi lett etter og identifisert noen områder som er uproblematisk, tatt-for-gitt eller er tause. Hensikten er å anvende slike forhold som bakgrunn når vi analyserer frem problemrepresentasjoner. Bacchi (1999) sier at ved å identifisere og problematisere forhold som tas for gitt eller er tause kan vi sette søkelyset på komplekse forhold som myndighetene ikke ønsker å problematisere eller som kan være uttrykk for hva som kan anses som uviktig. For å sette forholdene inn i en kontekst vil vi anvende genealogi (Foucault, 1977) som teknikk ved at vi trekker inn den historiske utvikling ved å lete etter linjer i tenkningen.

I Likestillingsmeldingen slås det fast at integreringsstrategien fortsatt skal være sentral for å iverksette likestillingspolitikken. Integreringsstrategien er vedtatt av bl.a. FN og EU, og forskning viser at det ikke er enkelt å få denne strategien til å fungere i praksis (Guldvik et.al., 2011, Lehn et.al., 2003). Vi savner refleksjoner og problematisering av at integreringsstrategien ikke fungerer etter hensikten og hva som skal gjøres for å få den til å fungere. Vi har ikke funnet noe i meldingen som kan forklare hvorfor dette ikke problematiseres, men vi tror integreringsstrategien er tatt for gitt. Dette har vært en vedtatt strategi i Norge og etter hvert internasjonalt, så den diskuteres derfor ikke.

Arbeidslinja ble fra slutten av 1990 tallet det dominerende velferdspolitiske idealet i Norge. Myndighetene vektlegger lønnsarbeid og ikke offentlig støtte, som den beste måten å forsørge seg selv på (Danielsen & Larsen, 2013). Vi mener at arbeidslinja er en tatt-for-gitthet i Likestillingsmeldingen. Begrunnelsen er at det legges stor vekt på å få til full sysselsetting

som anses som nødvendig for et bærekraftig velferdssamfunn. Aktivitetskravet står sterkt og går foran fedres rettigheter, som er avhengig av mors aktivitet. Mors tilknytning til arbeidslivet avgjør om far kan ta ut fedrekvote og andre foreldrepenger. Dette er begrunnet i arbeidslinja og det skal være et incitament til yrkesaktivitet for kvinner som får barn (BLD, 2013, s. 93). Alle andre trygdeytelser i Norge er basert på rettigheter og plikter knyttet til den enkelte borger (Danielsen & Larsen, 2013). Vi mener også at tiltaket Jobbsjansen også bygger opp rundt arbeidslinja. Dette tiltaket er rettet mot innvandrerkvinner med lave kvalifikasjoner. Målet er å øke deres sjanse på arbeidsmarkedet (BLD, 2013, s. 107). Berit Gullikstad hevder i en kronikk i Klassekampen at tankegangen i Likestillingsmeldingen er at hvis kvinnene kommer ut i arbeidslivet, så vil det nærmest automatisk føre til likestilling (Gullikstad, 2013). Dette tolker vi også som en tatt-for-gitthet.

Vi tar også med tatt-for-gittheter om kjønn som ikke direkte underbygger de problemrepresentasjonene vi løfter frem, men som vi mener er svært sentrale for kjønnslikestillingspolitikken. Det slås fast at ”Denne meldingen handler om likestilling mellom kvinner og menn” (BLD, 2013, s. 7). Tokjønnsmodellen er den hegemoniske forståelsen av kjønn som to motsatte og gjensidige utelukkende kategorier (Von der Ros, 2013). Tokjønnsmodellen ser vi på som tatt-for-gitthet i likestillingspolitikken.

Vi finner også at heteronormativiteten er tatt-for-gitt. Det tas for eksempel for gitt at foreldre har forskjellig kjønn. I heteronormativiteten ligger det også en oppfatning av at det er en familiekonstruksjon med mor, far og barn som er idealet, altså en heteroseksuell norm (Annfelt, Andersen & Bolsø, 2007). I forrige århundre endret samfunnets normer seg for hvilke kategorier av familier som ble omsluttet av familiepolitikken. Disse endringene skjedde som følge av heteronormative diskurser som ble forsterket og utfordret av andre diskurser. Et eksempel fra Annfelt er at kategorien ugifte mødre, ble tatt opp i kategorien enslige forsørgere, sammen med skilte forsørgere. Den heteroseksuelle logikken synes å tilpasse seg de nye familiemønstre og lever videre i en heteroseksuell og kjønnorden anno 2000+ (Annfelt, 2007). Vi ser her at Annfelt forklarer at til tross for endrede familieforhold så opprettholdes tokjønnsmodellen og heteronormativitet som den hegemoniske diskursen. Dette ser vi tydelig i Likestillingsmeldingen.

Noe som kan bidra til å underbygge hvor tatt-for-gitt tokjønnsmodellen er, er at samme dag som Likestillingsmeldingen ble lagt frem i statsråd ble lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk⁶ vedtatt i Stortinget. Det er tydelig at disse sakene ikke kan ha vært sett i sammenheng. Etter vår oppfatning er det overraskende at en stortingsmelding om kjønnslikestilling anno 2013 ikke inneholder betraktninger om forståelser av kjønn og hvordan regjeringen tenker seg at den nye loven skal oppfylles også innenfor kjønnslikestillingspolitikken. Begrepene kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som kan være med på å endre vår oppfatningen av forståelse av kjønn, er i meldingen stort sett bare nevnt i forbindelse med den nye diskrimineringsloven.

I dette kapitlet har vi vist hvordan tiltakene er plassert innenfor sentrale virkemidler, organisasjonsteoretisk perspektiv og integreringsstrategien, vi har analysert tiltakene på dette grunnlaget. Videre har vi vist språklig tilfang til likestillingsdiskurser og analysert disse. Til slutt har vi skrevet om tatt-for-gittheter og tause felt vi har analysert frem fra Likestillingsmeldingen.

⁶ Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovene (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*

5. Lite nytt og mest til nytte

I dette kapitlet presenterer vi de sentrale problemrepresentasjonene i Likestillingsmeldingen som vi har analysert frem. Gjennom å studere tiltak, virkemidler og likestillingsdiskurser har vi kunnet analysere frem noen av regjeringens forståelser av problemene. Vi mener å ha sett flere problemrepresentasjoner enn de vi har løftet frem, men de kan vanskelig begrunnes ut fra vårt materiale. Det er derfor viktig å minne om at Bacchi sier det finnes mange konkurrerende representasjoner av problemene, det eksisterer ingen reelle problemer som venter på å bli løst (Bacchi, 1999).

