

Hina Akram

**Myndighetenes bruk av styringsvirkemidler for å fremme
likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet**

- *En gjennomgang av NATO- rammeverket basert på tema om inntektsgapet*

**Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring
OsloMet – storbyuniversitetet
Handelshøyskolen
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Sammendrag

Inntektsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet, er et tema som har fått økt oppmerksomhet både i media, politikken og offentligheten. Myndighetenes bruk av styringsvirkemidler for å løse dette dette problemet, som både anses som et offentlig problem og samfunnsproblem, utgjør studiens tema. Målet er å tette lønnsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet. Offentlige dokumenter og offentlige utredninger utredet av regjeringen, og ekspertledete utredninger kan danne grunnlaget for videre politikktutvikling, og utgjør dermed en viktig rolle når det kommer til utvikling av norsk likestillingspolitikk. Virkemidlene foreslått og anbefalt i disse dokumentene, kan derfor bidra med å iverksette offentlig politikk, og bidra med å utjevne lønnsforskjeller blant kjønn.

Likelønn og likemuligheter er tema som har fått mye oppmerksomhet siste tre ti-årene. Men til tross for det så har endringen i likelønnsordningen gått tregere for seg enn forventet. I denne oppgaven har tema blitt sett på fra en politisk perspektiv. Forskning innen feltet om politisk styringsvirkemidler er meget omfattende og det finnes ulike styringsregimer som kan benyttes for å sette politikken ute i offentligheten. I denne studien, har jeg valgt å støtte meg til Hood (1983) sitt NATO-rammeverket som ble videreutviklet av Hood og Margetts (2007). NATO-rammeverket består av fire styringsverktøy, som myndigheten kan benytte seg av for å møte offentlige problemer. På bakgrunn av dette, formulerte jeg følgende problemstillinger:

Hvilke styringsvirkemidler foreslås i offentlige utredninger og dokumenter for å bekjempe inntektsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet? og Hvordan balanserer de mellom harde og myke virkemidler?

Med utgangspunkt i et dokumentstudiet valgte jeg fem offentlige dokumenter og utredninger, som utgjorde en stortingsmelding, en handlingsplan og tre offentlige utredninger. Virkemidlene foreslått i disse dokumentene ble belyst ved hjelp av NATO-rammeverket, hvor ulike tiltak og anbefalinger fra de ulike dokumentene ble plassert under de fire forskjellige ressursene. Deretter valgte jeg å kartlegge og kategoriserer disse virkemidlene basert hvor harde eller myke disse virkemidlene er.

Opgavens funn viser at virkemidlene ble ikke begrenset til et bestemt type virkemiddel, men heller en blanding av harde og myke virkemidler.

Abstract

The study is based on gender wage gap and the struggle for equal payment in the Norwegian workplace, based from a governance perspective. Gender pay gape, has been a hot topic both in the media and among the government, lately. The authorities' use of management tools to solve the problem, or close the gender wage gap, constitutes the study's theme.

As the goal is to close the gender wage gap in the Norwegian workplace, the study focuses on governments effort to reduce pay gap by using instruments and tools presented in the public documents and public reports. These documents are either led by the government or by experts on the behalf of the government. The documents contain measures and suggestions that intend to carry out to achieve a change in the current situation, and to equalize the pay gap. Therefore, the management tools proposed and recommended in these documents can help to implement public policy.

The topic of equal pay and equal opportunities, is something that has been given increased attention in the last three decades. But despite that, the change in the gender wage gap has been slower than expected. The topic will be discussed from a political perspective. Research in the field of policy instruments, is very extensive and there are various governance regimes that can be used to implement the policy. I have chosen to study Hood's NATO-framework from 1983, which was further developed by Hood and Margetts (2007). The NATO framework consists of four four policy frameworks, which the government can use to address public issues. Based on this, I formulated the following research questions:

Which policy tools are presented in the public studies and documents to close the gender wage gap in the Norwegian workplace? and how do these policy tools balance between hard and soft skills?

Based on a document study, I selected five public documents and reports. The instruments presented in these documents were highlighted by use of the NATO-framework, where different measures and recommendations from the various documents were placed under the four different resources. These instruments were further categorized based on how hard or soft these instruments or policy tools were.

The findings of the thesis show that these instruments were not limited to a specific type of instrument but rather a mixture of both hard and soft policy tools.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min utdanning og trivelig tid som student ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Denne oppgaven er en del av min masterstudiet i offentlig administrasjon og styring, skrevet ved fakultet for samfunnsvitenskap. Masteroppgaven har økt min faglig kompetanse som jeg definitivt vil ta med meg videre i livet, og har gitt meg en god innsikt i hvordan styringsvirkemidler kan bidra med å redusere inntektsgapet mellom kvinner og menn i arbeidslivet.

Arbeidet med masteroppgaven har vært meget lærerikt og har til nå vært det mest utfordrende men også den mest givende prosessen i min tid på OsloMet. Dermed er det mange som skal takkes, jeg benytter meg av anledningen til å rette en stor takk til de som har stått meg nærmest i den lange og krevende prosessen.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Espen Daniel Hagen Olsen for konstruktive tilbakemeldinger og kommentarer igjennom arbeidet.

Til mine venner og forelesere for et godt samarbeid gjennom masterstudiet. Takk for nyttige tips og korrekturlesninger, det setter jeg stor pris på. Dere har vært gode motivatorer gjennom hele oppgaven. Takk skal dere ha!

Sist men ikke minst, til de menneskene som står mitt hjertet nærmest - mine kjære foreldre og søstrene: Takk for deres omsorg, tålmodighet og all støtten underveis. Jeg hadde ikke klart det uten dere. Tusen takk! Nå ser jeg frem til å kunne tilbringe mer tid sammen med dere.

Hina Akram

Oslo, 28. Mai, 2021

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	1
1.1 Problemstilling.....	3
1.2 Avgrensing.....	4
1.3 Empiri.....	5
1.4 Oppgaven struktur.....	6
2.0 Bakgrunn og Kontekst	7
2.1 Historisk utvikling av norsk likelønnspolitikk.....	7
3.0 Teori	9
3.1 Offentlig politikk.....	9
3.2 Ulike styringsregimer over tid.....	10
3.3 Policy design.....	11
3.4 Policy Instrumenter.....	13
3.5 NATO-rammeverket.....	15
3.5.1 Nodalitet.....	16
3.5.2 Autoritet.....	17
3.5.3 Finanser.....	19
3.5.4 Organisasjon.....	20
3.5.5 Harde og myke virkemidler.....	21
4.0 Metode	23
4.1 Forskningsdesign – valg av metode.....	23
4.2 Dokumentanalyse.....	24
4.3 Utvalg av dokumenter.....	25
4.3.1 NOU-rapporter.....	26
4.3.2 Stortingsmelding.....	26
4.3.3 Handlingsplan.....	27
4.4 Søk og utvelgelse.....	27
4.5 Datakvalitet og Kildekritikk.....	27
4.5.1 Validitet.....	28
4.5.2 Realibilitet.....	29
4.5.3 Generaliserbarhet.....	29
5.0 Analyse og Kartlegging av virkemidler	30
5.1 Nodalitet.....	30
5.2 Autoritet.....	34
5.3 Finanser.....	37
5.4 Organisasjon.....	38
5.5 Harde og myke virkemidler.....	40
6.0 Konklusjon og Funn	41
7.0 Referanseliste	43

1.0 Innledning

”Hvorfor tjener menn mye mer enn kvinner?” (Dagens Næringsliv, 2019). Problematikken rundt likelønn og inntektsgapet blant kvinner og menn har stadig vært på den politiske dagsorden, både lokalt og nasjonalt (NOU 2008:6, s.16). Tema om inntektsgapet har også fått økende oppmerksomhet og blitt omtalt hyppigere i mediene, både her i landet og globalt de siste to ti årene (SSB, 2020). Dette indikerer på at lønnsforskjellene blant kjønn har i lengre tid vært ansett som et stort samfunnsproblem, ikke bare i utviklingsland hvor det fremdeles er store kjønnsforskjeller og mangel på likestilling i næringslivet (Norfund, 2020).

Lønnsforskjellene er også store i et industriell land som Norge, som i slutten av 2019 ble kåret til nest best på likestilling i verden for tredje år på rad av World Economic Forum, slik det fremkommer i Global Gender Gap Report (2020, s.8). Men til tross for det så er vi fremdeles et stykke unna likelønn i Norge, selv om det har blitt observert en gradvis reduksjon i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn de siste årene (SSB, 2019).

Offentlige myndigheter, fellesorganisasjoner og arbeidslivets parter har lenge vært sentrale aktører når det handler om å gjøre noe med utviklingen av likelønn blant kjønn (NOU 2008:6). Staten og myndighetene sammen med likelønnskommisjonen står også samlet bak likestillingskampen og likestillingsutfordringene (Stortinget, 2018). Offentlig politikk og hvordan myndighetene ved hjelp av offentlige dokumenter har valgt å gå frem for å utvikle likelønn blant kjønn i arbeidslivet, utgjør oppgavens tema.

Jeg har valgt å skrive om tiltakene og forslagene presentert i offentlige dokumenter, som har som mål å fremme likelønn blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet. Offentlige dokumenter utgjør en viktig rolle når det kommer til utvikling av norsk likestillingspolitikk, som da kommer i enten form av NOU - Norges offentlige utredninger, stortingsmeldinger eller handlingsplan (Holst, 2019). Det foreligger en rekke offentlige dokumenter, som er utredet for å tilrettelegge utviklingen for likelønn og for å tette inntektsgapet blant kvinner og menn, som har eksistert i årevis. Jeg skal i denne oppgaven ta for meg fem av disse offentlige dokumentene som da også vil utgjøre oppgavens empiri. Oppgavens tema er policy instrumenter, derfor vil oppgaven baseres på ulike tiltak, virkemidler, utredning og forslag til mulige endringer enten utredet av regjeringen eller på vegne av regjeringen i form av offentlige utredninger og dokumenter.

Kjønnslikestillingen kommer ikke av seg selv, det å fremme likestilling krever omfordeling av makt og endring av det tradisjonelle kjønnsmonsteret i arbeidslivet (Meld. St. 44 (2012-2013), s.9). Myndighetene i Norge har lenge benyttet seg av virkemidler for å tette inntektsgapet blant kvinner og menn, disse virkemidlene har kommet i form av tiltak og forslag. Handlingsplaner, kampanjer, samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet utgjør kun et sett av slike virkemidler (Meld. St. 44 (2008-2009), s.9). Den historiske utviklingen i likelønnspolitikken har sine røtter helt tilbake til 1970-tallet (NOU 2008:6) men dette er noe jeg kommer tilbake til senere i oppgaven.

For å tette inntektsgapet må myndighetene bruke styringsverktøy, som da utgjør et sentralt faktor i offentlig politikk. Styringsverktøy er de virkemidlene som myndighetene bruker for å sette politikken ute i livet og realisere politikkens mål (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s.10). Styringsvirkemidlene kan kategoriseres etter hvilke verktøy myndighetene bruker, hvilke ressurser styringen er basert på eller hva som påvirker målgruppen da hensikten med å utøve makt er å få mottakerne til å handle annerledes enn det de ellers ville ha gjort (Schneider og Ingram, 1990).

Det er en sammenheng mellom bruk av styringsvirkemidler og grad av maktbruk av myndighetene (Vedung 1998, s.34). I likhet med Vedung (1998) kategoriserer Røiseland og Vabo (2016, s.62) styringsvirkemidlene i myke og harde virkemidler basert på grad av tvang det brukes av myndighetene til å utøve makt. Myk styring gir valgfrihet, mens hard bruk av styring kan assosieres med bindende reguleringer og direkte handling mot målgruppen man ønsker å påvirke (Hovi 2001, s.28). Figur 1.0 illustrerer kategorisering av typer av styringsvirkemidler og skille mellom grad av tvang, altså ”hard” eller ”myk” bruk av disse styringsvirkemidlene.

Grad av tvang i typen styringsvirkemidler		Grad av tvang i bruken av styringsvirkemidlet	
		Myk	Hard
Myk	Nodalitet	Informasjonsmessig supplement	Informasjonsmonopol
	Finanser	Flere kilder	En kilde
Hard	Autoritet	Ikke-bindende reguleringer	Bindende reguleringer
	Organisasjon	Indirekte handling	Direkte handling

Figur 1.0 – Typer av styringsvirkemidler og ”hard” og ”myk” bruk av disse (Røiseland og Vabo 2016, s.62).

Myndighetene har lenge benyttet seg av ulike styringsvirkemidler for å løse et problem og oppnå deres mål, og styringsvirkemidlene de har benytte seg av kan også deles i harde eller myke virkemidler slik presentert i figuren ovenfor. Men før oppgavens problemstillingene presenteres og det gjøres rede for oppgavens empiri som består av tiltakene og forslag utredet av myndighetene legges til grunn, vil jeg kort si om bakgrunn på valg av tema.

1.1 Problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å få bedre innsikt i myndighetenes bruk av styring i arbeidet om å fremme likelønn blant kjønn i det norske arbeidslivet. Myndigheter har lenge jobbet med å utvikle likelønnspolitikk, hvor målet har vært å hemme lønnsforskjeller blant kjønn, og derimot fremme likelønn. Oppgaven skal derfor besvares ved å ta utgangspunkt i tema om styringsvirkemidler og hvilken ressurs myndighetene utnytter for å løse problemet om inntektsgapet blant kvinner og menn i arbeidslivet.

Regjeringen og ekspertledende utredninger har utredet en rekke tiltak og forslag i ulike offentlige dokumenter og utredninger. Basert på disse tiltakene og forslagene har jeg følgende problemstillingene som jeg søker svar på og, problemstillingene lyder som følger:

- 1) *Hvilke styringsvirkemidler foreslås i offentlige utredninger og dokumenter for å bekjempe inntektsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet?*
- 2) *Hvordan balanserer de mellom harde og myke virkemidler?*

Her skal jeg kartlegge hvilke virkemidler foreslått i offentlige utredninger og dokumenter, som myndighetene kan benytte for å fremme likelønn. Det skal også på ses hvordan disse virkemidlene balanserer mellom harde og myke virkemidler ved fremming av likelønn og likelønnsordningen. Styringsvirkemidlene utviklet av Hood (1983) og videreutviklet av Hood og Margetts (2007) skal utgjøre det teoretiske rammeverket, som myndighetene kan benytte til å løse problemet om inntektsgapet, og disse virkemidlene blir dermed forklart videre ved å ta utgangspunkt i om virkemidlene er harde eller myke, ved å anvende teorien til Røiseland og Vabo (2012).

