



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Likestilling i praksis

Like muligheter for kvinner og menn



Innhold

1	Hovedlinjer i likestillings-				
	politikken	7	3.4.1	Flere kvinner mottar helse-	
1.1	Likestilling er en samfunnsverdi ..	7	3.4.2	relaterte ytelser	58
1.2	Likestillingsutfordringene		3.4.3	Utviklingen i sykefravær	59
	fremover	8		Innsats for å redusere syke-	
1.3	Virkemidler for likestilling	9		fraværet	61
1.4	Måltrett og langsiktig innsats	11	4	Vern mot vold og overgrep	63
2	Like muligheter for gutter		4.1	Vold i nære relasjoner	64
	og jenter	13	4.1.1	Omfang og konsekvenser av vold	
2.1	Familien	13	4.1.2	i nære relasjoner	64
2.2	Barnehagen	15		Innsats for å bekjempe vold i nære	
2.2.1	Kunnskap og kompetanse om		4.2	relasjoner	65
	kjønn og likestilling	15		Tvangsekteskap, kjønns-	
2.2.2	Innsats for økt kompetanse om			lemlestelse og alvorlige	
	kjønn og likestilling	16	4.2.1	begrensninger av unges frihet	69
2.2.3	Menn i barnehagen	17	4.2.2	En bred og helhetlig tilnærming ..	69
2.2.4	Innsats for flere menn		4.2.3	Tvangsekteskap og alvorlige	
	i barnehagen	17	4.3	begrensninger av unges frihet	71
2.3	Utdanning	18	4.3.1	Kjønnslemlestelse	73
2.3.1	Læringsutbytte	18	4.3.2	Voldtekt	74
2.3.2	Innsats for bedre læringsutbytte ..	20	4.4	Omfang, underrapportering og	
2.3.3	Gjennomføring i videregående		4.4.1	underforbruk av tjenester	75
	opplæring	22	4.4.2	Innsats mot voldtekt	76
2.3.4	Innsats for økt gjennomføring		4.5	Seksuell trakassering blant unge ..	78
	i videregående opplæring	23	4.5.1	Omfang av seksuell trakassering	
2.3.5	Gutter og jenters utdanningsvalg ..	24	4.5.2	blant unge	79
2.3.6	Innsats for kjønnsutradisjonelle			Innsats mot seksuell trakassering	79
	utdanningsvalg	26		Hatefulle ytringer	81
2.3.7	Menn i skolen	29		Omfang av hatefulle ytringer	82
2.3.8	Kjønnsbalanse i akademia	30		Innsats mot hatefulle ytringer	82
2.4	Fritid	33	5	God helse for kvinner og menn	85
2.4.1	Barn og unge – ulik deltakelse		5.1	Kvinnens helse på dagsordenen ...	86
	i fritidsaktiviteter	33	5.1.1	Forskning på kvinners helse	87
2.4.2	Innsats for barn og unges		5.1.2	Behov for sterkere vektlegging av	
	deltakelse i fritidsaktiviteter	34	5.1.3	kjønn i all helseforskning	89
				Fortsatt behov for søkelys på	
3	Likestilling i arbeidslivet	37	5.2	kvinnens helse	89
3.1	Et kjønnsdelt arbeidsmarked	41	5.2.1	Kjønnsforskjeller i helse	90
3.2	Sysselsetting blant kvinner og		5.2.2	Psykisk helse og psykiske lidelser	90
	menn som har innvandret	46	5.2.3	Langvarige smerteplager og	
3.2.1	Innsats for å øke innvandreres			utmattelsestilstander	94
	deltakelse i arbeidslivet	47	5.2.4	Ikke-smittsomme sykdommer –	
3.2.2	Introduksjonsordningen,			hjerne- og karsykdom, kreft,	
	norskopplæring og Jobbsjansen ...	48	5.2.5	KOLS og diabetes	96
3.3	Heltidskultur i arbeidslivet	52	5.3	Rus, selvmord og ulykker	98
3.3.1	Deltid etter yrke	52	5.4	Seksuell og reproduktiv helse	101
3.3.2	Innsats for å fremme			Arbeidsliv og kjønnsulikheter	
	heltidskultur	54		i helse	103
3.4	Sykefravær blant kvinner og			Likeverdige tjenester for kvinner	
	menn	58		og menn	108

5.4.1	Styrking av bruker- medvirkningen – pasienten i sentrum	108	7	Norges internasjonale like- stillingsarbeid	131
5.4.2	Lederutvikling i helse- og omsorgstjenestene	108	7.1	Samarbeid på nordisk, europeisk og FN-nivå	132
5.4.3	Nasjonale faglige retningslinjer	108	7.1.1	Nordisk samarbeid om likestilling	132
5.4.4	Nasjonale kvalitetsindikatorer	109	7.1.2	Europarådssamarbeid om likestilling	133
5.4.5	Bedre bruk av registre for å finne årsaker til forskjeller i helse mellom kvinner og menn	109	7.1.3	EU/EØS samarbeid om likestilling	133
5.4.6	Kvinner og menn kommuniserer ulikt om helseplager og sykdom ..	110	7.1.4	Samarbeid om likestilling i FN-fora	134
5.4.7	Helseforskning	111	7.2	Strategier for arbeidet med likestilling internasjonalt	135
6	Flere kvinner i næringslivet	115	7.2.1	Kvinnens økonomiske rettigheter	136
6.1	Kvinner som gründere	116	7.2.2	Utdanning for jenter	137
6.1.1	Færre kvinner enn menn blir gründere	116	7.2.3	Bekjempe kjønnslemlestelse	137
6.1.2	Innsats for flere kvinner som gründere	117	7.2.4	Bekjempe barne- og tvangs- ekteskap	138
6.2	Kvinner i styrer	122	7.2.5	Kvinner, fred og sikkerhet	138
6.2.1	Innsats for flere kvinner i styrer ...	123	7.2.6	Innsats for kvinners helse	139
6.3	Kvinner i ledelse	123	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	143
6.3.1	Fortsatt er færre kvinner enn menn ledere i næringslivet	124	8.1	Økonomiske og administrative konsekvenser	143
6.3.2	Innsats for flere kvinner som ledere i næringslivet	126	8.2	Samordning av likestillings- politikken	143
				Litteraturliste	146



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Likestilling i praksis

Like muligheter for kvinner og menn

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 9. oktober 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*



Figur 1.1

Foto: Monica Strømdahl

1 Hovedlinjer i likestillingspolitikken

Likestilling handler om den enkeltes grunnleggende menneskerettigheter

Likestilling er grunnleggende sett et spørsmål om rettferdighet for hver enkelt som individ. Alle mennesker skal ha like rettigheter og muligheter til å delta i samfunnet, uavhengig av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, språk, religion og seksuell orientering. Alle har rett til et liv fritt for diskriminering, vold og overgrep. I denne meldingen vil regjeringen ta for seg utfordringer for likestillingen mellom kvinner og menn. Regjeringen vil rette innsatsen mot fem områder, der det fremdeles er tydelige utfordringer for likestilling. Utfordringene angår mange og har konsekvenser, både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Områdene er oppvekst og utdanning, arbeidsliv, helse, næringsliv og vern mot vold. I tillegg ser meldingen på Norges arbeid med likestilling internasjonalt.

I arbeidet med likestilling vil regjeringen sikre et mannsperspektiv og et innvandrerperspektiv.

Likestilling er en del av Norges identitet

Det norske samfunnet er bygget på likestilling og likeverd mellom kvinner og menn. Kvinner og menn har de samme formelle rettigheter og plikter, og gode omsorgs- og velferdsordninger støtter opp under de formelle rettighetene. Sammenlignet med mange andre land i verden, har Norge kommet langt når det gjelder likestilling. Den kraftige økningen i høyere utdanning og kvinnes inntog i arbeidslivet har i løpet av de siste femti årene bidratt til store endringer i samfunnet. Både kvinner og menn deltar i arbeids- og samfunnsniv og deler på omsorgsoppgavene.

I store deler av verden er kjønn en faktor som sterkt begrenser den enkeltes rettigheter og muligheter. Kvinner kan i mange land ikke bestemme over egen kropp eller bevege seg fritt utenfor hjemmet. Menn blir mange steder sett ned på dersom de deltar i omsorgen for barn eller andre familiemedlemmer. Likestillingen mellom kvinner og menn i Norge har løsnet på disse forestillingene og gjort handlingsrommet for den

enkelte større. Selvstendig inntekt for kvinner er en viktig del av likestillingen og bidrar til å forebygge lavinntekt og vanskelige oppvekstvilkår for barn.

Likestillingsutvalget leverte to offentlige utredninger, NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, som gir oversikt og kunnskap om situasjonen for likestilling i Norge. Utredningene viser at selv om Norge har kommet langt på mange områder når det gjelder likestilling, er det fortsatt utfordringer. Kvinner utsettes langt oftere enn menn for vold i nære relasjoner, seksuell trakassering og voldtekt. Fremdeles velger unge ofte utdanning og yrke etter kjønn. Arbeids- og næringsliv er i stor grad delt etter kjønn. Selv om mye er oppnådd på kvinnehelseområdet, gjenstår det fortsatt utfordringer. Disse utfordringene tar regjeringen tak i.

Regjeringen vil styrke likestillingen og skape et bedre diskrimineringsvern for alle. Gutter og jenter skal ha like muligheter og frihet til å treffe egne valg, også i praksis. Mennesker er forskjellige, og de har ulike behov. For at formelle rettigheter skal ha et reelt innhold er det en forutsetning at samfunnet tar hensyn til menneskers ulike behov. Det offentlige skal bidra til å fjerne hindringer som begrenser kvinner og menns valgfrihet. Kvinner og menn må dessuten sikres fleksibilitet og frihet til å velge de løsninger som passer best for dem og den livssituasjonen de er i.

1.1 Likestilling er en samfunnsverdi

Likestilling bidrar til bedre liv for den enkelte

Det er en forutsetning for et rettferdig samfunn at kvinner og menn, jenter og gutter, har like muligheter. Alle skal ha anledning til å bruke sine ressurser og til å treffe egne valg. Hvert menneske har lik verdi og har i utgangspunktet samme rettigheter og plikter. Likestillingspolitikken skal bidra til å skape like muligheter. Mennesker bruker sine muligheter til å velge forskjellig, og det må det være aksept for i samfunnet.

Regjeringen vil styrke den enkeltes reelle muligheter til å kunne delta og bidra i alle deler av

samfunnslivet, uansett kjønn. Muligheter og valgfrihet påvirkes av kjønnsdelte mønstre i samfunnet. Tradisjonelle oppfatninger om hvordan gutter og jenter bør oppføre seg og se ut blir målbåret gjennom media og mennesker imellom. Forventningene kan skape trange rammer rundt den enkeltes valgfrihet. Forventningene til menn og kvinner har blitt romsligere de siste 30–40 årene, men mange av valgene den enkelte tar, påvirkes fortsatt av forventninger knyttet til kjønn.

Omsorg for hverandre er en viktig samfunnsverdi. Uten omsorg vil ikke samfunnet fungere. Mye av omsorgen som blir gitt og mottatt, skjer innenfor familien og i andre nære relasjoner. Økt likestilling har brutt ned noen av forestillingene om at det å yte omsorg er kvinners ansvar alene. Spesielt blant dagens barnefamilier er det å gi omsorg noe kvinner og menn deler i mye større grad enn før. Dagens fedre har i større grad enn før omsorg for barna sine. Det gir barna en rikere og tryggere oppvekst.

Like muligheter innebærer også at kvinner og menn i større grad enn tidligere deler ansvar for familiens velferd, både økonomisk og på andre måter. Både kvinner og menn bidrar i samfunnet med lønnsinntekt og med omsorgsarbeid. Det må imidlertid være opp til den enkelte familie å avgjøre hvordan den vil organisere seg. Det som for ett individ og én familie er riktig, behøver ikke å være det for andre. Familien må ta ansvar for valgene sine og for å ivareta økonomisk trygghet for alle familiens medlemmer.

Likestilling bidrar til et bedre samfunn

Likestilling er først og fremst et mål i seg selv, men også et virkemiddel for å oppnå andre samfunns mål. Likestilling bidrar til å styrke samfunnets bærekraft. Når både kvinner og menn er i jobb, bidrar det til høy sysselsetting og høy grad av selvforsørgelse, skatteinntekter til fellesskapet og et samfunn der borgerne deltar aktivt. Når både kvinner og menn vurderes uavhengig av kjønn, klarer arbeids- og næringsliv bedre å nyttiggjøre seg befolkningens samlede kompetanse.

Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for velferdssamfunnet, og det skal lønne seg å stå i arbeid. Det skal være mulig å jobbe heltid, selv om en har familie og andre forpliktelser. Staten vil utforme regelverk og støtteordninger slik at samfunnsøkonomiske hensyn ivaretas, og sentrale virkemidler som arbeidsmiljøloven, foreldrepermisjon og pensjonsordninger skal støtte opp under målet om høy yrkesdeltakelse.

Likestilling er en forutsetning for demokrati. Både kvinner og menn skal ha mulighet til å påvirke de beslutningene som angår dem. Partiene er opptatt av kjønnsrepresentasjon når de nominerer til politiske verv, men innflytelse på beslutninger skjer også gjennom andre kanaler. Makt og innflytelse er fremdeles ujevnt fordelt mellom kvinner og menn i norsk samfunnsliv.

Likestilling gjelder både kvinner og menn, og uavhengig av hvor en kommer fra

Regjeringen er opptatt av at målene for likestilling skal favne både gutter og menn, jenter og kvinner. Likestilling bidrar til at mulighetsrommet utvider seg også for gutter og menn. Meldingen trekker frem noen særskilte utfordringer for gutter og menn i dagens norske samfunn. Den høye andelen gutter som ikke fullfører videregående opplæring er ett eksempel.

Flere integreringsutfordringer er også likestillingsutfordringer. Lav arbeidsdeltakelse blant enkelte grupper innvandrere, særlig blant kvinner, er en likestillingsutfordring. Mange innvandrere kommer fra land der menn og kvinner har klare, adskilte roller og oppgaver. I flere av landene som innvandrere kommer fra, mangler kvinner grunnleggende utdanning i større grad enn menn. Erfaringer med og holdninger til likestilling som enkelte innvandrere har med seg, blir satt på prøve i det norske samfunnet. Samfunnet kan ikke akseptere at noen personer ikke får del i de samme rettigheter og muligheter som andre. Denne meldingen vil løfte frem utfordringer som særlig gjelder kvinner med innvandrerbakgrunn.

1.2 Likestillingsutfordringene fremover

Regjeringen vil konsentrere seg om de største utfordringene for like muligheter i dag. De finnes på områdene oppvekst og utdanning; arbeidsliv og næringsliv; helse og vern mot vold og overgrep. Dette er områder som har stor betydning for utviklingen av samfunnet og for den enkeltes velferd. I utenriks- og bistandspolitikken vil regjeringen videreføre engasjementet for likestilling og kvinners rettigheter. Arbeidet med å skape like muligheter for kvinner og menn tar tid og krever systematisk innsats.

Familiene er samfunnets sterkeste sosiale fellesskap. Familien skaper en ramme rundt barns oppvekst og rundt samhandling og ansvarsdeling mellom foreldre. Familieordningene legger til

rette for at en kan kombinere arbeid med omsorg. Utformingen har betydning for arbeidet for mer likestilling i arbeidslivet. Regjeringen vil fremme en egen stortingsmelding om familiepolitikken.

Mye av grunnlaget for like muligheter blir lagt tidlig i livet. Dagens unge opplever i stor grad at de har like muligheter til å velge utdanning og yrke fritt. Likevel ser en at rekruttering til flere av fagutdanningene er nesten ensidig dominert av ett kjønn. For eksempel dominerer gutter på bygg og anlegg, mens jentene dominerer på helsefag. Dette gjenspeiler seg i arbeidsmarkedet og er med på å begrense både den enkeltes valgmuligheter og fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Gjennomføring i videregående opplæring er klart lavere hos gutter enn hos jenter. Denne utfordringen er spesielt stor i fag- og yrkesopplæringen og blant gutter som har innvandret til Norge. Et annet område med kjønnsdeling er fritidsaktiviteter. Jenter med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad enn andre i organiserte fritidsaktiviteter, slik som idrett.

Norge har høy yrkesdeltakelse både for kvinner og menn, men arbeidsmarkedet har klare skiller etter kjønn. Når kvinner og menn i stor grad er konsentrert i forskjellige yrker og arbeider i forskjellige næringer, fører det til lite fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Det skaper begrensninger for den enkelte og for samfunnet. Det å kunne forsørge seg selv er grunnleggende for likestilling. Deltidsarbeid er mer utbredt i sektorer der kvinner er i flertall, og kvinners sykefravær er høyere enn menns. Sysselsettingen blant grupper av innvandrede kvinner er urovekkende lav.

Skillene i arbeidsmarkedet handler ikke bare om ulike næringer og yrker. Kvinner er i mindre grad representert i ledelsen av større bedrifter og i styrer der reglene om kjønnsrepresentasjon ikke gjelder. Færre kvinner starter som gründere. Dette tyder på at samfunnet ikke lykkes godt nok med å ta hele befolkningen i bruk i innovasjon, verdiskaping og ledelse.

Helse påvirker livsutfoldelse og deltakelse i arbeidsliv og samfunnsliv. Det er flere likestillingsutfordringer på helseområdet, særlig knyttet til kvinners helse. Historisk har sykdommer som i størst grad rammer menn, fått større oppmerksomhet enn sykdommer der kvinner er i flertall. Det gjør at samfunnet har mangelfull kunnskap om sykdommer som i stor grad rammer kvinner. Regjeringen vil motvirke forskjeller i helsetilbudet mellom kvinner og menn.

Vold og overgrep er en likestillingsutfordring. Det hindrer like muligheter og har alvorlige konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Alt

for mange er utsatt for vold i nære relasjoner og for seksuelle overgrep. Volden gir alvorlige, langvarige helseplager og reduserer den enkeltes trygghet og livskvalitet. Kvinner er mest utsatt for vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep. Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er former for vold i nære relasjoner med meget alvorlige følger for de som rammes. Unge jenter er særlig utsatt, men også gutter og menn opplever vold i nære relasjoner og seksualisert vold.

Norsk likestillingspolitikk bygger på nasjonale og internasjonale forpliktelser og sentrale politiske føringer. Regjeringen arbeider for at disse forpliktelsene skal ivaretas både nasjonalt og i andre land. Norge skal være en tydelig stemme internasjonalt som taler kvinner og jenters sak, og være et forbilde i sin nasjonale politikk. Gjennom tydelige prioriteringer i bistandsarbeidet, bilateralt og multilateralt, og innsats i ulike internasjonale fora, bidrar Norge til at kvinner og jenter over hele verden får bedre levekår.

1.3 Virkemidler for likestilling

Det offentlige legger mye av rammene for all samfunnsvirksomhet, i arbeidsliv, næringsliv og sivil sektor. Regelverk, budsjetter og finansieringsordninger skal bidra til likebehandling og forutsigbarhet. Det offentlige, på alle nivåer, er forpliktet til å arbeide målrettet for å legge til rette for handling som fremmer likestilling.

Innholdet i denne meldingen omfatter mange departementers faglige ansvarsområder. Likestillingssspørsmål går på tvers av faggrensene, slik de er trukket opp mellom departementene. Tiltak på ulike områder rettet mot samme overordnede mål kan gi en synergieffekt på samfunnsnivå. Innsatsen og tiltakene er beskrevet mer utførlig i de seks fagkapitlene i denne meldingen.

Lovverk og håndheving skal styrkes

Rettigheter og plikter nedfelt i lov- og regelverk skal sikre like muligheter og forhindre diskriminering. Regjeringen vil fremme et forslag til samlet og styrket diskrimineringsvern. Det eksisterende diskrimineringslovverket skal samles i én lov. Det vil bidra til at vernet mot diskriminering skal være like godt for alle diskrimineringsgrunnlag. Alle mennesker skal ha like muligheter, uavhengig av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Arbeidet med en felles likestillings- og ikke-diskrimineringslov tar utgangs-

punkt i diskrimineringslovutvalgets forslag.¹ Utvalget leverte sin utredning i 2009, og utvalgets forslag om å samle diskrimineringslovene i én lov ble støttet av et stort flertall av høringsinstansene.

Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av håndhevingsapparatet med sikte på å skille pådriverfunksjonen fra håndheverfunksjonen. Regjeringen ønsker å vurdere hvordan en kan styrke håndhevingen av diskrimineringslovgivningen. I dag får for eksempel den diskriminerte sjelden økonomisk kompensasjon. Likestillings- og diskrimineringslovgivningen håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Flere aktører har pekt på svakheter knyttet til Likestillings- og diskrimineringsombudets ulike roller som håndhever av og pådriver for likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet forvalter lovgivningen og håndhevingsapparatet på likestillingsområdet.

Sektoransvar og samordning

Regjeringen legger til grunn at hver enkelt sektor tar sitt ansvar for å fremme likestilling. Forvaltningen i Norge er organisert slik at det enkelte sektordepartement har ansvar for tjenestetilbudet og politikken rettet mot hele befolkningen. Myndigheter i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for kvinner som for menn. Dette sektoransvarsprinsippet legger ansvaret på samme sted som virkemidlene. Det legger også til rette for at hensynet til likestilling er en del av vurderingene over alt i forvaltningen. Den enkelte myndighet skal, på sine områder, følge situasjonen og utrede konsekvenser for både kvinner og menn.

For å følge opp sektorenes ansvar og sikre en helhetlig likestillingspolitikk har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet et samordningsansvar. Departementet bidrar med å skaffe kunnskap, koordinerer departementenes arbeid og sørger for samlet rapportering på internasjonale forpliktelser. På direktoratsnivå er det Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som har samordningsansvaret. Det står mer om sektoransvarsprinsippet i kapittel 8.

Partnere i arbeidet for likestilling

Likestilling er et felles samfunnsansvar. Det krever innsats fra flere enn offentlige myndigheter.

Aktører i det sivile samfunn, arbeidslivets parter og næringslivet, organisasjoner og forskningsmiljøer er særlig viktige. Alle har et selvstendig ansvar for å bidra aktivt til å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det er et potensial å hente ut for norsk næringsliv i å øke kvinners deltakelse. Det offentlige har et særlig, lovpålagt ansvar for at regelverk og virkemidler legger til rette for likestilling. Regjeringen vil arbeide sammen med sivilsamfunn, næringsliv og andre aktører for å styrke likestillingen.

Kommunesektoren er sentral i arbeidet for styrket likestilling. Kommunene står for hoveddelen av de offentlige tjenestene her i landet. Innbyggerne vender seg til kommunen for å få helsehjelp og omsorgstjenester, for barnehage og utdanning, for trygghet og for hjelp i vanskelige situasjoner. Kommunen er en stor arbeidsgiver i utdannings-, barnehage- og pleie- og omsorgssektorene. Kommunene har en stor andel kvinner i arbeidsstyrken, og spørsmål om kompetanse og arbeidstidsordninger er viktige. Kommunene er et politisk nivå med folkevalgt ledelse. Kjønnsbalanse er et tema i sammensetningen av kommunestyrene, og likestilling er tema i kommunenes valg og prioriteringer.

Samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets parter bygger på en solid tradisjon i norsk arbeidsliv og politikk. Trepertssamarbeidet er en viktig faktor for å få flere kvinner inn i arbeidsmarkedet og for å bedre mulighetene for både kvinner og menn til å kombinere arbeid og omsorg. Også fremover vil arbeidslivets parter spille en sentral rolle for å lykkes med å styrke likestilling i samfunnet.

En sterk sivil sektor er av avgjørende betydning for å sikre frihet, mangfold og maktbalanse i samfunnet. I likestillingsspørsmål har mange frivillige organisasjoner en lang og stolt tradisjon. Frivillige organisasjoner har sin styrke i at de mobiliserer og bruker frivillig innsats. Frivillige organisasjoner bidrar til at flere kommer til orde. De er en kanal der hver enkelt kan bidra og engasjere seg, både for egne rettigheter og andres.

Virkemidlene skal stimulere til endring

Regjeringen vil bygge opp under de positive utviklingstrekkene i samfunnet. Virkemidlene skal i størst mulig grad stimulere til resultater på en annen måte enn påbud, forbud og kvotering. Mange kommuner, partene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner og andre arbeider aktivt for å styrke graden av likestilling innen eget område. For eksempel har helseforetak og utdanningsin-

¹ NOU 2009: 14

stusjoner utviklet arbeidsmetoder som bidrar til mer likestilling. Forsøk og nyvinninger trenger støtte for å kunne vokse seg større og spre seg også til andre miljøer. Mange frivillige organisasjoner, bedrifter og kommuner gjør en innsats som bør trekkes frem som et forbilde for andre. Gjennom å spre god praksis og få flere til å slutte seg til, styrkes likestillingen nedenfra.

Samfunnsutviklingen er summen av mange handlinger og valg. Enkeltpersoners handlinger blir påvirket av holdninger og tradisjoner. Det bør være enklere å velge annerledes i utdanning og arbeidsliv. Regjeringen vil støtte opp under initiativ som bidrar til å endre tradisjonelle handlingsmønstre og skillelinjer etter kjønn.

Kunnskap er en viktig forutsetning for handling. For å kunne følge utviklingen i samfunnet er det behov for oppdatert forskning og statistikk. Det finnes fortsatt for lite kunnskap om sammenhengene mellom kjønn og helse. Mer kunnskap om årsakene til, og formene for, vold i nære relasjoner vil legge grunnlaget for effektiv støtte til ofrene og for forebygging.

1.4 Målrettet og langsiktig innsats

Arbeid for likestilling mellom kvinner og menn krever endringer i samfunnsstrukturer og i holdninger hos den enkelte. Endring krever kunnskap og bevissthet om hvordan kjønn er med på å påvirke valg og muligheter. Endringer i strukturer

krever tid. Derfor må likestillingspolitikken være langsiktig og målrettet.

I meldingen presenterer regjeringen hvordan den vil møte de sentrale likestillingsutfordringene fremover. Utfordringene krever et langsiktig og målrettet arbeid, og meldingen presenterer strategier og virkemidler som skal bidra til et mer likestilt samfunn. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet samordner regjeringens innsats og følger utviklingen.

For å følge utviklingen på ulike samfunnsområder over tid er det behov for forskning, statistikk og annen dokumentasjon av forskjeller mellom kvinner og menn. Evalueringer og rapporteringer danner grunnlag for å vurdere om tiltak virker etter hensikten. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bidrar til en kunnskapsbasert politikk for likestilling. Det innebærer også å legge til rette for gode systemer for dokumentasjon og analyse av likestillingsstatus på forskjellige samfunnsområder. Et slikt tiltak er CORE – Kjernemiljø for forskning om likestilling.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er på oppdrag fra departementet i gang med å utvikle indikatorer på graden av likestilling mellom kvinner og menn. De skal også utvikle indikatorer for likestilling på andre områder, slik som funksjonsevne, etnisitet og seksuell orientering. Indikatorne vil bidra til bedre kunnskap om forskjeller.



Figur 2.1

Foto: Monica Strømdahl

2 Like muligheter for gutter og jenter

Gutter og jenter har i dag like rettigheter, men mye tyder på at kjønn påvirker valgene de treffer, og de mulighetene de opplever at de har. Likestilling innebærer at barn og unge skal ha like muligheter til å realisere eget potensial og til å velge utdanning og karriere uten å begrenses av kjønn.

Barnehage og skole skal bidra til å gi alle barn og unge, uavhengig av kjønn og andre forutsetninger, mulighet til å lykkes i utdannings- og arbeidsliv. Familie, venner og fritidsaktiviteter påvirker vår utvikling og våre valg. Familien legger grunnlaget for barns oppvekst, og velferdsordningene bidrar til å skape trygge vilkår for de yngste barna.

Dette kapitlet drøfter sentrale likestillingsutfordringer i oppvekst og utdanning. Både barnehagen og skolen har få mannlige ansatte, og det er behov for økt kompetanse om betydningen av kjønn og likestilling for barnas utvikling. Karakternivå, nasjonale prøver og internasjonale tester forteller at, med noen unntak, gjør jenter det best på skolen. Det er også langt flere gutter enn jenter som ikke gjennomfører videregående opplæring. Valg av utdanning henger fortsatt tett sammen med kjønn og forventninger til kjønnsroller. Særlig er dette synlig i yrkesfagene. I høyere utdanning er det nå en overvekt av kvinner som tar masterutdanning, men fortsatt en tydelig overvekt av menn i de akademiske toppstillingene. Barn og unge fra lavinntektsfamilier og jenter med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad enn andre i organiserte fritidsaktiviteter, og de kan gå glipp av verdifull sosial kompetanse.

Regjeringen vil

- heve kompetansen om likestilling i barnehagen og øke rekrutteringen av menn til det pedagogiske arbeidet
- legge til rette for at flere kan velge utradisjonelle utdanninger og karrierer gjennom blant annet
 - å bidra til å rekruttere flere jenter til realfagene gjennom *Jenter og teknologi*
 - å gjennomgå tilbudsstrukturen i videregående opplæring

- å vurdere videreutvikling av nettportalen *utdanning.no*
- å vurdere videreutvikling av læremidler og materiell til bruk i rådgiverutdanningen, og
- å vurdere støtte til høgskolenettverk for rådgiverutdanning
- styrke kunnskapsgrunnlaget om kjønnsforskjeller i læringsutbytte, gjennomføringsgrad og utdanningsvalg.

I tillegg vil regjeringen

- legge frem en stortingsmelding om familiepolitikken
- følge opp høring om forslag til endringer i barneloven som skal fremme likestilt foreldreskap
- legge til rette for at barn og unge fra lavinntektsfamilier og jenter med innvandrerbakgrunn får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter som idrett
- øke elevenes læringsutbytte gjennom blant annet *Lærerløftet* og *Kompetanse for Mangfold*
- løfte frem gutter og elever med innvandrerbakgrunn som særskilte målgrupper i ny lese- og skrivestrategi
- fortsette innsatsen for bedre gjennomføring i videregående opplæring gjennom blant annet *Program for bedre gjennomføring*, *Yrkesfagløftet* og utvidelse av forsøksordningen med praksisbrev
- følge opp ekspertutvalget som skal vurdere livslang karriereveiledning.

2.1 Familien

Familien står sentralt i en god oppvekst. Familiene er samfunnets sterkeste sosiale fellesskap og viktige tradisjons- og kulturbærere. Foreldre og andre nære omsorgspersoner er rollemodeller og formidler, bevisst eller ubevisst, hva som er ønsket atferd. Familien har stor betydning for barns valg og hvordan de mestrer voksenlivet. Ungdoms utdanningsvalg og deres holdninger til ulike utdanninger og yrker er i stor grad påvirket av foreldrene.

Familiens sosiale og økonomiske situasjon har stor betydning for barnets oppvekstvilkår. De velferdsordningene som er rettet mot barnefamilie, skal bidra til å støtte foreldrene i foreldrerollen, både som omsorgsgivere og forsørgere, og til å styrke likestillingen mellom foreldrene.

Familiebegrepet rommer mer enn den tradisjonelle kjernefamilien med mor, far og barn. I dag er det et større mangfold av familietyper, og familiene varierer både i størrelse og sammensetning. Det er viktig at alle typer familier har frihet til å velge de løsningene som passer for dem, og at samfunnet er åpent for at familier har forskjellig identitet og forskjellige ønsker.

Statistisk sentralbyrås tidsbruksundersøkelser for perioden 1971–2010 viser at menn i økende grad tar del i omsorgsoppgavene i hjemmet. I samme periode har fedres faktiske arbeidstid gått ned, særlig blant småbarnsfedre. Mødrenes arbeidstid utenfor hjemmet har derimot økt i samme periode, de arbeider nesten tre ganger så mye i gjennomsnitt som de gjorde i 1970. Ifølge undersøkelsene har tiden som brukes til husholdsarbeid, gått kraftig ned i løpet av disse årene.¹ Fedres rolle som aktive og deltakende i familielivet og med likestilt omsorgsansvar, også utover småbarnsperioden, er sentralt i arbeidet for likestilling.

Begge foreldre er viktige omsorgspersoner i barns liv. Foreldrene skal være likestilte som omsorgspersoner, med samme rettigheter. Hensynet til barnets beste skal alltid veie tyngst i saker om hvor barnet skal bo og om samvær. Foreldrene skal ha like muligheter, uavhengig av om de er mødre eller fedre og om de bor sammen eller ikke. Barneloven bør derfor legge til rette for gode løsninger som oppfyller de ulike familienes varierende behov, hvor barnets beste alltid skal ha størst vekt. Regjeringen har sendt på høring forslag til endringer i barneloven som skal fremme likestilt foreldreskap. Regjeringen vil gjennomgå bidrags- og støtteordninger knyttet til omsorg for barn for å utvikle et enklere og mer rettferdig regelverk.

Regjeringen har satt ned et utvalg som skal se på støtten til barnefamilie. Utvalget skal blant annet beskrive det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år og drøfte hva som bør være målsettingene med støtten. Utvalget skal levere utredningen våren 2017.

Regjeringen vil legge frem en egen stortingsmelding om familiepolitikken i 2016. Meldingen

skal beskrive dagens familiemangfold samt identifisere og drøfte utfordringer enkelte familier møter.

Foreldrepengeordningen

Foreldrepengeordningen er en velferdsordning som skal sette omsorgen for barnet i sentrum. Norge har en raus foreldrepengeordning på 49 uker med full dekning eller 59 uker med redusert dekning, som kan tas ut inntil barnet fyller tre år. Ordningen gjør det mulig for både mødre og fedre å kombinere omsorg for små barn med yrkesaktivitet.

Foreldrepengeordningen består for de fleste familier av mødrekvote, fedrekvote og en fellesdel. Det er fortsatt kvinner som tar ut flest foreldrepengedager, og i 2014 tok kvinner ut 77 prosent av alle foreldrepengedager som ble utbetalt fra NAV. Mange menn tar ut akkurat det antall dager fedrekvoten utgjør, og menns andel av foreldrepengedagene har økt i takt med utvidelsen av fedrekvoten de siste årene. Foreldrene kan selv velge hvordan de vil fordele fellesdelen av stønadsperioden.

Regjeringen økte fellesdelen med åtte uker, med virkning fra 1. juli 2014. Det innebærer at foreldre nå kan fordele 26 eller 36 uker av permisjonen slik de selv vil. Fedre- og mødrekvoten er på ti uker hver, og mødre har i tillegg rett til tre uker betalt permisjon før fødsel. Regjeringen mener det er viktig at familien selv skal kunne bestemme hvordan de vil fordele stønadsperioden. Regjeringen har økt fellesdelen for å gi familiene større fleksibilitet. En del av fedrenes permisjonsdager blir i dag ikke brukt, og disse stønadsdagene faller bort. Med større muligheter til å tilpasse uttaket etter den enkelte families situasjon, er målet at barnet skal få mer tid sammen med foreldrene.

Kvinner som ikke har rett til foreldrepenger, mottar en engangsstønad ved fødsel og adopsjon.² Engangsstønaden er i 2015 på 44 190 kroner per barn. Stønaden har økt med omlag 25 prosent de siste to årene, noe som bidrar til å gi mottakerne bedre økonomi i tiden rundt fødsel.

Kontantstøtten

Kontantstøtte er et økonomisk bidrag til småbarnsfamilier som ikke benytter seg av barne-

¹ Kitterød og Rønsen (2013).

² Engangsstønaden kan i enkelte tilfeller utbetales til menn. Dette gjelder for eksempel dersom moren dør i forbindelse med fødselen eller dersom faren har overtatt omsorgen for barnet med sikte på å overta foreldreansvaret alene.

hage. Ordningen ble innført i 1998 da det var mangel på barnehageplasser. Ettersom barnehagetilbudet ble bygget ut, har det blitt færre som mottar kontantstøtte. I september 1999 mottok 79 prosent av ettåringene og 70 prosent av toåringene kontantstøtte. I september 2014 mottok 23 prosent av ettåringene kontantstøtte.³

Kontantstøtteordningen har fått kritikk fra flere offentlige utvalg, blant annet fordi den kan bidra til at kvinner trekker seg ut av eller blir stående utenfor arbeidslivet, og at barn ikke kommer i barnehage.⁴ Kontantstøtten ble lagt om fra august 2012. Ordningen ble da kuttet for toåringer, og det ble innført hel eller halv kontantstøtte i stedet for femtrinnsmodellen som var før. I tillegg ble satsen økt for de yngste ettåringene. Mange spådde at satsøkningen ville føre til økt bruk av ordningen. Fra august 2014 ble satsen økt igjen, og da med samme beløp for alle ettåringene, til 6 000 kroner i måneden. Gjennomsnittstall for hele året viser at 38 prosent av familiene mottok kontantstøtte i én måned eller lenger i 2014 mot 37 prosent i 2013. Dette er første gang siden innføringen av kontantstøtten at bruken har vist en liten økning.

Imidlertid kan det se ut som om bruken er i ferd med å stabilisere seg. En undersøkelse som baserer seg på tall for bruk i september 2014, ser på forskjeller i bruk av kontantstøtte mellom familier med og uten innvandrerbakgrunn. Den finner at det kan se ut som om økningen i kontantstøtten har betydd mest for familiene med norsk bakgrunn. I disse familiene har bruken økt fra 16 til 17 prosent fra september 2012 til september 2014, mens den har sunket i familiene med innvandrerbakgrunn i samme periode fra 46 til 44 prosent.⁵

2.2 Barnehagen

Barnehagene har en viktig funksjon når det gjelder å gi alle barn like muligheter til en god og allsidig utvikling. De fleste barn er inntatt barnehagene. I dag går rundt 97 prosent av alle barn mellom tre og fem år i barnehage. For barn med innvandrerbakgrunn er andelen 93 prosent. Tilsvarende andel for alle barn mellom ett og fem år er henholdsvis 90 og 79 prosent.⁶

Personalet i barnehagen behøver kunnskap om og forståelse av hva det innebærer å gi alle barn like muligheter. Barnehagen skal bidra til at barn utvikler god forståelse av likeverd mellom alle mennesker. Barn skal oppleve at kjønn, etnisk, kulturell og sosioøkonomisk bakgrunn ikke er en begrensning for å utvikle egenskaper og interesser i tråd med egen motivasjon og egne evner. Kompetansehevingstiltak for personalet kan bidra til å ivareta dette.

Å ha ansatte av begge kjønn kan gjøre det pedagogiske mulighetsrommet større og bidra positivt til arbeidsmiljøet i barnehagen. Det er også viktig å gi barna rollemodeller av begge kjønn. Det har lenge blitt satset på å rekruttere flere menn til å arbeide i barnehagen, og utviklingen viser en økning i andelen menn som inngår i det pedagogiske arbeidet. Likevel er andelen menn i barnehagen fortsatt lav, og innsatsen for å rekruttere flere menn må opprettholdes.

2.2.1 Kunnskap og kompetanse om kjønn og likestilling

Arbeid for og med likestilling er godt forankret i lov og planverk. I Barnehagelovens § 2 heter det:

Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse, helse og forståelse for bærekraftig utvikling.

Dette gjenspeiles i rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver (punkt 1.3):

Menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet og toleranse er sentrale samfunnsverdier som skal legges til grunn for omsorg, oppdragelse, lek og læring i barnehagen.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet ble det i 2014 utført en statusundersøkelse for likestillingsarbeid i barnehagen.⁷ En lignende kartlegging ble gjennomført i 2010. Kjennskap til hva det står om likestilling i rammeplanen for barnehagen, barnehagens daglige arbeid og likestillingstematikkens plass i barnehagens egne planer var blant temaene som ble undersøkt i begge disse undersøkelsene.

I 2010 svarte 37 prosent av styrerne at de kjente lite til det som står om likestilling i rammeplanen. 63 prosent svarte at de hadde noe eller god oversikt.⁸ I 2014 svarte 97 prosent av styrerne

³ Fra 1. august 2012 ble kontantstøtten bare gitt til familier med barn i alderen 13 til 23 måneder.

⁴ Se blant annet NOU 2011: 7 og NOU 2011: 14

⁵ Egge-Hoveid (2015).

⁶ Statistisk sentralbyrå (2015b)

⁷ Opheim m.fl. (2014)

at de i noen eller stor grad kjenner til det samme.⁹ På spørsmål om rammeplanens omtale av likestilling påvirker arbeidet i barnehagen, svarte 50 prosent av styrere «noe betydning» eller «stor betydning» i 2010. Tilsvarende tall for 2014 var 82 prosent.

Dette kan tolkes som at allerede gjennomførte tiltak har hatt en ønsket effekt, og at utviklingen synes å gå i riktig retning. En kan likevel spørre om kompetansen er god nok til faktisk å ivareta likestillingshensyn i det daglige arbeidet. I 2014 svarer for eksempel bare 14 prosent av styrerne at deres barnehage i stor grad arbeider systematisk med likestilling.¹⁰

Hva som er en god barnehage er ikke identisk for alle jenter og alle gutter. På overordnet nivå finner en kjønnsforskjeller som tilsier at en for gutter og jenter bør være oppmerksom på ulike ting.¹¹ Det kan for eksempel se ut til at gutter i snitt er mer avhengig av god støtte og oppfølging for å få en god språklig og sosial utvikling, og dermed er mer sårbare for kvalitetsforskjeller i barnehagetilbudet enn jenter.

Omfattende undersøkelser av barnehager og barn i Norge viser at målrettet pedagogisk arbeid i gode omgivelser kan ha positive virkninger på barnas utvikling. Folkehelseinstituttets Språk- og læringsstudie (SOL) tar for seg nærmere 7 000 barn og bidrar med solid kunnskap om barn og barnehager i Norge.¹² Forskerne finner her at tilstrekkelig plass og pedagogisk tilrettelagt kreativ og fysisk lek er viktig for barnehagebarnas læring og utvikling. Dette gjaldt særlig de barna som kan karakteriseres som sårbare. For eksempel viste det seg at sårbare gutter som gikk i barnehager med sjelden planlagt kreativ og fysisk lek hadde flere symptomer på språkvansker. Sårbare gutter viste også flere symptomer på atferdsvansker når de gikk i barnehager med utilstrekkelig plass til læringsaktiviteter. Sårbare jenter viste tilsvarende flere symptomer på språkvansker når de gikk i store barnegrupper. Denne gruppen fikk færre språkvansker over tid, hvis de gikk i mindre grupper.¹³

Undersøkelsen føyer seg inn i en rekke studier som indikerer at barnehager kan ha positive virkninger på barns læring og utvikling, men at dette forutsetter at kvaliteten på tilbudet er godt,

og at personalet evner å tilpasse tilbudet til det enkelte barn, inkludert barnets kjønn, alder og etnisk og kulturelle bakgrunn.

2.2.2 Innsats for økt kompetanse om kjønn og likestilling

For å skape like muligheter for alle barn, kreves det evner til å se barnets behov og kunnskap om relevante forskjeller mellom kjønnene. Kompetansehevingstiltak som retter seg mot barnehagesektoren bør inkludere oppdatert kunnskap om kjønn og kjønnsforskjeller. Tiltak må ta hensyn til kjønn for å bidra til like muligheter.

Barns interesser skapes og utvikles gjennom opplevelser, lek og erfaringer tidlig i barndommen. Barnehagen er en arena hvor man kan legge til rette for varierte erfaringer og opplevelser. Barnehagen har god mulighet til å legge til rette for at interesser utvikles uavhengig av kjønn. Språk og realfag er fastsatte temaer i rammeplanen. I skolen ser en at barn som har med seg positive erfaringer, kunnskap og ferdigheter, har bedre forutsetninger for god læring. Derfor er det viktig at barnehagen bidrar til å legge et godt grunnlag.

Arbeidet med å heve kvaliteten i barnehagesektoren følger forskjellige linjer, men henger tett sammen. Kunnskapsdepartementet har utviklet en realfagsstrategi som retter oppmerksomheten mot matematikk og naturfag, og hva som kan gjøres for å styrke elevenes kunnskap innen disse fagområdene. Barnehagene har her en viktig rolle som arena for tidlig innsats. Både *Antall, rom og form* og *Natur, miljø og teknikk* er fagområder det i dag arbeides med i barnehagene. Undersøkelser tyder på at det ligger et forbedringspotensial i å styrke de ansattes kompetanse og å utvikle barnehagens pedagogiske praksis på disse områdene.¹⁴

Å skape like muligheter for jenter og gutter fordrer ikke bare kompetanse blant de ansatte, men også tydelige lover og planverk. Rammeplanen for barnehagens oppgaver og innhold skal revideres sammen med aktuelt veiledningsmaterieell. En faglig oppdatert rammeplan vil også ta hensyn til nyere forskning som inkluderer forskjeller mellom kjønnene, som ett av flere aspekter.

Det er visse forskjeller mellom kjønnene når det gjelder språk.¹⁵ Selv om de langt fleste har normal utvikling, så er det et større antall gutter enn jenter i den lille gruppen som har språkvansker og/eller forsinket språkutvikling. Ved å heve

⁸ Likestillingscenteret (2010)

⁹ Opheim m.fl. (2014)

¹⁰ Opheim m.fl. (2014)

¹¹ Se for eksempel Zachrisson m.fl. (2014) og Nordahl (2012)

¹² www.fhi.no/studier/spraak-og-laeringsstudien-sol

¹³ Brandlistuen m.fl. (2015)

¹⁴ Se for eksempel Rambøll (2014)

¹⁵ Se for eksempel Nærde m.fl. (2014)

kompetansen blant de ansatte og igangsette, systematisere og formidle oppdatert forskning på språk, læring og utvikling, vil Kunnskapsdepartementet bedre barnehagenes forutsetninger for å sikre like muligheter for jenter og gutter, uavhengig av bakgrunn.

Kunnskapsdepartementet vil heve kompetansen i barnehagesektoren, og gjennom fylkesmenene gis det midler til kompetansetiltak. Deler av midlene er rettet spesielt mot barnehager som gjennomfører likestillingsprosjekter.

2.2.3 Menn i barnehagen

Andelen menn blant de som arbeider i barnehagene er lav, men sammenlignet med andre land har Norge relativt mange menn ansatt i barnehagene.¹⁶ Andelen menn blant det pedagogiske personalet har økt. Utviklingen går i riktig retning, selv om det tar tid. I 2003 var 5,7 prosent av de ansatte i barnehagene menn. I 2014 var denne andelen steget til 8,5 prosent. Det totale antall ansatte steg i samme periode fra rundt 53 000 til over 84 000. Det er dermed rekruttert over 4 000 nye menn i denne perioden.

I 2003 hadde 28,7 prosent av barnehagene minst én mannlig ansatt. I 2013 hadde andelen steget til 49,1 prosent. Halvparten av barnehagene i Norge har med andre ord menn som ansatte. At en i denne perioden har fått flere større barnehager påvirker statistikken.

Det er økning i antallet menn som søker seg til barnehagelærerutdanningene. Mens det i 2010 var rundt 16 prosent menn blant dem som begynte på barnehagelærerutdanning, var det i 2013 rundt 19 prosent. Det er grunn til å tro at dette er en trend som kan forsterke seg selv. Når flere menn velger å jobbe i barnehagen, kan det bidra til at flere andre menn søker seg til sektoren. Kjønnstradisjonelle utdannings- og yrkesvalg omtales også i delkapittel 2.3 og kapittel 3.

2.2.4 Innsats for flere menn i barnehagen

I statusundersøkelsene for likestilling i barnehagene i 2010 og 2014 var rekruttering av menn et tema. Rundt en tredjedel av styrerne svarte i 2014 at de har iverksatt tiltak for å rekruttere menn.¹⁷ Forskerne bak undersøkelsen finner at de barne-

hagene som allerede arbeider aktivt med likestilling, i større grad også lykkes med å rekruttere flere menn. Denne sammenhengen ble også funnet i undersøkelsen i 2010.

Tiltakene for rekruttering av menn fra barnehagenes side spenner fra stillingsannonser som oppfordrer menn til å søke, til samarbeid med andre barnehager om bemanning. En del styrere samarbeider med ungdomsskoler for å rekruttere gutter som lekeressurs i barnehagen. Over halvparten av styrerne som har iverksatt tiltak, sier også at de har brukt eget eller barnehagens nettverk for å få mannlige ansatte.

Prosjektet GLØD har som overordnet mål å styrke barnehageansattes kompetanse, heve status for arbeid i barnehagen og å øke rekrutteringen av barnehagelærere. Utdanningsdirektoratet samarbeider med GLØD-nettverkene, som ble opprettet i alle fylker i 2012, for å støtte opp om det lokale rekrutteringsarbeidet. Nettverkene arbeider blant annet med rekruttering av menn til barnehagelærerutdanningen og til barnehagen. Det er i tillegg etablert egne likestillingsteam i alle fylker. Teamene arbeider direkte med å rekruttere og beholde menn i barnehagene. På bakgrunn av erfaringer og lokale behov legges det også til rette for kompetansetiltak, lokalt utviklingsarbeid og erfaringsspredning for å fremme likestilling mellom gutter og jenter i barnehagen. Disse nettverkene utgjør en viktig infra-

Boks 2.1 Gutter i ungdomsskolen som lekeressurser i barnehagen

I 2009 lyste Fylkesmannen i Oppland ut midler til lokalt arbeid med likestilling i barnehagen. I Lundgardsløkka barnehage i Lillehammer ble et pilotprosjekt igangsatt samme år. Ideen bak det som nå betegnes som Lillehammermodellen, er å legge til rette for at gutter på ungdomsskolen får anledning til å arbeide i barnehager. Gutter i ungdomsskolen er en viktig gruppe å satse på for fremtidig rekruttering til barnehagelæreryrket. Prosjektet på Lillehammer har vært en suksess, og mange andre fylker har igangsatt lignende opplegg.

Det er vanskelig å slå fast den direkte effekten av å bruke lekeressurser. Sammen med målrettet innsats for å informere om barnehage som yrkesvei, er det med på å spre informasjon om de mulighetene jobb som barnehagelærer gir, samtidig som lekeressursene i seg selv er et positivt bidrag til barnehagene.

¹⁶ I Sverige er for eksempel mannsandelen i «förskolan» rundt 3,5 prosent, se <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/personal>

¹⁷ Opheim m.fl. (2014)

struktur med lokal forankring. Det gir gode rammebetingelser for å integrere likestilling som tema i det generelle arbeidet med kompetanse og kvalitet i barnehagesektoren.

Nettstedet *mennibarnehagen.no* ble opprettet på initiativ fra menn i norske barnehager allerede på midten av 1990-tallet. Nettstedet har i de senere år blitt driftet av Dronning Mauds Minnes Høgskole, som mottar årlig støtte fra Utdanningsdirektoratet til dette. Intensjonen er at nettsidene skal fungere som en arena for erfaringsdeling for alle de som arbeider med å få flere menn i norske barnehager.¹⁸

Kunnskapsdepartementet vil øke rekrutteringen av menn til det pedagogiske arbeidet i barnehagene. Fylkesmennene får midler til regionale nettverk for lokalt rekrutteringsarbeid og til fagsamlinger. Rekruttering av menn er en del av dette arbeidet.

2.3 Utdanning

2.3.1 Læringsutbytte

Regjeringen har som mål at alle elever skal ha gode grunnleggende ferdigheter. Det innebærer at de skal kunne lese, regne, uttrykke seg muntlig og skriftlig, og kunne bruke digitale verktøy. En sentral utfordring i norsk skole er at mange elever ikke oppnår godt nok læringsutbytte. Særlig gjelder dette gutter og en del elever med innvandrerbakgrunn.

Jentene gjør det best på skolen

Generelt har gutter svakere læringsutbytte enn jenter og gjør det dårligere enn jentene i de aller fleste fag. Dette har vært stabilt over tid. Det er imidlertid store forskjeller i læringsutbytte jenter i mellom, akkurat som det er gutter i mellom. Det er også store forskjeller mellom fag, tester og testformer med hensyn til hvordan kjønn slår ut på elevens resultater. Samtidig viser forskning at kjønn må sees i sammenheng med sosial bakgrunn og innvandrerbakgrunn, hvis en skal forstå forskjellene i norsk skole.¹⁹

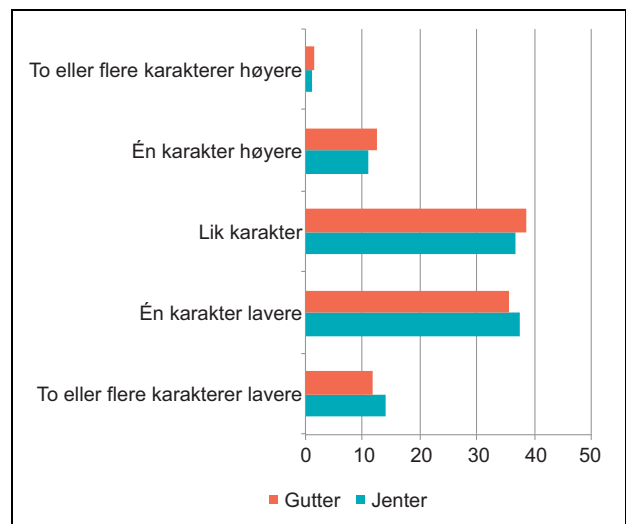
I internasjonal sammenheng ser Norge ut til ha relativt store kjønnsforskjeller i jenters favør. I de internasjonale undersøkelsene leser jentene vesentlig bedre enn guttene (PISA 10. trinn, PIRLS 4. og 5. trinn). Norge har større kjønnsforskjeller enn OECD-landene sett under ett.²⁰

I alle land er det kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner i jentenes favør. I gjennomsnitt er gjennomføringsraten åtte prosentpoeng høyere for jenter enn for gutter. Norge har størst kjønnsforskjeller med 18 prosentpoeng. Norske jenter har også bedre digitale ferdigheter enn gutter. Kjønnsforskjellene i digitale ferdigheter i Norge er litt større enn det internasjonale gjennomsnittet.²¹

De nasjonale prøvene viser også at jenter har bedre leseferdigheter enn gutter, mens gutter har bedre regneferdigheter. I engelsk er det ingen kjønnsforskjeller.²² Jenter får høyere karakterer enn gutter i de fleste fag, både i grunnskolen og videregående opplæring. Det er størst forskjeller i norsk, minst i matematikk. Jenter går ut av grunnskolen med fire grunnskolepoeng mer enn gutter i gjennomsnitt.

Undersøkelser viser at kjønnsforskjellene i videregående opplæring er større i standpunkt-karakterer enn til eksamen. Kjønnsforskjellene skyldes først og fremst at gutter får lavere standpunkt-karakterer enn jenter, og derfor oftere går opp i karakter til eksamen, se figur 2.2. Sammenligner en derimot gutter og jenter med samme standpunkt-karakter, er det gutter som i størst grad får lavere karakter til eksamen.

På de nasjonale prøvene presterer barn og unge som selv har innvandret generelt svakere enn norskfødte elever med innvandrerforeldre, som igjen presterer svakere enn øvrige elever.



Figur 2.2 Differanse mellom standpunkt og eksamen etter kjønn. 2009/10–2012/13. Tall i prosent.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2013)

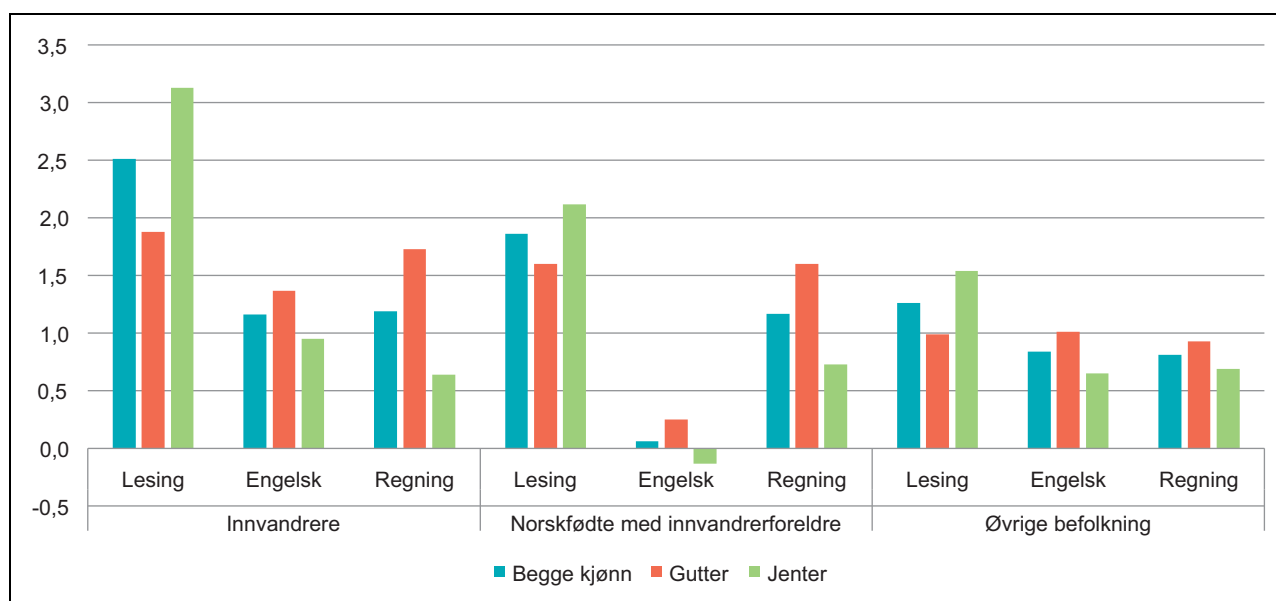
¹⁸ www.mennibarnehagen.no

¹⁹ Bakken (2010)

²⁰ OECD (2014)

²¹ Ottestad m.fl. (2014)

²² Nasjonale prøver 2014



Figur 2.3 Prestasjonsutvikling fra 5. til 8. trinn i lesing, engelsk og regning, fordelt på kjønn. Elever med innvandrerbakgrunn og øvrige. 2009/2010–2012/2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.3 viser at elever med innvandrerbakgrunn har en betydelig sterkere forbedring av egne prestasjoner i lesing enn øvrige elever. De har også en noe sterkere prestasjonsutvikling i regning. I engelsk derimot, er prestasjonsutviklingen betydelig svakere blant norskfødte med innvandrerforeldre enn blant innvandrere og øvrige elever.

Kjønnsforskjellene i prestasjonsutvikling er store blant elevene med innvandrerbakgrunn. Innvandrede jenter skiller seg ut med den største prestasjonsutviklingen i lesing. I regning har innvandrede gutter og norskfødte gutter med innvandrerforeldre den største prestasjonsutviklingen, mens jentene som har innvandret eller som er norskfødte med innvandrerforeldre, er mer på linje med øvrige elever. For øvrige elever er kjønnsforskjellene mindre.

Gutter er overrepresentert i statistikken over enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen. Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) viser at om lag 70 prosent av de elevene i grunnskolen som har enkeltvedtak om spesialundervisning, er gutter. Andelen har vært stabil over mange år. Andelen gutter med spesialundervisning er noe høyere på barneskolen enn på ungdomsskolen. Mye tyder på at når en elev først har fått vedtak om spesialundervisning, får vedkommende dette også resten av skoleløpet. Det er nesten tre ganger så mange elever med spesialundervisning på 10. trinn som på 1. trinn.

Kunnskap om gutters og jenters læring

NOVA har utarbeidet to kunnskapsoversikter om kjønnsforskjeller og skoleprestasjoner.²³ Disse kunnskapsoversiktene viser at det finnes relativt lite empirisk forskning som direkte dokumenterer hva det er i skolen som forårsaker, eventuelt opprettholder, kjønnsforskjellene. En svakhet er også at forskningen i liten grad undersøker samspillet mellom kjønn og andre forhold, som for eksempel sosial og etnisk bakgrunn.

Noen studier har likevel forsøkt å forklare hvorfor og hvordan kjønnsforskjellene i elevers skolefaglige prestasjoner oppstår, og hva som bidrar til å opprettholde forskjellene. For å studere kjønnsforskjeller i skolefaglige prestasjoner, har en undersøkt betydningen av forhold både i og utenfor skolen.²⁴

I tidligere studier argumenterte forskere for at årsakene til kjønnsforskjellene i skolefaglige prestasjoner lå utenfor skolens kontroll, som sosial bakgrunn og andre familievariabler.²⁵ I dag er det imidlertid større enighet om at også faktorer innenfor skolens kontroll er av stor betydning for elevenes prestasjoner i skolen.²⁶

²³ Backe-Hansen m.fl. (2014), Bakken (2008)

²⁴ Backe-Hansen m.fl. (2014), Bakken (2008)

²⁵ Coleman (1994)

²⁶ Hattie (2009), Lekholm & Cliffordson (2009), Legewie & DiPrete (2012)

Undersøkelser viser at jenter som gruppe synes å være mer motivert for å prestere på skolen. De jobber mer med skolearbeidet. Det kan også se ut til at gutter er mer avhengige av indre motivasjon for at de skal gjøre det bra.²⁷ Noen internasjonale studier peker også på at lærere lett kan vurdere jenter som generelt mer skoleflinke enn gutter.²⁸ Dette kan igjen ha sammenheng med at jenter ser ut til å være sosialt mer velfungerende enn gutter i klasseromssituasjonen.²⁹

Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner settes også i sammenheng med oppfatninger i jevnalderskulturen. Det kan se ut til at jenter lettere aksepteres som både skoleflinke og populære, mens gutter i større grad utvikler en «antiskolekultur», der det verken er mandig eller tøft å være flink på skolen.³⁰

En studie har sett på kjennetegn ved skoler der kjønnsforskjellene i skolefaglige prestasjoner er relativt små.³¹ Studien viser at disse skolene kjennetegnes ved at de har høye faglige forventninger til alle elever og vektlegger utvikling av et godt og inkluderende læringsmiljø. En finner også støttende og positive relasjoner mellom elev og lærer, samt at lærerne framstår som tydelige ledere i klasserommet. Skolene kjennetegnes av en spesifikk satsing på lesing, der det legges vekt på å finne lesestoff som spesielt interesserer gutter.

Faktorer som god klasseledelse og gode relasjoner mellom elev og lærer, samt et inkluderende elevfelleskap og tydelige forventninger til elevene, fremmer læring hos alle elever. Særlig ser det ut til at guttene nyter godt av denne typen allmenn, god pedagogisk praksis.³² God undervisning og skoleledelse er dermed avgjørende for å redusere kjønnsforskjeller i elevprestasjoner.

Det finnes altså kunnskap om hvilke undervisningsmetoder som viser sammenheng mellom ulike typer undervisning og læringsutbytte for gutter og jenter. Det er en utfordring at ikke flere skoler bruker denne kunnskapen i valg av undervisningsmetoder.³³

Mange skoler har i dag en pedagogisk praksis med en sterk vektlegging av selvregulert³⁴

læring, der undervisningen er relativt sterkt individualisert. Det kan se ut som om denne pedagogiske praksisen er noe gutter har større problemer med å mestre enn jenter.

2.3.2 Innsats for bedre læringsutbytte

Kunnskapsdepartementet har en rekke satsinger for å bedre opplæringen og gi økt læringsutbytte, for både gutter og jenter. Gode skoler, med høyt læringstrykk, er gode for alle elevene.³⁵ Tiltak som hever kvaliteten i opplæringen vil treffe både gutter og jenter, med og uten innvandrerbakgrunn. Tidlig innsats og tiltak som skal bidra til å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter er viktige for å bedre læringsutbyttet og sørge for at flere elever gjennomfører videregående opplæring. Nedenfor redegjøres det for noen av de mest sentrale satsingene for å bedre læringsutbyttet for gutter og jenter.

Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen

Gode lærere er avgjørende for elevenes læringsutbytte. Målet for lærerløftet er faglig sterke lærere, en attraktiv lærerutdanning av høy kvalitet, kompetanseutvikling og flere karriereveier for lærere. Nye kompetansekrav for undervisning innebærer at lærere som er utdannet etter 2014 og som underviser i norsk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet, må ha minst 60 studiepoeng i disse fagene. For de fleste øvrige fagene er kravet 30 studiepoeng. På barnetrinnet må alle lærere ha minst 30 studiepoeng i fagene norsk, engelsk og matematikk. I juni 2015 vedtok Stortinget at kravene også skulle gjelde for lærere utdannet før 2014. For å bidra til at flere lærere skal oppfylle kravene har regjeringen iverksatt en storstilt satsing på videreutdanning. I 2015 vil over 5 000 lærere få videreutdanning med særskilt statlig finansiering.

²⁷ Backe-Hansen m.fl. (2014)

²⁸ Robinson & Lubinski (2011)

²⁹ Backe-Hansen m.fl. (2014)

³⁰ Jackson & Scott (2002), Morris (2008)

³¹ Nordahl m.fl. (2011)

³² Hattie (2009)

³³ Nordahl & Dobson (2009)

³⁴ Selvregulering kan defineres som et forsøk på å endre sine egne tanker, følelser, ønsker/begjær, handlinger og prestasjoner for å opprettholde en balanse eller normal fungering. «Selvregulering er helt avgjørende for læring og sosial tilpasning i de første trinnene i skolen, og også i et livsløpsperspektiv. Særlig viktig for selvregulering er det som skjer i alderen tre til fem år.» Ingunn Størksen, Læringsmiljøsentret i Stavanger.

³⁵ «Læringstrykk kan sees som individers, virksomheters eller samfunnets opplevde og erkjente krav til læring, kompetanseutvikling og bruk av kompetanse». Dale og Wærness (2007)

Midler til kommuner for å øke lærertettheten på første til fjerde trinn

Stortinget har bevilget 200 millioner kroner fra høsten 2015 til flere lærere for de yngste elevene. Midlene er øremerket og blir fordelt til kommunene med færrest lærere per elev. Formålet er å øke lærertettheten fra første til fjerde trinn. Midlene gir rom for å ansette rundt 700 flere lærere i småskolen. Inntil 25 prosent av bevilgningen skal brukes på et fireårig forskningsprosjekt. Midlene skal fordeles slik at det er mulig å evaluere hvordan ekstra ressurser i skolen kan benyttes på en mest mulig effektiv måte.

Kompetanse for mangfold

Mange elever med innvandrerbakgrunn møter særskilte utfordringer i sin skolegang, som kort botid i Norge, avbrutte opplæringsløp i opprinnelseslandet, språkbarrierer og lav sosial bakgrunn. Satsingen *Kompetanse for mangfold* gir barnehager og skoler tilbud om å øke kompetansen på utfordringer som barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn møter i opplæringen. Universiteter og høyskoler tilbyr kompetanseheving til barnehager og skoler samtidig som de utvikler egen kompetanse i barnehagelærerutdanningen og lærerutdanningen. Fylkesmannsembetene gir opplæring i regelverk til barnehageeiere og skoleiere som er med i satsingen. Evalueringer av satsingen viser at det har vært vanskelig å rekruttere videregående skoler, og at de kommunene som har lav kompetanse om elever med innvandrerbakgrunn fra før, viser forholdsvis liten interesse for satsingen. Kunnskapsdepartementet vil videreføre innsatsen for å rekruttere flere skoler og barnehager som har lav kompetanse på dette området til å delta i satsingen. Satsingen gjelder for perioden 2013–2017.

Lese- og skrivestrategien

Å kunne lese og skrive er grunnleggende for å mestre alle fag. I den nye lese- og skrivestrategien fra 2015 er elever med lese og skrivevansker, gutter og elever med innvandrerbakgrunn særskilte målgrupper. Strategien bygger på barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling og lett tilgjengelige pedagogiske ressurser. Tiltaksområdene i strategien omfatter barns språkutvikling, lese- og språkstimulerende aktiviteter i barnehage og overgangen mellom barnehage og skole. Det skal rettes et særskilt fokus mot den første lese- og skriveopplæringen og betydningen av lesing og

skrivning i alle fag. Lesing og skrivning av digitale tekster og bruken av digitale verktøy i lese- og skrivearbeidet blir også vektlagt.

Realfagsstrategien

Den nye realfagsstrategien, *Tett på realfag*, henvender seg både til jenter og gutter uten direkte vektlegging av kjønn. Flere skal lykkes med realfag. Det vil være viktig for den enkeltes kompetanse, mestring og motivasjon, og nødvendig for samfunnet og for arbeidslivet. Strategien skal mobilisere, bevisstgjøre og forplikte de som i størst grad kan legge til rette for barn og unges læring, motivasjon, glede og utforskning av realfag; altså kommuner, fylkeskommuner, barnehager, skoler, barnehagelærere og lærere.

Ungdomstrinnssatsingen

Ungdomstrinn i utvikling er en nasjonal satsing med tilbud om støtte til lokalt utviklingsarbeid i klasseledelse, regning, lesing og skrivning. Målet er at alle skal inkluderes og oppleve mestring, beherske grunnleggende ferdigheter og ha mulighet til å fullføre videregående opplæring.

Satsingen har tre sentrale virkemidler: skolebasert kompetanseutvikling, lærende nettverk og pedagogiske ressurser. Alle skoler med ungdomstrinn får i perioden 2013–2017 tilbud om å delta, og alle lærere på ungdomstrinnet får tilbud om kompetanseheving. 22 høyskoler og universiteter er involvert i satsingen.

Mer forskning om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner

Bevissthet om kjønnsforskjeller i barn og unges utvikling og læring krever kompetanse hos de ansatte. Kunnskap om blant annet biologiske og kulturelle forskjellers betydning for læring er nødvendig for god pedagogisk tilrettelegging i barnehagen og skolen. Regjeringen har som mål å øke kunnskapen om hvilke faktorer som kan forklare forskjeller mellom gutter og jenters læring og utvikling, som grunnlag for mer treffsikre tiltak. Særlig interessant er forskning om selvregulering og arbeidsmåter i skolen. Kunnskapsdepartementet har satt ut et forskningsoppdrag for å innhente mer kunnskap om dette.

Ny nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehage

En ny nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehage, 20 timer per uke, for alle fire- og femåringer i familier med lav inntekt ble innført fra

1. august 2015. For 2015 er inntektsgrensen for foreldre satt til 405 000 kroner. En evaluering av tidligere forsøk med gratis kjernetid i barnehage viser at tilbud om gratis kjernetid har ført til at flere barn med innvandrerbakgrunn går i barnehage.³⁶ Foreldrene har fått økt tillit til barnehagene og har sett betydningen av å lære norsk tidlig. Det er en positiv effekt av forsøket på skoleresultatene i norsk og matematikk i første og andre klasse for elever med innvandrerbakgrunn. I tillegg til den nye ordningen for fire- og femåringer i lavinntektsfamilier, vil regjeringen i 2016 fortsatt ha forsøk og utviklingstiltak knyttet til gratis kjernetid. Tiltakene skal legge til rette for at foreldrene deltar i aktivitet og bidra til rekruttering av barn til barnehage.