Det er en gjennomgående problemrepresentasjon som vi kan kalle meldingens hovedhistorie, om at likestilling er lønnsomt. Den forteller hvordan (kjønns-) likestilling som virkemiddel kan brukes til å sørge for nok arbeidskraft, og riktig utdannet arbeidskraft i framtida. Yrkesdeltakelsen må økes og samtidig utvikles velferdsstaten. Alle som står utenfor arbeidslivet og de som arbeider deltid er et ubenyttet arbeidspotensial som samfunnet kan legge mer til rette for at blir benyttet. Denne problemrepresentasjonen har vi kalt *Likestilling frigjør ressurser*.

Vi mener å finne to viktige problemrepresentasjoner til. De er ikke så godt synlig i meldingen som den første, men vi anser dem som viktige for politikkenes utforming og ikke minst for hvordan den kommuniseres og gjennomføres. Den ene er de internasjonale forpliktelsene og de store forventningene på dette politikkområde. Det er et trykk for å opprettholde at Norge er i verdenstoppen på kjønnslikestilling, både på lovverk og organisering, og på den faktiske kjønnslikestillingssituasjonen⁷. Dette forplikter, vi kan ikke risikere å komme i et internasjonalt dårlig lys på et område der vi har en høy stjerne internasjonalt. Norge har aktivt brukt likestilling for å styrke sitt omdømme. Denne problemrepresentasjonen har vi kalt *Likestilling bygger omdømme*. Den siste problemrepresentasjonen ligger i språklig tilfang fra Likestillingsmeldingen, og i konklusjonen fra analysen av likestillingsdiskursene, denne har vi kalt *Likestilling som konsensuspolitikk*.

⁷ Norge ble rangert som verdens tredje mest likestilte land av World Economic Forum for 2013, med en score på 0,8417.

5.1 Problemrepresentasjon I: Likestilling frigjør arbeidskraftressurser

Det er viktig for regjeringen å føre en politikk som bidrar til å inkludere flest mulig i arbeidsstyrken, noe følgende sitat fra Likestillingsmeldingen underbygger: ”Bærekraften i velferdssystemet er avhengig av at samlet arbeidsinnsats holdes oppe” (BLD, 2013, s. 57). Dette kan ses i forhold til lønnsomhetsdiskursen. Høy deltakelse i arbeidsstyrken er en nøkkel til økt økonomisk vekst og utvikling og opprettholdelse av velferdsstaten.

Den norske modellen har blitt forklart som en sterk velferdsstat basert på høy sysselsetting og mødres yrkesarbeid, relativt høy fruktbarhet og ”arbeidslinja”, som fra slutten av 1990-årene ble det dominerende velferdspolitiske idealet i Norge (Danielsen et.al., 2013).

I 2012 uttalte statsminister Jens Stoltenberg (Ap) i følge Danielsen og Larsen (2013):

Den norske modellen er utenkelig uten likestilling og kvinners deltagelse i arbeidslivet. Norske kvinners yrkesdeltagelse har økt fra knapt 50 prosent på begynnelsen av 1970-årene til over 75 prosent i dag. Det er 16 prosentpoeng mer enn gjennomsnittet av industrialiserte land i OECD. – Hvis norske kvinners yrkesdeltagelse skulle reduseres til gjennomsnittet i OECD, ville verdien av dette produksjonstapet tilsvare hele oljeformuen vår, også den som befinner seg under bakken (s. 334).

Likestilling fremstilles i sitatet som et svært lønnsomt bidrag til sysselsettingen og økonomien. Selv om sysselsettingsgraden er høy blant kvinner, så er det fremdeles slik at over 40 prosent av kvinnene arbeider i deltidsstillinger. Det er dermed et stort ubenyttet potensial for arbeidskraft blant gruppa deltidsansatte. Regjeringen vil legge vekt på tiltak for å bekjempe ufrivillig deltid og etablere en heltidskultur. Omsorgsoppgavene vil bli store framover p.g.a. en aldrende befolkning, og det vil være økt behov for arbeidskraft, særlig gjelder dette innenfor helsesektoren. I tillegg til å arbeide for en heltidskultur, vil regjeringen satse på rekruttering av menn til helsesektoren for å få nok arbeidskraft til denne sektoren i fremtiden.

Regjeringen inviterer partene i arbeidslivet til å samarbeide om å redusere deltid, og for at arbeidsgivere skal legge til rette for at både menn og kvinner kan kombinere familieliv med et aktivt arbeidsliv i alle livsfaser. For å få dette til har regjeringen fått inn likestilling som tema i trepartssamarbeidet. Dette kan tyde på at regjeringen oppfatter at strukturer i arbeidslivet hindrer likestilling. Mange av tiltakene i Likestillingsmeldingen er rettet mot strukturnivå. Regjeringen har blant annet fremmet flere lovforslag som skal gjøre det enklere

å kombinere omsorgsarbeid med å være aktiv i yrkeslivet, som for eksempel ammefri med lønn og utvidet fedrekvote, som alt er innført. I tillegg er det fremmet lovforslag som skal bidra til at de som ønsker det skal få arbeide mer. Det er satt i gang prosjekter som omhandler tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av uønsket deltid. Prosjektene skal evalueres, og resultater fra forsøkene viser blant annet at mange som arbeider i deltidsstillinger kan ønske å øke sin stillingsprosent, hvis forholdene på arbeidsplassen legges til rette for det. ”Med andre rammevilkår i arbeidslivet, kan altså både etterspørselen og tilbudet av heltidsjobber øke” (BLD, 2013, s. 75).

Vår gjennomgang av Likestillingsmeldingen viste at diskursen om at likestilling er lønnsomt er sterkt tydeliggjort, spesielt innenfor området arbeidsliv. Det pekes på at manglende likestilling har mange negative konsekvenser. Omfattende bruk av deltid har negative virkninger for arbeidsgiver, for brukeren og kvaliteten på tjenesten. Det understrekes at kommunene opplever at høy grad av deltid kan påvirke både sykefravær, kompetanseutvikling og omdømme i negativ retning (BLD, 2013, s. 76). Det argumenteres for at arbeidsgivere har mye å hente på å arbeide med likestilling.

Ordninger som gjør det mulig å kombinere omsorgsansvar med yrkesaktivitet betraktes som svært viktig for å holde sysselsettingsgraden høy. I framtiden vil Norge få en aldersfordeling i befolkningen, der en langt større andel av befolkningen enn i dag vil være eldre over 65 år. Dette innebærer at en lavere andel av befolkningen vil være i yrkesaktiv alder. På denne bakgrunn vil det være viktig å opprettholde høy grad av sysselsetting, og høy økonomisk vekst.

Vår kartleggingen av de 87 tiltakene i Likestillingsmeldingen viser at ca halvparten av dem er innenfor området arbeidsliv. Andelen øker til totredjedeler når vi tar med tiltakene under utdanning som omhandler kjønnsdelt utdanningsmønster og ordninger rettet mot muligheter til å kombinere familieliv og omsorgsansvar med et aktivt arbeidsliv. Likestilling rettet mot arbeidslivet er dermed det området som har fått høyest prioritet i Likestillingsmeldingen.