Tema om likelønn diskuteres ofte utfra statistikk og teorier om kjønnsdiskriminering, da det finnes både en rekke forskning på inntektsgapet blant kvinner og menn, og faktorer som utgjør denne forskjellen (NOU 2008:6). Men det finnes mindre eller svært få av undersøkelser om styringsvirkemidler foreslått i de offentlige dokumentene for å redusere eller tette lønnsgapet. På bakgrunn av det er jeg interessert i å se på forslag til løsninger på problemet i offentlige dokumenter og utredninger. Vangsnes (1971, s.379) også i sin bok skriver følgende om regjeringen og myndighetenes rolle i utjevning av lønnsforskjeller blant kjønn ”In Norway rates of pay are generally fixed by means of collective agreements between employers’ association and trade unions. Government interference with their right to negotiate freely is frowned upon [...] nevertheless, the Government and the parliament have both played an important part.” Det faktum at lønnsordninger er noe arbeidsgiver og arbeidstaker tar seg imellom, men til tross for det så kan regjeringen og myndighetene utgjøre en viktig rolle, er også et årsak til hvorfor jeg ønsker å skrive konkret om dette tema.

Problemstillingene skal besvares ved å ta utgangspunkt i et dokumentstudiet, og jeg har valgt ut fem offentlige dokumenter jeg ønsker å begrense oppgaven til når det kommer til bruk av styringsvirkemidler basert på tiltakene og forslag presentert i disse dokumentene. Årsaken til at jeg velger akkurat disse fem offentlige utredninger og dokumentene, er basert på det faktum at alle disse dokumentene består av konkrete tiltak og forslag spesielt rettet mot fremming av likelønn i arbeidslivet. Et annet årsak til at jeg utvalgte en stortingsmelding, en handlingsplan og tre offentlige utredninger, er at både stortingsmelding og handlingsplan kommer direkte fra regjeringen, mens NOU-er er ekspertledete utredninger som danner grunnlagt for videre politikktutviklingen. Det var derfor interessant for meg å ta utgangspunkt i de ulike dokumentene og utredningene, da jeg også ønsket bedre forståelse i hvor like eller ulike de dokumentene er fra hverandre og om tiltakene og forslagene presentert under de ulike dokumentene samsvarer og om de er gjensidig avhengig av hverandre.

1.2 Avgrensning

Da det finnes en rekke ulike perspektiver på styringsvirkemidler som brukes av myndighetene til å utøve makt, skal jeg i denne masteroppgaven begrense det teoretiske rammeverket til Hood (1983) sitt NATO rammeverk, som ble videreutviklet av Hood og Margetts (2007). Deretter skal jeg rangere disse virkemidlene i hard eller myk bruk av virkemiddel etter grad av maktbruk. Jeg vil også gjøre oppmerksom på at det skal i denne oppgaven kun tas

betraktning til noen av tiltakene og forslagene presentert i de fem offentlige dokumentene ut i fra hvor godt disse tiltakene og forslagene tilpasser styringsverktøyene presentert i Hood (1983) og Hood og Margetts (2007) NATO-rammeverket.

1.3 Empiri

Slik nevnt ovenfor så har jeg valgt fem offentlige dokumenter jeg ønsker å ta utgangspunkt i for å besvare oppgavens problemstilling. Disse dokumentene vil også utgjøre den empiriske delen av oppgaven som består av tre offentlige utredninger, en stortingsmelding og en handlingsplan. Utvalg av dokumentene presenteres i den rekkefølgen at det startes fra den eldste til den nyeste dokumentet basert på dato dokumentene og utredningene ble utgitt.

Norges offentlig utredning – NOU 2008:6 Kjønn og lønn – fakta, analyser og virkemiddel for likelønn. Det er en utredning fra Enger-utvalg som ble oppnevnt 21. Februar 2008, og utgjør vurderinger av virkemidler og tiltak både når det gjelder norske og internasjonale erfaringer. Utvalget består også av forslag og tiltak for å fremme likelønn i det norske arbeidslivet, samt de økonomiske og administrative konsekvenser disse tiltakene medfører.

Stortingsmelding - Meld. St. 6 (2010-2011): Likestilling for likelønn består av regjeringens tiltak om blant annet effektiv oppfølging av retten til likelønn, mer likestilte foreldre, kjønnsbalanse i utdanning og arbeid, og økonomiske og administrative konsekvenser som medfølger.

Norges offentlig utredning – NOU 2011:18 Struktur for likestilling, ble utredet av Skjeie-utvalget og består av utvalgets forslag til lov- og forskriftsendringer med merknader. Utredningen innebærer også andre administrative, økonomiske og andre vesentlige konsekvenser som de mener kan være et resultat av foreslåtte tiltakene.

Norges offentlig utredning – NOU 2012:15 Politikk for likestilling, er også utredning utredet av Skjeie-utvalget og består av anbefalinger innen innsatsområder som folkestyre, valgfrihet, fordeling og sårbarhet samt anbefaling og kunnskaps- og kompetanseutvikling.

Handlingsplan – 2014: Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene består av regjeringens mål og nye tiltak for likestilling mellom kjønnene. Barne- og likestillingsdepartementet vil ha møteplass for likestilling i arbeidslivet.

1.4 Oppgavens struktur

Denne oppgaven består av fem kapitler. Innledningskapittelet gir en kort beskrivelse av oppgavens tema, og bakgrunn for valg av tema. Kapittelet består også av oppgavens forskningsspørsmål som skal besvares ved hjelp av et dokumentstudiet.

Kapitel 2 vil gi en kort beskrivelse av hvorfor tema om lønn og kjønn er fremdeles aktuelt i dag, samt gi kort oppsummering av kjønnsforskjeller i Norge – økonomisk og historisk sett.

I kapittel 3 skal relevant teori introduseres, gjennom det teoretiske perspektivet skal det søkes forklaring på hvilken styringsvirkemidler myndighetene bruker for å fremme likelønn blant kjønn og hvordan de balanserer mellom harde og myke virkemidler i de utvalgene som jeg skal ta utgangspunkt i. Da oppgavens tema er policy instrumenter, vil teorien bestå av styringsvirkemidler. Hood (1983) sin NATO skjema vil utgjøre oppgavens hovedteori, som da kan sorteres i harde og myke virkemidler.

I Kapittel 4 vil jeg redegjøre for beskrivelse av metodevalg for denne studien ved hjelp av en dokumentstudiet. Deretter presentere utvalgte dokumenter og jeg avslutter kapittelet med vurdering av kvalitet av data ved å ta utgangspunkt i begrepene validitet og reliabilitet.

Første del av kapittel 5 skal bestå av analysedelen, hvor tiltakene og forslag presentert i de fem ulike offentlige dokumentene skal belyses ved hjelp av NATO-rammeverket. Dermed skal jeg diskutere NATO-rammeverket i sammenheng med tiltakene plassert innenfor de ulike ressursene og besvare oppgavens problemstillinger.

Avslutningsvis skal oppgavens funn oppsummeres og konkluderes samtidig skal det legges fokus på eventuelle praktiske og teoretiske implikasjoner, og dette utgjør kapittel 6.

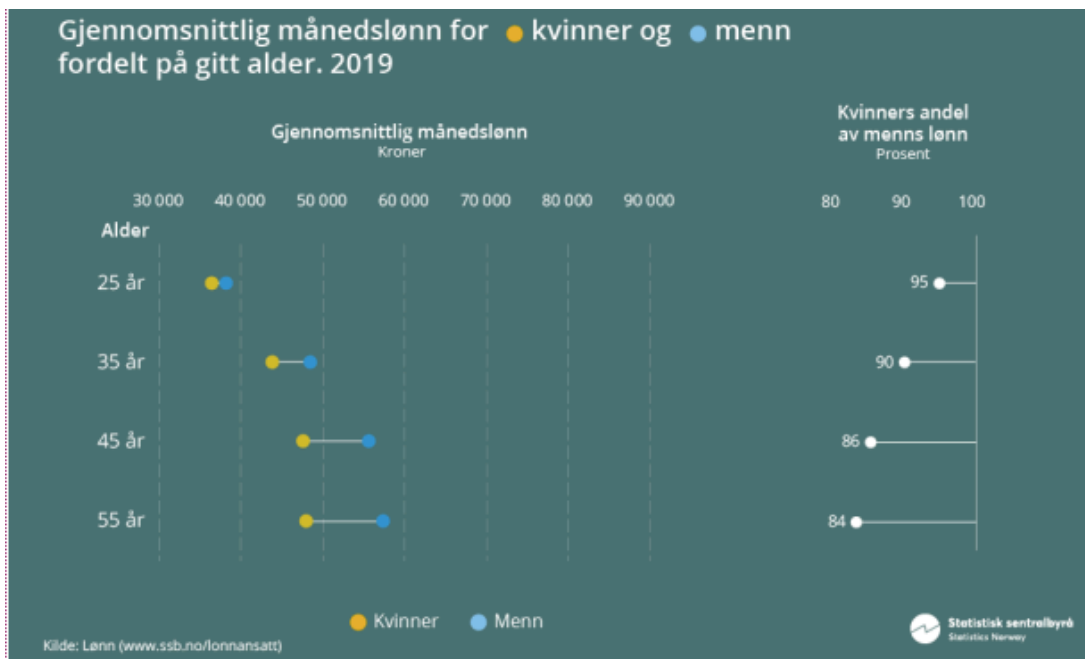
2.0 Bakgrunn og kontekst

2.1 Historisk utvikling av norsk likelønnspolitikk

Historisk sett har tema om likelønn og likelønnspolitikken i Norge sine røtter tilbake til 1940-tallet men det er 1970-tallet som omtales som lovreformers år (NOU 2008:6, s.17). I Enger-utvalget gjøres det rede for den historiske utviklingen av den Norske likelønnspolitikken. Det var i 1947 det første offentlige initiativet ble tatt i Norge for likelønn. 1959 utgjorde det året likelønnsrådet ble etablert, og det ble for første gang i Norges historie fast slått ansvar overfor det offentlige å fremme likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet (NOU 2008:6). Men det var ikke før i 1961 det ble opprettet likelønnsavtale mellom LO og NAF, noe som betydelig reduserte lønnsforskjellene blant kvinner og menn (NOU 2008:6, s. 15). Fra årene 1990 til 1994 ble det gjennomført et stort kunnskaps- og informasjonsprosjekt om likelønn mellom kvinner og menn av Nordisk ministerråd (NOU 2008:6). Året etter ble det nedsatt et utvalg av Barne- og familiedepartementet, som gikk ut på å fremme forslag om arbeidsvurdering som metode når det gjaldt likelønn for menn og kvinner, noe som resulterte i endring i likestillingsloven §5 som ble skjerpet med virkning fra 2002 (NOU 2008:6, s. 15).

Slik nevnt innledningsvis så har det både politisk sett og gjennom styring blitt lagt frem offentlige utredninger, strategier, handlingsplan og stortingsmeldinger for å fremme og gjøre noe med den norske likestillingspolitikken. I NOU (2008:6, s.18) vises det til Meld. St. 69 fra 1984 til 1985 som utgjorde tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken. Likestillingspolitikk for årene 1991 til 1992 ble presentert i Meld. St. 70 og slo fast at likelønn var blant de viktigste uløste samfunnsproblemer, og la frem hovedtrekk i utvikling mot et mer likestilt samfunn (NOU 2008:6).

Enger-utvalget i deres utredning om lønn og kjønn omtaler tema om likelønn som en lang politisk historie (NOU 2008:6, s.16) og konkluderer avsnittet om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet med et påstand som lyder følgende: ”hvordan kan det ha seg at vi har høy kvinnelig sysselsetting og skårer svært høyt på FN's likestillingsindeks, samtidig som vi skiller oss ut ved å ha et svært kjønnsdelt arbeidsmarked og et vedvarende lønnsgap?” (NOU 2008:6, s. 40). Denne påstanden bekreftet at lønnsgapet mellom kvinner og menn har vært uendret over tid noe som er alarmerende, og både data og statistikk hentet fra statistikk sentralbyrå (2020) varsler at om at status quo er til å stå.



Figur 2.0 – Statistikk sentralbyrå (SSB) 2020.

FNs bærekraftsmål nummer fem sier at det skal være likestilling mellom kjønnene i år 2030 da målet er å ”oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet”. Mål nummer 5.5 innebærer å sikre kvinner like muligheter samt fullstendig og reel deltakelse innen ledende stillinger på alle nivåer (FN-sambandet, 2021). Men tall hentet fra statistikk sentralbyrå (2021) og slikt vist i figuren ovenfor viser at gjennomsnittlig månedslønn for kvinner i 2020 var 86,7% av gjennomsnittlig månedslønn for menn samme år. Derfor feires den norske likelønnsdagen også kalt for Equal Pay Day den 16.november, da kvinner i teorien jobber gratis fra denne datoen ut året (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, 2020). Basert på den historiske utviklingen og tall hentet fra SSB vil det ta opptil 35 år før kvinner og menn vil ha lik gjennomsnittslønn, altså med dagens utvikling vil ikke inntektsgapet tettes blant kjønn før 2055 (Hun Investerer, 2017).

Mari Teigen, forsker og leder for CORE senter for likestillingsforskning viser til utvikling og store forskjeller i årsinntekt mellom kvinner og menn sammenlignet med slutten av 1900-tallet da menn i snitt tjente 73% mer enn kvinner i bruttoinntekt (Dagens Næringsliv, 2019). Men samtidig understreker hun at likestillingsutviklingen som gikk fra å være en historisk revolusjon fra 1950 til 1970-tallet, er nå det vi kaller for små skritt men hun er fremdeles optimist og konkluderer med at ” hvis man er utålmodig og ønsker endring, må ambisjonene følges opp av politiske tiltak, og de riktige politiske tiltakene vil også være med på å endre kulturen og folks oppfatninger.” (Dagens Næringsliv, 2019).

3.0 Teori

Herunder skal jeg redegjøre for teoretiske perspektiver som har en relevans i forhold til studiens formål og som danner det teoretiske rammeverket for å besvare oppgavens problemstillinger. Hovedteorien for studien det skal tas utgangspunkt i for å belyse oppgavens første problemstilling, er NATO-rammeverket som er en typologi for styringsvirkemiddel utviklet av Christopher Hood (Howlett, Ramesh og Perl, 2009). Det skal også gjøres rede for hvordan harde og myke virkemidler skiller seg fra hverandre, noe som også danner grunnlaget for å besvare oppgavens andre problemstillingen.