2.3.3 Gjennomføring i videregående opplæring

I dag gjennomfører bare rundt 70 prosent av de som starter i videregående opplæring. Det er særlig guttene som faller fra. Fullført videregående opplæring er vesentlig for at ungdom skal kunne delta i videre utdanning og arbeidsliv, og av stor samfunnsøkonomisk betydning. De som ikke gjennomfører videregående opplæring, har langt mer begrensede muligheter på arbeidsmarkedet, og større sannsynlighet for blant annet arbeidsledighet og helseproblemer. Lav gjennomføringsgrad gir også mindre tilfang av fagarbeidere og kompetent arbeidskraft. Fremskrivninger fra Sta-

³⁶ Bråten m.fl. (2014)

tistisk sentralbyrå tyder på at etterspørselen etter arbeidskraft med videregående fagutdanning vokser raskere enn tilbudet. Svak gjennomføring i videregående fagutdanning er en viktig årsak til dette.³⁷

Regjeringen vil gradvis øke det nasjonale målet om hvor mange elever som skal fullføre og bestå videregående opplæring til 90 prosent.

Gutter har høyest frafall

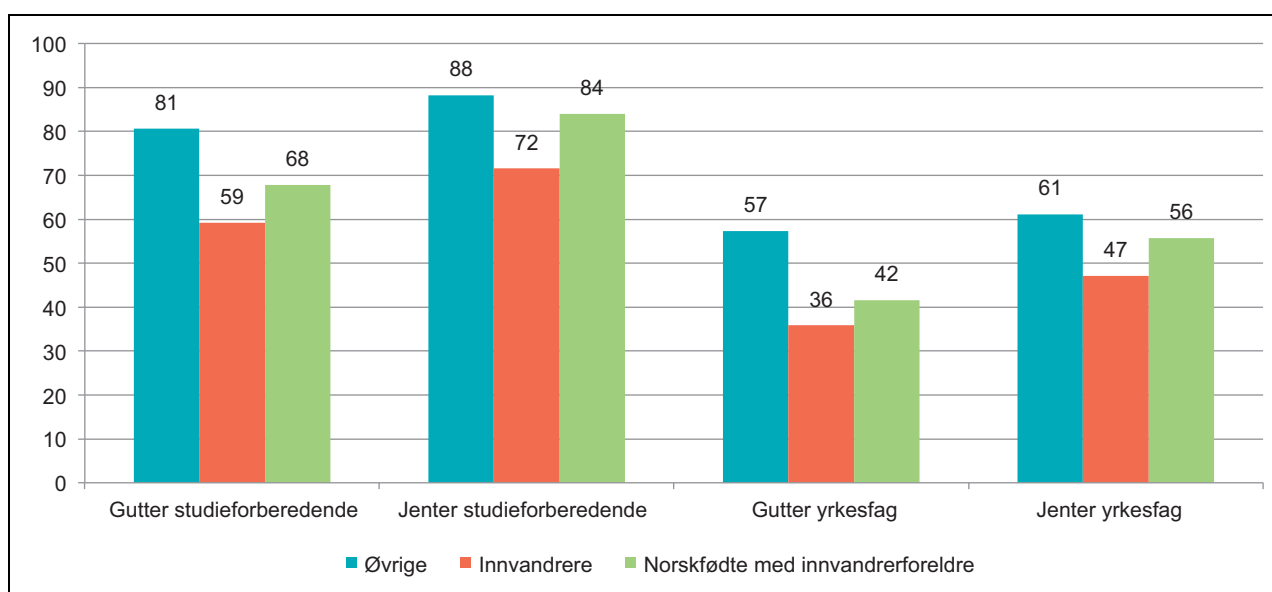
Om lag 76 prosent av jenter og 66 prosent av gutter som startet videregående opplæring i 2008, oppnådde studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år.³⁸ Gjennomføringen er spesielt lav i fag- og yrkesopplæringen, hvor bare 56 prosent av guttene har gjennomført og bestått etter fem år. Elevenes karakternivå fra grunnskolen er den faktoren som i sterkeste grad påvirker hvorvidt eleven gjennomfører videregående opplæring. Barn av høyt utdannede foreldre får i gjennomsnitt bedre karakterer i grunnskolen enn barn av lavt utdannede foreldre.³⁹ Skolen har en viktig oppgave i å gi alle elever samme muligheter, uavhengig av sosial bakgrunn.

Figur 2.4 viser gjennomføringsgrad fordelt på kjønn og innvandrerbakgrunn. Innvandrere gjennomfører videregående opplæring i mindre grad enn den øvrige befolkningen, og kjønnsforskjellene er større blant innvandrere. Blant gutter som

³⁷ Cappelen m.fl. (2013)

³⁸ Statistisk sentralbyrå (2014a)

³⁹ Falch m.fl. (2010)



Figur 2.4 Gjennomføring i videregående opplæring. Kjønn og innvandrerbakgrunn. Tall i prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2014a)

har innvandret til Norge og begynt på et yrkesfaglig utdanningsprogram, har bare 36 prosent oppnådd yrkeskompetanse i løpet av fem år. Norskfødte med innvandrerforeldre gjennomfører videregående opplæring i større grad enn elever som selv har innvandret, men i lavere grad enn øvrige elever. Også blant norskfødte med innvandrerforeldre er frafallet høyere for gutter enn jenter.

Analysen viser imidlertid at det ikke er innvandrerbakgrunn i seg selv som forklarer forskjellen i gjennomføring mellom elevene med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen, men karakterene fra grunnskolen og foreldrenes utdanningsnivå.⁴⁰

De siste årene har det vært om lag 8 000 unge som hvert år står uten læreplass ved årsskiftet. Selv om en del av disse får læreplass senere eller fullfører opplæring i skole, er mangel på læreplasser en vesentlig årsak til manglende gjennomføring. Det er en betydelig større andel elever med innvandrerbakgrunn som står uten læreplass, og særlig gutter. Blant øvrige elever er det derimot jentene som har mest problemer med å få læreplass.⁴¹

Til tross for at det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående, er gutter uten fullført videregående i større grad i jobb eller utdanning noen år senere enn tilsvarende jenter. I bransjer som bygg og anlegg er lærlingkontrakter en sikrere vei til ansettelse i lærevirksomheten enn innenfor helse- og oppvekst. Dette påvirker gutter og jenters muligheter for ansettelse forskjellig ettersom jenter typisk velger helse og oppvekst, mens gutter typisk velger bygg og anlegg.⁴²

2.3.4 Innsats for økt gjennomføring i videregående opplæring

Tidlig innsats og tiltak som skal bidra til å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, er viktig for å bedre læringsutbyttet, og for at flere elever skal gjennomføre videregående opplæring. Samtidig er det behov for tiltak spesifikt rettet mot elever med svake skoleprestasjoner og som er i risikozonen for å falle ut av et skoleløp. Regjeringen har satt i gang en rekke ulike tiltak for å bedre elevenes læringsutbytte og øke gjennomføring i videregående opplæring.

⁴⁰ Falch m.fl. (2010)

⁴¹ Utdanningsdirektoratet (2014a)

⁴² NOU 2012: 15

0–24-samarbeidet – koordinert og tverrfaglig hjelp til utsatte barn og unge under 24 år

Målet med 0–24-samarbeidet er å sørge for at flere barn og unge utvikler god helse, gjennomfører utdanningsløpet og gis det nødvendige grunnlag for en god tilknytning til arbeidslivet. For å nå målet er det avgjørende at utsatte barn og unge oppdages og hjelpes så tidlig som mulig. Den tidlige innsatsen bør være tverrfaglig når det er til det beste for barnet. Derfor er det viktig at de ulike kommunale tjenestene som helsestasjon, barnehage, barnevern, skole og NAV utvikler et bedre samarbeid om samtidig bruk av ulike tiltak og tjenester i kombinasjon. Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet samarbeider nå tett med sine fagdirektorater for å tilrettelegge og tilpasse de ulike sektorenes virkemidler. Hensikten er å gjøre det enklere for kommunene å samarbeide på tvers av faggrenser og regelverk som i dag kan oppleves som hindre for tverrfaglige tiltak til utsatte barn og unge.

Program for bedre gjennomføring

Målgruppen for *Program for bedre gjennomføring* (2014–2017) er både elever som står i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 år som står utenfor opplæring og arbeid. Programmet inneholder både nasjonale, regionale og lokale tiltak. Sentrale elementer i programmet er kompetanseutvikling for lærere, kvalifiseringsprogram for elever og lærlinger, og NAV-veiledere og psykologer i skolen. Tilskuddet til lærlinger med særskilte behov inngår også i programmet. Hvert fylke får ressurser til prosjektledere for programmet for å sikre en tett oppfølging lokalt.

En hovedhensikt med programmet er å identifisere tiltak som enten kan bidra til å forebygge frafall eller å få ungdom tilbake til opplæringen, slik at de kan fullføre og bestå. Kunnskapsdepartementet har, i samarbeid med fylkeskommunene, identifisert risikofaktorer og kritiske faser hvor det er særlig viktig å sette inn tiltak. En del av programmet vil, med utgangspunkt i forsknings- og erfaringsbasert kunnskap, være å prøve ut tiltak som skal effektevalueres. Dette skal gi grunnlag for å målrette innsatsen for bedre gjennomføring av videregående opplæring, både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Praksisbrev

Praksisbrev er et særlig tilrettelagt toårig opplæringsløp beregnet for elever som etter 10. trinn ønsker en mer praktisk opplæring enn hva den ordinære fag- og yrkesopplæringen tilbyr. Praksisbrev ble startet som en forsøksordning i skoleåret 2007/2008. Til sammen har om lag 180 elever deltatt i forsøk så langt.

Ordningen med praksisbrev gir mulighet til å få en formalisert, toårig praktisk opplæring etter ungdomsskolen. Mye av opplæringen foregår i bedrift. Det avlegges en prøve etter to år som gir et praksisbrev. Praksisbrev skal føre frem til kompetanse som arbeidslivet etterspør, men på et lavere nivå enn fullt fag-/svennebrev. Etter fullført praksisbrev skal det være mulig å fortsette opplæringen og bli fagarbeider. En evaluering viste at fire av fem elever fullførte to års opplæring med avsluttende prøve, og at tre av fire gikk videre over i ordinær læreplass etter å ha fullført praksisbrev.⁴³

Flere gutter enn jenter faller ut av videregående opplæring. Praksisbrev vil kunne være et godt tilbud, særlig til gutter som ønsker et mer praktisk og kortvarig opplæringsløp. Forsøksordningen for praksisbrev er forlenget til 2017. Kunnskapsdepartementet oppfordrer alle fylkeskommuner til å delta.

Yrkesfagløftet

Både bedrifter og offentlig sektor vil i fremtiden ha et stort behov for dyktige fagarbeidere. Det er nødvendig å heve statusen til yrkesfagene og bekjempe høyt frafall. Regjeringens yrkesfagløft har tre hovedmål: tettere samarbeid mellom skole og arbeidsliv, bedre kvalitet og relevans i opplæringen, og flere som gjennomfører og oppnår fagbrev.

Flere elever må få læreplass. I regjeringens to første statsbudsjetter har tilskuddet til lærebedrifter økt med til sammen 10 000 kroner per lærlingkontrakt. I budsjettet for 2016 foreslår regjeringen å øke lærlingtilskuddet ytterligere med 2 500 kroner per kontrakt. For å stimulere lærebedrifter til å ta inn lærlinger med manglende norskferdigheter og kort botid i Norge, ble ordningen med tilskudd til lærlinger med særskilte behov i 2013 utvidet til også å omfatte denne gruppen elever. I revidert nasjonalbudsjett for 2015 ble det vedtatt å styrke denne ordningen med 6 millioner kroner. Dette nivået foreslås videreført i 2016.

Regjeringen vil skjerpe kravet om bruk av lærlingklausuler i offentlige kontrakter gjennom at oppdragsgiver skal bruke lærlingklausulen når offentlige anbud lyses ut, og at det skal være lærlinger tilknyttet det konkrete prosjektet. Kravet stilles både til norske og utenlandske bedrifter.

2.3.5 Gutter og jenters utdanningsvalg

Norske gutter og jenter velger fortsatt i stor grad kjønnsstradisjonelt når det kommer til utdanning- og yrkesvalg. Særlig i fag- og yrkesopplæringen i videregående skole er dette tydelig. Her er flere utdanningsprogram dominert av ett kjønn. Innen høyere utdanning har utdanningsvalgene endret seg noe i løpet av de siste tiårene, særlig for kvinner. På universitetsnivå er flere tidligere mannsdominerte utdanninger nå kjønnsbalanserte og har i noen tilfeller en overvekt av kvinner. Samtidig har flere av høyskoleutdanningene, for eksempel innen helse og omsorg eller barnehagelærer, fortsatt et stort flertall kvinner.

Likestillingsutredningen løfter frem kjønnsstradisjonelle utdanningsvalg som en sentral utfordring for likestillingen.⁴⁴ Kjønnsstradisjonelle utdanningsvalg bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsmarked, forskjeller i lønn, arbeidstid og arbeidsbelastning.⁴⁵ Tilbudet av arbeidskraft til de ulike delene av arbeidslivet blir ikke fleksibelt nok. For å møte etterspørselen etter arbeidskraft i helse-, pleie- og omsorgssektoren er det viktig å rekruttere flere menn. Lav rekruttering til realfag som teknologi og fysikk, spesielt blant jenter, innebærer at samfunnet kan mangle nødvendig kompetanse i fremtiden.

Å bryte opp typiske forestillinger om hvilke utdannings- og yrkesvalg som passer for gutter og jenter øker mulighetene og valgfriheten for den enkelte og gir et mindre kjønnsdelt og mer fleksibelt arbeidsmarked. Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere kan velge utradisjonelle utdanninger og karrierer, for å bidra til et mindre kjønnsdelt arbeidsliv.

Videregående opplæring

Et av hovedfunnene fra evalueringen av Kunnskapsløftet var at den videregående opplæringen i Norge er preget av en kraftig segregering mellom gutter og jenter.⁴⁶ Flere jenter enn gutter velger studiespesialiserende. På yrkesfag velger gutter i

⁴³ Høst (2011)

⁴⁴ NOU 2012: 15

⁴⁵ Se mer om det kjønnsdelte arbeidslivet i kapittel 3.

⁴⁶ Vibe m.fl. (2012)

Tabell 2.1 Elever, lærlinger og lærekandidater i videregående opplæring, etter utdanningsprogram/studieretning. Andel kvinner. 2014.

	Elever		Lærlinger/lærekandidater	
	I alt	Andel kvinner %	I alt	Andel kvinner %
I alt	198 218	51	40 871	28
Studieforberedende utdanningsprogram	119 788	56	-	-
Studiespesialisering	102 042	57	-	-
Idrettsfag	11 452	40	-	-
Musikk, dans og drama	6 294	67	-	-
Yrkesfaglige utdanningsprogram	78 430	43	38 955	28
Bygg og anleggsteknikk	8 087	5	7 844	3
Design- og håndverk	4 056	87	1 994	91
Elektrofag	10 542	6	8 029	5
Helse- og oppvekstfag	18 512	85	6 024	83
Medier og kommunikasjon	8 518	56	152	56
Naturbruk	4 397	53	848	29
Restaurant- og matfag	3 838	50	1 959	46
Service og samferdsel	7 676	40	3 925	35
Teknikk og industriell produksjon	12 804	11	8 180	10

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015c)

mye større grad *Bygg og anleggsteknikk*, *Teknikk og industriell produksjon* og *Elektrofag*, mens jenter velger *Helse- og oppvekstfag* og *Design og håndverk*. Til *Helse- og oppvekstfag* og *Design og håndverk* er totalt sett 85 og 88 prosent av søkerne jenter, mens jenteandelen blant søkere til *Bygg og anleggsteknikk* og *Elektrofag* er henholdsvis fire og seks prosent.⁴⁷ Tabell 2.1 gir en oversikt over andel kvinner i ulike utdanningsprogram i videregående opplæring.

Dobbelt så mange gutter med innvandrerbakgrunn som øvrige gutter, velger helse- og oppvekstfag i videregående opplæring. Selv om en ikke kan gi noen klare svar på hvorfor, er en mulig forklaring at gutter med innvandrerbakgrunn har flere menn som helsefaglige rollemodeller i sitt nærmiljø enn gutter ellers, og at dette kan ha innvirkning på deres utdanningsvalg.⁴⁸

Høyere utdanning

Kvinner har gjennom flere tiår i økende grad tatt høyere utdanning. Innenfor høyere utdanning har de i økende grad søkt seg mot mannsdominerte,

og etter hvert kjønnsbalanserte, fag. Forskning finner at menns valg endres i mindre grad, selv om det har vært en liten økning av menn i noen av de mest kvinnedominerte yrkene, for eksempel barnehagelærer og sykepleier. Det pekes på at lønn, status og karrieremuligheter i disse yrkene gjør yrkene lite attraktive, og at det derfor ikke kan forventes at menns valg vil endre seg like mye som kvinners.⁴⁹

Kvinner utgjør i dag 60 prosent av studentene i høyere utdanning. Ved opptak til jus er kvinneandelen på rundt 60 prosent, mens den er oppe i rundt 70 prosent på medisin. Kvinneandelen er særlig dominerende innenfor helsefag og lærerutdanninger. Ved enkelte helsefag utgjør kvinneandelen godt over 80 prosent. Høsten 2014 var 86 prosent av dem som fikk tilbud om studieplass på sykepleierutdanningen kvinner.

Tilsvarende er det en kjønnskjev rekruttering den andre veien til en del teknologiske og matematisk-naturvitenskapelige fag og til humanistiske fag som historie og filosofi. Her er det fortsatt menn som dominerer, selv om utviklingen har gått mot en bedre kjønnsbalanse de senere årene. Norskfødte med innvandrerbakgrunn tar høyere

⁴⁷ Utdanningsdirektoratet (2014b)⁴⁸ Reisel & Teigen (2014)⁴⁹ Reisel & Teigen (2014)

Tabell 2.2 Endringer i andelen menn innen ulike utdanningsområder 2004–2013. Tall i prosent.

	2004 Andel menn	2009 Andel menn	2013 Andel menn	Prosentvis endring 2004–2013
Helse-, sosial- og idrettsfag	20,6	20,3	20,6	0
Lærerutdanninger og utdanning i pedagogikk	25,3	23,9	24,6	-0,7
Samfunnsfag og juridiske fag	39,7	38	37,4	-2,3
Humanistiske og estetiske fag	37,9	27,6	39,3	1,4
Økonomiske og administrative fag	49,3	47,5	46,3	-3,0
Primærnæringsfag	51,9	48,5	51,7	-0,2
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	70,0	68,1	67,9	-2,1
Samferdsel- og sikkerhetsfag og andre servicefag	76,4	58,5	68,9	-7,5

Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning (DBH)

utdanning i større grad enn den øvrige befolkningen. Tabell 2.2 viser endringer i andel menn på ulike utdanningsområder innen høyere utdanning de siste 10 årene.

Fagskolene

Fagskoleutdanninger er yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. De har et omfang tilsvarende minimum et halvt og maksimum to hele studieår. I fagskoleutdanning er kjønnsforskjellene omvendt av det en finner i høyere utdanning, med omtrent 60 prosent menn og 40 prosent kvinner blant studentene. Våren 2013 uteksaminerte fagskolene nær 5 000 kandidater, av disse var 57 prosent menn og 43 prosent kvinner.

Omtrent 68 prosent av mennene velger naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag. Her utgjør menn rundt 94 prosent av studentene. Kvinnelige fagskolestudenter velger i hovedsak helse-, sosial- og idrettsfag, humanistiske og estetiske fag, og også økonomiske og administrative fag. På disse fagområdene er kvinner i klart flertall med mellom 72 prosent og 92 prosent.

2.3.6 Innsats for kjønnsutradisjonelle utdanningsvalg

Kunnskap om hvilke utdannings- og yrkesmuligheter som finnes er avgjørende for at unge skal foreta gode utdannings- og yrkesvalg, uavhengig av kjønn. Rådgivningen i skolen og annen karriereveiledning spiller en viktig rolle. Samtidig vil unges holdninger til ulike utdanninger og yrker preges av familie, venner, nærmiljø og hvordan samfunnet, medier og utdanningsinstitusjonene selv fremstiller

dem. Å se at andre har gått foran og lyktes er viktig for unge som ønsker å velge utradisjonelt. Det økende antallet kvinner på medisin og jusstudiene er gode eksempler på dette. Summen av virkemidler og tiltak som har vært benyttet på flere nivå i utdanningssystemet gjennom lengre tid har hatt en viss virkning, ikke minst i høyere utdanning. Eksempler på virkemidler er Nasjonalt senter for realfagsrekruttering, rollemodeller og nettverk.

Kjønns-poeng har vært praktisert ved opptak til høyere utdanninger med hjemmel i universitets- og høgskoleloven.⁵⁰ De enkelte lærestedene kan søke om å få gi tilleggs-poeng til det underrepresenterte kjønn der det er grunnlag for det. Kunnskapsdepartementet behandler søknader om dette. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har for eksempel benyttet kjønns-poeng, blant annet for å øke rekrutteringen av kvinner til teknologiske fag. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet gir kjønns-poeng til menn som søker på dyrepleierutdanning og veterinærstudiet.

Kunnskapsdepartementet oppfordrer ikke til bruk av ulike typer kjønnskvote, fordi dette binder institusjonene til å ta opp søkere med svakere resultater til populære studier, mens søkere av det motsatte kjønn med bedre kvalifikasjoner blir forbigått. Samtidig betyr kvote lite dersom alle kvalifiserte søkere får tilbud om studieplass. Ordningen med tilleggs-poeng til det underrepresenterte kjønn har også liten verdi når alle kvalifiserte søkere som ønsker det kan få studieplass, dersom de er villige til å flytte til andre studiesteder.

⁵⁰ Jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 7-9 *Tilleggs-poeng for underrepresentert kjønn.*

Boks 2.2 Ny profilering ga flere jenter som søkere

Små grep og nytenkning kan være viktig for å nå nye grupper av studenter. For eksempel har NTNU arbeidet aktivt med modernisering av markedsføringen av sine studietilbud. Rundt år 2000 hadde NTNU dårlig søkning til enkelte studier og begynte da en diskusjon om titlene på studietilbudene. De endret blant annet *Maskinteknikk* til *Produktutvikling og produksjon*. Etter dette økte kvinneandelen fra 21 til 33 prosent fra 2004 til 2012. Denne økningen kan ha sammenheng med flere forhold, men trolig har betegnelsen også spilt en rolle. I 2014 ønsket NTNU å modernisere de fire IKT-rettede linjene: *Elektronikk* har blitt til *Elektronisk systemdesign og innovasjon*, *Teknisk kybernetikk* har blitt *Kybernetikk og robotikk*, *Datateknikk* har blitt *Datateknologi*, mens *Kommunikasjonsteknologi* har beholdt navnet sitt. Det er første gang i år disse programmene lyses ut med nye betegnelser. Det gjenstår dermed å se hvilken virkning dette får.

Arbeidslivet har et hovedansvar for å beskrive kompetansen som behøves og rekruttere til de oppgavene som skal løses. Dette bør skje i samarbeid med utdanningsinstitusjonene når de skal rekruttere studenter. Arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og myndighetene må samarbeide om å vise frem det mangfold av muligheter som finnes i et fremtidig yrkesliv for både kvinner og menn. Råd for samarbeid med arbeidslivet, som alle universitetene og høyskolene har opprettet, er en viktig arena for strategiske samtaler om slike felles utfordringer.

Utdanningsinstitusjonene bør være bevisste på hvordan de profilerer sine utdanningstilbud så de ikke forsterker typiske oppfatninger om ulike studier, men heller viser kreativitet og mangfold i presentasjonen av mulighetene som finnes i utdanning og arbeidsliv for begge kjønn.

Rådgivning i skolen

Rådgivning i skolen skal bidra til å gi elevene god kunnskap om de mange mulighetene som finnes innen utdanning og yrkesliv. Undersøkelser viser imidlertid at sammenhengen mellom kjønn og utdanningsvalg ikke er godt nok integrert i rådgivningen.⁵¹

Utdanningsdirektoratet fikk i 2012/2013 gjennomført et prosjekt som vurderte hvordan høyskolene i større grad kunne inkludere kjønnslikestilling og flerkulturelle perspektiver i etter- og videreutdanning av rådgivere innen grunnopplæringen. En rapport fra prosjektet viser at fagmiljøene på rådgivningsfeltet på de enkelte høyskolene er små og har begrensede ressurser til å drive faglig oppdaterings- og utviklingsarbeid på tvers av institusjonene.⁵² Nettverksbygging mellom høyskolene ble derfor viktig. Rapporten pekte på behovet for videre satsing innen arbeidet med kjønnslikestilling og flerkulturelle perspektiver.

Kunnskapsdepartementet vil vurdere å støtte videreføring av høyskolenettverket slik at nettverket kan forankre og spre resultater fra arbeidet til relevante fagpersoner, utdanninger og miljøer i egen sektor. Erfaringer fra nettverket skal videreføres i skolen. I tillegg vurderes det å gi midler til å videreutvikle ressurser, læremidler og materiell til bruk i eksisterende og nye rådgiverutdanninger.

Nettbasert støtte ved utdanningsvalg

Undersøkelser viser at søk på internett er hovedkilde til informasjon forut for valg av utdanning.⁵³ Unge behøver støtte for å gjøre informerte, reflekterte og mindre kjønnsstradisjonelle utdanningsvalg. Da er det nødvendig å ha tilgang til pedagogisk tilrettelagte nettsider, forståelig faktainformasjon, samt digitale verktøy som formidler både bredden i muligheter og fremtidige konsekvenser av egne valg.

Kunnskapsdepartementet vil vurdere å etablere nettressurser på IKT-senterets portal, *Utdanning.no*, som kan bidra til refleksjon og motivasjon rundt utdannings- og yrkesvalg, og som gjør det enkelt for elever og lærere å sammenligne egenskaper ved utdanninger og yrker de vurderer og ikke vet så mye om fra før. Dette vil kunne bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for unges utdanningsvalg og åpne opp for at flere utradisjonelle valg kommer i betraktning.

Fagene Utdanningsvalg og Arbeidslivsfag

Faget *Utdanningsvalg*, som ble obligatorisk i ungdomsskolen fra 2008, skal bidra til at elevene vet mer om flere yrker før de velger videre utdanning. *Arbeidslivsfag* på ungdomstrinnet skal gi elever

⁵¹ Mathiesen m.fl. (2010)

⁵² Schulstock & Svoen (2014)

⁵³ Opinion Perduco (2013)

som ønsker det, større mulighet til å arbeide praktisk og prøve ut interesser for yrkesfaglig opplæring. Fra 2011 ble det åpnet for at alle kommuner kan innføre arbeidslivsfaget som forsøksordning.⁵⁴ Læreplanene i fagene er revidert, og de nye læreplanene skal gjelde fra skoleåret 2015/2016. *Utdanningsvalg* har kompetansemål som omfatter tematikken kjønnsstradisjonelle utdannings- og yrkesvalg. Veilederne til disse læreplanene er nå under revidering, og de vil begge ta opp temaet kjønnsutradisjonelle utdannings- og yrkesvalg.⁵⁵

Ny tilbudsstruktur i videregående opplæring

Gutter velger i større grad enn jenter yrkesfaglig videregående opplæring og får dermed også i større grad opplæring etter 2+2 modellen. Modellen innebærer to år i skole fulgt av to års opplæring i bedrift. Den tydelige forskjellen mellom jenter og gutters valg av yrkesfaglig utdanningsprogram kan forklares på mange måter. Det er sannsynlig at forhold som ligger utenfor skolen, som

⁵⁴ Læreplanen i arbeidslivsfag er fastsatt fra skoleåret 2015/2016, og læreplanen er ikke lenger en forsøkslæreplan. Faget er et alternativ til fremmedspråk eller fordypning i norsk, samisk eller engelsk. Det er imidlertid frivillig for skolene om de vil tilby arbeidslivsfag som et alternativ til elevene ved sin skole.

⁵⁵ Jf. omtale i Meld. St. 20 (2012–2013) På rett vei

det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, er svært viktige årsaksfaktorer bak dette kjønnsdelte søkemønsteret. Likevel må det tas høyde for at det kan være egenskaper ved innretningen av yrkesfaglig opplæring som kan tenkes å bidra til, eller ikke kompensere for, tendensen til kjønnsstypiske valg.⁵⁶ Det kan være utfordrende å komme tidlig ut i bedrift hvis det yrket en velger er dominert av det motsatte kjønn, for eksempel å være jente i en elektrikerbedrift. Gjennomføringsstatistikken viser at det å velge utradisjonelt kan føre til at ungdommer slutter, gjør omvalg og får lavere kompetanseopptak.⁵⁷

Utdanningsdirektoratet skal gjennomgå og foreslå endringer i tilbudsstrukturen innen yrkesfaglige utdanningsprogram, i samarbeid med partene i arbeidslivet.⁵⁸ Kunnskapsdepartementet har bedt om at direktoratet i dette arbeidet også redegjør for hvordan kjønnspektivet og det å legge til rette for kjønnsutradisjonelle valg, er inkludert i arbeidet med den nye strukturen. Målsettingen er å sikre at det er elevenes kompetanse og interesser som bestemmer deres valg av videregående opplæring, ikke elevens kjønn.

⁵⁶ Vibe m.fl. (2012)

⁵⁷ Vibe m.fl. (2012)

⁵⁸ Oppdragsbrev 11-14 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet

Boks 2.3 Jenter i bil og elektro

Det kan være vanskelig å være en av få som har valgt utradisjonelt. Elever som velger utradisjonelt, har høyere sannsynlighet for å falle fra i videregående opplæring enn de som velger kjønnsstradisjonelt. Gode rollemodeller og nettverk er viktig for å rekruttere gutter og jenter til utradisjonelle utdanninger og beholde de som allerede er der.

Jenter i bil og elektro er et bedriftsutviklingsprosjekt bygget på samarbeid mellom partene i arbeidslivet ved Norsk Teknologi, Norges Bilbransjeforbund, El & IT Forbundet og Fellesforbundet. Alle ønsket å gjøre noe med rekrutteringen og situasjonen for jenter i mannsdominerte yrker i bil- og elektrobransjen. Gjennom prosjektet ble det etablert jentenettverk i fire fylker: Oslo, Nordland, Sør-Trøndelag og Telemark. Gjennom sosiale sammenkomster i nettverkene kunne jentene utveksle erfaringer fra arbeidslivet. Flere av deltakerne har også vært på skoler

og utdanningsmesser for å informere om mulighetene ved yrkesfag, og for å gi elektrokurs for jenter i tiende klasse.

Inger Vagle og Ellen Møller, som begge var tilknyttet prosjektet som veiledere, har skrevet sin doktorgradsavhandling med utgangspunkt i prosjektet.¹ I avhandlingen trekker de frem betydningen av å se på jentene som minoriteter på de mannsdominerte arbeidsplassene og iverksette strategier på bakgrunn av dette. Vagle og Møller bruker betegnelsen «firepartssamarbeid» om samarbeidet som foregikk i prosjektet. I dette legger de at jentene gjennom jentenettverkene fikk en kollektiv stemme. De ble en fjerde part i samarbeidet, i tillegg til det tradisjonelle trepartssamarbeidet mellom bedrift, fagforening og myndighetene.

¹ Vagle & Møller (2014)

Ekspertutvalg for livslang karriereveiledning

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere hvordan den livslange karriereveiledningen i Norge kan styrkes, blant annet med utgangspunkt i at utdannings- og yrkesvalg fortsatt er preget av kjønn og kjønnsroller. Karriereveiledning er en tjeneste som skal styrke den enkeltes evne og muligheter til å ta bevisste og velinformerte utdannings-, yrkes- og karrierevalg. Veiledningen er et viktig virkemiddel for å stimulere til kjønnsutradisjonelle utdanningsvalg. Det gis i dag tilbud om karriereveiledning i skoler, høyskoler og universiteter, fylkeskommunale karrieresentra, NAV og hos en rekke private aktører.

Formålet med ekspertutvalget er å utrede hvordan den livslange karriereveiledningen kan styrkes. Et viktig element vil være å legge til rette for at alle, uavhengig av alder og livssituasjon, kan ha tilgang til offentlige karriereveiledningstjenester. En av flere problemstillinger utvalget skal besvare, er i hvilken grad karriereveiledningstjenestene kan være et virkemiddel for å redusere betydningen av kjønn og kjønnsroller i utdannings- og yrkesvalg.⁵⁹

Realfagene

Rekruttering til realfagene er av stor betydning for å møte fremtidens kompetansebehov. Både på videregående skole og i høyere utdanning velger flere gutter enn jenter realfag. Andelen jenter på realfag i Norge er lav sammenlignet med andre OECD-land. Kvinner utgjør kun 16 prosent av alle uteksaminerte studenter i realfag og teknologi. Gjennomsnittet i OECD er 21 prosent, mens Sverige har 24 prosent kvinnelige kandidater i slike fag.

Nasjonalt senter for realfagsrekruttering arbeider for å øke rekrutteringen til realfaglige utdanninger og yrker. Senteret har utviklet konkrete verktøy som skolene kan bruke for å fremme kunnskap om realfag. Tiltakene som er utviklet skal bidra til å gi kunnskap om de muligheter som realfag gir, inspirere og motivere til å velge realfag. Kunnskapsdepartementet vil videreføre innsatsen for å få flere kvinner til å velge studier innen realfag og teknologi, gjennom dette senteret.

Jenter og teknologi er et samarbeid mellom NHO, Universitetet i Agder og flere andre, med

mål om å øke jenteandelen i realfag på alle nivå. Gjennom samarbeidet arrangeres det blant annet årlige konferanser og opplevelsesdager for jenter på ungdoms- og videregående skoler. Rollemodeller og bedrifter inspirerer og viser hvilke muligheter som finnes innenfor realfag. Jenter og teknologi har bidratt til at antallet jenter som studerer teknologi- og ingeniørfag ved Universitetet i Agder har økt fra 128 til 395 i perioden 2005 til 2014. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil bidra til å rekruttere flere jenter til realfagene gjennom Jenter og teknologi.

2.3.7 Menn i skolen

Læringsmiljøet barna møter i skolen er kvinnedominert. På barne- og mellomtrinnet har andelen menn vært nedadgående og er nå 25 prosent.⁶⁰ På ungdomstrinnet er andelen menn noe høyere med 38 prosent.

Flere menn i skolen kan gi barn og unge mannlige rollemodeller og virke positivt på videre rekruttering til læreryrket. Det kan også ha en positiv virkning på det daglige arbeidet med kjønnsroller og likestilling i skolen. Statistisk sentralbyrå har varslet mangel på lærere i årene fremover. Dette krever bevisst rekrutteringsarbeid, og det er nødvendig at også flere menn rekrutteres til skolen. Regjeringen ønsker å øke andelen menn som arbeider i skolen.

Lærerutdanningene

I dag er en av fire søkere til lærerutdanningen menn. Statistikk over registrerte lærerstudenter viser at det totalt sett har vært en svak økning i andelen mannlige lærerstudenter fra 25,1 prosent i 2008 til 26,4 prosent i 2012. I samme periode har det vært en svak økning i andelen registrerte lærerstudenter med innvandrerbakgrunn.⁶¹ I 2008 hadde 5,9 prosent av lærerstudentene innvandrerbakgrunn. I 2012 hadde andelen økt til 6,3 prosent.

Tall⁶² fra FSAT (tidligere Samordna Opptak) viser at menn som ønsker å bli lærere i grunnskolen i større grad søker seg til grunnskolelærer for 5.-10. trinn (GLU 5–10), enn til grunnskolelærer for 1.-7. trinn (GLU 1–7). Kvinneandelen blant studentene på GLU 5–10 er rundt 61 prosent. Andelen kvinner blant studentene på GLU 1–7 er rundt 83 prosent.⁶³

⁵⁹ Utvalget skal gi endelig rapport til Kunnskapsdepartementet innen utgangen av april 2016, og levere en delinnstilling innen 15. oktober 2015.

⁶⁰ Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

⁶¹ GNIST (2013)

⁶² Oppmøtetall

Praktisk pedagogisk utdanning (PPU) er et obligatorisk undervisningsopplegg for personer uten lærerutdanning som vil undervise i grunnskolen og i videregående opplæring. Andelen menn som velger å ta PPU, ligger rundt 40 prosent.⁶⁴ I 2004 ble det uteksaminert 1 865 kandidater med PPU. Av disse var 40 prosent menn. I 2014 ble det uteksaminert 2 117 kandidater. Andelen menn hadde gått ned til 38 prosent.

Innsats for rekruttering av flere menn til skolen

Hovedansvaret for å rekruttere lærere ligger hos skoleeiere og skoleledere. Skoleeiere og skoleledere må arbeide bevisst for å vise frem hvor attraktivt læreryrket er, også for menn.

Likeledes er den enkelte universitets- og høyskoleinstitusjon ansvarlig for eget studentrekrutteringsarbeid. Institusjonene er regionale aktører og må tilby en studieportefølje som det regionale arbeidslivet trenger. Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) er et eksempel på en institusjon med et særskilt fokus på å rekruttere menn og personer med innvandrerbakgrunn til lærerutdanningene og spesielt grunnskolelærere for 1.–7. trinn. HiOA har blant annet målrettet kontakt med organisasjoner, skoler, messer og lignende for å rekruttere menn og personer med innvandrerbakgrunn. Høgskolen benytter seg også av tilpasset informasjonsmateriale, en stipendordning og ulike former for fadder- og mentorordninger.

Like viktig som rekrutteringsarbeidet er det arbeidet som lærerutdanningsinstitusjonene legger ned for å hindre frafall blant menn som er tatt opp til lærerstudier. Dette kan gjøres ved å se til arbeidet som har blitt gjort for å øke andelen menn til barnehagene og barnehagelærerutdanning,⁶⁵ spesielt med tanke på å tiltrekke flere menn til grunnskolelærerutdanning for 1.–7. trinn.

Kunnskapsdepartementet vil i styringsdialogen oppfordre universiteter og høyskoler til å se spesielt på kjønnsbalansen i sitt arbeid med oppfølging av studentene.

Gjennom den nye strategien, *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen*, legger regjeringen grunnlaget for at flere velger å bli lærere, og at flere velger å forbli lærere. Ved å legge vekt på faglig tyngde, høyere inntakskrav til lærerutdanningene,

kompetanseutvikling og nye karriereveier for lærere, vil lærerløftet bidra til å øke læreryrkets status og gjøre yrket mer attraktivt. Målet er også at flere menn søker seg til lærerutdanningene og satser på en karriere i skolen. Innsats for å legge til rette for at flere velger utradisjonelle utdanninger og karrierer, blant annet gjennom satsing på mer kunnskap om utdannings- og karrieremuligheter, vil også kunne virke positivt på rekruttering av menn til lærerutdanningene.

Kunnskapsdepartementet har hatt en nasjonal rekrutteringskampanje rettet mot lærerutdanning, GNIST.⁶⁶ Hensikten har vært å øke rekrutteringen til lærerutdanningene, styrke læreryrkets status, og å tiltrekke flere mannlige søkere. GNISTs kampanje *Har du det i deg?* henvendte seg særskilt til menn og personer med innvandrerbakgrunn. Det er imidlertid vanskelig å spore de direkte resultatene av slike initiativer.

Organisasjonene og utdanningsmyndighetene viderefører GNIST-samarbeidet nasjonalt og regionalt som en viktig arena for dialog, utvikling og implementering av satsinger i skolen. Kunnskapsdepartementet oppfordrer GNIST til fortsatt samarbeid i fylkene. Departementet stimulerer til fortsatt dialog og kontakt mellom det nasjonale og regionale nivået blant annet gjennom årlig konferanse for Regional GNIST. Departementet gir videre støtte til regional GNIST gjennom stimuleringsmidler, under forutsetning av at samarbeidet i fylket fortsetter. Endringene trådte i kraft fra august 2014. Etter ett år vil erfaringene med den nye organiseringen av GNIST bli vurdert.

2.3.8 Kjønnsbalanse i akademia

Menn er fortsatt i flertall blant faglig ansatte i akademia. Bedre kjønnsbalanse og større mangfold blant ansatte på universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter er nødvendig for at institusjonene i større grad skal reflektere det mangfoldet som finnes i befolkningen.

Regjeringen har som mål at andelen kvinner i akademiske toppstillinger skal øke. Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter må lykkes med å rekruttere talenter, både kvinner og menn, med og uten innvandrerbakgrunn, og gi alle grupper like gode muligheter til faglig utvikling. Faglig

⁶³ Følgjegruppa for lærerutdanningsreforma (2015)

⁶⁴ Database for statistikk om høyere utdanning (DBH)

⁶⁵ Se https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/rapporter-og-planer/rekruttering/tiltaksplan_for_rekruttering_2011.pdf

⁶⁶ GNIST er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, KS, Nasjonalt råd for lærerutdanning, LO, NHO, Skolelederforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Norsk Studentorganisasjon, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet og Elevorganisasjonen. I tillegg er Musikernes Fellesorganisasjon med nå, men var ikke del av partnerskapet i 2009–2014.

ansatte, uavhengig av kjønn og bakgrunn, må ha like muligheter til å utvikle sitt talent. Stillinger på ulike fagområder skal være attraktive for både kvinner og menn. Institusjonene innenfor høyere utdanning og forskning må arbeide for at faktorer som hindrer at kvinner eller andre grupper lykkes, tas tak i. Samfunnet trenger bredde i kompetanse og faglige perspektiver. Dette kan bidra til kreativitet og bedre kvalitet i så vel studentenes utdanningstilbud som i forskningen.

Det har vært arbeidet systematisk med likestilling i akademia i mange år. Andelen kvinner i toppstillinger er definert som en indikator i styringssystemet for universitets- og høyskolesektoren. Lærestedene er pålagt å ha handlingsplaner for likestilling mellom kjønnene. *Program for kjønnsbalanse i faglige toppstillinger og forskningsledelse, BALANSE*, er etablert i Norges forskningsråd. Gjennom styringssystemet følger Kunnskapsdepartementet utviklingen, og konfronterer institusjonene og Forskningsrådet med eventuelt manglende resultater i etatsstyringsmøtene.

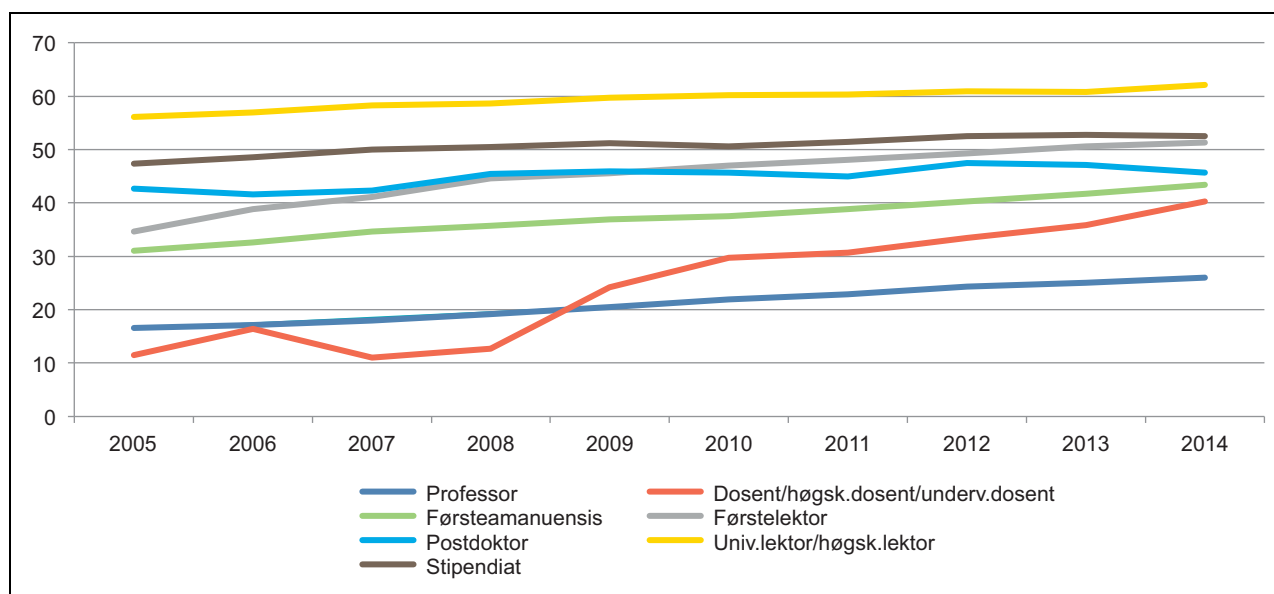
Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning (Kif) ble opprettet i 2004. Komiteen har, med skiftende navn og mandater (i dag *Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning*), drevet påvirkningsarbeid overfor institusjonene, informasjonsarbeid gjennom www.kifinfo.no og KILDEN, samt rådgivnings- og pådriverarbeid overfor departementene. Komiteen har vært viktig for den positive utviklingen i likestilling i akademia de senere årene.

Kjønnsbalanse blant faglig ansatte på universiteter og høyskoler

Tall fra EU viser at kvinneandelen i professorstillinger i Norge i 2010 (21,4 prosent) lå litt over snittet i EU (19,8 prosent).⁶⁷ Norge blir slått av Romania, som har høyest kvinneandel, og deretter Latvia, Tyrkia, Kroatia, Sveits, Bulgaria, Island, Finland og Portugal. EU har også utviklet en indeks for å vurdere den såkalte «glasstak-effekten». «Glasstaket» er her et begrep for å beskrive den relative sannsynligheten for at en kvinne skal få en toppstilling, sammenlignet med en mann. Også her gjør Norge det bedre enn EU-snittet, men er langt fra best. Når det gjelder statistikken over rektorer i høyere utdanning, ligger derimot kvinneandelen i Norge på topp med 32 prosent. Flere land som har høy kvinneandel blant de ansatte, er på bunnen av denne statistikken. EU har kjønnslikestilling (gender equality) som ett av syv prioriterte områder i utviklingen av det europeiske forskningsområdet, European Research Area. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

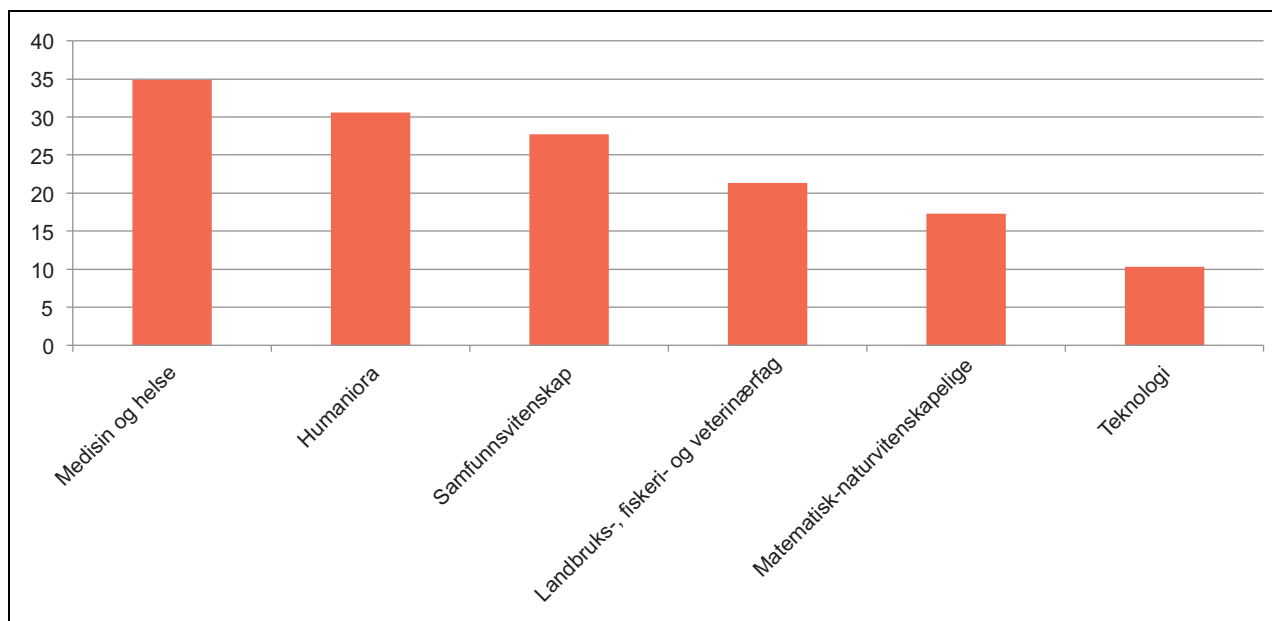
Andelen kvinner og menn i universitets- og høyskolesektoren varierer mellom ulike stillings typer. I 2013 var over halvparten av de ansatte i stipendiatstilling, i høyskolelektorstilling og i førstelektorstilling kvinner. Kvinneandelen i førsteamanuensisstillinger er 43 prosent, men blant profes-

⁶⁷ Alle internasjonale data er hentet fra DG Research and Innovation (2014).



Figur 2.5 Andel kvinner i ulike faglige stillinger i universitets- og høyskolesektoren. 2005–2014. Tall i prosent.

Kilde: NSD



Figur 2.6 Andel kvinner i professorstilling innen ulike fagområder i universitets- og høgskolesektoren. 2013. Tall i prosent.

Kilde: NIFU FoU-statistikkbanken

sorer er andelen kvinner lavere. Kun 26 prosent av professorene er kvinner, se figur 2.5.

Figur 2.6 viser at det også er store forskjeller mellom fagområdene. Kvinneandelen blant professorene var over 30 prosent i medisin og helsefag og humanistiske fag i 2013, men omtrent 10 prosent i teknologiske fag.

Som helhet går utviklingen i retning av større kjønnsbalanse i universitets- og høgskolesektoren. Kvinneandelen i professorstillinger har i snitt økt med omtrent ett prosentpoeng per år siden 2004. Kvinneandelen blant de nytilsatte professorene har steget betydelig siden 2008 og har variert mellom 30 og 36 prosent. Hvis andelen fortsetter å øke i samme tempo, vil rundt 40 prosent av professorene være kvinner i 2028. For førsteamanuensisstillingene, som er det viktigste rekrutteringsgrunnlaget for professorstillingene, ble denne andelen passert i 2012.

Kjønnsbalanse i forskningsinstituttene

Forskningsinstituttene er en uensartet gruppe og varierer med hensyn til faglig innretning, arbeidsoppgaver, brukere, organisasjonsform, finansiering og historisk bakgrunn. Av forskerne og annet faglig personale i instituttsektoren var 41 prosent kvinner i 2012. I 2013 var kvinneandelen av forskerårsverkene 48 prosent ved de samfunnsvitenskapelige instituttene, 46 prosent ved primærnæringsinstituttene, 40 prosent ved miljøinstituttene

og 26 prosent ved de teknisk-industrielle instituttene.⁶⁸ Det ble avlagt 97 doktorgrader ved disse instituttene dette året (hvor minst 50 prosent av arbeidet ble utført ved eller finansiert av instituttet), 56 av kvinner og 41 av menn.

Innsats for kjønnsbalanse i akademien

Universiteter og høgschooler har stor autonomi. Forskningsinstituttene er enda større. Kunnskapsdepartementet har lagt rammer som det er opp til institusjonene å utnytte for å fremme kvalitet og mangfold i virksomheten deres. For å nå målet om likestilling og mangfold, ligger nøkkelen hos ledere som arbeider aktivt på alle nivå ved institusjonene. En forutsetning for dette er at opplæringsprogrammer for ledere også omfatter problemstillinger knyttet til likestilling og mangfold.

Kjønn har hatt hovedprioritet i arbeidet mot diskriminering ved universiteter, høgschooler og forskningsinstitutter. I forbindelse med nyoppnevning av KiF våren 2014, ble komiteens mandat utvidet og navnet endret for også å omfatte mangfold. I denne perioden skal komiteen, i tillegg til kjønnslikestilling, legge vekt på arbeid med etnisitet og utfordringer som reises av forholdet mellom etnisitet og kjønn. Den foreløpige kartleggingen

⁶⁸ Tallene omfatter institutter som er underlagt retningslinjene for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter.

Boks 2.4 BALANSE

Kjønnsbalanse i faglige toppstillinger og forskningsledelse (BALANSE) er etablert som et program i Forskningsrådet fra 2013. Hovedmålet er å bedre kjønnsbalansen på seniornivå i norsk forskning gjennom ny kunnskap, læring og innovative tiltak. Ved den første tildelingen i 2013 gikk tre av fire prosjekter til forskningsinstitutter, henholdsvis Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Fredsforskningsinstituttet (PRIO) og SINTEF.¹

NUPIs målsetning er å øke antallet kvinner med kompetanse tilsvarende professor, til tre. I 2013 hadde NUPI ingen kvinner med kompetanse tilsvarende professor, men syv mannlige forskere med slik kompetanse.

Også PRIOs prosjekt har som mål å øke antallet kvinner med kompetanse tilsvarende

professor for å redusere den store kjønnsubalansen ved instituttet. Kvinner med ferdig doktorgrad, eller som er helt i slutten av stipendiatperioden, kan delta.

SINTEFs utgangspunkt er at kvinner ikke trenger mer støtte enn menn, men at kvinner får mindre støtte enn menn. Prosjektet består derfor av to tiltakspakker. Den første er rettet mot endring hos forskningsledere og fagmiljøet, den andre mot å få frem kvinnelige talenter. I tillegg har prosjektet en dokumentasjonsdel, der kunnskap fra prosjektet skal deles og komme inn i SINTEF-skolen.

¹ Den fjerde tildelingen gikk til Universitetet i Bergen, i samarbeid med Havforskningsinstituttet og Høgskolen i Bergen.

gen komiteen har gjort om etnisk mangfold i høyere utdanning og forskning i Norge har avdekket store kunnskapshull på dette området. Dette gjelder både innenfor forskning, men også statistikk, hvor en finner liten informasjon. Kunnskapsdepartementet vurderer hvordan bedre kunnskap eventuelt kan fremskaffes.

For kjønnsbalanse i høyere utdanning er det en rekke tiltak på plass, og utviklingen går i riktig retning. På dette området er det ikke først og fremst behov for nye virkemidler, men for å utnytte de virkemidlene som allerede finnes. Her er en ennå ikke i mål, men tiltakene som allerede er satt i gang må gis tid til å virke. Kunnskapsdepartementet vil følge nøye med og vurdere nye tiltak dersom den positive utviklingen ikke fortsetter.

2.4 Fritid

Gutter og jenter lever sine liv i familien, i skolen, sammen med venner og i fritidsaktiviteter. Alle disse arenaene er med å påvirke hvordan de unge tenker om seg selv og sine muligheter. Med over 90 000 frivillige organisasjoner er Norge i verdenstoppen når det gjelder organisasjonsliv og frivillig arbeid. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, ulike kultur- og idrettsorganisasjoner og fritidsklubber er viktige. De representerer sosiale møteplasser for barn og unge og bidrar til å skape trygge og inkluderende oppvekstmiljøer over hele landet. Barn og unge som deltar i orga-

niserte fritidsaktiviteter tilegner seg kompetanse og mestringsevne som kan virke positivt i deres utdanning og senere i arbeidslivet. Regjeringen støtter opp under aktivitetene til barn og unge som organiseres gjennom lag, organisasjoner og andre aktører i det sivile samfunn.

2.4.1 Barn og unge – ulik deltakelse i fritidsaktiviteter

Undersøkelser fra de siste tiårene viser at barn og unge i noe mindre grad enn tidligere er aktive i frivillige organisasjoner og aktiviteter. Speider, korps, kor og religiøse foreninger har størst nedgang.⁶⁹

Ungdoms fritid er i endring, og hjemmet er blitt et stadig viktigere oppholdssted for de unge. På alle skoletrinn er det litt færre gutter enn jenter som er mye hjemme, og det er ikke store variasjoner mellom klassetrinnene. Det klart vanligste stedet å treffe andre unge på fritiden er enten hjemme hos seg selv eller hjemme hos vennene. Ungdom bruker i dag mye tid foran nettbrett, datamaskin og TV-skjerm, og særlig for gutter i ungdomsskolen er dataspilling en sentral fritidsyssell. Mobiltelefoner, internett, ulike typer nettbaserte spill og sosiale medier gjør dessuten at det er mulig å være hjemme og samtidig ha kontakt med sine venner. For ungdom har kommunikasjonsteknologien gjort behovet for å møtes på senteret eller ute, mindre.⁷⁰

⁶⁹ NOVA (2014)

Likevel er 60 prosent av de unge i dag med i en organisasjon, en klubb eller et lag. Ytterligere 23 prosent har vært med tidligere. Det er betydelig flere jenter enn gutter som deltar i korps, kor, teater og dans. Ungdom i lavinntektsfamilier og ungdom med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad i denne typen aktiviteter.⁷¹

Idrettslagene har beholdt sin oppslutning blant barn og unge, særlig blant de yngste ungdommene. Det er i dag ingen store forskjeller mellom gutter og jenter når det gjelder innmelding i idrettslag. Idrettsopplutningen er noe høyere blant gutter i de fleste alderskull, men forskjellen blir stadig mindre. Fra 12–13 årsalderen er det et jevnt fall i deltakelse i organisert idrett. Idrettslagene er likevel den dominerende arena for trening og fysisk aktivitet på fritiden, også for aldersgruppen 13–19 år.

Gutter med innvandrerbakgrunn er noe sjeldnere med i idrettslag enn hva andre gutter er. Jenter med innvandrerbakgrunn deltar imidlertid i mye mindre grad enn andre jenter.⁷² Forskjellene mellom gutter og jenter med innvandrerbakgrunn er mye større enn forskjellene mellom gutter og jenter i den øvrige befolkningen. Når det gjelder fysisk aktivitet generelt og trening utenfor idrettslag, som på treningssenter, er forskjellene mellom barn og unge med og uten innvandrerbakgrunn langt mindre.

Det kan være ulike årsaker til at barn og unge med innvandrerbakgrunn deltar i organiserte fritidsaktiviteter i mindre grad enn andre. Barn og unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant de som lever i familier med lav inntekt.⁷³ Samtidig kan manglende kunnskap om det norske organisasjons- og idrettslivet og holdninger til jenters deltakelse i fritidsaktiviteter hos foreldrene og i familien, gjøre terskelen høyere for deltakelse. Idretten selv og frivillige organisasjoner må også arbeide aktivt for å være attraktive og inkluderende for alle.

Omfanget av frivillig arbeid blant ungdom har gått svakt tilbake på 2000-tallet.⁷⁴ Det har skjedd en økning i aktiviteten blant de yngste ungdommene, mellom 16 og 18 år, både hvor mange som gjør en innsats og antallet timer de legger ned. Blant eldre ungdom er aktiviteten redusert.

Forskning viser at kjønnsforskjellene har blitt mindre når det gjelder frivillig innsats, mens for-

skjellene mellom de med høyere og lavere utdanning og mellom høy- og lavinnteksgruppene er økende.⁷⁵ Av foreldre med barn under 16 år som deltar i organiserte fritidsaktiviteter, har 76 prosent deltatt med frivillig foreldreinnsats det siste året. Det er ingen forskjell på kvinner og menn. Dette betyr at en med tiltak for barn og unge ofte når hele familier. Slik kan fritidsaktiviteter være en viktig arena for integrering for familier med innvandrerbakgrunn.

2.4.2 Innsats for barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter

Gjennom spillemidlene og over statsbudsjettet fordeles betydelige midler hvert år til tiltak for barn og unge på lokalt nivå. Formålet er å stimulere barn og unge til deltakelse i frivillige medlemsbaserede organisasjoner lokalt. Regjeringen mener det er viktig at denne aktiviteten når så bredt ut som mulig, og at det i organisasjonene legges vekt på å nå grupper av barn og unge som har lav deltakelse, enten dette dreier seg om jenter, barn og unge med innvandrerbakgrunn eller barn og unge i lavinntektsfamilier.

Når få jenter med innvandrerbakgrunn deltar i organiserte fritidsaktiviteter, betyr det at mange går glipp av en viktig arena for sosialisering, vennskap og mestring. Jenter med innvandrerbakgrunn skal ha de samme mulighetene som andre til å oppleve det fellesskapet og gleden fritidsaktiviteter kan gi. Regjeringen vil legge til rette for at flere jenter med innvandrerbakgrunn skal delta i fritidsaktiviteter, som idrett.

Strategi mot barnefattigdom

Regjeringen la i mai 2015 frem en strategi mot barnefattigdom for perioden 2015–2017. Strategien vil gi barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt bedre muligheter til å delta i vanlige sosiale aktiviteter på lik linje med andre. En rekke av tiltakene er rettet mot økt deltakelse og inkludering i fritid, kultur og idrett. Ved hjelp av innsats fra stat og kommune, bidrag fra idretten og frivillig sektor for øvrig, skal alle barn få mulighet til å delta i minst én fritidsaktivitet.

Tilskuddsordningen Inkludering i idrettslag

Målet med tilskuddsordningen *Inkludering i idrettslag* er å inkludere nye grupper i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud, og å motvirke at kul-

⁷⁰ NOVA (2014)

⁷¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014)

⁷² Seippel m.fl. (2011)

⁷³ Statistisk sentralbyrå (2015a)

⁷⁴ Aars m.fl. (2011)

⁷⁵ Saglie & Seggaard (2013)

Boks 2.5 Kom igjen, jenter!

Kulturdepartementet satte høsten 2013 ned et utvalg som skulle gi råd om jenter med innvandrerbakgrunn og deltakelse i idrett. Utvalget besto av representanter for idretten. Rapporten *Kom igjen, jenter!* ble overlevert kulturministeren på Holmlia 1. april 2014, med råd til både Kulturdepartementet og til norsk idrett på alle nivå. Rapporten oppsummerer forskningen på feltet og viser blant annet at jenter med innvandrerbakgrunn sjeldnere er med i et idrettslag enn gutter med innvandrerbakgrunn og ungdom fra den øvrige befolkningen av begge kjønn. Det er imidlertid behov for mer forskning på området.

I rapporten peker utvalget på at nøkkelen til økt deltakelse for jenter med innvandrerbakgrunn ligger i større involvering, kunnskap og holdningsendring hos foreldrene. Foreldre med innvandrerbakgrunn må inviteres med, og det må stilles krav til deltakelse. God kommunikasjon og informasjon er avgjørende.

turell bakgrunn eller familieøkonomi hindrer barn i å delta i organisert idrettsaktivitet.

Tilskuddet skal benyttes til tiltak rettet mot barn og ungdom med innvandrerbakgrunn, med særlig vekt på jenter, og barn og ungdom fra familier med lav betalingsevne. Det er et krav at tiltakene skal innebære fysisk aktivitet for deltakerne.

Ordningen startet i 1993 og har over tid vokst i geografisk omfang fra opprinnelig å omfatte de tre største byene, til i dag å omfatte 11 av landets største byer og enkelte kommuner rundt Oslo. Ordningen administreres av Norges Idrettsforbund på

vegne av Kulturdepartementet. For 2015 er tilskuddet til fordeling 11,5 millioner kroner fra spillemidlene til idrettsformål.

Ordningen ble økt med én million kroner i 2015, og regjeringen vurderer ytterligere styrking. Dette åpner for at fire nye byer kan innlemmes i ordningen.

Strategiutvalg for idrett

Regjeringen har nedsatt et strategiutvalg for idrett. Utvalgets mandat er å identifisere utfordringer og utarbeide forslag til strategier som kan bidra til å løse utfordringer på idrettsområdet. Utvalget skal blant annet kartlegge, vurdere og beskrive strategier som kan bidra til inkludering av grupper som tradisjonelt har lav deltakelse i idretten. Deltakelse fra barn og unge fra lavinntektsfamilier og jenter med innvandrerbakgrunn deltakelse i organisert idrett, er tema som det vil være naturlig at dette utvalget ser på.

Kunnskap

Flere departementer har gått sammen om å finansiere forskningsprogrammet *Sivilsamfunn og frivillig sektor 2013 til 2017*. Programmet gjennomføres i et samarbeid mellom forskningsinstitusjonene Institutt for samfunnsforskning og Rokkansenteret i Bergen. Som en del av programmet er forskningsprosjektet *Minoritetsjenters idrettsdeltakelse* satt i gang. Det vil bidra til å aktualisere kunnskapen på feltet. Forskningsprosjektet *Ungdoms deltakelse i politikk- og samfunnsliv: kontinuitet eller endring?* er et annet prosjekt innenfor programmet. Det har som mål å gi et bredt bilde av ungdoms deltakelse innenfor både sivilsamfunn og politikk.

**Figur 3.1**

Foto: Monica Strømdahl

3 Likestilling i arbeidslivet

De arbeidslivs- og velferdspolitiske målene for likestilling i arbeidslivet er todelt. På individnivå er målet at alle skal kunne forsørge seg selv og sin familie gjennom arbeid. Inntekt av arbeid gir økonomisk uavhengighet for både kvinner og menn, og større frihet for den enkelte til å kunne treffe egne valg. Dette gir styrket likestilling. På samfunnsnivå er det et mål at hele arbeidsstyrken skal tas i bruk gjennom å styrke tilknytningen til arbeidslivet. Kvinner og menn skal ha like muligheter til å delta i arbeidslivet. Det er viktig å øke tilknytningen til arbeidslivet for grupper som har lav yrkesdeltakelse, og å legge til rette for at flest mulig skal kunne bruke sin arbeidsevne i lønnet arbeid. Regjeringen vil føre en aktiv og helhetlig politikk for økt sysselsetting og for et åpent, inkluderende og fleksibelt arbeidsliv.

Sammenlignet med mange andre land i verden har Norge kommet langt når det gjelder likestilling i arbeidslivet. Kvinner og menn i Norge har et høyt utdanningsnivå. Island og Sveits er de eneste landene som har høyere yrkesdeltakelse blant kvinner enn Norge. Kvinner som arbeider har egen skattbar inntekt og opptjener egne pensjonsrettigheter. Inntekt gjennom arbeid gir økonomisk selvstendighet for kvinner og bidrar til likestilling. Boks 3.1 beskriver nærmere utviklingen i sysselsetting for kvinner og menn de siste 40 årene.

Innvandringen til Norge har de siste årene økt kraftig og spesielt etter 2004. I 2014 var det omtrent 700 000 utenlandsfødte innvandrere bosatt i Norge. Inkludert personer født i Norge av utenlandske foreldre, utgjør dette samlet 760 000 personer. Omtrent tre fjerdedeler er i aldersgruppen 15 til 67 år. Etter 2004 har det spesielt vært en økning blant innvandrere fra EU-land i Øst-Europa. Arbeidsinnvandringen har bidratt til økt samlet økonomisk vekst. Bruttonasjonalproduktveksten per innbygger har på den annen side gått ned de siste årene.

Likestilling lønner seg, ikke bare for den enkelte, men også for samfunnet. Siden 1930 har verdiskapingen i Norge utenom petroleumssektoren blitt syvdoblet i realverdi. Det aller meste av dette skyldes økt arbeidsproduktivitet.¹ Norge lig-

ger på topp i OECD når det gjelder arbeidsproduktivitet. Kvinners økte sysselsetting har bidratt til denne sterke veksten i verdiskaping, se figur 3.4.

Det gjenstår imidlertid fortsatt utfordringer for likestilling i arbeidslivet. Kvinner har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn menn. En høy andel kvinner arbeider deltid. De som har innvandret til Norge har lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen, særlig er sysselsettingen blant grupper av innvandrede kvinner urovek-kende lav.

Det norske arbeidsmarkedet har klare skiller etter kjønn. Både kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet og forskjeller i tilknytning til arbeidslivet fører til forskjeller i kvinner og menns lønns- og inntektsnivå. Flere kvinner enn menn i yrkesaktiv alder mottar helserelaterte ytelser som sykepen-ger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Kombinasjonen arbeids- og familieliv

Kvinner tar fremdeles en større andel av omsorgsoppgaver enn menn når det gjelder omsorg for barn. Lenge var det vanskelig for begge foreldrene å være i heltidsarbeid når barna var små, fordi det ikke fantes godt og rimelig barnetilsyn for førskolebarna. Nå er barnehagetilbudet nesten fullt utbygd, og det finnes skolefritidstilbud som når mange av de yngste skolebarna. Sammen med en god foreldrepermisjon ved fødsel og adopsjon, er det lettere å kombinere arbeid og det å være småbarnsforelder. Tall fra de årlige arbeidskraftsundersøkelsene viser at andel kvinner med barn under 16 år, som jobber heltid, har økt fra 55 prosent i 2004 til 67 prosent i 2014.