Vår konklusjon er at regjeringen ser likestilling som et virkemiddel til å løse utfordringene i arbeidsmarkedet og en fremtidig mangel på kvalifisert arbeidskraft. Med bakgrunn i at totredjedeler av samtlige tiltak har en innretning i forhold til arbeidsliv, og de kommende utfordringene som er beskrevet i forhold til å holde sysselsettingsgraden oppe, konkluderer vi med at likestillingspolitikken først og fremst skal bidra til å løse problemet med mangel på

arbeidskraft i framtiden, og at dette er regjeringens viktigste problemrepresentasjon. Dette henger også sammen med diskursen om lønnsomhet og er koblet til det nyinstitusjonelle perspektivet fra organisasjonsteorien slik dette kom frem under analysen i kapittel 4.4.

5.2 Problemrepresentasjon II: Likestilling bygger omdømme

I Likestillingsmeldingen står det: ”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”. (BLD, 2013, s. 7). ”Mange land ser hen til Norges grep for økt likestilling og EU arbeider på unionsnivå med et liknende direktiv for kjønnsbalanse i styrer” (BLD, 2013, s. 10). Det siste sitatet henviser til loven om kjønnsbalanse i allmennaksjeselskaper fra 2003. Det har blitt knyttet stor interesse til denne loven internasjonalt og flere land har i etterkant fulgt opp med lignende lover (Danielsen & Larsen, 2013).

Fra 1990-tallet har Norge utviklet en omdømmepolitikk i forhold til omverdenen der likestilling inngår som en viktig bestanddel. Arbeidet har blitt forsterket utover på 2000-tallet. Det ble lagt vekt på at Norge skulle representere viktige kollektive verdier knyttet til rettsstat, likestilling og ikke-diskriminering (Danielsen & Larsen, 2013). Utenriksminister Jonas Gahr Støre uttalt i en tale til NHO i 2008 at gode fortellinger om Norge var viktige for å kunne styrke landets internasjonale ry og rykte: ”Bare slik kunne man styrke Norges stilling i den internasjonale konkurransen”, sa Gahr Støre (Danielsen & Larsen, 2013, s. 370). De gode fortellingene var knyttet til bl.a. verdier om likestilling (Danielsen & Larsen, s. 372).

Arbeidet med å skaffe Norge et positivt omdømme har altså blitt en del av norsk utenrikspolitikk. Det hevdes at tenkningen rundt norsk likestilling har styrket Norges renommé i utlandet (Danielsen & Larsen, 2013). Lotherington (2010) uttrykker også det samme ved at Norge har sterke tradisjoner for likestilling og har høstet anerkjennelse internasjonalt.

Norge er medlem i flere internasjonale organisasjoner som FN, Europarådet og Nordisk ministerråd, noe som forplikter oss til å arbeide for likestilling og motarbeide diskriminering på forskjellige grunnlag. Norge har blant annet ratifisert flere konvensjoner om

menneskerettigheter, FNs kvinnekonvensjon (CEDAW⁸) og ILOs konvensjon om lik lønn uavhengig av kjønn. I tillegg er det EU-direktiver vi gjennom EØS-avtalen har forpliktet oss til å følge. Norge må jevnlig rapportere om hvordan disse konvensjonene og direktivene følges opp og hvordan situasjonen på likestillingsområdet er (Skjeie et.al., 2011). Dette forplikter Norge internasjonalt. Norge har blitt kritisert av det internasjonale samfunnet for gjennomføring av likestillingspolitikken. Et eksempel er FNs kvinnekomité sin eksaminasjon av likestillingsarbeidet i Norge etter FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) i januar 2003, da de påpeker at likestillingsarbeidet i Norge er for sentralisert. Det etterlyses en desentralisering av likestillingspolitikken. I 2008 ble prosjektet *Regionale sentre for likestilling og mangfold opprettet*, som er støttet av BLD. BLD planlegger nå en videreutvikling av Bufdir med regionale kompetansemiljøer, dette kan etterkomme CEDAWs påpekning i 2003.

Lotheringtons (2010) studie om ny diskrimineringsombudslov i 2005, og opprettelsen av LDO, viser at internasjonalt omdømme var en viktig årsak til å opprette et ombud som hadde ansvaret for lovoppfølgingen på alle diskrimineringsgrunnlag. Regjeringen la vekt på at Norge var i utakt internasjonalt.

Regjeringen må følge opp sine internasjonale forpliktelser og rapportere jevnlig, noe som kan ses i forhold til det instrumentelle perspektivet i organisasjonsteorien. Ut i fra vår informasjon vurderer vi det som vesentlig for regjeringen å synliggjøre at det gjøres noe i likestillingspolitikken for å ivareta Norges omdømme som likestillingsnasjon. Dette kan ses i forhold til det nyinstitusjonelle perspektivet fra organisasjonsteorien, det er viktig å opprettholde et bra omdømme i organisasjonens omgivelser (Christensen et.al, 2009). Det at regjeringen presenterer en Likestillingsmelding, kommer med tiltak og foreslår å styrke strukturen for likestillingsfeltet kan bidra til å opprettholde landets omdømme som likestillingsnasjon, og dermed bidra til å styrke landets omdømme internasjonalt.

5.3 Problemrepresentasjon III: Likestilling er konsensuspolitikk

Vi har gjennom lesing av meldingen og i arbeidet med analysen, funnet språkliggjøringer, som gjør at vi så et bestemt trekk eller en innretning på politikken. Dette handler om at det ikke skal gjøres noen store endringer, ingen tiltak er kontroversielle, alle parter inviteres til

⁸ Convention on the elimination of all forms of discrimination against women

samtaler og samarbeid, osv. I tillegg har vi i kapitlet om likestillingsdiskurser konkludert med at lønnsomhetsdiskursen står sterkest i Likestillingsmeldingen, og at dette kan ha vært med på å bygge opp rundt en konsensuspolitikk, og bidratt til at likestilling har blitt depolitisert. Alle de nevnte innspillene mener vi indikerer en problemrepresentasjon om at det er ønskelig å danne konsensus om likestillingspolitikken før den settes ut i livet. Begrepet konsensus betegner her et samsvar i meninger og holdninger innen et avgrenset fagområde, som kan gi et visst rom for uenighet, men ikke radikal uenighet (snl, 2013b). Vi har her beskrevet funn om at likestillingspolitikken ser ut til å være en konsensuspolitikk.