Innledningsvis skal det i dette kapitlet presenteres hva offentlig politikk innebærer, forklare begrepene policy design, og policy instrumenter og styringsvirkemidler. Det skal også gis en kort fremstilling av ulike styringsregimer over tid, for å gi et mer helhetlig bilde og forståelse for bruk av styringsvirkemidler over tid. NATO-rammeverket til Hood skal sees i sammenheng med grad av tvang myndigheten er villige til å bruke når det gjelder bruk av styringsvirkemidler. Styringsvirkemidlene skal senere presenteres ved å ta utgangspunkt i de fem utvalgte offentlige dokumentene, og tiltak og forslag utredet i disse dokumentene, da hensikten med oppgaven er å finne ut hvilke virkemidler myndighetene bruker for å utøve makt og grad av tvang det legges i bruk av disse virkemidlene av myndighetene for oppnå deres mål, som i dette tilfellet er å minske lønnsgapet og fremme likelønn blant kjønn.

3.1 Offentlig politikk

Offentlig politikk er bygget opp som en stegmodell for å få et innsikt i den offentlige politikkenes ulike faser fra agendasetting, utforming, beslutninger og iverksetting, til evalueringsfase (Grindheim, 2021). Begrepet offentlig politikk kan defineres på flere måter, en velkjent definisjon er følgende: ”autorativ verdifordeling – en prioritering mellom overordnede verdier og fordeling av goder og byrder (Easton 1953, s.127). Denne definisjonen går ut på at det er noen som tar beslutninger for oss, i denne oppgavens sammenheng blir det myndighetene og regjeringen.

Dye (1972) referert i Howlett, Ramesh og Perl (2009, s.4) definerer offentlig politikk som følgende: ”hva offentlige myndighetene velger å gjøre – eller ikke gjøre”. Dyes definisjon som legger til grunn at offentlig politikk omhandler hva regjeringen velger å gjøre og ikke fortrekker å gjøre for å løse et problem, støttes av Howlett, Ramesh og Perl (2009, s.5) sin påstand om at offentlig politikk er noe myndigheten gjør bevisst og med vilje. Offentlig

politikk er et svar på et problem i samfunnet og er rettet mot et bestemt mål som skal oppnås, og utvikles av offentlige myndigheter. Men til tross for at selve utredningen utredes av myndighetene eller regjeringen, så kan ideene i offentlig politikk komme utenifra (Birkland, 2016). Offentlig politikk legger rammebetingelser for alle samfunnsområder, og berører alle deler av samfunnet. Ved å ta utgangspunkt i Dyes definisjon og i sammenheng med bruk av offentlig politikk kan det tydelig fremlegges at fremming av likelønn blant kjønn, er noe regjeringen aktivt gjør noe med og vil fortsette å gjøre noe med (Howlett, Ramesh og Perl, 2009).

Politikk utforming kan forklares som “the process of generating options on what to do about a public problem” (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s110). Dette kan det sees i sammenheng med at en typisk formuleringsfase i Norge kan ende opp i offentlige utredninger – NOU, stortingsmeldinger og handlingsplan som utgjør derimot en del av beslutningsmelding. Da myndighetenes målet er å finne måter å håndtere problemet på, altså det å tette lønnsgapet, så vil forslag og tiltak presentert i de utvalgte dokumentene bidra med å forme ut en løsning.

3.2 Ulike styringsregimer over tid

Før jeg tar for meg fasene i politikktutforming, ønsker jeg si noe kort om ulike styringsvirkemidlene over tid. Det er tre ulike styringsregimer som har dominert i den vestlige verden de siste 70 årene, ifølge den britiske statsviteren Osborne som skiller mellom offentlig administrasjon, New Public Management og samstyring (Røiseland og Vabo, 2016, s. 18). Samfunnsstyringen har vært preget av offentlig administrasjon i mer enn syv tiårene som har gått siden andre verdenskrig sluttet, og har dominert for utøvelse av styring frem til 1980-tallet. Det var i denne perioden styringsregimet, som legger vekt på offentlig styring og styring gjennom lovgiving og offentlig myndigheters mulighet til løse samfunnsproblemer, var sterk både i Norge og i andre land som var velutviklet (Røiseland og Vabo, 2016).

Røiseland og Vabo (2016, s.19) skriver videre at det i lys av dette regimet er en klar forskjell mellom politikk og administrasjon, og at dette medfører en skille mellom iverksetting av politikk og politikktutforming. De hevder også at en rekke studier av iverksetting av offentlig politikk har sitt opphav fra skillet mellom politikk og administrasjon (Røiseland og Vabo, 2016).

3.3 Policy design

Linder og Peters (1984) slik referert i Vårheim (1997, s42) forklarer konseptet om policy design grunnleggende sett slik at utformingen av offentlig politikk må planlegges basert på kunnskap om hele policy-syklusen fra vurderingsfasen til konsolideringsfasen. Begrepet policy design kan defineres følgende: *the process by which policies are design, both through technical analysis and through the political process, to achieve a particular goal* (Birkland 2016, s. 299). Denne definisjonen utgjør en ting klar, og det er at både policy design og offentlig politikk sikter mot et bestemt mål.

Table 9.1 Elements of Policy Design

Element	Questions to ask
The goals of the policy	What are the goals of the policy? To eliminate a problem? To alleviate a problem but not entirely eliminate it? To keep a problem from becoming worse?
The causal model	What is the causal model? Do we know that, if we do X, Y will result? How do we know this? If we don't know, how can we find out?
The tools of the policy	What tools or instruments will be used to put the policy into effect? Will they be more or less coercive? Will they rely more on incentives, persuasion, or information? Capacity building?
The targets of the policy	Whose behavior is supposed to change? Are there direct and indirect targets? Are design choices predicated on our social construction of the target population?
The implementation of the policy	How will the program be implemented? Who will lay out the implementation system? Will a top-down or bottom-up design be selected? Why?

Figur 3.0 Elementer i Policy Design (Birkland, 2020).

Beslutningstakere må vurdere fem bestanddeler i policy design, slik illustrert i figur 1.0 (Birkland, 2020). Til tross for at jeg i denne oppgaven skal ta utgangspunkt i den tredje bestanddelen altså *policy instrumenter eller virkemidler*, så ønsker jeg å gi en kort oppsummering av de fire andre bestandene for å gi et helhetlig bildet av hva en policy design

innebærer. Jeg vil også klargjøre at jeg vil forklare de ulike bestanddelene ved å ta utgangspunkt i de fem utvalgte offentlige dokumentene.

Slik det fremkommer i (Birkland 2016, s. 301) så må beslutningstakerne som i dette tilfellet vil være myndighetene, helt tidlig i prosessen vurdere fem elementer i en policy design. Den første bestanddelen er målet med politikken, som går ut på å finne ut hva er det en vil oppnå. Innen offentlig politikk finnes det klare og tydelige mål noe vi også kaller for substansielle mål. Men det kan også oppstå tvetydighet og målkonflikt da det foreligger flere hensyn det må ivaretas, det utgjør de overordnede faktorene som blant annet effektivitet, frihet og rettighet når det kommer til målet med politikken. (Birkland, 2016). Det faktum at regjeringen utreder tiltak og forslag for å fremme likelønn blant kjønn i arbeidslivet, indikerer på at det her foreligger det substansielle mål, altså det er et klar og konkret mål om å minske lønnsgapet blant kjønn men til tross for klarhet i mål kan de være i strid med hverandre på bakgrunn av andre forhold.

Et eksempel på slike forhold kommer frem i NOU fra 2008 som også utgjør et av oppgavens utvalgte dokumentene og som forklarer den horisontale kjønnssegregeringen som den største årsaken bak den store lønnsforskjellen i lønn. Det fremkommer i utredningen at til tross for kvinners stort deltakelse i arbeidslivet, nesten like høy som menn så har de ikke like gode lønnsordninger dette blant annet fordi de fleste befinner seg i kvinnelige dominerte yrker som i seg selv ikke har like gode lønnsordninger som mannsdominerte yrker (NOU, 2008:6). Det at myndighetene vil utjevne lønnsforskjellene ved hjelp av tiltak og anbefalinger, men at det også finnes ulike lønnsordninger i ulike yrker, kan føre til at det kan oppstå et målkonflikt her, noe som også tyder på at det foreligger tvetydighet her.

Kausalforståelsen utgjør den andre bestanddelen og kan også kalles for årsakssammenheng (Birkland 2011, s.31). Denne delen vektlegger hva er det som forårsaker problemet som i dette tilfellet vil være årsaken bak inntektsgapet blant kvinner og menn. Denne delen omhandler om å innhente en forståelse av det som foregår, og hva som skal til for å begrense eller hindre dette. Regjeringen ved å utrede offentlige utredninger og stortingsmeldinger som da består av anbefalinger og råd i disse dokumentene, bidrar med å spre informasjon og få til en kommunikasjon om tema om lønn og kjønn og dets konsekvenser. Dette kan da blant annet bidra med å resultere i hindring av utvikling av det allerede voksende inntektsgapet blant kvinner og menn i arbeidslivet.

Tredje bestanddelen utgjør hovedtema for denne masteroppgaven og består av instrumenter eller virkemidler som brukes for å sette politikken ute i livet, men denne delen vil jeg komme tilbake til etter å presentert de siste to bestanddelene. Målgruppen utgjør det fjerde elementet i politikken, altså hvem skal påvirkes og hvem sin atferd ønskes endret (Birkland, 2011). Her bør en ha forståelse på atferden som forårsaker problemet og hva som kan motivere til å endre og påvirke denne atferden. Det er kvinner som er målgruppen for denne politikken. Den siste bestanden dreier seg om iverksetting og implementering av politikken og tiltakene, og går ut på hvordan politikken skal gjennomføres (Birkland, 2016).

Før jeg presenterer den tredje bestanddelen, som også utgjør oppgavens hovedteori så ønsker jeg å kort si noe om sterke sider ved policy-design. Linder og Peters (1987) referert i Vårheim (1997) legger frem at den sterke siden ved policy-design er at færrest mulig av prosessene blir neglisjert når policy studeres. Vårheim (1997, s. 48) skriver følgende: ”Policy-design foregår ikke i et tomrom. Egenskaper ved aktørene i designprosessen, ved hvilken designteorier som legges til grunn, og ved konteksten som prosessen foregår i, og er rettet mot, er viktig for resultatet.”

3.4 Policy Instrumenter

Slik nevnt tidligere så utgjør policy instrumenter den tredje bestanddelen av policy design, og kan defineres følgende: ”the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change” (Vedung, 1998, s. 21) Da denne bestanddelen også utgjør hovedtema for denne masteroppgave, vil hovedfokuset i denne delen av oppgaven rettes mot policy instrumenter. Policy instrumenter blir også kalt for virkemidler, og brukes av myndighetene for å sette politikken ute i livet, altså det er måten myndigheter går fram på for å oppnå sine mål (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s. 114).

Røiseland og Vabo (2016, s.59) understreker at til tross for at det finnes en rekke typologier over styringsinstrumenter, så er det særlig to typer typologier det oftest refereres til i litteraturen. Den første er den tredelte kategorisering av styringsvirkemidler ”carrots, sticks and sermons” som kan henholdsvis oversettes til gulrøtter, pisk og overtalelse, og som etter Vedung (1998) referert i Røiseland og Vabo (2016, s.60) er den inndelingen som klarer å fange opp grunnleggende ulike måtene å styre på. Den andre typologien er Hood sin inndeling etter NATO-rammeverket som anses som den mest kjente rammeverket for kategorisering av

styringsverktøy (Røiseland og Vabo, 2016). Det er denne typologien oppgaven skal bygges opp på, og oppgavens første problemstillingen skal besvares gjennom. Røiseland og Vabo (2012, s.62) legger også frem en annen måte å klassifisere instrumenter på, og skiller mellom harde og myke virkemidler. Slikt nevnt innledningsvis så skal oppgavens andre problemstillingen besvares i lys av harde og myke virkemidler, derfor står disse virkemidlene svært sentralt i oppgaven, men dette er noe jeg kommer tilbake til etter å ha presentert Hood sin NATO-rammeverket, og dets bakgrunn gjennom definisjon og avklaring av sentrale begreper som blant annet policy instrumenter eller virkemidler.

Howlett, Ramesh og Perl (2009) skriver også om de ulike måter å klassifisere instrumentene på, hvor litteraturen deres skiller blant annet mellom virkemidler som verktøy, ressurser og innflytelse. Det vil si hva myndighetene gjør, hvilken ressurser de benytter og hvordan målgruppen påvirkes. Salamon og Lunds forskning (gjengitt etter Birkland 2016, s. 317) bygger også på deres litteratur og viser til at instrumenter kan kategoriseres etter verktøy, etter hvilken ressurser styringen baserer seg på og etter hva som beveger målgruppen (Birkland 2016, s.317). Da jeg i denne oppgaven skal belyse problemstillingene ved å ta utgangspunkt i NATO-rammeverket, begrenser jeg denne delen av oppgaven til *ressursene* myndighetene utnytter for å løse problemet om inntektsgapet blant kvinner og menn. Men før det vil jeg kort gjøre rede for hvordan instrumenter fungerer etter at de blir kategorisert etter verktøy for å gi et overordnet bilde av ulike styringsvirkemidler som kan benyttes av myndighetene til å gå frem for å oppnå et politisk mål.

Styringsvirkemidler kategorisert etter verktøy innebærer hvilke verktøy myndighetene bruker for å oppnå de politiske målene (Birkland 2016, s. 320). Salamon og Lund (1989) referert i Birkeland (2016, s. 317) skiller mellom fire typer av aktiviteter som beskriver slike verktøy, og de utbetaling av penger, ytelse av tjenester, beskyttelse av rettigheter og forbud mot bestemte aktiviteter. Et eksempel ved å ta utgangspunkt i oppgavens tema om likelønn, kan være likestillingsloven § 5. Dette kommer også frem i stortingsmelding fra 2010-2011 hvor det står følgende: ”et viktig verktøy i arbeidet for likelønn er likestillingsloven § 5 som sier at kvinner og menn som er ansatt i samme virksomhet har rett til lik lønn for samme arbeid og arbeid av lik verdi. Retten til lik lønn gjelder også om arbeidene tilhører ulike fag eller ulike tariffområder, jf. § 5 andre ledd” (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 85).

3.5 NATO - rammeverket

Basic resources	Nodality	Authority	Treasure	Organization
Coin (How government spends or uses the resources)	Message	Official tokens	Moneys	Treatments
Level of application				
Particular	Bespoke messages	Directed tokens	Customized Payments	Individual treatments
Group	<----- Group targeted and conduited applications ----->			
General	Broadcast messages	Blanketed tokens	Open payments	At-large treatments

Figur 4.0 – NATO- rammeverket (Hood og Margetts 2007, s.9).