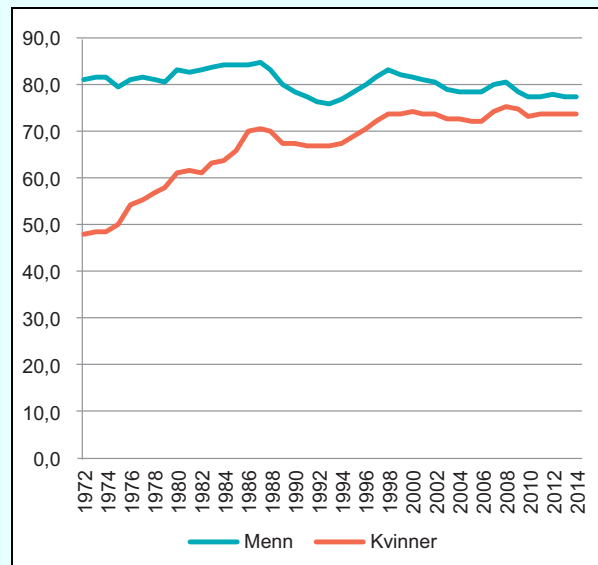
Likestilling i familielivet er viktig for likestilling i arbeidslivet. Tidsbruksundersøkelsene viser store endringer over tid ved at menn i økende grad tar del i omsorgsoppgaver i hjemmet, og at menns faktiske arbeidstid har gått ned, særlig blant småbarnsfedre.² Fremdeles er det kvinnene

¹ Bruttonasjonalprodukt per timeverk. NOU 2015: 1

² Egge-Hoveid & Sandnes (2013)

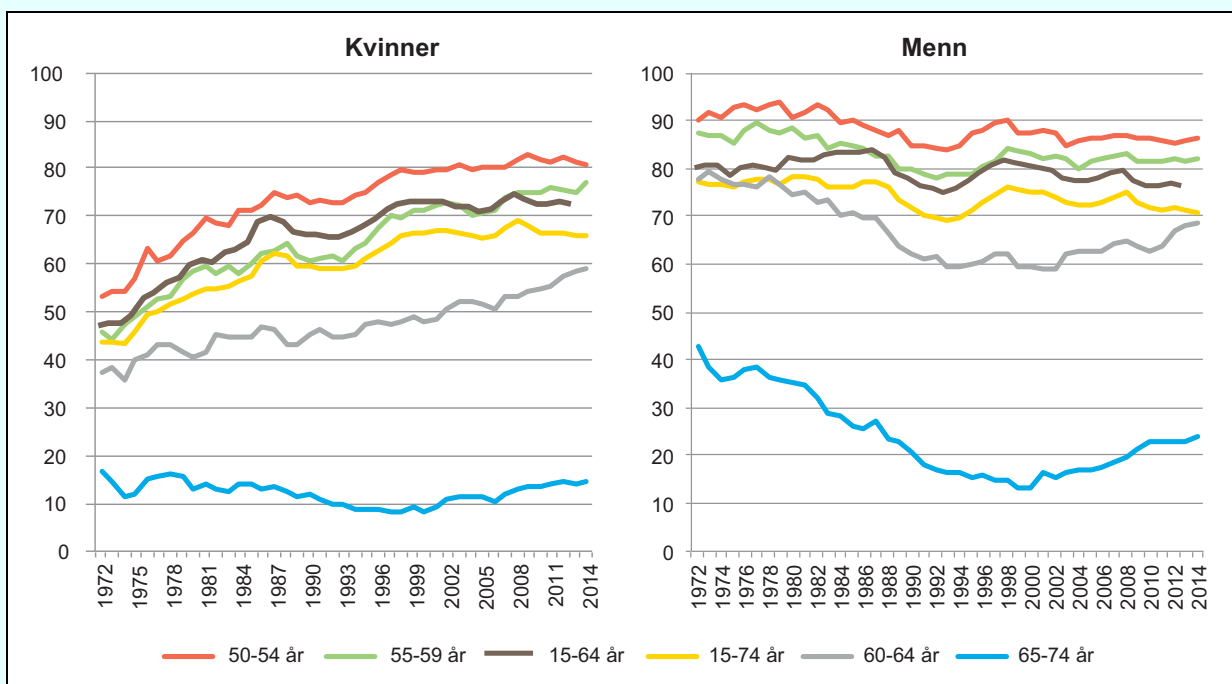
Boks 3.1 Utvikling i sysselsetting for kvinner og menn

I 2014 var det bare 4 prosentpoeng flere menn enn kvinner som deltok i arbeidslivet. Kvinner yrkesaktivitet har økt fra under 50 prosent på 1970-tallet til 74 prosent i 2014 (15–64 år), se også figur 3.2. I samme periode er menns yrkesaktivitet blitt redusert fra over 80 prosent til 77 prosent. Sysselsettingsraten både for menn og kvinner er blitt redusert de siste årene og er nå mer på linje med sysselsettingen i begynnelsen av 2000-tallet. Årsaken til dette er blant annet noe svakere konjunkturer, en aldrende befolkning med flere eldre i arbeidsdyktig alder og økt innvandring. Sysselsettingsratene både for menn og kvinner har økt for aldersgruppen over 60 år. For kvinner har det også vært en økning fra 55 år og oppover. Nedgangen i sysselsettingsraten siden 2008 har altså blitt noe dempet ved at flere eldre nå er i arbeid enn tidligere. Men sysselsettingsratene for personer over 50 år, er fremdeles høyere for menn enn for kvinner.



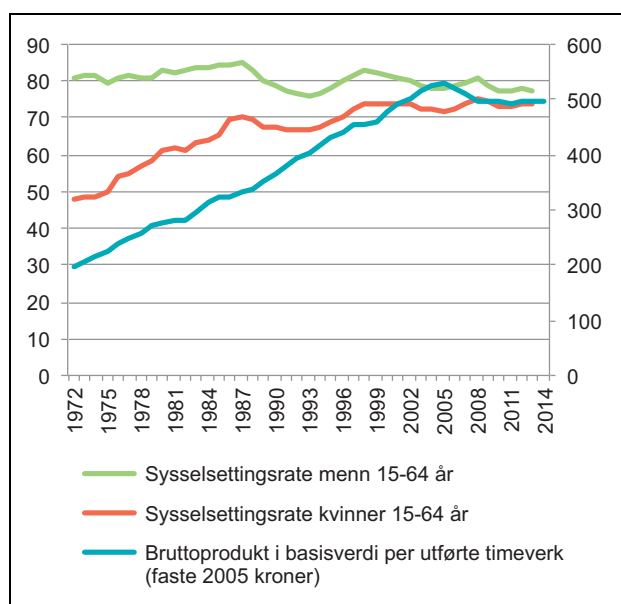
Figur 3.2 Utvikling i sysselsettingsrate for kvinner og menn i Norge. 1972–2014. 15–64 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d), OECD (2015)



Figur 3.3 Utvikling i sysselsettingsrater i ulike aldersgrupper 50 år og over. Kvinner og menn. 1972–2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d)



Figur 3.4 Sysselsettingsrate for kvinner og menn (venstre akse) og bruttoprodukt i i basisverdi i faste 2005 kroner (høyre akse)

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d, 2015e)

som tar mest av husarbeidet og omsorgsarbeidet i hjemmet. I de årene det er vanligst med omsorg for små barn, er deltidsandelen blant kvinner vel fire ganger høyere enn blant menn. Med andre ord tilpasser kvinnene i større grad arbeidstiden til omsorgsrollen enn det menn gjør. For de som jobber deltid kan konsekvensen bli svakere tilknytning til arbeidslivet, dårligere lønns- og pensjonsvilkår og dårligere muligheter for karriere. I og med at flere kvinner jobber deltid, er det flest kvinner som tar kostnaden ved å frigjøre tid til hjemmearbeid og/eller omsorgsarbeid. Det er viktig å legge til rette for at de som ønsker det får mulighet til å arbeide heltid.

Regjeringen vil legge til rette for at familiene har mulighet til å ta egne valg om arbeids- og familieliv. Familierpolitikk må spille på lag med arbeidslivs- og velferdspolitikken for å nå de likestillingspolitiske målene. I 2016 vil regjeringen legge frem en stortingsmelding om familierpolitikken. Familiemeldingen skal beskrive dagens familiemangfold, samt identifisere og drøfte utfordringer enkelte familier møter. For nærmere omtale av dagens ordninger se kapittel 2 om like muligheter for gutter og jenter.

Trepartssamarbeid om likestilling i arbeidslivet

Arbeidslivets parter er sentrale i arbeidet med å styrke likestilling i arbeidslivet. Hver for seg og sammen er organisasjonene i arbeidslivet viktige

pådrivere for å fremme like muligheter for kvinner og menn. De har særlig viktige roller når det gjelder påvirkning av rekruttering, utforming av fagopplæring og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Flere organisasjoner har gått aktivt inn for å rekruttere til utdanning, yrker og lederfunksjoner der det i dag er skjev kjønnsfordeling.

Gode samarbeidsarenaer mellom myndighetene og arbeidslivets parter bygger på en solid tradisjon i norsk arbeidsliv og politikk. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet og regjeringen ved Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er blitt enige om et organisert samarbeid for å fremme likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Dette trepartssamarbeidet er forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, og likestilling tas jevnlig opp som tema i rådet. I tillegg drøfter en egen arbeidsgruppe under rådet spørsmål knyttet til likestilling i arbeidslivet. Viktige mål med samarbeidet er å fremme økt aktivitet for likestilling i virksomhetene og bidra til et styrket kunnskapsgrunnlag for politikken.

Regjeringen vil videreutvikle trepartssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet. Trepartssamarbeidet er en god plattform for videre samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet for godt arbeidsmiljø, redusert sykefravær og hensiktsmessige tiltak som bidrar til at de som ønsker det får mulighet til heltidsarbeid eller utvidet stillingsprosent. Erfaringene fra tiltak som er gjennomført mot ufrivillig deltid viser at oppmerksomhet mot temaet og et systematisk arbeid i virksomhetene kan gi betydelige resultater, se omtale i kapittel 3.3.

Regjeringens innsats

Et sterkt økende arbeidskraftsbehov innenfor enkelte sektorer gjør at det blir viktig å ta i bruk alle ressurser. Høy sysselsetting forutsetter at både kvinner og menn deltar i arbeidslivet, og at særlig kvinner styrker sin tilknytning til arbeidslivet. Samfunnet er basert på at alle som kan, forsørger seg selv og egen familie. Arbeidsinntekt gir økonomisk selvstendighet. Regjeringen vil sammen med arbeidslivets parter fremme en heltidskultur. Det skal legges til rette for at de som ønsker det, kan få heltidsarbeid. Erfaringene fra forsøkene med tiltak mot ufrivillig deltid er at disse er viktige for å fremme heltidskultur på arbeidsplassene. Regjeringen vil legge til rette for at flere kan velge utradisjonelle utdanninger og yrker, for å bidra til et mindre kjønnsdelt arbeidsliv. Et aktivt arbeid for å redusere sykefraværet og

Boks 3.2 Likestillings- og mangfoldstandard for virksomheter

Som ledd i Agderfylkenes tiårssatsing på likestilling startet fylkeskommunene et arbeid for likestilling i arbeidslivet. Sammen med regionalt næringsliv og offentlige virksomheter ble det gjennomført et forprosjekt for å inspirere til systematisk arbeid for likestilling og mangfold. Flere bedrifter og offentlige virksomheter ønsket å styrke sitt systematiske arbeid for likestilling og mangfold og så etter måter å gjøre det på. Fafo fikk i oppdrag å utarbeide et forslag til en standard for likestilling og mangfold på virksomhetsnivå, og å utrede hvordan en sertifiseringsordning kan utvikles. I FAFO-rapport 2014:18 *Likestilling- og mangfoldstandard for virksomheter – Et forprosjekt på Agder* presenteres resultatet.

Med utgangspunkt i egne erfaringer pekte deltakerne i Agderprosjektet på arbeidstid, særlig kvinners utstrakte deltidsarbeid, få kvinner i ledelse og inkluderende arbeidsliv for personer med innvandrerbakgrunn og med funksjonsnedsettelse som sine sentrale likestillings- og mangfoldsutfordringer.

Virksomhetene mente at det viktigste med en standard er at den må bidra til at det blir arbeidet aktivt og systematisk med likestilling og mangfold i virksomhetene. En slik standard må være lite byråkratisk og kunne tilpasses virksomheter på tvers av ulike forutsetninger. Norske virksomheter er svært forskjellige, men de aller fleste er små eller mellomstore. De har ulike forutsetninger for å drive likestillings- og

mangfoldsarbeid. Dette er det tatt høyde for i forslaget til standard. Standarden er prosessorientert, og hovedhensikten er å stimulere til planmessig arbeid i virksomhetene.

Likestillings- og mangfoldstandard inneholder seks indikatorer, med følgende mål:

1. å sikre forankring i ledelse og blant øvrige ansatte av et planmessig likestillings- og mangfoldsarbeid i hele virksomheten,
2. mangfold og likestilling ved rekruttering og avansment,
3. heltid som norm, deltid som mulighet,
4. tilrettelegging for arbeidstakere med særlige behov,
5. forebygging og målrettet håndtering av trakassering og diskriminering, og
6. likelønn.

Rapporten anbefaler at en likestillings- og mangfoldstandard sertifiseres. En sertifiseringsordning kan utformes på to ulike måter, én med utgangspunkt i Standard Norge/Norske Veritas, og én med utgangspunkt i organiseringen som Stiftelsen Miljøfyrtårn har valgt. For å få en mer konkret vurdering av nytten og effekten av en likestillings- og mangfoldstandard, anbefales det videre at forslaget testes ut i enkelte virksomheter. En slik pilot vil bidra til planmessig innsats i virksomheter og til videre diskusjon om ulike sertifiseringsordninger.¹

¹ Bråten m.fl. (2014)

en innsats for å kvalifisere særlig kvinner med innvandrerbakgrunn, bidrar til likestilling i arbeidslivet.

Regjeringen vil støtte arbeidet med gode verktøy og metoder for å skape likestilling og mangfold i arbeidslivet. Et eksempel er Aust-Agder og Vest-Agder sitt initiativ for sertifisering av arbeidsplasser som tilfredsstillende en likestillings- og mangfoldsstandard. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil støtte det videre arbeidet med et pilotprosjekt om sertifisering av arbeidsplasser som kan oppfylle en forhåndsidentifisert likestillings- og mangfoldsstandard.

Regjeringen vil

- bidra til flere muligheter for både gutter og jenter som velger utdanninger og yrker for et mindre kjønnsdelt arbeidsmarked
- støtte arbeidet med metoder for å skape likestilling og mangfold i arbeidslivet
- bidra til at flere innvandrede kvinner finner innpass i arbeidslivet; blant annet gjennom
 - å styrke Jobbsjansen, og
 - å bedre kvaliteten i introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap
- videreføre og iverksette tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet

- videreutvikle trepartssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet i samarbeid med hovedorganisasjonene.

I tillegg vil regjeringen

- legge til rette for mobilitet i arbeidsmarkedet for kvinner og menn, og gjennomføre forskningsprosjekt om hva som fremmer og hindrer mobilitet sett i et kjønnsperspektiv
- inkludere flere i arbeid, blant annet ved å innføre et enklere og mer effektivt system for arbeidsmarkedstiltak, som er bedre tilpasset brukernes behov for bistand
- følge opp vedtatte endringer i arbeidsmiljøloven som er med å gi arbeidstakere og arbeidsgivere noe større fleksibilitet og mulighet til å finne løsninger lokalt for å få til større stillingsprosenter og mer heltidsarbeid
- fremme en stortingsmelding om livslang læring.

3.1 Et kjønnsdelt arbeidsmarked

Arbeidsmarkedet i Norge er i stor grad kjønnsdelt ved at kvinner og menn har forskjellige yrker og deltar i forskjellige næringer og sektorer. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet bidrar til å begrense den enkeltes valgmuligheter. Fastlåste mønstre i arbeidsmarkedet fører til liten fleksibilitet og resulterer i dårlig utnyttelse av humankapitalen. Videre fører det kjønnsdelte arbeidsmarkedet til ulike karrieremuligheter for kvinner og menn.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet gir seg utslag i form av færre kvinner blant ledere i arbeidslivet. I 2014 var det ifølge arbeidskraftsundersøkelsen 195 000 ledere, syv prosent av alle sysselsatte. Bare 35 prosent av disse var kvinner. Det er tegn til endring i dette mønsteret gjennom en moderat utjevning av kjønnsfordelingen på toppen og en liten reduksjon i mannsdominansen. I privat sektor og offentlige eide foretak er 30 prosent av lederne i 2014 kvinner. I offentlig forvaltning er 52 prosent av lederne kvinner. Kapittel 6 om næringslivet drøfter utfordringen knyttet til å få flere kvinner i lederstillinger.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet representerer fortsatt en utfordring og en hindring for å nå likestilling. Det begrenser den enkeltes muligheter til valgfrihet og er en utfordring ved at det påvirker samfunnets behov for fremtidig arbeidskraft.

På individnivå begrenser det kjønnsdelte arbeidsmarkedet den enkeltes valgmuligheter. På samfunnsnivå påvirker det kjønnsdelte arbeidsmarkedet rekrutteringen til yrker, næringer og

sektorer. Også de yrkene, næringene og sektorene som har et stort arbeidskraftsbehov får dermed et dårligere rekrutteringsgrunnlag som følge av gutters og jenters utdannings- og yrkesvalg. Gutters og jenters utdanningsvalg og gjennomføring av videregående opplæring drøftes i kapittel 2 om like muligheter for gutter og jenter.

Internasjonale sammenligninger viser ofte at det norske arbeidsmarkedet er svært kjønnsdelt. Land som tradisjonelt regnes som mindre likestilte, kommer ut med lavere kjønnsdeling i arbeidsmarkedet. Det skyldes blant annet at omsorgsoppgavene i stor grad utføres av ubetalt arbeidskraft og foregår utenfor den formelle økonomien. I en studie av Institutt for samfunnsforskning undersøkes det hvordan dette ser ut dersom hjemmearbeid/husarbeid inkluderes som eget yrke. Utfallet er at sammenligningen mellom landene endres. Hjemmearbeid/husarbeid er oppgaver som i enkelte land nesten utelukkende utføres av kvinner. Når en tar hensyn til ubetalt hjemmearbeid/husarbeid, viser det seg at Norge er et av landene med minst kjønnsdeling av arbeidet samlet sett.³

Kvinne- og mannsdominerte sektorer

Kvinnene dominerer i offentlig forvaltning. Andelen sysselsatte kvinner i offentlig forvaltning (15–74 år) var 69 prosent mot 31 prosent menn i 2014. Andelen sysselsatte kvinner i privat sektor (15–74 år) var 37 prosent mot 63 prosent menn i 2014. I kommunesektoren er nesten 80 prosent av alle sysselsatte kvinner. En studie fra 1995 viser en tendens til at kvinner beveger seg fra privat til offentlig forvaltning når de har fått familieforpliktelser.⁴

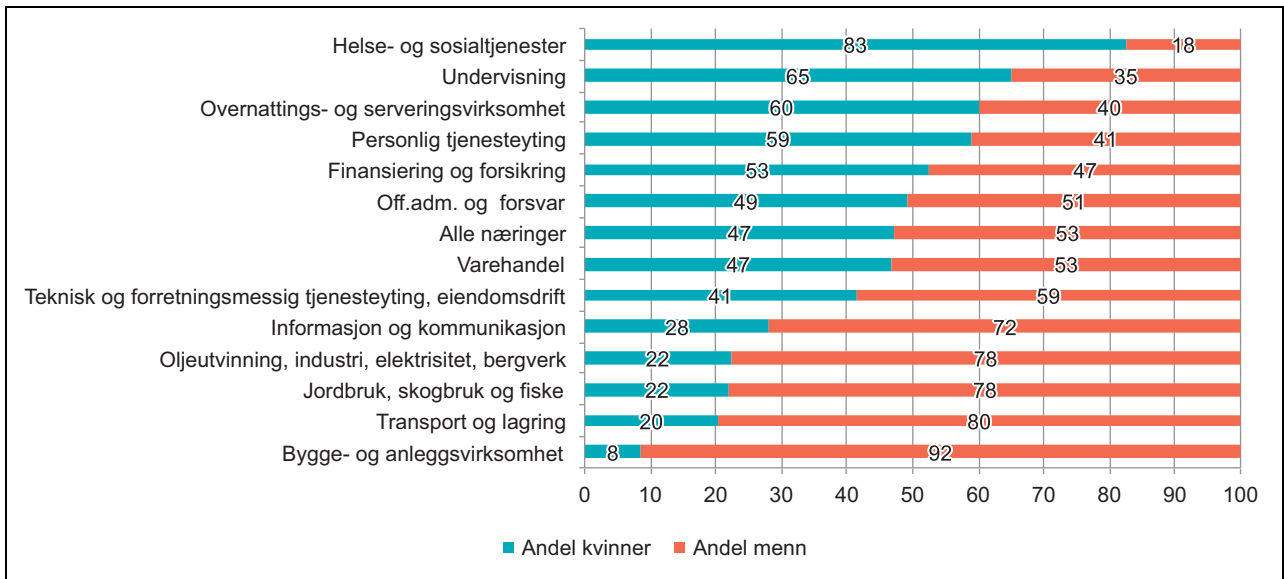
I en nyere studie vises det til at fedres karriererealiserings er klart høyere enn den er for mødre. Etter fødsel setter mange mødre sin karriere på vent.⁵ Studien fra 1995 viste blant annet at høyt utdannede kvinner har høy sannsynlighet for å forlate privat sektor til fordel for offentlig forvaltning når de blir mødre, noe som blant annet får konsekvenser for likestillingen i næringslivet.⁶ Arbeids- og sosialdepartementet har lyst ut et nytt forskningsprosjekt som skal se nærmere på hva som påvirker mobiliteten mellom offentlig og privat sektor, sett i et kjønnsperspektiv. Oppfølgingen av prosjektet vil gjøres i sam-

³ Barth m. fl. (2014)

⁴ Hansen (1993 og 1995)

⁵ Halrynjo & Lyng (2010)

⁶ Hansen (1995)



Figur 3.5 Andel sysselsatte kvinner og menn i ulike næringer. Prosent. 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d)

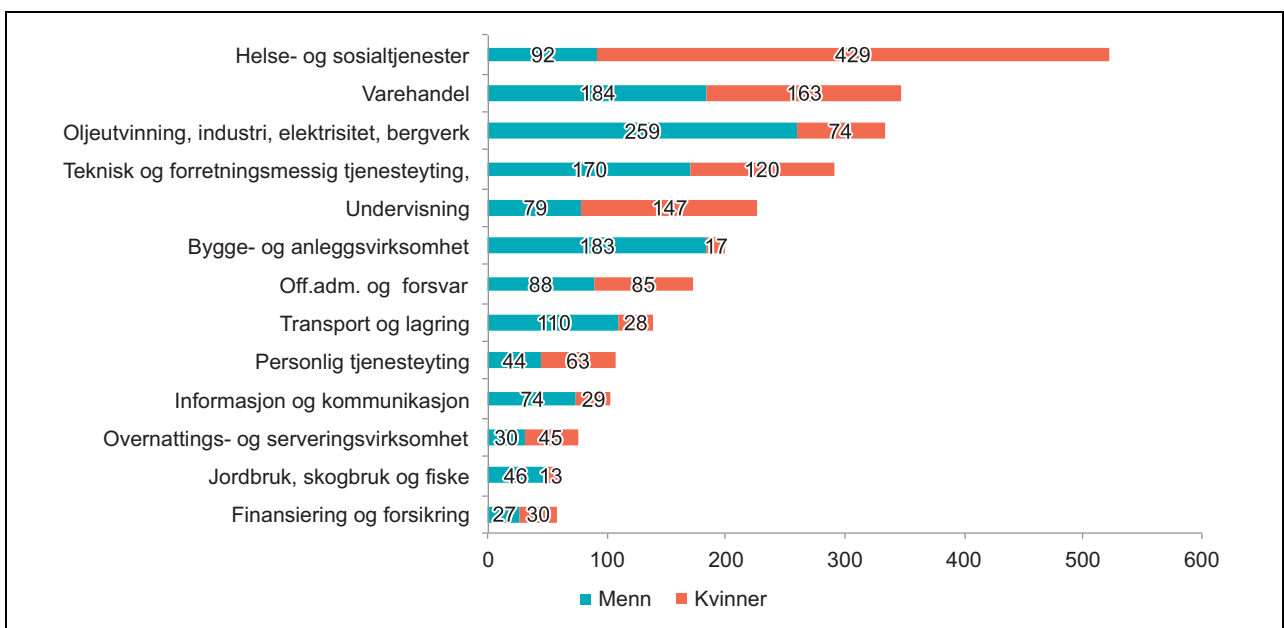
arbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og partene i arbeidslivet.

Kvinne- og mannsdominerte næringer

Mange næringer er enten mannsdominerte eller kvinnedominerte. Helse- og sosialtjenestene har størst andel kvinner, over 80 prosent. I undervisningssektoren er 65 prosent av alle sysselsatte

kvinner. I motsatt ende har en næringer som transport, jord, skogbruk og fiske, industri og oljeutvinning hvor nærmere 80 prosent av de sysselsatte er menn.

Ser en på antallet som jobber i de ulike næringene, er helse- og sosialtjenester den største næringen med 520 000 sysselsatte, se figur 3.6. Her jobber 34 prosent av alle kvinner og syv prosent av mennene.



Figur 3.6 Antall sysselsatte kvinner og menn etter næring, 2014. Antall sysselsatte i 1000.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d)

Kvinne- og mannsdominerte yrker

Mange av yrkene er enten mannsdominerte eller kvinnedominerte. Med utgangspunkt i de yrkene som har over 25 000 sysselsatte i 2014, er det butikkmedarbeider, barnehage/skolefritidsassistenter, helsefagarbeidere, grunnskolelærere og sykepleiere som er de største, se tabell 3.1. I alle disse yrkene er det overvekt av kvinner med litt over 60 til litt over 90 prosent. Menn er i overvekt blant tømrere/snekkere, engros selgere, elektrikere, bygningsingeniører, melke- og husdyrprodusenter, lastebil- og trailersjåfører og lagermedarbeidere/materialforvaltere. I disse yrkene er det en andel på over 70 til nesten 100 prosent menn.

Endringstrekk

Det er enkelte tegn som tyder på en positiv utvikling i retning av mindre kjønnsdeling på det norske arbeidsmarkedet. Flere kvinner søker seg til tidligere mannsdominerte yrker som krever høyere utdanning. Det er liten endring for kvinner i de yrkene som krever lavere utdanning. Det lønner seg for kvinner å velge utradisjonelt, særlig når det gjelder lønn. Flere kvinner tar høyere utdanning innenfor studieretninger som tidligere var dominert av menn. Det er imidlertid ingen endringer å spore knyttet til menns utdannings- og yrkesvalg. Se kapittel 2 for nærmere omtale av jenters og gutters utdanningsvalg.

Unge kvinner og menn født i Norge av innvandrere foreldre velger utdanning og yrke på tvers av

Tabell 3.1 Yrker med 25 000 eller flere sysselsatte etter kjønn og andel kvinner i yrket. 2014.

	Begge	Menn	Kvinner	Andel
	kjønn			kvinner
	(1 000)	(1 000)	(1 000)	%
Alle yrker	2 637	1 392	1 245	47
Butikkmedarbeidere	152	53	98	64
Barnehage- og skolefritidsassistenter mv.	92	16	76	83
Helsefagarbeidere	86	10	76	88
Grunnskolelærere	84	23	61	73
Sykepleiere	62	5	57	92
Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet	58	23	35	60
Tømrere og snekkere	55	54	0	0
Selgere (engros)	54	41	14	26
Kontormedarbeidere	52	10	42	81
Renholdere i bedrifter	52	11	42	81
Andre pleiemedarbeidere	38	6	32	84
Førskolelærere	33	2	31	94
Varehandelssjefer	32	19	14	44
Elektrikere	32	31	1	3
Regnskapsførere	30	9	21	70
Lektorer mv. (videregående skole)	29	13	16	55
Bygningsingeniører	29	25	4	14
Melke- og husdyrprodusenter	28	21	7	25
Revisorer, regnskapsrådgivere	27	13	14	52
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	25	13	12	48
Lagermedarbeidere og materialforvaltere	25	20	4	16
Lastebil- og trailersjåfører	25	24	0	0

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d)

hva som er kvinne- og mannsdominert. Derimot velger kvinner og menn som selv har innvandret, mer tradisjonelle kvinne- og mannsyrker.

Begrensninger i valgmuligheter og tilgangen på arbeidskraft

Kvinner og menns utdannings- og yrkesvalg påvirker rekruttering til yrker. Få menn velger utdanning og karriere innen omsorgsyrker. Ulike fremskrivninger peker på utfordringer knyttet til kommende arbeidskraftbehov, særlig innenfor pleie og omsorgssektoren. Statistisk sentralbyrå gjennomfører jevnlig fremskrivninger av det fremtidige tilbudet og behovet for arbeidskraft.⁷ Fremskrivingene dokumenterer et stort fremtidig behov for arbeidskraft til lærerfag og pleie- og omsorgsfag. I følge disse fremskrivingene vil det være behov for 50 000 flere lærere i 2030 enn det tilbudet vil tilsi, gitt en videreføring av dagens utdanningsvalg blant gutter og jenter. Kapittel 2 ser nærmere på behovet for menn som lærere. På samme måte som det vil være behov for lærere, vil det være behov for om lag 50 000 flere arbeidstakere med kortvarig høyere utdanning innen pleie og omsorg. Også helsefagarbeidere på videregående skolenivå vil det bli mangel på.⁸ Denne ubalansen mellom fremtidig tilbud og etterspørsel understreker hvor viktig det er med tiltak for å fremme rekruttering til de utdanninger og yrker som det vil være behov for 15–20 år frem i tid. Å fylle disse behovene vil bli enklere hvis det kan rekrutteres fra hele arbeidsstyrken. En vesentlig utfordring er derfor å legge til rette for rekruttering av menn til denne type utdanning og yrker.

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

Det at kvinner har en svakere tilknytning til arbeidslivet fører til forskjeller i kvinner og menns lønns- og inntektsnivå. Den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn har blitt redusert i løpet av de siste 30 årene, men utviklingen har gått svært sakte etter år 2000. Heltidsansatte kvinner tjente i gjennomsnitt 88,4 prosent av menns lønn i 2014. Dette var en forbedring mot 87,9 prosent i 2013.⁹ Inkluderer en deltidsansatte hadde kvinner en gjennomsnittlig månedslønn på 86,4 prosent av menns i 2014. Ser en på medianlønnen, tjener kvinner 94,3 prosent av menns lønn. Justeres det for kvalifikasjoner, sektor,

næring og yrke er lønnsgapet i underkant av 7,5 prosent, ifølge Institutt for samfunnsforskning.¹⁰

Hovedansvaret for lønnsdannelsen ligger hos arbeidslivets parter. Det er viktig å følge utviklingen i kvinner og menns lønnsinntekt. Flere kvinner i heltidsstillinger og en oppbryting av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet vil også kunne bidra til å dempe forskjellene mellom kvinner og menns lønnsinntekt.

Forskjell i alderspensjon mellom kvinner og menn

Menn har i gjennomsnitt høyere alderspensjon fra folketrygden enn kvinner, blant annet fordi de i gjennomsnitt har hatt høyere lønn og i større grad enn kvinner har arbeidet heltid. Dagens nivå på alderspensjonen for kvinner og menn er bestemt ut fra tidligere års yrkesaktivitet. Resultatet i pensjonsopptjening fra dagens yrkesaktivitet vil først være synlig frem i tid. Pensjonssystemet alene kan ikke rette opp skjevheter mellom kjønn, i og med at utbetalingene er knyttet til rettigheter opp tjent gjennom arbeidsdeltakelse. Derfor er det viktig å legge til rette for at kvinner og menn har like muligheter for blant annet heltidsarbeid.

Enkelte regler i folketrygden bidrar imidlertid til å dempe forskjellene i pensjon mellom kvinner og menn, slik som minstepensjonen, tak på årlig pensjonsopptjening, omsorgsopptjening og pensjon til gjenlevende ektefeller. I 2014 utgjorde kvinners alderspensjon fra folketrygden i gjennomsnitt om lag 76 prosent av menns alderspensjon. Andelen har steget litt fra 2005. Kvinner og menns alderspensjoner. Dette, ettersom kvinner som blir alderspensjonister fremover vil ha hatt høyere yrkesaktivitet og vil dermed få høyere pensjonsopptjening enn de som faller fra. Dette vil bidra til noe utjevning mellom kvinner og menns alderspensjoner.

Selv om det er registrert en utjevning, er det fortsatt forskjeller mellom kjønnene. Beregninger utført av NAV viser at kvinner i gjennomsnitt vil ha syv færre årsverk i arbeidslivet enn menn.¹¹ Denne forskjellen har bare gått svakt nedover fra 2001, da den var på litt mer enn åtte årsverk. Noe av denne forskjellen kommer av at kvinner i større grad enn menn er midlertidig ute av arbeidslivet som følge av omsorg for barn. Forskjellen mellom kvinner og menn i antall år de er sysselsatt gjennom livet, er relativt liten. Hovedårsaken til at kvinner har færre årsverk i arbeidslivet enn menn,

⁷ Gjefsen m. fl. (2014)

⁸ Roksvaag & Texmon (2012)

⁹ NOU 2015: 6

¹⁰ Se vedlegg 7 i NOU 2015: 6 og Barth m. fl. (2013)

¹¹ Haga (2014)

Boks 3.3 Flere kvinner til Forsvaret

Forsvaret er en stor arbeidsgiver og en egen samsfunnssektor, med et bredt spekter av ulike spesialiseringer og karriereveier. Over 17 300 personer var ansatt i Forsvarets virksomheter i 2014. Av disse var om lag 11 800 militært ansatte, og om lag 5 500 sivilt ansatte. I tillegg møtte over 10 000 personer til førstegangstjeneste. Forsvaret hadde over 600 læringer, og om lag 900 personer var inne til utdanning. Tradisjonelt har Forsvaret vært dominert av menn. Også i 2014 var ca. 90 prosent av de militært ansatte menn, mens andelen menn blant sivilt ansatte var rundt 67 prosent.

Verneplikten er en viktig rekrutteringsarena for Forsvaret. Allmenn verneplikt for kvinner og menn ble innført 1. januar 2015. Den medfører lik plikt og rett for kvinner og menn til å forsvare landet. Kvalifiserte kvinner styrker kompetansen blant de vernepliktige og ansatte i Forsvaret, og dermed den operative evnen til Forsvaret. Et bredere rekrutteringsgrunnlag gjør at organisasjonen blir mer åpen for nytenkning og mer fleksibel i sin oppdragsløsning.

Forsvaret ønsker å rekruttere de best egnede og mest motiverte fra hele befolkningen. Forsvaret har behov for den kompetansen som både kvinner og menn innehar. En jevnere kjønnsbalanse blant vernepliktige vil bidra til økt likestilling i samfunnet og i Forsvaret. I 2014 var om lag 16 prosent av de vernepliktige i førstegangstjeneste kvinner, og andelen er vok-

sende. Disse kvinnene får en kompetanse og erfaring få kvinner før dem har fått.

Det første årskullet som omfattes av allmenn verneplikt er de født i 1997. De vil møte til tjeneste fra og med sommeren 2016. Våren 2015 ble første del av sesjon gjennomført for cirka 62 000 ungdommer i 1997-kullet. Her signaliserte 37 prosent av kvinnene at de er motivert for tjeneste. Resultatene viderefører en trend med en økning i motivasjon og interesse blant både kvinner og menn.

Det gjøres et helhetlig arbeid for å rekruttere og beholde flere kvinnelige vervede, befal og offiserer i Forsvaret. Det pågår blant annet forskning, vurdering av rekrutteringsprosesser og seleksjonskriterier og HMS-arbeid. Dette har skapt ny kunnskap og bevissthet i organisasjonen. Bevisstgjøring av ledere, vurdering av karrieremuligheter og tiltak innen familiepolitikk skal bidra til at flere kvinner skal velge Forsvaret. Forsvaret har erfart at noe av det viktigste for å holde på kompetente kvinner er inkluderende tiltak i forbindelse med daglig tjeneste. Det er også å forvente at den nye verneplikten over tid vil rekruttere flere kvinner til det militære yrket. Det at kvinner har tilgang til alle funksjoner i Forsvaret har gitt Forsvaret verdifull erfaring som vekker internasjonal interesse. Her er Norge et foregangsland.

er først og fremst at langt flere kvinner enn menn arbeider deltid.

Fra 2011 ble det mulig å ta ut fleksibel alderspensjon fra 62 år i folketrygden. De fleste som har benyttet seg av denne muligheten er menn. Av de som har tatt ut alderspensjon før 67 år, er over 70 prosent menn, men andelen kvinner har økt noe over tid. Mange av de som tar ut alderspensjon før 67 år, kombinerer uttak av alderspensjon med arbeid. Den skjeve kjønnsfordelingen i tidlig uttak av alderspensjon har sammenheng med at nesten dobbelt så mange menn som kvinner har mulighet til å ta ut fleksibel alderspensjon. Dette skyldes at flere kvinner enn menn mottar pensjon fra andre ordninger, som uførepensjon, og at flere kvinner enn menn har for lav opptjening til å kunne ta ut fleksibel alderspensjon. Selv om en korrigerer for disse faktorene er det likevel en klar overvekt av menn som har benyttet seg av

muligheten til å ta ut fleksibel alderspensjon før 67 år. Etter den nye pensjonsreformen vil årlig pensjon øke jo lenger en venter med å ta ut pensjonen. Det vil si at de som venter med å ta ut pensjon, vil få høyere årlige ytelser. For personer med høy forventet gjenstående levealder vil det ofte lønne seg økonomisk å vente med å ta ut alderspensjon, og kvinner har i gjennomsnitt høyere forventet levealder.

Innsats for å motvirke et kjønnsdelt arbeidsmarked

Regjeringen vil bidra til at gutter og jenter lettere kan velge utradisjonelle utdanninger og yrker, se kapittel 2. Videre vil regjeringen bidra til at utdanninger og yrker i mindre grad blir dominert av ett kjønn. Flere muligheter for begge kjønn vil bidra til å sikre nok og kvalifisert arbeidskraft i alle deler av privat og offentlig sektor.

3.2 Sysselsetting blant kvinner og menn som har innvandret

De som har innvandret, har i gjennomsnitt en lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen. Dette gjelder særlig kvinner med bakgrunn fra enkelte land. Samlet hadde kvinner som har innvandret en gjennomsnittlig sysselsettingsrate som er nærmere ni prosentpoeng lavere enn for kvinner i den øvrige delen av befolkningen i 2014.¹² Menn som har innvandret hadde i gjennomsnitt en sysselsettingsrate som var fire prosent lavere enn for menn i den øvrige delen av befolkningen i 2014.

Det er store forskjeller blant de som innvandrer til Norge, både når det gjelder bakgrunn for å komme til Norge, og hva slags kompetanse de bringer med seg. Noen kommer som arbeidsinnvandrere, andre som flyktninger og andre igjen for å være sammen med familie. Generelt for innvandrere fra EØS-området er tilgang til arbeid en viktig årsak til innvandringen, og sysselsettingen for disse gruppene er da også høyere enn for gruppene fra Asia og Afrika. Innvandrere fra Asia og Afrika kommer til landet oftere som flyktninger og familieinnvandrere. De må tilpasse sin kompe-

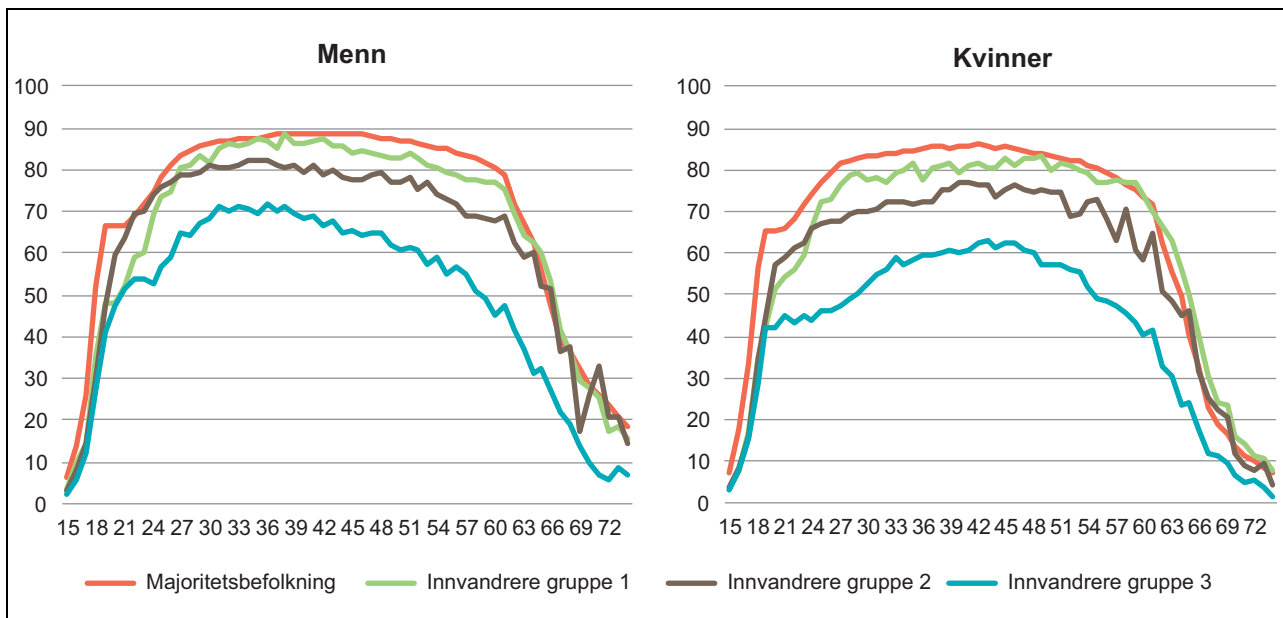
tanse til norsk arbeidsliv for å få arbeid. En særlig utfordring er de med svært lite utdanning og uten grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og bruk av IKT. Ulik alderssammensetning gir til dels store utslag i sysselsettingsnivået. Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen for øvrig. Legger man til grunn samme alderssammensetning blant innvandrere som i resten av befolkningen, ville forskjellene i sysselsetting vært enda større, se figur 3.7.

Ser man på sysselsetting etter alder, vil man få korrigert for dette. Figur 3.7 viser tall for 2014. Blant innvandrere er det personer fra landgruppe 1, Vest Europa med mer, som har høyest sysselsettingsrate, landgruppe 2, EU-land i Øst Europa, nest høyest og landgruppe 3, resten av verden, lavest.

Færre kvinner enn menn med innvandrerbakgrunn er i arbeid. Differansen i sysselsettingen mellom menn og kvinner som har innvandret var på nærmere 10 prosent i menns favør i fjerde kvartal 2014. Den tilsvarende differansen mellom menn og kvinner i befolkningen for øvrig, var på fem prosent. Kvinner med bakgrunn i land fra Asia og Afrika har en lavere sysselsettingsandel enn andre innvandrergrupper.

Sammenlignet med andre OECD-land er sysselsettingen blant kvinner som har innvandret til Norge blant de høyeste. Fire land har høyere sys-

¹² Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå



Figur 3.7 Sysselsettingsrate per ettårig aldersgruppe etter ulike innvandrergrupper¹ og majoritetsbefolkningen. 2014.

¹ Landgruppe 1: Norden, Vesteupeiske EU-/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand
Landgruppe 2: EU/EØS-landene i Øst-Europa (Bulgaria, Estland, Litauen, Latvia, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn)
Landgruppe 3: Landbakgrunn fra resten av verden (Afrika, Asia med mer)

selsetting blant kvinner enn Norge, mens det for menn med innvandrerbakgrunn ikke er spesielt høyt. Ti OECD-land har høyere sysselsetting enn Norge.

Holdninger i ulike innvandrergupper til kvinners yrkesdeltakelse, trekk ved arbeidsmarkedet og utformingen av velferdsordninger er faktorer som påvirker deltakelsen på arbeidsmarkedet til innvandrerne. Kvinner fra land med lav sysselsettingsgrad har oftere enn andre liten eller ingen utdanning, liten arbeidserfaring, manglende norskkunnskaper og oppgir oftere å ha dårlig helse. Arbeidstilbudet for disse er ofte i jobber med lav lønn og lite stabile arbeidsforhold.

Diskriminering i arbeidslivet er også en faktor som kan bidra til lavere sysselsetting blant både menn og kvinner som har innvandret. Arbeidsgivere spiller en nøkkelrolle når det gjelder å få til etnisk mangfold i arbeidslivet. Den største andelen saker som Likestillings- og diskrimineringsombudet mottar, gjelder spørsmål om diskriminering i arbeidslivet. I 2013 mottok ombudet 325 henvendelser som gjaldt diskriminering ved rekruttering i arbeidslivet. Av disse handlet rundt 18 prosent om mulig diskriminering på grunn av etnisitet og/eller språk.¹³ Studien *Diskriminerings omfang og årsaker* viser at jobbsøkere med utenlandskklingende navn møter større barrierer enn søkere med norske navn, selv om kvalifikasjo-

¹³ Likestillings- og diskrimineringsombudet – CERD 2014, Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 21./22. periodiske rapport.

nene er identiske.¹⁴ Samlet viser studien at søkere med utenlandskklingende navn har 25 prosent lavere sannsynlighet for å bli innkalt til jobbintervju enn søkere med norske navn. Studien viser en tydelig forskjell mellom offentlig og privat sektor. I offentlig sektor er forskjellen 10 prosent, mens den er hele 35 prosent i privat sektor.

3.2.1 Innsats for å øke innvandreres deltakelse i arbeidslivet

Regjeringen har flere tiltak for å hjelpe flere innvandrere i jobb. Kvinner og menn som har innvandret og som har lovlig opphold i landet, har rett til en behovs- eller arbeidsevnevurdering i regi av NAV, på lik linje med andre. Behovsvurderingen danner grunnlag for eventuell tildeling av tiltak. Hvilke type tiltak som tilbys, er blant annet avhengig av hva slags bistand den enkelte trenger for å komme i arbeid. Ledige innvandrere fra land utenfor EØS-området skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. I alt 5 704 innvandrere deltok på arbeidsmarkedstiltak i første kvartal 2015, og disse utgjorde 43 prosent av alle deltakerne på tiltak for ledige totalt. Majoriteten av disse deltakerne kom fra Asia og Afrika. Kvinner deltar i større grad på tiltak enn menn. I første kvartal 2015 deltok 1,1 prosent av alle bosatte kvinner med innvandrerbakgrunn, omlag 3 000 personer, på tiltak. Tilsvarende tall var 0,8 prosent, omlag

¹⁴ Midtbøen & Rogstad (2012)

Boks 3.4 Foreslåtte endringer i arbeidsmarkedstiltakene

Det er i Prop. 39 L (2014–2015) lagt frem forslag som vil forenkle og redusere antall arbeidsmarkedspolitiske ordninger.

Nytt arbeidstreningstiltak

Det er i dag en omfattende bruk av arbeidspraksistiltaket innenfor ordinær virksomhet. Tiltaket rettes særlig mot arbeidssøkere med liten eller ingen erfaring fra arbeidslivet, som ungdom og nyankomne innvandrere. Den dokumenterte effekten på overgang til arbeid er svak. Regjeringen vil endre innretningen av tiltaket for å oppnå bedre resultater. Tiltakets navn endres til arbeidstrening.

Bedre avklaring av tiltakets formål

Det skal alltid foreligge en avtale som beskriver formål og innhold i arbeidstreningstiltaket for

den enkelte deltaker. Det vil innebære økte forpliktelser for alle parter, og skal tydeliggjøre rollefordelingen mellom deltaker, arbeidsgiver, NAV-kontor og eventuelt andre samarbeidspartnere, som for eksempel utdanningsmyndigheter.

Tettere og bedre oppfølging

Oppfølging i arbeidstreningstiltaket skal tilpasses den enkelte deltakers behov, og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten skal skje minst hver tredje måned. Mulighetene for å få tiltaksdeltakeren ansatt i virksomheten skal vurderes jevnlig, for eksempel ved overgang fra arbeidstrening til ansettelse med lønnskudd.

2 000 for menn og 0,2 prosent for norskfødte kvinner, omlag 3 000. Dette er et uttrykk for at ledige innvandrere har større behov for tiltak enn den øvrige befolkningen. Evalueringer¹⁵ viser at innvandreres jobbsjanser øker av å delta på tiltaket tidsbegrenset lønnstilskudd¹⁶ og AMO-kurs.¹⁷ Mange av disse kursene inneholder også arbeidsrettet norskopplæring. Tiltaket arbeidspraksis har ifølge evalueringene liten effekt på overgang til arbeid, jamfør nærmere omtale i meldingsdelen i Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven*.

Det er et mål at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom å delta i arbeidslivet. Det innebærer at arbeids- og velferdspolitikken må bygge opp under målet om høy yrkesaktivitet. Prop. 39 L (2014–2015) beskriver den videre utviklingen av inntektssikringsordningene og endringer i arbeidsmarkedstiltakene med sikte på økt bruk av det ordinære arbeidslivet for å inkludere flere i arbeid.

3.2.2 Introduksjonsordningen, norskopplæring og Jobbsjansen

Det finnes flere ordninger som skal bidra til at innvandrere lærer norsk språk og får kompetanse til å delta i arbeidslivet. Introduksjonsloven regulerer to av ordningene, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. *Jobbsjansen* er for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, og som ikke omfattes av andre ordninger. *Jobbsjansen* bidrar særlig til at kvinner som har innvandret, får bistand til å komme seg i arbeid.

Det er langt færre som deltar i introduksjonsprogram, enn i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Regjeringen vil evaluere introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Evalueringen skal gi mer kunnskap om hva som gir gode resultater i kommunenes arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Den skal komme med anbefalinger som kan styrke og videreutvikle ordningene.

¹⁵ Hardoy & Zhang (2010) og Kvinge & Djuve (2006)

¹⁶ Prosentvis lønnsrefusjon som gis arbeidsgiver en begrenset periode for å kompensere for arbeidstakers lave produktivitet.

¹⁷ Arbeidsmarkedsopplæringskurs er ulike kurs finansiert av NAV som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, men kan gis også til personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. AMO-kursene vil ofte være en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring, og kan omfatte arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Opplæring kan gis for inntil ti måneder.

Regjeringen vurderer i tillegg et sett med ulike virkemidler for å bedre kvaliteten i ordningene, med sikte på å øke overgangen til arbeid og utdanning blant innvandrere. Det er fremmet et lovforslag om rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om arbeid og om tiltak for å sikre at nyankomne kommer raskere i gang med opplæring i norsk og samfunnskunnskap (kommunen får ansvar for å ta initiativ til opplæring). Kompetansen for lærere i norsk og samfunnskunnskap skal styrkes. Det er også utarbeidet et kompetansehevingsprogram for programrådgivere om godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 14 700 personer deltok i introduksjonsprogrammet i løpet av 2014. 49 prosent av deltakerne var kvinner og 51 prosent menn. Det var flest deltakere fra Somalia, Eritrea, Syria, Afghanistan og Sudan. Hoveddelen av deltakerne var mellom 26 og 35 år.¹⁸

Den nasjonale målsettingen for introduksjonsprogrammet er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning året etter at de går ut av programmet. Av de fem siste årskullene som SSB har fulgt (2008–2012), har mellom 60 og 63 prosent av deltakerne vært i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.¹⁹ 12 prosent var registrert arbeidsledige eller på tiltak. Tallene viser også at det er store forskjeller mellom kvinner og menn. Av de som gikk ut av programmet i løpet av 2012 var andelen menn som var i arbeid og/eller utdanning per november 2013 70 prosent. Andelen kvinner var 52 prosent.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Det er et mål at personer med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap starter raskt i opplæringen og gjennomfører pliktig opplæring innen tre år, som er den fristen som er satt i introduksjonsloven. Av de som fikk rett og plikt til opplæring i 2012, startet 85 prosent av kvinnene og 91 prosent av mennene på opplæringen innen de tre første årene. Tall fra Nasjonalt introduksjonsregister viser at 87 prosent av kvinnene og 92 prosent av mennene oppfylte plikten sin innen tre år.

Fra 1. september 2013 er det innført obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Det var en stor økning i antallet deltakere som gikk opp til prøve fra 2012 til 2013. Det

¹⁸ Statistisk sentralbyrå (2014b)

¹⁹ Enes (2014)

Boks 3.5 Introduksjonsprogram

Formålet med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig, og deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsprogrammet skal tilby kvalifisering på full tid i inntil to år, eller tre år når særlige grunner taler for det. Kvalifiseringen skal inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for arbeid eller utdanning.

Deltakere i introduksjonsprogrammet mottar stønad for sin deltakelse. Det trekkes skatt av stønaden, som er individbasert og knyttet direkte opp mot den enkeltes deltakelse. Stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i året, og 2/3 av dette for de under 25 år. Introduksjonsstønaden er individbasert og uav-

hengig av familiesituasjon. Det stimulerer begge ektefeller til å delta i kvalifisering, ikke bare den som tradisjonelt måtte anses som hovedforsørger.

Rett og plikt til introduksjonsprogram gjelder flyktninger og deres familieinnvandrede, samt personer som har fått opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven §§ 53.1, b, 53.2 eller 53.3 jf. introduksjonsloven § 2. Bare personer mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, er omfattet. Det er et vilkår at personene er nyankomne, det vil si at det er mindre enn to år siden bosetting. Det stilles som hovedregel krav om at personen er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.

Boks 3.6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder personer som har fått en oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller kollektiv beskyttelse etter 1. september 2005, jf. introduksjonsloven § 17. Bare personer mellom 16 og 55 år har rett og/eller plikt til opplæring. Personer mellom 55 og 67 år har ingen plikt, men rett til opplæring.

Reglene gir rett og/eller plikt til opplæring i 600 timer, hvorav 550 timer i norsk og 50 timer samfunnskunnskap. Ved behov kan de som omfattes av rett og plikt til opplæring få inntil 2 400 timer ytterligere norskopplæring.

Arbeidsinnvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 og 25 og deres familiegjenforente, i hovedsak arbeidsinnvandrere

fra land utenfor EØS/EFTA, har plikt til opplæring, men har ikke krav på å få opplæringen gratis. Plikten for denne gruppen er 300 timer opplæring, også for dem som fikk sin oppholdstillatelse etter 1. januar 2012. EØS-borgere og deres familiemedlemmer med oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel, samt norske og nordiske borgere har verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Gjennomført pliktig opplæring, 300 eller 600 timer, er et krav for å få permanent oppholdstillatelse. Personer som søker norsk statsborgerskap, må ha gjennomført opplæring som er pliktig etter introduksjonsloven, eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk, for å få norsk statsborgerskap.

er langt flere kvinner enn menn som går opp til prøve. Kvinner har bedre resultat enn menn, særlig på de skriftlige prøvene.

Jobbsjansen

Målet med *Jobbsjansen* er å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, og som ikke omfattes av andre ordninger. Prioritert målgruppe for ordningen er hjemmeværende kvinner. Etter modell av introduksjonsord-

ningen skal *Jobbsjansen* gjennom individuelt tilpassede programmer gi kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet, bedre ferdigheter i norsk og bedre innsikt i norsk samfunnsnivå. Deltakerne mottar stønad på minimum 1 G per år. Ordningen forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Som et ledd i regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015–2017) *Barn som lever i fattigdom*, ble bevilgningen til *Jobbsjansen* utvidet med 5 millioner kroner fra høsten 2015. Med helårsvirkning fra 2016 blir styrkingen på 10 millioner kroner.

Boks 3.7 Jobbsjansen i bydel Grünerløkka

En stor andel av befolkningen i bydel Grünerløkka har innvandrerbakgrunn, og bydelen har lang erfaring med integreringsarbeid og kvalifisering av innvandrere gjennom ulike tiltak og programmer. Bydelen kan vise til en positiv utvikling i resultatene av kvalifiseringsarbeidet gjennom Jobbsjansen de siste årene. I 2014 gikk over 80 prosent direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program, en økning fra 33 prosent i 2012 og 50 prosent i 2013. Den positive utviklingen i resultatene har skjedd samtidig som en økning i antall deltakere. I 2014 hadde prosjektet 56 deltakere, en økning fra 17 deltakere i 2012. Hjemmeværende kvinner har vært målgruppe for prosjektet i bydelen siden 2009.

Sentralt for Jobbsjansen og bydelens øvrige arbeid med kvalifisering av innvandrere er grun-

dig kartlegging, tett oppfølging, god jobbmatch, omfattende forberedelser før oppstart i praksis og tett samarbeid med lokalt næringsliv. Et tverrfaglig samarbeid og helhetlig fokus på kvalifiseringstiltak har bidratt til bydelens gode resultater. I de siste årene har Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet samarbeidet tett med bydelens næringslivsgruppe for å styrke og videreutvikle næringslivsarbeidet i bydelen. Et mål for dette arbeidet er å utvikle en etterprøvable metode som bydelen kaller «Grünerløkka-modellen». Grunnelementer i denne modellen er blant annet kunnskap om samarbeidsbedrifter, klare avtaler, fast kontaktperson på NAV og i bedrift, god kunnskap om brukerne, tett oppfølging før, i og etter praksisperioden og tilgjengelighet.

Styrkingen skal primært gå til prosjekter som retter seg mot familiegjennforente til norske og nordiske statsborgere. Dette skal bidra til økt deltakelse i arbeidslivet, særlig for kvinner i lavinntektsfamilier. Styrkingen er nærmere omtalt i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag til budsjett for 2016.

Arbeidet med sysselsetting blant kvinner som har innvandret har blitt styrket gjennom opprettelsen av *Jobbsjansen*. I 2013 gikk tre av fem tidligere hjemmeværende kvinner direkte ut i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. *Jobbsjansen* ble innført som en permanent ordning fra sommeren 2013. Kommuner med minst 750 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, kan søke om tilskudd. Programmet kan vare inntil to år, med mulighet for forlengelse av programmet med inntil ett år. For personer som mangler grunnleggende lese- og skriveferdigheter på eget morsmål kan programperioden utvides med ytterligere ett år, det vil si til sammen fire år.

Ordnningen bygger på erfaringene fra forsøksordningen *Ny sjanse*.²⁰ Kaldheimutvalget anbefalte å forsterke *Ny sjanse* gjennom økte bevilgninger til opprettelse av flere prosjekter, og de mente at særlig kvinner burde prioriteres.²¹ Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å satse på skreddersydde tiltak, også for innvandrede kvinner som står langt fra arbeidslivet.²² Fra 2012 til 2014 ble

bevilgningene til *Ny sjanse/Jobbsjansen* tredoblet. Samtidig økte antall deltakere fra rundt 460 i 2012 til i overkant av 1 350 i 2014.

Grunnskole og videregående skoleopplæring

Personer som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring så sant de ikke har rett til videregående opplæring for ungdom etter opplæringsloven § 3–1. Voksne som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år. Opplæringen er regulert i opplæringsloven. Skoleåret 2014/2015 var det 6 417 deltakere i ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Over 90 prosent av deltakerne dette skoleåret var minoritetsspråklige. Når det gjelder videregående opplæring for voksne, finnes det ulike ordninger for opplæring, og for å få godkjent kompetanse på dette nivået. Organiseringen gjør at det er vanskelig å gi en samlet oversikt over deltakelsen. Statistikken viser imidlertid at i underkant av 22 000 deltok i videregående opplæring for voksne i 2013.²³ Av disse var omtrent en fjerdedel innvandrere. Kommunen er ansvarlig for å tilby grunnskoleopplæring og norskopplæring for voksne, mens fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring for voksne.

²⁰ Forsøksordning i perioden 2005–2013.

²¹ NOU 2011: 14

²² Gleinsvik (2012)

²³ Ianke (2014)

Boks 3.8 Gode resultater i kvalifiseringsarbeidet i Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har de siste årene hatt en positiv utvikling i resultatene for introduksjonsordningen. Av de som avsluttet programmet i 2009 var 61 prosent av deltakerne i arbeid og/eller utdanning november året etter, mens resultatet var steget til 75 prosent for de som avsluttet programmet i løpet av 2012. Også resultatene for *Jobbsjansen* har vært gode de siste årene. I 2013 gikk 73 prosent av deltakerne over i arbeid og/eller utdanning etter fullført program, mens det i 2014 var 71 prosent overgang til arbeid og/eller utdanning.

Denne utviklingen henger i stor grad sammen med kommunens langvarige og tette samarbeid med arbeidsgivere, aktiv bruk av praksisplasser, systematisk opplæring av deltakere og samarbeid med frivillige organisasjoner.

Flyktning- og innvandrertjenesten i Lørenskog kommune etablerte i 2009 et nettverk av praksisplasser i kommunen. Praksisnettverket er siden 2009 vedlikeholdt og videreutviklet, og består i dag av rundt 100 arbeidsgivere fra både kommunale enheter og private bedrifter. Arbeidsgiverne stiller praksisplasser og fadder til disposisjon for deltakerne i programmene og tilrettelegger dermed for verdifull arbeidserfaring. Flyktning- og innvandrertjenesten bidrar med tett oppfølging og individuelt tilpasset opplæring av deltaker.

Samarbeidet med de kommunale arbeidsgiverne er forankret på høyeste nivå og de ulike sektorene er forpliktet gjennom en avtale som fornyes hvert år. Kommunen har i avtalen bestemt at 40 flyktninger og innvandrere skal ha mulighet for språk- og arbeidstrening innenfor områdene barnehage/skole, pleie, renhold, kantine, drift, kontor og regnskap.

Som en utvidelse av samarbeidet med arbeidsgivere, og for å styrke oppfølgingsarbeidet som gjøres på praksisplassene, har det blitt utviklet fagrettede opplæringsplaner innen områdene pleie, renhold, butikk og barnehage. Opplæringsplanene brukes både av arbeidsgiver og av faddere, som har den daglige oppfølgingen av deltaker på arbeidsplassen, og av veileder fra flyktning- og innvandrertjenesten.

Kommunen samarbeider også tett med frivillig sektor og har knyttet til seg totalt 30 frivillige fra blant annet Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Frivilligsentralen og Soroptimistene som bidrar aktivt i kvalifiseringsarbeidet. De frivillige bidrar med sin kompetanse og sitt engasjement i ulike tiltak som inkluderingskontaktordningen, leksehjelp for barn og unge, en kvinneklubb, språkkafé og et mentorprogram for kvinner med innvandrerbakgrunn. Alle disse tiltakene driftes og koordineres av flyktning- og innvandrertjenesten.

Handlingsplanen *Vi trenger innvandrernes kompetanse* (2013–2016) handler om en mer helhetlig innsats for å bidra til at innvandrere får brukt kompetansen sin i arbeidslivet. Handlingsplanen inneholder tiltak på tre hovedområder, godkjenningsordninger, rekruttering til offentlig og privat sektor og etablerervirksomhet for innvandrere. Som en del av oppfølgingen av planen er det igangsatt en utredning for å få mer kunnskap om behovet for kompletterende utdanning for innvandrere fra land utenfor EØS som søker om godkjenning for lovregulerte yrker. Det er videre igangsatt en utredning som skal foreslå modeller for produksjon av statistikk. Formålet er å følge med på gjennomstrømmingen, og hvor lang tid det tar for innvandrere å få godkjent medbrakt kompetanse.

Regjeringen skal utvikle en ny og helhetlig politikk for voksne som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet eller som har falt ut. Dette arbei-

det skal legges frem i en melding til Stortinget om livslang læring og utenforskap våren 2016. Meldingen utarbeides i fellesskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Regjeringens mål er å bidra til at den enkelte får kompetanse og grunnleggende ferdigheter som kan danne grunnlag for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Målgruppen består blant annet av personer som har lav utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og/eller manglende norskerferdigheter og dermed har utfordringer med å få innpass i, eller takle krav i, arbeidslivet. Innvandrere som ikke får godkjent sin kompetanse, er også i målgruppen.

Tilskudd til mentor- og traineeordninger

Fra 2014 ble det innført en ny tilskuddsordning der virksomheter i offentlig og privat sektor kan

søke om støtte til mentor- og traineeordninger. Formålet med tilskuddsordningen er at flere personer med innvandrerbakgrunn skal få innpass i arbeidslivet, karriereutvikling, nettverksbygging og bedre bruk av egen kompetanse. Til sammen syv prosjekter mottar tilskudd til mentor- og traineeordninger for personer med innvandrerbakgrunn i 2015. De fleste av prosjektene har både kvinner og menn som målgruppe. Ett eksempel er NHOs *Global Future*, et talentprogram for innvandrere med høy utdanning. Noen av prosjektene har særlig fokus på kvinner. Ett eksempel på det er arbeidsgiverorganisasjonen Virkes mentorprogram *Humentor*, et mentorprogram som baseres på mangfoldsledelse. Programmet arbeider for kompetanseheving for både mentee, mentor og bedriften. Menteeene er høyt utdannede kvinner i starten av sin karriere, og mentorene er ledere med lang erfaring fra norsk næringsliv.

3.3 Heltidskultur i arbeidslivet

38 prosent av alle sysselsatte kvinner jobbet deltid i 2014. Kvinner jobber noe mindre deltid i dag enn for ti år siden. Kvinner som jobber deltid gjennom store deler av livet, står svakere økonomisk enn fulltidsarbeidende kvinner og menn. Rundt 90 prosent av disse har oppgitt at de verken aktivt har søkt om, eller er tilgjengelige for å jobbe mer.²⁴ Til sammenligning jobbet 14 prosent av mennene deltid. 92 prosent av disse oppgir tilsvarende at de ikke ønsker å jobbe mer. Hvis man løser på kravet om at man aktivt må ha søkt etter mer jobb og kravet om tilgjengelighet for mer arbeid, er det rundt 75 til 80 prosent av de deltidsansatte kvinnene som svarer at de ikke ønsker å øke stillingsprosenten.

Det er store forskjeller mellom kvinner og menns heltids- og deltidsarbeid. Deltidsarbeid over flere år påvirker trygghet og forutsigbarhet i arbeidssituasjonen. Kort deltid, mellom 1 og 19 timer i uken, blir ofte karakterisert som en marginal tilknytning til arbeidslivet. De fleste jobber lang deltid, mellom 20 og 36 timer i uken. Av de som jobber deltid, er 62 000 undersysselsatte, det vil si at de ønsker seg mer arbeid og har også aktivt søkt etter dette og er tilgjengelig for å jobbe mer.²⁵ De undersysselsatte utgjør om lag 9 prosent av alle deltidssysselsatte, og andelen er litt høyere for kvinner enn for menn i 2014. Det er mange, særlig kvinner, som står et helt liv i del-

tidsarbeid. Det finnes også en del som ønsker deltidarbeid på grunn av for eksempel svak helse eller familieforpliktelser. Andelen kvinner som jobber heltid har økt fra 56 prosent i 2006 til nesten 62 prosent i 2014. Dette gjelder spesielt for kvinner med barn under 16 år. Samtidig har det vært en nedgang i andelen kvinner som jobber kort deltid, fra 21 til 16 prosent, mens det er en svært stabil andel kvinner som jobber lang deltid.

Produktivitetskommissjonen understreker i sin innstilling at det er viktig for samfunnet å holde fast ved en norm om heltid, og at heltidsnormen ikke er for lav.²⁶ Kommisjonen understreker samtidig at det er verdt å minne om at for liten fleksibilitet til å jobbe deltid kan hemme yrkesdeltakelsen, særlig blant kvinner, eldre og personer med nedsatt arbeidsevne. Høy yrkesdeltakelse både for kvinner og menn er nødvendig for å sikre den arbeidskraften og det inntektsgrunnlaget det norske samfunnet er avhengig av. Det gir mulighet til å forsørge seg selv. Det er viktig at den enkelte arbeidstaker har mulighet til å gjøre valg som passer i ulike livssituasjoner. Samtidig bør ikke arbeidsplaner og turnusordninger bygges opp slik at det er disse systemene i seg selv som skaper deltidsstillinger og gjør det vanskelig for dem som ønsker det å arbeide heltid.

3.3.1 Deltid etter yrke

Deltid er spesielt utbredt i kvinneedominerte yrker innen helse- og sosialtjenester, varehandel, undervisning og innen serviceyrker i statlig og kommunal sektor. Tall fra KS viser at mer enn 60 prosent arbeider deltid i pleie- og omsorgssektoren. En del yrker kjennetegnes med at både kvinner og menn jobber mye deltid. De som jobber deltid over tid er konsentrert til noen få kvinneedominerte yrker, særlig innen helse- og pleiesektoren i stat og i kommunene, hvor det kan sies å være en utbredt deltidskultur.

De fleste yrkene med mye deltid er yrker som ikke krever høyere utdanning eller eventuelt ingen utdanning. Likestillingsutredningen trekker frem at de med høy utdanning i mindre grad arbeider deltid enn de med lavere utdanning.²⁷ I det enkelte yrke er andelen deltid blant kvinner størst for pleiemedarbeidere, butikkmedarbeidere, kjøkkenassistenter, helsefagarbeidere, vaktmestre, servitører, renholdere, samt barnehage- og skolefritidsassistenter.

²⁴ Statistisk sentralbyrå (2015d)

²⁵ Statistisk sentralbyrå (2015d)

²⁶ NOU 2015: 1

²⁷ NOU 2012: 15

En del av yrkene med mye deltid kjennetegnes ved at det er yrker som krever døgnkontinuerlig arbeid eller arbeid utover normal dagtid og i helg. I slike yrker vil det ofte være ulike former for turnus, med maksimale krav, via lov eller avtale, om arbeidstid, hviletid og hyppighet i helg. Disse arbeidstidsbestemmelsene er med og bidrar til at det lett kan oppstå mange deltidsstillinger.