I Likestillingsmeldingen står det at vi bør diskutere kjønn og likestilling i et demokrati ”Diskusjoner om kjønnslikestilling, kjønnsroller og kjønnsstereotyper 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 stereotyper, kan være vanskelige å ta” (BLD, 2013, s. 10). ”Vi må være villige til å ta debattene om kjønn og makt”, står det senere i samme kapittel i Likestillingsmeldingen. Men det kan se ut til at selve tidspunktet da meldingen ble lagt frem, gjorde det vanskelig å tenke seg at den skulle bidra til debatt. ”Regjeringen ønsker gjennom denne meldingen, på bakgrunn av statusbeskrivelser og analyser, å varsle strategiske grep og virkemidler for å møte dagens likestillingsutfordringer” (BLD, 2013, s. 1). Regjeringen ville altså bare *varsle* Stortinget, de la ikke opp til drøftinger eller debatt. Likestillingsmeldingen ble godkjent i statsråd 21. juni 2013, samme dag som Stortinget ble oppløst før sommeren. Meningsmålingene tydet på at regjeringen ikke ville få flertall etter valget høsten 2013. Hvilket måtte bety at Stoltenberg II var forberedt på å gå av før meldingen eventuelt kunne bli drøftet i Stortinget.

Tonen, designet og det totale inntrykket av meldingen er at den er beskrivende om hvordan dette politikkområde ser ut og vi forsikres som leser om at det ikke skal bli noen brå endringer på dette feltet. Et eksempel på dette er omtalen av kvotering som virkemiddel: ”Bruk av kvotering eller lovregulering for bedre kjønnsbalanse er tatt i bruk. Tiltakene har vært omdiskutert, men de har virket” (BLD, 2013, s. 9). Det fastslås i meldingen at kvotering er i bruk, men det foreslås ingen nye slike tiltak nå. I demokratikapitlet står det om kjønnsbalanse i kommunestyrene at ”Regjeringen vil følge utviklingen nøye med tanke på å oppnå en jevnere kjønnsbalanse i landsgjennomsnitt... Dersom resultatene uteblir må ytterligere tiltak vurderes” (BLD, 2013, s. 35). Men en slik varsling av eventuelle framtidige kvoteringsregler har ikke vekket debatt. Et annet eksempel som understreker at det ikke skal komme noen store

overraskelser er ”Regjeringen mener det først og fremst er behov for bedre bruk av eksisterende virkemidler for å fremme likestilling” (BLD, 2013, s. 110). Flere forskere har vært opptatt av å studere kjønnslikestillingspolitikken, og funnet konsensusstenkning og avpolitisering (Skjeie & Teigen, 2003, Borchorst & Dahlerup, 2003a, Egeland, 2013, Danielsen & Larsen, 2013).

Skjeie og Teigen (2003) skrev at likestillingspolitikken var pakket inn i harmoniseringsstrategier der makt, ansvar og andre vanskelige temaer var utelatt fra politikken. De samme tendensene fantes i Danmark (Borchorst & Dahlerup 2003). Egeland (2013) mener at likestillingspolitikken er avpolitisert og at det postuleres en enighet og oppslutning både om premissene og målet for likestilling. Egeland henviser til NOU 2012:15 (Skjeie et.al., 2012) som var med å danne grunnlaget for Likestillingsmeldingen (BLD, 2013). Hun etterlyser en videretenkning og (re)politisering som ikke viker unna for konflikter og interessemotsetninger. Egeland skriver at politikkkfeltet lukkes, og vi er ferdigtenkt når det gjelder likestilling som teoretisk-politisk prosjekt. Danielsen og Larsen (2013) skriver at i og med at likestilling har blitt knyttet til lønnsomhet har likestilling dermed blitt depolitisert. Etter vår oppfatning er Likestillingsmeldingen med på å bekrefte disse studiene.

Et annet viktig funn som vi mener også underbygger ønsket om konsensus er at det går igjen flere steder i Likestillingsmeldingen at politikken skal bygges på en solid faglig plattform. ”Likestillingsutvalget ble nedsatt av Stoltenberg II regjeringen i 2010. Utvalget var et ekspertutvalg som var sammensatt av forskere fra flere fagmiljøer ... Målet med utredningen var å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for fremtiden” (BLD, 2013, s. 11). ”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” (BLD, 2013, s. 122). Ønsket om å bygge på en faglig plattform var også et av hovedargumentene da LDO ble opprettet. Fagfeltet var fragmentert og politisert og derfor ville et felles apparat for alle diskrimineringsgrunnlagene øke fagligheten og dempe de mer politiske sidene (Lotherington, 2010). Konsensus og avpolitisering ser ut til å ha pågått en tid, Skjeie og Teigen (2003) kunne konstatere dette i 2003, Lotherington (2010) i 2010 og Egeland (2013) i 2013.

Regjeringens forklaring på hvorfor de legger frem en stortingsmelding om kjønnslikestilling i år, er at det er 100 år siden kvinner fikk alminnelig stemmerett, og den *kom ikke av seg selv*.

Det gjentas mange ganger at likestilling er noe det må arbeides for, det er tydelig, nesten overtydelig kommunisert. Allerede i meldingens tittel *Likestilling ikke kommer av seg selv*, er det slått fast at det må arbeides for likestilling. Vi mener dette er med på å underbygge denne problemrepresentasjonen: likestilling er noe en *gjør*, ikke noe som skal diskuteres eller debatteres.

En stortingsmelding skal ikke si noe om konkrete summer, men dette skal følges opp i det framtidige budsjettarbeidet. Så langt vi klarer å tolke beskrivelsen av tiltakene er det svært få som betyr økte kostnader for staten, med unntak av bedre pensjonsrettigheter og lengre fedrekvote. Det planlegges å bygge opp et fagmiljø i Bufdir med regionale kompetansemiljøer, ”Kostnadene med å etablere og videreutvikle et nytt statlig likestillingsapparat dekkes innenfor BLDs årlige budsjettammer” (BLD, 2013, s. 126). At det ikke varsles økte budsjetter på kjønnslikestillingsfeltet gjør også at debatten kan unngås.

Regjeringen skriver ”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” (BLD, 2013, s. 111). Vi ser også på dette som en bekreftelse på at konsensus er å foretrekke. Kontroll og styring brukes helst ikke som virkemiddel, isteden brukes organisatoriske virkemidler, som ser ut til å ha en institusjonell tilnærming. Her satses det på å spre myter, slik at virksomhetene selv kan ta opp i seg det de finner passende (Christensen et.al., 2009). De fleste tiltakene i Likestillingsmeldingen er nyinstitusjonelle, de instrumentelle er stort sett små justeringer og tiltak med kulturperspektiv er det få av. Vi mener dette også underbygger problemrepresentasjonen om konsensuspolitikk. Tiltakene med en nyinstitusjonelle tilnærming er det frivillig å ta i inn som en ide eller myte, og det er valgfritt i hvilken grad virksomhetene ønsker å ta dem i bruk.