Slik nevnt innledningsvis i dette kapitlet, så er forskning på feltet om politisk styringsinstrumenter så omfattende at det finnes mange ulike måter å kategorisere styringsinstrumentene på. Jeg har valgt å støtte meg til Hood (1983) sitt NATO-rammeverk som ble videreutviklet av Hood og Margetts (2007). En måte å klassifisere virkemidlene på er å utnytte ressurser, NATO- rammeverket er et konkret eksempel på det og dermed kan modellen trekkes inn her. NATO-skjemaet som ble utviklet av Hood (1983) argumenterte for at myndigheter møter offentlige problemer gjennom fire styringsverktøy som da utgjør bruk av den informasjonen de besitter som en sentral policy-aktør, sine juridiske fullmakter, sine finansielle midler eller formelle organisasjoner (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s.115). Disse verktøyene blir kalt for Nodality, Authority, Treasure og Organization (Hood og Margetts 2007, s.5). Dette kommer også tydelig frem i figur 2.0 (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s.116).

Begrepet nodality oversettes til nodalitet, authority er det samme som autoritet, treasure derimot vil si finanser eller ressurser mens organization tilsvarer organisasjon. Myndigheter kan bruke disse ressursene til å manipulere policy-aktører, for eksempel ved å gjøre tilgjengelig eller trekke tilbake informasjon eller penger, ved bruk av sin tvangsmyndighet til å tvinge andre aktører til å handle slik de ønsker eller ved å utføre jobben selv med eget personell (Howlett, Ramesh og Perl 2009).

3.5.1 Nodalitet

Nodalitet utgjør den første virkemiddel i Hoods NATO-rammeverket og innebærer at myndighetene møter offentlige problemer ved bruk av informasjonsflyt. Hood og Margetts (2007) forklarer nodalitet følgende: ”nodality may cause government to receive information in the same way as it may give government a reason to be listened to” (Hood og Margetts 2007, s.9). Nodalitet går også ut på hvordan myndighetene kan ha innflytelse på arbeidet gjennom informasjonsflyt (Hood og Margetts 2007, s.5).

Myndighetene er i stand til å ta på seg rollen som informasjonsformidler her da de både kan innhente og utgi informasjon, altså de har en rolle både som informasjonsavsender og informasjonsinnhenter og dermed kan myndighetene bli sett på som en node i arbeidet om fremming av likelønn da de har tilgang til å både spre og fange informasjon, både aktivt og passivt (Hood og Margetts 2007, s.10). Hvordan informasjonen sendes ut avhenger av hvordan myndighetene velger å gå frem, og derfor vil innhenting av informasjon stå sentralt her (Hood og Margetts 2007, s.22).

Hensikten med tiltakene foreslått i de tre NOU-er, stortingsmeldingen og handlingsplanen, er som regel å innhente informasjon som er til nytte både for kvinner som allerede tjener likt som menn for likt utført arbeid, men også for de som fremdeles strever med det og har et ønske om at lønnsforskjellene blant kjønn skal utjevnes.

Dokumentene har foreslått og lagt frem flere tiltak i form av informasjonsflyt, et eksempel kan hentes fra Meld. St. 6 (2010-2011) som foreslår blant annet kartlegging og åpenhet om lønn og lønnsbetingelser på arbeidsplassene, da større åpenhet rundt hva de ansatte i virksomheten tjener vil bidra med å synliggjøre eventuelle lønnsforskjeller (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 85). Det å pålegge arbeidsgivere opplysningsplikt om lønn, er et forslag regjeringen også legger frem i handlingsplanen fra 2014. Hensikten er å eliminere noe form for lønnsdiskriminering, og dette er noe som kun oppdages når opplysninger og informasjonen er lett tilgjengelig (Handlingsplan 2014, s.40).

Tiltak som kommer frem i Meld. St. 6 (2010-2011) er regjeringens forslag om å få frem lønnsstatistikken knyttet til kjønn på virksomhetsnivå. I stortingsmeldingen står det følgende; ”Det kan være hensiktsmessig å benytte seg av statistikk, som bør være kjønnsoppdelt for å være egnet for formålet. Forhold som er relevante – og nødvendige – for å få et godt bilde, er for eksempel kjønnsoppdelt statistikk for lønn” (Meld. St. 6 (2010-2011) s.86).

Et annet tiltak som har nær sammenheng til dette er innflytelse og medbestemmelse, og utvalget i NOU 2012:15 legger frem forslag om samfunnsdeltagelse som omfatter deltagelse i utdanning, arbeidsliv og ikke minst politikk. For å realisere målet om å utjevne lønnsforskjeller, er det nødvendig og avgjørende at kvinner vet om deres krav og rettigheter (NOU 2012:15, s. 313). Kvinnens aktiv deltagelse vil bidra med dette.

En annen måte å kunne innhente informasjon på, er blant annet gjennom undervisninger, meldinger, kampanjer og brosjyrer som utarbeides av regjeringen. Meld. St. 6 legger frem at regjeringens mål er å bedre kjønnsbalansen i utdanning og yrkesvalg ved å bryte det tradisjonelle utdanningsvalget (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 109). Stortingsmeldingen viser til opplæringsloven § 22-1 som sier: ”eleven skal få den hjelpa han/ho treng for å utvikle seg vidare og utnytte eigne ressursar, utan omsyn til tradisjonelle kjønnsroller.” Det kommer frem i Meld. St. 6 at en rekke prosjekter er satt i verk for å påvirke utdanningsvalg blant ungdommer, det vises til at rådgivning fra skolen og bruk av rollemodeller i rådgivning i utforming og gjennomføring av veiledningsopplegg, i informasjonsarbeid og i individuell rådgivning, er sentrale virkemidler i arbeidet med å bryte det tradisjonelle utdanningsvalget, samtidig som de inneholder informasjon om elever rettigheter og krav.

Da valg av utdanning og yrke henger sammen med hva enkelte får utbetalt i lønn, vil regjeringen bidra med lønnsutjevning ved rådgivning på skolen for ungdommer i en tidlig alder slik at den får all den nødvendige informasjonen de bør få, før de setter fot i arbeidslivet (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 111). Program for frie utdanningsvalg, er også et tiltak Skjeie-utvalget legger frem i NOU 2012:15, hvor målet er å spre informasjon og budskap om kjønn og likestilling (NOU 2012: 15, s.320).

3.5.2 Autoritet

Autoritet, som utgjør det andre rammeverket i styringsverktøy eller virkemiddel, innebærer at myndighetene møter offentlige problemer gjennom sin autoritære myndighet hvor de er i stand til å forby, påby, tillate eller anbefale (Hood og Margetts 2007, s.50). Laswell og Kapland (1950) referert i Hood og Margetts (2007, s.5) forklarer autoritet følgende: ”authority denotes the possession of legal or official power.” Autoritet blir også forklart slik ”government can use its legal authority and demand information that is collected in the form of an official demand” (Hood og Margetts 2007, s. 9).

Det vil si myndighetene her har adgang til å bruke sine juridiske og formelle fullmakter, som kommer frem i form av ulike lover, reguleringer og bestemmelser, for å oppnå et ønsket tilstand eller politisk mål (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s.118). Da ulike regler og lover har makt til å forby eller påby noe, og en blir da pliktig til å følge regelverket.

Anbefaling er en form for autorativbasert instrument. NOU (2008:6) består av tiltak hvor regjeringen foreslår at "lov om likestillings- og diskrimineringsombudet får økte ressurser, med sikte på å styrke håndhevingen av lovens plikt til å arbeide for likestilling, herunder likelønn" (NOU 2008:6, s.222). Hensikten og målet med dette tiltaket er å styrke arbeidsgiveres arbeid for mer aktivt likestilling og likelønn gjennom et mer systematisk og aktivt planarbeid som da skal være i tråd med lovens intensjon da det er registrert fravær på et systematisk papirarbeid som har blitt erstattet med et rutinemessig papirarbeid som mangler substans (NOU 2008:6, s.222). Kvinner som da strever i kampen om likelønn, kan få stor utbytte av en slik tiltak.

Et tiltak som fremkommer i NOU 2011:18 dreier seg om utvalgets forslag til lov- og forskriftsendringer og lyder som følger: "arbeidsgivere skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, arbeidstid herunder ufrivillig deltid, individuell tilrettelegging, utviklingsmuligheter..." (NOU 2011:18, s.171). Et slikt forslag danner håp og grunnlag for et mer likestilt arbeidskultur med mulighet for likelønn blant kvinner og menn. En slik tilnærming vil også medføre lettelse for kvinner og gir dere rom for mulighet til å lykkes i kampen om et samfunn hvor kvinner tjener like mye med som deres mannlige kollegaer (NOU 2011:18). Et annet forslag som legges frem i NOU (2011:18, s.171) lyder som følger:

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven.

En annen form for autorativbasert instrument er å beordre. Det kommer frem i Meld. St. 6 at likestillingsloven og EU-retten gir et vern mot graviditetsdiskriminering. Dette innebærer at det er forbudt å diskriminere på bakgrunn av graviditet eller permisjon i den forbindelse, og ved omsorg for små barn (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 106). Dette tiltaket følges av

diskrimineringsloven § 6 som omhandler forbud mot å diskriminere på grunn av kjønn, graviditet eller permisjon ved fødsel blant annet (Lovdata, 2021).

Tiltak om innføring av program for frie utdanningsvalg, som ble presentert under nodalitet kan også plasseres under autorativbasert tiltak da Skjeie-utvalget skriver følgende:

Utvalget anbefaler at det igangsettes et landsdekkende program for frie utdanningsvalg. Det inneholder en pedagogisk satsning for likestilling, etablering av et eget ressursmiljø for å fremme likestilling i lærerutdanning og læremidler og bruk av incentivordninger som likestillingsstipend og kjønnspoeng.

3.5.3 Finansiering

Finansiering, som utgjør den tredje virkemiddel, går ut på at myndighetene møter offentlige problemer gjennom sine finansielle midler (Hood og Margetts 2007, s.9). Dette kan gjøres gjennom bruk av økonomisk sanksjonering, enten i form av insentiver og belønning som subsidier og lån eller gjennom økonomisk straff i form av skatter og avgifter (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s.122). Dette innebærer at myndighetene gjennom økonomiske virkemidler er i stand til å utdele og inndra penger.

I St. Meld. 6 kommer det tydelig frem at regjeringen ønsker å gi en bedre dekningsgrad når det kommer til behovet om å dekke og sikre inntekt ved ammefri. I stortingsmeldingen står det følgende: ”å sikre inntekt for alle arbeidstakere under ammefri, er et tiltak som kan minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn” (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 104).

Historisk sett har det vært en standard at kvinner dominerer hjemme, altså tar seg av hjem- og husholdning mens mannen tar seg av utarbeid. Dette er noe som fremdeles er gjeldende da mange flere kvinner holder seg tilbake når det kommer til å utføre rollen som en mor som kombinere arbeid og amming. En slik tiltak vil derfor bidra med en utjevne den skeive fordeling av foreldrepengeperioden. Dette tiltaket vil også legge til rette for at kvinner kan enkelt og mye tidligere gå tilbake til arbeidslivet etter fødsel (Handlingsplan 2014, s.28).

Regjeringen har i handlingsplan foreslått tiltak om bruk av økonomisk sanksjonering for å fremme likelønn i arbeidsplassen. Et av tiltakene foreslått i NOU 2008:6 er at regjeringen

utformer en støtteordning som har som mål å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger, dette vil bidra med å minske de samlede lønnsforskjellene mellom kvinner og menn (NOU 2008:6, s.227).

Et av tiltakene presentert i handlingsplanen er finansiering av *Female Future*, som er en en program som har som mål å gi bedrifter og virksomhet som ønsker å jobbe aktivt for å øke kvinneandelen i ledelsen, et utviklingsprogram hvor de har mulighet til å ansette kvinner de ser potensiell i, og ønsker å ansette (Handlingsplan 2014, s.76). Dette er viktig og aktuelt tiltak da kvinner mangler et platform hvor de er synlige, og kan satses på.

3.5.4 Organisasjon

Organisasjon, den siste styringsverktøy i NATO-modellen, som utgjør den fjerde virkemiddel i rammeverket kan forklares slik at regjeringen og myndighetene møter offentlige problemer gjennom formelle organisasjoner, altså den kompetanse de besitter (Hood og Margetts 2007, s.6). Dette innebærer bruk av egen organisasjon som består blant annet av eiendom, kunnskap, utstyr og andre materielle ressurser som myndighetene kan ta i bruk og ha kontroll over (Hood og Margetts 2007, s.102). Et eksempel på organisasjonsbasert ressurs vil være involvering av andre, altså samarbeid og partnerskap (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s.126).

Et av tiltakene som kommer frem i Meld. St. 6 er styring av statistikken for å få bedre oversikt over lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrupper, noes om anses som nødvendig for å avdekke lønnsforskjeller i virksomheten (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 104). En slik tiltak vil også gjøre det enkelt å finne ut hvor menn ligger best, vil bidra med å finne svake og sterke sider, samt mulighet til å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk for å redusere lønnsforskjeller i virksomhetene.

NOU 2012:15 legger frem trepartsavtale for likestilling i arbeidslivet. Skjeie-utvalget viser til at arbeidslivets parter har gjennom likestillingslovgivningen en særskilt aktivitetsplikt knyttet til rollen som avtalepart i arbeidslivet og som interesseorganisasjon for arbeidsgivere og arbeidstakere (NOU 2012:15, s.336). En trepartsavtale vil samsvare godt med pliktene om å utarbeide og bidra med informasjon og veiledning om likestillingsavtalen til sine medlemmer, og motiverer virksomheter til å delta i samarbeidet. Arbeidslivets parter kan også bidra til å utvikle skoleringsopplegg for tillitsvalgte i likestillingsarbeid, og utvikle treparts

bransjeprogram på linje med det flere organisasjoner i arbeidslivet allerede deltar i ((NOU 2012:15, s.336). Et slikt tiltak vil bidra med å mobilisere de store tariffområdene, og er bidragsyttere til at sektorer med særskilte likestillingsutfordringer som blant annet på bakgrunn av kjønn, får økt kunnskap og bistand til å finne egnede løsninger (NOU 2012:15, s.336).

Slik det forekommer i NATO-skjema, så skiller alle fire ressursene, som myndighetene benytter for å oppnå et ønsket tilstand, fra hverandre. Derfor blir det ikke feil å si at offentlig politikk kan utføres gjennom bruk av kombinasjon av styringsvirkemidlene, da virkemidlene er avhengig av hverandre og det er sjeldent at et politisk mål blir oppnådd ved bruk av kun et styringsvirkemiddel (Hood, 1983).