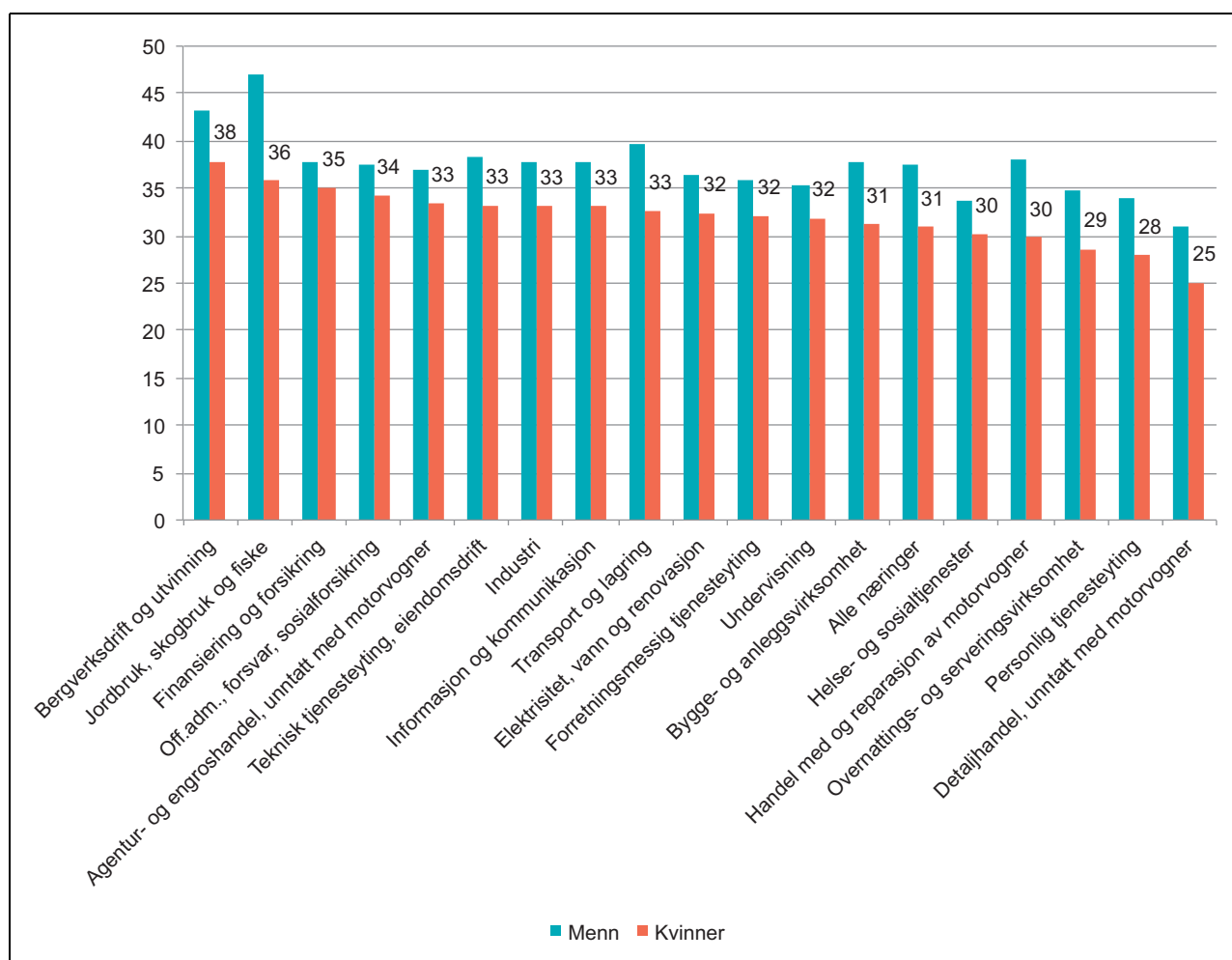
Faktisk arbeidstid og unyttet arbeidskraftsbehov

Den mest vanlige arbeidstiden i Norge i dag er 37,5 timer per uke. I 2014 var den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden²⁸ på henholdsvis 30,9 timer per uke for kvinner og 37,4 timer for menn. En del kvinner arbeider i turnusordning som kan gi rett til kortere arbeidstid etter arbeidsmiljølo-

²⁸ Faktisk arbeidstid omfatter alle timeverk utført i inntektsgivende arbeid, inklusive overtid eller ekstraarbeid utover avtalt arbeidstid (mertid) men eksklusive fravær pga. ferie, sykdom, permisjon, arbeidskonflikt m.v.

ven. I de enkelte næringene, ligger kvinners faktiske arbeidstid med unntak av varehandel på mellom 75 til 80 prosent av en 37,5 timers uke. Dette innebærer at selv om mange kvinner jobber deltid, er de ubenyttede arbeidsressursene blant deltidsarbeidende kvinner ikke spesielt store, se figur 3.8.

Bemanningen i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten er preget av en høy andel kvinner. I omsorgstjenestene utfører kvinner om lag 80 prosent av årsverkene. Omsorgstjenestene er samtidig preget av en høy forekomst av deltidsstillinger og et høyt sykefravær. Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid var i 2013 på 72,6 prosent av helstilling. Kun 39,6 prosent av gruppen hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og helsefagarbeidere og 59 prosent av sykepleierne, hadde heltidsstilling. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten står overfor kompetanse- og personellmessige utfordringer som har betydning for både kapasitet og kvalitet på tjenestetilbudet. Om lag en tredel av de



Figur 3.8 Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid per uke for kvinner og menn etter næring

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015d)

Boks 3.9 Samarbeid om det store heltidsvalget

KS på arbeidsgiversiden og Fagforbundet, Norsk sykepleierforbund og Delta på arbeidstakersiden, inngikk i 2013 en avtale for å samarbeide om å skape en heltidskultur i kommunesektoren. I avtalen står blant annet:

- Kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsgiver som tiltrekker seg tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. Heltidsarbeid skal derfor være hovedregelen.
- De gode og hensiktsmessige løsninger for å utvikle en kommunal heltidskultur må finnes lokalt. Det lokale handlingsrommet må tydeliggjøres og tas i bruk, innenfor sentralt fastsatte rammer.
- Tjenestene i kommunal sektor kan organiseres med et mangfold av arbeidstidsordninger som er tilpasset brukernes behov for gode, trygge og forutsigbare tjenester både på uke-dagene og i helg.
- En heltidskultur skal bygges på arbeidstidsordninger som ivaretar de ansattes helse, verne- og velferdsmessige behov. Arbeidstidsordningene skal muliggjøre full yrkesdel-takelse frem til pensjonsalder.
- Kommunene må selv finne løsninger for hensiktsmessig bemanning, der det tas høyde for virksomhetens faktiske behov.
- Ledige deltidsstillinger bør brukes til å øke stillingsandelen til andre deltidsansatte fremfor å lyse ut ny deltidsstilling. Dersom det likevel vurderes hensiktsmessig å lyse ut stillingen, bør den lyses ut som full stilling.
- For at kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsplass i fremtiden, er det viktig at nyutdannede tilbys faste hele stillinger.

ansatte er uten helse- og sosialfaglig utdanning. Fremskrivninger viser at det vil være en betydelig underdekning av sykepleiere og helsefagarbeidere de kommende år, samt noe mangel på aktivtører, helsesøstre, jordmødre og leger. Videre vil sektoren stå overfor økte behov for tjenester som følge av en økning i antall eldre. Færre unge medfører en knapphet på personell.

I helseforetakene ble det i 2011 stilt krav om å redusere bruken av deltid i sykehusene med 20 prosent. Dette har blitt fulgt opp med et systematisk arbeid, og bruken av deltid er nå redusert med omkring 20 prosent i samtlige regionale helseforetak. Helse- og omsorgsdepartementet følger opp dette arbeidet.

Erfaringer fra forsøk med tiltak mot ufrivillig deltid

Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i flere år finansiert forsøk for å utvikle arbeidstidsordninger med mål å øke stillingsprosenten til de ansatte. En del virksomheter har også prøvd ut ulike arbeidstidsordninger på egen hånd. De fleste av forsøkene har vært vellykket, se nærmere omtale i boks 3.7 og boks 3.8.

3.3.2 Innsats for å fremme heltidskultur

Regjeringen vil fremme et arbeidsliv som gjør det mulig for dem som ønsker det å arbeide heltid.

Større muligheter til å arbeide heltid vil sannsynligvis også bidra til at flere menn ønsker å jobbe i yrker som i dag er kvinnedominert. Evalueringen av forsøkene med tiltak mot ufrivillig deltid viser at færre små stillinger styrker arbeidsmiljøet. Ansatte med rett kompetanse og god kjennskap til arbeidsstedet gjør det lettere å jobbe faglig og effektivt. Bedre arbeidsmiljø og økt faglighet er godt for brukerne.²⁹ Bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven er endret slik at det blir større adgang til å finne løsninger lokalt, innenfor de samme rammer for samlet arbeidstid, jmf. Prop. 48 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven* og Innst. 207 L (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)* Dette kan gi arbeidstakere og arbeidsgivere noe større fleksibilitet og mulighet til å finne løsninger lokalt når det gjelder å få til større stillingsprosenter og mer heltidsarbeid. Endringer gir muligheter for å tilpasse arbeidstidsordningene også til arbeidstakernes behov. Erfaringene fra forsøkene mot ufrivillig deltid, se boks 3.8, er at dette er viktige virkemidler for å fremme heltidskultur på arbeidsplassene. Utvidet adgang til individuell avtale om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden, og utvidet adgang til avtale

²⁹ Moland (2015)

Boks 3.10 Forsøk med tiltak mot ufrivillig deltid

Arbeids- og sosialdepartementet har siden 2011 finansiert forsøk for å utvikle arbeidstidsordninger med mål å øke stillingsprosenten til de ansatte.

47 prosjekter har deltatt i forsøkene. De fleste forsøkene har vært i ulike kommuner og helseforetak, og flesteparten har foregått innenfor helse- og omsorg. To forsøk har vært innen privat sektor, i varehandel- og vaktbransjen. Det er gjennomført forsøk med vikarpool/bemanningsenheter, kombijobbing på tvers av enheter, årsturnus, forhandlingsturnus, jobbe oftere enn hver tredje helg, langvakter helg, gjennomgående langturnuser med påfølgende fri, 3+3 turnus, arbeidstidsplaner for alle ansatte og opplæring/kompetanseheving. Mange forsøk prøver ut flere arbeidstidsordninger og kombinasjoner av disse. Arbeids- og velferdsdirektoratet og VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk har administrert forsøkene. Det har også vært tilknyttet en rådgivende referansegruppe bestående av partene i arbeidslivet, Arbeids- og sosialdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet som har fulgt forsøkene.

Fafo har hatt i oppdrag å følgeevaluere alle forsøkene.¹ Evalueringen viser at nesten alle tiltak har hatt positiv effekt på stillingsstørrelsen. Noen tiltak har redusert ufrivillig deltid helt, andre har kun redusert omfanget med knapt 10 prosent.

De høyeste gjennomsnittlige stillingsstørrelsene finner man i tiltak med bemanningsenheter og kombijobbing, det vil si å jobbe på flere steder. De rene kompetansetiltakene har hatt minst effekt. En av grunnene til dette er at de ansatte ikke har fått gjennomført praksis etter teoridelen og dermed ikke fått fagbrev. En del av disse og andre som nylig har fullført utdanning, forventes å kunne gå inn i større stillinger i tiden som kommer. Av de tiltakene som har vært prøvd ut i programmet, blir omtrent to tredjedeler videreført.

Det oppgis fra forsøkene at mange har fått et bedre arbeidsmiljø. Mange melder også om økt kompetanse, økt mestringsfølelse, rettferdig og jevnere fordeling av vakter og arbeidstid og

bedre kontroll på arbeidstid, fritid og privatøkonomi. Langvakter har spesielt blitt trukket frem som positivt for arbeidsmiljøet. Det rapporteres også om bedre kvalitet på tjenestene, spesielt på forsøk med forhandlingsturnus og langvakter.

Mange av tiltakene i programmet bidrar til å frigjøre mer tid til ledelse og brukerrettet arbeid. Dette skyldes dels at antall ansatte i en avdeling reduseres når de minste stillingene blir borte. Tiltakene bidrar også til å redusere personalgjennomtrekken, og mindre ressurser går dermed bort til rekruttering, opplæring og veiledning. Også tiden som går med til å skaffe vikarer, reduseres. En del av tiltakene består også i å overføre ansvaret for vikarene til bemanningsenheter og/eller egne vikarkonsulenter.

Mange arbeidsplasser har blitt mer attraktive for kompetent arbeidskraft ved nye arbeidstidsordninger. Dermed blir også kompetansenivået i virksomheten høyere.

Langturnus

Med langvakter eller langturnus menes at arbeidstakerne jobber lange vakter flere dager i strekk, etterfulgt av friperioder. Langvakter som er benyttet i forsøkene er igjen delt inn i arbeidstidsordninger der man kun har langvakter i helgene og ordninger der man har langvakter også i ukedagene.

Forsøkene med langturnusen rapporterer om mer tilfredse brukere som igjen gir roligere vakter for de ansatte. Med god pauseavvikling mener man det ikke er tyngre å jobbe lange vakter enn vanlige, snarere tvert imot. Kvaliteten forsterkes ytterligere av at det er blitt lettere å rekruttere kvalifisert personell. For de som ikke har fått til god nok pauseavvikling og heller ikke fått til et godt nok samarbeid med de ansatte som ikke jobber langturnus, er det flere som avslutter ordningen.

Bemanningsenheter/vikarpool/kombijobbing/trainee

Disse forsøkene går ut på at enkelte ansatte jobber i bemanningsenheter og jobber dermed på flere steder. Kompetanseutvikling er viktig for at dette skal lykkes, og der hvor de satser på det, er som regel forsøkene vellykket.

Boks 3.10 forts.*Forhandlingsturnus*

Forhandlingsturnus er arbeidstidsordninger der de ansatte innenfor visse rammer setter opp turnusen selv. De ansatte har fast stillingsprosent som skal dekkes opp i løpet av en planperiode. Denne varierer vanligvis fra fire til 12 uker. Det er tidligere mye dokumentasjon på at ansatte trives med å få økt styring over arbeidstid og fritid. Flere arbeider i større stilling og noe mer helg. Flere kombinerer forhandlingsturnus og vikarpool, og åpner samtidig for noe mer kombijobbing.

På samme måte som med langturnuser og bemanningsenheter, oppnås best resultater der man satser på å få store nok stillingsstørrelser. Ved store stillinger oppnår man mer selvstendige ansatte og mer kontinuitet i tjenestene.

3+3 turnus

En del har forsøkt 3+3 turnus, det vil si tre dager i arbeid og så tre dager fri. Alle rapporterer om tilfredshet med større stillinger, mer selvstendige medarbeidere og bedre kontinuitet i tjenestene. Det er likevel en del som rapporterer om at helgehyppheten blir for høy, og at det også blir høyere kostnader.

Årsturnus

Prinsippet for en årsturnus er at den settes opp for ett år om gangen. En årsturnus kan praktiseres mer eller mindre fleksibelt. Årsturnusen gir mulighet til å planlegge og fordele arbeidsintensive og arbeidsfrie perioder, dersom dette er ønsket. Det er et problem i noen av forsøkene at ikke årsturnusen i tilstrekkelig grad ivaretar arbeidsgivere og ansattes behov for fleksibilitet gjennom året. Alle gjennomførte tiltak med årsturnus har bidratt til å redusere omfanget av ufrivillig deltid og små stillinger. Men gjennomsnittlig stillingsstørrelse og heltidsandel har ikke beveget seg så mye over gjennomsnittet i sammenlignbare virksomheter.

Rene kompetansetiltak

De rene kompetanseprosjektene har mange gode mål, og de kan vise til gode resultater i form av hevet formalkompetanse til mange enkeltpersoner. De fleste prosjektene rapporterer også om bedre tjenestekvalitet og mer til-

fredse ansatte som følge av den nyervervede kompetansen. Det er imidlertid få av kompetanseprosjektene som har heltid-deltidsproblematikken som et sentralt mål. Det er også et problem å dra nytte av kunnskapen de ansatte får og å motivere de til å bli mer fleksible i jobben. Det har ikke vært satset nok på praksisplasser, slik at mange ikke har fått formell fagutdanning-kompetanse.

Oppsummering

Generelt viser forsøkene at samme type tiltak kan fungere godt ett sted, men ikke et annet sted. Dette kan ha sammenheng med arbeidstempo, ansattes interesser, bruker/kundebehov og lignende, men kan også skyldes dårlig prosjektstyring. Mange av de mest vellykkede tiltakene har ledere som ser flere tiltak i sammenheng, og som tar i bruk mange virkemidler.

Jo klarere hensikt og mål er formulert, jo lettere er det å informere og deretter involvere de berørte. Målbare mål bidrar til at en kan dokumentere og vurdere grad av måloppnåelse underveis. Prosjekter som har lyktes, har nådd ut med informasjon om mål og hensikt med tiltakene. Det viser seg imidlertid at informasjonen ofte har vært for svak til ansatte som ikke er med i tiltaket, men som får sin arbeidssituasjon påvirket.

Evalueringen poengterer at god forankring gir økt legitimitet. De beste forsøkene har også klare prosjektplaner som ledelsen og tillitsvalgte har utarbeidet i fellesskap. Involvering av de ansatte i turnusvalg er særlig viktig på arbeidsplasser hvor nytt og gammelt skal sameksistere. Også de som skal fortsette i tradisjonell turnus må involveres. Rapporten poengterer viktigheten av at arbeidsgivere ikke undervurderer betydningen av reell involvering fra de ansatte og tillitsvalgtes side.

Mange av tiltakene for å redusere omfanget av små stillinger, støter på motstand fra ansatte som ikke ønsker forandring. Dette kan skyldes at ledelsen undervurderer styrken i deltidskulturer, at de ikke informerer godt nok, at de ikke støtter opp med nødvendig kompetanseutvikling eller at de ikke er tilstrekkelig åpne for å lytte til ansatte og tillitsvalgte, når de har innvendinger.

¹ Moland (2015)

Boks 3.11 Menn i helse

Fremskrivninger viser at det er nødvendig å rekruttere flere til helse- og omsorgssektoren for å møte fremtidige behov. Menn representerer en ubenyttet ressurs innen helse- og omsorgstjenestene. For å bidra til økt rekruttering av menn er det etablert et nasjonalt prosjekt basert på erfaringer fra prosjektet Menn i helse i Trondheim kommune. Prosjektet ble etablert i Trondheim kommune i 2010 og utvidet til et nasjonalt prosjekt i 2012. Menn i helse er et av de meste vellykkede forsøk på å rekruttere menn til helse- og omsorgssektoren i Norge.

Menn i helse rekrutterer menn i alderen 26–55 år til en 12 ukers veiledet praksis som helse-rekrutt på sykehjem, for å prøve ut helse- og omsorgstjenesten som mulig yrkesvei. I etterkant av praksisperioden er det dialog og samarbeid rundt et komprimert utdanningsløp frem til fagbrev som helsefagarbeider.

Frem til februar 2015 har 800 menn meldt sin interesse for å delta i prosjektet, fordelt på 25 kommuner i seks fylker. Gjennom intervju og utvelgelse har 132 menn påbegynt utdanningsløpet. Så langt har 25 av disse tatt fagbrevet og alle har i dag en jobb å leve av. I løpet av 2015 vil 180 nye menn starte opp som helserekrutter.

Følgende seks fylker er hittil i gang: Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag Buskerud, Hedmark, Møre og Romsdal og Vestfold. Målsettingen med den videre implementeringen er oppstart av to-tre fylker årlig.

Menn i helse er et samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner, NAV, fylkesmannen, KS og Helsedirektoratet. Prosjektet er ledet av KS og inngår i Omsorg 2020.

Kilde: www.mennihelse.no

mellom arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte, vil kunne gjøre det enklere å jobbe lengre vakter enkelte helger/dager. Arbeidstiden fremover vil også bli lettere å planlegge, siden man ikke er avhengig av stadige nye godkjenninger for å kunne fortsette ordningen. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har også fått utvidet adgang til å gi dispensasjon fra arbeidsmiljøloven i forbindelse med søknader om alternative turnusordninger. Regjeringen vil følge med på utviklingen og undersøke nærmere hvordan de nye bestemmelsene tas i bruk i norsk arbeidsliv.

Regjeringen har satt ned et arbeidstidsutvalg som skal gjennomgå og vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene, blant annet i lys av behovet for mer arbeidskraft, og hvordan arbeidskraften best mulig kan tas i bruk de kommende tiårene. Utvalget avgir innstilling ved utgangen av 2015.

Innsats for å inkludere flere i arbeid

Regjeringen vil legge til rette for at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Regjeringen ønsker å øke bruken av lønnskutt og tilretteleggingsordninger i arbeidsmarkedspolitikken. Sammen med økt adgang til midlertidig ansettelse kan det bidra til at flere får prøve seg i arbeid, jmf. Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse*

mv. og vilkår om aktivitet for stønad om livsopphold).

På grunnlag av regjeringens forslag i Prop. 39 L (2014–2015) har Stortinget vedtatt å innføre en aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere. Målet med aktivitetsplikten er å gjøre stønadsmottakeren helt eller delvis selvforsørget. Aktiviteten skal styrke stønadsmottakerens muligheter for arbeid eller utdanning. Den skal være arbeidsrettet og meningsfull for den enkelte.

Innføringen av ny uføretrygd 1. januar 2015 legger til rette for at en i større grad skal kunne kombinere arbeid og uføretrygd. I den nye ordningen vil det alltid lønne seg å arbeide. Reglene for hvilende pensjonsrett er videreført i ny uføretrygd, og vil fortsatt sikre inntekt ved å få tilbake innvilget uføretrygd dersom arbeidsforsøket må oppgis innenfor en tiårsperiode.

Stortinget har vedtatt endringer i stønadene til enslig mor eller far (overgangsstonad, utdanningsstonad og stønad til barnetilsyn) som blir gjeldende fra 1. januar 2016. Endringene inneholder tydeligere aktivitetskrav, og regjeringen mener at disse endringene vil styrke motivasjonen til å gå over i arbeid og sikre relevant utdanning. Endringene i disse stønadene vil fremdeles sikre inntekt i en begrenset periode mens den enslige forelderens forbereder seg på å forsørge seg og barn ved egen inntekt.

Boks 3.12 Sammen om en bedre kommune

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet inngikk i 2011 en avtale med partene i arbeidslivet, KS, LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademikerne, om programmet *Sammen om en bedre kommune*. Programmet er et rammeprogram for lokale utviklingsprosjekter innenfor temaene sykefravær/nærvær, heltid/deltid, kompetanse, rekruttering og omdømme, og varer ut 2015. Programmet bygger på lokalt samarbeid og forankring hos folkevalgte, administrasjon og arbeidstakerorganisasjonene. Om lag 110 kommuner har deltatt med lokale prosjekter i programperioden.

Programmets mål innenfor temaet heltid/deltid er: *Etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.*

Kommunesektoren har et betydelig omfang av deltid. Over halvparten av de ansatte i kommunene jobber frivillig eller ufrivillig deltid. I fylkeskommunene jobber ca. en tredel av de ansatte deltid. Det er særlig i pleie- og omsorgssektoren at deltid er utbredt. 53 prosent av de ansatte i kommunesektoren arbeider deltid.¹

Samtidig vil en få et økende arbeidskraftsbehov, særlig innenfor pleie- og omsorgstjenestene. I *Sammen om en bedre kommune* er det i underkant av 30 kommuner som jobber med temaet heltid/ mindre deltid. Kommunene erfarer at høy grad av deltid ser ut til å påvirke både sykefravær, kompetanseutvikling, rekruttering og omdømme i negativ retning. Kommuner som oppnår redusert bruk av deltid i sine prosjekter, erfarer på samme måte at redusert deltid har positiv innvirkning på de samme områdene.

Kommunene som jobber med heltid/deltid gjennomfører mange ulike tiltak. Alle har tiltak knyttet til utprøving av alternative arbeidstidsordninger, som for eksempel langvakter og samarbeidsturnus. Flere kommuner prøver ut ulike typer vikarordninger, bemanningspool og overbooking i turnus for å øke stillingsstørrelser. Noen kommuner jobber også med kompetansetiltak gjennom for eksempel å gi ufaglærte fagopplæring og slik kunne få større stillingsstørrelse. Alle kommuner jobber med flere ulike tiltak parallelt.

¹ KS (2014)

Stortinget har også vedtatt endringer i arbeidsmiljøloven når det gjelder bestemmelsene om midlertidige ansettelser, jmfør Prop. 39 L (2014–2015) og Innst. 208 L (2014–2015). Det innføres en ny generell adgang til midlertidige ansettelser i inntil 12 måneder. Arbeidstaker skal ha krav på fast ansettelse etter tre år ved midlertidig ansettelse på generelt grunnlag og ved vikariater. Et viktig formål med endringene er å legge til rette for at flere skal kunne komme inn i arbeidslivet. Det innføres også flere begrensninger i den nye generelle adgangen til midlertidige ansettelser, slik at varige arbeidsoppgaver ikke utføres av midlertidig ansatte over tid, eller i slik utstrekning at fast ansettelse ikke lenger er hovedregelen i en virksomhet.

Det er flere kvinner enn menn som er midlertidig ansatt i dag. Samtidig er det flere kvinner enn menn som har nedsatt arbeidsevne og mottar helse-relaterte stønader. Dette er grupper som kan ha nytte av den økte muligheten til å komme inn i arbeidslivet, som endringen kan innebære.

Regjeringen vil følge med på utviklingen. Det er igangsatt forskningsprosjekter for å følge utvik-

lingen i ulike tilknytningsformer til arbeidslivet. I samarbeid med partene i arbeidslivet skal det gjennomføres en evaluering for å undersøke om ordningen med midlertidige ansettelser virker i samsvar med hensikten, og hvilke effekter det gir for den enkelte og på arbeidsmarkedet.

3.4 Sykefravær blant kvinner og menn

3.4.1 Flere kvinner mottar helse-relaterte ytelser

Flere kvinner enn menn mottar helse-relaterte ytelser i yrkesaktiv alder, som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom og nedsatt arbeidsevne, er høyere i Norge enn i mange andre land. Det årlige totale sykefraværet for menn var 4,9 prosent mot 8,2 prosent for kvinner i 2014. Sykefraværet er blitt redusert både for menn og kvinner i tiden som er gått siden den første IA-avtalen, avtale om et inkluderende arbeidsliv, ble inngått mellom myndighetene og arbeidslivets parter i 2001.

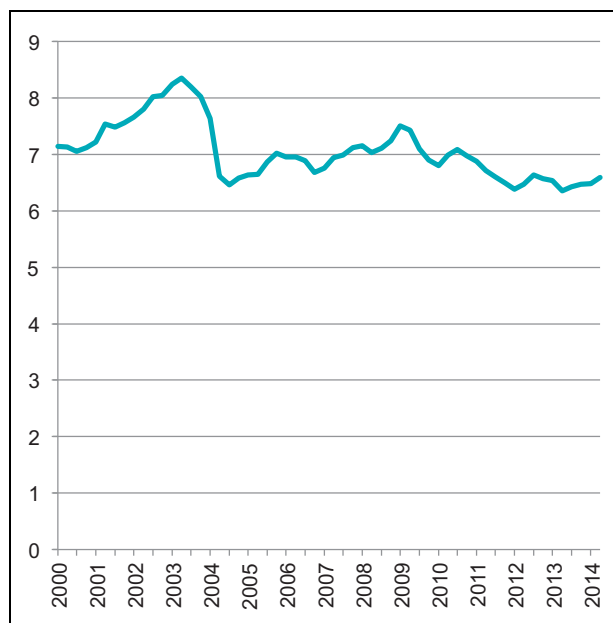
Et gjennomgående trekk ved sykefraværet, både i Norge og internasjonalt, er at kvinner har et sykefravær som er betydelig høyere enn menn. Sykefraværet i Norge er vesentlig høyere enn i de andre nordiske landene, Storbritannia og Nederland. Den relative forskjellen i sykefraværet blant kvinner og menn i Norge har økt noe fra 2001 til 2014. Ifølge statistikken var kvinners totale sesongjusterte sykefravær i andre kvartal 2001 nær 50 prosent høyere enn menns, en forskjell på 2,9 prosentpoeng. I fjerde kvartal 2014 var kvinners sykefravær 67 prosent høyere enn menns, en forskjell på 3,3 prosentpoeng.

Blant de sykmeldte i 2014 sto kvinner for 60,3 prosent av antallet sykepengedager, justert for sykepengegrad, og menn for 40 prosent. Andelen kvinner som mottar arbeidsavklaringspenger er 5,4 prosent mot 3,6 prosent blant menn i alderen 18–67 år, jamfør tall fra NAV per desember 2014. Andelen kvinner som mottar uføretrygd, er også høyere enn andelen menn. Per september 2014 mottok 11,1 prosent av kvinner i alderen 18–67 år uførepensjon, mot 7,7 prosent menn.

3.4.2 Utviklingen i sykefravær

I perioden frem til 2003 økte det totale sykefraværet til over åtte prosent. Deretter skjedde det en brå og markert nedgang. Det er flere forhold som kan ha påvirket utviklingen i sykefraværet. Endret regelverk som ble i innført i forbindelse med den første IA-avtalen knyttet til bedre oppfølging av de sykmeldte og strengere krav for å bli sykmeldt i mer enn åtte uker, samt økt bruk av gradert sykemelding, er kanskje de viktigste årsakene til nedgangen i sykefraværet. Siden 2005 har sykefraværsprosenten vært noenlunde stabil med en forbigående økning i første halvdel av 2009. Dette var en spesiell tid som følge av finanskrisen.

I hvilken grad konjunktursvingninger har betydning for sykefraværet, er usikkert. Forsknin-



Figur 3.9 Totalt sykefravær. Sesongjusterte kvartalsvise tall. 2. kvartal 2000 – 3. kvartal 2014. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gen gir ikke entydige svar på om det er en årsaksammenheng mellom situasjonen på arbeidsmarkedet og sykefraværet, og eventuelt hvordan sammenhengen er. Utviklingen i sykefraværet påvirkes også av utviklingen i mottak av andre ytelser. En studie fra Frischsenteret viser at sykefraværet ville vært høyere dersom færre hadde forlatt arbeidsmarkedet gjennom uførepensjonering eller andre stønader.³⁰

Tabell 3.2 viser utviklingen i totalt og egenmeldt fravær, samt utviklingen i totalt fravær, fordelt på kjønn i perioden fra 2001 til 2014. Sykefraværet har blitt redusert både for menn og kvinner siden 2001. I perioden 2012–2014 var den totale

³⁰ Biørn m.fl. (2013)

Tabell 3.2 Totalt sykefravær etter kjønn og egenmeldt fravær i alt. Tapte dagsverk på grunn av sykefravær i prosent av avtalte dagsverk (sykefraværsprosenten). 2001–2014.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt,														
Begge kjønn	7,4	7,8	8,2	7,1	6,7	6,9	6,9	7,0	7,5	6,8	6,7	6,5	6,5	6,4
Totalt, Menn	6,1	6,4	6,8	5,8	5,4	5,6	5,5	5,6	6,1	5,4	5,3	5,0	5,0	4,9
Totalt, Kvinner	9,1	9,5	10,0	8,7	8,3	8,6	8,7	8,9	9,3	8,5	8,6	8,4	8,3	8,2
Egenmeldt,														
Begge kjønn	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

årlige sykefraværsraten på 6,5 prosent. Dette er lavere enn perioden 2009–2011. Siden den første IA-avtalen ble inngått i 2001, har det totale årlige fraværet aldri vært lavere enn det var i 2012, 2013 og 2014, men målet om 20 prosent reduksjon i det totale sykefraværet er ikke nådd.

Det årlige totale sykefraværet for menn var 5,0 prosent i 2013 og 4,9 prosent i 2014, noe som også er det laveste registrerte årlige nivået siden IA-avtalen ble inngått. Det årlige totale sykefraværet for kvinner var 8,2 prosent i 2014 og er det laveste nivået som er registret siden IA-avtalen ble inngått i 2001.

Det egenmeldte sykefraværet har hatt en liten økning fra 2001–2014 og ligger nå på 1 prosent. Dette har skjedd spesielt i næringer dominert av offentlig forvaltning. Dette kan være en indikasjon på at økt egenmeldingsperiode som følge av IA-avtalen har hatt betydning.

Forskjeller i kjønn og alder

Kvinner har betydelig høyere sykefravær enn menn i alle aldersgrupper. Sykefraværet for menn øker med alder, unntatt for den eldste aldersgruppen 65–69 år hvor sysselsettingen er lav. Kvinners fravær har et noe annet aldersmønster. Kvinner mellom 25 og 44 år har høyere fravær enn de etterfølgende aldersgruppene. Mye av dette fraværet kan relateres til sykdom under svangerskap. Om man bare ser på ikke-gravides fravær, er kvinners sykefravær likevel høyere enn menns. Svangerskapsplager og -sykdommer alene forklarer ikke hvorfor kvinners fravær er høyere enn menns. Det forklarer heller ikke hvorfor sykefraværet øker med alder for alle aldersgrupper. Ikke-gravide kvinner i alderen fra 35–44 år har eksempelvis høyere fravær enn kvinner i alderen 45–49 år. Forskjellen mellom kvinner og menns fravær er størst i aldersgruppen 25–39 år.

Kjønnsforskjeller i sykefraværet

Vanlige forklaringer på kjønnsforskjeller i sykefravær er at de skyldes svangerskapsrelaterte lidelser, andre helseforskjeller, at kvinner lettere oppsøker helsevesenet, at kvinner er utsatt for en dobbel byrde med arbeid og ansvar for barn, og spesielle arbeidsbelastninger i yrker med stor andel kvinner. I NOU 2010: 13 *Arbeid for helse* (Almlidutvalget) gjennomgås kunnskapsstatus for kjønnsforskjeller i sykefraværet. Almlidutvalget konkluderer med at mye av kjønnsforskjellene ikke kan forklares med utgangspunkt i tilgjenge-

lig kunnskap, og at mye av årsaken til kjønnsforskjellene i sykefraværet er ukjent.

I utredningen fra Almlid-utvalget heter det at svangerskap er en viktig forklaring på kjønnsforskjellene i sykefraværet. Likevel kan kjønnsforskjellene i sykefraværet bare delvis forklares med sykefravær relatert til graviditet. Forklaringer bak kjønnsforskjeller i sykefraværet har ofte vært diskutert. I 2011 gjennomførte Nasjonalt folkehelseinstitutt et ekspertmøte blant forskere om årsaker til kjønnsforskjeller i sykefraværet. En viktig del av oppdraget var å utarbeide en rapport som oppsummerte diskusjonen. En hovedkonklusjon i rapporten er at det også i andre land er store kjønnsforskjeller i sykefraværet, og at det således er det høye totale sykefraværet som gjør at Norge skiller seg ut, ikke at det er store kjønnsforskjeller. Ifølge rapporten finnes det heller ingen sikre forklaringer på hvorfor sykefraværet er høyere blant kvinner enn menn. Seleksjon til kvinne- og mannsyrker ser ikke ut til å kunne forklare kjønnsforskjellene i sykefraværet, og pågående studier antyder at forskjellene heller ikke forklares med kjønnsforskjeller i helseplager. Videre konkluderer rapporten med at dobbeltarbeidshypotesen³¹ ikke kan avvises, men at mekanismene bak denne ikke er godt nok forstått. For å forstå disse mente forskerne at man burde undersøke roller, holdninger og identitet knyttet til dobbeltarbeidshypotesen.³² Som en oppfølging av dette har Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet undersøkt hvorvidt ulike holdninger, normer og preferanser kan forklare kjønnsforskjeller i sykefravær.³³ Studien viser at menn og kvinner til dels er ulike når det gjelder holdninger, normer og preferanser. Videre konkluderer studien med at enkelte holdninger, normer og preferanser korrelerer med sykefravær. Forskerne finner likevel ikke at forskjellene mellom kjønnene når det gjelder dette, bidrar til å forklare kjønnsforskjellen i sykefravær.

Det er også nyere forskning som understreker betydningen av det psykososiale arbeidsmiljøet og sammenhengen mellom det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og kvinners arbeidshelse.³⁴ Forskermiljøet står ikke samlet, og det er fortsatt usikkerhet rundt sammenhengen mellom kjønn og sykefravær. Det pågår et videre arbeid med forskning, blant annet i tilknytning til programmet sykefravær, arbeid og helse i Norges Forskningsråd.

³¹ Kombinasjonen av lønnet arbeid og ubetalt omsorgsarbeid

³² Mykletun & Vaage (2012)

³³ Hauge m.fl. (2015)

³⁴ Sterud (2014) og Ose m.fl (2014)

Kjønnsforskjeller i helseplager som årsak til sykefravær er et tema som i mindre grad har vært studert. Det gis en nærmere omtale av arbeidsliv og kjønnsulikheter i helse i kapittel 5.

3.4.3 Innsats for å redusere sykefraværet

Regjeringen er opptatt av årsaker til kvinner og menns sykefravær fordi det er knyttet store samfunnskostnader til fraværet, men også fordi det har en kjønnsdimensjon. Det er en omfattende forskningslitteratur på kjønnsforskjeller i sykefraværet, men det finnes ingen entydige svar på årsakene til sykefraværet eller forklaringer på kvin-

ners relative høye sykefravær. Regjeringen vil videreføre og iverksette tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet. Økt bruk av gradert sykmelding og mer konsekvent håndheving av kravene til aktivitet for sykmeldte er sentrale tiltak. Arbeidet for utvikling av system for beslutningsstøtte for sykmeldere ble igangsatt i 2014. Dette vil sikre større forutsigbarhet og mer likebehandling i sykmeldingsprosessen. Forsøk vil avklare om det er hensiktsmessig å stille krav til bytte av fastlege for de som har vært sykmeldte i seks måneder. Et forsøk med ny medisinsk vurdering etter seks måneder vil bli igangsatt i Hordaland fylke i løpet av høsten 2015.

Boks 3.13 IA-avtalen

Hovedorganisasjonene i arbeidslivet og myndighetene har inngått intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, IA-avtalen. Den nåværende avtalen gjelder fra 4. mars 2014 til 31. desember 2018. Den første IA-avtalen ble inngått i 2001.

IA-avtalens overordnede mål er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.

Delmål 1: Reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent.

Delmål 2: Hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Delmål 3: Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med tolv måneder. Med dette menes en økning sammenlignet med 2009 i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet for personer over 50 år.

Samarbeidet om IA-avtalen bygger på en felles forståelse av at arbeidsplassen er den viktigste arenaen for et inkluderende arbeidsliv. IA-

avtalen har bidratt til økt oppmerksomhet og tettere samhandling på alle nivåer mellom myndighetene, partene i arbeidslivet og virksomhetene. Et viktig utgangspunkt for samarbeidet er at deltakelse i arbeid i seg selv ofte kan virke helsefremmende. Kontakt mellom virksomheten og sykmeldte arbeidstakere for å forebygge at sykefravær fører til varig frafall fra arbeidslivet, har høy prioritet. Bruk av graderte sykmeldinger er et viktig virkemiddel. I den nåværende IA-avtalen er det gjennomført betydelige forenklinger i systemet for oppfølging av sykmeldte.

Innenfor IA-avtalen 2014–2018 er partene enige om å legge større vekt på kunnskapsutvikling, herunder også utprøving og evaluering av virkemidler. Oppfølgingsmetodikk fra Hedmark fylke prøves nå ut i Rogaland, Aust-Agder og Buskerud. Forsøk med avklaring på arbeidsplassen av tilretteleggings- og aktiviseringsmuligheter for den sykmeldte (Sykmeldt i jobb) og forsøk med mer målrettet oppfølging gjennom bedre sortering av fraværsløp (1234-prosjektet) er iverksatt, og det skal igangsettes forsøk med arbeidsutprøving i egen virksomhet.



Figur 4.1

Foto: Monica Strømdahl

4 Vern mot vold og overgrep

Vold og overgrep er en likestillingsutfordring. Vold har alvorlige konsekvenser for samfunnet. Kjønnbasert vold, trakassering og tvang reduserer mulighetene til å delta aktivt i samfunnet. Vold kan skade mennesker fysisk og gir økt risiko for psykiske og somatiske lidelser. I verste fall fører volden til tap av liv.

Vold i nære relasjoner alene koster det norske samfunnet mellom 4,5 og 6 milliarder kroner årlig.¹ Vold og overgrep er en betydelig og vedvarende samfunnsutfordring. I tillegg representerer volden et folkehelseproblem. Nyere undersøkelser viser at omfanget av vold i nære relasjoner har holdt seg tilnærmet uendret over tid.

Menn står for hoveddelen av all vold som utøves. De utgjør 87 prosent av alle siktede for forbrytelser mot liv, legeme og helbred, og 81 prosent av siktede for forbrytelser i familieforhold. Menn er mest utsatt for vold som utøves på offentlige steder, i helgene og av ruspåvirket gjerningsperson. Kvinner er mest utsatt for vold i nære relasjoner, voldtekt og andre seksuelle overgrep, i tillegg til seksuell trakassering. Unge jenter er særlig utsatt, men også gutter og menn utsettes for vold i nære relasjoner og seksualisert vold. Gutter og jenter som eksponeres for vold og overgrep i ung alder, er betydelig mer utsatte for vold og overgrep i voksenlivet.

Dette kapitlet ser på vold og overgrep som i all hovedsak rammer kvinner og jenter eller der kvinner og jenter rammes i uforholdsmessig stor grad. Dette gjelder vold i nære relasjoner, inkludert kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet, i tillegg til voldtekt, seksuell trakassering blant unge og hatefulle ytringer. Kapitlet ser særlig på kvinner og menn som utsettes for eller som er utøvere av vold i nære relasjoner mot nåværende eller tidligere partnere. I arbeidet mot vold i nære relasjoner vil regjeringen bygge videre på Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve* og handlingsplan mot vold i nære relasjoner *Et liv uten vold* (2014–2017). Arbeidet med å hjelpe utsatte barn

er en sentral del av den offentlige innsatsen. Tiltaksplanen *En god barndom varer livet ut* (2014–2017) presenterer regjeringens innsats for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom under 18 år. Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er også former for vold i nære relasjoner. Meldingen bygger og på *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (2013–2016).

Offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å forebygge og hindre alle former for vold og overgrep. Sammenlignet med bare noen tiår tilbake har offentlige myndigheter og hjelpeapparat i dag mer kunnskap om vold i nære relasjoner og voldtekt. Det er også langt større åpenhet om disse temaene. Norge har et godt utbygd helse- og omsorgstjeneste, hjelpetilbud i familievern, barnevern, krisesentre, sentre mot incest og seksuelle overgrep, og politi og rettsvesen. Likevel er det fortsatt utfordringer.

Underrapportering av saker om vold og overgrep gir grunn til bekymring. Politi og helse- og omsorgstjenester brukes i for liten grad. Det samme gjelder personlige nettverk. Saker blir ikke meldt til politi, helse- og omsorgstjenester tas ikke i bruk, og mange kvier seg også for å fortelle om krenkelsene til sine nærmeste. Det offentlige tjenesteapparatet må samtidig samarbeide bedre rundt brukernes behov.

Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidet med å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. Kvinneorganisasjoner har drevet frem mye av innsatsen mot vold mot kvinner, men i dag er samfunnsengasjementet mot denne volden mye bredere. Mange av dagens tilbud ble først opprettet av frivillige organisasjoner og er senere overtatt av, eller delfinansieres av det offentlige. Frivillige organisasjoner, også de som representerer menn, har en viktig funksjon i å sette vold og overgrep på den dagsorden. For den utsatte kan det oppleves som lettere å henvende seg til organisasjoner for hjelp og veiledning, enn å ta kontakt med offentlige myndigheter. Samarbeid mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter er avgjørende for å lykkes i innsatsen mot vold i nære relasjoner og seksuelle over-

¹ Vista Analyse (2012)

grep. Offentlige tilskuddsordninger bidrar til dette samarbeidet.

Seksuell trakassering er et betydelig likestillingsproblem. Undersøkelser fra Sør-Trøndelag viser at seks av ti elever i videregående skole hadde opplevd minst én form for seksuell trakassering siste år.² Likestillingsutredningen etterlyser et mer målrettet, systematisk og kunnskapsbasert arbeid for å forebygge seksuell trakassering. Utvalget understreker at forebygging av seksuell trakassering og forebygging av voldtekt må sees i sammenheng, og at arbeid for å øke bevisstheten om kjønn, kropp og seksualitet må gjøres til en integrert del av skolens innsats mot mobbing.³

Regjeringen er bekymret for omfanget av hatefulle ytringer i Norge. Slike ytringer begrenser den enkeltes muligheter til å delta i den offentlige debatten. Hatefulle ytringer rammer ikke bare den enkelte, men hele samfunnet. Det begrenser det offentlige ordskiftet og kan bidra til sosial eksklusjon og økt polarisering.

Regjeringen vil

- styrke innsatsen mot vold i nære relasjoner gjennom
 - mer kunnskap om årsakene, forebygging og bistand til de som er utsatt
 - å utvikle offeromsorg og bedre koordineringen i det offentlige hjelpeapparatet
 - å videreutvikle politiets arbeid mot vold i nære relasjoner
 - å iverksette utviklingsprosjekter som kan styrke det kommunale krisesentertilbudet til utsatte grupper
- styrke innsatsen mot voldtekt
- styrke innsatsen mot tvangsekteskap gjennom
 - å styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge over 18 år som har vært utsatt for tvangsekteskap, trusler om tvangsgifte eller annen æresrelatert vold, og
 - å utrede om dagens rettstilstand er tilstrekkelig for effektiv håndheving av lovverket mot tvangsekteskap
- arbeide målrettet mot kjønnslemlestelse gjennom
 - å gjennomgå henleggelsene av sakene om kjønnslemlestelse etter straffeloven, og
 - å spre kunnskap om de negative helsevirkningene kjønnslemlestelse fører med seg
- styrke kunnskapsgrunnlaget om hatefulle ytringer.

² Bendixen & Kennair (2009) og Bendixen & Kennair (2014)

³ NOU 2012: 15

I tillegg vil regjeringen

- fortsette å støtte undervisningsopplegg for å forebygge vold og trakassering blant unge
- fortsette å støtte frivillige organisasjoner som bidrar i innsatsen mot tvangsekteskap, alvorlige begrensninger av unges frihet og kjønnslemlestelse.

4.1 Vold i nære relasjoner

4.1.1 Omfang og konsekvenser av vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner forekommer i alle samfunnslag og i alle miljøer. Samtidig har noen større risiko for å bli utsatt enn andre. Mellom 75 000 og 150 000 mennesker utsettes årlig for vold i en nær relasjon i Norge.⁴ En undersøkelse fra 2014 viser at om lag åtte prosent av de spurte kvinnene og nesten to prosent av mennene i undersøkelsen hadde vært utsatt for alvorlig vold fra partner, grov, gjentakende og kontrollerende vold.⁵ For mindre alvorlig partnervold er forskjellene mellom menn og kvinner mindre, henholdsvis 14 og 16 prosent. Nær halvparten av de som hadde opplevd vold fra foresatte som barn, hadde også opplevd vold mellom sine foresatte. Både mødre og fedre utøver vold mot barn, men fedre eller mannlige foresatte var oftere oppgitt som voldsutøvere.

Blant unge er det en høy forekomst av vold. En studie fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) kartlegger volds- og overgrepserfaringer blant jenter og gutter i alderen 16–17 år. Studien viser at 13,3 prosent av jentene og 3,7 prosent av guttene har opplevd noen form for seksuelt overgrep i løpet av livet. I undersøkelsen oppga 7,8 prosent å ha blitt utsatt for mindre alvorlig vold, og 1,7 prosent å ha blitt utsatt for alvorlig fysisk vold fra foresatte. Jenter og gutter hadde i like stor grad blitt utsatt for fysisk vold. Både fedre og mødre utøvde volden, men menn er oftere utøvere enn kvinner. En av fem voldsutsatte barn hadde blitt utsatt for vold fra begge foreldrene.⁶

Risikoen for voldtekt og andre overgrep var stor for unge i ungdomsskolealder.

Undersøkelsen ser også på levekår, psykisk helse og kontakt med rettsapparat og helse- og omsorgstjeneste. Det avdekkes at en klar majori-

⁴ Vista Analyse (2012)

⁵ Thoresen og Hjemdal (2014)

⁶ Myhre, Thoresen & Hjemdal (2015)

tet av voldsutsatte unge følte skam og skyld for det som hadde skjedd. Det er en tydelig overhyppighet av psykiske helseproblemer hos ungdommer som har blitt utsatt for vold og seksuelle overgrep.⁷

Det antas å være store mørketall når det gjelder mishandling i familieforhold. 25 prosent av vold i familieforhold er blitt anmeldt til politiet.⁸ Politiet mottok totalt 3 075 anmeldelser etter bestemmelsen i straffeloven om mishandling i familieforhold i 2014.⁹ Dette er drøyt tre ganger flere anmeldelser enn i 2007. Økningen kan tilskrives økt åpenhet i samfunnet rundt vold i nære relasjoner, men må også ses i sammenheng med politiets forsterkede innsats på området de senere årene.

I ytterste konsekvens kan vold i nære relasjoner føre til tap av liv. I perioden 1990–2012 ble det begått 177 partnerdrap i Norge. Hele 144 av de drepte var kvinner.¹⁰ Partnerdrap har utgjort mellom 20 og 30 prosent av drapene hvert år de siste 15 årene. Det er behov for mer kunnskap om risikofaktorer for partnerdrap for å kunne vurdere og håndtere risiko bedre.

4.1.2 Innsats for å bekjempe vold i nære relasjoner

Gjennom forskning, forebygging og bedre koordinering i det offentlige hjelpeapparatet arbeider regjeringen for å bekjempe vold i nære relasjoner. Regjeringen vil utvikle offeromsorgen. Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner *Et liv uten vold* (2014–2017) inneholder 45 tiltak. Planen bygger på Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve*. Justis- og beredskapsdepartementet følger opp planen i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Hovedutfordringene knytter seg til kvaliteten på tjenestene og bedre samarbeid og samordning innenfor de enkelte tjenestene og tjenestene imellom. Manglende kvalitet og samordning kan føre til at den som er utsatt ikke får den hjelpen de har

behov for, og at personer i særlig sårbare situasjoner ikke fanges opp av det tilbudet som finnes.

Regjeringen vil styrke kompetansen og samordningen i det offentlige hjelpeapparatet. En styrking av forskningsinnsatsen vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag både når det gjelder forebygging og bistand. Det pågår et arbeid for å øke kompetansen om vold i nære relasjoner og videreutvikle og forbedre tjenestene både innen helse- og omsorgstjenesten, krisesentertilbudet og familievernkontorene, samt politi.

Justis- og beredskapsdepartementet avsetter hvert år midler til en egen tiltakspakke for å forebygge vold i nære relasjoner. Blant tiltakene som er tildelt penger i 2015, er en informasjonskampanje i regi av politiet rettet mot utsatte for vold i nære relasjoner og befolkningen generelt. Holdningskampanjen mot såkalt festrelaterte voldtekter, Kripos' kampanje *Kjernekar*, blir videreført. *Ung.no* sin kampanje om vold i nære relasjoner blir også videreført.

Videre skal foreldreveiledningsprogrammet ICDP¹¹ tilpasses foreldre i asylmottak, og UDI skal iverksette forebyggende tiltak knyttet til familiegjenforente. Prosjektet *Et spørsmål om ære?* innebærer å prøve ut tilrettelagt dialog i saker som handler om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Prosjektet skal videreføres, evalueres og oppsummeres slik at metoden, ved en positiv evaluering, kan tas i bruk ved øvrige Konflikttråd.

Det skal også gjennomføres en studie som skal identifisere effektive forebyggende tiltak i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Hensikten er å identifisere tiltak som gir god effekt i det forebyggende arbeidet og som egner seg for videre spredning. Studien skal omfatte tiltak både i Norge, Norden og andre land.

Videreutvikling av politiets arbeid

Den som utsettes for vold og trusler om vold i nære relasjoner, har krav på bistand og beskyttelse og en god behandling av politi og rettsvesen. Vold i nære relasjoner er straffbart på linje med annen vold. Hvordan politi, påtalemyndighet og domstoler håndterer saker om vold i nære relasjoner har stor betydning for borgernes tillit til rettsvesenet. Det at politi og rettsapparat sikrer en rask oppfølging av disse sakene, har en betydelig forebyggende effekt.

Nærpolitireformen legger til rette for færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter.¹²

⁷ Myhre, Thoresen & Hjemdal (2015)

⁸ Thoresen og Hjemdal (2014)

⁹ Ved lov 21. desember 2005 nr. 131 ble det vedtatt en egen bestemmelse om mishandling i familieforhold ved en endring av straffeloven 1902 § 219.

¹⁰ Fjellidalen (2012)

¹¹ ICPD står for International Child Development Program.

Dette vil styrke fagmiljøene og gi spisskompetanse på kriminalitet som per i dag har store mørketall. Kvaliteten på politiets straffesaksarbeid skal forbedres. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til rettskraftig avgjørelse skal bli kortere for alvorlig kriminalitet som voldtekt og vold i nære relasjoner.

Innsatsen er betydelig styrket de senere årene, og politiet har fått en rekke nye virkemidler for å ivareta og beskytte de som er utsatt. Det knyttes større oppmerksomhet til etterforskningen og behandlingen av familievoldsakene. Stillinger for familievoldskoordinatorer i alle politidistrikter har bidratt til at den voldsutsatte møtes med forståelse, kunnskap og innsikt fra politiets side. I de største politidistriktene er det etablert egne team for å behandle saker om vold i nære relasjoner.

Politiet har en rekke tiltak for å beskytte utsatte mot vold i nære relasjoner. Disse tiltakene omfatter blant annet mobil voldsalarm, besøks- og kontaktforbud, samt adressesperre. Kontaktforbud, som kan forsterkes med elektronisk kontroll, er det siste tilskuddet til politiets «verktøykasse» for beskyttelse.

Risikovurderingsverktøyet SARA, *Spousal assault risk assessment guide*, innføres nå i alle landets politidistrikter. SARA bidrar til å strukturere politiets arbeid med trusselvurderinger gjennom en sjekklister med risikofaktorer for partnervold. SARA skal være til hjelp ved vurdering av gjentakelsesfaren der det allerede har funnet sted en voldshandling. Det bidrar til å forebygge partnervold, og til at nødvendige og målrettede sikkerhets- og beskyttelsestiltak iverksettes. SARA bidrar også til at samarbeidet med andre aktører styrkes. Justis- og beredskapsdepartementet har bevilget midler til krisesenteret i Vestfold for å utvikle og prøve ut tilsvarende verktøy for å vurdere barns risiko for gjentatt vold – *SARA for barn*.

Den som er utsatt for vold i nære relasjoner har rett på hjelp som dekker alle behov og sider av saken. Hjelpen som gis skal inkludere både den voldsutsatte, voldsutsattes barn og voldsutøver. Våren 2015 etablerte Stovner bydel i Oslo et samarbeidsprosjekt der både politiet og øvrig tjenesteapparat gir bistand til voldsutsatte i samme lokaler. Dette prosjektet blir følgevaluert som en del av NOVAs forskningsprogram om vold i nære relasjoner. Prosjektet forventes å kunne gi kunnskap om hvordan de som er utsatt for vold i nære

Boks 4.1 Ny straffelov

Ny straffelov gir et styrket vern mot vold og overgrep.

Regjeringen har foreslått at den nye straffeloven skal tre i kraft 1. oktober 2015. Loven erstatter Almindelig Borgerlig straffelov av 1902. Strafferammen for grov mishandling i nære relasjoner blir hevet fra 6 til 15 års fengsel. Etter straffeloven 2005 defineres alle tilfeller av seksuell omgang med barn under 14 år som voldtekt. Det samme gjelder for den som får et barn under 14 år til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv og for den som foretar kvalifiserte seksuelle handlinger med barn under 14 år.

Den nye straffeloven har en klar oppdeling av straffebudene med hensyn til hva som anses som grove overtredelser.

Regjeringen har også nedsatt et utvalg som skal utforme ny straffeprosesslov. Det er behov for en ny lov bedre tilpasset vår tid, og som legger til rette for å avvikle straffesaker effektivt og i tråd med kravene til rettssikkerhet. Utvalget skal avgi sin utredning innen 1. november 2016.

relasjoner bedre kan følges opp av politiet i samarbeid med øvrige hjelpeapparat.

Politiets arbeid mot vold i nære relasjoner er evaluert.¹³ Evalueringen ser på samarbeidsrutinene internt i politiet og mellom politiet og andre aktører, og på voldsutsattes møte med politiet. Evalueringsrapporten peker på en rekke forbedringspunkter som skal følges opp av Politidirektoratet. Blant annet skal retningslinjene for hvordan politiet skal møte barn i akuttsituasjoner bli klarere. Det skal etableres bedre rutiner for samarbeid mellom barnevern og politi i saker der barn utsettes for vold eller er vitne til vold. Statistisk sentralbyrå har fått i oppdrag å foreta en analyse av familievoldsakene fra anmeldelse til eventuell dom. I tillegg vil Politihøgskolen gjennomgå bruken av familievoldsparagrafen i straffeloven § 219.

Styrke kompetansen i tjenestene

En styrking av kompetansen i hjelpetilbudene bidrar til å bekjempe vold, og å forebygge skadevirkninger for voksne og barn. Kunnskap om fore-

¹² Prop. 61 LS (2014–2015)

¹³ Aas (2013)

bygging og tidlig innsats skal derfor styrkes i alle relevante utdanninger. Kompetansen i tjenestene må omfatte alle former for vold, også tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, samt seksuelle overgrep. For å sikre god kompetanse om vold og seksuelle overgrep i tjenesteapparatet, må disse temaene inngå både i grunn-, videre- og etterutdanningen til relevante yrkesgrupper som er i kontakt med barn og ungdom. Regjeringen vil derfor sørge for at kunnskap om vold og seksuelle overgrep skal inngå i helse- og sosialfagutdanningene og i barnehage- og grunnskolelærerutdanningen. Tilbudet om etter- og videreutdanning om vold og seksuelle overgrep skal også kartlegges. Formålet er å øke tilgjengeligheten, studenttilfanget og bedre det faglige innholdet. Kunnskap om vold og overgrep inngår også i politiutdanningen.

Krisesentertilbudet

Krisesentertilbudet er det viktigste hjelpetiltaket for voldsutsatte i akutt krise. På krisesentrene møter voldsutsatte ansatte som har særlig kompetanse på beskyttelse og sikkerhet, og som kan gi råd og veiledning.

Lov om kommunale krisesentertilbud trådte i kraft i 2010. Krisesenterloven gir alle kommuner en plikt til å sørge for et krisesentertilbud for kvinner, menn og barn. Tilbudet skal rette seg mot de som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. Det skal være et lavterskeltilbud, gratis for brukerne og et sted der en kan søke hjelp uten henvisning eller forhåndsvarsling. Dette innebærer blant annet at tilbudet skal være tilgjengelig hele døgnet og hele året. Krisesentertilbudet skal være helhetlig, og den enkelte skal motta et individuelt tilrettelagt tilbud. Dette forutsetter at tjenestene fra krisesenteret og andre offentlige hjelpetiltak er godt koordinert. Krisesentertilbudet omfatter oppfølging i fasen etter oppholdet på senteret.

Kommunenes implementering av krisesenterloven

Forskningsinstituttet NOVA har evaluert kommunenes implementering av krisesenterloven.¹⁴ Evalueringen viser at kommunenes arbeid med krisesentertilbudet er på rett vei. Samtidig er det utfordringer som gjør det nødvendig å følge utviklingen også i årene fremover.

Evalueringen viser at brukerne av krisesentrene i Norge er tilfreds med hjelpen de mottar. Tilbudet til barn på krisesentrene har blitt bedre

Boks 4.2 Bruk av krisesentrene

I 2014 var det til sammen 46 krisesentertilbud i Norge.¹ Hovedtrenden er at det er lite endringer sammenlignet med tidligere år. De fleste brukerne er kvinner. Det var 1 917 voksne beboere ved krisesentrene i 2014, av disse var 136 menn. Antall menn er nesten firedoblet etter lovfestingen av tilbudet.

Antall dagbrukere var 2 373, et antall som har holdt seg ganske stabilt over tid. I 2014 ble det registrert 9 152 dagbesøk. Dette viser at krisesentrene er en viktig rådgivningsinstans, også for tidligere beboere, som står for 43 prosent av alle dagbesøk.

I 2014 hadde 62 prosent av beboerne innvandrerbakgrunn. Beboerne og dagbrukerne hadde i de aller fleste tilfellene en nær relasjon til voldsutøveren. For 80 prosent av beboerne var voldsutøveren nåværende eller tidligere ektefelle/samboer, eller kjæreste.

Barn (i følge med foreldre) er en sentral brukergruppe på krisesentrene. I 2014 bodde 1 507 barn på krisesentertilbudene. Det har vært en jevn nedgang i andelen opphold som endte med at beboeren dro tilbake til voldsutøver, fra 23 prosent i 2006 til 15 prosent i 2014.

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i oppdrag å følge med på utviklingen av krisesentertilbudet. Direktoratet utgir årlig en rapport med statistikk for krisesentertilbudene i Norge. Sentio research Norge er ansvarlig for datamaterialet.

etter at loven kom. Majoriteten av sentrene har nå egne barnefaglige ansvarlige. Kompetansen til de ansatte er blitt bedre. Det har vært en dobling av sentre som har egne fagansvarlige for beboerne. I tillegg har en større andel av de ansatte ved sentrene høyere utdanning. Så å si alle kommuner deltar i samarbeid om et krisesentertilbud til menn.

Selv om tilbudet til menn gradvis har blitt bedre, oppfyller det likevel ikke lovens krav til kvalitet for disse brukerne når det gjelder fysisk standard, sikkerhet og innhold i tilbudet. Flere kommuner har ikke et tilbud til voldsutsatte personer med rus- og/eller alvorlige psykiske lidelser. Krisesentertilbudet til personer med funksjonsnedsettelse er heller ikke tilfredsstillende. Mange kommuner følger ikke opp beboerne i fasen etter oppholdet på krisesentrene, slik loven forutsetter. En del oppholder seg lengre enn nød-

¹⁴ Bakketeig m.fl. (2014)

vendig på sentrene fordi det er vanskelig å skaffe ny bolig.

Krisesentertilbudet skal kunne møte behovene til alle som er utsatt for vold i nære relasjoner. Det finnes eksempler på kommuner som har etablert krisesentertilbud også til brukere med tilleggsproblemer knyttet til blant annet rus og psykiatri. Andre kommuner kan lære av disse erfaringene.

Kommunene bruker samlet sett mer penger på krisesentertilbudet nå enn før loven ble innført, men det er store forskjeller fra kommune til kommune. Kapasiteten i tilbudet på landsbasis har økt, selv om noen sentre har blitt lagt ned etter at loven trådte i kraft. Nedleggelsene har betydning for tilgjengeligheten og har ført til at noen voldsutsette har fått lengre reisevei enn tidligere.

Videreutvikling av tilbudet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil vurdere hvordan evalueringen skal følges opp i tett dialog med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Bufdir vil videreføre arbeidet med kompetanseheving for ansatte ved krisesentrene. De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er engasjert i dette arbeidet. Direktoratet har i 2015 gitt ut en ny veileder til krisesenterloven for kommunene.

Et godt krisesentertilbud handler om mer enn det tilbudet voldsutsette får på det enkelte krisesenter. Bare en tredjedel av kommunene har utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, og én av fem kommuner har en koordinator for dette arbeidet. Kommunene er ansvarlige for å sikre god samordning av hjelpetiltakene, og gi voldsutsette bistand og støtte i en reetableringsfase. Regjeringen vil oppfordre flere kommuner til å utarbeide kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Slike planer kan være et nyttig verktøy for å sikre et mer helhetlig og planmessig arbeid på dette feltet. NKVTS har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en elektronisk veileder som kommunene kan benytte for å komme i gang. RVTS skal bistå kommunene i dette arbeidet.

Regjeringen vil iverksette utviklingsprosjekter som kan styrke det kommunale krisesentertilbudet til utsatte grupper. Støtten er omtalt i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag til budsjett for 2016.

Familieverntjenestene

Kjerneoppgavene til familieverntjenestene er behandling og rådgivning ved vansker, konflikter eller kriser i familien. I tillegg har tjenestene ansvar for mekling etter lov om ekteskap og etter barneloven. Familievernkontorene driver også veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum. Rundt ti prosent av sakene i familieverntjenestene omhandler vold. Familieverntjenesten skal bidra til å hindre at skadelig atferd får utvikle seg, og forebygge utvikling av problemer knyttet til vold.

Det er i dag 47 familievernkontorer i Norge. 28 av disse er statlige, mens 19 er kirkelige kontorer. Tjenesten er et gratis lavterskeltilbud på førstelinjenivå med tverrfaglig bemanning på spesialistnivå. Familievernkontorene har årlig rundt 42 000 saker. Virksomheten er regulert i lov om familievernkontor.

Regjeringen har iverksatt en satsing på utvikling av familieverntjenesten. Bevilgningen til familievernet er økt med 50 millioner kroner i 2015 sammenlignet med 2014. I tillegg til å styrke familievernets forebyggende arbeid og arbeidet med høykonfliktfamilier, vil regjeringen styrke familievernets tilbud til voldsutsette barn og familie og tilbudet til voldsutøvere. Behandlingskapasiteten skal styrkes slik at familievernet kan gi terapeutisk hjelp til familier og barn som lever med vold. Tilbud skal både rettes mot den som utøver volden, den som er utsatt for volden, barna i familien og familien som helhet.

Behandlingstilbud til voldsutøvere

Hjelpe- og behandlingstilbudet til voldsutøvere er en viktig del av det forebyggende arbeidet mot vold i nære relasjoner. Det finnes flere tilbud på landsbasis, både innen kriminalomsorgen og psykisk helsevern, familievern og rusomsorg. Kriminalomsorgen har i sin programvirksomhet tilbud om sinnemestring etter *Brøsetmodellen*. Tilbudet retter seg mot både kvinnelige og mannlige innsatte med volds- og aggresjonsproblemer. Behandlingsformen bygger opp under den enkeltes evne til å regulere angst, depresjon og sinne. Ved siden av dette, finansierer Justis- og beredskapsdepartementet et pilotprosjekt for kvinnelige innsatte som har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Pilotprosjektet har blitt til i samarbeid mellom Krisesentersekretariatet, Oslo krisesenter og Kriminalomsorgen og tilbyr innsatte rådgivning om reaksjoner på vold, barns perspektiv på

vold og om veien videre for bedre ivaretagelse av en selv.

Familievernkontorene samarbeider med Alternativ til vold (ATV). ATV gir et helhetlig tilbud til voldsutøvere og familier der det forekommer vold. ATV er en privat stiftelse som mottar tilskudd blant annet fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det finnes i dag 11 ATV-kontor i Norge. ATV er et lavterskeltilbud uten behov for henvisning. ATV bidrar også med forskning og kunnskapsutvikling, samt med kurs, undervisning og veiledning.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet vil videreføre ordningen med tilskudd til stiftelsen ATV til drift av ATV-kontor. Departementet ønsker å styrke samarbeidet mellom Bufdir, familievernet og ATV om behandlingstilbudet til voksne voldsutøvere og tilbudet til barn som er utsatt for vold i nære relasjoner, slik at flere kan få et tilbud. Bufdir og ATV har utarbeidet planer for dette samarbeidet, som nå skal følges opp.

Ny nettportal

Justis- og beredskapsdepartementet har under etablering en ny nettportal om vold i nære relasjoner og voldtekt for utsatte og hjelpeapparatet. Hovedmålsettingen med nettportalen er å gjøre informasjon om rettigheter og hjelpetiltak lett tilgjengelig og formidlet på en god og tilpasset måte. NKVTS har oppdraget med å utvikle og drifte portalen i samarbeid med Norske Kvinners Sanitetsforening og andre frivillige organisasjoner. I tilknytning til nettportalen vurderes opprettelsen av en landsdekkende telefon for utsatte for vold i nære relasjoner og voldtekt.

Forskning om vold i nære relasjoner

Regjeringen har satt av 50 millioner kroner over en femårsperiode til et forskningsprogram om vold i nære relasjoner. Programmet startet høsten 2014. Av disse midlene er 25 millioner kroner øremerket NKVTS og 25 millioner kroner er tildelt forskningsinstituttet NOVA. I tillegg er NKVTS tildelt to millioner kroner årlig til forskning om helsemessige konsekvenser av vold i nære relasjoner. Formålet med forskningsprogrammet er å skape mer kunnskap om årsaker, omfang og konsekvenser av vold i nære relasjoner. Programmet skal videre se på velferdstjenestenes arbeid med vold i nære relasjoner, utsattes møter med disse tjenestene og frivillige organisasjoners arbeid på området. Programmet skal formidle kunnskap

som kan bidra til videreutvikling av tiltak som forebygger og bekjemper vold og som gir god og effektiv hjelp til voldsutsatte og utøvere. Dette skal bidra til en helhetlig kunnskapsutvikling om vold i nære relasjoner i norsk sammenheng.

NKVTS skal utvikle, vedlikeholde og spre kunnskap og kompetanse som kan bidra til å forebygge vold og traumatisk stress, og til å redusere de helsemessige og sosiale konsekvensene. Senteret mottar driftstilskudd fra Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. I 2015 utgjør basistilskuddet totalt 42,4 millioner kroner. I tillegg mottar NKVTS prosjektstøtte til ulike prosjekter som for eksempel til program på forskning om kjønnslemlestelse, forskning om minoriteter utsatt for vold i nære relasjoner og forskning om behandling av volds- og overgrepssaker etter barneloven.

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet gjennomfører NKVTS to prosjekter som skal kartlegge hvilke behandlingstilbud som finnes for voldsutøvere. Kartleggingen skal foreligge innen utgangen av 2015, og blir et viktig grunnlag for videreutvikling av behandlingstilbudet til voldsutøvere.

Et treårig forskningsprosjekt om partnerdrap finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet ferdigstilles høsten 2015. Målsettingen har vært å identifisere risikofaktorer og utvikle mer treffsikre, forebyggende tiltak. Forskningen gjennomføres av Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri i perioden 2012–2015. Studien inneholder en analyse av 177 partnerdrapssaker i perioden 1990 til 2012. Studien baseres på rettsdokumenter og intervjuer med et utvalg berørte.

4.2 Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet

4.2.1 En bred og helhetlig tilnærming

Det er over flere år blitt jobbet systematisk mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i Norge. Frivillige organisasjoner har bidratt aktivt i denne kampen ved å gi hjelp til utsatte og ved å sette disse utfordringene på den offentlige dagsordenen. Frivillige organisasjoner har en viktig rolle. De arbeider med forebygging, for endringer i holdninger og praksis i aktuelle miljøer, og de gir hjelp til utsatte. Et viktig arbeid er å nå ut med informasjon om at tvangsekteskap og kjønnslem-

lestelse er forbudt i Norge. Det er et mål for opplæring i samfunnskunnskap for innvandrere at deltakerne skal få kunnskap om viktige lover, regler og verdier knyttet til likestilling og barns rettigheter. Regjeringen vil fortsette å gi midler til frivillige organisasjoner som bidrar med forebygging, holdningsskapende arbeid og støtte til utsatte personer.

Arbeid for å forebygge tvangsekteskap og alvorlige begrensninger bør starte tidlig. En rapport viser at utdanning og yrkesdeltakelse, både blant foreldre og ungdom, fører til mer selvstendighet for unge når det gjelder partnervalg.¹⁵ Rapporten er basert på to befolkningsundersøkelser

¹⁵ Elgvin & Grødem (2011)

der det var stilt spørsmål om foreldreinvolvering i unge menneskers valg av partner.

Tiltak som forskning, samarbeid med frivillige organisasjoner, tverretattlig kompetanseteam og minoritetsrådgivere på skolene har bidratt til å øke kunnskapen både hos myndighetene og unge som er berørt. Forskning og evaluering viser at innsatsen har ført til en spesialisert kompetanse for enkelte medarbeidere, men i for liten grad preger innsatser for å forebygge og avhjelpe vold og overgrep i nære relasjoner mer generelt.¹⁶ Økt kompetanse i alle berørte offentlige tjenester vil derfor fortsatt være et mål. Arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet skal være en inte-

¹⁶ Bredal & Lidén (2015) og Bredal & Wærstad (2014)

Boks 4.3 Sentrale hjelpetilbud

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse gir råd til hjelpeapparatet i konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold. Kompetanseteamet består av representanter fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Minoritetsrådgivere tjenestegjør ved et utvalg ungdoms- og videregående skoler over hele landet. De gir konkret rådgiving og oppfølging av enkeltelever og hever kompetansen om tvangsekteskap i skolen. Dette bidrar til å forebygge tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet, og til at elever med minoritetsbakgrunn gjennomfører og består videregående opplæring.