5.4 Lite nytt og mest til nytte

Vi har valgt *Lite nytt og mest til nytte* som tittel på oppgaven. Vi mener dette er dekkende for hvordan regjeringen skriver om innholdet og gjennomføringen av sin likestillingspolitikk i Likestillingsmeldingen. Dette er vårt hovedinntrykk, og det understøttes av våre funn og analyser.

I denne oppgaven har vi sett på hvilke forståelser regjeringen har for problemene som preger kjønnslikestillingspolitikken slik den representeres i Meld. St. 44 (2012-2013) *Likestilling kommer ikke av seg selv*. Vi har brukt Bacchis (1999) 'Hva er problemet?'- tilnærmingen som metode, for å analysere frem hvilke forståelser regjeringen har av problemene: eller problemrepresentasjoner som Bacchi kaller dem. Tiltakene i Likestillingsmeldingen ble analysert ut fra sine tilnærminger til organisasjonsteori og teorier om integreringsstrategi. Gjennom å studere tiltak, virkemidler og likestillingsdiskurser har vi kunnet analysere frem regjeringens forståelse av problemene.

Vi har beskrevet de tre problemrepresentasjonene vi har funnet mest dekkende for kjønnslikestillingspolitikken, og mener at vi har benyttet teori og resultatene fra våre analyser for å analysere dem frem. To problemrepresentasjoner kan se ut til at regjeringen ønsker å bruke likestilling til et virkemiddel til lønnsomhet og nytte, som frigjør arbeidskraft og øker omdømme. For å gjennomføre denne politikken har regjeringen søkt å ha konsensus om politikken.

For 102 år siden

Stortingspresident Bratlie la vekt på argumentene om internasjonalt omdømme og nytte da frøken Anna Rogstad møtte, som første kvinne i Stortinget, for 102 år siden (URD, 1911). Regjeringens forståelse av problemene i kjønnslikestillingspolitikken er langt på vei de samme i dag som den gangen: Lønnsomhet og omdømme.

Etterord

Til slutt vil vi komme med egne betraktninger om noen tema vi har diskutert ofte under arbeidet med denne oppgaven. Det er flere andre fagområder enn likestilling som kan kalles tverrgående tema, og som skal integreres på alle nivåer og i alle sektorer. På en konferanse i forbindelse med masterstudiet hørte vi historien om hvordan det har vært å arbeide med tema *samfunnssikkerhet og beredskap*, for at det skal bli integrert i hele samfunnet og i alles bevissthet. Historien lignet på historien om likestillingsintegrering: det handler om lovverk, forankring, rutiner, systemer og langsiktig arbeid fundamentert på fagkunnskap. Et annet viktig område, der målet var at alle skulle bli bevisste, hele tiden og overalt, er miljøvern som vi har arbeidet aktivt med i Norge siden 70-tallet. Integrering av nye perspektiver i virksomheter har vi kunnskap om, men det kalles ikke *integreringsstrategi* på de andre områdene. Hvorfor kalles denne type arbeid, *integreringsstrategi*, når det gjelder likestilling? Hvorfor kaller regjeringen dette noe spesielt når det gjelder likestilling, så lenge integrering og bevissthet på alle områder i samfunnet er målet for alle tverrgående tema? Integreringsstrategien er lovfestet med aktivitets- og redegjørelsesplikten, så kanskje det kan være en ide å ha oppfølging av lovverket som en del av strategien istedenfor å kalle det integreringsstrategi?

Flere steder i Likestillingsmeldingen er begrepet *økt gjennomføringskraft* brukt. Og en stadig tilbakevendende diskusjon vi har hatt, er om vi tror det blir noen *økt gjennomføringskraft* i kjønnslikestillingspolitikken nå. Begrepet brukes i forbindelse med å beskrive regjeringens hovedgrep, som er at likestillingen skal ut dit folk bor og arbeider, og fagkompetanse i Bufdir skal videreutvikles med blant annet regionale kompetansemiljøer. Vi mener dette er en riktig retning å gå (selv om vi er fullstendig inhabile i og med at vi selv jobber med likestillingsarbeid her ute hvor ”folk bor og arbeider”). Vi har erfaring fra kommuner, der likestilling har blitt benyttet som et virkemiddel til utvikling og innovasjon. Vi har holdt kurs for ledere, skrevet inn likestillingsperspektiv i styringsdokumenter og kvalitetssikret offentlige tjenester. Etter vår vurdering har det blitt utviklet kunnskap og nye metoder om likestilling de siste ti årene i kommunene. Vi har deltatt i mange spennende utviklingsprosjekter hvor ny kunnskap og god praksiserfaring er etablert. Det er viktig å bygge på den erfaringen og kunnskapen som allerede finnes. Likestillingsutvalgets leder, professor Hege Skjeie, brukte denne metaforen da hun snakket om NOU 2011:18 Struktur for likestilling: ”Politikere snakker ofte om at det er få verktøy i verktøykassa, men her er det

ingen verktøykasse” (Salles, 2011). Og vi kan legge til at *vi mangler håndverkerne også*. Vi har nok kunnskap og metoder til at vi kan gjøre mye godt utviklingsarbeid i virksomhetene med likestilling som virkemiddel, vi har en solid faglig plattform vi kan arbeide ut i fra. Men en styrking av strukturen er nødvendig, og flere fagpersoner behøves, hvis det skal bli noen *økt gjennomføringskraft*.

Sist men ikke minst ønsker vi oss diskusjoner i det offentlige rom om kjønn og likestilling, likestillingspolitikk og praksis.

Litteraturliste

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion*. Lund: Studentlitteratur.

Annfelt, T. (2007). Heteronormal nok? Heteronormering som veileder for norsk familiepolitikk. T. Annfelt, B. Andersen & A. Bolsø (Red.). *Når heteroseksualiteten må forklare seg* (s. 97-124). Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Annfelt, T., Andersen B. & Bolsø, A. (2007). Innledning. T. Annfelt, B. Andersen & A. Bolsø (Red.). *Når heteroseksualiteten må forklare seg* (s. 11-20). Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Bacchi, C.L. (1999). *Women, Policy and Politics: The construction of policy problems*. London: Sage publications.

Barne-, og familiedepartementet. (1992). Likestillingspolitikk for 1990-åra. (St.meld. nr. 70, 1991-1992). Oslo: Departementet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). (2013). *Likestilling kommer ikke av seg selv. (Meld. St. nr. 44, 2012-2013). Oslo: Departementet.*

Borchorst, A. & Dahlerup, D. (2003). Ligestilling – hva er problemet? A. Borchorst & D. Dahlerup (Red.). *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis* (s. 9-27). Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Christensen, T., Lægereid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Dahlerup, D. (2003a). Kommunal ligestillingspolitikk som bagtrop? A. Borchorst & D. Dahlerup (Red.), *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis* (s. 79-100). Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Dahlerup, D. (2003b). Ligestilling i dødvande – den ulidelige modstilling af lighed og forskel. A. Borchorst & D. Dahlerup (Red.), *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis* (s. 29-52). Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Danielsen, H. (2013). Det lange 70-tallet. H. Danielsen, E. Larsen & I.W. Ovesen, Ingeborg W. (Red.), *Norsk likestillingshistorie 1814-2013* (s. 329-380). Bergen: Fagbokforlaget.