2.6 Harde og myke virkemidler

Lasswell og Kaplan (1950, s.76) forklarer makt følgende: “power is the deference value with which political science is especially concerned; it can be described in terms of its domain, scope, weight and coerciveness. Forms of power can be distinguished according to the value upon which power is based”. Hood og Margetts (2012, s.15) skriver også at “where the government-society interface is, of course, depends on how you choose to define the boundaries of government [...]”. Dette innebærer ifølge teorien til Røiseland og Vabo (2012) at styringsverktøy rangeres etter maktbruk og grad av tvang det brukes overfor målgruppen for å oppnå et bestemt mål, som også skiller mellom harde og myke virkemidler.

Harde og myke virkemidler kan defineres følgende: ”den harde måten å bruke et verktøy på vil da representere bruk av tvangsmakt, mens den myke måten å bruke verktøy på vil måtte ta utgangspunkt i andre former for autoritet” (Røiseland og Vabo 2012, s.62). Ressursene i presentert i Hood (1983) og Hood og Margetts (2007) sin NATO-modell kategoriseres inn i harde og myke virkemidler av Røiseland og Vabo (2012). Det er som regel nodalitet og finansier som kategoriseres som myke virkemidler, mens autoritet og organisasjon utgjør det som kalles for harde virkemidler. Slik det også er illustrert i figur 5.0 (Røiseland og Vabo 2012, s.63).

Grad av tvang i typen styringsvirkemidler	
Myk	Nodalitet
	Finanser
Hard	Autoritet
	Organisasjon

Figur 5.0. Hoods NATO-modell fordelt i Harde og myke virkemidler (Røiseland og Vabo 2012, s.63).

Vedung (2007) i likhet med Røiseland og Vabo (2012) skriver at styringsvirkemidler kan rangeres etter gradering i skillet mellom harde og myke virkemidler. Reguleringer, altså autoritative virkemidler, er hardere styringsvirkemidler enn økonomiske virkemidler som da utgjør finanser, og finansier er hardere virkemidler enn informasjonsvirkemiddel som da er nodalitet (Vedung 2007, s.41). Vedung (2007, s.29) forklarer hard virkemiddel utfra at det brukes direkte tvang i motsetning til myke virkemidler hvor det heller benyttes indirekte tvang i form av symboler og skjulte trusler.

Howlett (2011, s.53) hevder også at ved bruk av makt eller grad av tvang, kan det skilles mellom ulike former av styringsvirkemidler. Det kan dermed ved bruk av kombinasjonen av teorien om NATO-rammeverket og hvordan disse virkemidlene balanseres mellom harde og myke virkemidler, analyseres hvilke styringsvirkemidler foreslås i offentlige utredninger og dokumenter for å fremme likelønn blant kjønn i det norske arbeidslivet

Autoritet utgjør det mest direkte styringsvirkemiddel og slik presentert under kapittel 3.5.2 om autoritet, så er det et virkemiddel som bruker den mest direkte grad av makt, i form av pålegging av lover, plikt til å følge lover eller forby utføring av diskriminering av lønn, slik foreslått i de offentlige utredningene og dokumentene. Organisasjons-basert virkemidler kan være noe mildere enn autorative tiltak, men plasseres fremdeles under harde virkemidler da det fremdeles kan utøves ganske direkte makt til å oppnå et bestemt mål. De finansielle virkemidlene utgjør myke virkemidler, da bruk bruk av økonomiske insentiver avhenger av dets behov. Nodalitet derimot utgjør det mest indirekte og myke styringsvirkemiddel.

4.0 Metode

I dette kapitlet skal jeg presentere studiens forskningsdesign og studiens metodebruk som skal benyttes for å besvare oppgavens problemstilling. Dette følges av beskrivelse av de faglige offentlige utredningene som utgjør studiens datagrunnlag for å utrede spørsmålet. Videre beskriver jeg prosessen med søk og utvelgelses av datamateriale før jeg avslutter med forskningsetiske vurderinger og reliabiliteten og validiteten av studien.

4.1 Forskningsdesign – valg av metode

I denne studien ønsker jeg å få en bedre forståelse av hvilke styringsvirkemidler det har blitt foreslått og anbefalt i utvalgte offentlige utredninger og dokumenter for å bekjempe inntektsgapet blant kvinner og menn i arbeidslivet. Jeg ønsker også å se på hvordan myndigheten ved bruk av disse virkemidlene kan aktivt jobbe med å tette det økende lønnsgapet. Konkret vil jeg rette hovedfokuset mot tiltakene presentert i de utvalgte offentlige utredningene og dokumentene som har som hensikt å fremme likelønn blant kvinner og menn.

Det finnes en rekke statistikk og metaanalyser innenfor tematikken, og tema om inntektsforskjeller blant menn og kvinner har i de siste 50-årene vært et stort tema for vitenskapelige studier (NOU 2008:6, s.130). Forskere har også innhentet data fra politisk debatt, teoretiske analyser og empiriske studier men av tidligere forskinger finnes det svært begrenset av dokumentanalyse av offentlige dokumenter innenfor tematikken om likelønn. Jeg har på bakgrunn av dette valgt å bruke en dokumentanalyse for å kunne svare på problemstillingen så best som mulig.

Metode kan sees på som et redskap i en undersøkelse om å finne svar på et problem i samfunnet (Holme og Solvang, 1996). Ved valg av metode må det tas stilling til hvilken metodiske tilnærminger det skal velges, det første å reflektere er om det skal utvikles nye data eller benyttes foreliggende data (Thagaard 2013, s. 58). I denne studien har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode, som søker forståelse og innsikt over et fenomen slik informantene har beskrevet den (Sanders, Lewis og Adrian, 2016). Det å oppnå en forståelse av sosiale fenomener er en viktig målsetting innen kvalitative tilnærminger, derfor har fortolkning stor betydning i kvalitativ forskning (Thagaard, 2013).

I denne studien er styringsvirkemidler presentert i ulike offentlige utredninger og dokumenter for å tette inntektsgapet blant kvinner og menn, et sosialt fenomen som jeg ønsker å legge vekt på og finne ut mer om. For å besvare på oppgavens problemstilling har jeg valgt å bruke et dokumentanalyse, som skal da tas i bruk for å undersøke policy ved myndighetens bruk av virkemidler foreslått i dokumentene for å fremme likelønn blant kjønn i arbeidslivet.

4.2 Dokumentanalyse

Briet (2016) gjengitt etter Asdal og Reinertsen (2020, s.15) utgir en klassisk definisjon av begrepet dokument følgende: ”etterhvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for formål å representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen”. Asdal og Reinertsen (2020, s. 47) i likhet med andre forskere, viser til dokumenter som kilder til informasjon, men samtidig understreker at dokumenter er også verktøy, altså redskaper for å sette en sak i bevegelse eller realisere et mål.

Dokumentanalyse har som formål ”å studere teksten systematisk for å trekke slutning om omkringliggende forhold eller forfatterens ideer og intensjoner (Bratberg 2017, s.9).

Formålet med å gjennomføre denne kvalitative dokumentanalyse, er å kartlegge hvilke styringsvirkemidler ble foreslått og tilrettelagt i de ulike offentlige dokumentene.

Dokumentene benyttet i oppgaven er sekundærdata da det dokumentene faller under under kategorien som utgjør typer foreliggende data som ikke genereres av forskeren, men heller av noen andre (Ringdal 2013, s. 112).

Alle fem dokumentene valgt i denne studien er skrevet for et formål, men ikke alle er godt egnet for å utgangspunkt i for å besvare oppgavens problemstillinger. Dette indikerer på at dokumentene er komplekse. Men alle dokumentene består av en rekke tiltak og forslag som det kan tas utgangspunkt i for å se på hvilke virkemidler myndighetene bruker for å utføre styring, og hvilken grad av tvang det brukes for å utføre denne styringen. Tekster består av kunnskap om konkrete og faktiske forhold (Bratberg 2017, s.11). Både dokumentene uredet av regjeringen og utredninger utledet av ekspertgrupper på vegne av regjeringen, er valgt på bakgrunn av at disse dokumentene utgjør det mest sentrale og nødvendige styringsdokumentene for å gjøre noe med problemet om lønns-gap. Formålet med oppgaven er å få økt forståelse i bruk av styringsvirkemidler og skal gjøres gjennom analysing av dokumentene som består av forslag og tiltak, dermed er det viktig at dokumentene som velges, består av konkrete og faktiske forhold.

Bowen (2009) fremlegger at dokumentanalyser er en form for metode som er både mindre tidskrevende og som samtidig skiller seg fra andre metoder på grunnlag av at her kreves det en utvelgelse av data i motsetning til å innhente data. Videre legges det frem at disse dokumentene er lett tilgjengelige da de fleste dokumenter er offentlige og det kreves ikke noe særskilt godkjenning av forfatterne ved innhenting av data (Bowen 2009, s.31). Det kan skilles mellom offentlige, konfidensielle, institusjonelle og personlige kilder (Holme og Solberg, 1996). Stortingsmeldinger, handlingsplans og Norges offentlige utredninger utgjør offentlige kilder til informasjon, som har som mål å få noe til å skjje eller få til en endring i samfunnet gjennom utredning av tiltak og forslag i ulike form av dokumentanalyser. Begrepet dokumenter brukes også for tekster som etableres uten medvirkning fra forskerne, og anvendes til å adskille mellom analyse av tekster som er utslag av feltarbeid fra studier av foreliggende tekster (Thagaard 2013, s.59).

Det finnes både styrker og svakheter ved dokumentanalyse (Jacobsen 2015, s.171). Det faktum at dokumentstudier er basert på skriftlig informasjon som regnes som en mer reflektert informasjon i motsetning til det som kan innhentes fra et intervju (Jacobsen, 2015) kan være et styrke ved et dokumentstudiet. En svakhet kan være at dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse som skiller seg fra data forskerne innsamler i felten da dokumentanalyse benyttes i studier basert på tekster skrevet for et annet formål og utredet for andre formål enn det forskerne skulle benytte de til (Thagaard 2013, s.59). Det bør derfor reflekteres over hensikten bak disse dokumentene ved en dokumentanalyse da de kunne ha vært skrevet for andre formål enn det vi ønsker å ta utgangspunkt i. Men til tross for svakheter, så understreker Bowen (2009) at effektiviteten og den lave kostnaden i en dokumentanalyse veier tyngre enn svakheterne i en dokumentanalyse.

4.3 Utvalg av dokumenter

Dokumentutvalg faller under datainnsamlingsmetode, og studiens datagrunnlag består av offentlige dokumenter som er relevante og gir innsikt i hvordan regjeringen og myndighetene kan ved bruk av makt og styringsvirkemidler fremme likelønn blant kjønn i arbeidslivet. Datainnsamlingen består av et omfattende utvalg av skriftlige styringsdokumenter, og innsamling av data har vært en kontinuerlig prosess for å avdekke nok data til å kunne svare på oppgavens problemstillinger.

De dokumentene jeg har valgt på ta utgangspunkt i min oppgave er følgende: Norges offentlige utredning – NOU 2008:6 Kjønn og lønn – fakta, analyser og virkemiddel for likelønn, Stortingsmelding - St.meld. nr. 6 (2010-2011): Likestilling for likelønn, Norges offentlige utredning – NOU 2011:18 Struktur for likestilling, Norges offentlige utredning – NOU 2012:15 Politikk for likestilling og Handlingsplan – 2014: Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene. Jeg vil kort ta for meg de ulike dokumentene, ved å ta utgangspunkt i tiltak og forslag presentert i disse dokumentene og deretter redegjøre for hvorfor disse dokumentene er relevante for min studie.

4.3.1 NOU-rapporter

Jeg har valgt å se på tre offentlige utredninger. Den ene utredningen jeg har valgt, er NOU ved navn Kjønn og lønn – fakta, analyser og virkemiddel for likelønn og ble utgitt i 2008. Dette er den mest omfattende utredningen og utgjør den andre NOU utredet av likelønnskommisjonen. Utredninger beskriver lønnsforskjeller blant kjønn i en teoretisk og historisk kontekst og består av analyser og anbefalinger som kan bidra med å minske det økende inntektsgapet blant kvinner og menn i arbeidslivet (NOU 2008:6). Det er kapittel 14 og 15 som utgjør tiltak og forslag, og det er disse kapitlene som er relevante for min studie.

I 2011 ble NOU-rapporten Struktur for likestilling lagt frem. Her skulle utvalgte vurderes de eksisterende organisatoriske rammene for likestillingsarbeid, samtidig fremme forslag om tiltak som kan både videreutvikle og styrke den offentlige innsatsen (NOU 2011:18). Denne utredningen legger vekt på juridiske tiltak og forslag i form av lov- og forskriftsendringer, og dette kommer frem i kapittel 11 som da er relevant i denne studien.

Den tredje og siste NOU jeg ønsker å ta utgangspunkt i, er den fra 2015 ved navn Politikk for likestilling. Utredningen består av en gjennomgang av utvalgets vurdering og forslag gitt i NOU 2011:18 og utvalget har som oppgave å identifisere områder hvor likestilling ikke er oppnådd (NOU 2012:15). I kapittel 16 og 17, som faller under del 4 som utgjør anbefalinger, legges det frem innsatsområder og kunnskapsutvikling og disse kapitlene er relevante for min studie.

4.3.2 Stortingsmelding

Jeg har valgt å se på stortingsmelding St.meld. nr. 6 (2010-2011): Likestilling for likelønn. Meldingen tar utgangspunkt i NOU 2008:6, som belyser lønnsforskjeller mellom kvinner og

menn og bakgrunn til disse årsakene. Stortingsmeldingen består også av regjeringens virkemidler og tiltak for å jevne ut disse lønnsforskjellene som kommer frem i del 4 som da utgjør kapittel 9, 10 og 11.

4.3.2 Handlingsplan

Handlingsplanen Likestilling – regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene fra 2014 er bygget ut av regjeringen, og har som mål å fremme likestilling blant kvinner og menn. Handlingsplanen består av 9 mål og tiltak som skal bidra med å redusere diskriminering blant kjønn, og fremme likestillingen (Handlingsplan, 2014).

4.4 Søk og utvelgelse

Det aktuelle datagrunnlaget er hentet fra regjeringen sin nettsider www.regjeringen.no. Da alle dokumenter er offentlige dokumenter, var det mulig å finne de frem under samme nettside. Det var gjennom hurtigsøk og søkeordet lønn og kjønn jeg kom frem til de utvalgte dokumentene, og avgrenset datamateriale til de dokumentene som var mest relevante for min studie.