Integreringsrådgivere arbeider ved fire utenriksstasjoner i områder med betydelig innvandring til Norge, og hvor tvangsekteskap forekommer. Integreringsrådgiverne arbeider med å øke kompetanse og saksbehandlingsskapasitet ved utenriksstasjonene i saker som gjelder tvangsekteskap og andre familierelaterte spørsmål. De bidrar til å øke kompetansen om opprinnelsesland i forvaltningen i Norge, og utvikler nettverk og samarbeid med aktører som kan bistå i arbeidet mot tvangsekteskap i det landet de tjenestegjør.

Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er en nasjonal informasjonste-

lefon. Deres mandat er å gi informasjon om forhold knyttet til tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse, med et særlig mål om å nå barn under 18 år.

Krisesenter er det primære akutttilbudet for alle som er utsatt for vold. Mennesker som er utsatt for trusler om tvangsekteskap kan ha behov for et skjermet sted å bo.

Nasjonalt bo- og støttetilbud til unge over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold er bygget opp i enkelte kommuner. Her kan unge over 18 år få en trygg bolig, beskyttelse, miljøterapeutisk oppfølging og hjelp til å komme i kontakt med andre tjenester.

Barnevernet har et botilbud for jenter og gutter under 18 år som er utsatt for æresrelatert vold, som har blitt tvangsgiftet eller som blir utsatt for trusler om tvangsekteskap.

Frivillige organisasjoner arbeider med forebygging og holdningsskapende arbeid og gir hjelp i krisesituasjoner.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten arbeider med forebygging av kjønnslemlestelse og oppfølging av jenter og kvinner som er kjønnslemlestet. De arbeider også med forebygging av vold i nære relasjoner, herunder tvangsekteskap.

Gynekologiske klinikker tilbyr gjenåpning til alle kvinner i Norge som er kjønnslemlestet og som ber om det. Tilbudet gis flere steder i landet.

grert del av offentlige tjenesters innsats mot vold i nære relasjoner.

Som et ledd i bedre koordinering flyttet det tverrfaglige Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i september 2015 til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Slik kommer Kompetanseteamet nærmere arbeidet med det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold og innsatsen mot vold og seksuelle overgrep mot barn og unge, som direktoratet koordinerer. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har siden 2008 koordinert kompetanseteamets arbeid.

Handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016) har løftet frem at de forebyggende tiltakene mot tvangsekteskap også forebygger streng sosial kontroll. Planen har flere tiltak for større spredning av kompetanse i offentlige tjenester. Hovedvekten av tilbudene når det gjelder både forebygging og behandling av kjønnslemlestelse er etablert i helsesektoren.

Institutt for samfunnsforskning følgeevaluerer den gjeldende handlingsplanen. Den første delrapporten peker på strukturelle utfordringer i offentlige virksomheters organisering av arbeidet. Disse er knyttet til implementering av handlingsplanens hovedmål om bedre samarbeid og samordning i innsatsen for å forebygge og avhjelpe vold og overgrep.¹⁷ Neste delrapport i følgeevalueringen vil se nærmere på arbeidet mot kjønnslemlestelse.

4.2.2 Tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet

Å selv kunne velge sin egen livspartner er en menneskerettighet. All form for tvang og sterk kontroll over dette valget er uakseptabelt. Både gutter og jenter er utsatt for tvangsekteskap og andre alvorlige begrensninger av sin frihet. Jenter er gjerne underlagt sterkere kontroll og begrensninger enn gutter. Studier viser at ungdom som oppgir liten innflytelse på partnervalg også er underlagt andre former for kontroll. Dette er særlig knyttet til sosial omgang med personer av det annet kjønn.¹⁸

Tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet finner sted over hele verden, blant mennesker med ulike tros- eller livssyn. Det er vanskelig å gi sikre tall på omfanget av tvangsekteskap i Norge, og man må regne med at det er

mørketall. Informasjon om antall saker bygger i hovedsak på data fra ulike deler av hjelpeapparatet. I perioden 2008–2014 ble det rapportert om at det kommer flest henvendelser fra personer med bakgrunn fra Pakistan, Irak, Somalia, Afghanistan og Tyrkia. Dette baserer seg på tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om antall henvendelser til kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse hadde i 2014 det høyeste antall henvendelser siden teamet startet opp i 2004, med totalt 414 nye henvendelser. Av disse handlet 163 om tvangsekteskap eller frykt for tvangsekteskap. Antall henvendelser som registreres av IMDi, om tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet økte fra 2008 til 2014.

Antall unge voksne med innvandrerbakgrunn fra aktuelle land vokser, og potensialet for transnasjonale tvangsekteskap er i økning se boks 4.4. Det er derfor fortsatt behov for å ha tiltak mot tvangsekteskap. Utviklingen i ekteskapsmønstre for denne gruppen viser høyere alder ved ekteskapsinngåelse, færre transnasjonale ekteskap, og færre som gifter seg med en fra foreldrenes opprinnelsesland. Dette sammenfaller med en sterk økning blant innvandrerungdom til å ta høyere utdanning. Disse endringene kan medføre at den egentlige risikogruppen likevel ikke øker.¹⁹

Henvendelser til de sentrale hjelpetilbudene mot tvangsekteskap viser at de som søker hjelp har ulik bakgrunn, alder og livssituasjon. Det omfatter både nyankomne flyktninger i asylmottak og ungdommer født og oppvokst i Norge. Antall henvendelser har økt fra 2008 til 2014. Minoritetsrådgiverne på ungdoms- og videregående skoler mottar flest henvendelser som gjelder kontroll, trusler og frykt for tvangsekteskap. Deres erfaringer viser at gjennom forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kan de i praksis fange opp barn og ungdom som er utsatt for ulike former for psykisk og fysisk vold i nære relasjoner. Det dreier seg om trusler, vold og ulike former for kontroll som gir alvorlige begrensninger for jenter og gutters livsutfoldelse. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har størst

¹⁹ Lidén m.fl. (2015). Rapporten viser at i 2010 var det om lag 13 000 ugifte over 20 år med bakgrunn i de landene som i Utlendingsdirektoratets saksbehandling av søknader om familieinnvandring regnes som risikoland for transnasjonale tvangsekteskap. Disse er Pakistan, Tyrkia Somalia, Marokko, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea, samt de som faller inn i utlendingsforvaltningens kategori Statsløse. Gruppen har en årlig tilvekst på mer enn 2000 personer.

¹⁷ Bredal & Lidén (2015)

¹⁸ Ungdomsstyrelsen (2009)

Boks 4.4 Ekteskapsmønstre blant innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn

- Det er mer vanlig blant innvandrere og deres norskfødte barn å være gift enn blant den øvrige befolkningen i tilsvarende alder. Men både innvandrere og deres norskfødte barn gifter seg nå sjeldnere i ung alder enn tidligere.
- Av dem som gifter seg er det mange innvandrere fra asiatiske og afrikanske land som finner ektefeller fra samme land som seg selv. Dette gjelder også innvandrere fra flere land i Europa, og særlig blant dem som har kommet som arbeidsinnvandrere.
- Antallet norskfødte med innvandrerforeldre i gifteferdig alder har økt, men det er ikke en tilsvarende økning i antallet ekteskap som inngås blant disse.¹ Antallet som kommer til Norge for å etablere familie med en norskfødt med innvandrerforeldre er lavt. Etter år 2000 har det vært omlag 200 personer årlig. Om lag halvparten av de 200 har blitt gjenforent med norskfødte med pakistansk bakgrunn, og de som gifter seg finner oftere sin ektefelle i Norge.
- Blant norskfødte med bakgrunn fra Tyrkia og Pakistan er det fortsatt vanlig å ha en ektefelle som selv har innvandrerbakgrunn eller lik landbakgrunn. Sannsynligheten for å ha en partner med lik bakgrunn er noe mindre blant dem som har foreldre født i Vietnam, India og Marokko.
- Alder og utdanningsnivå har betydning for valg av ektefelle. De som gifter seg i ung alder og som har grunnskoleutdanning som høyeste utdanning, har noe større sannsynlighet for å ha partner med lik bakgrunn.²

Innflytelse over valg av ektefelle

Unge mennesker med innvandrerbakgrunn er i to spørreundersøkelser blitt spurt om hvor stor

innflytelse de selv har hatt over valget av partner. Spørsmålene som ble stilt av Statistisk sentralbyrå lyder «I hvor stor grad hadde du innflytelse på (a) beslutningen om å gifte deg, og (b) valget av ektefelle.» Denne undersøkelsen hadde stort frafall, og de som har svart har valgt det høyeste alternativet «svært stor innflytelse».

Fafo sin undersøkelse omfatter personer som selv har innvandret, i tillegg til et utvalg av unge norskfødte med pakistansk bakgrunn. Denne undersøkelsen har lite frafall, og svarene fordeler seg på alle alternativene. Det ble i denne undersøkelsen spurt «Foreldre kan bidra på ulike måter når barnet deres skal finne ektefelle. Da du giftet deg vil du si at (a) du traff beslutningen om hvem du skulle gifte deg med alene, (b) du traff beslutningen selv, men lyttet til hva foreldrene dine mente, (c) foreldrene dine traff beslutningen, (d) foreldrene dine traff beslutningen, men lyttet til hva du mente, (e) ingen av de foreslåtte/vil ikke svare.»³

Både menn og kvinner oppga at foreldrene valgte ektefelle for dem, men kvinner gjennomgående oftere enn menn. Av 463 respondenter mellom 20–34 år fordelte svarene seg som følger:

- Traff beslutningen alene 42,8 %
- Traff beslutningen selv, men lyttet til foreldrene 27,4 %
- Foreldrene traff beslutningen 8,9 %
- Foreldrene traff beslutningen, men lyttet til ungdommen 19,9 %
- Vet ikke 0,2 %
- Ingen av de foreslåtte 0,6 %
- Vil ikke svare 0,2 %

¹ Sandnes & Henriksen (2014)

² Wiik (2014) og Bredal & Wærstad (2014)

³ Gulløy (2006) og Kavli & Nadim (2009)

andel saker som omfatter frykt for og gjennomførte tvangsekteskap, trusler og æresrelatert vold. Integreringsrådgivernes arbeid ved norske utenriksstasjoner omfatter i økende grad barn, unge og kvinner som er etterlatt i utlandet mot sin vilje. Erfaringene tegner et bilde av at bedre og tidligere forebygging i Norge ville kunne forhindret disse sakene. Det er derfor viktig at hjelpeappara-

tet i Norge har kompetanse til både å forebygge at det skjer og beskytte og hjelpe dem som rammes.

Innsats mot tvangsekteskap

Unge som har vært utsatt for tvangsekteskap, trusler om tvangsekteskap eller annen æresrelatert vold og har brutt med familie og nettverk, har ofte store problemer med å bygge seg nye liv.

Boks 4.5 Et spørsmål om ære?

Konfliktrådet i Sør-Trøndelag har i perioden 2013–2014 gjennomført prosjektet *Et spørsmål om ære?* Prosjektet prøver ut tilrettelagt dialog i saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensninger av unges frihet gjennom opplæring, kompetanseheving og metodeutvikling. Prosjektets hovedformål er bedre ivaretagelse av ofre for æresrelatert vold. Konfliktrådet samarbeider med Flerkulturelt informasjons- og dialogsen-ter i Trondheim, og sammen har de utviklet en samtalemotodikk der refleksjon rundt kulturelle forskjeller står sentralt. Temaene som tas opp i samtalene mellom den utsatte og familien er frihet, venner, kjæreste, barneoppdragelse, tvangsekteskap, utdanning og arbeid. Også barnevern og politi har vært sentrale samarbeidspartnere i prosjektet.

Ved årsskiftet 2014/2015 var det registrert 32 saker i prosjektet. Sakene har blant annet handlet om ungdom som opplever alvorlige begrensninger av sin frihet, konflikter i familien i forbindelse med valg av partner og vold og trusler mot ektefelle. Prosjektet skal videreføres og evalueres i 2015.

Unge som trenger beskyttelse, kan få plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år. Regjeringen har økt støtten til dette tilbudet både i 2014-budsjettet og 2015-budsjettet, og det gis totalt 13,2 millioner kroner til dette tilbudet i 2015. I tillegg er det satt av midler til å finne gode modeller for bedre organisering av tilbudet. Institutt for samfunnsforskning har nylig gjennomført en kartlegging av det miljøterapeutiske arbeidet i botilbudene.²⁰ Det er første gang brukerne er tatt med i en kartlegging. Anbefalingene i rapporten er i tråd med innspill fra frivillige organisasjoner. Det er behov for å styrke oppfølgingen for å bedre overgangen til et selvstendig liv etter oppholdet. En må anta at en ikke klarer å fange opp alle sakene, og at det kan være store mørketall. Regjeringen vil styrke det nasjonale bo- og støttetilbudet for de over 18 år. Støtten er omtalt i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag til statsbudsjett for 2016.

²⁰ ISF rapport 2014:13

Endringer i lovverket for å bekjempe tvangsekteskap

En effektiv håndheving av regelverket er viktig for straffeforfølgelse og for lovverkets forebyggende effekt i voldssaker. Tvangsekteskap kan forekomme i formelt inngåtte ekteskap og i ekteskap inngått gjennom utenomrettslige avtaler og religiøse seremonier. Dette rammer både de under og over 18 år. Påtalemyndigheten har gjennom rettssaker erfart at straffelovens bestemmelser for å hindre tvangsekteskap og barneekteskap, jamfør straffeloven §§ 222 og 220, bør endres slik at de også omfatter inngåelse av ekteskap gjennom utenomrettslige avtaler og religiøse seremonier. Institutt for samfunnsforskning gjennomførte en kartlegging av utenomrettslige religiøse vigslor, og har gjennomgått straffesaker der tvangsekteskap har vært en del av påtalen. Rapportens funn underbygger påtalemyndighetens erfaringer og belyser flere sider ved dagens regelverk for ekteskapsinngåelser.²¹ Regjeringen vil utrede om dagens rettsstilstand er tilstrekkelig for effektiv håndheving av lovverket mot tvangsekteskap.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i utlendingsloven og -forskriften som skal motvirke tvangsekteskap. Dette gjelder innføring av 24-årsgrense for familieetablering og heving av underholds kravet i saker om familieinnvandring. Saken er under arbeid i Justis- og beredskapsdepartementet.

4.2.3 Kjønnslemlestelse

Det rapporteres om svært få tilfeller av kjønnslemlestelse utført på jenter etter at de har flyttet til Norge. Imidlertid har en stor gruppe jenter og kvinner blitt kjønnslemlestet før de kom til Norge, og disse har i varierende grad behov for helsehjelp. Kjønnslemlestelse er særlig utbredt i enkelte afrikanske land i et belte rundt Sahara og i noen land i Midtøsten. I mange tilfeller er det en tradisjon man finner blant enkelte folkegrupper og ikke i hele landet. Innvandringsgrupper i Norge fra land der kjønnslemlestelse er utbredt, omfatter blant annet Eritrea, Etiopia, Gambia og Somalia. Integreringsrådgiverne, minoritetsrådgiverne og kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har mottatt svært få henvendelser om frykt for eller gjennomført kjønnslemlestelse. Det har ikke vært saker om kjønnslemlestelse oppe for domstolene i Norge.

²¹ Bredal & Wærstad (2014)

I mange av de landene der kjønnslemlestelse praktiseres, er det forbudt. Like fullt blir det praktisert kjønnslemlestelse i stor grad. Norges internasjonale innsats mot kjønnslemlestelse omtales i kapittel 7.

Det vil også i årene fremover komme kvinner og jenter til Norge som har blitt kjønnslemlestet i opprinnelseslandet. Helse- og omsorgstjenesten må være forberedt på å bistå dem.

Innsats mot kjønnslemlestelse

Gjennom gode helse- og omsorgstilbud, informasjon til nyankomne og dialog med de berørte skal nye tilfeller av kjønnslemlestelse forhindres. De som har vært berørt av det, skal få den hjelpen de trenger. Studier viser at migrasjonsprosessen har stor betydning for holdninger til kjønnslemlestelse, og mange endrer oppfatning etter innvandring til land der kjønnslemlestelse er forbudt og ikke praktiseres.²² Selv om det er positivt at det skjer holdningsendringer blant innvandrere som kommer fra områder der kjønnslemlestelse er utbredt, er det viktig at myndighetene fortsetter med holdningsskapende arbeid om helsekonsekvenser og informasjon om at kjønnslemlestelse er en alvorlig straffbar handling.

Regjeringen vil arbeide med forebygging og spre kunnskap om de negative helsevirkningene kjønnslemlestelse fører med seg, og om helse- og omsorgstjenestens tilbud. Dette kan gjøres gjennom økt støtte til informasjonsarbeid og samtalegrupper rettet både mot kvinner og mot helsepersonell. Det antas at økt kunnskap om helseplager, vil bidra til at foreldre vil motsette seg at deres døtre blir kjønnslemlestet.

Kjønnslemlestelse er en alvorlig straffbar handling, men det har så langt ikke vært noen domsfellelser etter bestemmelsen i straffeloven. Politiet har mottatt 46 anmeldelser som er blitt henlagt. En gjennomgang av henleggelsene vil kunne gi bedre kunnskap om politiets arbeid med kjønnslemlestelse og bedre innsikt i hvordan dagens regelverk anvendes. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet gjennomføre en samlet gjennomgang av henleggelsene.

4.3 Voldtekt

Det er i hovedsak kvinner som utsettes for voldtekt og utøveren er oftest en mann. Voldtekt har alvorlige, direkte konsekvenser for den som utsettes og er samtidig et alvorlig samfunnsproblem som skaper frykt. Tiltak som kan forebygge og bekjempe voldtekt er derfor høyt prioritert av regjeringen.

Straffelovgivningen og håndhevingen av den skal gi et reelt og effektivt vern mot ufrivillig seksuell kontakt. Dagens voldtektsbestemmelse er laget slik at den angir ulike tilfeller av seksuell omgang hvor samtykke ikke foreligger. I høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av februar 2013 ble det drøftet om manglende samtykke skal få en mer sentral plass i voldtektsbestemmelsen. Det arbeides nå med oppfølging av høringsnotatet.

Det er grunnleggende viktig at den som er utsatt for voldtekt og anmelder forholdet blir møtt med respekt og forståelse. Alle anmeldelser skal følges opp med et solid, planmessig etterforskningsarbeid. Politiets håndtering av anmeldelser

Boks 4.6 Definisjon av voldtekt i straffeloven

Den som skaffer seg seksuell omgang ved vold eller truende atferd, eller har seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen, eller ved vold eller truende atferd får noen til å ha seksuell omgang med en annen, eller til å utføre tilvarende handlinger med seg selv, straffes for voldtekt med fengsel inntil 10 år. I tilfeller av voldtekt hvor den seksuelle omgang var samleie, er minstestrafen fengsel i 3 år. Det samme gjelder når voldtekten er seksuell omgang med person som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen, og den skyldige har fremkalt tilstanden for å oppnå seksuell omgang. Det skal i slike saker legges vekt på om fornærmede var under 14 år.

I tilfeller av grov voldtekt er det satt en strafferamme på fengsel inntil 21 år. Dette gjelder for voldtekt begått av flere i fellesskap, når voldtekten er begått på en særlig smertefull og krenkende måte, den skyldige er tidligere straffet for voldtekt eller i tilfeller der den fornærmede som følge av voldtekten dør eller får betydelig skade på sin helse.

²² Bråten & Elgvin (2014)

av voldtekt har avgjørende betydning for hvordan saken blir fulgt opp videre og for om overgriper blir dømt i en straffesak. Solid håndtering styrker tilliten til politiet, gir flere voldtektsanmeldelser og lavere mørketall.

4.3.1 Omfang, underrapportering og underforbruk av tjenester

En forekomstundersøkelse fra Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress viser at i overkant av ni prosent av alle kvinner og om lag én prosent av alle menn utsettes for voldtekt i løpet av livet.²³ Mange kvinner som har vært utsatt for voldtekt (44 prosent) var redde for å bli alvorlig skadet eller drept, og mange fikk fysiske skader (29 prosent). Halvparten av kvinnene som var utsatt for voldtekt rapporterte at overgrepet hadde funnet sted før fylte 18 år.²⁴ En vesentlig andel av de som rapporterte voldtekt var under 15 år da voldtekten fant sted. Dette understreker at det er viktig å rette oppmerksomhet mot aldersgrupper under 15 år i forebygging og hjelpetilbud. Skole og skolehelsetjenesten vil være sentrale for å forebygge og komme tidlig i kontakt med de som er utsatt for denne typen vold.

Rapport om voldtektssituasjonen 2014 fra KRIPOS viser at antall voldtektsanmeldelser på landsbasis er noe lavere enn i 2013.²⁵ Rapporten viser at over halvparten av de som anmelder voldtekt hadde vært utsatt for seksuelle overgrep som barn. 75 prosent av personene som er registrert som mistenkt, siktet eller domfelt i voldtektssaker i 2014, er også registrert med andre lovbrudd.

²³ Thoresen & Hjemdal (2014)

²⁴ Thoresen & Hjemdal (2014)

²⁵ KRIPOS (2015)

Voldtekter skjer under ulike omstendigheter og i ulike relasjoner. Tall fra KRIPOS viser at det i 2014 ble anmeldt 1 223 voldtekter i Norge. Dette er 1,9 prosent færre enn i 2013, men 14,4 prosent flere enn for 2010. Det er imidlertid grunn til å tro at mange voldtekter ikke blir anmeldt. Årsakene til at personer som blir voldtatt velger ikke å anmelde hendelsen til politiet, er mange og sammensatte.

KRIPOS har analysert 69 prosent av voldtektsanmeldelsene for 2014.²⁶ Hele 48 prosent av alle anmeldte voldtekter var i 2014 såkalte *festrelaterte voldtekter*, mens 16 prosent var *relasjonsvoldtekter*. *Overfallsvoldtektene* utgjorde 11 prosent av anmeldelsene, mens 10 prosent var *sårbarhetsvoldtekter*. Figuren viser til slutt at 15 prosent var i kategorien «annet». I gruppen annet faller voldtekter som kan være begått av bekjente utenom festsammenheng, eller voldtekter begått av personer som fornærmede har blitt kjent med via sosiale medier.

De såkalte *festrelaterte* voldtektene er knyttet til fest og uteliv, hvor rus ofte inngår. Normalstraffenivået for slike voldtekter er fire års fengsel. *Relasjonsvoldtektene* skjer mellom personer som bor sammen eller ekspartnere. Voldtektene kan være et engangstilfelle, men skjer ofte som ledd i en rekke andre overgrep hvor andre typer vold også inngår. *Overfallsvoldtektene* finner sted mot et tilfeldig valgt offer, enten på offentlig sted, arbeidsplass, utested eller i en bil, uten foranledning. Den siste kategorien er *sårbarhetsvoldtekt*, overgrep mot personer i sosialt marginaliserte miljøer.

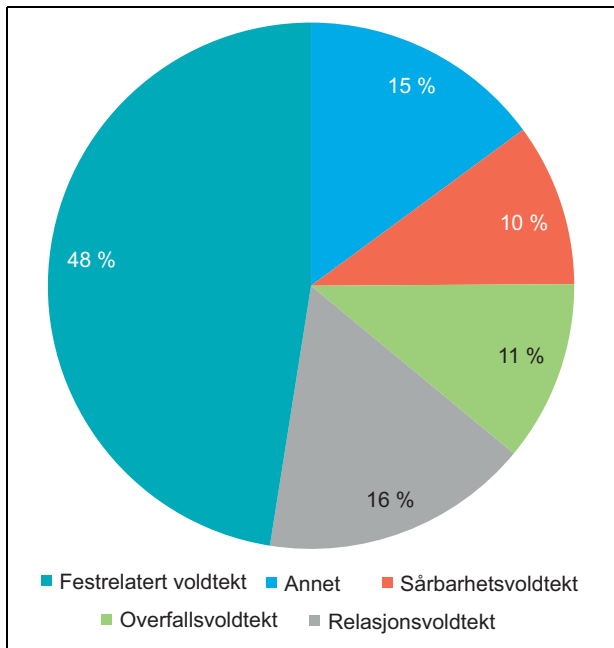
Omfangundersøkelsen fra NKVTS viser at for 86 prosent av kvinnene som hadde opplevd voldtekt, var utøveren kjent. Den største gruppen var

²⁶ KRIPOS (2015)

Tabell 4.1 Seksuelle overgrep i ulike alderskohorter. Prosent

Alderskohorter	Seksuell kontakt før 13 år (%)		Voldtekt før 18 år (%)		Andre seksuelle overgrep før 18 år (%)	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
1939–1949	9,1	5,1	3,6	0,6	7,6	5,1
1950–1959	10,1	3,4	6,1	0,9	11,9	4
1960–1969	15,4	4,9	3,8	1,6	14	7,1
1970–1979	10,9	3	3,7	0,7	13,9	4
1980–1989	7	2,8	4,9	0,5	12,1	4,8
1990–1995	6,6	1,9	6,6	1,1	14,3	5,2

Kilde: Thoresen og Hjemdal (2014)



Figur 4.2 Voldtektsanmeldelser rapportert til KRIPOS etter voldtektskategori. 2014.

Kilde: KRIPOS (2015)

venn, bekjent, nabo eller kollega. Kjæreste/partner eller tidligere partner utgjorde den nest største gruppen gjerningsmenn.²⁷

For få oppsøker hjelp

Til tross for økt offentlig oppmerksomhet om voldtekt er mørketallene fortsatt store. En tredjedel av dem som hadde opplevd voldtekt hadde aldri fortalt noen om det. Ingen av mennene og bare 10 prosent av de voldtatte kvinnene i undersøkelsen oppga at de hadde vært til undersøkelse eller medisinsk behandling de første dagene etter voldtekten. Bare i overkant av 10 prosent av kvinnene anmeldte saken selv til politiet. Av de 24 mennene som var voldtatt valgte bare fire personer å politianmelde saken.²⁸ Funnene i NKVTS-studien av 16–17 åringer viser det samme.²⁹

4.3.2 Innsats mot voldtekt

Politiets arbeid med grove seksualforbrytelser skal prioriteres

Regjeringen vil styrke innsatsen mot voldtekt. Høy kvalitet og effektiv politietterforskning og behandling er helt sentralt for å bekjempe vold-

tekt. Kvaliteten og kompetansen i politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker skal styrkes ytterligere. I Justisdepartementets tildelelsesbrev til politiet for 2015 ligger det klare føringer om god kvalitet og effektiv behandling i voldtektssaker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtaleavgjørelse skal være kortere i 2015 enn den var for 2014. Dette følges opp av de årlige mål- og prioriteringsrundskrivene fra Riksadvokaten hvor grove seksualforbrytelser, herunder voldtekt, skal gis prioritet.

Riksadvokaten har i flere år vektlagt alvorlige seksuallovbrudd som en av de sentrale landsdekkende prioriteringene. Riksadvokaten har i sitt direktiv av 8. november 2013 pålagt bruk av skriftlige etterforskningsplaner i voldtektssaker. I riksadvokatens direktiv til politimestrene av 30. mars 2015 utvides bestemmelsen til også å gjelde andre alvorlige kriminalitetsformer, herunder saker om vold i nære relasjoner og ved seksuallovbrudd mot barn. Politimestrene er ledere av den lokale påtalemyndighet og skal sørge for at riksadvokatens mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen etterleveres i det enkelte politidistrikt.

Det er en viktig oppgave for de regionale statsadvokatembetene gjennom inspeksjoner og annen fagledelse å påse at sentrale mål og prioriteringer etterleveres i praksis. Resultatene av inspeksjonene gjøres kjent for politimestrene med en forventning om at eventuelle avvik rettes opp. Siden regjeringsskiftet har regjeringen bevilget midler til at politiet kan tilføres til sammen 700 nye stillinger. Statsbudsjettet for 2015 gir også økte bevilgninger til påtalemyndigheten og den høyere påtalemyndighet tilsvarende i alt 68 stillinger. Ved å styrke påtalemyndigheten med i alt 51,4 millioner kroner er man i gang med oppfølgingen av anbefalingene som fremmes i Politidirektoratets rapport *Etterforskningen i politiet 2013*. Derfor har også Politidirektoratet utarbeidet en overordnet plan med tiltak for utvikling av etterforskningsområdet som skal sikre riktig kapasitet og kvalitet. Etterforskningens posisjon i norsk politi skal styrkes. Det skal utvikles et karriereløp innenfor etterforskningsfagene med ledelsesfokus, resultatorientering og god oppfølging av de som arbeider med disse sakene.

De som anmelder voldtekt skal tas på alvor gjennom hele rettsprosessen. Derfor setter Justis- og beredskapsdepartementet også i gang en grundig gjennomgang av hvordan offeromsorgen kan styrkes. Dette, slik at personer som anmelder voldtekt får oppfølging og tverrfaglig hjelp etter anmeldelse og helt frem til domsavsigelse.

²⁷ Thoresen & Hjemdal (2014)

²⁸ Thoresen & Hjemdal (2014)

²⁹ KRIPOS (2015), Myhre, Thoresen & Hjemdal (2015)

Stortinget fattet 10. juni 2015 vedtak om iverksettelse av Nærpolitireformen. Målet med reformen er å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt nærpolti, der befolkningen bor. Større og bedre fagmiljøer er ett av målene. Gjennom prosjektet *Nye politidistrikter* vil Politidirektoratet blant annet vurdere politiets organisering av arbeidet med seksuelle overgrep. Politiet har utarbeidet klare rutiner for effektiv bevissikring i løpet av de 24 første timene etter en voldtektsanmeldelse. Best mulig politiarbeid i initialfasen av etterforskningen har ofte avgjørende betydning for de etterfølgende etterforskningskritt og for påtalemyndigheten arbeid med slike saker. Når politiet kommer raskt i gang med etterforskningen, sikres viktige bevis i initialfasen. Dette omfatter blant annet åstedsundersøkelse, samarbeid med overgrepsmottakene og helse- og omsorgstjenesten, avhør av fornærmede og vitner, siktelse, vitneavhør, samt sikring av biologiske og tekniske spor, som video og teledata.

Politiets arbeid med seksualforbrytelser har i løpet av våren 2015 blitt evaluert.³⁰ Evalueringene inneholder læringspunkter og foreslår flere tiltak for å styrke politiets etterforskningsarbeid i denne type saker. Justisdepartementet vil følge opp anbefalingene i samråd med underliggende etater. En konkret oppfølging fra evalueringen er omgjøring av voldtektsgruppen ved Kripos til en permanent styrking av enheten med 16 stillingshjemler fra høsten 2015. Voldtektsgruppen ble opprettet som prosjekt i 2010 etter Voldtektsutvalgets anbefalinger i NOU 2008: 4 *Fra ord til handling*. Voldtektsgruppen har hovedtyngden av sin kompetanse innenfor etterforskning, kriminalteknikk, analyse, informasjons- og kompetansedeling for saksområdet voldtekt.

Som en del av forskningsprogrammet om vold i nære relasjoner, vil NOVA også gjennomføre en forskningsprosjekt om seksuell vold i nære relasjoner. Prosjektet handler om seksuell vold i par- og kjæresteforhold. Prosjektet ser også på jevnaldergruppen, som for ungdom utgjør et viktig emosjonelt og sosialt fellesskap. Prosjektet fokuserer spesielt på ungdom fordi unge er særlig utsatt for denne formen for overgrep. Kunnskap som utvikles gjennom studier av ungdom kan ha overføringsverdi til andre aldersgrupper.

Også NKVTS vil innenfor rammen av forskningsprogrammet om vold i nære relasjoner gjennomføre en studie av selvforståelse og forståelse av overgrep og ansvar hos menn som har begått voldtekt eller andre grove, seksuelle kren-

kelser. Undersøkelsen vil gi ny kunnskap om voldtekter og de som begår dem. Kjønnlikestilling og voldtekt vil være et av de aspektene som blir belyst.

Hjelpetilbud i helse- og omsorgstjenesten

Overgrepsmottakene ble opprettet for å gi akutt hjelp til personer som har vært utsatt for voldtekt og/eller vold i nære relasjoner. Fra 2016 skal helse- og omsorgstjenestene til volds- og overgrepssatte integreres i de ordinære tjenestene. Dette innebærer at spesialisthelsetjenesten får hovedansvar for tilbud til barn og voksne utsatt for seksuelle overgrep. Eksisterende, kommunale overgrepsmottak vil kunne videreføres gjennom avtaler mellom regionale helseforetak (spesialisthelsetjenesten) og kommunene. Dagens praksis, der helse- og omsorgstjenesten utfører rettsmedisinske undersøkelser som bistand til politiets arbeid der forholdet er anmeldt, skal videreføres.

Legevakten er en inngangsport for å søke hjelp, også for personer som har vært utsatt for seksuelle overgrep, uavhengig av hvordan tjenester til overgrepssatte organiseres. Legevakten vil behandle de akutte tilstandene på vanlig måte og henvise videre ut fra behov og forsvarlighets-hensyn. Etter akuttfasen vil det meste av medisinsk og psykososial oppfølging skje lokalt. I den nye akuttmedisinforskriften er det tatt inn krav om at leger som har legevakt alene uten bakvakt, skal ha gjennomgått kurs i håndtering av vold og overgrep.³¹

Sikring av spor og skadedokumentasjon hos volds- og overgrepssatte er et viktig, men krevende felt. I dag er vanlig praksis at politiet rekvirerer sporsikring fra helse- og omsorgstjenesten når den utsatte har anmeldt forholdet. Helsedirektoratets veileder anbefaler at sporsikring gjøres som del av helsehjelpen, uavhengig av om forholdet er anmeldt til politiet. Blant annet voldtektsutvalget har pekt på at sporsikring og dokumentasjon av skader gjøres i for liten utstrekning og at dette går ut over rettssikkerheten.³² Det er grunn til å tro at sporsikring i en del tilfeller ikke utføres fordi det ikke finnes klare retningslinjer for når det bør gjøres. Ansvar for å utføre oppgaven er ikke klart definert og arbeidet er kostnadskreven- de. Helse- og omsorgsdepartementet og Jus-

³⁰ Kripos (2015a), Politidirektoratet (2015a)

³¹ Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldtjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) av 20.3.2015 nr 231 trer i kraft fra 1.5.2015.

³² NOU 2008: 4

tis- og beredskapsdepartementet har derfor gjennom tildelingsbrevene for 2015 gitt Helsedirektoratet og Politidirektoratet i oppdrag å utrede ansvarsforhold knyttet til sporsikring ved vold og/eller seksuelle overgrep.

Voldtekt skal forebygges

Likestillingsutredningen pekte på behovet for en systematisk og kunnskapsbasert innsats for forebygging, særlig rettet mot unge.³³ Ungdom og unge voksne er særlig utsatt for overgrep, og overrepresentert blant anmeldte gjerningspersoner. Utredningen peker også på at den forebyggende innsatsen mot voldtekt bør ses i sammenheng med forebygging av seksuell trakassering. I delkapittel 4.4 tar meldingen opp arbeid i skolen for å forebygge seksuell trakassering.

Justisdepartementet lanserte høsten 2013 en holdningskampanje mot voldtekt med navn *Kjernekar*, med fokus på såkalte festrelaterte voldtekter. Kampanjen fikk raskt rundt 65 000 tilhengere på Facebook. Kampanjen appellerer til kjernekarer, menn i alderen 18 til 35 år, som tar vare på

seg selv og andre. Han tør å si fra og følger med litt ekstra slik at alle får en fin kveld. Ved siden av fakta om voldtekt inneholder nettsiden pekere til viktige adresser for den som har vært utsatt for voldtekt. Nettsiden er også oversatt til engelsk. Kjernekar-kampanjen er også tatt inn i to lærerbøker på ungdomsskoletrinnet som en del av norskfaget, der elevene skal analysere kampanjens budskap.

4.4 Seksuell trakassering blant unge

Det skilles mellom om tre typer seksuell trakassering: Verbal trakassering omfatter direkte bruk av kjønne ord som hore og homse, kommentarer om kropp, utseende eller privatliv, samt forslag til eller krav om seksuelle tjenester. Ikke-verbal trakassering omfatter seksuelt ladet sturring og visning av pornografiske bilder, og mer indirekte former som SMS, chat og lignende med seksuelt innhold, ryktespredning og at noen legger ut bilder med seksuelt innhold av personen på internett eller via mobiltelefon. Fysisk trakassering omfat-

Boks 4.7 #ikkegreit

Nettstedet og svartjenesten ung.no gjennomførte vinteren 2015 kampanjen #ikkegreit. Hensikten var å spre informasjon til ungdom om krenkelser, vold og overgrep i nære relasjoner. Kampanjen skulle også gjøre ungdom kjent med nettstedet ung.no som et sted der man finner kvalitetssikret og pålitelig informasjon om temaer som unge er opptatt av. Gjennom annonser og korte filmer publisert på Facebook bidro kampanjen til å bevisstgjøre ungdom om grensesetting og forskjellene mellom uskyldig fleip og mobbing, krangling og psykisk vold, kos og seksuelle overgrep. I kampanjeperioden ble det daglig lagt ut nyhetssaker på egne Facebooksider og benyttet twitter og Instagram til spredning. Budskapet og filmene ble vist på veggen til 428 000 unge mellom 13 og 20 år. Av disse har ca 159 000 klikket seg videre til artikler med utfyllende informasjon på ung.no. Filmsnutene er lastet ned over 200 000 ganger. Nettstedet www.ung.no drives av Bufdir, og kampanjen ble finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.

Boks 4.8 Forbud og vern mot seksuell trakassering

Seksuell trakassering er forbudt etter likestillingslovens § 8a. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rettes mot. Loven sier også at arbeidsgivere og ledelse i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner skal forebygge og arbeide for å hindre at trakassering skjer.

I opplæringsloven § 9a-3 andre og tredje ledd, slås det fast at skolen skal arbeide aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø der den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet.

Arbeidsmiljøloven § 4-3 nr. 3 slår fast at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden. I begrunnelsen utdypes det at det kan være behov for å gi arbeidstakere et sterkere vern mot psykiske belastninger som for eksempel trakassering eller mobbing av ulik art. Seksuell trakassering eller uønsket seksuell oppmerksomhet i arbeidsforholdet trekkes frem som eksempler på dette.¹

¹ Gjengitt i Ot.prp. nr. 77 (2000–2001)

³³ NOU 2012: 15

ter ufrivillig seksuell kontakt som klemming, beføling av bryster eller å bli tatt i skrittet, samt kysing.³⁴

I ungdomstiden er gutter og jenter i en særlig sårbar periode. Det gjør arbeid for å forhindre ulike typer overgrep i denne fasen ekstra viktig. Jenter og unge kvinner er spesielt utsatt for seksuell trakassering, men gutter og menn rammes også. Gutter og jenter må bevisstgjøres om grensesetting og respekt for egen og andres kropp. Unge er i en fase i livet der selvbilde og identitet utvikles, og de er sårbare når det kommer til bekreftelse og kommentarer fra andre. Seksuell trakassering truer tryggheten og integriteten hos de som rammes.

Når noen utsetter andre for seksuell trakassering, bidrar det til å opprettholde trange kjønnsroller og til å definere hva som er akseptable kjønnsuttrykk for jenter og gutter. En studie fra Sør-Trøndelag peker på behovet for å lære seksuell kommunikasjon for ikke å trå over andres grenser.³⁵ Det er behov for mer kunnskap om seksuell trakassering for å kunne innrette det forebyggende arbeidet riktig.

4.4.1 Omfang av seksuell trakassering blant unge

En undersøkelse om vold og overgrep mot barn og unge fra 2007 viste at 23 prosent av jentene og åtte prosent av guttene var blitt befølt mot sin vilje.³⁶ Den nasjonale forekomststudien av vold i et livsløpsperspektiv fra 2014 viser nesten identiske tall, 21 prosent av kvinnene og åtte prosent av mennene hadde opplevd minst en form for seksuelle krenkelser eller seksuelle overgrep før fylte 18 år.^{37 38} En undersøkelse blant unge mellom 18 og 21 år i Oslo viste at 31 prosent av jentene og syv prosent av guttene oppga å ha blitt presset til seksuelle handlinger de selv ikke ønsket.³⁹

I 2014 ble det gjennomført en undersøkelse om seksuell trakassering blant videregående elever i Sør-Trøndelag som en del av en større innsats mot seksuell trakassering var gjennomført i fylket. Dette var en oppfølging av en tilsvarende undersøkelse fra 2007. I 2014 rapporterte 63 pro-

sent av jentene og 62 prosent guttene om minst én form for seksuell trakassering siste år. Dette var en nedgang på hele ti prosentpoeng sammenlignet med tallene fra 2007.⁴⁰ 46 prosent av guttene og 34 prosent av jentene hadde utsatt andre for seksuell trakassering. Også her var det en nedgang på rundt 15 prosentpoeng sammenlignet med 2007. For seksuell fysisk tvang ble det registrert en nedgang på omtrent fem prosent, sammenlignet med 2007-tallene. Syv prosent av guttene og fire prosent av jentene rapporterte å ha utøvd fysisk makt eller tvang mot en jevnaldrende gutt minst en gang siste år. Tilsvarende rapporterte syv prosent av guttene og tre prosent av jentene fysisk makt og tvang mot jevnaldrende jente. Gutter er i større grad enn jenter involvert i seksuell fysisk maktbruk overfor andre.

Selv om flest gutter trakasserer og flest jenter blir trakassert, går seksuell trakassering på tvers av kjønn. Trakasseringen jenter og gutter utsettes for er ulik.⁴¹ Jentene var mer utsatt for kommentarer om kropp og utseende, samt beføling og overgrep. Guttene var spesielt utsatt for homofobiske utsagn. Jenter på yrkesfaglige studieprogrammer var mer utsatt enn jenter på studieforbereprogrammer. Homofile og biseksuelle elever og elever som selv har innvandret eller født av foreldre som er innvandrere, rapporterte noe høyere forekomst av å bli utsatt for seksuell trakassering og tvang til sex. Elever i disse gruppene var også noe mer involvert i seksuell trakassering av andre.⁴²

Selv om tallene fra Trøndelag viser noe nedgang, er det tydelig at seksuell trakassering fremdeles er et utbredt problem. Forskerne vil ikke trekke slutninger om at nedgangen er en effekt av innsatsen som har pågått i Sør-Trøndelag for å forebygge seksuell trakassering.

Det er nærliggende å anta at ungdom i Sør-Trøndelag ikke er unike, og at seksuell trakassering er et utbredt fenomen blant skoleungdom over hele landet.

4.4.2 Innsats mot seksuell trakassering

Likestillingsutredningen understreker behovet for et mer målrettet og systematisk arbeid i skolen og på andre arenaer der ungdom er samlet. Blant annet kan arbeidet for å øke bevisstheten om kjønn, kropp og seksualitet gjøres til en del av skolens innsats mot mobbing. De alvorligste formene

³⁴ Helseth (2007)

³⁵ Bendixen & Kennair (2014)

³⁶ Stefansen & Mossige (2007)

³⁷ Thoresen & Hjemdal (2014)

³⁸ Her inkluderer seksuelle overgrep seksuell beføling ved bruk av makt eller trusler om skade, rus-relaterte overgrep, press til seksuelle handlinger og andre seksuelle krenkelser og overgrep.

³⁹ Mossige (2001)

⁴⁰ Bendixen & Kennair (2014)

⁴¹ Bendixen & Kennair (2009)

⁴² Bendixen & Kennair (2014)

for seksuell trakassering grenser opp mot voldtekt og voldtektsforsøk. Grensesetting og respekt for andres kropp er viktig tema i arbeid med å forebygge seksuell trakassering og voldtekt. Derfor er det nødvendig å se forebygging av seksuell trakassering og voldtekt i sammenheng. Djupedalutvalget etterlyser særskilte tiltak for å forebygge seksuell trakassering og mer kunnskap om temaet.⁴³

Forebygging er nødvendig for å sikre en trygg ungdomstid for både jenter og gutter. Kunnskap om seksuell kommunikasjon, å lære å respektere andres og egen kropp og grenser, og å få en bevissthet om kjønnsroller, forventninger og maktkamper, kan bidra til å forebygge seksuell trakassering. Å bryte stereotypier og utvide rammene for hvordan gutter og jenter kan uttrykke seg, er også viktig i det forebyggende arbeid. Det finnes en rekke frivillige aktører som har viktig kompetanse å bidra med. Gjennom innsatser for å nå alle ungdommer, for eksempel i ungdomsskolealder, kan myndighetene sammen med frivillige bidra til at gutter og jenter står bedre rustet til å verne seg mot seksuelle overgrep. Det er en viktig investering i trygghet, helse og mer likestilling, og kan bidra til å begrense omfanget av overgrep på kort og lang sikt.

Forebygging og innsats

Bufdir har gjennom svartjenesten ung.no blant annet arbeidet med forebygging av vold i nære relasjoner for å kunne veilede unge, lærere og andre som arbeider med unge om seksuell trakassering.

I 2015 vil Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet få gjennomført en kunnskapsoppsummering om seksuell trakassering. Det vil bidra til å identifisere ubesvarte forskningsspørsmål.

I likestillingsutredningen foreslås det at forbudet mot seksuell trakassering bør håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet.⁴⁴ I forbindelse med arbeidet med ny felles likestillings- og ikke-diskrimineringslov, setter BLD i gang en utredning av håndhevingsapparatet på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Ungdomsorganisasjoner og -miljøer har over flere år påpekt at det er behov for at spørsmål knyttet til mestrings av livet er en del av skolen. Det er et stort behov for å skape et rom for samtaler om blant annet psykisk helse, vold, overgrep,

seksualitet, digital mobbing, kjønnsroller og kjønnsidentitet i en trygg ramme. For å møte dette behovet, har Landsråd for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) fått i oppdrag, i samarbeid med andre organisasjoner, å konkretisere og utvikle et innspill som kan vurderes brukt i skolen. Innspillet vil bli vurdert av Utdanningsdirektoratet i samarbeid med Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, jf. tiltak 10 i tiltaksplanen *En god barndom varer livet ut*. Til tross for at skolene har et ansvar for å forebygge, viser undersøkelser at det er få skoler som arbeider systematisk med seksuell trakassering. Problemstillingen er også i liten grad koblet til arbeidet mot mobbing. Grunnskolen har flere kompetansemål knyttet til dette, som at elevene skal kunne formulere og drøfte problemstillinger knyttet til seksualitet, seksuell orientering, kjønnsidentitet, grensesetting og respekt. I 2009 ble det utarbeidet et hefte for å gi lærerne en faglig ressurs for *Undervisningsopplegg for ungdomsskoleelever for å forebygge vold og trakassering* blant unge.

En styrking av skolens arbeid mot seksuell trakassering blant unge kan bidra til å begrense omfanget av slike overgrep, på kort og lang sikt. Djupedalutvalget har utredet hva som må til for å bedre skolemiljøet og redusere mobbing. Utvalget leverte sin utredning NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø* i mars 2015. Utredningen viser til at det per dags dato kun finnes spredde fagmiljøer som jobber med trakassering, herunder seksuell trakassering, og diskriminering. Disse fagmiljøene har dessuten lite eller ingen kontakt med fagmiljøene som arbeider mot mobbing. Utvalget foreslår at det bør videreutvikles fagmiljøer med kompetanse om hvordan skolen best kan jobbe mot diskriminering og trakassering, og som kan evaluere og kvalitetssikre den innsatsen som gjøres. Arbeidet som gjøres for å sikre et trygt psykososialt skolemiljø, må ses i sammenheng. Det bør vurderes hvordan fagmiljøer som kan se hvordan arbeid knyttet til trakassering og diskriminering på ulike grunnlag kan styrkes.

Kunnskaps- og utdanningsdepartementet vil i arbeidet med oppfølging av utredningen vurdere relevante forslag på områdene krenkelser, mobbing, trakassering (herunder seksuell trakassering) og diskriminering etter høringsrunden.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet vil vurdere å støtte frivillige organisasjoner, stiftelser og lignende for å utvikle og tilby undervisningsopplegg rettet mot ungdom fra åttende til tiende trinn. Undervisningsopplegget

⁴³ NOU 2015: 2

⁴⁴ NOU 2012: 15

Boks 4.9 Eksempler på forebyggende arbeid

Organisasjonen Sex og Politikk har siden 2011 hatt en årlig kampanje i uke seks der de har tilbudt gratis undervisningsopplegg om kropp, seksualitet og grensesetting til skoler. Hensikten er å styrke skolenes undervisning om seksualitet. Undervisningsmateriellet retter seg mot elever fra fjerde til tiende klasse.

Rosa Kompetanse er et undervisningstilbud utviklet av Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH). De underviser blant annet skoleansatte om hvordan en kan snakke trygt om kjønn og seksualitet. Undervisningsopplegget gir verktøy som kan benyttes i skolehverdagen og har som et viktig mål å minske forekomsten av kjønnsrelatert mobbing. Rosa kompetanse skole støttes av Utdanningsdirektoratet i 2015.

Det finnes 22 sentre mot incest og seksuelle overgrep i Norge. I tillegg til å tilby hjelp og støtte til utsatte og deres pårørende, driver sentrene med informasjonsarbeid og undervisning. Mange av sentrene har undervisningsopplegg i grunnskolen og i videregående skole om seksuelle overgrep.

Nei = Nei Sex uten samtykke = voldtekt er et «russekort» utarbeidet av Likestillingssenteret. Kortet har informasjon om viktige hjelpetelefoner og nettsider som ungdom kan bruke.

skal kunne brukes av lærere i ordinær undervisning. Dette kan bidra til at gutter og jenter står bedre rustet mot seksuell trakassering og overgrep.

4.5 Hatefulle ytringer

Hatefulle ytringer begrenser den enkeltes muligheter til å delta i det offentlige rom. Det er et likestillingsproblem når jenter og gutter og kvinner og menn opplever å bli truet på grunn av sine ytringer. Hatefulle ytringer rammer ikke bare den enkelte, men hele samfunnet. Det begrenser det offentlige ordskiftet og kan bidra til sosial eksklusjon og økt polarisering.

Det er flere aktører som har et ansvar i arbeidet mot hatefulle ytringer. Staten skal sikre fravær av diskriminering og aktivt fremme likestilling og like muligheter for alle til å delta i samfunnet, herunder i den offentlige debatten. Aktører i det sivile

Boks 4.10 Forbud mot hatefulle ytringer

Reglene for hva som kan ytres og publiseres på nett er de samme som ellers i samfunnet, og er regulert i straffeloven. Medvirkning er også straffbart etter flere av bestemmelsene i straffeloven.

Norsk lov forbyr enkelte former for alvorlige hatefulle ytringer. Straffeloven inneholder bestemmelser som verner mot alvorlige hatefulle ytringer (§ 135 a), trusler (§ 227), sjikaneering (§ 390 a), ærekrenkelser (§§ 246 og 247) og brudd på privatlivets fred (§ 390). Enkelte typer hatefulle ytringer kan alene, eller i kombinasjon med annen atferd, være straffbare under disse bestemmelsene. Skadeerstatningsloven § 3-6 gir rett til erstatning ved enkelte typer ærekrenkelse og krenkelser av privatlivets fred. I tillegg er det et generelt forbud mot å utsette arbeidstakere for trakassering eller annen utilbørlig opptreden i arbeidsmiljøloven § 4-3 nr 3.

Den norske diskrimineringslovgivningen verner mot trakasserende ytringer rettet mot en eller flere bestemte personer på grunn av kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, inkludert nasjonal opprinnelse, hudfarge, avstamning og språk, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende. Innenfor arbeidslivet gjelder også et vern mot trakassering på grunn av alder, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon. Brudd på diskrimineringslovgivningen kan gi rett til erstatning og oppreisning.

samfunn har bidratt til å løfte tema på dagsordenen, og arbeider aktivt med tematikken. Likestillings- og diskrimineringsombudet har utarbeidet en rapport om hatytringer og hatkriminalitet. I rapporten foreslår ombudet en rekke tiltak for å bekjempe hatytringer. Mediene og redaktørene for disse har et særskilt ansvar for det som publiseres på deres domene. Over de siste årene har det blitt større bevissthet om dette, og flere medier har tatt grep for å komme hatefulle ytringer og hets til livs.

Det er særlig hatefulle ytringer som retter seg mot kvinner og etniske og religiøse minoriteter, og mulige løsninger for å møte disse utfordringene, som drøftes i dette kapitlet.

4.5.1 Omfang av hatefulle ytringer

Det finnes lite forskning på omfanget av hatefulle ytringer i Norge. Derimot finnes det mange eksempler på at hatretorikk forekommer i den norske debatten, som kjønnsespesifikk og ofte seksualisert trakassering av truende karakter rettet mot kvinner generelt, og mot etniske minoritetskvinner spesielt.

I følge tall fra Ytringsfrihetsbarometeret 2013 og Fritt Ord-rapporten fra Institutt for samfunnsforskning får kvinner i Norge oftere ubehagelige kommentarer rettet mot seksualitet og utseende enn det menn gjør (20 mot 4 prosent).^{45 46}

Fritt Ords nye ytringsfrihetsundersøkelse viser hvordan minoritets- og majoritetsbefolkningen møtes ulikt etter å ha ytret seg i offentligheten. 36 prosent av den etniske og religiøse minoritetsbefolkningen opplyser at negative kommentarer har gjort dem mer skeptiske til å ytre seg offentlig. Tallet for resten av befolkningen er 19 prosent. Sannsynligheten for å få ubehagelige kommentarer rettet mot kjønn eller utseende er ifølge undersøkelsen også betraktelig større for kvinner.

Ytringsfrihetsbarometeret er en opinionsundersøkelse om befolkningens holdninger til ytringsfrihet, bestående av et sett faste spørsmål som følges opp annethvert år. Undersøkelsen viser at de fleste mener det er viktig å ivareta ytringsfriheten, men langt færre støtter kontroversielle gruppers rett til å ytre seg. Det er stor oppslutning om at personer og medier bør kunne straffes dersom de trakasserer, utleverer personers privatliv eller videreformidler uriktige påstander.

En studie fra 2012 dokumenterte at det er utpregede fordommer og skepsis til jøder, muslimer og rom i Norge. I europeisk sammenheng er imidlertid utbredelsen av antisemittisme i Norge relativt liten, og på nivå med Storbritannia, Nederland, Danmark og Sverige. Holdningene varierer blant annet med kjønn, alder og utdanningsnivå. Kvinner, unge og de med høy utdanning er mer positive til jøder, mens menn, eldre og de med lav utdanning er mer negative. Det er langt mer skepsis til andre grupper, som muslimer, somaliere og

rom, sigøynere. De som har de sterkeste antisemittiske holdningene, er de som uttrykker mest avvisende holdninger også til andre grupper.

4.5.2 Innsats mot hatefulle ytringer

Det er lite kunnskap om hatefulle ytringer, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil i 2016 styrke kunnskapsgrunnlaget om hatefulle ytringer. Departementet har også startet arbeidet med en systematisk gjennomgang av tiltak, kunnskap og forskning på dette området. Gjennomgangen vil danne grunnlag for en samlet vurdering av innsatsen mot hatefulle ytringer. Arbeidet mot hatefulle ytringer, diskriminering og trakassering må ses i sammenheng med arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme.

Aktørene som styrer nettdebatter og lignende har en sentral rolle. Videre er opplæring i nettvettregler viktig, ikke minst for unge. Norge kan lære av erfaringene fra andre land som har kommet lengre i dette arbeidet.

Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra) er et tiltak i regjeringens satsning på bekjempelse av antisemittisme, rasisme og udemokratiske holdninger. Dembra driftes av Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter. De har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å utvikle og gjennomføre et opplæringstilbud for skoler til støtte i arbeidet mot antisemittisme, rasisme og antidemokratiske holdninger.

Det er flere relevante tiltak i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som retter seg mot hatefulle ytringer. Det gjelder tiltak 24 om å styrke politiets tilstedeværelse på internett, tiltak 25 om å forebygge diskriminering, trakassering og hatefulle ytringer på internett, tiltak 26 om forebygging av hatretorikk, tiltak 27 om å øke kunnskapen om hvordan motvirke uønskede opplevelser på internett og tiltak 28 om å styrke arbeidet mot hatefulle ytringer og radikaliserings på internett.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har i 2014 og 2015 bidratt med midler til den nasjonale kampanjekomiteen *Stopp hatprat på nett* tilknyttet Europarådets kampanje *Young people combating hate speech online*. Midlene benyttes til sosiale møteplasser og informasjonsarbeid som skal støtte ungdom og grupper i samfunnet som i større grad enn andre utsettes for trakassering og diskriminering på internett. Tiltaket styrker sivilsamfunnets innsats mot diskriminering og styrker ungdom slik at de bedre kan gjenkjenne og svare på hatprat.

⁴⁵ Roalsvig m.fl. (2013)

⁴⁶ Enjolras m.fl. (2014)

Politihøgskolens studietilbud, *Kulturforståelse og mangfold*, skal styrke studentenes kompetanse om blant annet hatrelatert kriminalitet. Temaet står også sentralt i Politihøgskolens grunnutdanning i forebyggende polititjeneste. Oslo politidistrikt er ett av fire politidistrikt, foruten Politiets utlendingsenhet, som jobber med prosjektet *Trygghet og tillit – politiets arbeid i et multietnisk samfunn*. Prosjektet har som mål å styrke tillitsforholdet mellom politiet og minoritets-/og innvandrerbefolkningen. Det skal utvikles metoder og tiltak med fokus på dialog og publikumsmøter for å oppnå god tjenesteyting og kriminalitetsbekjempelse.

Politiets straffesakssystem er nå utstyrt med en registreringsfunksjon som gjør det mulig å

skille ut saker der motivet for handlingen vurderes å være hatrelatert. Hatkriminalitet er fulgt opp i Riksadvokatens mål og prioriteringsskriv for straffesaksbehandlingen i 2015. Oslo politidistrikt har fra 1. september 2014 utvidet kapasiteten i en ungdomsetterforskningsgruppe som er etablert ved Manglerud politistasjon. Gruppen skal etterforske alle hatkriminalitetssaker i Oslo politidistrikt, og bygge opp spesialisert kunnskap og kompetanse på slik kriminalitet.

I løpet av 2015 vil Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, sammen med flere andre departementer, sette i gang en undersøkelse om nordmenns holdninger til jøder og andre etniske og religiøse minoriteter.

**Figur 5.1**

Foto: Monica Strømdahl

5 God helse for kvinner og menn

Helse er viktig for alle og en avgjørende faktor for å leve gode liv. God helse gir muligheter for den enkelte og for samfunnet. Hele befolkningen skal ha et likeverdig tilbud om helsetjenester av god kvalitet uavhengig av kjønn, seksuell orientering, bosted, alder og etnisitet. Dette er en del av regjeringens mål om å skape pasientens helsetjeneste, der pasientens behov skal stå i sentrum.

Kjønn som dimensjon i helse er viktig av flere årsaker. I tillegg til de biologiske og fysiologiske forskjellene mellom kvinner og menn, kan rollemønstre, sosial ulikhet og forbruk av helse- og omsorgstjenester påvirke kvinner og menns helse og atferd på ulike måter.

Dette kapitlet vil drøfte sentrale likestillingsutfordringer på helseområdet, spesielt knyttet til kvinners helse. Sykdomsbildet er forskjellig for kvinner og menn, og en del sykdomsforløp kan arte seg forskjellig. Historisk har sykdommer som i størst grad rammer menn, fått større oppmerksomhet enn sykdommer der kvinner er i flertall, og flere menn enn kvinner ble tidligere inkludert i kliniske studier. Dette gjør at det fremdeles kan være mangelfull kunnskap om sykdommer som er mer typiske for kvinner, og det kan ha betydning for effekten av behandlingen på kvinner for sykdommer som rammer begge kjønn. Generelt vil et bredere kjønnsperspektiv på helse kunne synliggjøre skjevheter mellom kvinner og menn og bidra til et bedre tilbud til både kvinner og menn. Større bevissthet om kvinner og menns ulike behov og utvikling av mer kjønnsspesifikk behandling kan bidra til bedre kvalitet i helse- og omsorgstjenestene. Dette er viktig for å nå målet om et likeverdig helse- og omsorgstilbud for kvinner og menn.

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider langs to akser for å nå dette målet. Den ene akser retter særskilt oppmerksomhet mot lidelser der enten kvinner eller menn er i flertall eller har spesielle vanskeligheter. Den andre akser er å inkludere kjønnsperspektivet i all virksomhet innenfor helse- og omsorgssektoren der dette er relevant.

Generelt sett har kvinner og menn i Norge god helse. Likevel er det områder med utfordringer. Psykiske plager og langvarige smerte- og

utmattelsestilstander hos unge kvinner øker. Kvinner er overrepresentert i sykefraværs- og uførestatistikken. Det er viktig å sette søkelys på sammenhengen mellom arbeid og helse og arbeide for utvikling av effektive terapier og mestringstiltak som kan bidra til best mulig funksjon for kvinner som er sykmeldt, eller som står i fare for å bli sykmeldte eller uføre.

Menn lever kortere enn kvinner og har høyere dødelighet for en rekke sykdommer som rammer både kvinner og menn. Forventninger til mannsroller kan påvirke hvordan menn forholder seg til sykdom og hvordan helse- og omsorgstjenesten forholder seg til dem. Unge menn er også overrepresentert når det kommer til rusproblemer og dødsfall som følge av ulykker og selvmord. Det er av stor betydning å finne effektive behandlings- og forebyggingsstrategier som kan møte helseutfordringene hvor menn er overrepresentert.

I årene fremover vil Norge se flere eldre i befolkningen, og en stor andel av de eldre vil være kvinner. Det gjelder ikke minst i de eldste aldersgruppene. For å møte fremtidens helseutfordringer er det nødvendig med et kjønnsperspektiv på eldres helse. Kjønnsperspektivet er viktig i forskning, sykdomsforebyggende arbeid, i omsorg og rehabilitering og i behandling av sykdom hos eldre.

For kvinner og menn med innvandrerbakgrunn er det en lavere andel enn befolkningen for øvrig som oppgir at de har god helse. Færre kvinner med innvandrerbakgrunn har vurdert sin helse som god eller svært god sammenlignet med menn med innvandrerbakgrunn. Regjeringen vil bygge videre på *Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*. Strategien legger til rette for økt kompetanse om innvandrergruppers spesielle helseproblemer, og om kulturelle og språklige utfordringer som opptrer i møtet mellom pasienter med innvandrerbakgrunn og helse- og omsorgstjenesten.

Regjeringen vil

- prioritere forskning på blant annet eldre kvinners helse, arbeidsliv og helse og minoritets-

- kvinnens helse innenfor den strategiske satsingen på kvinners helse i Norges forskningsråd
- øke kunnskapen om årsakene til uønskede forskjeller i helse og tjenestetilbud mellom kvinner og menn i et livsløpsperspektiv
 - sørge for at oppdatert kunnskap om menn og kvinners særlige behov tas i bruk
 - sørge for bedre forebygging, diagnostikk, behandling og mestring av sykdommer som fører til langvarige sykemeldinger og uførhet blant kvinner
 - etablere et gratis opphenningsprogram for vaksiner mot humant papillomavirus (HPV) for alle jenter opp til 26 år
 - sørge for tiltak rettet mot eldre kvinners helseutfordringer
 - sørge for at kjønnsperspektivet blir bedre integrert i beslutningsprosessene og i den praktiske helsetjenesteutøvelsen
 - sørge for at tjenestene blir rettet mot menn og kvinners ulike behov
 - sørge for at eventuelle ulike virkninger for menn og for kvinner blir kartlagt ved utvikling og evaluering av tiltak som kan påvirke befolkningens helse.

I tillegg vil regjeringen

- sørge for at helsetjenestene bidrar til bedre muligheter for aktiv deltakelse i samfunns- og arbeidsliv for unge kvinner og eldre kvinner som har psykiske og andre helsemessige utfordringer
- arbeide for tidlig diagnostikk og målrettede tjenester for menn
- bygge videre på *Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*.

5.1 Kvinners helse på dagsordenen

I 1997 opprettet daværende regjering et utvalg som skulle utrede kvinners helse i Norge. Kvinnehelseutvalget konkluderte med at kjønnspektivet var gjennomgående mangelfullt i medisinsk fagutvikling og forskning og i offentlig planarbeid. Utredningen NOU 1999: 13 *Kvinnens helse i Norge* ble i sin tid omtalt som historisk, og var med på å sette kvinnehelse spørsmål og kjønn som faktor i helse på dagsorden på en helt annen måte enn det var gjort tidligere. Funnene i utredningen har hatt stor betydning for den senere utviklingen i arbeidet med likeverdige helse- og omsorgstjenester. Dette omtales nærmere under delkapittel 5.4.

Utredningen om kvinners helse ble lagt til grunn for den forrige borgerlige regjeringen (Bondevik II) sin *Kvinnehelsestrategi* (2004–2013) som ble fremmet som et eget kapittel i St.meld. nr. 16 (2002–2003) *Resept for et sunnere Norge*. Strategien beskriver behov for tiltak innen de fire hovedområdene beslutningsprosesser, kunnskapsutvikling og formidling, helsepraksis og vold og overgrep. Helsedirektoratet har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet gjennomgått kvinnehelsestrategien. Direktoratet innhentet opplysninger i form av en åpen høring i 2014. Eksterne aktører har kommet med sine vurderinger og har levert verdifulle innspill til videre arbeid på dette området. Strategien har utløst faglig engasjement, og det er initiert forskning på viktige områder knyttet til kvinners helse. Det er utarbeidet strategier, faglige retningslinjer og handlingsplaner. Tiltak har blitt gjennomført gjennom hele strategiperioden.

Helse- og omsorgsdepartementet har fulgt opp forslag fra kvinnehelseutvalget på helseområdet.

Det er opprettet en egen strategisk satsing på forskning på kvinners helse fra 2004 gjennom Norges forskningsråd. Statens institutt for rusmiddelforskning har igangsatt forskning om kvinners bruk av rusmidler. At kjønnspektivet skal ivaretas, er gitt som føringer i oppdragsdokumentene til henholdsvis helseforetakene og Forskningsrådet.

Nasjonal kompetansetjeneste for kvinnehelse ble opprettet i 2006. Opprettelsen var et viktig tiltak i satsingen på kvinnehelse. Tjenesten arbeider med kunnskapsformidling, fagutvikling og forskning innenfor sykdommer som primært rammer kvinner, reproduktiv helse og kjønnsforskjeller i helse. Tjenestens klinikknære beliggenhet er viktig for fagutvikling og gjennomføring av ny kunnskap i klinisk praksis.

I spesialisthelsetjenesten er det i tillegg etablert flere andre kompetansetjenester som har betydning for kvinners helse, slik som kompetansetjenester for amming, for gynekologisk onkologi, for svangerskap og revmatiske sykdommer, for inkontinens og for bekkenbunnsykdommer. Det er også opprettet flere nasjonale behandlingstjenester for kvinner, for eksempel Nasjonal behandlingstjeneste for fertilitetsbevarende behandling med autologt ovarialvev, Nasjonal behandlingstjeneste for fertilitetsbevarende kirurgisk behandling av livmorhalskreft og Nasjonal behandlingstjeneste for gynekologiske fistler. I 2008 utarbeidet Helsedirektoratet en prioriteringsveileder for kvinnesykdommer i samarbeid med de fire regionale helseforetakene.¹

Helsedirektoratet har arbeidet innen flere områder for å forbedre tjenestene knyttet til, og kvinners forutsetninger for, reproduksjon. Av de viktigste tiltakene kan nevnes *Utviklingsstrategi for jordmortjenesten og Veileder om kvalitetskrav til fødselsomsorgen*. De regionale helseforetakene har rapportert om økt fokus på fødsel- og svangerskapsomsorg i samarbeid med primærhelsetjenesten.

Kvinnehelseutvalget pekte på at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til kjønn som variabel i medisinsk forskning. I 2001 utviklet *Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag* retningslinjer for inkludering av begge kjønn i medisinsk forskning. I tilfeller hvor det ene kjønn utelates fra studien, må det gis en holdbar begrunnelse for dette både etisk og vitenskapelig. Heller ikke gravide skal ekskluderes fra studier som er relevante for dem.

Nye tall fra OECD viser at Norge har svært gode resultater for kreftbehandling, målt i femårs overlevelse. For livmorhalskreft ligger Norge helt på topp i OECD, og for brystkreft er Norge blant de beste i Europa. Det er gjennomført evaluering av brystkreftscreening (mammografi-programmet), og oppfølgingen av brystkreftpasienter er bedret. Syv delprosjekter har inngått i evalueringen. Disse har omfattet blant annet studier av dødelighet, omfang av kreft oppdaget mellom to screeningsrunder (intervallkreft), omfang av overdiagnostikk, kvinners opplevelse av og erfaring med screeningprogrammet og en evaluering av programmets utgifter. Evalueringen ble avsluttet våren 2015. Den konkluderer med at målet om 30 prosent redusert dødelighet av brystkreft nesten er nådd. Fra et samfunnsperspektiv ser det ut til at balansen mellom kostnader og effekt er innenfor det nivået helsemyndighetene definerer som akseptabelt for helsetjenester. På bakgrunn av resultatene fra evalueringen skal mammografi-programmet fortsette.

Nasjonal handlingsplan mot osteoporose (benskjørhet) og brudd er gjennomført.² Regjeringen vil følge opp med nye tiltak, dette er nærmere omtalt under delkapittel 5.2. Regjeringen har styrket tilbudet til pasienter med langvarige smerte- og utmattelseslidelser der årsaken til lidelsene er uklare. Flere nasjonale kompetansetjenester er bygget ut, blant annet for sammensatte lidelser.

De fem regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er styrket for å øke kompetansen og veiledningen av helse- og omsorgstjenestene.

Utvalgets forslag om å oppheve forbudet mot nedfrysing og lagring av ubefruktede egg er fulgt opp. I dag går diskusjonen om likestilling mellom egg- og sæddonasjon. Disse forholdene er regulert i bioteknologiloven, og vil bli fulgt opp som ledd i arbeidet med evaluering av loven.