Danielsen, H. & Larsen, E. (2013). Likestillingslandet Norge. H. Danielsen, E. Larsen & I.W. Ovesen, Ingeborg W. (Red.), *Norsk likestillingshistorie 1814-2013* (s. 329-380). Bergen: Fagbokforlaget.

Danielsen, H., Larsen, E. & Ovesen, I.W. (2013). Ja, vi elsker likestilling! H. Danielsen, E. Larsen & I.W. Ovesen, Ingeborg W. (Red.), *Norsk likestillingshistorie 1814-2013* (s. 19-30). Bergen: Fagbokforlaget.

De Beauvoir, S. (2000). *Det annet kjønn*. Oslo: Pax Forlag.

Egeland, C. (2013). Likestilling – er vi ferdigtenkt? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 37(2), 199-204.

Enger, A. et.al. (2008). *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. (NOU 2008:6). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L. (2007). *Metodepraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Fossum, E. et.al. (1991). *Mannsrolleutvalgets sluttrapport*. (NOU 1991:3). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.

Foucault, M. (1977). *The Archaeology of Knowledge*. London: Travistock.

Gullikstad, B. (2013, 26. juli). Nye ord, samme politikk. *Klassekampen*, s. 17.

Guldvik, I. (1996). *Forandring er ikke forvandling! En studie av likestillingspolitikkenes integrering i fire kommuner*. (Høgskolen i Lillehammer Rapport nr. 8). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Guldvik, I. Renolen, M., Opsahl, S., Lauritzen, T., Mathisen, T., Van der Ros, J., Orbakk, D.E. & Ree-Lindstad, G. (2011). *Vedvarende vikeplikt. En kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid*. (Likestillingssenteret Rapport, 2011). Hamar: Likestillingssenteret.

Halsaa, B. (1995). *Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*. (Høgskolen i Lillehammer Rapport nr. 1). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

, A., Johansen, V. & Renolen M. (2010). *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør og hva vi tror. Status for likestillingsarbeid i norske barnehager 2010*. (Likestillingssenteret Rapport 2010) Hamar: Likestillingssenteret.

Johannesen, N. & Renolen, M. (2012). *Likestilling i barnehagene. Rapport fra fem barnehager i Hedmark 2012*. (Likestillingssenteret Rapport, 2012). Hamar: Likestillingssenteret.

Jørgensen, M.W. & Philips, J. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

KUN senter for kunnskap og likestilling (KUN) & Likestillingssenteret (2011). *Rapport for Regionalt senter for likestilling og mangfold 2010*. (Likestillingssenteret Rapport, 2011, KUN Rapport, 2011). Hamar: Likestillingssenteret, Steigen: KUN.

Lehn, S., Nielsen L.M. & Sjørup, K. (2003). Mainstreaming som ligestillingsstrategi – muligheter og faldgruber. A. Borchorst & D. Dahlerup: *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis* (s. 145-161). Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) (2012). *Statens likestillingsarbeid 2011-2012 – En gjennomgang av statens likestillingsredegjørelser*. (LDO Rapport 2012). Oslo: LDO.

Lotherington, A.T. (2002). *Ikke for kvinnes skyld... En analyse av kvinnerettet distriktspolitikk i Norge 1980-2000*. (NORUT Samfunnsforskning AS Rapport nr. 13, 2002). Tromsø: NORUT.

Lotherington, A.T. (2010). LDO er løsningen – hva er problemet? En analyse av opprettelsen av likestillings- og diskrimineringsombudet. A.J. Berg, A.B. Flemmen & B. Gullikstad (Red.). *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. (s. 39-70). Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Salles, C. (2011). *Litt likestilling all over*. Lokalisert på <http://maddam.no/2011/11/litt-likestilling-all-over>

Moen, R.M. (2009). *Jo visst nytter det! Likestilling i det pedagogiske arbeidet i Kvinesdal 2007-2009*. (KUN senter for kunnskap og likestilling Rapport, 2009). Steigen: KUN senter for kunnskap og likestilling.

Neumann, I.B. (2001). *Mening, materialitet, makt. En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Nylehn, B. (1992). *Integrering i kommunale organisasjoner*. (Nordlandsforskning Rapport 1992). Bodø: Nordlandsforskning.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Sainsbury, D. & Bergqvist, C. (2009). The Promise and Pitfalls of Gender Mainstreaming. *International Feminist Journal of Politics*, 11(2), 216-234.

Solbrække, K.N. & Aarseth, H. (2007). Samfunnsvitenskapens forståelser av kjønn. J. Lorentzen, W. Mühleisen (Red.), *Kjønnforskning. En grunnbok* (s. 63-76). Oslo: Universitetsforlaget.

Skjeie, H., et.al. (2011). *Struktur for likestilling*. (NOU 2011:18) Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.

Skjeie, H., et.al. (2012). *Politikk for likestilling*. (NOU 2012:15) Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.

Skjeie, H. & Teigen, M. (2003). *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic. A Feminist Sociology*. Boston: Northern University Press.

Stanley, L., & Wise, S. (1993). *Breaking out Again: Feminist ontology and epistemology*. London: Routledge.

Store norske leksikon. (2013a). *Jeremy Bentham*. Lokalisert på http://snl.no/Jeremy_Bentham

Store norske leksikon. (2013b). *Konsensus*. Lokalisert på <http://snl.no/.search?query=konsensus&search=%E2%86%92>

Støren, L. A., Waagene E., Arnesen, C.Å. & Hovdhaugen, E. (2010). *Likestilling er jo ikke lenger det helt store.... Likestillingsarbeid i skolen 2009-2010*. (Nifu Step Rapport nr. 15, 2010). Oslo: Nifu Step.

Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Thunem, Gunhild (2010). *Rapport forprosjekt: etablering av Regionalt senter for inkludering og mangfold i Møre og Romsdal*. (KUN senter for kunnskap og likestilling Rapport, 2010). Steigen: KUN senter for kunnskap og likestilling.

URD (1911). Den første stortingskvinde. Frøken Anna Rogstad. *URD* (1911, 25. mars). Kristiania: Redaktører Cecilie og Anna Bøe.