4.5 Datakvalitet og Kildekritikk

Det skal i dette kapitlet redegjøres for sikring av god kvalitet av data, da datainnsamlingsmetoden påvirker dataenes pålitelighet og gyldighet (Jacobsen, 2015). Det som vektlegges i datakvalitet er at funnene representative og nøyaktige, og tre viktige kriterier som blir sett på som viktige og nødvendige for å måle studiens kvalitet er validitet, reliabilitet og generaliserbarhet (Tjora, 2017). Kjelstadli (1999, s.169) definerer kildekritikk følgende: ”ett sett av håndverksregler som sier hvordan en skal behandle kilder for ikke å forvri den informasjonen en får ut av dem”. Videre blir fremlagt av kildene kan fordeles i fire kategorier, som da utgjør kildenes representativitet, kildenes innhold, og deres indre- og ytre kildekritikk (Kjelstadli, 1999).

Det er ikke nødvendig at alle disse områdene anvendes eller er relevante for denne studien. Representativitet vil si at det blir stilt spørsmål om det innsamlede datagrunnlaget er brukbar eller representative for å belyse oppgavens problemstillingene (Kjelstadli, 1999). Dermed kan kildenes representativitet være relevant for studien, og utgjør en viktig kilde. Dette kommer også klart og tydelig frem under punkt 4.4 som dreier seg om søk og utvalg av dokumentene.

Indre kildekritikk handler om å finne ut om hvordan kildene kan anvendes ved å ta utgangspunkt i problemstillingene og om utvalgte dokumenter, er troverdige og relevante (Tveit, 2014). Ytre kildekritikk derimot legger vekt på relevansen ved innsamlet datas funksjon og formål (Kjelstadli, 1999).

Det å være kildekritisk og være bevisst når det gjelder utvelgelsen av dokumentene, utgjorde to hovedkriterier for denne oppgavens datainnsamling. Dette fordi det er nødvendig at kildene er troverdige og korrekt, slik at de kan gjengis. Begreper som reliabilitet og validitet som tas i bruk for å analysere kvaliteten av data anses som vanskelig å overføre til kvalitativ forskning (Sverdrup, 2012). Overførbarhet og troverdigheten av resultatet av forskningen er gjensidig avhengig av at fremgangsmåten under datainnsamlingen og selve opplegg for analysen gjøres klart og tydelig (Thaagard 2013, s.11)

4.5.1 Validitet

Validitet betyr gyldighet og omhandler hvorvidt resultater fra forskningen samsvarer med det vi ønsket å måle og hadde hensikt å oppnå (Keohane, Sidney og King 1994). Altså om materialet benyttet er egnet til å svare på forskningsspørsmålene og har en gyldighet, utgjør en viktig element som bør grundig vurderes (Johannessen, Tufte og Line, 2016). Thagaard (2013) knytter begrepet validitet til tolkning av data og presiserer begrepet med at det kan stilles spørsmål om hvorvidt de tolkninger vi kommer frem til, er gyldige sammenlignet med den virkeligheten vi har studert. I denne studien er det vesentlig at alle dokumenter bidrar med å belyse oppgavens problemstillinger.

I enkelte studier er ikke validitet like viktig da i en slik studie tenker man ikke på forhånd om hva man ønsker å finne ut av, men da det foreligger problemstillinger, så vil validiteten referere til dataenes gyldighet på bakgrunn av disse problemstillingene (Thomas, 2011).

Ved et dokumentanalyse, kan det regnes som en svakhet å utelukke og ikke inkludere alle offentlige dokumenter og utredninger utredet for det formålet om å bekjempe inntektsgapet blant kjønn i arbeidslivet. Dette kan svekke validiteten, men gjennomgåelse og utvelgelse av alle offentlige dokumenter og utredninger, hadde vært omfattende og et tidskrevende prosess. Dessuten så ville ikke oppgavens omfang tillatte dette, og dermed så valgte jeg ut de dokumentene og utredningene som var best egnet til å besvare oppgavens problemstillinger.

4.5.2 Realibilitet

Realibilitet vil si påliteligheten i dataene som brukes, og hvordan de er innsamlet og bearbeidet innenfor kvalitativ forskning (Johannessen, Tufte og Line, 2016). Dette innebærer at det foreligger dokumentasjon på om hva som er gjort, hvilke beslutninger som er tatt og på hvilken måte man har anvendt sentral teori innen forskning (Johannessen, Tufte og Line, 2016, s.71). Dermed er reliabilitet og troverdighet, betydelige for å kunne analysere kvaliteten på forskningsprosjekter (Malterud, 2011). Da oppgavens dokumentanalyse har sitt grunnlag fra åpne kilder, som er hentet fra regjeringen sin nettside, vil disse dokumentene være lett tilgjengelige for andre ved innsamling av samme datagrunnlag og materialet. Samtidig vil det skape rom for å kontrollere bearbeidelsen i oppgaven og nøyaktigheten rundt det. Jeg har i punkt 4.4 ”søk og utvelgelse” lagt frem min fremgangsmåte til å innhente og innsamle oppgavens empiri, dette for å oppfylle karvet om etterprøvable, og for å styrke påliteligheten som utgjør nøyaktigheten på data (Johannessen, Tufte og Line 2016, s.44).

4.5.3 Generaliserbarhet

Halvorsen (2008, s.67) hevder at generaliserbarhet dreier om i hvilken grad kan resultatene fra studien, overføres til andre utvalg som da er utenfor den aktuelle populasjonen. Kvale og Brinkmann (2009) skriver at funnene fra studien kan generaliseres på ulike måter, og dermed viser til tre former for generaliserbarhet. Disse er analytisk, statistikk og naturalistisk generaliserbarhet (Kvale og Brinkmann, 2009).

Stake (1994) viser også til disse tre ulike formene for generaliserbarhet, og forklarer de følgende: analytisk generalisering består av en begrunnet vurdering som innebærer i hvilken grad kan funn fra en studie bli brukt som norm eller retningslinje for hva som kan skje i andre situasjoner. Statistikk generalisering derimot er basert på elementer valgt tilfeldig fra en populasjon, mens naturalistisk generaliserbarhet er basert på egne eller personlige erfaringer (Stake 1994, s. 242). Den type generalisering som bli aktuell for denne studie, er analytisk generalisering. Da denne typen generalisering har sitt opphav fra begrunnet vurderinger av i hvilken grad funnene i denne studien, kan brukes som en retningslinje for det som kan skje i andre situasjoner, og består dermed av argumentasjonen og fornuft som kan forsterke vurderingene (Stake, 1994). I denne studien har jeg valgt å ta utgangspunkt i offentlige utredninger og dokumenter som da består av analyser, tiltak og konsekvenser disse anbefalingene kan medføre.

5.0 Analyse og kartlegging av virkemidler

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for hvilke styringsvirkemidler ble foreslått i de fem utvalgte offentlige utredningene og dokumentene, ved å ta utgangspunkt i NATO-rammeverket til Hood og Margetts (2007). Samtidig skal jeg kategorisere disse virkemidlene i harde eller myke virkemidler, slik presentert av Røiseland og Vabo (2012). Hensikten er å finne ut hvilke type virkemidler myndighetene kan benytte seg av ved å ta utgangspunkt i tiltak foreslått og anbefalt i de utvalgte dokumentene.

Tiltakene presentert og foreslått i de fem utvalgte offentlige dokumentene skal belyses ved hjelp av NATO-modellen. De ulike tiltakene kan plasseres under de fire forskjellige ressursene, og som gjennomgangen i teorikapittelet viser så passer de utvalgte tiltakene godt til ressursenes formål. Jeg skal i denne delen av oppgaven diskutere NATO-modellen i sammenheng med tiltakene plassert innenfor de ulike ressursene, og kategorisere disse virkemidlene etter grad av tvang det foreligger i disse virkemidlene, samtidig besvare oppgavens problemstillingen:

Hvilke styringsvirkemidler foreslås i offentlige utredninger og dokumenter for å bekjempe inntektsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet, og hvordan balanserer de mellom harde og myke virkemidler?

5.1 Nodalitet

Regjeringens forslag presentert i Meld. St. 6 og Handlingsplan (2014) innebærer innhenting av informasjon i form av lønnsstatistikk knyttet til kjønn på virksomhetsnivå og kartlegging og åpenhet om lønn og lønnsbetingelser. Kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid, er også et virkemiddel som ble foreslått i det ekspertledede utredningen utredet av Enger-utvalget i NOU 2008:6. Mens Skjeie-utvalget i NOU 2012:15, legger frem tiltak om aktiv samfunnsdeltagelse og program for frie utdanningsvalg, slik at kvinner kan i større grad samle inn informasjon vedrørende deres krav og rettigheter ved likelønnsordningen og yrkesvalg som har direkte påvirkning på hva de vil få utbetalt i lønn. Alle disse virkemidlene presentert i offentlige utredninger og dokumenter slik nevnt overfor, faller under nodalitet. Dette da regjeringen og ekspertledede grupper på vegne av regjeringen, har lagt frem anbefalinger og tiltak som bidrar med økt spredning av informasjon om tema om likelønn og lønnsordninger.

I Handlingsplan (2014) blir informasjonsinnsamling lagt frem som et svært viktig virkemiddel hvor innsamling av lønnsstatistikk og åpenhet rundt det, resulterte tidligere i en positiv utvikling og endring. Et tiltaket som legges frem i regjeringens Handlingsplanen går ut på åpenhet om lønn, hvor det tydelig kommer fram at:

Regjeringen vil legge fram forslag om at det skal utarbeides lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrupper på virksomhetsnivå (Handlingsplan 2014, s. 40).

Dette tiltaket er basert på inntekt, lønn og likestillingsloven § 5, hvor det i handlingsplanen vises til at lønn er betaling for å utføre et arbeid, mens inntekt derimot kan sees som et videre begrep av lønn (Handlingsplan, 2014). Det kommer også tydelig frem i likestillingsloven § 5 at ”kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi” (Handlingsplan 2014, s. 39). Disse faktorene danner grunnlaget for tiltaket om åpenhet om lønn, og dermed velger myndighetene og regjeringen å ta for seg rollen som en node.

Et annet tiltak presentert i handlingsplan (2014), er regelmessig informasjon og statistikk. Forskning viser at gjennom livsløpet og med alderen, så øker lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Det kommer også frem at dette også gjelder nye generasjoner, og kan dermed regnes som livsløpseffekt (Handlingsplan 2014, s. 39). Regjeringen ønsker dermed å innhente informasjon kontinuerlig for å gjøre noe med disse lønnsforskjellene og legger frem tiltak som kan bidra med å utjevne disse lønnsforskjellene, dermed legges det frem at:

Regjeringen vil fremskaffe regelmessig informasjon og statistikk over fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn (Handlingsplan 2014, s.40).

Lønnsutjevning mellom kvinner og menn, er en forutsetning for et rettferdig og likestilt samfunn (Handlingsplan, 2014) Når det kommer til nodalitet i form av informasjonsflyt og dets påvirkning og innflytelse på lønnsordningen, beskrives det følgende i handlingsplanen:

Lønnsoppgjørene og lønnsdannelsen er partenes ansvar, men politisk kan en bidra til at likelønn står på dagsorden i lønnsoppgjørene. Det skjedde i 2010 og tall fra lønnsstatistikken viser at kvinners andel av menns lønn ble noe større og økte fra 84,7 til 85 prosent (timelønn for heltids- og deltidsansatte) (Handlingsplanen (2014, s.40).

Dette bekrefter og indikerer på at ifølge virkemidlene foreslått i offentlige dokumentene, på bakgrunn av makt, posisjon og informasjonsflyt, kan formidle god informasjon for kvinners fordel, noe som kan resultere i en positiv endring slik det også ble lagt frem i Handlingsplan (2014).

Det å pålegge arbeidsgivere opplysningsplikt om lønn, er et forslag regjeringen også legger frem i handlingsplanen fra 2014. Dette tiltaket utgjør som er basert på opplysninger, innebærer at regjeringen ved hjelp av innsamling av informasjon kan bidra med å gjøre noe med problemet om lønnsgapet. Hensikten med tiltaket, er også å eliminere noe form for lønnsdiskriminering, og dette er noe som kun oppdages når opplysninger og informasjonen er lett tilgjengelig (Handlingsplan 2014, s.40).

Slik nevnt innledningsvis så har myndighetene og regjeringen foreslått og lagt frem flere tiltak i form av informasjonsflyt, et eksempel kan hentes fra Meld. St. 6 (2010-2011) som foreslår blant annet kartlegging og åpenhet om lønn og lønnsbetingelser på arbeidsplassene, da større åpenhet rundt hva de ansatte i virksomheten tjener vil bidra med å synliggjøre eventuelle lønnsforskjeller (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 85). Årsaken til at myndighetene ønsker å kartlegge det på en mer systematisk måte, er basert på det faktum at kunnskap og informasjon som hentes inn vil bidra med å medvirke på å etablere felles standarder for å få oversikt og for å finne treffende tiltak for likelønn, samt motvirke spesifikke tilfeller av lønnsdiskriminering (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 85).

”Grunnlaget for yrkesvalg legges i utdanning” (St. Meld 6., s.109). En bedre kjønnsbalanse i utdanning, er noe regjeringen har satset på og jobbet aktivt med ved å sette i verk en rekke prosjekter og holdningsskapende arbeid (St. Meld. 6., s. 110). Regjeringen her har utnyttet sin posisjon som node da de basert på forskning og gjennomførte rapporter, hevder at ens utdanning har direkte innflytelse på ens valg av yrke, noe som igjen har sterk påvirkning på samfunnsutviklingen og ordningen om likelønn (St. Meld 6., s.109).

Dette kom også tydelig frem når resultater fra nasjonale prøver fra 2019 bekreftet at kjønnsforskjellen er fremdeles stor, da resultatene fra prøvene indikerte på at guttene er bedre i regning, mens jentene er flinkest i lesing (Verdens gang, 2019). Det faktum at regnskap og regning i motsetning til lesing kan knyttet opp mot yrker dominert av menn, tyder på at det er behov for rådgiving og veiledning.

Regjeringen har i stortingsmeldingen lagt frem virkemidler som kan bidra med å bryte det tradisjonelle utdanningsvalget, samt redusere og begrense omfanget av ufrivillig deltidsarbeid blant kvinner ved å (St. Meld 6., (2010-2011) s. 109). Slik det også kom frem i teorien, så kan informasjonen komme frem i ulike former, og i tiltaket om utlevering av informasjon, vil tiltaket være tilgjengelig i form av rådgiving og veiledning til ungdommer. En slik tiltak kan også anses som et ulempe da informasjon er noe mottakeren må selv søke opp, men det faktum at det er noe myndighetene vil innføre i form av rådgivning så forsterkes sjansen for at informasjonen vil enkelt være tilgjengelig for mottakeren.