Siden NOU 1999: 13 *Kvinnens helse i Norge* er det gjort flere tiltak som har ført til økt kunnskap om kvinners legemiddelbruk. Det har blitt opprettet et nasjonalt reseptregister som tillater informasjon om kjønnsforskjeller i legemiddelbruk. Den norske mor og barn-undersøkelsen har bidratt til god kunnskap om bruk av legemidler i svangerskapet, og hvilke legemidler det er trygt å bruke når en er gravid. I tillegg har allmenhetens tilgang til produsentnøytral informasjon om legemidler ved graviditet blitt styrket via tjenesten *tryggmammamedisin.no*.³ De siste ti årene er det også innhentet mer kunnskap om gravides holdninger til legemidler og naturmidler.

Det tilbys i dag egne behandlingssopplegg for kvinner ved flere rusbehandlingsinstitusjoner. I tillegg finnes det en egen behandlingssinstitusjon som kun tar imot kvinner. Ettersom utviklingen i rusbehandling har endret seg fra mer programbaserte behandlinger til mer individuelt tilrettelagte behandlingstilbud, innebærer dette at det også legges mer til rette for å tilpasse behandlingstilbudene for kvinner.

Kvinnehelsestrategien skisserte enkelte tiltak som var rettet spesifikt mot jenter og eldre kvinner med minoritetsbakgrunn. Temaene var forskning, kunnskap om helse og helsetjenestetilbud, medikamentbruk og voldsproblematikk. Forskningsrådet finansierer flere prosjekter om innvandrerhelse, blant annet over programmene *Folkehelse, Sykefravær, Arbeid og helse*, og det tidligere *Helse- og omsorgstjenesteprogrammet*. Flere av prosjektene innenfor disse programmene har et tydelig kjønnsperspektiv. Det er blant annet utført en undersøkelse av effekten for kvinner av tiltak for å forbedre kvaliteten på helsetjenester til etniske minoriteter.

5.1.1 Forskning på kvinners helse

Kvinnens helse er en satsing finansiert av Helse- og omsorgsdepartementet gjennom øremerkede

¹ Veilederen gir støtte til personellet i spesialisthelsetjenesten i deres vurdering av henvisninger.

² Handlingsprogram for forebygging og behandling av osteoporose og osteoporotiske brudd (lansert i 2005).

³ RELIS – regionale legemiddelinformasjonsentre er ansvarlig for tjenesten.

midler til Forskningsrådet. Satsingen startet i 2004 med bakgrunn i *Kvinnehelsestrategien*. Forskningsrådet utarbeidet i 2005 rapporten *Kvinnens helse – hvor står vi i dag* som viste at behovet for forskning på kvinners helse var stort. Forskningsrådet har tildelt omlag 54 millioner kroner til 15 prosjekter som omhandler kvinners helse i løpet av strategiperioden fra 2004 til 2013. Det er i tillegg flere pågående prosjekter med relevans for kvinners helse både i Forskningsrådets helseportefølje og i øvrig programportefølje. I 2015 styrket regjeringen denne satsingen slik at den nå er på vel 10,5 millioner kroner.

Det har vært forsket på svangerskap, psykisk helse, osteoporose, overgangsalder, global helse, kreft og vold mot kvinner. I tillegg finansierer mange av de øvrige helseforskningsprogrammene og de regionale helseforetakene forskning som er viktig for økt kunnskap om kvinners helse, eller sykdom og helseplager der kvinner er overrepresentert, som eksempelvis CFS/ME.⁴

I 2007 stilte Helse- og omsorgsdepartementet krav til de regionale helseforetakene om å ivareta kjønnsperspektivet (kjønnsforskjeller i sykdom og behandling) i klinisk forskning, herunder å sikre at det gjennomføres analyser av forskningsresultater der dette er relevant. De regionale helseforetakene har derfor i forbindelse med årlige meldinger rapportert om tildelte forskningsmidler på kvinnehelse.

Regjeringen har i 2015 videreført styrkingen fra 2014 til forskning i helseforetakene på seks prioriterte sykdomsområder, samt helsetjenesteforskning. I 2015 ble det avsatt 110 millioner kroner til dette. Blant de prioriterte områdene er muskel- og skjelettlidelser og langvarige smerte- og utmattelsestilstander. Dette er sykdomsgrupper der kvinner er overrepresentert. Forskning er én av Kompetansetjenesten for kvinnehelse tre kjerneaktiviteter, i tillegg til kunnskapsformidling og fagutvikling. Kompetansetjenesten har deltatt i etableringen av nasjonale og internasjonale forskningsnettverk som bidrar til forskning om årsaksforhold og behandling av sykdommer innen områdene reproduksjon og kjønnsforskjeller i helse.

Nasjonalt kompetanseenhet for minoritetshelse (NAKMI) skal skape og formidle forskningsbasert kunnskap som kan fremme god helse og likeverdige helsetjenester for personer med innvandringsbakgrunn.

Boks 5.1 Gender Based Violence and Childbirth – analyzing data from European cohort studies

Et av prosjektene som fikk støtte fra de ørmerkede midlene gjennom Norges forskningsråd, er den europeiske studien om kjønnsbasert vold og barnefødsler (finansiert i perioden 2011–2014). Studiens mål var å se om voldtekt og annen ufrivillig seksuell omgang har negative konsekvenser for kvinner i svangerskapet, som for eksempel blødninger og innleggelser under svangerskapet, langvarige fødsler og komplikasjoner under fødsel og fødselsmetode. Blant de 18 prosent som hadde vært utsatt for vold, rapporterte 3,6 prosent om den alvorligste formen for vold (voldtekt). De som var utsatt for de groveste formene, hadde også flest plager under svangerskapet og ved fødselen. Tallene viser at hver femte gravide kvinne jordmor møter, har opplevd seksuell vold.

En annen studie fra samme forskningsprosjekt viser at kvinner utsatt for overgrep langt oftere legges inn på sykehuset under svangerskapet. 12,5 prosent blant de som hadde vært utsatt for de groveste overgrepene, ble innlagt under svangerskapet, mens 5,8 prosent av de som ikke rapporterte om overgrep, ble lagt inn. Disse to studiene underbygger hverandre og er viktig kunnskap i oppfølgingen av gravide kvinner.

I tillegg er det flere aktører i frivillig sektor som bidrar med forskning på kvinners helse. Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS) initierer og finansierer forskning om kvinners helse og livsvilkår. Årlig bevilger NKS seks til ti millioner kroner av innsamlede midler til forsknings- og utviklingsprosjekter. Tematikk som prioriteres av foreningen er blant annet kvinner og barn som er utsatt for vold og seksuelle overgrep, spesielle utfordringer som jenter og kvinner i minoritetsmiljøer har, samt reproduktiv helse og likestillingsspørsmål.

Det er fortsatt behov for fokus på kvinners helse i forskningen. Helsedirektoratets vurdering etter gjennomgangen av kvinnehelsestrategien er at det er særlig behov for økt forskning på kjønn og helse, arbeidsliv og helse og på helsen til innvandrere. Dette er områder med kunnskapsmangler som kan påvirke likestilling og helse. Selv om det forskes mye på kvinnehelse i Forskningsrådet og i de regionale helseforetakene, og at det fore-

⁴ Chronic fatigue syndrome (CFS) / myalgisk encefalopati (ME)

går et omfattende arbeid innen kvinnehelse og kjønnsforskjeller i helse ved Nasjonal kompetansetjeneste for kvinnehelse, NAKMI og andre aktuelle miljøer, gjenstår det fortsatt mye for å utvikle feltet videre.

5.1.2 Behov for sterkere vektlegging av kjønn i all helseforskning

Når det gjelder kjønnsperspektiv på helseforskning, har mye av innsatsen frem til nå vært rettet mot å inkludere kvinneperspektivet. Det har ikke vært tilsvarende fokus på menns helse ut fra et kjønnsperspektiv. Det vil kunne åpne for bedre kunnskapsutvikling dersom kjønnsperspektivet utvides til å omfatte begge kjønn. Et konkret eksempel fra dansk forskning viser at menn som overlever kreft, responderer mer negativt på deltakelse i opplegg for kreftrehabilitering enn kvinner.⁵ Årsaken er selve utformingen av rehabiliteringsopplegget. Kunnskap om kvinner og menns ulikhet i opplevelse av egen sykdom kan gi bedre tilrettelegging for hele pasientgruppen. Et annet eksempel er at muligheten for brystkreft hos menn inntil nylig har vært underkommunisert og har ført til at menn med sykdommen ikke har vært oppmerksomme på og forstått egne symptomer.

Både det kroppslige kjønn (sex) og det sosiale kjønn (gender) er viktige i helseforskningen. Dette gjelder både samvirkningen mellom disse hos hvert kjønn og i det sosiale samspillet og organiseringen mellom kjønnene. Både biologiske og miljømessige forhold definerer og påvirker kroppslige og sosiale kjønnsulikheter. Det er nå allment kjent at forsøksdyrets kjønn har innflytelse på funn og må redegjøres for. Ny internasjonal forskning viser imidlertid at kjønn som variabel også er relevant innenfor biokjemi og celledforskning. Cellenes kjønn har relevans og påvirker funn. Manglende redegjørelse for kjønn på dette nivået er imidlertid utbredt. Det kan få negative konsekvenser for diagnostikk, medikamentutvikling og behandling.

Regjeringen vil sørge for at dagens helseforskning i sterkere grad åpner for problemstillinger knyttet til ulikheter mellom kjønnene.

5.1.3 Fortsatt behov for søkelys på kvinners helse

Mye er oppnådd på kvinnehelseområdet siden kvinnehelseutvalget leverte sin rapport i 1999,

men fortsatt er det utfordringer som ikke er løst. Det er viktig at ny kunnskap fra klinisk og praksisnær forskning blir tatt i bruk i utvikling av tjenester rettet mot kvinners behov. Det er fortsatt stor mangel på kunnskap for å utvikle relevante tiltak rettet mot kvinner med innvandrerbakgrunn. Generelt er gjennomføring av ny kunnskap i klinisk praksis den største utfordringen innen feltene kvinnehelse og kjønnsforskjeller i helse. I tillegg er det en del områder knyttet til kvinners helse, hvor det fortsatt er utfordringer.

Regjeringen vil sørge for at tjenestene blir rettet mot menn og kvinners ulike behov der det er kunnskapsmessig dekning for dette, ved at kjønnsperspektivet blir vurdert i utviklingen og oppfølgingen av strategier og handlingsplaner. Regjeringen vil sørge for at oppdatert kunnskap om menn og kvinners særlige behov tas i bruk.

Raske demografiske endringer forbundet med økt risiko i den fertile delen av befolkningen er en utfordring for reproduktiv helse og svangerskapsomsorgen. Flere gravide med innvandrerbakgrunn, økning i andel eldre gravide, gravide med kronisk sykdom, overvekt og tidligere keisersnitt gir nye utfordringer for helsetjenesten. Det er nødvendig med ny kunnskap for å møte disse utfordringene. God helse og gode forhold under svangerskapet er viktig for senere generasjoners helse. Det er nødvendig med ny kunnskap om virkningen av hormonbehandling for infertilitet og bruk av hormoner i overgangsalderen. Fertilitetsbevarende tiltak for kvinner og hjerte- og karsykdom hos kvinner er fortsatt eksempler på sentrale temaer innen kvinnehelse.

Mange kvinner dør av hjerte- og karsykdom. Mye tyder på at sykdommen har et kjønnsspesifikt forløp. Andel eldre i befolkningen øker. Det er stort behov for kunnskap om eldre kvinners helse og livskvalitet. Det er viktig å bedre kunnskapsgrunnlaget for å fremme behandling, omsorg, og livskvalitet hos eldre.

Selv om Norge rangeres fremst i internasjonale sammenligninger av trivsel og velferd, er psykiske plager og lidelser en stor folkehelseutfordring. Dette gjelder for både kvinner og menn, men unge kvinner er overrepresentert. Psykisk helse har betydning for generell livskvalitet, men også for kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet. Utfordringene knyttet til unge kvinners psykiske helse beskrives nærmere i delkapittel 5.2 om kjønnsforskjeller i helse.

Kvinner har over lang tid hatt høyere sykefravær enn menn. Det er også situasjonen internasjonalt. På grunnlag av den forskningen som er gjennomført er det vanskelig å finne fullstendige for-

⁵ Handberg m.fl. (2013)

klaringer på den store og vedvarende kjønnsforskjellen i sykefravær. Kjønnsforskjeller i helseplager som årsak til forskjeller i sykefravær mellom kvinner og menn har imidlertid ikke vært så mye studert. Det er også i mindre grad blitt belyst hvordan situasjonen er for kvinner som har innvandret til Norge når det gjelder sykefravær og tilknytning til arbeidsmarkedet. Kvinners arbeidshelse blir tatt opp i delkapittel 5.3 om arbeidsliv og kjønnsulikheter i helse.

Det er bred vitenskapelig enighet om at variasjon i legemidlers effekt kan oppstå på grunn av kjønn. Det er imidlertid fortsatt begrenset med kunnskap om de ulike effektene for kvinner og menn. Dette gjelder også for bivirkninger. I Norge overvåker Statens legemiddelverk legemiddelbivirkninger og videreformidler ny kunnskap om bivirkninger til helsepersonell. Legemidler er et viktig virkemiddel for å behandle, lindre og forebygge sykdom og plager, og mangel på kunnskap øker risikoen for feil i behandling av kvinner. Det er derfor fortsatt viktig å øke kunnskapen om kjønnsforskjeller i effekt og eventuelle bivirkninger av legemidler. Helsedirektoratet skal i løpet av 2015 sette i gang et arbeid med en kunnskapsoppsummering av dokumentasjon om eventuelle kjønnsrelaterte forskjeller i effekt og bivirkninger av legemidler.

Innvandrerbefolkningen i Norge er sammensatt. Dette er en av årsakene til at det er komplisert å få en god, helhetlig oversikt over helsetilstanden til kvinner med innvandrerbakgrunn. Bruk av helseregistre og forskningsbehov er nærmere beskrevet i Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Det er behov for mer kunnskap om helse og sykdom og bruk av helsetjenester blant kvinner med innvandrerbakgrunn. *Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017* tar opp behovet for mer kunnskap.

5.2 Kjønnsforskjeller i helse

I all hovedsak har kvinner og menn i Norge god helse. Kvinner lever lengre enn menn, men opplever å være mer syke. Kvinner går oftere til legen, og de bruker mer legemidler. Kvinner har lavere dødelighet enn menn for en rekke sykdommer som rammer begge kjønn.

Psykiske lidelser og langvarige smertetilstander er årsaker til redusert helse for mange kvinner. Benskjørhet, brudd og problemer knyttet til svangerskap og fødsel er de mest sentrale helseproblemene som rammer kvinner.

Vold og overgrep er et folkehelseproblem. Særlig gjelder dette for kvinners helse, fordi kvinner er mer utsatt for vold og overgrep enn menn. Arbeidet mot vold omtales nærmere i kapittel 4.

I Norge oppgir menn at de er friske i en lengre periode av livet enn det kvinnene oppgir, men de lever kortere. Menn har fire år lavere forventet levealder enn kvinner. De siste 20 årene har forskjellen i forventet levealder blitt mindre. Dette skyldes blant annet nedgangen i dødelighet for hjerte- og karsykdom og nedgang i dødsulykker i trafikken. I 2013 var forventet levealder 83,6 år for kvinner og 79,7 år for menn. Tall fra Folkehelseinstituttet viser at menn med innvandrerbakgrunn har bedre helse og færre helseutfordringer enn kvinner i de innvandrergruppene som er undersøkt. Menn har høyere dødelighet enn kvinner av de ikke-smittsomme sykdommene hjerte- og karlidelser, kreft, KOLS og diabetes. Menn har også høyere dødelighet av ulykker og rus enn kvinner, og flere menn enn kvinner begår selvmord.

Dette kapitlet gir et bilde av kvinner og menns helse og helseutfordringer hovedsakelig basert på Folkehelse rapportene. Disse rapportene beskriver helsetilstanden i Norge ved hjelp av data og analyser fra flere nasjonale og internasjonale kilder. Mesteparten av den faktabaserte kunnskapen som finnes om innvandrerbefolkningens helse i dag er basert på resultater fra noen få helseundersøkelser av enkelte innvandrergrupper.⁶ Det er data fra disse undersøkelsene som ligger til grunn for beskrivelsen av innvandrerbefolkningen i dette kapitlet.

5.2.1 Psykisk helse og psykiske lidelser

Livstidsforekomsten av psykiske lidelser betyr hvor stor del av befolkningen som får psykiske lidelser gjennom hele livet. Denne er totalt sett mellom 30 og 50 prosent for begge kjønn, men det er betydelige forskjeller mellom kvinner og menn i forekomst av enkeltlidelser. For eksempel er forekomsten av depresjon og angstlidelser dobbelt så høy hos kvinner som i befolkningen som helhet.

⁶ Helseundersøkelsen i Oslo 2000–2002 (HUBRO) omfatter voksne innvandrere fra Tyrkia, Iran, Pakistan, Sri Lanka og Vietnam (Folkehelseinstituttet). Helseundersøkelsene blant ungdom, UNGHUBRO, gjennomført blant alle 10. klassinger i Oslo i 2000–2002, og deretter i resten av landet. Helse- og levekårsundersøkelser blant voksne innvandrere i 1986, 1993 og 2005. Den siste undersøkelsen omfattet innvandrere fra Tyrkia, Iran, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Somalia, Chile, Bosnia-Herzegovina, Serbia og Montenegro.

Det finnes foreløpig lite kunnskap om utbredelsen av psykiske lidelser blant innvandrere. Flere norske studier har brukt data fra HUBRO i 2000–2002 og Helse- og levekårsundersøkelsen for innvandrere i 2005. Disse studiene fant at andelen med psykiske helseplager⁷ var høyere i innvandrerbefolkningen enn den øvrige befolkningen, men at det var en del variasjon mellom gruppene. Av de innvandrergruppene som var representert i studien, var det innvandrere fra Iran, Irak og Tyrkia som hadde de høyeste andelen med psykiske helseplager (rundt 40 prosent), mens de laveste andelen var blant innvandrere fra Sri Lanka og Somalia (rundt 16 prosent). Andelen som rapporterte om psykiske helseplager økte med alderen. Her var kvinner sterkere representert enn menn. Etter 2002 er det ikke gjort tilsvarende undersøkelser.

Forskjellene i psykiske helseplager mellom innvandrere og den øvrige norske befolkningen ser ut til å være mindre blant barn og unge. Dette viser tall fra en studie basert på data fra de tre undersøkelsene UngKul, Barn i Bergen og Akershusundersøkelsen, som ble gjennomført i henholdsvis 2002, 2006 og 2007. Den samme studien fant at særlig emosjonelle problemer var mer utbredt blant barn og unge med innvandrerbakgrunn enn blant øvrige norske barn og unge. I aldersgruppen 10–12 år rapporterte 13 prosent av guttene med innvandrerbakgrunn om emosjonelle problemer, mot fem prosent av gutter i den øvrige delen av befolkningen. Blant jentene var tallene henholdsvis 18 og ti prosent.

Det er mangelfull kunnskap om spesifikke årsaker til psykiske plager og lidelser. Ut over å være et problem i seg selv er vold også en alvorlig risikofaktor for psykiske helseproblemer, ikke minst for barn som vokser opp i familier der de eksponeres eller utsettes for vold. Pasienter med psykiske lidelser har høyere forekomst av kroppslige sykdommer og lever kortere enn befolkningen for øvrig. Den økte dødeligheten kan tilskrives genetiske og sosioøkonomiske forhold, samt usunn livsstil, selvmord og bruk av legemidler. Pasienter med samtidig rusmisbruk er særlig utsatt for ulykker, voldsskader og tidlig død. I 2010 var psykiske lidelser og ruslidelser internasjonalt den største årsaken til tap av leveår med

nedsatt helse, hvorav depresjon (40 prosent) og angstlidelser (15 prosent) var de to største bidragsyterne.

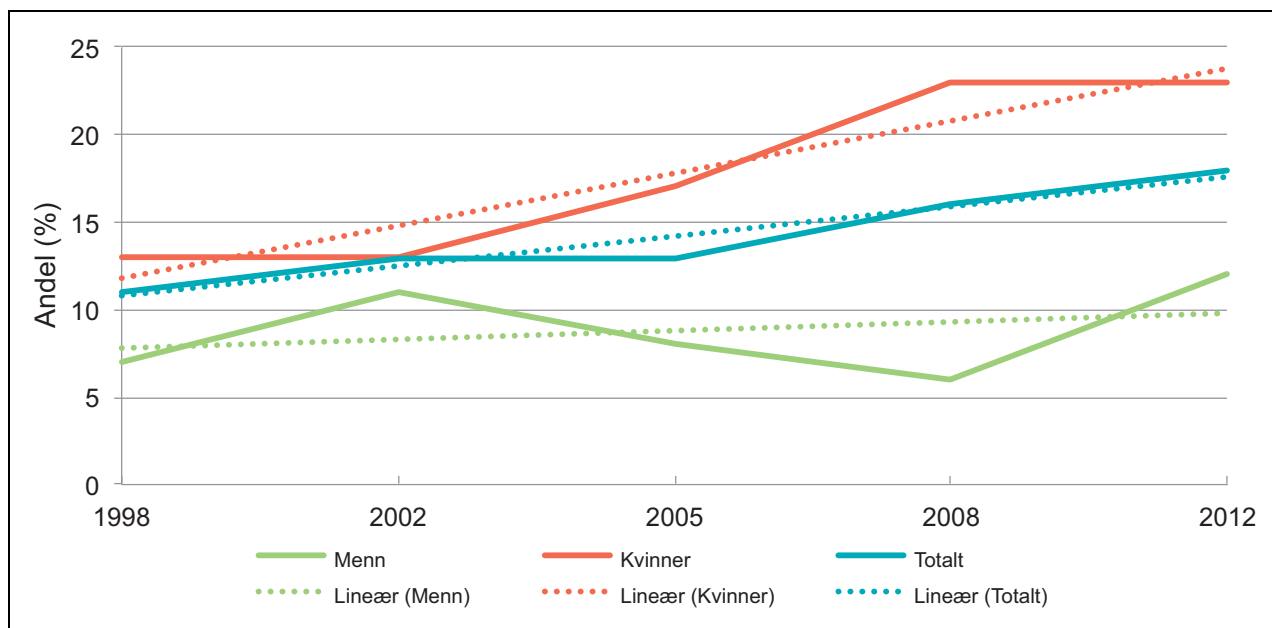
De fleste psykiske lidelser inntreffer første gang i ung voksen alder. Angstlidelser starter ofte i tenårene, ruslidelser mellom 20 og 30 år og stemningslidelser mellom 30 og 40 års alder.

Psykisk helse hos unge kvinner

For aldersgruppen 16 til 24 år økte andelen med høy skår på psykiske plager fra 1998 til 2012. Det viser tall fra levekårsundersøkelsene. Økningen var sterkest blant unge kvinner, der 23 prosent hadde høy skår i 2012 mot 13 prosent i 1998. For unge menn var de tilsvarende tallene syv og 12 prosent. For aldersgruppen 16 til 24 år er andelen kvinner som angir betydelige plager over dobbelt så høy som for menn. Mange (23,9 prosent) rapporterer om redusert arbeidsevne som følge av psykiske helseproblemer. En høy andel av de yngre kvinnene rapporterer også om lav mestring (30,9 prosent) og redusert vitalitet (33,0 prosent). Funnene reflekteres også i resultatene fra studentenes helse- og trivselsundersøkelse fra 2014. Andelen med alvorlige psykiske symptomplager har økt blant begge kjønn siden 2010, men økningen er mye sterkere blant kvinner. 24 prosent av kvinnelige studenter rapporterer om alvorlige psykiske symptomplager, mot 12 prosent blant menn.

Stadig flere jenter og unge kvinner sliter med spiseforstyrrelser og selvskading. Sosiale medier bidrar til press om å se bra ut og være vellykket. Spiseforstyrrelser er den tredje mest vanlige mentale lidelse blant unge kvinner. Behandlingstilbudet ved spiseforstyrrelser omfatter blant annet kognitiv terapi, familierapi og relasjonsbasert terapi. Forebygging er mulig, og det er ganske godt kunnskapsgrunnlag for programmer som utfordrer ungdommers holdninger knyttet til kropp og vekt, eller som fokuserer på kroppsmisnøye, selvfølelse og på en kritisk holdning til slankepress og kulturelt betingede skjønnhetsidealer. Det er snakk om relativt universelle tiltak, men spisset mot jenter fra rundt 15 år og eldre. Tjenestetilbudet til pasientgruppen varierer både i innhold og kvalitet. Helsedirektoratet holder på å utarbeide nye, nasjonale kliniske retningslinjer for behandling av spiseforstyrrelser, der det anbefales målrettede tiltak for å implementere disse på alle nivåer i helsevesenet.

⁷ Psykiske helseplager omfatter symptomer som i betydelig grad går ut over trivsel, daglige gjøremål og samvær med andre, uten at kriteriene for en diagnose er tilfredsstillt. Psykiske lidelser forstås som symptombelastninger som er så omfattende at det kvalifiserer til en diagnose.



Figur 5.2 Utviklingen i egenrapporterte psykiske plager i alderen 16–24 år, 1998–2012. Prosent.

Kilde: Folkehelseinstituttet

Behov for kunnskap om psykisk helse

Det er behov for mer kunnskap om forhold som påvirker psykisk helse. Det gjelder både kunnskap om hvilke virkemidler og tiltak som er effektive for å skape et helsefremmende samfunn og hvordan en best kan forebygge psykiske problemer og lidelser. Det er viktig at kjønn inngår som variabel i forskningsprosjekter der det er relevant, og at det særlig legges vekt på problemstillinger knyttet til unge kvinners psykiske helse og kvinners arbeidshelse. Det er nødvendig med mer kunnskap om hva som utløser depresjon, om det er oversette kjønnsforskjeller i symptomer og forløp, og om menn og kvinner skal ha ulik behandling. Videre trengs det kunnskap om mental helse og kvinnelig biologi og om sosiale faktorerens rolle i forløpet av en mental lidelse.

Psykisk helse som del av folkehelsearbeidet omtales nærmere i Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Her beskrives det hvordan kunnskapsgrunnlaget om psykiske lidelser skal styrkes. Det skal blant annet etableres et register for psykiske lidelser og ruslidelser. Psykisk helse skal inngå i arbeidet med å videreutvikle folkehelseprofiler,⁸ i ungdomsundersøkelsen og i fylkesundersøkelsene. Indi-

katorer på psykisk helse og trivsel skal inngå som en del av det pågående arbeidet med å utvikle sektorvise folkehelseindikatorer. Dette er eksempler på hvordan psykisk helse skal stå sentralt i arbeidet med å utvikle og spre verktøy og modeller for folkehelsearbeid i kommunene.

Analysen av forskningsfinansiering ved bruk av Health Research Classification System viser at forskning innenfor området psykisk helse er et av de fagområdene som mottar mest forskningsmidler, både i de regionale helseforetakene og gjennom Norges forskningsråd.

Styrking av psykisk helse hos unge

I Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter* løfter regjeringen psykisk helse som ett av de nye innsatsområdene i folkehelsearbeidet. Psykisk helse skal være en likeverdig del av folkehelsearbeidet. Flere skal oppleve god psykisk helse og trivsel, og de sosiale forskjellene i psykisk helse skal reduseres. Regjeringen vil satse på barn og unge og skape et samfunn som i større grad fremmer psykisk helse gjennom å legge mer vekt på forhold i omgivelsene som bidrar til å fremme mestring, tilhørighet og opplevelse av mening. Regjeringen skal utarbeide en ungdomshelsestrategi. Strategien skal dekke aldersgruppen 13–25 år og skal etter planen legges frem i 2016. Strategien skal blant annet belyse hvordan en sikrer tilgjengelighet, kapasitet og godt koordinerte tjenester til ungdom, herunder

⁸ Folkehelseinstituttet har siden 2012 publisert folkehelseprofiler for å hjelpe lokale myndigheter i arbeidet med å få oversikt over helsetilstanden i kommunen. Profilene inneholder statistikk om befolkning, levekår, miljø, levevaner og helse og sykdom.

nettbaserte helsetjenester. Utfordringer gutter og jenter møter kan være forskjellige, og kan kreve ulik tilnærming. Strategien vil ivareta kjønnsperspektivet. Problemstillinger knyttet til psykisk helse, ensomhet, mobbing, frafallsproblematikk, rus, vold, seksuelle overgrep, samt samfunnets press og utenforskap, skal behandles. I tillegg skal det ses på hvordan helsetjenestene ivaretar ungdom som kan ha særskilte helseutfordringer.

I Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* varsler regjeringen at den vil lovfeste plikt til psykologkompetanse i kommunene. Det tas sikte på at lovkravet skal settes i kraft fra 2020. Det varsles også at regjeringen vil legge om tilskuddsordningen for rekruttering av psykologer til kommunene. Flertallet av psykologer som så langt er rekruttert gjennom tilskuddsordningen, arbeider med barn og unge.

Psykisk helse hos eldre kvinner

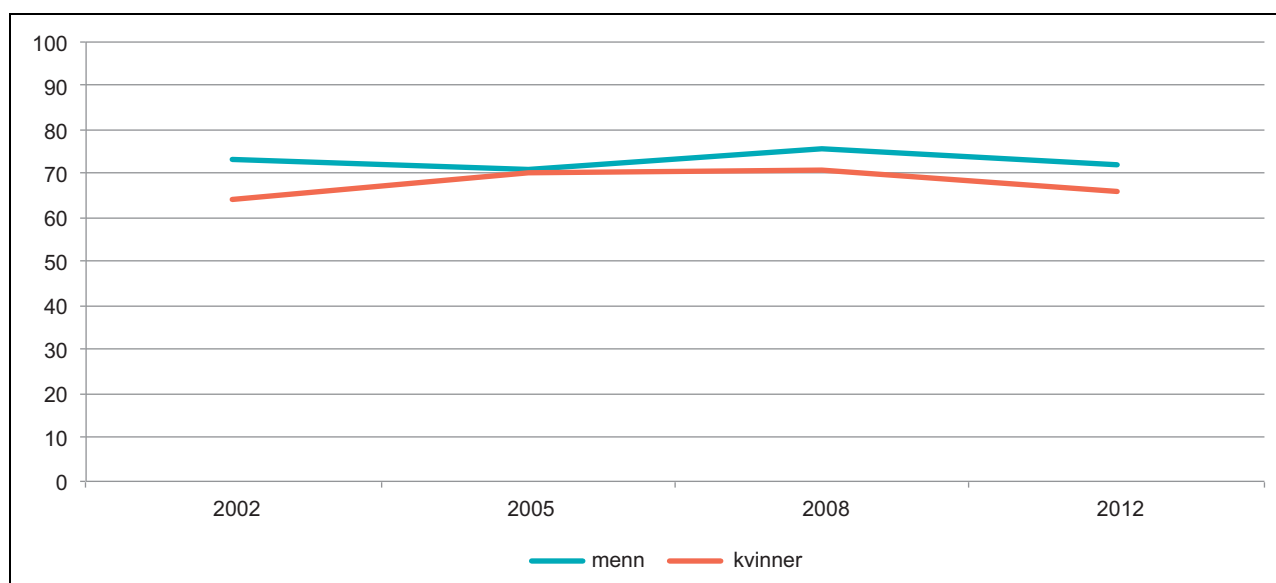
Selv om flere trenger helsehjelp i høy alder, har de fleste eldre likevel god eller meget god helse. Kvinner har flere og tidligere helseproblemer enn menn. I helseundersøkelser oppgir eldre menn at de har bedre helse enn det eldre kvinner sier at de har.

De hyppigste psykiske lidelsene blant eldre er depresjon og angst. Depresjon øker med alderen. Både angst og depresjon er mer utbredt blant kvinner enn blant menn. Nedsatt helse og funksjonsevne i eldre år kan gå ut over mulighetene til sosial kontakt og kan føre til ensomhet. Det ser ut

til å være en sterkere sammenheng mellom ensomhet og psykisk helse enn mellom ensomhet og fysisk helse. Ensomhet er mer utbredt blant eldre enn blant yngre, og blant personer over 80 år sier vel tre av ti at de er ensomme. Regjeringen styrker innsatsen for å redusere ensomhet hos eldre og for å legge til rette for økt sosial kontakt og aktivitet. I revidert nasjonalbudsjett 2015 økte regjeringen støtten til frivillige organisasjoners arbeid med å forebygge ensomhet hos eldre med til sammen 10 millioner kroner.

Det siste tiåret har det vært en positiv utvikling. Forekomst av depresjon og angst har gått ned i eldre aldersgrupper. I 2008 var rundt fem prosent av de eldre i alderen 65–74 år plaget av depresjon og angst, mot rundt 11 prosent i 1998. Blant kvinner over 75 år var 12 prosent plaget i 2008, mot 14 prosent i 1998. Kroppslige helseproblemer, særlig nedsatt funksjon, syn eller hørsel, kan bidra til at angst eller depresjon oppstår. Regjeringens satsing på psykisk helse vil også komme eldre kvinner til gode.

Aldringen av befolkningen vil berøre hele samfunnet. For å styrke Eldres livskvalitet og trivsel vil regjeringen legge vekt på å øke Eldres deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet. Regjeringen vil høsten 2015 legge frem en strategi for en moderne eldrepolitikk. Strategien skal bidra til å få frem mer kunnskap om forhold som vil fremme aktive eldre, og vil ha et kjønnsperspektiv. Det vises til nærmere omtale i Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkeshelsemeldingen – Mestring og muligheter*.



Figur 5.3 Andelen i aldersgruppen 65–79 år som mener de har god/meget god helse. 2002–2012. Prosent.

Kilde: Norgeshelsa/Statistisk sentralbyrå

5.2.2 Langvarige smerteplager og utmattelsestilstander

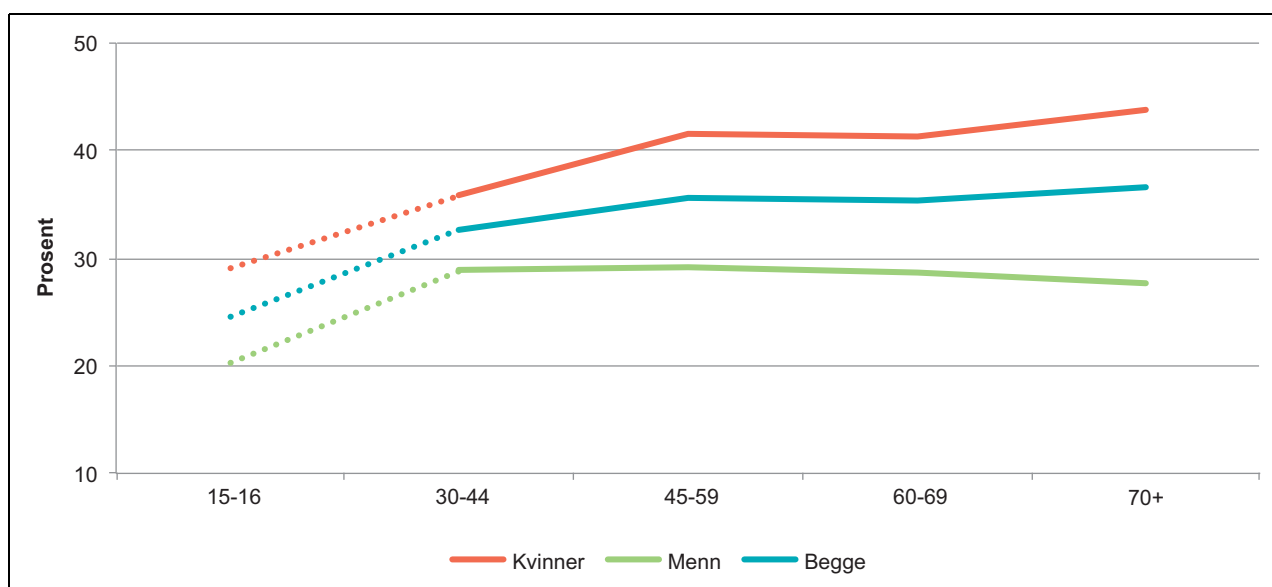
Langvarig smerte er en stor helseutfordring, både i Norge og globalt. Smarter er trolig også den vanligste grunnen til at pasienter oppsøker helsetjenesten. Det finnes ikke tall for dette i Norge, men i Sverige har 28 prosent av pasientene i allmennpraksis én eller flere medisinsk definerte smertetilstander. Tilsvarende resultater er funnet i Danmark. Der er det også vist at pasienter med langvarig smerte har fire til fem ganger flere liggedøgn på sykehus enn befolkningen for øvrig. Langvarige smerter er mer utbredt blant kvinner enn menn. Kjønnsforskjellene er moderate når det gjelder smerte generelt, men betydelig større for mer uttalte smerter, særlig smerter som er utbredt flere steder i kroppen. Kjønnsforskjellene er også vist når forsøkspersoner blir påført smerte i laboratorieforsøk, og de er vist hos enkelte forsøksdyr. Dette gir holdepunkter for at det er biologiske mekanismer bak kjønnsforskjellene. Forekomsten av langvarige smerteplager hos ungdom er dårlig kartlagt i Norge, men som figur 5.4 viser, har unge kvinner høyere forekomst av smerter sammenlignet med menn i samme aldersgruppe.

Det er en urovekkende utvikling i langvarig utmattelse hos unge. Kvinner er i overvekt når det gjelder utmattelsestilstander slik som CFS/ME.⁹ Usikre anslag basert på utenlandske studier tyder på at det i Norge er mellom 10 000 og 20 000 pasi-

enter. I løpet av årene 2008 til 2012 ble 5 809 pasienter registrert med diagnosen CFS/ME i det norske pasientregisteret. 75 prosent av disse var kvinner. De fleste tilfellene var i aldersgruppene 10–19 år og 30–39 år. For å styrke den nasjonale forsknings- og kompetansebyggingen, ble det i 2012 opprettet en nasjonal kompetansetjeneste for CFS/ME. Kompetansetjenesten skal bidra til å utvikle og heve kvaliteten på tjenestene til CFS/ME-pasienter i et helhetlig behandlingsforløp. Den har også ansvar for å sikre nasjonal kompetanseoppbygging og kompetansespredning, samt bidra med veiledning for hele helsetjenesten. Den har videre et ansvar for å overvåke og formidle behandlingsresultater, delta i forskning og undervisning, samt etablere forskernettverk. Dette fagmiljøet forteller om en økning av henviste pasienter med utmattelseslidelser. En kjenner ikke til hva som er årsakene til denne økningen.

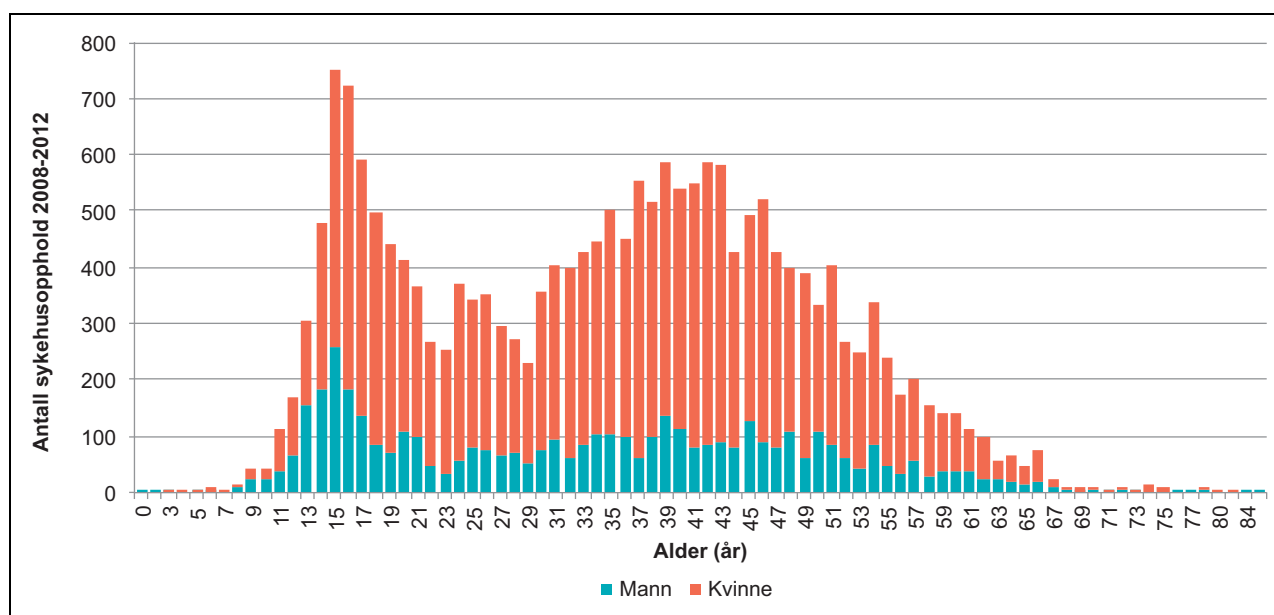
Langvarig smerte kan ha innvirkning på arbeidsevne og fysisk funksjon, psykisk helse og livskvalitet, søvn og dødelighet. Noen smertetilstander kjenner en ikke årsakene til. Symptomene kan opptre hver for seg eller sammen. Vanlige betegnelser på disse tilstandene er fibromyalgi eller andre former for kroniske muskelsmerter, nakkesleng og spenningshodepine. Det er overvekt av kvinner som har slike tilstander. Felles for disse gruppene er at det mangler allment akseptert forståelse av sykdommens årsaker, mekanismer og behandlingmuligheter. Hvor hardt en rammes varierer, men for et betydelig antall mennesker er det snakk om alvorlig tap av livskvalitet som kan strekke seg over flere år.

⁹ Chronic fatigue syndrome (CFS) / myalgisk encefalopati (ME)



Figur 5.4 Andel av befolkningen med langvarig smerte fordelt etter alder.

Kilde: Fit Futures i 2010 (15–16 åringer) og Tromsøundersøkelsen i 2008 (30 år og eldre)



Figur 5.5 Antall sykehusopphold med registrert hoved- eller bitilstand postviralt utmattelsessyndrom, årene 2008–2012, kjønn og alder.

Kilde: Norsk pasientregister

Når en ikke kjenner en klar årsak til plagene, er det også vanskelig å finne rett behandling. Pasienter kan bli sendt mellom ulike spesialister, nevrologer, revmatologer, spesialister i fysikalsk medisin eller psykologi/psykiatri. Organspesialiseringen i sykehus, koblet med usikkerhet knyttet til plagene, har gjort at mange av disse pasientene har følt seg som kasteballer i systemet, der en vanskelig prosess ofte ender uten diagnose og tilstrekkelig behandling. Dette utfordrer helsetjenesten.

Det har lenge vært relativt store forskjeller mellom tilbud om utredning og behandling for disse typer lidelser, sammenlignet med utredning og behandlingstilbud for sykdommer der menn er i flertall, slik som diabetes og hjerte- og karlidelser. Regjeringen ønsket en endring av denne situasjonen. I 2015 er det derfor bevilget 20 millioner kroner til et pilotforsøk med diagnosesentre i spesialisthelsetjenesten for at pasientene skal få et bedre tilbud om utredning av langvarige smerte- og utmattelsestilstander, og et enklere møte med tjenestene. Det skal også opprettes et læringsnettverk med aktuelle fagmiljøer som ledd i å styrke kunnskapsformidlingen på området. Dette vil bidra til å sikre gode, helhetlige pasientforløp og likhet i behandlingstilbudet på landsbasis. Dette er et av regjeringens tiltak for å jevne ut forskjeller og sikre mer likeverdige behandlingstilbud for kvinner og menn. Prosjektet skal evalueres. Regjeringen vil deretter vurdere å gjøre ordningen landsomfattende.

Behov for kunnskap

Regjeringen vil legge til rette for mer og bedre kunnskap om denne type lidelser, årsaker, sykdomsmekanismer og mulige behandlinger og mestringsstrategier. I tildelingsbrevet til Norges forskningsråd er det både i 2014 og 2015 lagt inn en føring om at forskning på langvarige smerte- og utmattelselidelser som CFS/ME, borreliose og fibromyalgi, skal prioriteres.

Regjeringen har i 2015 videreført styrkingen fra 2014 til forskning i helseforetakene på prioriterte sykdomsområder, samt helsetjenesteforskning. Det ble stilt krav om at midlene skulle benyttes til større tverregionale prosjekter innen syv områder. Smerte- og utmattelsesykdommer som CFS/ME, fibromyalgi, borreliose og muskel- og skjelettplager, inngår her. For seks av disse fagområdene er det etablert et nasjonalt forskningssamarbeid mellom de fire regionale helseforetakene med et ansvarlig regionalt helseforetak som koordinator. Dette vil kunne gi kunnskap som kommer disse pasientene til gode. I den nasjonale forskningssatsingen på muskel- og skjeletthelse arbeides det for å knytte primærhelsetjenesten tettere sammen med forskningsmiljøene på sykehus og ved universiteter. Et bedre samarbeid mellom primærhelsetjenesten og forskningsmiljøene vil kunne gi et betydelig løft for disse pasientgruppene. De nasjonale kompetansetjenestene i spesialisthelsetjenesten spiller en viktig rolle i å spre ny kunnskap for å sikre at helseper-

sonell er oppdatert på disse sykdommene og lidelsene i møte med pasientene.

Smerter og muskel- og skjelettlidelser hos eldre kvinner

Flere kvinner enn menn over 80 år rapporterer om muskel- og skjelettsykdommer, og kjønnsforskjellen øker med alder. Overhyppigheten hos kvinner er særlig knyttet til osteoporose, fall- og bruddskader. Det store flertallet som har osteoporose (benskjørhet) er eldre kvinner. 70 prosent av alle hoftebrudd inntreffer hos kvinner. I 2008 var det 4 403 kvinner i aldersgruppen 75 år og eldre som fikk sitt første hoftebrudd. 26 prosent av disse kvinnene døde innen ett år etter bruddet.

Brudd oppstår gjerne etter yrkesaktiv alder. Dette kan ha medvirket til at osteoporose, historisk sett, ikke har vært et høyt prioritert helseproblem eller i samfunnets søkelys på samme måte som enkelte andre medisinske tilstander. Etter kvinnehelseutredningen i 1999 har denne situasjonen bedret seg. Kunnskapssenteret har foretatt en rekke systematiske kunnskapsoppsummeringer på emner som er relatert til osteoporose og konsekvensene av osteoporose. Ulike aspekter er studert, fra forebygging ved hjelp av medikamenter, forebygging av fallulykker, operasjonsteknikker for brudd, til rehabiliteringstiltak for pasienter som har hatt hoftebrudd.

Det nasjonale NOREPOS (Norske epidemiologiske osteoporosestudier) er et samarbeidsprosjekt mellom fire universiteter og Folkehelseinstituttet. NOREPOS arbeider med ulike prosjekter. For eksempel skal et fellesprosjekt, med støtte fra Norges forskningsråd, forsøke å finne ut hvorfor det er så stor variasjon i risikoen for osteoporotiske brudd innenfor landets grenser. Dette kan igjen bidra til å forstå hvorfor forekomsten av brudd er så høy i Norge. De samme helseundersøkelsene som er utgangspunkt for NOREPOS-samarbeidet, er også med i CONOR, som er et nettverk av flere norske helseundersøkelser. Samlingen av helsedata og biologisk materiale skal danne grunnlag for forskning om sykdomsårsaker og helseforhold i den norske befolkningen, blant annet brudd og osteoporose.

Selv om fremtidens eldre antakelig vil ha bedre helse enn dagens eldre, vil livet etter 85 år ofte være preget av sykdom og funksjonstap. Det er stor overvekt av kvinner i den eldste andelen av befolkningen. Det vil derfor være særlig viktig å tilrettelegge tiltak for enslige eldre kvinner, som bidrar til å opprettholde deres funksjonsevne og livskvalitet.

Hos de «yngre eldre» kvinnene bør en vektlegge å opprettholde fysisk førlighet, spesielt med tanke på å hindre og utsette plager og nedsatt bevegelsesfunksjon. Det er også behov for større innsats innen forebygging av fall- og bruddskader, spesielt hos de «eldste eldre» kvinnene. Regjeringen vil intensivere arbeidet for forebygging av fallulykker, og har som mål å redusere antall hoftebrudd med ti prosent innen 2018. Fallforebygging skal inngå i utviklingsarbeidet knyttet til tjenestene og integreres i det tverrsektorielle arbeidet. Bedre ernæring og økt fysisk aktivitet er viktige forebyggende tiltak. Tiltakene er nærmere omtalt i stortingsmeldingene om primærhelsetjenesten og folkehelse.¹⁰

5.2.3 Ikke-smittsomme sykdommer – hjerte- og karsykdom, kreft, KOLS og diabetes

Norge har forpliktet seg til Verdens helseorganisasjons mål om reduksjon av dødelighet av ikke-smittsomme sykdommer (NCD) med 25 prosent innen år 2025. Disse er kreft, hjerte- og karsykdommer, kronisk obstruktiv lungesykdom (KOLS) og diabetes.

Regjeringen vil følge opp *NCD-strategien* (2013–2017) ved å forsterke innsatsen på området. Helsedirektoratet er gitt i oppdrag å bistå i gjennomføringen av strategien som både har et folkehelseperspektiv og helsetjenesteperspektiv. Dette betyr blant annet at helsetjenesten og helsepersonell skal bidra til forebygging, behandling og oppfølging i tråd med ny kunnskap. Helsedirektoratet vil påse at tiltak og faglig normering inneholder et kjønnsperspektiv i anbefalingene. Det tas sikte på samarbeid med frivillig sektor og pasient- og brukerorganisasjoner med videre for å oppnå målsettingene.

Hjerte- og karsykdom

Hjerte- og karsykdom er den sykdomsgruppen som fører til flest dødsfall totalt i befolkningen, og menn har 64 prosent høyere forekomst av for tidlig død av disse sykdommene enn kvinner. For akutt hjerteinfarkt og akutt hjerneslag samlet, er menn syv til ti år yngre enn kvinner når de rammes.

Kunnskapen om forekomst av hjerte- og karsykdom blant innvandrere er begrenset. Selvrappede data tyder på at det finnes liknende

¹⁰ Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* og Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*

Boks 5.2 NCD-strategien (2013–2017)

NCD-strategien er en felles strategi for forebygging, diagnostisering, behandling og rehabilitering av disse fire store folkesykdommene, definert av Verdens helseorganisasjon (WHO) som NCD-sykdommer (Noncommunicable Chronic Diseases). Sykdommene har mye felles, og det er stort potensial for forebygging av sykdommene, lidelsene de skaper, og de for tidlige dødsfallene de forårsaker. Årsakene til sykdommene er dels felles, dels sykdomsspesifikke og dels ukjente. Mennesker som rammes har ofte flere av sykdommene og flere av risikofaktorene. Det er godt dokumentert at sentrale risikofaktorer for alle sykdommene er tobakk, usunt kosthold, fysisk inaktivitet og skadelig bruk av alkohol. Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter* inneholder nærmere omtale av tiltak som skal gjøre sunne valg enkle.

kjønnsforskjeller hos innvandrere som hos den øvrige befolkningen.

Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter* inneholder nærmere omtale av tiltak som skal gjøre sunne valg enkle. Tiltakene i meldingen omfatter blant annet:

- Iverksette forsøk ved et utvalg ungdomsskoler der elevene vil få en økning i antall timer fysisk aktivitet og/eller kroppsøving i uken
- Styrke og videreføre samarbeid med matvarebransjen, blant annet gjennom helse- og omsorgsministerens næringslivsgruppe
- Invitere til bredt samarbeid for økt praktisk kunnskap og ferdigheter om matlaging
- Innføre krav til standardiserte tobakksinnpakninger
- Stimulere stat og kommune som arbeidsgivere til en ledelsesforankret rusmiddelpolitikk.

Kreft

Forekomst av kreft er 40 prosent høyere hos menn enn hos kvinner. Norge har den høyeste kreftforekomsten i Norden blant menn. Menn under 70 år har ti prosent høyere dødelighet av kreft enn kvinner.

Testikkelkreft er den vanligste kreftformen for menn mellom 15 og 49 år. Norge og Danmark har verdens høyeste forekomst av testikkelkreft. Pro-

statakreft er den vanligste kreftformen for menn i aldersgruppen 50 år og oppover. Dødelighetsraten er synkende, men Norge har høy forekomst og dødelighet av prostatakreft sammenlignet med Vest-Europa for øvrig. Lungekreft er endret fra å være en mannsdominert sykdom til å være mer utjevnet mellom kjønnene. Dette skyldes blant annet at kvinner tidsmessig begynte å røyke senere enn menn.

Regjeringen har sørget for raskere diagnose og redusert ventetid for kreftpasienter gjennom etablering av tverrfaglige diagnosesentre i hver helseregion for pasienter hvor det er mistanke om kreft eller annen alvorlig sykdom. Det er nå innført 28 pakkeforløp for kreft som skal sikre at kreftpasienter kommer raskt til utredning og behandling. Samarbeidet med fastlegen skal styrkes. Høy kvalitet og kompetanse i utredning, behandling og rehabilitering av pasienter med kreft skal ivaretas i tråd med nasjonale handlingsprogrammer for kreftsykdommer. God behandlingskvalitet skal ivaretas gjennom gode pasientforløp. Dette skal sikre at kreftpasienter unngår unødig venting på utredning og behandling. *Sammen – mot kreft, Nasjonal kreftstrategi 2013–2017* skal legges til grunn for utvikling av tjenestetilbudet til kreftpasienter. Det er utarbeidet en nasjonal handlingsplan som beskriver konkrete tiltak for å nå målene i strategien.

Prostataentrene er nå under etablering i alle helseregionene. Sentrene skal legge til rette for god og effektiv utredning av pasienter med prostatakreft. Ved å koble flere spesialister sammen, legges grunnlaget for en god tverrfaglig vurdering og beslutning som sikrer pasientene god kvalitet i behandlingen og et godt pasientforløp. Pakkeforløp for prostatakreft var et av de første pakkeforløpene som ble innført, 1. januar 2015.

KOLS

Dødeligheten av KOLS er fortsatt størst hos menn selv om den har økt hos kvinner de siste ti årene. Kvinner begynte tidsmessig å røyke senere enn menn, og ligger derfor etter i tid når det gjelder utvikling av kroniske lungesykdommer. Mange kvinner som har røykt i mange år, har nå kommet i en alder hvor risikoen for KOLS øker.

Det finnes ingen medikamenter som påvirker prognose og dødelighet ved KOLS. Den eneste behandlingen som har vist effekt, er røykeslutt. I tillegg gir trening og sykdomsmestring stor helsegevinst. De nye nasjonale KOLS-retningslinjene anbefaler derfor at alle mennesker med KOLS med tungpust av en viss grad, gis et rehabili-

teringstilbud i kommunen. Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* omtaler hvordan tjenesten bedre kan følge opp pasienter med kroniske sykdommer, herunder KOLS.

For tobakksavvenning har helsetjenesten, inkludert frisklivssentralene, en spesielt viktig rolle. For å forebygge utstøting fra arbeidslivet på grunn av sykdom i luftveiene er det viktig å komme tidlig nok inn, før KOLS er utviklet. Røykesluttkurs i regi av arbeidsplassen er et tiltak som mange arbeidsgivere benytter.

Nasjonal plan for tobakksavvenning har som hovedmål at alle som bruker tobakk, systematisk skal bli spurt om tobakksvaner av helsepersonell og få tilbud om hjelp til å slutte. Regjeringen ønsker en aktiv tobakkspolitikk og presenterer rammene for en ny tobakksstrategi i Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Det kan være ulike årsaker til at kvinner og menn bruker tobakksprodukter. Strategien vil ta hensyn til kjønnsperspektivet der dette er relevant.

Diabetes

Totalt er det flere menn enn kvinner som har diabetes. Gjennomsnittlig er det åtte kvinner med diabetes for hver tiende mann med diabetes i Norge. Det er noe variasjon i kjønnsforskjellene med alder og etnisk gruppe. Menn har 3,5 ganger høyere dødelighet av diabetes før fylte 70 år enn kvinner.

Innvandrere med opprinnelse fra det indiske subkontinentet har høyere forekomst av type 2-diabetes i yngre alder sammenlignet med majoritetsbefolkningen. En undersøkelse på Romsås og Furuset i Oslo viste at i aldersgruppen 30–59 år hadde 14 prosent av mennene og 28 prosent av kvinnene fra Pakistan, India og Sri Lanka kjent eller nyoppdaget diabetes, mot henholdsvis seks og tre prosent av dem med norsk bakgrunn. Noen innvandergrupper har særlige utfordringer på diabetesområdet, i kraft av både arvelig belastning, endring av levevaner og språkutfordringer. Frivillige organisasjoner gjør en betydelig innsats på dette området. Diabetesforbundet har de siste årene fått støtte til både informasjonsarbeid, motivasjonsgrupper, Diabeteslinjen og arbeid med innvandreres helse. Helse- og omsorgsdepartementet har i statsbudsjettet for 2015 styrket Diabetesforbundets arbeid rettet mot innvandrere.

NCD-lidelsene og særskilte utfordringer for menn

Dagens rollemønstre, sosial ulikhet og underbruk av helsetjenestene er faktorer som påvirker menns helse. Levevaner har betydning for helse og dødsrisiko. Generelt bruker menn fastlegetjenestene mindre enn kvinner. Selv om det også er helseutfordringer for kvinner, viser tallene at menn har høyere dødelighet enn kvinner for de ikke-smittsomme sykdommene hjerte- og karsykdom, kreft, kronisk lungesykdom og diabetes. En mulig årsak til dette kan være at menn har lengre fremskredet sykdom når de søker helsehjelp. Dette har også blitt tatt opp i den svenske utredningen *Män och jämställdhet* (SOU 2014: 6). Her står det (fritt oversatt):

Å prioritere tiltak for å nå ut til menn og påvirke menn til å søke helsehjelp tidligere fremstår derfor som et nøkkeltiltak for bedre folkehelse og mindre sosial sårbarhet.

Det er viktig å legge til rette for at menn får samme muligheter til tidlig diagnostikk som kvinner. Dette kan oppnås ved å tilpasse tjenestene bedre for menn.

Ulikhetene i overlevelse kan også skyldes at menn og kvinners livsstil og forebygging av sykdom er forskjellig. I Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter* slås det fast at evaluering av forebyggingstiltak bør gjøres på bakgrunn av kjønnes ulike behov og livsfaser, og at kjønn bør inngå i studier av normativ atferd. Videre heter det at kjønnstilpassing bør vurderes i informasjonskampanjer og opplysningsvirksomhet. I stortingsmeldingen beskrives disse og andre virkemidler som regjeringen vil satse på for å styrke forebygging av livsstilsrelatert sykdom og helseplager.

5.2.4 Rus, selvmord og ulykker

Rus

Det var 178 narkotikadødsfall blant menn og 64 narkotikadødsfall blant kvinner i aldersgruppen under 70 år i 2010. De siste ti årene har dødstallene vært stabile. Antall alkoholrelaterte dødsfall er 70 prosent høyere for menn i aldersgruppen under 70 år. Forekomst av ruslidelser og atferdslidelser er langt vanligere blant menn enn blant kvinner. For perioden 2008–2012 ble om lag 71 000 menn og 33 000 kvinner i aldersgruppen 23 til 62 år behandlet for en ruslidelse i spesialisthelsetjenesten.

Alkoholmisbruk er den vanligste ruslidelsen. Antall sykehusinnleggelser med alkoholrelaterte hoveddiagnoser er høyere for menn enn for kvinner. I 2012 var antall innleggelser 4 083 for menn og 1 981 for kvinner. Psykiske lidelser og ruslidelser opptrer ofte samtidig. Regjeringen vil prioritere arbeid innen psykisk helse og på rusfeltet og legge frem en opptrappingsplan på rusfeltet i løpet av 2015. I opptrappingsplanen vil tjenestene og hvordan disse skal utvikles videre, være et sentralt tema. I vurderingene av den individuelle tilpasningen av tjenester til rusavhengige vil en måtte ta hensyn til mange ulike forhold der også kjønnsperspektivet vil inngå.

Opptrappingsplanen skal bidra til å sikre kapasitet og kvalitet i tilbudet. Målet er å sikre bedre forebygging og oppfølging av personer med rusproblemer, kortere ventetid og bedre kvalitet. Se nærmere omtale i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*.

Mange pasienter venter for lenge på behandling, ikke minst rusavhengige og mennesker med psykiske lidelser. Ordningen med fritt behandlingsvalg skal derfor først innføres innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten i løpet av 2015. Ordningen innebærer at pasienten, etter å ha fått rett til nødvendig helsehjelp og et tilbud om behand-

Boks 5.3 Rusbehandling tilpasset kvinner og menn

En amerikansk undersøkelse (SAMHSA 2006) som særlig tok for seg kjønnsforskjeller i bruken av rusmidler, viste at unge gutter og jenter hadde ulikt rusmønster. Undersøkelsen omfattet samtlige ungdommer mellom 12 og 17 år som i 2005 mottok behandling for sine rusproblemer i USA. Jenter begynte å misbruke rusmidler i yngre alder enn gutter. Misbruk av hasj og marijuana var mest utbredt blant guttene, mens jentene i større grad oppga alkohol og sentralstimulerende stoffer som sitt primære rusmiddel. Gutter ble hyppigst innlagt i behandling via kriminalomsorgen, mens jenter ble hyppigst innlagt via en nær omsorgsperson.

SAMHSA mener resultatene viste at gutter og jenter til en viss grad hadde ulike motiver for å benytte rusmidler. Ved innleggelse i rusbehandling hadde jentene i betydelig større grad enn guttene en samtidig psykisk lidelse. Undersøkelsen viste at jenter brukte rusmidler både for å styrke selvbildet, og som selvmedisinering mot psykisk smerte. Dette indikerer at en parallelt med økt satsing på forebyggende arbeid og tidlig intervensjon, også må ha fokus på dobbelt-diagnoser.

I Norge har utforming av tilbud både innenfor forebygging, tidlig intervensjon og behandling innen rusfeltet tradisjonelt vært preget av en kjønnsnøytral tilnærming til de ulike målgruppene.

Nye perspektiver på betydningen av kjønn har avdekket at kvinner med rusproblemer tradisjonelt møtte et hjelpeapparat som i stor grad var preget av en forståelse om hva som kunne hjelpe menn. Som en konsekvens av det nye

kvinneperspektivet, startet Stiftelsen Bergensklinikkene allerede tidlig på 1990-tallet opp et eget behandlingstilbud overfor kvinner, i stor grad inspirert av Jean Baker Miller og Stone-senteret i USA. I forlengelsen av et eget kvinnetilbud, utviklet det seg et sterkt fagmiljø som fokuserte på både teoretisk og klinisk utviklingsarbeid. Det ble også gjennomført flere behandlingsforskningsstudier knyttet til virksomheten. Som en konsekvens av dette kompetansemiljøet fikk Stiftelsen Bergensklinikkene ansvaret for spisskompetanseområdet *Kvinner og rus* ved etableringen av de regionale kompetansesentrene for rus.

Senere praksiserfaring viste at behandlingsapparatet kanskje heller ikke var særlig tilrettelagt for menn. Stiftelsen Bergensklinikkene har ut fra denne kunnskapen per i dag gjennomgående kjønnsdelt hele den kliniske virksomheten, og har også opparbeidet seg spisskompetanse på menns identitetsutvikling, bevegelser mot rusproblemer, samt behandlingsbehov. Som en konsekvens av denne dreiningen, har kompetansesenteret også reformulert spisskompetanseområdet *Kvinner og rus* til *Kjønn og rus*.

Internt i det kliniske miljøet arbeides det kontinuerlig med å vedlikeholde og utvikle kompetansen rundt kjønns spesifikk behandling. Det blir gitt veiledning, og det arrangeres internundervisning om temaet kjønn og rus.

Kompetansemiljøet har også etter hvert fokusert på forståelsen av forskjeller mellom kvinner og menn innenfor rusforebygging og tidlig intervensjon, i tillegg til i behandlingsopp-
legget.

ling, selv kan avgjøre om oppstart av behandling skal skje ved private institusjoner som vil inngå i ordningen.

Selv mord og ulykker

Menn har rundt tre ganger høyere risiko for selvmord enn kvinner. *Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading 2014–2017* gir en samlet fremstilling av mål og tiltak for å forebygge selvmord og selvskading. Handlingsplanen skal tjene som et hjelpemiddel for å gjennomføre og videreutvikle innsatsen på området i årene fremover. Regjeringen styrket arbeidet mot selvmord og selvskading med fem millioner kroner i 2014.

Ulykker er den hyppigste årsaken til dødsfall for personer under 45 år, og blant menn under 25 år skyldes hele 20 prosent av dødsfallene ulykker. Bruk av rusmidler er ofte en medvirkende faktor i ulykker.

I 2013 døde 152 menn og 38 kvinner under 70 år av transportulykker. Aldersgruppene med flest dødsfall er ungdom og unge voksne (15–24 år) og eldre over 80 år. Regjeringen vil videreføre den nasjonale ulykkesstrategien og forsterke det tverrsektorielle samarbeidet for å forebygge ulykker som medfører personskade.

Særskilte utfordringer for menn

Den svenske regjeringens SOU fra 2014, *Män och jämställdhet*, har foretatt en gjennomgang av like-

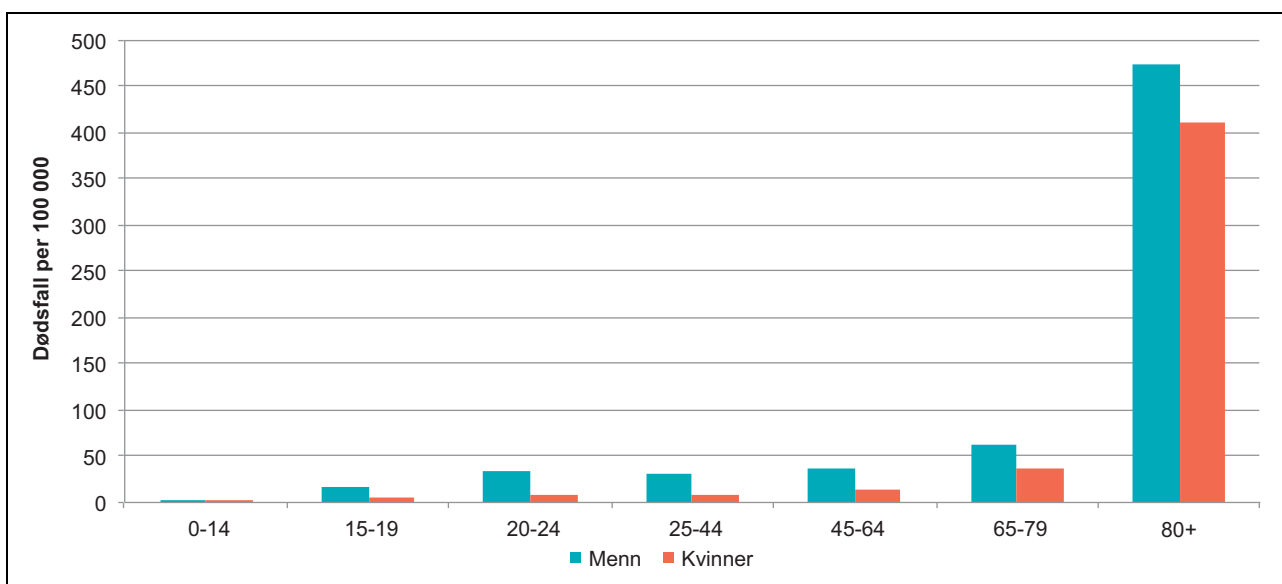
stillingsbildet knyttet til menn når det gjelder helse. Her står det blant annet (fritt oversatt):

Det er nødvendig for mange menn at de stiller spørsmål ved tradisjonelle mannlige normer om å være «sterke», for eksempel gjennom ikke å snakke om følelser. Det er viktig å poengtere at de normer som kobler maskulinitet til hardhet, og som virker inn på menns vilje til å søke helsehjelp og prate om hvordan de har det, finnes både hos den enkelte mann og i helse- og omsorgstjenestene.

Det kan være, som vi har sett, en høy pris å betale dersom en lever i tråd med disse normene. Menn, ikke minst yngre menn, trenger å bevisstgjøres om hva deres risikoatferd koster dem selv og samfunnet. Et ledd i dette er at menn får bedre tilgang til tilpasset informasjon om sin overdødelighet, som blant annet er knyttet til risikoatferd, alkohol, vold, ulykker, depresjon og selvmord.

Utfordringene når det gjelder menns helse og sosiale sårbarhet handler om å øke forståelsen for hvordan mange menns selvbylde henger sammen med risikoatferd, og om innsats for å bedre kunne møte menns behov innenfor eksempelvis sosialtjenesten, og i helse- og omsorgstjenestene.

Resultater fra forskning på menns helse utført i Norge viser at tradisjonell maskulinitet med høy fokus på styrke, selvkontroll, selvbehersking og



Figur 5.6 Antall som dør av ulykker per 100 000 personer per år, gjennomsnitt for perioden 2008–2012, fordelt etter aldersgrupper og kjønn.

Kilde: Dødsårsaksregisteret

utholdenhet påvirker menns helse. Det er viktig å ta hensyn til slike forhold i oppfølging av menns helseutfordringer. Dette kan særlig være aktuelt for risikoreduserende atferd og forebygging av selvmord. Det er også forskjell på kvinner og menn når det gjelder etablering og mobilisering av sosiale nettverk og hjelpesøkende atferd. På dette området er menn mer sårbare enn kvinner, og tiltak bør utvikles for på en bedre måte å nå menn som er syke eller i livskrise. Nettverksgrupper, mentorskap og webbaserede tiltak kan være nyttige redskap for menn i livskrise.

5.2.5 Seksuell og reproduktiv helse

I internasjonal målestokk har norske kvinner god reproduktiv helse, og dette vurderes å ha sammenheng med høyt utdanningsnivå, kvinners status og selvbestemmelse i helsesammenheng. Mødredødeligheten i Norge er svært lav, og det finnes retningslinjer for svangerskap-, fødsels- og barselomsorg. Norske menn har god reproduktiv helse, sett i et internasjonalt perspektiv.

Gjennomsnittsalderen for førstegangsfødende går opp. I 2012 var gjennomsnittsalder for førstegangsfødende i Norge 28,4 år, og i Oslo var den 30,5 år. Dette er i utgangspunktet en uheldig utvikling fordi både mor og barn, statistisk sett, er mer utsatt for komplikasjoner ved økende alder hos mor. Folkehelseinstituttet viser imidlertid til at det ser ut til at denne uheldige tendensen langt på vei motvirkes av generelt god helse hos de fødende og god kvalitet på svangerskaps- og fødselsomsorg.