Van der Ros, J. (1997). *Et femokratisk prosjekt: Organisering av likestilling*. (Høgskolen i Lillehammer Forskningsrapport nr. 28, 1997). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Van der Ros, J. (2013). *Alskens Folk*. (Likestillingssenteret Rapport. 2013) Hamar: Likestillingssenteret.

Von der Lippe, B. & Tønnesson, J.L. (2013). *Retorikken i kampen om kvinnestemmeretten*. Oslo: Vidarforlaget AS.

Vedlegg 1 (side 1)

| | 87 tiltak satt inn i kategoriene virkemidler, organisasjonsteoretisk tilnærming og strategi | Tid årstall | Organisasjons-teoretiske tilnærminger | | | Strategisk tilnærming | | |
|-----------|---|----------------|---|----------|----------|--|----------|----------|
| | | | Instrumentelt (I) Nyinstitusjonelt (N) Kulturperspektiv (K) | | | Integreringstiltak (I) Støttetiltak (S) Enkelttiltak (E) | | |
| | | | I | N | K | I | S | E |
| | Demokrati | | | | | | | |
| II | Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| 1 | Lokalvalg dag | ?-2015 | | 1 | | | 1 | |
| 2 | Bok for å mobilisere til valgdeltakelse, deles ut til elever i vg skole | 2013 | | 1 | | | | 1 |
| 3 | minstemme.no | 2013-? | | 1 | | | 1 | |
| 4 | Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken | 2007-2011 | | | 1 | | 1 | |
| IV | Økonomiske virkemidler: | | | | | | | |
| 4 | Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken | 2007-2011 | | 1 | | | 1 | |
| 5 | Stemmerettsjubileet | 2013 | | 1 | | | | 1 |
| | SUM | | 0 | 5 | 1 | 0 | 4 | 2 |
| | Utdanning | | | | | | | |
| I | Juridiske virkemidler: | | | | | | | |
| 6 | Ny forskrift om rammeplan for bhg lærerutd. | 2012 | 1 | | | 1 | | |
| 7 | Kvoter ved opptak til enkelte utdanninger | pågår | 1 | | | 1 | | |
| 8 | Tilleggs poeng for underrep. kjønn på studier | pågår | 1 | | | 1 | | |
| 9 | Gjennomgang av læreplanen i faget utdanningsvalg | | 1 | | | 1 | | |
| 10 | Kompetansemål om kjønnslikest. og vold ny læreplan for samfunnsfag | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 11 | Revidere generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet | | 1 | | | 1 | | |
| 12 | Nytt valgfag i ungdomsskolen <i>Demokrati i praksis</i> får omtale om kjønnslikestilling | 2013 | 1 | | | 1 | | |

| | Vedlegg 1 (side 2) | | I | N | K | I | S | E |
|------------|---|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| II | Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| 13 | Landsdekkende opplæringsprogram for barnehageansatte | 2011-2013 | | 1 | | | 1 | |
| 14 | Rekrutteringskampanje til barnehagelærer utdanningen, særlig menn | 2012-2014 | | 1 | | | | 1 |
| 15 | Fylkesmann og likestillingsteam - rekruttering av menn og likestilling i pedagogikk i barnehage | pågår | 1 | 1 | | | 1 | |
| 16 | mennibarnehage.no videreføres | 2013-? | | 1 | | | 1 | |
| 17 | Kompetanseheving/kompetanseutvikling for rådgivere i skolen | pågår | | | 1 | | 1 | |
| 18 | Veiledning og informasjon til elever og foreldre om utradisjonelle valg | pågår | | 1 | | | | 1 |
| 19 | Kompetanseheving for lærere i leseopplæring, for gutter | pågår | | | 1 | | 1 | |
| 20 | Utarbeide veileder for faget utdanningsvalg | | 1 | | | | 1 | |
| 21 | Integrering av kjønnsperspektiv i nasjonale kompetansemiljø gjennom styringsdialog | | 1 | | | 1 | | |
| 22 | GNIST - en bred satsing, for rekruttering til lærerutdanning, særlig av menn og personer med minoritetsbakgrunn | pågår | | 1 | | | 1 | |
| III | Kunnskapsutvikling: | | | | | | | |
| 23 | Statusundersøkelse likestillingsarbeid i bhg | 2014 | | | | | 1 | |
| 24 | Utrede om det skal gis ekstra stipend til studenter som velger utradisjonelt | | | | | | 1 | |
| | SUM | | 10 | 6 | 2 | 8 | 9 | 2 |
| | Arbeidsliv | | | | | | | |
| I | Juridiske virkemidler: | | | | | | | |
| 25 | Aktivitetsplikten konkretiseres i lovteksten | 2013 | 1 | | | 1 | | |

| | Vedlegg 1 (side 3) | | I | N | K | I | S | E |
|-----------|--|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 26 | Tydeliggjort i forarbeid til lov at ARP også omfatter myndighetsutøvelse og tjenesteyting | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 27 | Frivillig sesjon for kvinner 2007, 2010 sesjonsplikt for alle, kjønnsnøytral vernepliktslov vedtatt | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 28 | Ny utregningsmåte av arbeidstid for skift og turnus endret | 2010 | 1 | | | 1 | | |
| 29 | Opptjening for pensjon for ulønnet omsorgsarbeid for barn, hevet fra 4 til 4,5 G | 2011 | 1 | | | 1 | | |
| 30 | Endringer i AML – arbeidsgiver plikt til en gang i året å drøfte med tillitsvalgt bruk av deltidstillinger | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 31 | Endring i AML om rett til stillingsstørrelse som tilsvarer faktisk arbeidstid (12 måneder) | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 32 | Styrking av bestemmelsen i AML om fortrinnsrett til utvidet stilling | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 33 | Satsen for minstepensjon ble hevet | 2010 | 1 | | | 1 | | |
| 34 | Nytt i lovverket - arbeidsgivers plikt til å opplyse om lønn ved mistanke om diskriminering | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| II | Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| 35 | BLD utarbeidet i samarbeid med partene i arbeidslivet og LDO en veileder om pliktene | 2009 | 1 | | | | 1 | |
| 36 | BLD utarbeidet en veiledende rapporteringsmal for statlige virksomheters redegjørelse som arbeidsgiver | 2010 | 1 | | | | 1 | |
| 37 | Kommuneprogrammet <i>Likestilte kommuner</i> | 2012-2014 | | | 1 | | 1 | |
| 38 | LDO har utarbeidet veiledere og håndbøker om ARP | | 1 | | | | 1 | |
| 39 | LDO bevisstgjøringskampanjer om ARP (PROGRESS) | 2009-2012 | | 1 | | | 1 | |
| 40 | Mentorprogram: Female Future | | | 1 | 1 | | 1 | |