I NOU 2008:6 vises det til kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid gjennom holdningsskapende arbeid. I utredningen står det følgende:

En grunn til at holdningsskapende arbeid er viktig, er at mye av lønnsgapet grunner på gamle og etablerte holdninger om hva som er et akseptabelt lønnsbilde, og hvordan kvinner og menns arbeid blir verdsatt i arbeidsmarkedet. Et viktig virkemiddel er derfor informasjon og opplysning om hvordan lønnsbildet for kvinner og menn ser ut, hvilke rettigheter arbeidstakere har og hvilke regler arbeidsgivere er forpliktet av (NOU 2008:6, s. 218).

Program for frie utdanningsvalg, er også et tiltak Skjeie-utvalget legger frem i NOU 2012:15, hvor målet er å spre informasjon og budskap om kjønn og likestilling (NOU 2012: 15, s.320). Det står i utredningen at:

Innsatsen i en programsatsing for frie utdanningsvalg bør derfor rettes mot å styrke kompetansen blant ansatte i barnehager og skoler: på alle nivå i virksomhetene, både i form av veilednings- og opplæringstiltak og utviklingsarbeid på feltet. Opplæring i de rettslige forpliktelsene til å fremme likestilling i barnehage og skole bør også stå sentralt (NOU 2012:15, s.321).

Utvalget argumenterer for at satsing på en slik type program vil synliggjøre og spre informasjon om behov for forsterkning av oppmerksomhet rundt tema om kjønn og likestilling i arbeidslivet. I utredningen hevdes det at forskninger viser at kjønn og likestillings ikke prioriteres i skolens rådgivning (NOU 2012:15).

Styringsvirkemidlene foreslått i offentlige utredninger og dokumenter om både innhenting av informasjon og det å spre informasjon i form av lønnsstatistikk, åpenhet om lønnsordninger, rådgiving på skole for å bryte det tradisjonelle kjønnsmonsteret eller aktiv samfunnsdeltakelse, utgjør nodale virkemidler. Da myndigheten ved å ta utgangspunkt i disse dokumentene kan bruke sin makt, posisjon og ved bruk informasjonsflyt kan formidle god informasjon for kvinners fordel.

Det er et viktig forutsetning at målgruppen som hovedsakelig er kvinner, er klar over at disse offentlige utredninger og dokumentene består av tiltak og anbefalinger som bidrar med innsamling av informasjon og utlevering av informasjon, som nevnt i teorien. Fordelen med tiltakene er at de fører til at kvinner får vite om sine rettigheter og muligheter.

5.2 Autoritet

Effektiv oppfølging av retten til likelønn, utgjør et av målene til regjeringen som de også legger frem i deres stortingsmeldingen. Regjeringen har foreslått og lagt frem flere tiltak for å sikre en mer effektiv oppfølging av likestillingslovens retten til likelønn og forbud mot lønnsdiskriminering (St. Meld 6. (2010-2011) s. 85). Da anbefaling utgjør en form for autorativbasert instrument, vil regjeringens forslag om å sikre oppfølging av retten til likelønn, utgjøre autorativbasert virkemiddel.

Stortingsmeldingen viser også til tariffavtaler hvor arbeidsgivere er tariffhjemlet pliktige til å legge frem statistikk som viser lønnsutvikling fordelt på kjønn. Det at en plikter å gjøre noe, innebærer at man det påbys, noe som kjennetegner en form for autoritet. I stortingsmeldingen kommer det frem følgende vedrørende plikten om å fremlegge statistikk og tall:

I KS-området har arbeidsgiver en tariffhjemlet plikt til å legge fram tallmateriale/statistikk som viser lønnsnivå og lønnsutvikling fordelt på kjønn og stillingskoder, slik at likelønn kan diskuteres i lokale forhandlinger. (St. Meld 6. (2010-2011) s. 90).

En annen for autorativbasert instrument, er å forby. Likestillingsloven har blitt skjerpet flere ganger, da målet og hensikten med loven har vært å forby diskriminering på bakgrunn av graviditet (Meld. St. 6 (2010-2011)). I stortingsmeldingen skrives det følgende:

Det følger av likestillingslovens forbud mot diskriminering i § 3 at en som tar fødsels- og foreldrepermisjon, omsorgspermisjon eller ammefri ikke skal få svekket stilling som følge av permisjonen. Dette gjelder lønn, fordeling av arbeidsoppgaver, ansettelsesforhold og alle andre sider ved et ansettelsesforhold (Meld. St. 6 (2010-2011) s.106).

Altså likestillingsloven sier at det er forbudt å diskriminere på grunn av graviditet eller permisjon i forbindelse med graviditet. Dette tyder på at myndighetene her gjennom sin autoritære myndighet, er i stand til å legge inn endringer gjennom sine juridiske fullmakter.

Det å pålegge arbeidsgivere opplysningsplikt om lønn, er et forslag regjeringen også legger frem i handlingsplanen fra 2014. Hensikten er å eliminere noe for lønnsdiskriminering, noe som kun oppdages når opplysninger og informasjonen er tilgjengelig (Handlingsplan 2014, s.40). Da forslaget er en annen for autoritet, indikerer dette på at virkemiddel eller tiltak om opplysningsplikt også utgjør en autorativ virkemiddel.

Likelønnskommisjonens forslag i NOU 2008:6 der flertallet foreslo at arbeidsgivere er pliktige til å utarbeide lønnsstatistikker, faller også under bruk av autorativbasert virkemiddel til å oppnå et bestemt mål. Enger-utvalget beskriver tiltaket nærmere følgende:

Plikten til å arbeide for likestilling i likestillingsloven pålegger arbeidslivets organisasjoner aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt. Det vil si at organisasjonene har en plikt til å arbeide aktivt for likestilling og likelønn innenfor sine arbeidsområder, herunder i tariffrevisjonene og i sikring av medlemmenes rettigheter som arbeidstakere. (NOU 2008:6, s.221).

Slik det også ble omtalt om i teorikapittelet, så utgjør det å forby, påby, tillate eller anbefale, autoritære myndighet. Da myndighetene her er i stand til å møte offentlige problemet om inntektsgapet blant kjønn ved å påby, forby eller anbefale, så vil dette innebære at virkemidlene presentert i de ulike dokumentene, utgjør autorative virkemidler.

Enger-utvalget i NOU 2008:6 viser til begrensninger med ressurser til å håndheve plikte om aktivitet, og har dermed utformet følgende tiltak:

Det bevilges økte ressurser til Likestillings- og diskrimineringsombudet som skal sikre at ombudet kan være en aktiv pådriver og og føre kontroll med at plikten til å arbeide for likestilling, herunder likelønn, gjennomføres på virksomhetsnivå. (NOU 2008:6, s. 222)

Et annet tiltak som legges frem i NOU 2011:18 er forslag til lov og forskriftsendringer.

Tiltaket lyder som følger:

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven. (NOU 2011:18, s. 171).

Autoritetsbaserte tiltak foreslått i de offentlige dokumentene, er styrking av håndhevingen av lovens plikt til å arbeide for likestilling og likelønn og vern mot graviditetsdiskriminering. Disse forslagene består av påbud , forbudt og anbefalinger som regjeringen og utvalgene vil gå frem med, og slikt nevnt i teorien så utgjør det å påby, forby og anbefale former for autoritet. Enger-Utvalget foreslår blant annet endring av lov- og forskrifter. Forslag om endringer anbefalt av utvalget i den offentlige utredningen fra 2011:18, indikerer på at det foreligger en mulighet til å innføre endringer gjennom juridisk makt.

Fordelen med endringene, altså forenkling regler og lover er at det er ingen tvil om at myndighetene er villige til å fremme likelønn i arbeidsplassen. Slike endringer fører ikke til noen ulemper, da disse endringen er foreslått for samfunnets beste nytte.

5.3 Finansier

Alle tre finansielle instrumentene som er foreslått i Handlingsplan (2014) og Meld. St. 6 (2010-2011) utgjør en form for betaling fra regjeringen, altså utbetaling.

I Meld. St. 6 (2010-2011) kommer det tydelig frem at regjeringen møter problemet om lønnsgapet ved bruk av økonomisk virkemidler. I stortingsmeldingen legges det frem tiltak om sikring av inntekt for alle arbeidstakere under ammefri, tiltaket vil bidra med å utjevne lønnsforskjellene, samtidig gi kvinner en økonomisk støtte. Regjeringen i stortingsmeldingen skriver følgende om vurdering av behovet for sikring av inntekt ved ammefri:

Ordninger som gjør det lettere for mødre å kombinere arbeid og amming vil gjøre det lettere for familien å ha en likere fordeling av foreldrepengeperioden mellom mor og far. Rett til lønn under ammefri vil gjøre det lettere for kvinner å komme tidligere tilbake i arbeid etter fødsel, ved at de fortsatt kan amme uten å få redusert inntekt. Dette vil igjen virke positivt inn på mødres lønnsutvikling gjennom at de får en sterkere tilknytning til arbeidslivet i småbarnsfasen (Meld. St. 6 (2010-2011) s. 104).

Virkemiddel om finansier, innebærer også at regjeringen kan løse offentlige problemer ved bruk av økonomiske sanksjoner. Regjeringen har i Handlingsplan (2014) utformet tiltak om bruke av økonomisk sanksjonering for å tette lønnsgapet i arbeidsplassen.

Enger-utvalget i NOU 2008:6 fremlegger et tiltak om utforming av en støtteordning, som har som hensikt å rekruttere kvinner til ledende stillinger. Støtteordning gjennom finansier, faller under finansielle virkemidler. Utvalget legger frem forslaget følgende:

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at regjeringen utformer en støtteordning som har som mål å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger. En økning i kvinneandelen blant ledere vil bidra til å minske de samlede lønnsforskjellene mellom kvinner og menn (NOU 2008:6, s.227).

Finansiering av *Female Future*, er et tiltak som regjeringen legger frem i deres handlingsplan (2014). Ved finansiering av *Female Future*, så vil regjeringen bidra med å øke kvinneandelen i ledelsen, og det er der lønn er mest skjevt fordelt blant kjønn (Handlingsplan, 2014).

En annen form for økonomisk sanksjonering er belønning i form av subsidier, og dette er noe både utvalget i NOU 2008:6 og regjeringen i Handlingsplanen (2014) foreslår i form av tiltakene nevnt ovenfor, som går ut på om å gi kvinner sosial sikkerhet gjennom støtteordningen, og ved fremming av kvinner når det kommer til lederstillinger.

Tiltakene presentert under finanser utgjør regjeringens- og utvalgets bruk av finansielle midler. Alle tre tiltakene som er foreslått i de tre offentlige utredningen og dokumentene, utgjør en form for betaling i form av insentiver og subsidier. Slik teorien støttet, så utgjør virkemidlene brukt i disse dokumentene økonomiske virkemidler. En form for økonomisk sanksjonering er belønning i form av subsidier, og dette er noe myndighetene foreslår i tiltaket om å gi kvinner økonomisk sikkerhet gjennom å sikre inntekt ved ammefri. Fordelen med tiltakene er at alle foreslåtte tiltakene bidrar med å motivere og fremme kvinner i å kjempe for kampen om likelønn. Ulempen derimot kan være at slike ordninger kan være både tids- og kostnadskrevende

5.4 Organisasjon

Tiltak om informasjonsinnsamling på virksomhetsnivå, som ble lagt frem av regjeringen i Handlingsplanen (2014) kan også plasseres under organisasjoner. Dette da innsamling av lønnsstatistikk utgjør en form for samarbeid mellom ulike aktører som jobber sammen på tvers av ulike organisasjoner for å tette lønnsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet (Handlingsplan 2014, s.40).

Regjeringen legger også frem tiltak om styring av statistikken for å få et helhetlig bildet og oversikt over lønnsstatistikk, i samarbeid med SSB (St. Meld 6. (2010-2011) s. 104).

Samarbeid om styrking av statistikken i samarbeid med statistikk sentralbyrå, innebærer en form for partnerskap. Dette utgjør er organisasjonsbasert ressurs, slik det også kommer tydelige frem i teorien. Samarbeid mellom sektorer på tvers av organisasjoner om styrking av statistikken, utgjør en form for partnerskap. Partnerskap utgjør dermed et form for organisasjonsbasert ressurs, slik det også kom frem i den teoretiske delen. Inngåelse av partnerskap, binder parter til å samarbeide.

Fordelen ved et slik samarbeid, er to individuelle kompetanse og kunnskap legges frem, noe som også øker effektivitet. Fordelen med å styrke statistikken kan også resultere i, samt gi lettere tilgang til informasjon og oversikt over hvor og hvorfor kvinner tjener mindre enn menn, som igjen kan bidra med å redusere lønnsgapet, utjevne lønnsforskjeller og styrke likelønnsordningen.

Ulempen ved foreslåtte tiltak er at en slikt type samarbeid, kan resultere i at samarbeidet kan gå utover andre samfunnsproblemer. Dette da samarbeid kan ta for mye av kapasiteten fra som en råder. at det går utover andre samfunnsproblemer. Dessuten så er det ikke mulig å måle hvor tid- og arbeidsressurs en slik type samarbeid kan kreve.

Skjeie-utvalget i NOU 2012:15 legger frem to tiltak som kan plasseres under organisasjonsbaserte virkemidler. Det ene virkemiddel handler om større behov for tettere samarbeid mellom myndigheten og partene i arbeidslivet for å fremme likestillingsarbeid. Samarbeidet beskrives følgende i den offentlige utredningen:

Partene i arbeidslivet har førstehåndskjennskap til hvordan arbeidslivet fungerer, nasjonalt, regionalt, og på virksomhetsnivå. Og myndighetene har, som sagt, ambisiøse målsettinger for likestillingsarbeidet. Utvalget tror at en ny trepartsavtale om likestilling i arbeidslivet, kan være svært godt egnet til bedre måloppnåelse på dette området (NOU 2012:15, s. 336).

Et annet tiltak som legges frem i Skjeie-utvalget er avtale på virksomhetsnivå. I NOU 2012:15 beskrives avtalen følgende:

Alle virksomheter i Norge bør kunne ta del i samarbeidet ved å tegne en samarbeidsavtale med myndighetene og virksomhetenes tillitsvalgte for å fremme likestilling i virksomheten. Å inngå en slik avtale vil innebære at arbeidsgiver og ansatte forplikter seg til systematisk samarbeid for å oppnå likestilling. Til gjengjeld vil de få økonomiske fordeler og faglig veiledning og oppfølging fra myndighetenes side. (NOU 2012:15, s.336).

5.5 Harde og Myke virkemidler:

Tiltakene presentert under nodalitet, kan kategoriseres som myk variant av virkemidler. Dette kan forklares ved å ta utgangspunkt i Røiseland og Vabo (2012) sin definisjon av harde og myke virkemidler, hvor det kommer frem at den myke måten å bruke verktøy på, kan foregå i form av bruk av autorative virkemidler” (Røiseland og Vabo 2012, s.62). Det å styre ved å benytte informasjonsflyt, kan regnes som en myk måte å bruke verktøy på. Det faktum at informasjon er noe mottakeren eller målgruppen søker selv, og ikke blir tvunget av myndighetene til å tilegne seg, forsterker påstanden om at virkemidlene presentert under nodalitet i de ulike offentlige utredningene og dokumentene, er myke virkemidler.