Nedgangen i spedbarnsdødeligheten skyldes trolig en generell bedring i folkehelse og levekår samt god omsorg under svangerskap og fødsel. Komplikasjoner i svangerskapet, som morkakeløsning og svangerskapsforgiftning, har gått ned. Nå er det andre komplikasjoner som dominerer, som overvektige gravide, angst for å føde, og andre psykiske utfordringer i forbindelse med svangerskap og fødsel.

Jenter og kvinner som har vært utsatt for kjønnslemlestelse, kan være utsatt for komplikasjoner i forbindelse med fødsler. Sykehusenes poliklinikker, barneavdelinger og fødeavdelinger skal gi informasjon om helseplager og andre helsemessige konsekvenser som kan følge av kjønnslemlestelse. I hver helseregion finnes en kvinneklinikk som har et spesielt ansvar for å følge opp jenter og kvinner som er utsatt for kjønnslemlestelse. Klinikken tilbyr samtale, undersøkelse, behandling og eventuelt åpne

operasjon. Forebygging og tiltak mot kjønnslemlestelse er omtalt i kapittel 4.

Seksuell og reproduktiv helse er grunnleggende for den generelle fysiske og mentale helse og velvære til individer, par og familier. Dette er også viktig for den sosiale og økonomiske utvikling av samfunnet. Regjeringen vil utarbeide en samlet strategi for seksuell helse der blant annet tiltak for å forebygge uønskede svangerskap vil inngå. Strategien skal etter planen fremmes våren 2016.

Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er et godt besøkt tilbud for unge. Der får ungdom veiledning om helse spørsmål som gjelder fysisk, psykisk og seksuell helse av helsepersonell. Skolehelsetjenesten spiller en viktig rolle i seksualundervisningen mange steder. Regjeringen har styrket skolehelsetjenesten og helsestasjonene. Jenter benytter seg i større grad av tilbudet enn gutter. Det finnes lite kunnskap om hvorfor det er slik, men enkelte kommuner har lyktes i å øke andelen gutter som benytter seg av tilbudet ved å tilrettelegge særlig for dem. Asker kommune er et eksempel på det, se boks 5.4. Barn og unges erfaringer og synspunkter må stå sentralt i å utvikle og gjennomføre gode tjenester til denne gruppen. I arbeidet med ungdomshelsestrategien vil derfor ungdom med ulik bakgrunn inviteres til

Boks 5.4 Helsestasjon for gutter

Asker kommune opprettet allerede i 2000 en egen helsestasjon for gutter. En dag i uken er helsestasjon for ungdom forbeholdt gutter. Ved hjelp av målrettet innsats og ulike tiltak rettet direkte mot gutter, har Asker kommune sett en jevn økning i antall gutter som besøker helsestasjonen gjennom de årene de har drevet tilbudet. Før opprettelsen, i 1999, var andelen gutter som besøkte helsestasjonen 8,6 prosent. I 2012 var andelen økt til 26,4 prosent. Økningen har ikke bare kommet på guttedagen, men også de to andre dagene i uken helsestasjon for ungdom er åpen. Dette tolker kommunen som at det er blitt mer akseptert for gutter å oppsøke helsestasjonen. Resultatene fra Asker kommune viser at når gutter blir vant til å oppsøke helsestasjonen, tar de også opp alle typer spørsmål. Dette kan være knyttet til seksuell helse, psykososiale utfordringer, kroppslige plager, dysfunksjoner, spørsmål knyttet til rusmisbruk, bruk av anabole steroider og annet.

å gi innspill om utfordringer og forslag til tiltak. Dette kan gi verdifulle innspill til utvikling av skolehelsetjenesten og helsestasjonstilbudet til både gutter og jenter. Ungdomshelsestrategien er nærmere omtalt i delkapittel 5.2.1.

Tilbud om opphentingsvaksine for humant papillomavirus (HPV)

Det finnes over 100 forskjellige typer av HPV. HPV-infeksjon er den vanligste seksuelt overførbare infeksjonen i verden. HPV er en så vanlig seksuell overførbare infeksjon at de fleste norske kvinner og menn blir smittet i løpet av livet. De fleste som smittes vet ikke at de har hatt en infeksjon fordi den vanligvis ikke gir symptomer. Hos de fleste går infeksjonen over av seg selv, men hos noen blir den vedvarende, og kan føre til utvikling av livmorhalskreft. Det er ukjent hvorfor noen av de som smittes får kreft, mens andre ikke får det. For å se etter forstadier til livmorhalskreft (celleforandringer) innkalles alle kvinner mellom 25 og 69 år til «celleprøve» hvert tredje år (masseundersøkelsen mot livmorhalskreft).

Vaksinen mot humant papillomavirus (HPV) ble innført som en del av barnevaksinasjonsprogrammet for jenter på 7. klassetrinn fra og med skoleåret 2009/2010. HPV-vaksinen beskytter mot de typene av HPV som er årsak til minst 70 prosent av tilfellene av livmorhalskreft. De som har ønsket vaksinen, utover det tilbudet som er gitt gratis til jenter på 7. klassetrinn, har hittil måttet betale selv for den gjennom fastlegen eller på helsestasjonen.

HPV-relatert kreft har en sosial dimensjon, i den forstand at kvinner med lav utdanning og inntekt i mindre grad får gjennomført celleprøver, kommer senere til lege etter symptomstart og i mindre grad har vilje og mulighet til å selv betale for HPV-vaksinasjon.

Regjeringen vil etablere et gratis opphentingsprogram for vaksine mot humant papillomavirus (HPV) for alle jenter opp til 26 år. Programmet skal gjennomføres i 2016 og 2017.

Abort

De siste ti årene har aborttallene gått ned. Det ble utført 14 061 aborter i Norge i 2014. Det tilsvarer 11,8 aborter per 1 000 kvinner. Det er flest aborter i aldersgruppen 20–24 år, 21,8 per 1 000 kvinner. Abortraten blant enkelte grupper kvinner med innvandrerbakgrunn er langt høyere enn i den øvrige kvinnepopulasjonen.

Tilpasset informasjon og lett tilgang til prevensjon er tiltak for å få ned aborttallene. Oslo universitetssykehus og Oslo kommune driver en gratis kveldspoliklinikk for kvinner med innvandrerbakgrunn som trenger helseinformasjon, etterkontroll etter fødsel og veiledning om prevensjon og familieplanlegging.

Regjeringen har sørget for at helsesøstre og jordmødre får forskrivningsrett på all type hormonell prevensjon og kobberspiral, uavhengig av tjenestested. En utvidet rekvireringsrett for helsesøstre og jordmødre til å rekvirere alle hormonelle prevensjonsmidler til kvinner fra 16 år ble vedtatt 22. mars 2015 med ikrafttredelse fra 1. januar 2016. Tiltaket vil gjøre alle typer prevensjon lettere tilgjengelig for alle kvinner over 16 år.

Overvekt og fedme

Mors kosthold i svangerskapet påvirker barnets helse både i fosterlivet og etter fødselen. Overvekt er et økende problem. Dette gjelder også kvinner med innvandrerbakgrunn. Undersøkelser har vist at over 50 prosent av kvinner med bakgrunn fra Tyrkia og om lag 40 prosent av kvinner med bakgrunn fra Pakistan hadde fedme. Hver fjerde gravide i Norge er overvektig, med risiko for svangerskapskomplikasjoner og fremtidige helseutfordringer for både mor og barn. Det er et mål at råd om kosthold og fysisk aktivitet gis til alle gravide, med spesiell oppfølging av overvektige. Norge deltar i et EU-prosjekt der det skal utvikles gode modeller for forebygging av overvekt blant gravide og små barn.

Måltrettede og kjønnsspesifikke intervensjoner er viktige for å forebygge utviklingen av fedme hos kvinner med innvandrerbakgrunn. Mange av helsestasjonene har svært gode tilbud til innvandrerkvinner med egne ammegrupper, kostholdsveiledning med mer. Oslo Røde Kors har mange helsefremmende tilbud til kvinner med innvandrerbakgrunn som kan tjene som gode eksempler på målrettede tiltak.

Barseldepresjon, fødselsangst og posttraumatisk stress

Depressive symptomer finnes hos 10–15 prosent av nybakte mødre. Barseldepresjon har fått økt oppmerksomhet, og det er forsket mye på forekomst og risikofaktorer. Jordmødre, helsesøstre, leger og andre som i sitt yrke møter kvinner som nylig har født, må være oppmerksomme på tegn på barseldepresjon og betydningen av å tilby støtte og behandling.

Internasjonale studier tyder på at inntil 20 prosent av alle gravide har sterk uro eller frykt for å føde. Angst under svangerskapet har blitt relatert til en rekke negative følger, slik som for tidlig fødsel og økt behov for smertestillende, og eventuelt en mer langvarig forløsning. Det kan også føre til økt risiko for akutt keisersnitt, veksthemming av fosteret og surstoffmangel hos det nyfødte barnet.

Tidligere negative fødsels erfaringer har stor betydning for utvikling av fødselsangst i senere svangerskap. Bekymring for mors psykiske helse etter fødselen er ikke i seg selv grunn til å velge forløsning med keisersnitt, og forløsningsmetode ser heller ikke ut til å ha betydning for angst og depresjon i barseltiden. Likevel gjøres om lag 20 prosent av alle planlagte keisersnitt i Oslo-området på grunn av fødselsangst hos den gravide. Dette er uheldig, dels fordi keisersnitt er forbundet med større risiko enn vaginal forløsning, og dels fordi det opptar store ressurser på sykehusene.

Rundt en tredel av alle kvinner opplever det å føde som traumatisk, og opptil seks prosent fyller kriteriene for diagnosen posttraumatisk stressyndrom i etterkant av fødselen. Fødselsrelaterte traumer er belastende for den som rammes og kan føre til at kvinnen unngår å bli gravid flere ganger. De fleste fødeavdelinger i Norge har innført behandlingstilbud mot fødselsangst. Det er behov for mer kunnskap om effekten av behandlingen. En bedre forståelse av kvinnens subjektive fødeopplevelse kan gi muligheter for å forebygge fødselsangst og bidra til å redusere antall keisersnitt som ikke er medisinsk begrunnet.

Mental helse, herunder depresjon i svangerskapet, er et tema som har blitt løftet frem gjennom forskningssatsingen på kvinners helse i regi av Forskningsrådet.¹¹

Bekkenledd- og bekkenbunns lidelser

Bekkenleddsmarter (bekkenløsning) rammer hver femte gravide kvinne og er en utbredt årsak til sykmelding i svangerskapet. Årsakene til svangerskapsrelaterte bekkenleddsmarter er ikke kjent, men hormonelle og mekaniske faktorer antas å spille en rolle. Antall svangerskap, høy kroppsmasseindeks, tungt arbeid, samt psykologiske og sosiodemografiske forhold ser også ut til å ha betydning. Tiltak for å redusere overvekt hos kvinner i fertil alder og tilrettelegging av gravidens arbeidsplass kan bidra til å forebygge svangerskapsrelaterte bekkenleddsmarter. Bekken-

bunns lidelser og andre underlivs plager, som urininkontinens, kan føre til redusert livskvalitet.

Forskning om betydningen av svangerskap og fødsler for kvinners generelle helse har blitt finansiert av Forskningsrådet innenfor kvinnehelsesatsingen.¹² Det har blant annet ført til at mulige komplikasjoner som følge av fødsler, som urininkontinens og lekkasje fra tarm, nå er med som tema i Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag. Dette er temaer som tidligere var lite vektlagt. Det trengs likevel mer kunnskap om hva slike lidelser betyr for arbeidsdeltakelse, og tabuer knyttet til disse lidelsene må fjernes.

5.3 Arbeidsliv og kjønnsulikheter i helse

Norge er et av landene i OECD som bruker størst andel av bruttonasjonalprodukt på helse relaterte trygdeytelser. Sykefraværet i Norge er det klart høyeste av alle OECD-land. Det er lite som tyder på at den høye andelen som mottar helse relaterte trygdeytelser i Norge, er forårsaket av at den norske folkehelsen er dårligere enn andre lands folkehelse. I Norge er det betydelig flere kvinner enn menn som mottar helse relaterte trygdeytelser. Det står mer om sykefravær i kapittel 3.

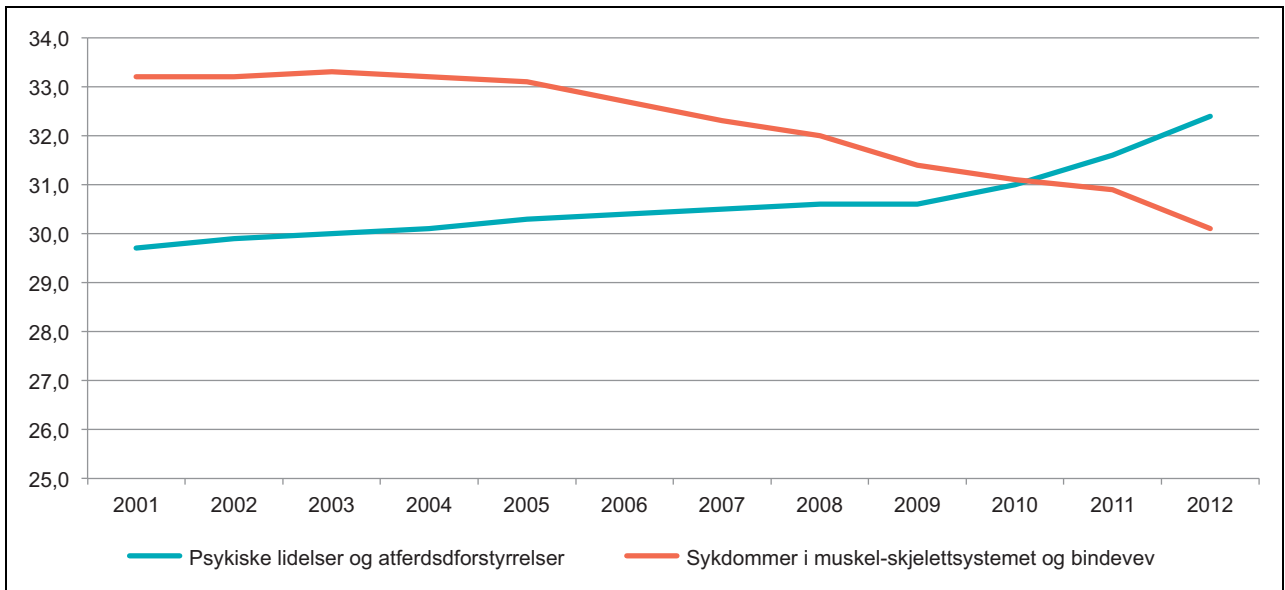
At en høyere andel kvinner enn menn mottar helse relaterte trygdeytelser er imidlertid ikke unikt for Norge. Et slikt mønster finner en i alle OECD-land med universell velferdsstat og høy yrkesdeltakelse blant kvinner. Både menn og kvinner i Norge har et høyt sykefravær, sammenlignet med befolkningen i andre land.

NAV sin sykefraværstatistikk viser hvor fraværet er og hvilke grupper som har fravær, men en kjenner ikke hele årsaksbildet til sykefraværet. Det som derimot er kjent er hvilke sykdommer som er årsaker til sykefravær og uføretrygd. Det er viktig at helsetjenesten retter innsatsen mot utvikling av tjenestetilbudet og forebygging av uførhet, slik at flest mulig har helse til å delta i arbeidslivet og stå i jobb frem til ordinær pensjonsalder som i dag er 67 år.

Totalt omfatter de to store diagnosegruppene psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer om lag 60 prosent av alle uføre. Figur 5.7 viser at det har vært en økning i andelen uførepensjonister med psykiske lidelser, mens for muskel- og skjelettsykdommer er det omvendt. Her har andelen uførepensjonister gått ned. I tillegg til disse to store diagnosegruppene har rundt syv

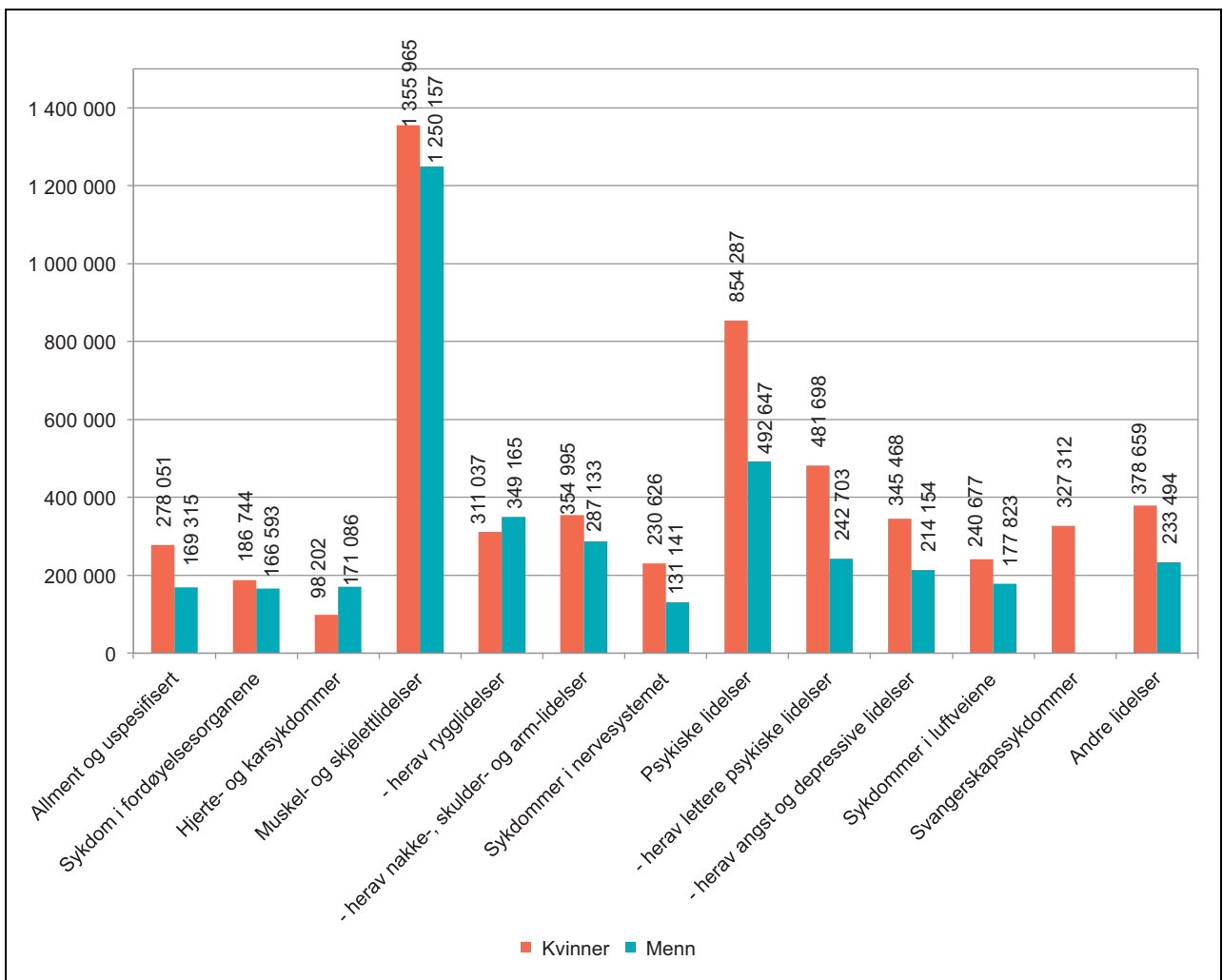
¹¹ Jf. omtale under delkapittel 5.1.

¹² Jf. omtale under delkapittel 5.1.



Figur 5.7 Antall uførepensjonister – utviklingen i de største diagnosegruppene.

Kilde: NAV



Figur 5.8 Legemeldte sykefraværtdagsverk etter diagnose fordelt på kjønn. 4. kvartal 2014. Antall

Kilde: NAV

prosent av de uføre sykdommer i nervesystemet, og seks prosent har sykdommer i sirkulasjonssystemet.

Som figur 5.8 viser, er det klare kjønnsforskjeller i hvilke sykdommer menn og kvinner blir sykmeldt for. Det er blant annet forskjeller mellom kvinner og menn for diagnosegruppene muskel- og skjelettlidelser, psykiske lidelser og hjerte- og karsykdommer. Muskel- og skjelettlidelser er den hyppigste årsaken til sykefravær, og menn er i hovedsak mer sykmeldt for dette enn kvinner selv om kvinner har flere tapte dagsverk. Menn har spesielt mer tapte dagsverk på grunn av ryggplager. Kvinner er mer sykmeldt for psykiske lidelser enn menn, og det er i kategorien lettere psykiske lidelser at forskjellen er størst.

Muskel- og skjelettsykdommer som årsak til sykefravær og uføretrygd

Diagnosegruppen muskel- og skjelettsykdommer er den vanligste årsaken til sykefravær og uføretrygd. Rygg- og nakkesmerter fører til store helsetilstander og redusert livskvalitet. Risikofaktorer for smerter i rygg og nakke er sammensatte og delvis ukjente. Arbeidsmiljø, psykososiale forhold og sosioøkonomisk status ser ut til å ha betydning. En del smertetilstander oppstår videre som følge av skader i muskel- og skjelettsystemet. Arbeidstilsynet har laget en egen veileder om forebygging av arbeidsrelaterede muskel- og skjelettlidelser.

Data fra HUBRO i 2000–2002 viste at flere kvinner enn menn med innvandrerbakgrunn hadde muskel- og skjelettplager, 20–26 prosent mot 15 prosent.¹³

Det har vært en betydelig utvikling i medikamentell behandling av revmatiske sykdommer de siste 10–15 årene, spesielt ved leddgikt (revmatoid artritt). Dette har ført til betydelig færre plager og bedre funksjon hos denne pasientgruppen. Figur 5.9 viser at kvinner er i flertall for mange av de lidelsene som det er uklar årsak til, slik som for eksempel fibromyalgi, der kvinner står for mellom 80 til 90 prosent av forekomsten av slike lidelser i befolkningen. Ved inngangen til 2012 var om lag 130 000 personer uføretrygdet på grunn av CFS/ME, fibromyalgi, nakkesmerter, muskel- og skjelettlidelser, uspesifiserte ryggsmertor og uspesifisert sykdom i kjeve. Det er en økning på 3 000 fra 2010 til 2011, hvor den største prosentvise økningen var i de yngste aldersgruppene. Regjeringens styrking av tilbud til disse pasientene, som

beskrevet i delkapittel 5.2, vil kunne bidra til raskere diagnose og behandlingstilbud og dermed også kunne forebygge uføretrygding for disse pasientene.

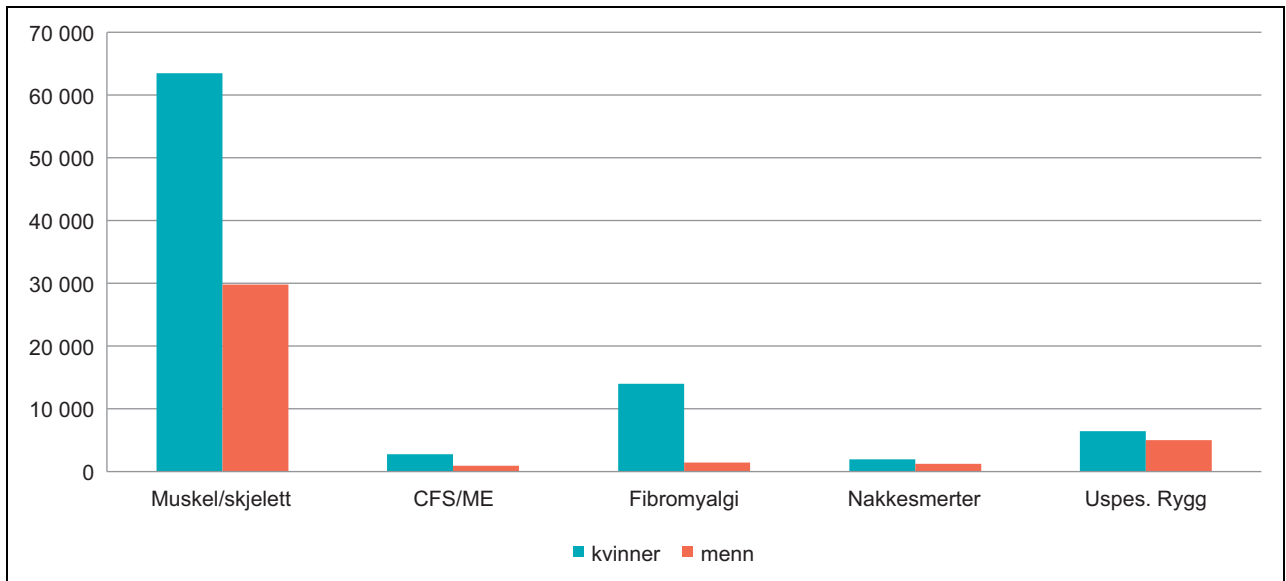
Psykiske lidelser som årsak til sykefravær og uføretrygd

Psykiske lidelser er mest vanlig blant kvinner, og er en viktig årsak til sykefravær og uførepensjonering. Hos om lag tre av fire pasienter med psykiske lidelser starter sykdommen før 25-årsalder, og mange har tilbakevendende plager gjennom livet. En betydelig andel av personer med psykiske lidelser står derfor i fare for å bli sykmeldt eller motta uførestønad. Én av hundre arbeidsdager går tapt på grunn av sykmelding for psykiske lidelser, og en økende andel sykmeldinger tilskrives psykiske lidelser. I 2011 var hver tredje uførepensjon tilskrevet en psykisk lidelse. Over halvparten av de som fikk uførepensjon før 40 års alder, fikk uførepensjon på grunn av en psykisk lidelse. Som figur 5.10 viser, er det flere kvinner enn menn som er uføretrygdet på grunn av psykiske lidelser. Det er nær dobbelt så mange kvinner som menn som er uføretrygdet på grunn av stemningslidelser. Regjeringens satsing på psykisk helse er også et virkemiddel for å bremse utvikling av uføretrygding for denne type lidelser.

Studier viser at det å være sykmeldt over lengre tid i seg selv øker risikoen for å falle varig ut av arbeidslivet. Effektive tiltak for å redusere sykefraværet vil derfor kunne medføre en nedgang både i antall kvinner og menn som faller varig ut av arbeidslivet.

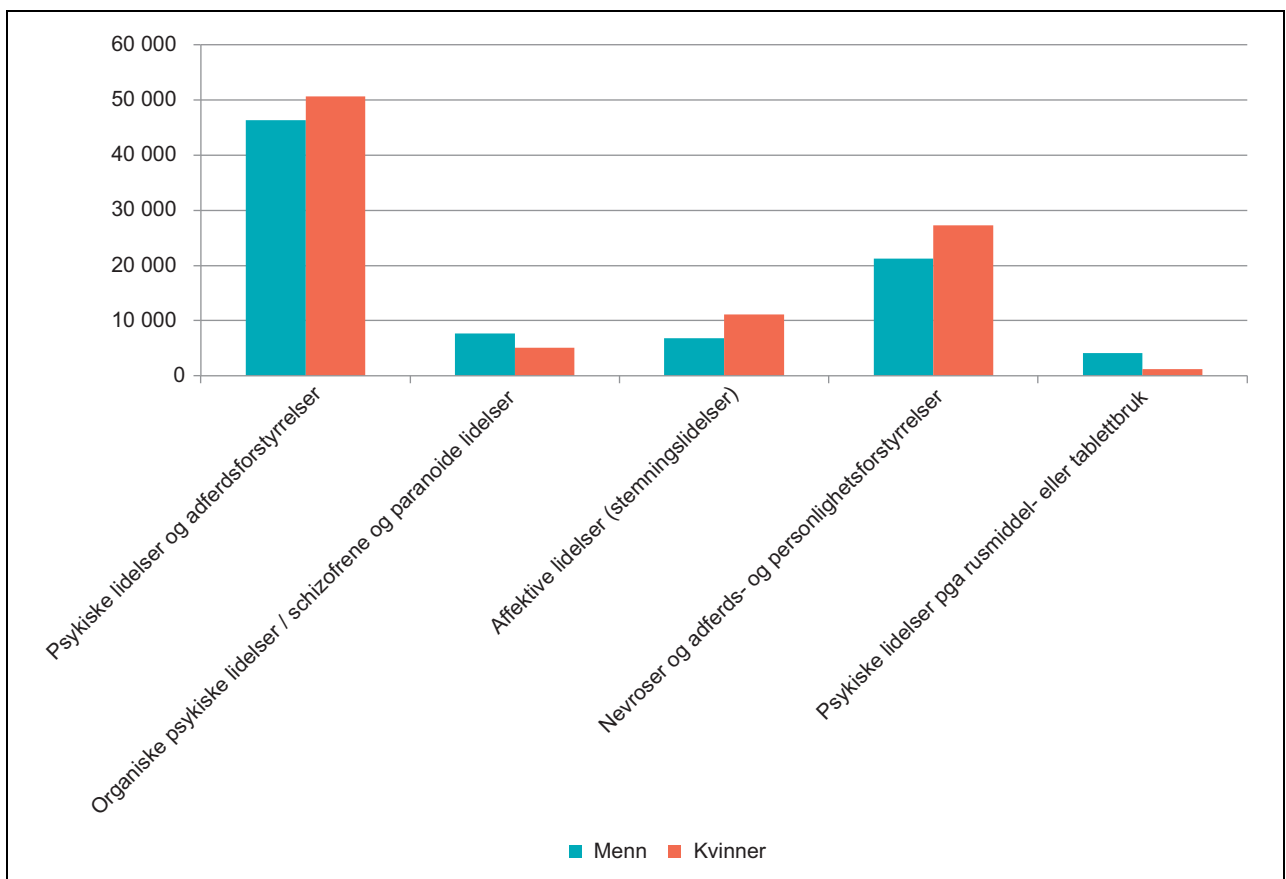
Ordningen *Raskere tilbake* omfatter tilbud fra NAV og spesialisthelsetjenesten og består av tilbud om arbeidsrettede tiltak til sykmeldte for å hindre unødig langvarig sykefravær. Det finnes *Raskere tilbake*-tiltak i alle fylker. NAV har tilbud om oppfølging, avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser. Spesialisthelsetjenesten har utvidet sin ordinære kapasitet og opprettet nye tilbud, blant annet behandlings- og rehabiliteringstiltak, for at sykmeldte skal kunne komme raskere tilbake i arbeid. Helse- og omsorgsdepartementet har bedt de regionale helseforetakene sørge for at sykehusene i større grad retter denne ordningen mot grupper som ofte er lengre sykmeldt, det vil si personer med lettere psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Det legges opp til forbedringer av tilbudet innen *Raskere tilbake* i NAV, blant annet gjennom bedre samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten, utvikling av faglige metoder

¹³ Folkehelseinstituttet



Figur 5.9 Antall uførepensjonister med diagnosen muskel/skjelett per 31.12.2012.

Kilde: NAV



Figur 5.10 Mottakere av uførepensjon på grunn av psykiske lidelser. Per 31.12.2011. Antall.

Kilde: NAV

og bestillerkompetanse i NAV, og krav til resultater og forutsigbarhet for leverandører. Det legges til rette for at *Raskere tilbake* vurderes på et tidligere tidspunkt i sykefraværsløpet gjennom bedre

informasjon og veiledning av sykmeldere og andre målgrupper.

Regjeringen tar sikte på å utarbeide en opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering.

Atferd knyttet til helse og sykdom kan være forskjellig hos kvinner og menn, for eksempel knyttet til valg av mestringsstrategier ved sykdom og livskriser. Det er viktig å ta hensyn til dette ved utviklingen av rehabiliteringstjenestene. Disse perspektivene vil tas med i arbeidet med opptrappingsplan for rehabiliteringsfeltet og utviklingen av lærings- og mestringscentre.

Forskjeller i sykefravær og arbeidssituasjon for kvinner og menn

Både årsaker til og kjønnsforskjeller i sykefravær og uføretrygding er utførlig drøftet i NOU 2010: 13 *Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren*. En viktig bakgrunn for utredningsarbeidet var at helse- og omsorgssektoren både har høyt sykefravær og ligger høyt på overgang til andre helserelaterte trygdeytelser. Utvalget hadde som utgangspunkt at det å være i arbeid i seg selv er bra for helsen, og at et mer inkluderende arbeidsliv kan bidra til bedre helse og mindre helseforskjeller i befolkningen.

Grupper som faller utenfor arbeidslivet har dårligere helse enn yrkesaktive. Det gjelder ikke bare mottakere av helserelaterte ytelser, men også arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere. I tillegg har sykefravær og manglende tilknytning til arbeidslivet økonomiske konsekvenser for enkeltindividet. Til tross for en sjenerøs sykelønnsordning, taper arbeidstakerne økonomisk på sykefravær over tid. Sykefravær fører til redusert fremtidig inntekt og øker risikoen for å falle ut av arbeidslivet. Sykefravær og uføretrygding medfører betydelige kostnader for samfunnet og er en utfordring for helse- og omsorgssektoren som har et stort og økende behov for arbeidskraft. Ifølge analyser som utvalget har gjennomført, er hovedforklaringen på det høye fraværet i sektoren den høye andelen kvinner sammenlignet med andre sektorer. Siden helse- og omsorgssektoren er svært kvinneorientert, får kjønnsforskjellene stor betydning for denne sektoren. I henhold til utvalget er det en sammenheng mellom sykefravær og uføretrygding og den enkeltes helse. Den enkeltes oppfatning av helse og sykdom og forholdet mellom helse og arbeid kan også ha betydning. Forhold på arbeidsplassen påvirker både helse og i hvilken grad helseproblemer faktisk fører til fravær. Det gjelder alt fra fysiske belastninger til organisatoriske forhold og psykososialt arbeidsmiljø. Kvelds- og nattarbeid ser ut til å gi økt risiko for sykefravær.

Konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet, sykelønnsordninger og trygdesystemet som hel-

het påvirker de økonomiske insentivene for arbeid. Sykefravær og uføretrygding påvirkes av tilknytning til arbeidslivet, og mye tyder på at fraværet påvirkes av de sosiale omgivelsene. Det er godt dokumentert at kvinner de siste tiårene har hatt betydelig høyere sykefravær og uføretrygding enn menn. Kjønnsforskjellene kan bare delvis forklares med sykefravær relatert til graviditet og helseproblemer som er spesielle for kvinner. Mye tyder på at hypotesen om dobbelt byrde (kombinasjon av arbeid og omsorgsoppgaver) i liten grad kan forklare kjønnsforskjellene. Det finnes imidlertid studier som viser det motsatte. Et pågående forskningsprosjekt viser blant annet at kvinner som var enebarn og hadde gamle foreldre i kommuner som hadde en stor økning i kapasiteten i eldreomsorgen, hadde en markant nedgang i sykefravær.¹⁴ Det er mangelfull kunnskap både om årsaker til fravær generelt og kjønnsforskjeller i fravær.

Det har vært mye fokus på kjønnsforskjellene i sykefravær, uten at noen har kunnet gi noen god forklaring på forskjellene. Økningen i kvinners sykefravær har sammenheng med flere forhold. Kvinners yrkesdeltakelse generelt har økt kraftig, og det har også gravides yrkesdeltakelse. Det er blitt færre jobber i de tunge «mannsyrkene», og flere i de tunge «kvinnesyrkene». Helse- og sosialtjenester er ett av to områder som har hatt sterk sysselsettingsvekst de siste årene.

Kjønnsforskjeller i opplevelsen av det psykososiale arbeidsmiljø kan, ifølge en studie, forklare en betydelig del av den forhøyede risikoen for legeomdelt sykefravær observert blant kvinner.¹⁵

I en nyere norsk undersøkelse hevdes det at det for å redusere sykefraværet i Norge, kreves en helhetlig tilnærming som ivaretar både arbeids- og familieaspektet ved den sykmeldtes tilværelse.¹⁶

Behov for kunnskap

Historisk er den arbeidsmedisinske forskningen i all hovedsak gjort på menn i mannsdominerte yrker. Også i dag er det for lite forskning knyttet til kvinner i kvinneorienterte yrker. I NOU 2008: 11 *Yrkessykdommer* fremholdes det nettopp at det mangler dokumentasjon av årsakssammenheng mellom yrkeseksponering og sykdomsutvikling i en del kvinneorienterte yrker. Dette gjentas i Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for et godt*

¹⁴ Løken m.fl (2014)

¹⁵ Sterud (2014)

¹⁶ Solheim (2011)

og anstendig arbeidsliv, blant annet under henvisning til at muskel- og skjelettlidelser er den største diagnosegruppen ved utstøting fra arbeidslivet.

Det er nødvendig med mer kunnskap om sammenhengen mellom kvinners helse og arbeid. Denne bør bygge på tverrfaglige tilnærminger. Forskermiljøet står ikke samlet, og det er fortsatt usikkerhet rundt sammenhengen mellom kjønn og sykefravær. Det er behov for mer kunnskap på dette området, og regjeringen vil arbeide for økt kunnskap om årsaker til kvinners høye sykefravær og bruk av uføretrygd. Dette skal gjøres både ved å kartlegge forhold i kvinners arbeidstilknytning som kan ha negativ innvirkning på helsen, og ved fortsatt å prioritere forskning på sykdommer og forhold som fører til sykmeldinger og uførhet.

5.4 Likeverdige tjenester for kvinner og menn

Helse- og omsorgstjenesten er en kunnskapsintensiv sektor. Prosedyrer, behandlinger og metoder er i stadig utvikling, og kunnskap om hva som er beste praksis er ingen gitt størrelse. Det er en utfordring å få kjønnsperspektivet bedre integrert i beslutningsprosessene og i den praktiske helse-tjenesteutøvelsen. På tross av at et kjønnsperspektiv innen helse anerkjennes, er det ikke akseptert som norm. Et kjønnsperspektiv innen forskning, utdanning og tjenester relatert til helse og omsorg er fortsatt ikke fullt ut gjennomført i Norge. Det er ikke institusjonalisert i samme grad som i sammenlignbare land. «Sex and gender», et biologisk og sosiokulturelt kjønnsperspektiv på helse og omsorg, må bli bedre integrert i alle deler av helse- og omsorgstjenesten. Det er et mål å sørge for systemer som gjør at oppdatert kunnskap om menn og kvinners særlige behov tas i bruk. Dette krever bevissthet og forankring hos ledere på alle nivåer, og utvikling av en kultur som evner å endre praksis i tråd med oppdatert kunnskap.

Regjeringen vil sørge for at kjønnsperspektivet blir bedre integrert i beslutningsprosessene og i den praktiske helsetjenesteutøvelsen gjennom regjeringens styrking av kvinner og menns medvirkning i alle ledd.

5.4.1 Styrking av brukermedvirkningen – pasienten i sentrum

Kvinnehelseutvalget gjennomgikk kvinners møte med helsetjenestene, og et av funnene var behovet for brukermedvirkning. Det har siden vært en

omfattende rettsliggjøring av helse- og omsorgssektoren, blant annet med etablering av en rekke viktige pasient- og brukerrettigheter. Regjeringen har styrket pasientens rolle og vil legge til rette for at kvinner og menn skal ha innflytelse i hele prosessen fra forskning til utvikling og evaluering av tjenestene.

Med sterkere brukerinnflytelse vil kvinner og menn i større grad enn tidligere være premissleverandører for kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene. I Meld. St. 11 (2014–2015) *Kvalitet og pasientsikkerhet 2013* ble det blant annet pekt på at kvaliteten på tjenestene kan forbedres ved å ta sterkere hensyn til at menn og kvinner har ulike behov. Nasjonale kvalitetsindikatorer og faglige retningslinjer og veiledere er eksempler på virkemidler som kan bidra til en mer aktiv pasient- og brukerrolle og likeverdighet i tjenestene.

5.4.2 Lederutvikling i helse- og omsorgstjenestene

God ledelse er avgjørende for å skape pasientens helsetjeneste. Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* tar opp ledelsesutfordringer i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Sett i forhold til størrelse og kompleksitet er det få ledere i helse- og omsorgssektoren. Lederne har ansvar for den faglige kvaliteten og pasientsikkerheten i helse- og omsorgstjenestene. Det er derfor behov for et godt styringssystem for rutiner, faglige prosedyrer og gode avvikkssystemer. Lederen har ansvar for å hente inn den kompetansen som er nødvendig for å utøve sin lederrolle. Videre må kommuneledelsen vurdere om kravet til forsvarlighet ivaretas gjennom det styringssystemet som er etablert. Regjeringen vil bidra til bedre ledelse både ved at krav til ledelse blir tilstrekkelig tydelig, og ved at lederkompetansen styrkes. Tiltak vil omfatte å tydeliggjøre krav til ledelse i forskrift, bedre tilgang til relevante lederutdanninger, samarbeid med spesialisthelsetjenesten og å utarbeide en veileder for kommunenes oppfølging av private aktører med driftsavtale.

5.4.3 Nasjonale faglige retningslinjer

Nasjonale faglige retningslinjer skal bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestene:

- har god kvalitet
- gjør riktige prioriteringer
- ikke har uønsket variasjon i tjenestetilbudet
- løser samhandlingsutfordringer
- tilbyr helhetlige pasientforløp.

Anbefalinger gitt i nasjonale faglige retningslinjer er ikke rettslig bindende, men normerende og retningsgivende ved å peke på ønskede og anbefalte handlingsvalg. Individuelle vurderinger skal imidlertid gjøres i forbindelse med hvert handlingsvalg. Helsetjenestens eiere og ledelse har ansvar for tilrettelegging av virksomheten slik at anbefalinger gitt i nasjonale faglige retningslinjer kan følges opp.

Helsedirektoratet følger med på forhold som er av betydning for folkehelsen og utviklingen i helse- og omsorgstjenestene. Helsedirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer.¹⁷ Helsedirektoratet skal ikke utarbeide retningslinjer for alle områder. Innenfor områder det finnes stor variasjon kombinert med at tilstanden er alvorlig og behandlingen krever store ressurser, kan det være grunn til at direktoratet bør utarbeide nasjonale faglige retningslinjer. Innenfor alle fagområder i spesialisthelsetjenesten utarbeider fagmiljøene faglige veiledere og prosedyrer.

Helsedirektoratet har i 2015 fått i oppdrag å ta hensyn til kjønn i utvikling av faglige retningslinjer og veiledere, der kunnskapsoppsummeringer og forskning legger til rette for det. Bruk av faglige retningslinjer og veiledere er viktige verktøy i kvalitetsarbeid og for å redusere ubegrunnet variasjon i tjenesteutøvelsen. Behandlingen kan tilpasses slik at en oppnår et like godt tilbud for kvinner og for menn.

5.4.4 Nasjonale kvalitetsindikatorer

Nasjonalt kvalitetsindikatorsystem skal bidra til å sikre alle mennesker likeverdig tilgang på helsehjelp av god kvalitet. Kvalitetsindikatorerne er statistikk som bidrar til å belyse kvaliteten i tjenesten. For eksempel måles helsetjenestens tilgjengelige ressurser, pasientforløpet og resultat av helsetjenestene for pasientene, slik at pasienter, pårørende og publikum skal få bedre kunnskap om kvaliteten på behandlingen i helsetjenesten. Per august 2014 består systemet av 60 indikatorer som publiseres på helsenorge.no. Når kvalitetsindikatorer kombineres med pasientrapporterte effektmål og resultat av pasient- og brukerundersøkelser, gir det et mer fullstendig bilde av kvaliteten i tjenestene. Helsedirektoratet skal videreutvikle brukerundersøkelser som metode, for å få kunnskap om brukeropplevd kvalitet i tjenestene. Informasjonen kvalitetsindikatorerne gir,

kan brukes til å fange opp uønskede kjønnsforskjeller slik at nødvendige tiltak kan iverksettes. Dette vil kunne bidra til mer likeverdige tjenester for kvinner og menn.

Ett av de tre nasjonale målene i folkehelsepolitikken er et samfunn som fremmer helse i hele befolkningen. Det fremgår av Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Dette innebærer å se på helseperspektivet i alle politikkområder, fra barnehage- og skolepolitikk, arbeidslivspolitik og samferdselspolitikk, til næringspolitikk og arealplanlegging. Regjeringen vil bidra til å synliggjøre hvordan politikk på alle samfunnsområder har betydning for helse og fordeling av helse i befolkningen. Et viktig verktøy i denne sammenheng er indikatorer som gjør det mulig å følge utviklingen i forhold som påvirker helse. Et annet verktøy er helsekonsekvensvurderinger for å synliggjøre helseeffekter av politikk på tvers av sektorer. Kjønnsperspektivet må ivaretas både ved utvikling av indikatorer og ved gjennomføring av helsekonsekvensutredninger.

5.4.5 Bedre bruk av registre for å finne årsaker til forskjeller i helse mellom kvinner og menn

Flere helseregistre er blitt opprettet eller gjort personidentifiserbare de siste 10 årene, blant annet reseptregisteret. Dette ble opprettet i 2003 og inneholder informasjon om legemidler på resept utlevert til enkeltindivider. Registeret er et virkemiddel for å fremme riktig legemiddelbruk og kan bidra til en bedre helsetjeneste gjennom å levere data til kvalitetsforbedring og forskning. Dataene er blant annet delt på kjønn og gir verdifull kunnskap om forskjeller i bruk av legemidler mellom kvinner og menn. Norsk pasientregister, som ble personidentifiserbart i 2008, inneholder opplysninger om personer som har fått behandling på sykehus, i poliklinikk eller hos avtalespesialister. Disse registrene, som også kan kobles til andre registre, for eksempel dødsårsaksregisteret eller fødselsregisteret, gjør det mulig å følge forekomst av sykdom og bruk av legemidler, både for hele befolkningen og for ulike grupper. Registrene er underlagt strenge personvernregler og sikkerhetsrutiner. I forskningssammenheng er det likevel mulig å koble informasjon fra disse og andre helseregistre med hverandre, og med forskningsprosjekter, noe som gir enda flere muligheter for helseovervåking og for å innhente ny kunnskap. Mulighetene som ligger i å sammenholde data fra ulike registre kan i større grad enn i dag benyttes for å bedre kunnskapen om

¹⁷ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5 og spesialisthelsetjenesteloven § 7-3

kvinner og menns helse og eventuelle kjønnsforskjeller i behandlingseffekt.

Regjeringen vil sikre at grunnlaget for fremtidens helsetjeneste legges gjennom tydelige strategier, gjennomarbeidede planer og helhetlige oversikter som skal forankres i politiske beslutninger. På flere områder mangler det kunnskap om årsakene til forskjellene i helse mellom kvinner og menn gjennom livsløpet. Det trengs mer systematisk oversikt over faktorer som påvirker kvinner og menns helse, særlig gjelder det kvinner og menn med innvandrerbakgrunn. Her vil utvikling av registre, datainnhenting, analyser og konsekvensvurderinger være viktig. Dette blir nærmere omtalt i Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*.

5.4.6 Kvinner og menn kommuniserer ulikt om helseplager og sykdom

Hjelpen som pasienten får, kan påvirkes av hvordan hun eller han presenterer problemer og behov i møtet med helsetjenesten. Kvinnehelseutvalget beskrev disse utfordringene. Utvalget viste til systematiske ulikheter i måten kvinner og menn kommuniserer på. Utvalget mente at dette har betydning for hvordan en blir fortolket, utredet, diagnostisert, viderehenvist og behandlet. Og at det har betydning for hvilke råd og veiledning en får. Slike mønstre kan bidra til utilsiktet forskjellsbehandling av kvinner og menn. Kvinner og menn kommuniserer på ulik måte om sykdom og helseproblemer. Bevisstgjøring om slike forskjeller er viktig i arbeidet med å utvikle likeverdige helsetjenester. Dette gjelder særlig for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn. Språk- og kulturforskjeller kan gjøre møtet med helsetjenestene ytterligere komplisert.

Å sette pasienten i sentrum innebærer tiltak som øker tilgjengelighet, styrker informasjon og bedrer kommunikasjon mellom pasient og behandler. I praksis betyr det en helsetjeneste som etterspør og lytter til hvilke behov brukerne har. Ulike brukere har ulike ståsteder og ulike behov. Opplæring og veiledning skal være basert på dialog mellom behandler, pasient og eventuelt pårørende. Økt pasientinvolvering kan bidra til å rette opp utilsiktet forskjellsbehandling av kvinner og menn i møtet mellom pasient/bruker og helse- og omsorgspersonell.

Økt involvering er også viktig når pasienten er kvinne eller mann med innvandrerbakgrunn. Det er nødvendig å tilrettelegge for en trygg og tilgjengelig helsetjeneste for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i alle livsfaser og øke bruken

Boks 5.5 Legerolle og kommunikasjon

Å kunne lytte til pasienten slik at en får innblikk i det som er viktig, sårbart og uventet er en avansert profesjonell ferdighet. Å lære det, krever refleksjon og endringer i behandlerens væremåte og språk. Siden alle lytter i vanlig språklig praksis, undervurderes gjerne vanskelighetene med å skape adekvat forståelse i behandlingsrelasjoner. Forskning viser at erfarne behandlere ofte mislykkes ved å avbryte, overhøre eller misforstå. For å lykkes med å lytte frem sårbar informasjon og betrouelser om skambelagte behov for hjelp, må en bevisst opptre slik at en hvilken som helst pasient kan føle trygghet i relasjonen, og en må hjelpe pasienten til å forstå hva behandleren ikke vet og trenger å bli fortalt. Behandleren må erkjenne at han eller hun ikke allerede vet hva pasienten vet, bekymrer seg for, frykter og håper. Stereotype forventninger og antakelser, for eksempel knyttet til kjønn, diagnose eller etnisitet, må settes til side. En vedvarende nysgjerrighet og vilje til å spørre etter pasientens erfaringer, tanker og tolkninger er kjennetegn på dyktige behandlere. Systematisk arbeid med struktur og progresjon i pasientsamtaler er viktig for å lage dialoger hvor skjør og vesentlig informasjon kan oppstå og deles.

En detaljert fremstilling av pasientsentrerte kommunikasjonsferdigheter og hvordan de kan anvendes i særlig krevende konsultasjoner, med språklige og relasjonelle problemer, er beskrevet i boken *Lytt. Legerolle og kommunikasjon* av Edvin Schei (2014).

av tolketjenester for å kunne skape likeverdige helsetjenester. En masteroppgave om norske allmennlegers erfaringer med, og holdninger til, pasienter med innvandrerbakgrunn viser at språkvansker er den største utfordringen i møtet med pasientene. Halvparten av legene som er intervjuet i oppgaven mente at problemene er størst blant eldre pasienter, og spesielt kvinner.¹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet har gjennomført tiltak for å styrke språk- og kulturkompetansen hos personell i helseforetakene. NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd* viser at bruken av tolk i offentlig sektor er usystema-

¹⁸ Abuelmagd (2013)

tisk, at det brukes for lite tolker og for mange ukvalifiserte tolker. Dette koster samfunnet store ressurser og svekker rettssikkerheten. I ytterste konsekvens kan det gå det ut over liv og helse.

På bakgrunn av utredningen starter regjeringen nå arbeidet med en egen tolkelov. Loven skal tydeliggjøre offentlige tjenesteyteres plikt til å sikre god og riktig kommunikasjon med alle brukere. En egen tolkelov vil bidra til å heve kvaliteten på tolketjenestene og til at ressursene benyttes på en mer effektiv måte. I tillegg til lovarbeidet vil regjeringen bidra til at offentlig sektor får tilgang på tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker og oppfordre offentlige etater til å innføre retningslinjer for bestilling av tolketjenester. Regjeringen vil starte et arbeid med å innføre ID-kort for tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister.

5.4.7 Helseforskning

Regjeringen har som mål å styrke helseforskningen, øke omfanget av kliniske studier i sin helhet og gi flere pasienter mulighet til å delta i utprøvede behandling. Gjennom forskning utvikles nye virkningsfulle og effektive behandlingsmetoder på en kontrollert måte. Kliniske studier bidrar til oppdatert kunnskap om effekt, sikkerhet av ny behandling og kunnskap om behandlingsresultater i klinisk praksis. Kunnskap oppnådd gjennom kliniske studier er til støtte i prioritering og beslutningstaking i helsetjenesten om hvilke metoder som skal tilbys pasienter. Dette er et sentralt virkemiddel for å nå helsepolitiske mål, blant annet målet om et likeverdig helse- og omsorgstilbud for kvinner og menn.

Regjeringens ambisjon er å øke omfanget av kliniske studier for ulike behandlingsmetoder. Disse kan være studier med legemidler, medisinsk utstyr eller en kirurgisk prosedyre. Helse- og omsorgsdepartementet har igangsatt et arbeid for å få bedre oversikt over pågående kliniske studier. Oversikten skal være tilgjengelig for pasienter, pårørende og helsepersonell slik at de får bedre muligheter til å vurdere eventuell deltakelse i en klinisk studie. En nettløsning med pasientrettet informasjon om kliniske studier lanseres høsten 2015 på helseportalen helsenorge.no.

Brukermedvirkning i forskning

Regjeringen vil skape pasientens helsetjeneste. I det ligger det en økende erkjennelse av brukerens opplevelser og kunnskap. Det gjelder også for forskning. Når brukerne deltar i hele forskningsprosessen, vil resultatene fra forskningen i større

grad reflektere brukernes opplevelser og med større sikkerhet gi ny kunnskap som kan komme til nytte i tjenesten. Med bruker menes pasienter, helsepersonell og forvaltningen. Brukermedvirkning i forskningsprosessen kan bestå av følgende ledd i) identifisering av forskningstema, ii) prioritering av forskningstema, iii) direkte deltakelse i forskningsprosjekt, iv) vurdering og tildeeling av forskningsmidler og v) formidling av resultatene fra et forskningsprosjekt.

Regjeringen har lagt føringer om at forskningen innen helse og omsorg i større grad skal ha brukermedvirkning i alle deler av forskningsprosessen, og at mer av innsatsen skal rettes mot brukerens behov. De senere årene er det tatt ulike grep med dette som formål, blant annet er det stilt krav til Norges forskningsråd og de regionale helseforetakene om økt brukermedvirkning. De regionale helseforetakene er i 2015 bedt om å innføre et krav om begrunnelse dersom brukermedvirkning er fraværende i planlegging og gjennomføring av klinisk forskning eller helsetjenesteforskning. Videre har de regionale helseforetakene etter oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet i 2014 utarbeidet retningslinjer for brukermedvirkning i forskningens ulike faser.

Behovsidentifisert forskning

For at resultatene fra forskningen i større grad skal nyttiggjøres i tjenesten, vil deler av forskningsmidlene til helseforskning i Norges forskningsråd i større grad rettes inn mot behov som er identifisert av brukerne. Såkalt behovsidentifisert forskning skal bidra til at forskning besvarer identifiserte kunnskapsbehov og styrker beslutningsgrunnlaget i tjenesten. Behovsidentifisert forskning som virkemiddel kan bidra til at det tildeles forskningsmidler til problemstillinger som ellers ikke ville blitt belyst. For eksempel kan det fange opp kunnskapsbehov innen kvinnehelse. Det nye virkemiddelet testes i det store programmet *Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester* i Norges forskningsråd i 2015, med sikte på innføring i relevante helseprogrammer på sikt.

Oppfølging av HelseOmsorg21-strategien

HelseOmsorg21-strategien er en nasjonal forsknings- og innovasjonsstrategi som er laget av sentrale aktører fra næringsliv, pasientorganisasjoner, sykehus, kommuner og universitets- og høyskolemiljøer. Strategien ble overlevert regjeringen i juni 2014. Det er første gang det er laget en tverr-

sektoriell forskningsstrategi for helse- og omsorgstjenestene.

Hovedansvaret for oppfølgingen av HelseOmsorg21-strategien ligger på aktørene selv. De har selv ansvar for å dra utviklingen fremover og understøtte implementering av strategien i egen sektor eller bransje. Helse- og omsorgsdepartementet offentliggjorde i januar 2015 at regjeringen skal lage en handlingsplan for regjeringens oppfølging av HelseOmsorg21-strategien og at det opprettes et HelseOmsorg21-råd. Rådet består av 27 personer fra næringsliv, sykehus, universitetene og høyskolene, offentlig forvaltning, kommu-

nesektoren og brukere. Rådet skal sikre dialog og en koordinert oppfølging av HelseOmsorg21-strategien på tvers av sektorer og aktører.

Handlingsplanen skal sette HelseOmsorg21-strategien i sammenheng med regjeringens politikk innenfor forskning, innovasjon og helse og omsorg. Planen skal samtidig vise hva regjeringen følger opp innenfor de ti satsingsområdene i HelseOmsorg21-strategien. Flere av satsingsområdene i HelseOmsorg21-strategien omfatter tematikk som er relevant for likestillingspolitikken.



Figur 6.1

Foto: Innovasjon Norge

6 Flere kvinner i næringslivet

I dag er færre kvinner enn menn gründere, ledere og styremedlemmer i næringslivet. En av fire gründere er kvinner. Kun seks prosent av ASA-selskapene har en kvinne som daglig leder, og andelen kvinnelige styremedlemmer i selskaper som ikke omfattes av bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon, er fortsatt lav.

De menneskelige ressursene utgjør 81 prosent av nasjonalformuen.¹ Mennesker er Norges viktigste ressurs, og for å øke verdiskaping og økonomisk vekst er det avgjørende å bruke hele denne ressursen godt. Den lavere andelen kvinner i styrer, ledelse og som gründere i næringslivet betyr at verdifulle ressurser ikke utnyttes fullt ut, og kan tyde på at kvinner ikke har samme muligheter til å bruke sine ressurser som menn.

Kjønnsfordelingen i styrer, ledelse og blant gründere må ses i sammenheng med fordelingen av eierskap og formue, utdanningsvalg, arbeidsmarkedet og utformingen av inntektssikringsordningene. Menn har gjennomsnittlig større formue og eierskap enn kvinner, og tilgang til kapital kan lette oppstart av egen bedrift. Store eiere finnes gjerne igjen i bedrifters styre og ledelse. Tradisjonelle utdanningsvalg har vært med på å gi Norge et kjønnsdelt arbeidsmarked, se kapittel 2 og 3. Flere menn enn kvinner har erfaring fra privat sektor, og andelen kvinner i privat sektor har gått noe ned over de siste tiårene.² Færre kvinner med erfaring fra det private næringslivet påvirker rekrutteringsgrunnlaget til styrer, ledelse og entreprenørskap. Imidlertid tar stadig flere kvinner høyere utdanning innen ingeniørfag, juss og økonomi. Det vil kunne ha betydning for den fremtidige rekrutteringen.

Det er et potensial å hente ut for norsk næringsliv ved å øke kvinners deltakelse. Et konkurransedyktig næringsliv må rekruttere gode kandidater fra hele befolkningen. Næringslivet selv har hovedansvaret for å arbeide bevisst med likestillingsstrategier, målrettet rekruttering og virkemidler for å oppnå større mangfold. Mang-

fold kan gi et bredere grunnlag for å ta gode beslutninger. Beslutninger som blir tatt i næringslivet påvirker samfunnet og mulighetene til hver enkelt. Fra et demokratisk perspektiv er det viktig at personene som rekrutteres inn i disse posisjonene, representerer begge kjønn og kommer fra et så bredt lag av befolkningen som mulig.

Kvinner og menn skal ha anledning til å gjøre sine egne karrierevalg. Ikke alle ønsker å bli ledere, ha styreverv eller starte sitt eget foretak. For regjeringen er det viktig at alle har de samme mulighetene til å utvikle og bruke sine evner, uavhengig av kjønn.

Regjeringen vil legge til rette for at kvinner og menn skal ha like muligheter til å ta styreverv og lederstillinger i næringslivet dersom de ønsker det, og til å realisere sine gründerambisjoner. Det er imidlertid ikke et mål at det skal være lik kjønnsrepresentasjon i alle sammenhenger. Kvinner og menn må vurderes på bakgrunn av sine kvalifikasjoner og sin kompetanse. Først når både kvinner og menn vurderes uavhengig av kjønn, bidrar det til like muligheter for den enkelte. For næringslivet og samfunnet betyr det at ressursene og kompetansen blir utnyttet på den mest effektive måten.

Regjeringen vil

- Bidra til at flere kvinner blir gründere gjennom
 - å følge opp gründerplanens tiltak for å fremme flere kvinner og større mangfold blant gründere i Norge
 - å gi flere unge kvinner erfaring med entreprenørskap og nettverksbygging i regi av Ungt Entreprenørskap
 - å styrke FoU-kontrakter til prosjekter i helse-, pleie- og omsorgssektoren
 - å bidra til opprettelse av møteplasser for kunnskaps- og erfaringsdeling for gründere innen helse, pleie og omsorgssektoren
- øke andelen kvinnelige styreledere i selskaper med statlig eierandel, og tilstrebe mest mulig lik representasjon mellom kvinner og menn i disse selskapene

¹ Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*

² Reisel & Brekke (2013)

- etablere et måleinstrument for kjønnsbalanse i topplederstillinger i næringslivet for å følge utviklingen over tid, og å sammenligne med andre land.
- ta initiativ til et utredningsprogram som undersøker forskjeller i andel kvinner i lederstillinger mellom næringslivet, academia og offentlig sektor, og årsaker til dette.

I tillegg vil regjeringen

- følge opp statens forventninger om mangfold og likestilling i Meld. St. 27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* til selskaper med statlig eierandel i eierdialogen, herunder:
 - ta opp med selskapene om de har etablert strategier og gjennomfører tiltak for å fremme mangfold og likestilling i virksomheten, og hvordan det kan legges til rette for flere kvinnelige toppledere
 - ta initiativ til møteplasser hvor styreledere deler erfaringer om hvordan en kan få frem flere kvinnelige ledere
 - gjennom statens eierberetning rapportere på nøkkeltall knyttet til kjønnsfordeling i styre og toppledelse
- mobilisere flere kvinner til lederstillinger i næringslivet ved å få frem gode eksempler på hvordan næringslivet selv arbeider for å oppnå dette.

6.1 Kvinner som gründere

Nye ideer og mer effektive arbeidsmetoder oppstår ikke alltid i det eksisterende næringslivet. Ved å utfordre det eksisterende næringsliv bidrar gründere til økt konkurranse, innovasjon, omstilling og økonomisk vekst. Å starte sin egen virksomhet kan være en viktig inngang til arbeidsmarkedet, ikke minst i mindre arbeidsmarkeder hvor mulighetene er færre og mindre varierte. Mange kvinner og menn med innvandrerbakgrunn starter egne foretak, også i mer rurale områder og regioner. Slik etablerervirksomhet kan bidra til å utvide lokale tjenester og tilbud som kommer hele lokalsamfunn til gode. Entreprenørskap kan dermed bidra både til sysselsetting, integrering, verdiskaping og til å skape attraktive lokalsamfunn.

I følge *Global Entrepreneurship Monitor*, en internasjonal undersøkelse som kartlegger entreprenørskap, har andelen av den voksne befolkningen som er involvert i oppstarten av selskaper sunket i Norge siden 2005.³ Norge har relativt få

nyetableringer sammenlignet med andre OECD-land. Andelen kvinner som blir gründere er også lav. Selv om Norge har en lavere andel kvinner som gründere enn mange andre land, er kvinner i klart mindretall blant gründere i nesten alle land.⁴ Det er nødvendig å fortsette innsatsen for mer entreprenørskap. Å legge til rette for at flere kvinner blir gründere vil være en viktig del av dette. Regjeringen ønsker at flere kvinner skal få realisert sine gründerambisjoner.

6.1.1 Færre kvinner enn menn blir gründere

Rundt én av fire gründere er kvinner, en andel som har vært relativt stabil over lengre tid.⁵ I de andre nordiske og vesteuropeiske landene er andelen noe høyere. Rundt én av tre gründere er kvinner.⁶ I 2013 utgjorde kvinner 37 prosent av de som etablerte enkeltpersonforetak, ansvarlige selskaper (ANS) eller selskaper med delt ansvar (DA) i Norge.⁷ Blant de som etablerte aksjeselskap (AS) og allmennaksjeselskap (ASA)⁸ var andelen kvinner lavere, omtrent 20 prosent. Blant næringene med høyest andel kvinner som etablerer foretak er helse- og sosialtjenester, undervisning, overnatting og servering og annen tjenesteyting.⁹

Enkeltpersonforetak, ANS og DA etablert av menn har noe høyere overlevelseshet etter fem år enn tilsvarende foretak etablert av kvinner. AS- og ASA-selskaper etablert av kvinner har imidler-

³ Amoros m.fl. (2014)

⁴ Kelley m.fl. (2013)

⁵ OECD (2014b)

⁶ Kelley m.fl. (2013)

⁷ Et *enkeltpersonforetak* (ENK) er en betegnelse som brukes om næringsvirksomhet drevet for en enkeltpersons regning og risiko. I et *ansvarlig selskap* (ANS) har *alle* deltakerne et ubegrenset og personlig ansvar for hele gjelden (solidaransvar). Hver deltaker hefter altså for hele gjelden. Det én deltaker ikke kan betale, kan kreves helt og fullt fra hvem som helst av de andre deltakerne. I et *selskap med delt ansvar* (DA) har deltakerne samlet et ubegrenset og personlig ansvar for hele selskapsgjelden, men hver deltaker kan bare belastes opptil sin eierandel. Hvor stor eierandel hver deltaker har, må fremgå av selskapsavtalen.

⁸ Et *aksjeselskap* (AS) er et selskap hvor eierne har betalt inn en aksjekapital fordelt på antall aksjer i selskapet. Eierne har ikke noe personlig ansvar for selskapets gjeld ut over den aksjekapital som eierne har skutt inn. Et aksjeselskap må ha en aksjekapital på minst 30 000 kroner. Et *allmennaksjeselskap* (ASA) er en betegnelse på aksjeselskaper med mange aksjeeiere. I et allmennaksjeselskap kan aksjer tegnes av eller selges til en ubestemt krets, allmennheten. Et allmennaksjeselskap må ha en aksjekapital på minimum én million kroner, et styre på minst tre medlemmer og én daglig leder. I Norge kan allmennaksjeselskap noteres på Oslo Børs.

⁹ Statistisk sentralbyrå (2014c)

tid noe høyere overlevelsesgrad enn tilsvarende selskaper etablert av menn. Generelt har selskaper etablert av menn større vekst i omsetning etter fem år, men selskaper etablert av kvinner har noe sterkere vekst i sysselsetting.¹⁰ Ulikheter i hvilke næringer kvinner og menn oftest etablerer seg i, kan være noe av forklaringen på disse forskjellene.

Personer med innvandrerbakgrunn er godt representert som gründere. Nesten 7 000 personer med innvandrerbakgrunn etablerte enkeltpersonforetak, ANS og DA i 2013. De utgjorde med det over 20 prosent av etablererne av denne type foretak.¹¹ Dette inkluderer både de som har innvandret selv og norskfødte med to innvandrerforeldre. I 2004 var tilsvarende tall rundt åtte prosent. En stor del av økningen i denne tidsperioden skyldes etableringer gjort av innvandrere fra Øst-Europa.

Det er kjønnsforskjeller knyttet til entreprenørskap, også blant personer med innvandrerbakgrunn. Færre kvinner enn menn er gründere. Blant personer med innvandrerbakgrunn som etablerte enkeltpersonforetak, ANS og DA i 2013, var en tredjedel kvinner. Ser en imidlertid antallet kvinnelige gründere med innvandrerbakgrunn opp mot antallet kvinnelige gründere i den øvrige befolkningen, er kvinnene med innvandrerbakgrunn godt representert. Én av fem kvinner som etablerte enkeltpersonforetak, ANS og DA i 2013, hadde innvandrerbakgrunn.

Innvandreretablerte foretak har en noe lavere overlevelsesgrad enn foretak generelt, men foretakene som overlever kan til gjengjeld vise til høyere vekst i omsetning og sysselsetting etter fem år.¹² Næringer med høy andel etablerere med innvandrerbakgrunn er overnattings- og serveringsvirksomhet, bygge- og anleggsvirksomhet, transport og lagring, varehandel og forretningsmessig eller personlig tjenesteyting.

Forskningsprogrammet *MER-entreprenørskap* har hatt en målsetting om å forklare forskjellene mellom etableringsratene for kvinner og menn. En statusrapport fra programmet viser at kvinner ofte har mindre relevant arbeidserfaring og utdanning og større omsorgsoppgaver i familien. Det ser ut til at de har noe dårligere tilgang på kapital enn menn.¹³ Blant annet er kvinners kapitalinntekter målt som andel av menns, rundt 30 prosent. Flere kvinner enn menn har renteinntekter på

bankinnskudd, men menn har størst beløp. Aksjeutbytte er svært skjevt fordelt i menns favør.¹⁴

Når en skal forklare hvorfor menn har høyere etableringsrate enn kvinner, viser det seg imidlertid at forhold som næring, utdanning, lønnsforhold, arv og familiesituasjon bare forklarer en liten del av de observerte forskjellene.¹⁵

Forskningsresultater fra enkelte økonomiske eksperimenter tilsier at kvinner er mindre villige til å ta risiko enn menn, og at menn i gjennomsnitt blir mer motiverte av konkurranse enn kvinner.¹⁶ Dette er én av forklaringene som trekkes frem når en ser på kjønnsforskjeller i entreprenørskap. Ettersom entreprenørskap er forbundet med et betydelig element av konkurranse og økonomisk risiko, kan kjønnsforskjeller i både konkurransevillje og risikoaversjon forklare deler av kjønnsgapet i etableringsrater. Det er også studier som viser at menn i større grad enn kvinner overvurderer egen evne til å håndtere risikofylte prosjekter. Kvinner har en mer selvkritisk vurdering av sine muligheter til å lykkes som gründer.¹⁷

Rollemodeller har vist seg å påvirke antallet bedriftsetableringer generelt. Forskning viser at smitteeffektene kan være betydelige. Er det mange kvinnelige gründere i en kommune, gjør dette at flere kvinner velger å bli gründere.¹⁸ Dette kan også være med å forklare hvorfor færre kvinner enn menn søker en karriere som gründer.

Personer med innvandrerbakgrunn kan møte særlige utfordringer når de skal etablere egne foretak, utover de andre gründere møter. Dette kan være mangel på språkkunnskaper, begrenset tilgang til finansiering, lavere kjennskap til regelverk og rutiner, og nettverk som består først og fremst av familie og venner og som har begrenset tilgang på informasjon og kapital.¹⁹

6.1.2 Innsats for flere kvinner som gründere

Årlig registreres det i overkant av 50 000 nye foretak i Norge. Det offentlige virkemiddelapparatet er i begrenset grad involvert i disse foretakene. Næringslivet regulerer i stor grad seg selv, og etablering, vekst og overlevelse henger sammen med tilbud og etterspørsel i markedet. Det offentlige skal legge til rette for like, stabile og forutsigbare rammevilkår.