| | Vedlegg 1 (side 4) | | I | N | K | I | S | E |
|-----------|---|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 41 | Mentorprogram: Global Future | | | 1 | 1 | | 1 | |
| 42 | Mentorprogram: Womentor, | | | 1 | 1 | | 1 | |
| 43 | Mentorprogram: Ledermentor, Innovasjon Norge | | | 1 | 1 | | 1 | |
| 44 | Knutepunktfunksjon for mentorordninger | 2011-2014 | | 1 | | | 1 | |
| 45 | KS nettverk for kvinner til toppleder kandidater i kommunesektoren | pågår | | 1 | | | | 1 |
| 46 | Regjeringens handlingsplan for mer entrepenørskap blant kvinner (2008-2013) | 2008-2013 | 1 | | | | 1 | |
| 47 | Kif nedsatt av KD – bevisstgjøring om skjev kjønnsbalanse i akademia | pågår | | 1 | | | 1 | |
| 48 | Innovasjon Norges program <i>Kvinner i næringslivet</i> , integrert i ordinær satsing | pågår | 1 | | | 1 | | |
| 49 | Innovasjon Norge særskilte ordninger rettet mot kvinner - Styrekandidatbasen | pågår | | 1 | | | 1 | |
| 50 | Innovasjon Norge - prisen Årets gründerkvinne | pågår | | 1 | | | | 1 |
| 51 | Næringsdep. og partene i arbeidslivet, samhandling for å øke kvinneandelen i AS styrene og i ledelse. | pågår | | 1 | | | 1 | |
| 52 | <i>Jobbsjansen</i> – rettet mot hjemmeværende innvandrerkvinner | 2013-? | | 1 | 1 | | | 1 |
| 53 | 20 kommuner arbeider med heltid-deltid (en del av prosjektet <i>Saman om ein betre kommune</i>) | 2011-2015 | | | 1 | | 1 | |
| 54 | Prosjektmidler til oppfølging av ARP på virksomhetsnivå | 2010-2011 | | 1 | | | 1 | |
| 55 | 5 regionale konferanser om familievennlig arbeidsliv | 2010-2011 | | 1 | | | 1 | |
| 56 | Veileder for samtale leder – foreldre i forbindelse med permisjon/småbarnsfase | 2013 | 1 | | | | 1 | |
| 57 | Etablere arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd | 2013 | 1 | | | | 1 | |

| | Vedlegg 1 (side 6) | | I | N | K | I | S | E |
|-----------|---|-------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Familieomsorg | | | | | | | |
| I | Juridiske virkemidler: | | | | | | | |
| 65 | Rett til permisjon og pleiepenger utvidet fra 20 til 60 dager | 2010 | 1 | | | 1 | | |
| 66 | Arbeidstakere rett til permisjon i inntil 10 dager i året for å gi nødvendig omsorg | 2010 | 1 | | | 1 | | |
| 67 | Fedrekvote utvidet til 14 uker og den totale lengden på permisjonen utvides | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 68 | Ammefri med lønn inntil en time pr dag | 2014 | 1 | | | 1 | | |
| 69 | Endringer i likestillingsloven vedr. rettigheter til lønn og stilling under foreldrepermisjon | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| | SUM | | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | |
| | Seksuell trakassering | | | | | | | |
| I | Juridiske virkemidler: | | | | | | | |
| 70 | Tydeliggjøre kompetansemål i læreplaner for å fremme holdninger mot vold og krenkelser (seksualitet og nære relasjoner) | | 1 | | | 1 | | |
| II | Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| 71 | Seksualitet og kjønn – et ressurshefte for lærere i grunnskolen er revidert | 2011 | | 1 | | | 1 | |
| 72 | Uke sex – årlig kampanje i ungdomsskoler – gratis materiell | pågår | | 1 | | | 1 | |
| 73 | <i>Mine og dine grenser</i> - Undervisningsmateriell om grenser og krenkelser tilbudt gratis til alle grunnskoler | 2012 | | 1 | | | 1 | |
| 74 | Veiledningsmateriale for foreldre – hvordan ta opp tema som seksualitet, respekt for kroppsgrenser og vold | | | 1 | | | | 1 |
| 75 | Støttmateriell som FAU kan bruke for å sette tema på dagsorden | | | 1 | | | | 1 |

| | Vedlegg 1 (side 7) | | I | N | K | I | S | E |
|------------|--|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| III | Kunnskapsutvikling: | | | | | | | |
| 76 | Utrede et påbud mot retusjert reklame. | | | | | | | |
| | SUM | | 1 | 5 | 0 | 1 | 3 | 2 |
| | | | | | | | | |
| | Organiseringen av statens likestillingsarbeid | | | | | | | |
| II | Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| 77 | Legge frem status for Stortinget på kjønnslikestillingsfeltet | | 1 | | | 1 | | |
| 78 | Videreutvikle Bufdir til et fagorgan også for kjønnslikestilling | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| 79 | Etablere inntil fire regionale sentre for likestilling | 2014 | 1 | | | 1 | | |
| 80 | Prosjektet <i>Regionale sentre for likestilling og mangfold</i> | 2007-2013 | | 1 | | | 1 | |
| | SUM | | 3 | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 |
| | | | | | | | | |
| | Likestillings- og diskrimineringsnemnda | | | | | | | |
| I | Juridiske virkemidler: | | | | | | | |
| 81 | Lovendring i diskrimineringsombudsloven for å effektivisere saksbehandlingsskapiteten i nemnda | 2013 | 1 | | | 1 | | |
| III | Kunnskapsutvikling: | | | | | | | |
| 82 | Innhente mer kunnskap om hvordan nemnda fungerer som lavterskeltilbud og håndhevingsorgan. | | | | | | | |
| | SUM | | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | |
| | Forskning og kunnskapsutvikling | | | | | | | |
| II | Organisatoriske virkemidler: | | | | | | | |
| 83 | Eablering av kjernemiljø (CORE) for forskning og erfaringsutveksling innen kjønnslikestilling, utdanning og arbeidsliv | 2012-2016 | 1 | | | | 1 | |

| | Vedlegg 1 (side 8) | | I | N | K | I | S | E |
|------------|---|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| III | Kunnskapsutvikling: | | | | | | | |
| 84 | BALANSE, et program i Forskningsrådet for å fremme kjønnsbalanse på seniornivå i norsk forskning. | 2013-? | | | | | 1 | |
| 85 | Forskningsprosjekt om effekter av kjønnsbalanse i bedriftsstyrer | 2013 | | | | | 1 | |
| 86 | Analyse av funn om familieliv og kjønnslikestilling skal sammenlignes med tidligere undersøkelser | | | | | | | |
| 87 | Gjennomgang av indikatorer for likestilling sett i et flerdimensjonalt perspektiv. | | 1 | | | | 1 | |
| | SUM | | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| | TOTAL SUM | | 41 | 35 | 11 | 30 | 48 | 9 |