Tiltakene lagt frem under autorative virkemidler, faller under harde virkemidler. Det kan diskuteres om virkemidlene utgjør myk variant av virkemidler da ”grad av tvang” i dette tilfeller, er ment for kvinners egen beste og nytte, og er faktisk ment for kvinners fordel da de på den måten kan komme et stykke fram i kampen om likelønn. Men da virkemidlene er basert på bruk av tvangsmakt, gjennom juridiske og formelle fullmakter. Derfor anses virkemidleren som en harde virkemidler. Dette kan også forklares ved å ta utgangspunkt Røiseland og Vabo (2012) sin definisjon, hvor hard variant av virkemiddel forklares slik at den harde måten å bruke et verktøy på, representerer bruk av tvangsmakt. Dessuten så kommer det klart og tydelig frem i de ulike offentlige utredningene og dokumentene at dette er noe regjeringen og ekspertlede utvalget ”vil”. Dette er ikke noe virksomheter, eller enkelte selv styre, og på bakgrunn av dette kan autorative virkemidlene plasseres under harde virkemidler.

Bruk av økonomisk sanksjonering gjennom tildeling av finanser og belønning, regnes som myke virkemidler, da det ikke utføres noe grad av tvang (Røiseland og Vabo 2012, s.62). Hverken utgjør disse midlene mottakers eneste kilde, dette danner også grunnlag for at virkemidlene er myke (Røiseland og Vabo 2012, s.62).

Tiltakene derimot presentert under organisasjonsbaserte virkemidler, utgjør harde virkemidler. Virkemiddel plasseres under hard virkemiddel da samarbeid i en slik virkemiddel krever at begge parter bruker ressurser og tid. Et eksempel kan hentes fra Meld. St. 6 (2010-2011) om tilsier at Statistikk sentralbyrå innhenter tall, mens regjeringen jobber med disse tallene. En slik samarbeid består av tett samarbeid mellom partene, og derfor legges det stor vekt på ansvar og utføring av arbeid, noe som da faller under hard variant av virkemiddel.

6.0 Konklusjon

Denne masteroppgaven har undersøkt hvilke styringsvirkemidler foreslås i offentlige utredninger og dokumenter for å bekjempe inntektsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet. Oppgaven ble besvart gjennom et dokumentstudiet som ved hjelp av fem offentlige utredninger og dokumenter, fordelt på en stortingsmelding, en handlingsplan og tre offentlige utredninger ga oss innsikt over virkemidler myndighetene kan benytte seg av når de møter offentlige problemer. Å utjevne lønnsforskjeller blant kjønn, samt fremme likelønn og likelønnsordningen er den offentlige politikken, regjeringen aktivt gjør noe med og vil fortsette å jobbe med (NOU 2008:6, s. 221). De utvalgte dokumentene utredet av regjeringen og ekspertlede utvalgene på vegne av regjeringen, anses nødvendige for å sikre gode tiltak og anbefalinger i kampen mot likelønn. Dokumentene utgjør også en rik kilde for myndighetene til å velge ulike tilnærminger og virkemidler for å oppnå sitt mål, og løse problemet om inntektsgapet blant kvinner og menn i det norske arbeidslivet .

Det finnes en rekke forskning på inntektsgapet blant kvinner og menn, og det foreligger også en del forskning på faktorer som utgjør denne forskjellen, men mindre eller svært få undersøkelser om myndighetenes bruk av virkemidler for å redusere eller tette lønnsgapet. Denne oppgavens bidrag har vært å ta utgangspunkt i Hood og Margetts (2007) rammeverket for virkemiddelbruk for å plassere og kartlegge de ulike tiltakene presentert i handlingsplanen fra 2014, stortingsmeldingen nr. 6 og offentlige utredninger fra 2008, 2011 og 2012 under de ulike ressursene i NATO-rammeverket. Kategorisering av de ulike tiltakene i harde og myke virkemidler utgjør også oppgavens funn.

Avslutningsvis, vil jeg kort nevne at tema om fremming likelønn og likelønnsordningen, er både aktuelt og relevant i dag, både i landet og globalt. Det er også et tema, jeg selv er veldig opptatt av og jeg ser på virkemidlene plassert under de ulike dokumentene, som et godt start på fremming av likelønn i arbeidslivet.

6.1 Hovedfunn

Oppgavens problemstillingen har blitt besvart ved hjelp av NATO-rammeverket til Hood (1983) og Hood og Margetts (2007) som videreutviklet dette rammeverket. Tiltakene som ble hentet fra de fem offentlige utredningene og dokumentene, ble plassert under de ulike ressursene i NATO-rammeverket, og ble dermed kategorisert i harde og myke virkemidler.

Både NATO-skjema og kategorisering av harde og myke virkemidler har bidratt til analysering av tiltakene presentert i regjeringens og utvalgets offentlige dokumenter. Det kom tydelig frem i studien at virkemidlene ble ikke begrenset til et bestemt type virkemiddel, men heller en blanding av harde og myke virkemidler. Tiltakene presentert i nodalitet og finanser, ble anset som myke virkemidler, men tiltakene under autorativ og organisering utgjorde harde virkemidler. Med dette kan det konkluderes at virkemidlene som ble foreslått i offentlige dokumentene, som har som hensikt å utjevne lønnsforskjeller blant kjønn og fremme likelønn og likelønnsordningen, utgjør harde og myke virkemidler. Funn og resultatene tyder også på at virkemidlene fungerer best sammen.

6.2 Svakheter:

Svakheter ved denne studien, er at på bakgrunn av oppgavens omfang, kunne ikke alle tiltak presentert i offentlige dokumentene tas med i betraktning og plasseres under NATO-rammeverket. Et annen grunn til at alle tiltak ikke ble inkludert, er basert på det faktum at ikke alle tiltak var egnet til oppgavens formål og kunne ikke plasseres under de fire ressursene i NATO-rammeverket. Det var kun tiltak som var best egnet til de ulike ressursene i NATO-skjema som ble tatt med.

6.3 Videre forskning og generalisering

Historie, statistikk og økonomiske differenser, bekrefter at det fremdeles er mye å gå på når det kommer til likestilling i næringslivet. Statistikken og tallene indikerer også på at de offentlige dokumentene utredet av regjeringen og ekspertlede utvalg, er et flott initiativ til å lukke inntektsgapet mellom kvinner og menn. Det første landet i verden som lovpålagte arbeidsgivere å sikre like lønn for kvinner og menn med arbeid av lik verdi, er Island. Dette er også gjeldende i Norge men her må ansatte bevise at det er diskriminering som utgjør denne lønnsforskjellen (Representantforslag 30 S, 2018-2019).

Basert på dette kunne det være av interesse å studere hvordan myndighetene i Norden, jobber for å tette lønnsgapet. Det hadde også vært interessant å se på om hva som skal til for å endre styringen fra myk til hard, eller det omvendte. Dette basert på at tiltakene som ble presentert under autorative virkemidler, kunne plasseres under myke virkemidler.

Litteraturliste:

- Asdal, K. og Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse - en praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm As
- Birkland, Thomas A. (2011). *An introduction to the policy process*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Birkland, Thomas A. (2016). *An Introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: Taylor & Francis Group.
- Birkland, Thomas A. (2020). *An Introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: Taylor & Francis Group.
- Bratberg, Øivind. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm.
- Bowen, Glenn A. (2009). *Document analysis as a Qualitative Research Method*, *Qualitative Research Journal*.
- Dagens Næringsliv (2019). Lønnsgapet – Hvorfor tjener menn mye mer enn kvinner? [Lastet ned 14.04.21 <https://www.dn.no/staticprojects/special/2019/lonnsgapet/#/intro>]
- Easton, David. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf
- FN-Sambandet (2021). Likestilling mellom kjønnene. FNs bærekraftsmål. [Lastet ned 16.02.21] <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/likestilling-mellom-kjoennene>
- Global Gender Gap Report (2020). *World Economic Forum*. [Lastet ned 21.01.21] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- Grindheim, J. E. (2021). Offentlig politikk: *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser*. 2.utg. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift.
- Handlingsplan for likestilling. 2014. *Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/likestilling/likestilling_2014.pdf
- Hood, Christopher. (1983) *The Tools of Government*. London: Macmillan
- Halvorsen, Knut. (2008). *Å forske på samfunnet – en innføring I samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Hovik, Sissel. (2001). *Statlige målsetninger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting*. Institutt for statsvitenskap, UIO. Oslo: Unipub forlag.
- Howlett, Michael. (2011). *Designing public policies- principles and instruments*. Routledge: Milton park

- Howlett, Michael., M. Ramesh and Anthony Perl. (2009). *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems*.
Canada: Oxford University Press
- Holme, I. M. og Bernt, K. S. (1996). *Metodevalg og metodebruk*.
Otta: TANO AS.
- Holst, Cathrine. 2005. *Feminism, epistemology & morality. Doctor Rerum Politicarum*.
Bergen: University of Bergen [Lastet ned 02.04.21]
<https://bora.uib.no/bora-xmloi/bitstream/handle/1956/1109/Dr.Avh.C.Holst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hun Investerer. 2017. *Med dagens utvikling vil ikke kvinner og menn ha lik lønn*. DNB. [Lastet ned 21.04.21]
<https://huninvesterer.no/faktaoversikt/med-dagens-utvikling-vil-ikke-kvinner-og-menn-ha-lik-lonn-for-i-2055>
- Lasswell, H.D. and Kaplan, A. (1950). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*.
New Haven: Yale University Press.
- Lovdata. 2021. Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51#KAPITTEL_3
- Keohane, R. O., Sidney, Verda and Gary, King. (1994). *Designing Social Inquiry*.
Princeton: Princeton University Press.
- Norfund (2020). *Gender Position Paper*. [Lastet ned 10.01.21]
<https://www.norfund.no/app/uploads/2020/07/Norfund-Gender-position-paper-PDF.pdf>
- NOU 2008:6. (2008). *Kjønn og lønn – Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*.
Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet [Lastet ned 10.01.21]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/39b49bdfef6f44faa80f6c3f26de2b8a/no/pdfs/nou200820080006000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012:15. (2015). *Politikk for likestilling*.
Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet [Lastet ned 10.01.21]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/dcf92db57c0542c1996b9f821b13ebbe/no/pdfs/nou201220120015000dddpdfs.pdf>
- NOU 2011:18. (2011). *Struktur for likestilling*.
Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet [Lastet ned 12.01.21]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0ce229f4f8646afaf4fcaa95d5bb884/no/pdfs/nou201120110018000dddpdfs.pdf>
- Jacobsen, D. Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelige metode*.
Oslo: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., og Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*.
Forlag: Abstrakt Forlag A/S.
- Kvale, Steinar. og Brinkmann, Svend. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*.
Oslo: Gyldendal Norske forlag.
- Kjelstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*.
Oslo: Universitetsforlaget

- Malterud, Kirsti. (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*.
Forlag: Universitetsforlaget
- Meld. St. nr. 44 (2012-2013). *Likestilling kommer ikke av seg selv*. Kunnskapsdepartementet [lastet ned 10.02.21]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/173618e9a22744fc919d561189bad4f1/no/pdfs/stm201220130044000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr. 44 (2010-2001) *Likestilling for likelønn*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
[lastet ned 20.01.21]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a17349f4663a44dd97fdfa71d9a848bb/no/pdfs/stm201020110006000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr.44 (2008-2009). *Utdanningslinja – et solidarisk kunnskapssamfunn*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. [lastet ned 16.01.21]
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-44-2008-2009-/id565231/>
- Ringdal, Kirsten. (2013). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*.
Bergen: Fagbokforlaget.
- Saunders, M., Lewis, P., and Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business students*.
Harlow: Pearson Education Limited.
- Schneider, Anne and Ingram, Helen. (1990). *Behavioral Assumptions of Policy Tools. The Journal of Politics*.
- SSB (2019). *Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn minker*. [Lastet ned 01.02.21]
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/lonnsforskjellene-mellom-kvinner-og-menn-fortsetter>
- SSB (2021). *Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn påvirkes av korona*. [Lastet ned 21.04.21]
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/lonnsforskjeller-mellom-kvinner-og-menn-pavirkes-av-korona>
- Skjeie, Hege. og Teigen, Mari. 2003. *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk. Makt- og demokratiutredningen*.
Oslo: Gyldendal
- Stake, R. E. (1994). *Case Studies – Handbook og qualitative research*.
Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stortinget. 2018. *Representantforslag om likelønn – fra ord til handling!* Representantforslag 30 S (2018-2019). [Lastet ned 03.03.21]
<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Representantframlegg/2018-2019/dok8-201819-030s/?all=true>
- Sverdrup, T. E. (2012). *The strength of reciprocity: Exploring horizontal psychological contracts in work groups*. Doktorgradsavhandling. Norges Handelshøyskole.
- Thomas, Gary. (2011). *How to do your case study. A guide for students and researchers*.
Sage publications.
- Tjora, Aksel. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*.
Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tveit, Knut. (2014). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode. En hjelp til kritisk tolkning og vurdering*.
Oslo: Unipub.

- Vangsnes, Kari. 1971. *Equal pay in Norway*. International Labour Office. [Lastet ned 15.02.21]
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1971-103-4\)379-392.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1971-103-4)379-392.pdf)
- Vedung, E., Bemelmans-Videc, Marie-Louise., and Ray, C. R. (1998). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments & their evaluation*.
New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.
- Vedung, E og Franz van der Doelen. (2007). *The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects, and Evaluation*.
New Jersey: Transaction Publisher.
- Verdens gang. 2019. Norsk Telegrambyrå. *Nasjonale prøver: Guttene bedre i regning, jentene best i lesing*.
Oslo: (lest 12.12.19)
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/awepoO/nasjonale-proever-guttene-bedre-i-regning-jentene-best-i-lesing>
- Vårheim, Andres. 1997. Policy-design – inntak til offentlig politikk og planlegging? Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. [Lastet ned 01.05.21]
https://www.researchgate.net/profile/Andreas-Varheim/publication/257518649_Policy_-_design_-_inntak_til_offentlig_politikk_og_planlegging/links/00b4952558478d8ab5000000/Policy-design-inntak-til-offentlig-politikk-og-planlegging.pdf
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund. 2020. *Likelønn – et sammensatt tema*. [Lastet ned 01.05.21]
<https://ys.no/nyheter/likestilling-og-inkludering-2/likelonn-et-sammensatt-tema/>