¹⁰ Statistisk sentralbyrå (2014c)

¹¹ Statistisk sentralbyrå (2014c)

¹² Skårerhøgda & Torp (2012)

¹³ Damvad (2011)

¹⁴ NOU 2009: 10

¹⁵ Berglann m.fl. (2013)

¹⁶ Croson & Gneezy (2009)

¹⁷ Langowitz & Minniti (2007)

¹⁸ Berglann m.fl. (2013)

¹⁹ Enehaug m.fl. (2009)

I tillegg bidrar det offentlige virkemiddelapparatet med å legge til rette for entreprenørskap og verdiskaping. Hovedinnsatsen fra staten går gjennom Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva, som alle har oppmerksomhet på økt kvinneandel i næringslivet. Fylkeskommunene og kommunene har en viktig rolle for å bidra til, og legge til rette for, entreprenørskap og verdiskaping regionalt og lokalt, og har også en rolle i å bidra til økt likestilling i næringslivet.

Det offentlige virkemiddelapparatet

Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er et statlig særlovsselskap med formål å bidra til å utvikle distriktene, øke innovasjon i næringslivet over hele landet og profilere norsk næringsliv og Norge som reisemål. Nærings- og fiskeridepartementet er hovedeier med 51 prosent, og fylkeskommunene eier 49 prosent. Innovasjon Norge forvalter i tillegg midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet og fylkesmennene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger vekt på at søknader vurderes ut ifra kvaliteten på de prosjektene det søkes støtte til. Innen disse rammene har departementet en målsetting om at minst 40 prosent av direkte bedriftsrettede midler fra departementet til Innovasjon Norge skal nå frem til kvinner. I 2014 nådde 35 prosent av midlene frem til kvinner. De tre foregående årene har denne andelen vært rundt 40 prosent. For å mobilisere bredere og nå flere kvinner har Innovasjon Norge arbeidet for å integrere sin satsing på kvinner i sitt ordinære tilbud, se boks 6.1. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom oppdragsbrevet for 2015 bedt Innovasjon Norge bidra til flere kvinner som vekstentreprenører og i ledelse og styrer.

Innovasjon Norge forvalter etablerertilskuddsordningen. Etablerertilskudd er et tilbud til gründerbedrifter med vekstambisjoner og en forretningsidé som representerer noe vesentlig nytt i markedet. Etablerertilskuddet ble i 2015 økt med 110 millioner kroner. Økningen i etablerertilskuddet innebærer et løft som også kommer kvinner som er, eller vil bli, gründere til gode. Omlag 44 prosent av prosjektene i etablerertilskuddsordningen i 2013 var kvinnerettede.²⁰

Regjeringens innsats for mer entreprenørskap er viktig, også for å få flere kvinner med innvandrerbakgrunn som gründere. Samtidig er det

Boks 6.1 Innovasjon Norges kvinnesatsing

Målet med Innovasjon Norges kvinnesatsing er å bidra til økt verdiskaping gjennom å styrke kvinners deltakelse og posisjon i næringslivet, som gründere, i ledelse og i styrer. Kvinnesatsingen er integrert i alt Innovasjon Norge gjør, innenfor ulike sektorer, programmer og tjenester. Denne tilnærmingen er valgt for å mobilisere bredere og for å nå flere kvinner enn det særskilte, avgrensede satsinger vil oppnå.

Innovasjon Norge kan vise til gode erfaringer med og resultater av sin integrerte satsing. Kvinneandelen i tjenester og programmer har gått betydelig opp de senere år. En betydelig høyere andel av midlene går til kvinnerettede prosjekter enn tidligere. I 2007 gikk 19 prosent av midlene til kvinnerettede prosjekter. I 2014 var denne andelen 32 prosent. Langt flere kvinner er rekruttert inn i kompetanse- og rådgivingstjenester. Eksempler på dette er Mentortjenesten for gründere (50 prosent kvinneandel), EMAX for unge gründerspirer (50 prosent kvinneandel) og FRAM, et kompetanseprogram med formål å styrke deltakernes konkurransekraft, lønnsomhet og innovasjonsevne (40 prosent kvinneandel).

Det er også oppnådd høyere kvinneandel i Norwegian Centres of Expertise (NCE) som Raufoss, Node/Eyde i Agder og Smart Women i Halden. Bedriftene ønsket selv mer mangfold inn i næringsmiljøene, og tok et aktivt grep for å tiltrekke seg kvinner og danne nettverk for å få kvinnene til å trives og bli i miljøet.

behov for at flere av virkemidlene for entreprenørskap som allerede finnes, synliggjøres bedre overfor innvandrerbefolkningen.

Få personer med innvandrerbakgrunn benytter seg av Innovasjon Norges tilbud. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom

²⁰ Kvinnerettede innebærer at prosjektene oppfyller kriterier som blant annet at kvinner er med på å starte eller er medeier i virksomhet eller eiendom hvor prosjektet gjennomføres, prosjektet er spesielt rettet mot å øke kompetansen til kvinner ansatt i foretaket, kvinner utgjør mer enn 30 prosent av styremedlemmene eller ledelsen i bedriften, prosjektet bidrar til å øke antallet kvinnelige ledere eller er spesielt rettet mot å øke antall sysselsatte kvinner.

oppdragsbrevet for 2015 bedt Innovasjon Norge om å gjøre en særskilt innsats for å få flere med innvandrerbakgrunn blant søkerne til deres programmer. Departementet har videre gitt Innovasjon Norge i oppdrag å videreføre arbeidet med utprøving av flere arbeidsmetoder og tilnærminger for bedre å nå frem til innvandrerbefolkningen. Innovasjon Norge skal også legge vekt på innvandreres potensiale i arbeidet med kompetansebygging for å videreutvikle førstelinjetjenesten i kommunene.

Norges forskningsråd

Norges forskningsråd er et nasjonalt forskningsstrategisk og forskningsfinansierende organ. Forskningsrådet skal fremme helhetlige strategiske grep knyttet til utbygging av nye forskningsfelt, utvikling av høyere vitenskapelig kvalitet, og iverksetting av nye satsinger for å møte samfunnsutfordringer. Det totale budsjettet for Forskningsrådet var i 2014 på vel 8 milliarder kroner. Norges forskningsråd er organisert som et forvaltningsorgan, administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. Midlene til Forskningsrådet bevilges over budsjettene til 15 departementer, hvorav bevilgningen fra Kunnskapsdepartementet er størst. Nærings- og fiskeridepartementet har den nest største bevilgningen til Forskningsrådet.

Norges forskningsråd arbeider for økt likestilling (kjønnsbalanse) i forvaltningen av forskningsmidler og har mål om 40 prosent representasjon av hvert kjønn i sine styrende organer, inkludert programstyrer. Forskningsrådet arbeider også for å få frem kvinner i relevante og ledende prosjektposisjoner, som prosjektleder eller lignende. Her ser en en god utvikling, andelen kvinner som er prosjektledere har økt fra omtrent 29 til 33 prosent i perioden 2012–2014. I tillegg er det konkrete tiltak for god kjønnsbalanse knyttet til enkeltprogrammer som ordningen med doktorgrad i bedrift (Nærings-ph.d), brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) og virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI).

Nærings-ph.d. er en ordinær doktorgradsutdanning som gjennomføres mens kandidaten er ansatt i en bedrift. Forskningen har klar relevans for bedriften. Ordningen styrker samspillet mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner, bidrar til mer forskning i næringslivet og utdanner forskere med kunnskap som er relevant for bedriften de er ansatt i. Bedrifter som inngår avtale om Nærings-ph.d. får et årlig økonomisk tilskudd fra Forskningsrådet i tre år, som tilsvarer 50 prosent av stipendiatsatsen. Et konkret tiltak for å fremme

god kjønnsbalanse er bruk av kvinnelige rollemodeller i ordningens profileringsmateriell. Forskningsrådet vektlegger å vise frem kvinnelige kandidater fra fagområder som teknologi.

BIA er en åpen konkurransearena hvor prosjekter fra ulike områder konkurrerer om å få støtte på grunnlag av forskningskvalitet, innovasjonsgrad og verdiskapingspotensial. Prosjektene er initiert av næringslivet. BIA finansierer FoU-prosjekter som tar utgangspunkt i bedriftenes egne strategier. BIA lyser ut midler til innovasjonsprosjekter hvert år. Ved likeverdig prosjektkvalitet og relevans, blir prosjekter med deltakelse av kvinner i sentrale roller prioritert. Det er innført en egen rapportering på kvinner i sentrale roller i prosjektene slik at man får en bedre oversikt. I 2013 ble det rapportert inn 130 kvinner i sentrale stillinger fordelt på delprosjektledere, veiledere, forskere og styringsgruppemedlemmer. I 2014 hadde dette antallet økt til 260 kvinner i sentrale stillinger. Det arbeides også systematisk med å rekruttere kvinner til deltakelse i ekspertpaneler ved vurdering av søknader. I 2013 var 17 prosent av disse ekspertene kvinner. I 2014 var andelen 27 prosent. To av nettverkene som er etablert med støtte fra BIA, NCE Raufoss og Prosin/Eyde-nettverket, har kvinnesatsinger for å skape gode rammer og utviklingsmuligheter for kvinner i industrimiljøet. Gjennom NCE Raufoss sin «Kvinnearena» forplikter bedriftene seg til å bidra til å øke kvinneandelen.

VRI-programmet er Forskningsrådets særlige satsing på forskning og innovasjon i norske regioner. Programmet startet i 2007 og avsluttes i 2017, med en årlig ramme på rundt 60 millioner kroner. Kjønn og dets betydning for innovasjon har blitt løftet frem gjennom VRI-programmet. Andelen kvinner som er sentrale aktører i VRI-programmet har økt fra 34 prosent i 2008 til 43 prosent i 2015. Et av forskningsprosjektene i programmet, *Gender and Innovation in Norway* (GENINNO), skal bidra til kunnskap og forståelse av hvilken rolle kjønn har i innovasjon. Prosjektet har som ambisjon å bidra med kunnskap som kan brukes i det praktiske innovasjonsarbeidet og å bidra til å utvikle innovasjonsforskningsfeltet. Det jobbes blant annet med en *Research Handbook on Gender and Innovation* med empiri fra blant annet Norge, Sverige, Øst-Afrika, Sør-Amerika og Tyskland. GENINNO har nylig startet og varer ut 2016.

Siva

Selskapet for industrivekst (Siva) er et statsforetak eid av Nærings- og fiskeridepartementet. Siva

samarbeider tett med Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Siva har to økonomisk adskilte virksomhetsområder, eiendom og innovasjon. Programmer og aktiviteter innenfor innovasjonsområdet finansieres med tilskudd over budsjettene til Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Eiendomsaktiviteten er selvfinansierende og mottar ingen tilskudd til driften. Tiltak rettet mot kvinner inngår i Sivas ordinære programvirksomhet, som omfatter *Næringshageprogrammet* og *Inkubasjonsprogrammet*. Siva avgjør selv i hvor stor grad de prioriterer tiltak rettet mot kvinner på bakgrunn av sine overordnede mål og regjeringens målsettinger på dette området. Siva har arbeidet målbevisst med å øke kvinneandelen i sine programmer. Kvinneandelen i Inkubasjonsprogrammet var 27 prosent i 2014. Tilsvarende andel i Næringshageprogrammet var 36 prosent. Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger vekt på at søknader vurderes ut ifra kvaliteten på de prosjektene det søkes støtte til. Innen disse rammene har departementet en målsetting om at minst 40 prosent av direkte bedriftsrettede midler fra departementet til Siva skal nå frem til kvinner. Departementet har gjennom oppdragsbrevet for 2015 bedt Siva bidra til flere kvinner som vekstentreprenører, og i ledelse og styrer.

Fylkeskommunene og kommunene

Fylkeskommunen forvalter store deler av midlene som er satt av til den særskilte regional- og distriktpolitiske innsatsen. Kvinner er en prioritert gruppe i regional- og distriktpolitikken. Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger vekt på at søknader vurderes ut ifra kvaliteten på de prosjektene det søkes støtte til. Innen disse rammene har departementet en målsetting om at minst 40 prosent av direkte bedriftsrettede midler fra departementet skal nå frem til kvinner. Fylkeskommunene har ansvar for å fremme verdiskaping og regional utvikling i sine fylker og skal bidra til å nå nasjonale mål. En stor del av de direkte bedriftsrettede midlene fra fylkeskommunene forvaltes av Innovasjon Norge. For midlene finansiert av fylkeskommunene rapporterer Innovasjon Norge at 32 prosent gikk til kvinnerrettede prosjekter i 2014. Dette er en nedgang fra omtrent 40 prosent de tre foregående årene.

Fylkeskommunene bevilger også midler til kommunale næringsfond. Disse midlene brukes særlig til bedriftsrettet støtte, inkludert kompetanseutviklingstiltak til gründere og små bedrifter. I

flere fylker prioriterer kommunene unge, kvinner og innvandrere ved tildeling av midler fra kommunale fond.

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med å fremme entreprenørskapskultur og småskalavirksomhet og har ansvar for å sikre et likeverdig tjenestetilbud lokalt. Kommunene fungerer ofte som førstelinjetjeneste for bedrifter og personer som trenger hjelp til etablering eller videreutvikling av sine foretak.

Gründerplan

Store omstillinger vil prege Norge i tiårene som kommer. Mange av bedriftene som skal gå foran i disse omstillingene, som de neste generasjonene skal arbeide i, og som skal finansiere fremtidig velferd, er ennå ikke etablert. Det er behov for flere gode gründere som starter og utvikler disse bedriftene og bidrar til å fornye næringslivet. Derfor er det avgjørende for fremtidig vekst og velferd at Norge er et godt land å starte og utvikle ny næringsvirksomhet i. Regjeringen vil legge frem en gründerplan. Planen presenterer regjeringens politikk for å fremme flere gode gründere og flere lønnsomme oppstartsbedrifter. Den formidler regjeringens langsiktige visjoner og kommer med konkrete tiltak, blant annet for å fremme flere kvinner og større mangfold blant gründere i Norge. Blant annet lanseres *Vekst*, et spisset mobiliseringstiltak for å fremme lovende gründere fra grupper som er underrepresentert blant norske gründere, slik som innvandrere og kvinner.

Melding til Stortinget om vekst og gründerskap i landbruksnæringen

Regjeringen la i juni 2015 frem en melding om vekst og gründerskap innen landbruksbasert næringsutvikling, Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål*. Meldingen ser på hvordan potensialet for økt verdiskaping innen landbruksbasert næringsutvikling utenom tradisjonelt jord- og skogbruk, kan utløses. Meldingen synliggjør også hvordan virkemidlene på landbruksområdet skal stimulere til at kvinner og menn skal ha de samme mulighetene til å etablere ny næringsvirksomhet, basert på landbrukets ressurser.

Rollemodeller

Å starte sitt eget foretak er et stort skritt. For mange vil det innebære å gi avkall på trygghet og stabilitet. Da er det viktig å se at noen har gått

foran og lyktes. Rollemodeller er viktige for holdninger til entreprenørskap. Medier spiller en stor rolle i holdningsskapingen, og kan gjøre potensielle rollemodeller mer synlige.

Gjennom regional og nasjonal utdeling av prisen *Årets gründerkvinne*, som deles ut av Innovasjon Norge, rettes søkelyset mot kvinner som har lyktes som gründere. Nærings- og fiskeridepartementet ønsker å videreutvikle Årets gründerkvinne ved å se på muligheter for å nå enda bredere ut og bedre synliggjøre både prisen og temaet kvinner som gründere, for eksempel gjennom økt bruk av medier.

Det finnes en rekke andre nettverk og initiativ som bidrar til å mobilisere kvinner til å starte egne foretak. Noen eksempler er magasinet *Henne sin kåring* av årets kvinnelige gründer, *Startknappen*, *She Conference*, *Kvinner i Business*, *Kvinnenettverket* i Asker og Bærum, *Women's Entrepreneurship Day* og *Female Business Innovation Conference*.

Ungt Entreprenørskap

Å gi unge anledning til å få erfaring med entreprenørskap er viktig for å styrke fremtidige generasjoners holdninger til og kunnskap om entreprenørskap, og stimulere til videre entreprenørskap i voksen alder. Ungt Entreprenørskap (UE) er en ideell organisasjon som tilbyr entreprenørskapsopplæring til ungdom i grunnopplæringen og høyere utdanning. Organisasjonen består av et nasjonalt styre og sekretariat, samt 17 fylkesorganisasjoner med sine respektive styrer. UE mottar tilskudd fra Nærings- og fiskeridepartementet som sammen med fylkeskommunenes bidrag til respektive fylkesorganisasjoner, utgjør den offentlige finansieringen (73 prosent). Den resterende finansieringen er privat (27 prosent).

Gjennom bruk av elev-, ungdoms- og studentbedrifter gir UE gutter og jenter mulighet til å oppleve skaperglede og se potensialet som ligger i entreprenørskap. I 2014 var det til sammen 234 677 elev- og studenttreff.

UE er i sitt arbeid bevisst på at gutter og jenter skal gis like muligheter. Bedriftsetableringer i grunnskolen viser en trend hvor jenter er i flertall i rollen som daglig leder eller styreleder. I videregående skole er gutter i flertall. UE har flere programmer rettet spesielt mot jenter, ledelse og entreprenørskap, som gir jenter mulighet til å knytte nettverk og få viktig erfaring. *Jenter og ledelse* er et program rettet spesielt mot jenter som enten har rolle som daglig leder eller styreleder i elev- og ungdomsbedrifter. Jenter og ledelse skal

motivere og engasjere jenter til i større grad å ta lederroller og styreverv i arbeidslivet, få flere jenter til å bli gründere og bidra til å styrke likestilling i arbeids- og næringslivet. Nærings- og fiskeridepartementet vil gi flere unge kvinner erfaring med entreprenørskap og nettverksbygging gjennom øremerking av bevilgninger til UE.

Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere

Fra 2014 ble det innført en tilskuddsordning, *Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere*, hvor kommuner og fylkeskommuner kan søke støtte til å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring, slik at det kan tilrettelegges bedre for etablerervirksomhet for innvandrere. Ordningen administreres av Integrerings- og

Boks 6.2 Norsk senter for flerkulturell verdiskaping

Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) er et etablerersenter som skal bidra til økt gründeraktivitet og verdiskaping blant flerkulturelle i fylkene Buskerud, Oslo, Akershus, Vestfold, Telemark og Østfold. NSFV tilbyr kursprogrammer, nettverksaktiviteter og individuell rådgivning til potensielle gründere. Senteret eies av Buskerud fylkeskommune. I 2015 mottar fylkeskommunen 3,5 millioner kroner fra tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere, for å videreutvikle NSFVs virksomhet som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere.

Hittil har i alt 831 personer deltatt i NSFVs etablererprogrammer eller fått rådgivning om bedriftsetablering. Av disse har 171 personer etablert egne foretak, hvorav 43 prosent kvinner. Tall fra NSFVs programmer viser blant annet:

- andelen som er interessert i å lære om etablering er like høy for kvinner som for menn (51/49 prosent)
- en stor andel av kvinnene har bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa (utenom EU/EØS) (75 prosent)
- en stor andel av kvinnene har høyere utdanning (64 prosent)
- en stor andel av kvinnene sto uten arbeid ved deltakelse i senterets programmer (67 prosent)

mangfoldsdirektoratet. I 2015 er det satt av seks millioner kroner til tilskuddsordningen.

I tildelingen av midler legges det blant annet vekt på tilbud som inneholder tilpasset informasjon, opplæring, veiledning, oppfølging og nettverksbygging for innvandrere som vil etablere egen bedrift eller som allerede har startet egen bedrift, og formidling av gode resultater og metoder til andre (fylkes)kommuner.

Entreprenørskap i helse-, pleie- og omsorgssektoren

Helse, pleie og omsorg er sektorer med stort behov for arbeidskraft og innovasjon. Nye løsninger for fremtidens helse- og omsorgssektor må utvikles sammen med brukere, pårørende, kommuner og helseforetak, ideelle organisasjoner, forskningsaktører, næringsliv og det næringsrettede virkemiddelapparat. Regjeringen vil legge til rette for en politikk som bidrar til utvikling av nye og forbedrede tilbud i grenseflaten mellom helse- og omsorgstjenestene og næringslivet, som styrker helse- og omsorgssektorens rolle som kompetent og krevende bestiller overfor næringslivet og som vil kunne bidra til utvikling av løsninger og produkter som eksportartikkel. Mange kvinner arbeider i helse-, pleie- og omsorgssektoren og har betydelig kompetanse. Denne kompetansen kan være et godt utgangspunkt for entreprenørskap og næringsutvikling. Å åpne for flere tilbydere i helse-, pleie- og omsorgssektoren vil kunne gjøre dette mulighetsrommet enda større.

Det er et mål for regjeringen å ha bredt innrettede og generelle ordninger fremfor mindre særordninger. Dette gjør at det offentlige virkemiddelapparatet, som Innovasjon Norge, kan støtte prosjektene med størst verdiskapingspotensial og høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, også innen helse-, pleie- og omsorgssektoren.

Regjeringen er opptatt av at entreprenørskapspolitikken skal møte kvinnelige entreprenører der de arbeider. Derfor vil regjeringen styrke ordninger som kan bidra til flere gründere i helse, pleie og omsorg for å bidra til nødvendig omstilling og at flere kvinner blir entreprenører. Regjeringen vil øke bevilgningene til ordningen med FoU-kontrakter. Dette vil komme gode prosjekter innen helse-, pleie- og omsorgssektoren til gode. Økningen er nærmere omtalt i Nærings- og fiskeridepartementets forslag til budsjett for 2016. Ordningen støtter forpliktende og målrettet samarbeid mellom to eller flere parter innen næringslivet (IFU) eller mellom næringslivet og det offentlige (OFU). Målgruppen er normalt små og mellomstore leverandørbedrifter med kompe-

tanse til å løse utviklingsbehov hos kunde-partnere. FoU-kontrakter er et godt og egnet virkemiddel for å utvikle offentlig sektor, og særlig helse-, pleie- og omsorgssektoren. Dette er sektorer med en høy kvinneandel, og en økning av ordningens rammer kan føre til flere kvinnelige gründere. Innovasjon Norge har også andre gode ordninger som kan bidra til flere gründere i helse, pleie og omsorg, som Mentortjenesten og FRAM.

Nærings- og fiskeridepartementet vil i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet bidra til opprettelse av møteplasser for kunnskaps- og erfaringsdeling, som kan bidra til flere gründere innen helse, pleie og omsorg.

6.2 Kvinner i styrer

I dag er det krav om minimum 40 prosent representasjon av hvert kjønn i bedriftsstyrene i ASA-selskaper. Bestemmelsene har vært viktige for å sikre kvinners deltakelse i sentrale deler av norsk næringsliv og har innvirket direkte på andelen kvinner i styrene i de selskapene som er omfattet av bestemmelsene. I 1993 var det tre prosent kvinner i styrene i ASA-selskapene. Andelen i dag er over 40 prosent.²¹

I AS-selskapene, som ikke er omfattet av bestemmelsene, er tilsvarende andel 18 prosent. Dette gjenspeiler andelen av AS-selskaper som har kvinner som personlige eiere. Om lag halvparten av alle AS-selskaper har bare ett styremedlem, og i 87 prosent av disse selskapene er det styremedlemmet en mann.

I selskaper med statlig eierandel var andelen kvinner blant eieroppnevnte/aksjonærvälgte styremedlemmer 46 prosent per 31. mars 2015.

Menn er også i flertall som styreledere. En undersøkelse som omfatter 247 av de største selskapene i Norge (etter omsetning) viser at ni av ti styreledere i disse selskapene er menn.²² Over flere år har staten hatt en klar ambisjon om flere kvinnelige styreledere i selskaper med statlig eierandel. Dette har resultert i en større andel kvinnelige styreledere i disse selskapene, enn i øvrige norske selskaper. I selskaper med statlig eierandel var 38 prosent av styrelederne kvinner per 31. mars 2015. Regjeringen ønsker flere kvinner i styrer i alle deler av næringslivet.

Rekruttering til styrer skjer ofte gjennom uformelle nettverk. Mange kvinner har tidligere ikke

²¹ Statistisk sentralbyrå (2014d)

²² Halrynjo, Teigen & Nadim (2014)

Boks 6.3 Regler om kjønnsrepresentasjon i styrer

I 2003 vedtok Stortinget å innføre krav om representasjon av begge kjønn i styrene i flere selskapsformer:

- alle offentlig eide foretak: Det vil si statsaksjeselskaper, statsallmennaksjeselskaper, statsforetak, enkelte særlovselskaper, samt interkommunale selskaper. Reglene trådte i kraft 1. januar 2004 med overgangsperiode til 1. januar 2006 for eksisterende selskaper.
- allmennaksjeselskaper (ASA): Reglene trådte i kraft 1. januar 2006, men allmennaksjeselskaper som var registrert før loven trådte i kraft, hadde en overgangsperiode på to år frem til 1. januar 2008.

I 2008 ble det også innført krav om kjønnsbalanse i styrene i kommunale aksjeselskap hvor kommunen eier mer enn to tredjedeler av aksjene og i samvirkeforetak, gjensidige forsikringsselskap og boligbyggelag som har mer enn 1 000 medlemmer.

Loven har vakt oppmerksomhet internasjonalt, og lignende reguleringer er siden innført i Spania, Island, Frankrike, Belgia, Nederland, Italia og Tyskland.

hatt tilgang til disse nettverkene. Mye tyder på at det har foregått en profesjonalisering av rekrutteringen til styrer i norsk næringsliv.²³ Formalisering av utvelgelsesprosedyrer og etablering av valgkomiteer har gitt mer transparens og profesjonell rekruttering av medlemmer til styrene. Selv om denne utviklingen har vært parallell med iverksettingen av bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon, er det ikke nødvendigvis en direkte sammenheng. Debatten om kjønnsrepresentasjon og mannsdominans i styrene kan likevel ha aktualisert behovet for kriterier og retningslinjer for utvelgelse av styrerepresentanter. Det er imidlertid lite som tyder på at bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon har ført til at det private næringslivet for øvrig har fulgt opp med å rekruttere flere kvinner til styrene. Flere kvinner i styrene ser heller ikke ut til å ha ført til flere kvinner i toppledelsen i selskapene. Styreleder er dessuten oftest en mann, også i selskaper omfattet av bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon.

6.2.1 Innsats for flere kvinner i styrer

En av de viktigste oppgavene for staten som eier er å sikre godt sammensatte og kompetente styrer. Målet er at styret i det enkelte selskap samlet sett representerer ønsket kompetanse og erfaring ut fra selskapets virksomhetsområde og utfordringer, samt statens mål med eierskapet. Regjeringen har en ambisjon om å øke antallet kvinnelige styreledere i selskaper med statlig eierandel, og vil tilstrebe en mest mulig lik representasjon mellom kjønnene ved styreutvelgelse. Dette fremgår av Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

For selskaper med statlig eierandel med forretningsmessige mål legges det vekt på å velge styremedlemmer som har bred erfaring fra næringsliv og industri, samtidig som de har kompetanse og erfaring innenfor relevante områder. Det fremgår videre at staten med utgangspunkt i de grunnleggende kompetansebehovene i hvert enkelt styre, vil bidra til at det enkelte styret representerer et relevant mangfold, herunder blant annet geografisk tilhørighet, alder, kulturell og erfaringsmessig bakgrunn.

Det kan være mer utfordrende å finne kvinner til styrelederverv enn til styremedlemsverv, da det er færre kvinner med tung operativ ledererfaring som kan ta på seg ledervervet i de større statlige selskapene. Rekrutteringsgrunnlaget vil kunne bedre seg dersom næringslivet lykkes med å ansette flere kvinnelige toppledere.

Staten er deleier i flere aksjeselskap. Selv om bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon ikke gjelder for disse selskapene, tilstreber Nærings- og fiskeridepartementet at kvinneandelen skal være i overensstemmelse med kravene om minimum 40 prosent representasjon av hvert kjønn i allmennaksjeselskaper og statsaksjeselskaper. Departementet har praksis på at det i aksjonæravtalene stilles krav om slik kjønnsrepresentasjon.

6.3 Kvinner i ledelse

Næringslivet bør være bevisst verdien av mangfold i organisasjonen, hos ansatte og i ledelsen. I Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* fremgår det at ulik kompetanse og erfaring hos de ansatte kan bidra positivt til et selskaps utvikling. Dersom et selskap besitter ulike og komplementære ferdigheter, kan det gi et bredere og bedre grunnlag for gode beslutninger. Det kan styrke selskapets nyskapingsevne og

²³ Teigen & Midtbøen (2014)

gjøre selskapet bedre rustet til å møte utfordringer, og dermed bidra til en mer lønnsom utvikling.

6.3.1 Fortsatt er færre kvinner enn menn ledere i næringslivet

Fortsatt er det få kvinner i ledende posisjoner i norske selskaper. Norge ender på 50. plass i en internasjonal undersøkelse av kjønnsbalansen blant ledere på alle nivåer i offentlig og privat sektor.²⁴

Andelen kvinner blant toppledere i ASA-selskaper er 6,4 prosent. I AS-selskaper er tilsvarende andel 15,4 prosent.²⁵ En undersøkelse som omfatter 247 av de største selskapene i Norge (etter omsetning) viser at ni av ti toppledergrupper i disse selskapene består av mer enn 60 prosent menn.²⁶ Også den øverste topplederen er nesten uten unntak en mann (92 prosent). Mannlige toppledere har langt oftere en operativ linjelederstilling med resultatansvar og er også oftere administrerende direktør og viseadministrerende direktør. Kvinner er overrepresentert i HR og andre stabsfunksjoner, som kommunikasjonsdirektør, strategi-, marketing- eller juridisk direktør, eller andre funksjoner knyttet til HMS (helse,

miljø og sikkerhet). Regjeringen har mål om flere kvinner i lederstillinger i næringslivet.

Likestillingsutredningen viser til at mannsdominansen i næringslivets toppsjikt virker å ha blitt noe redusert gjennom siste tiår, men utviklingen går saktere enn i mange andre sektorer, se figur 6.2.²⁷ Undersøkelsen utredningen viser til omfatter imidlertid kun de største selskapene i næringslivet, med 400 ansatte eller flere.²⁸

Andelen kvinner i ledelsen er høyere i selskaper som ikke er børsnotert. Disse utgjør 97 prosent av foretakene i Norge. En undersøkelse finner at i tidsperioden 2002–2011 økte andelen kvinner som ledere her fra 22 til 31 prosent.²⁹ Den største økningen fant sted blant kvinner under 40 år. I denne aldersgruppen har det vært en fordobling av kvinneandelen i topplederstillinger siden 2002, noe som kan tyde på en generasjonseffekt.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en lignende utvikling.³⁰ Fra 2011–2014 har andelen kvinner sysselsatt i lederyrker i privat sektor (inkludert offentlig eide foretak) økt med 5 prosentpoeng, fra 25 til 30 prosent.

I offentlig sektor er situasjonen en annen enn i det private næringslivet. Blant sysselsatte i lederyrker utgjør kvinner flertallet i offentlig forvalt-

²⁴ International Labour Organization (2015)

²⁵ Statistisk sentralbyrå (2014d)

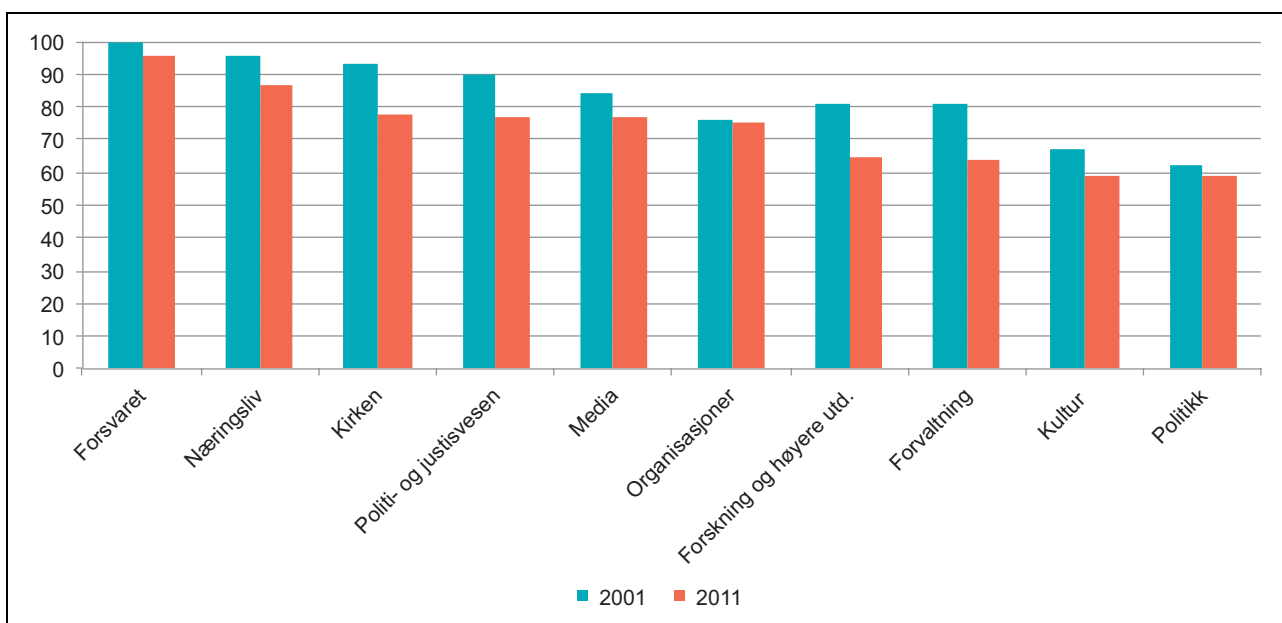
²⁶ Halrynjo, Teigen & Nadim (2014)

²⁷ NOU 2012: 15

²⁸ Teigen (2012)

²⁹ Colbjørnsen (2013)

³⁰ Statistisk sentralbyrå (2015d)



Figur 6.2 Andel menn i topposisjoner etter sektor.¹ 2001 og 2011. Tall i prosent.

¹ Undersøkelsen tar utgangspunkt i en avgrensning av ti ulike samfunnssektorer og et sett av formelle topposisjoner innenfor hver sektor. Undersøkelsen har fulgt en standard utvelgelsesmal for såkalt posisjonelle eliter. Se Teigen (2012).

Kilde: Teigen (2012)

ning, rundt 52 prosent. For å se nærmere på hva som kan forklare forskjellene i andel kvinner som er ledere i næringslivet, academia og offentlig sektor, vil Nærings- og fiskeridepartementet ta initiativ til et utredningsprogram.

Gjennom statens eierberetning rapporterer staten som eier på nøkkeltall knyttet til kjønnsfordeling i styrer og toppledelse blant selskaper med statlig eierandel.³¹ Eierberetningen viser blant annet utviklingen i andel kvinner i styrene, andel kvinner som styreledere, antall kvinner som administrerende direktører, andel kvinner i toppledelsen (konsernledelsen) og kvinner i ledelsen på nivået under toppledelsen i selskaper med statlig eierandel. Ved utgangen av 2014 var gjennomsnittlig kvinneandel i konsernledelsen i selskapene 33 prosent. Kvinneandelen blant administrerende direktører var 22 prosent (14 av 65), opp fra 11 prosent året før (6 av 55).³²

Kvinner med innvandrerbakgrunn i ledelse

Kvinner som har innvandret er i liten grad representert i ledelsen i norsk næringsliv. Blant kvinner som er sysselsatt i lederyrker i privat sektor

³¹ Den til enhver tid siste versjon av Statens eierberetning finnes på www.eierberetningen.no.

³² Seks av de nye selskapene som omtales i beretningen har kvinne som toppleder, og er delvis årsaken til økningen på 11 prosentpoeng.

(inkludert offentlig eide selskap) utgjør kvinner som har innvandret rundt ni prosent.³³ Av disse har nær to tredjedeler bakgrunn fra land i EU/EØS, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Menn som har innvandret utgjør syv prosent av menn som er sysselsatte i lederyrker i privat sektor.

I motsetning til kvinner fra den øvrige befolkningen, er andelen innvandrede kvinner som er ledere høyere i privat enn i offentlig sektor. Blant kvinner som er sysselsatt i lederyrker i offentlig sektor utgjør kvinner som har innvandret under fire prosent.³⁴ Tre fjerdedeler av innvandrede kvinner som er ledere i det offentlige har bakgrunn fra land i EU/EØS, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Norskfødte med innvandrerforeldre utgjør en svært liten andel av ledere, både i privat og offentlig sektor. En viktig årsak er at denne gruppen i gjennomsnitt er svært ung. De fleste av de norskfødte med innvandrerforeldre som er sysselsatte, er enten i begynnelsen av sin yrkeskarriere eller deltidsarbeidende studenter og skoleelever. Mange gjør det svært godt i skolesystemet og studerer i høyere utdanning i større grad enn andre grupper. Det kan således være grunn til å tro at det vil bli flere norskfødte med innvandrerfor-

³³ Statistisk sentralbyrå (2015f)

³⁴ Statistisk sentralbyrå (2015f)

Boks 6.4 Kvinner som toppledere har mindre bakkemannskap hjemme

I en rapport fra 2014 undersøker forskere ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) i hvilken grad kvinnelige og mannlige toppledere har ulike familiesituasjon, og om en finner noen sammenheng mellom kjønn, familiesituasjon og operativt lederansvar.

Forskerne bygger på en spørreundersøkelse til 173 ulike virksomheter og svar fra 404 toppledere. Forskerne finner at betingelsene for å kunne prioritere jobb og karriere er ulike for kvinnelige og mannlige toppledere.

Kvinner som toppledere er noe oftere barnløse, har færre barn, er i mindre grad samboer/gift og har oftere barn fra tidligere forhold. Det er store forskjeller mellom de mannlige og kvinnelige topplederne når det gjelder partner/ektefelles arbeidssituasjon, og dermed i hvilken grad de har det som kan omtales som et bakkemannskap hjemme. Kvinnelige toppledere har i overveiende grad partnere som arbeider fulltid.

Mannlige toppledere har oftere deltidsarbeidende eller hjemmeværende partner. Blant de mannlige topplederne som har fulltidsarbeidende partner, arbeider disse mye mindre enn partnere til kvinnelige toppledere.

Når det kommer til ivaretagelse av hjem og familie, har topplederne generelt svært likestillingsorienterte holdninger. Imidlertid er det typisk for en mannlig toppleder å ha en samboer/ektefelle som gjør mest. Det typiske for en kvinnelig toppleder med samboer/ektefelle er derimot å dele likt. Mannlige toppledere rapporterer partnerens innsats hjemme som viktigst. Kvinnelige toppledere derimot rapporterer egen innsats hjemme som viktigst. Besteforeldre og au pair/praktikant er klart viktigere for kvinnelige toppledere enn mannlige.

Kilde: Halrynjo (2014)

eldre som ledere de neste tiårene, både kvinner og menn.

6.3.2 Innsats for flere kvinner som ledere i næringslivet

Næringslivets organisasjoner og selskapene selv har en viktig rolle og et ansvar for å arbeide bevisst med likestillingsstrategier, målrettet rekruttering og virkemidler for å beholde dyktige kvinner. Det er næringslivet selv som kontrollerer de viktigste virkemidlene for å øke andelen kvinner i ledelse.

Mange organisasjoner og selskaper arbeider aktivt for å få flere kvinner og personer med innvandrerbakgrunn i ledergruppene. NHOs *Female Future* og IKT-Norges program *Od@* er eksempler på det. Gjennom slike satsinger bygges verdifull erfaring og nettverk. NHO har også satt i gang et forskningsprosjekt om lederrekruttering av kvinner. Arbeidsforskningsinstituttet har fått i oppdrag å se på hvorfor noen bedrifter lykkes bedre enn andre med å rekruttere kvinner som ledere.

Rekruttering til lederstillinger i selskapene er en oppgave for selskapenes styre og administrasjon.³⁵ Siemens, Entra og DNB er eksempler på

selskaper som har arbeidet aktivt med å få flere kvinner i ledelsen. Se eksempelboksene 6.5–6.7.

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter 28 selskaper. I sin forvaltning av statlig eierskap vil Nærings- og fiskeridepartementet legge særlig vekt på at selskapene skal utvikle en strategi for mangfold i ledelsen.

Nærings- og fiskeridepartementet vil mobilisere flere kvinner til lederstillinger ved å få frem gode eksempler på hvordan næringslivet selv arbeider for å oppnå dette. Departementet vil også ta initiativ til å opprette møteplasser hvor styreledere i selskaper med statlig eierandel kan dele erfaringer om hvordan en kan få frem flere kvinnelige ledere.

Et særlig ansvar der staten er eier

Gjennom Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* kommuniserer staten som eier forventninger på ulike områder til selskapene med statlig eierandel, blant annet til selskapenes arbeid med mangfold og likestilling. Staten forventer at styrene legger planer for kompetanseutvikling internt slik at nye ledelsesressur-

³⁵ Jf. selskapslovgivningens rolledeling mellom eier, styre og daglig leder.

Boks 6.5 Siemens

Siemens har som mål å øke andelen kvinner som ledere innenfor tekniske stillinger, prosjektgjennomføring og salg fra vel 12 prosent til minst 20 prosent i løpet av en femårs periode. Det er også et mål at minst 20 prosent av ansettelsene av nyutdannede skal være kvinner. Prosjektet startet i 2013, og andelen kvinner som ledere har økt til rundt 18 prosent. Dette har lyktes gjennom å:

- kartlegge de viktigste lederkriteriene, og gjennomføre strukturerte utviklingstiltak for kvinner rettet mot disse kriteriene
- sikre at halvparten av plassene på talentprogrammene tilbys kvinner
- etablere interne kvinnenettverk for erfaringsutveksling og som utviklingsarena
- ha spesielt fokus på å identifisere og motivere kvinnelige kandidater i rekrutteringsprosesser

Siemens ser at det ikke utdannes tilstrekkelig med kvinnelige kandidater innen studieretnin-

ger som elektrofag, så det jobbes også systematisk med dette, blant annet:

- ved å motivere jenter til å velge tekniske utdanningsretninger gjennom strategisk samarbeid med høyskoler og universiteter
- konkretisering og synliggjøring av innholdet i ingeniørstillinger for studenter har positiv effekt på frafallet av studenter generelt, og spesielt blant jenter
- *Jakten på jentene* er et kompetanse- og rekrutteringsprogram for kvinnelige studenter. Her får deltakerne blant annet sommerjobber, prosjekt-/masteroppgaver, karriereveiledning under studietiden, og muligheter for fast ansettelse etter fullført eksamen

Fleksible arbeidstidsordninger og muligheter til å jobbe hjemmefra er en nødvendig forutsetning for å tiltrekke seg de beste talentene, også kvinner.

Boks 6.6 Entra

Kvinneandelen i Entra var 44 prosent i 2014, og kvinneandelen i konsernledelsen var på 50 prosent. Entra har gjennom sin policy for samfunnsansvar fokus på inkludering og mangfold, i tråd med statens eierskapsmelding. Entra ønsker å øke kvinneandelen i selskapet, og dette er en del av rekrutteringsstrategien for alle stillingskategorier og nivåer i selskapet.

Selskapet tilbyr ansattgoder som fleksibel arbeidstid og full lønn under sykefravær og foreldrepermisjon, da dette anses som viktig for å tiltrekke godt kvalifiserte kvinner og gi like muligheter for karriereutvikling i selskapet. I

tråd med selskapets policy for mangfold gjenspeiles dette i rekrutteringsprosessen. Alle kvalifiserte kandidater bes søke seg til selskapet uavhengig av alder, kjønn, etnisitet eller funksjonsevne.

Entra har over tid rekruttert mange godt kvalifiserte kvinner til ulike stillingskategorier og nivåer og har en generelt høy kvinneandel i selskapet. Dette har over tid resultert i en høy kvinneandel i konsernledelsen. Selskapet har hatt gode interne kandidater til konsernlederstillinger gjennom å fokusere på etterfølgerplaner og talentutvikling.

Boks 6.7 DNB

Den Norske Bank (DNB) har over flere år økt andelen kvinner som ledere. Kvinneandelen i konsernet var 54,2 prosent i 2014, og kvinneandelen i konsernledelsen var på 36,4 prosent.

DNB har gjennom sin policy for samfunnsansvar fokus på inkludering og mangfold, i tråd med statens eierskapsmelding. DNB ønsker å forbedre kjønnsbalansen ved å tiltrekke og ansette de beste talentene og ser at mangfold kan bedre innovasjon og verdiskaping. For å forsterke den positive utviklingen for kjønnsbalansen i ledelsen, har konsernet utviklet et samlet sett med tiltak:

- konsernet har bevisst latt kvinner være overrepresentert på lederutviklingsprogrammer
- alle ledere skal ved omstillings- og rekrutteringsprosesser identifisere beste kvalifiserte kvinne og mann blant søkerne før endelig valg av kandidat tas
- ved rekruttering av ledere skal det stilles krav til at det identifiseres kvinnelige kandidater og aktivt påvirke at disse søker stillingene
- det er etablert balansert kjønnsfordeling som ett av innplasseringskriteriene i omstillingsprosesser
- ved endringer i sammensetting av ledergrupper skal det legges særskilt vekt på å oppnå en forbedring av kjønnsbalansen
- det fastsettes mål for områdene i tråd med konsernets overordnede mål og dette følges opp i den enkelte rekrutteringsprosess

- det er tilrettelagt for at ledere i seniorfasen kan tre ut av lederrollen og inn i andre jobber for å gi plass til nye ledere

Tiltak for å sikre tilstrekkelig tilgang på kvinnelige ledertalenter:

- tett oppfølging av linjens lønns- og bonusinstillinger for å unngå skjevheter, samt gradvis rette opp identifiserte gap innenfor sammenlignbare stillinger
- 50 prosent kvinneandel på interne lederutviklings- og talentprogrammer
- minimum 40 prosent kvinnelige kandidater på etterfølgerlistene (interne lister for mulige etterfølgere i forretningskritiske stillinger)
- krav til at ledere identifiserer potensielle kvinnelige ledertalenter og benytter mål- og utviklingssamtalene til å motivere disse til å søke lederutfordringer
- økt satsing på individuell utvikling av lederkompetanse hos identifiserte kvinnelige ledere og ledertalenter
- sikre god kjønnsbalanse blant ledere og nøkkelpersoner som profileres og uttaler seg på vegne av selskapet eksternt og internt
- intern mentor- og nettverksordning for kvinnelige ledertalenter

Konsernledelsen og styrene i DNB ASA og DNB Bank ASA følger opp gjennomføringen og effekten av tiltakene.

Boks 6.8 Female Future og Global Future

Female Future er NHOs leder- og styreutviklingsprogram for kvinner som ledere. Hovedformålet er å gi kunnskap, selvsinn og motivere flere kvinner til å ta styreverv og viktige lederoppgaver i næringslivet.

Programmet varer ett år og tas normalt ved siden av vanlig jobb. Samlingene utgjør til sammen 12 dager i løpet av året. Deltakerne går gjennom et krevende program med tema ledelse, retorikk, nettverksbygging, egenutvikling og synliggjøring. Programmet inkluderer eget kurs i styrearbeid som blant annet gir kompetanse i aksjeloven. Kurset avsluttes med eksamen.

Global Future er NHOs talentprogram for å mobilisere innvandrere med høy utdanning til sentrale stillinger og styreverv i norsk næringsliv. Gjennom Global Future ønsker NHO å sikre medlemsbedriftene tilgang på høyt kvalifiserte medarbeidere. I tillegg bidrar programmet til å styrke mangfoldet i næringslivet.

Programmet går over halvannet år og inneholder blant annet 19 heldagssamlinger, møter i basisgrupper og mentorering. Over 550 personer fra 100 land har gjennomført programmet, med en kvinneandel på omtrent 60 prosent. To av tre har opplevd karrierefremskritt etter deltakelse i programmet.

Boks 6.9 Od@

Talentprogrammet *Od@* er et faglig lederprogram for kvinner i IKT-bransjen. IKT-Norge opprettet programmet for å øke andelen kvinner som ledere i bransjen. Det første programmet ble gjennomført i 2002. Siden oppstarten har omtrent 60 kvinner og like mange mentorer gjennomført programmet.

I programmet blir deltakerne koblet sammen med veletablerte toppledere og coachet over en periode på ni måneder. Temaene er blant annet strategi, kommunikasjon, selvmestring, ledelse og organisasjonsutvikling. Programmet kan vise til gode resultater over tid. Deltakerne utvikler seg som ledere, og flere får utvidet ansvarsområde som et resultat av programmet.

Od@nettverket er Nordens ledende møteplass for kvinner som jobber med IT eller i IKT-næringen. Nettverket skal bidra til å fremme kvinner i IKT-næringen. Nettverket drives på frivillig basis og med støtte fra samarbeidspartnere. Det arrangeres månedlige nettverkstreff, og en gang i året avholdes en inspirasjonsdag. Nettverket ble startet i 2006. Det er i dag lokalisert i Oslo, Bergen og Trondheim og har over 4 500 medlemmer.

ser stadig utvikles. Det er en sentral lederoppgave at likestilling og mangfold er solid forankret i selskapenes personalpolitikk. Det forventes av styrene at personalpolitikken preges av inkludering og mangfold, og at selskaper med statlig eierandel har etablert strategier og gjennomfører tiltak for å fremme likestilling og annet mangfold i virksomheten.

For selskapene vil det være viktig å legge strategier for hvordan den beste kompetansen kan benyttes i selskapene, inklusive hvordan det kan legges til rette for flere kvinnelige toppledere. Rekruttering til lederstillinger i selskapene er en oppgave for selskapenes styre og administrasjon.³⁶

Statens forventninger til selskapene følges opp i eierdialogen. Dette gjelder også forventninger til

arbeidet med mangfold og likestilling. I dialogen med selskapene tar Nærings- og fiskeridepartementet som eier blant annet opp med selskapene om de har etablert strategier og tiltak for å fremme mangfold og likestilling i virksomheten, herunder om de har strategier for å få flere kvinner som ledere og toppledere. Dette er tema i det årlige samfunnsansvarsmøtet som avholdes med alle selskaper i Nærings- og fiskeridepartementets portefølje, men vil også kunne tas opp i de kvartalsvise møtene med selskapene. Statens forventninger er også tema i møter staten som eier har med styrene i selskapene med statlig eierandel.

Ved styrevalgene vil staten som eier blant annet vurdere om styrenes innsats og måloppnåelse er tilfredsstillende eller om det er behov for endringer i styret. Etterlevelse av statens forventninger vil normalt inngå i vurderinger rundt styrets måloppnåelse.

Lov om årsregnskap krever for øvrig at selskapene rapporterer på likestilling i årsberetningen.

³⁶ Jf. selskapslovgivningens rolledeling mellom eier, styre og daglig leder.

Måleinstrument for kjønnsbalanse i topplederstillinger

For å følge utviklingen i kjønnsbalanse i topplederstillinger i norsk næringsliv over tid, vil Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bidra til utviklingen av et måleinstrument. Måleinstrumentet vil utvikles etter mal av *Global Gender Balance Scorecard*, som kartlegger kjønns-

balansen i topplederposisjoner i de 100 største selskapene i USA, Europa og Asia. Det vil dermed være mulig å overvåke utviklingen i Norge, i tillegg til å sammenligne utviklingen med andre land. Core – kjernemiljø for likestillingsforskning, ved Institutt for samfunnsforskning, vil gis ansvaret for å utvikle måleinstrumentet.

**Figur 7.1**

Foto: Ken Opprann

7 Norges internasjonale likestillingsarbeid

Gode likestillingsresultater nasjonalt er en viktig grunn til at Norge blir hørt internasjonalt i arbeidet for å fremme kvinners stilling og styrke likestilling. Det norske likestillingsarbeidet fremheves av mange land som et eksempel til etterfølgelse. På likestillingsindekser og levekårsindekser scorer Norge og de andre nordiske landene høyt.

De internasjonale rammene og forpliktelsene legger føringer for det nasjonale arbeidet med likestilling. Ikke minst er menneskerettighetsforpliktelsene førende for den norske likestillingspolitikken. Gjennom samarbeid og erfaringsutveksling har de nordiske landene lært av hverandre på likestillingsområdet. Ofte har de også i fellesskap vært pådrivere internasjonalt. I Europarådet og i samarbeidet med EU er likestilling et tema som Norge stadig tar opp. Gjennom utenrikspolitikken, i europapolitikken og utviklingssamarbeidet fremmer Norge likestilling internasjonalt.

Norge har inngått en rekke internasjonale rettslige og politiske forpliktelser om likestilling mellom kvinner og menn, og de sentrale forpliktelsene er innarbeidet i Grunnloven og nasjonal lovgivning. Regjeringen vil i løpet av 2015 legge frem et forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov. Forslaget vil inneholde en gjennomgang av Norges internasjonale rettslige forpliktelser når det gjelder likestilling og ikke-diskriminering, og hvordan disse er innarbeidet i norsk rett.

Det globale likestillingsbildet er ikke entydig. Utviklingen går sakte framover, men det gjenstår store utfordringer i mange land. FNs og andre organisasjoners undersøkelser viser at det totalt sett har vært fremgang for kvinners rettigheter og likestilling siden verdenskvinnekonferansen i Beijing i 1995. Andelen kvinner i verdens parlamenter har økt fra 12 til 22 prosent de siste 20 årene. Fremdeles er det fem land som ikke har noen kvinner i sine parlament.¹ I noen regioner har kvinners deltakelse i arbeidslivet økt. Lønns-gapet mellom kvinner og menn består i alle land og varierer i OECD-landene mellom 6 og 37 pro-

sent.² De senere årene er lovgivning som diskriminerer kvinner blitt fjernet i mange land. Samtidig mangler fortsatt kvinner i mange land rettigheter når det gjelder skilsmisse, statsborgerskap, arverett og eiendomsrett til jord. I seks land har ikke kvinner rett til abort selv når deres liv er truet. 50 prosent av verdens land forbyr abort etter incest eller voldtekt. Vold i nære relasjoner mot jenter og kvinner er løftet ut av det private rom og har blitt et offentlig anliggende som er straffebelagt i de fleste land. Men fortsatt er hoveddelen av volden mot kvinner skjult. Arbeidet mot kjønnslemlestelse og barneekteskap gir resultater i flere land, men fremdeles utsettes millioner av jenter for denne typen vold og overgrep.

Enkelte land arbeider for å svekke det som er oppnådd siden den store befolkningskonferansen i Kairo i 1994 og kvinnekongressen i Beijing. Disse landene har imidlertid ikke oppnådd å svekke de gjeldende internasjonale normene og standardene for likestilling og kvinners rettigheter.

Norge har som mål ikke bare å verne det som er oppnådd, men også å videreutvikle det normative rammeverket med sikte på å oppnå internasjonal aksept for jenter og kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter og for rett til abort. Arbeidet med å utvikle regler og rammeverk for likestilling i FN-systemet, gjennom FNs kvinnekommisjon, ECOSOC³ og FNs generalforsamling står sentralt. Norge bidrar også til det internasjonale likestillingsarbeidet gjennom medlemskap i Europarådet, gjennom EU/EØS-samarbeidet og det nordiske likestillingssamarbeidet.

Regjeringen vil

- ivareta kvinners rettigheter og integrering av likestillingsperspektivet i hele bredden av utenriks- og utviklingspolitikken
- prioritere internasjonalt arbeid for å sikre at jenter får samme tilgang til utdanning som gutter

¹ UN (2014). De fem landene er Mikronesia, Palau, Qatar, Tonga, Vanatu.

² OECD (2013)

³ ECOSOC er FNs økonomiske og sosiale råd.

- styrke likestilling som integrert del av arbeidet med næringsutvikling og jobbskaping, samt ha målrettet innsats for å redusere hindringer for kvinners deltakelse i næringslivet
- videreføre et sterkt engasjement for å bekjempe dødelighet og styrke helsetilbudene og reproduktive rettigheter for kvinner og jenter, herunder tenåringsjenter
- styrke den internasjonale innsatsen mot kjønnslemlestelse av jenter
- fortsette arbeidet mot barne- og tvangsekteskap gjennom multilaterale og bilaterale kanaler
- arbeide for internasjonal aksept for seksuelle rettigheter og rett til abort.

I tillegg vil regjeringen

- videreføre det nordiske samarbeidet med grunnlag i samarbeidsprogrammet for likestilling 2015–2018
- arbeide for gjennomføring av de nye utviklingsmålene som har et selvstendig mål om likestilling, og der likestilling er integrert i hele målsettet, og arbeide for at alle inngåtte forpliktelser knyttet til likestilling i agendaen for utviklingsfinansiering blir realisert
- at klimaforhandlingene skal ha et tydelig likestillingsperspektiv
- styrke gjennomføringen av FNs Sikkerhetsrådsresolusjoner gjennom handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet for 2015–2018
- prioritere innsats for beskyttelse av kvinnelige menneskerettighetsforkjempere og arbeide målrettet for å sikre oppfølging på landnivå av vedtak i FNs generalforsamling.

7.1 Samarbeid på nordisk, europeisk og FN-nivå

7.1.1 Nordisk samarbeid om likestilling

Nordisk ministerråd er de nordiske regjeringenes samarbeidsorgan. Siden 1974 har det nordiske samarbeidet også omfattet likestillingsfeltet, og i 2014 ble 40-årsjubileet for det nordiske likestillingssamarbeidet markert. De nordiske landenes felles kultur, historie og demokratiske tradisjoner har gjort det mulig å utvikle et nært samarbeid.

Arbeidet ledes av landenes likestillingsministre som utgjør ministerrådet for likestilling. Norge vil sitte med formannskapet i det nordiske samarbeidet i 2017, og det vil være Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets hovedansvar å

følge opp dette. Like rettigheter og likeverdig status for kvinner og menn på arbeidsmarkedet har vært et hovedtema for samarbeidet. Oppmerksomheten har vært rettet mot tradisjonelle roller for kvinner og menn og lønnsforskjeller mellom kjønnene. Muligheten for å kombinere familieliv med arbeidsliv ses som en viktig forutsetning for likestilling. Det er fremdeles utfordringer knyttet til likestilling i arbeidslivet i alle de nordiske landene. I de kommende årene vil det nordiske samarbeidet også jobbe aktivt for å legge til rette for at menn og gutter skal delta i likestillingsarbeidet og -debatten.

I det nordiske samarbeidet defineres likestilling som en jevn fordeling av makt, omsorg og innflytelse. Kvinner og menn skal ha like rettigheter, plikter og muligheter innenfor alle områder i livet, og samfunnet skal være fritt for kjønnsrelatert vold. Respekt, likeverd, forståelse, livskvalitet og identitet er de grunnleggende verdiene likestilling bygger på.

Norge har sluttet seg til felles posisjoner og prioriteringer i det nordiske likestillingssamarbeidet. Likestillingstemaene som settes på dagsorden i Norden, påvirker også dagsorden utenfor Norden. Internasjonalt profileres Nordens samarbeid på likestillingsområdet først og fremst i FN gjennom deltakelse på de årlige møtene i FNs kvinnekommisjon og på FNs generalforsamling.

Gjennom det nordiske samarbeidet utveksles erfaringer mellom landene. Selv om tilnærmingen varierer en del mellom de nordiske landene, er det mange felles referanserammer og mål for likestilling i Norden.

Samarbeidsprogrammet *Tilsammans för jämställdhet – ett starkare Norden* er vedtatt av Nordisk ministerråd og gjelder for perioden 2015–2018. Programmet løfter frem flere hovedprioriteringer for samarbeidet i perioden: å bidra til et mer effektivt og omfattende likestillingsarbeid i de nordiske landene, og å støtte opp om landenes internasjonale forpliktelser og skape synergier på tvers av Norden. Videre skal samarbeidet bidra til økt kunnskap på likestillingsfeltet blant folk flest, parlamentarikere og regjeringer og gi støtte til at likestillingsperspektivet tas med på alle områder der det er relevant i ministerrådets arbeid.

Samarbeidsprogrammet trekker frem betydningen av en bærekraftig utvikling med fokus på mangfold, og at menn og gutter må inkluderes i likestillingsarbeidet. Innenfor samarbeidet vil landene arbeide særlig med likestilling i det offentlige rom og med velferd og innovasjon.

7.1.2 Europarådssamarbeid om likestilling

Europarådet er en mellomstatlig organisasjon med 47 medlemsland som ble dannet i 1949. Norge har vært medlem fra starten. Europarådets høyeste politiske beslutningsorgan er ministerkomiteén som består av utenriksministrene i alle medlemslandene. Ministerkomiteen har vedtatt Europarådets strategi for likestillingsarbeidet for perioden 2014–2017.

En rekke fagkomiteer forbereder sakene til ministerkomiteen. Fra 2014 er det *European Committee for Social Cohesion, Human Dignity and Equality* som behandler saker om likestilling, ikke-diskriminering, familie, barn, fattigdom og andre velferds- og sosialpolitiske tema. En egen kommisjon forbereder saker på likestilling mellom kvinner og menn til denne komiteen.

Norge har sluttet seg til den europeiske menneskerettskonvensjonen fra 1950 (EMK) og konvensjonen er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven. Staten er derfor forpliktet til å sikre sine borgere rettighetene i konvensjonen og er bundet av rettspraksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Alle innbyggerne i Europarådets medlemsstater kan klage til EMD på sitt eget språk, dersom de mener å ha blitt utsatt for en krenkelse av rettigheter nedfelt i EMK.

I tillegg til EMK har Europarådet andre konvensjoner med uavhengige overvåkningsmekanismer på områder som økonomiske og sosiale rettigheter, minoriteters rettigheter, tortur og menneskehandel. Europarådet har også en egen kommisjon mot rasisme og diskriminering, samt en menneskerettighetskommisær. Et nytt og viktig instrument i arbeidet mot vold er konvensjonen om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, Istanbulkonvensjonen, som nå er ratifisert av 18 land. Konvensjonen etablerer et omfattende og helhetlig regelverk for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Den inneholder et bredt spekter av forebyggende tiltak samt hjelpe- og støttetiltak for utsatte, og den definerer handlinger som statene har plikt til å kriminalisere. Norge undertegnet konvensjonen sommeren 2011 og forbereder ratifisering.

Menneskerettighetsdomstolen har gjennom sin rettspraksis i mer enn femti år utdypet, konkretisert og videreutviklet rettighetene i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Dommene er folkerettslig bindende for alle medlemsstatene. Dette betyr at rettspraksis fra EMD legger føringer for utviklingen av norsk likestillingspolitikk. Europarådets ministerkomité vurderer

og kontrollerer statenes nasjonale gjennomføring av dommene.

7.1.3 EU/EØS samarbeid om likestilling

Norges samarbeid med EU er regulert gjennom EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU. Norges forpliktelser under EØS-avtalen legger føringer for utviklingen av norsk likestillingspolitikk.

Samarbeidet om likestilling består blant annet av regelverksutvikling og -implementering, programsamarbeid, forskning og samarbeidsprosjekter på tvers av landene, i tillegg til informasjons- og erfaringsutveksling som grunnlag for politikkutvikling i EU/EØS og på nasjonalt nivå i medlemslandene. Norge har en sterk tradisjon for å delta aktivt både på EUs uformelle ministermøter, i Europakommisjonens ekspertgrupper og rådgivende komiteer og høringer i Europaparlamentet.

Norge leder EFTAs arbeidsgruppe for familie, likestilling og ikke-diskriminering, som speiler arbeidet i EUs ekspertkomiteer og høynivågrupper. Formålet er å sikre disse landenes interesser både når det gjelder å påvirke politikktutviklingen i EU, og forberede eventuell inkorporering av nye EU-direktiver i nasjonalt lovverk.

EU har et omfattende regelverk og institusjonelt apparat for å sikre oppfølging av medlemslandene. EU-charteret om grunnleggende rettigheter og EU-domstolen er det mest sentrale når det gjelder menneskerettigheter. Også andre organer med spesifikke oppdrag som *European Institute for Gender Equality* er etablert. I 2012 ble EUs spesialrepresentant for menneskerettigheter utnevnt.

EFTA-domstolen, som behandler sakene fra EØS/EFTA-landene, legger i sine vurderinger stor vekt på rettspraksis fra EU-domstolen. EØS-avtalen bygger på prinsippet om rettslig homogenitet i hele EØS-området, og det er sjelden at det er forskjeller i vurderingene fra de to domstolene. ESA (EFTA Surveillance Authority) er EFTAs overvåkingsorgan og har ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land.

I perioden 2007–2013 deltok Norge i flerårige EU-programmer på områdene arbeids- og sosialpolitikk, likestilling og ikke-diskriminering (PROGRESS)⁴, samt arbeid mot vold (DAPHNE).

EU har vedtatt nye flerårige rammeprogrammer for perioden 2014–2020 som blant annet skal bidra til å oppfylle sentrale mål i vekst- og syssel-

⁴ PROGRESS er en forkortelse for *Programme for Employment and Social Solidarity*, det vil si programmet for sysselsetting og sosial solidaritet.

settingsstrategien Europa 2020. Det nye EU-programmet for sysselsetting og sosial innovasjon (Employment and Social Innovation EaSI) for perioden 2014–2020 viderefører både EURES og deler av PROGRESS-programmene. EaSI-programmet skal bidra til å gjennomføre EUs mål om å fremme et høyt sysselsettingsnivå og bekjempe ungdomsledighet, sikre sosial beskyttelse, bekjempe utstøting og fattigdom og forbedre arbeidsvilkårene. Europakommisjonen legger opp til at likestilling mellom kjønnene og å bekjempe alle former for diskriminering skal fremmes i alle deler av programmet og dets aktiviteter. Det nye programmet for rettigheter, likestilling og medborgerskap (REC, 2014–2020) viderefører særskilt rettighetsperspektivet og ikke-diskrimineringsarbeidet.

Fra 2014 har Norge videreført samarbeidet om arbeidsformidling (EURES) og fra 2015 om arbeids- og sosialpolitikk under EaSI-paraplyen.⁵ Under EaSI-programmet arrangeres det blant annet seminarer hvor man legger til rette for gjensidig læring ved å diskutere ulike tiltak det enkelte medlemsland mener er bra politikk i eget hjemland. Disse seminarene vil kunne omfatte problemstillinger rundt likestilling. Norge har blant annet tidligere arrangert seminar om kvinners sysselsetting, Storbritannia har presentert et system for hvordan de fastsetter minstelønn, Nord-Irland har fokusert på utfordringer rundt enslige forsørgere, mens Malta i 2015 har arrangert seminar om hvordan få flere kvinner i arbeid ved å tilby subsidierte barnehageplasser.

Blant de nye rammeprogrammene som Norge deltar i hvor likestilling er sentralt, er ERASMUS+, EUs rammeprogram for utdanning, ungdom og idrett. Norge har nasjonale eksperter i EU kommisjonen i tilknytning til disse programmene.

EØS-midlene

EØS-midlene er norske myndigheters bidrag til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i de nyere medlemslandene i EU, samt Hellas, Spania og Portugal. Midlene støtter opp under grunnleggende europeiske verdier som demokratibyggning, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling mellom kjønnene. EØS-midlene bidrar også til å styrke kontakten og samarbeidet mellom Norge og de 16 mottakerlandene i Sentral- og Sør-Europa. Under nåværende periode gjennom-

føres program og prosjekter med fokus på likestilling og kjønnsbasert vold/vold i nære relasjoner for om lag 53 millioner euro. Prosjektene skal ferdigstilles i 2016–2017. Likestillingsarbeidet under EØS-midlene støtter opp under EUs egne rammeverk og er i tråd med EUs likestillingsstrategi for perioden 2010–2015.

I flere av programmene samarbeider norske aktører med myndighetene i mottakerlandene om utforming og gjennomføring av programmene. I Spania arbeider Likestillings- og diskrimineringsombudet sammen med ministeriet for helse, sosiale tjenester og likestilling om tiltak for å bedre kombinasjonen arbeidsliv og familieliv for både kvinner og menn, redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn og bedre kjønnsbalanse i selskapsstyrer. På Kypros er Krisesentersekretariatet involvert i etablering av krisesenter sammen med nasjonale myndigheter, og i Estland samarbeider Bufdir med det estiske sosialdepartementet om likestillingsintegrering og det å legge til rette for balanse mellom familieliv og arbeidsliv.

EØS-landene og EU er i ferd med å inngå en avtale om en ny periode EØS-midler (2014–2021). Likestilling og kjønnsbasert vold/vold i nære relasjoner vil være tema som kan støttes også under disse ordningene. Dette vil bli drøftet når det skal inngås avtaler med hvert enkelt mottakerland.

7.1.4 Samarbeid om likestilling i FN-fora

Norges samarbeid med FN går tilbake til opprettelsen av organisasjonen. I 1979 ble det utarbeidet en særkonvensjon om rettighetene til kvinner, FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner, oftest omtalt som kvinnekonsensjonen. Den er ratifisert av nesten alle stater. Norge er forpliktet til å gjennomføre rettighetene som er nedfelt i konvensjonen og til å rapportere om dette hvert fjerde år. Handlingsplanen og plattformen fra den fjerde kvinnekonsferansen i Beijing 1995, Beijing Platform for Action, er også et politisk forpliktende referansedokument for arbeidet med likestilling. Handlingsplanen fra Beijing har tolv ulike tematiske områder med målsettinger og forslag til tiltak for hvordan medlemslandene kan styrke likestilling og fremme kvinners rettigheter.⁶ Statene har forpliktet seg til å

⁵ Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet og Innst. 15 S (2014–2015), samt Prop. 76 S (2014–2015) Utenriksdepartementet og Innst. 277 S (2014–2015)

⁶ De tolv områdene er: kvinner og fattigdom, utdanning og opplæring av kvinner, kvinner og helse, vold mot kvinner, kvinner og væpnet konflikt, kvinner og økonomi, kvinner i politikk og ledelse, institusjonelle likestillingsmekanismer, kvinners menneskerettigheter, kvinner og media, kvinner og miljø, jentebarn.

rapportere hvert femte år. Norges siste statusrapport ble oversendt FN våren 2014.

Norge deltar på de årlige møtene i FNs kvinnekommisjon *Commission on the Status of Women* (CSW) og er valgt inn som medlem fra 2016. Kvinnekommisjonen er den politiske møteplassen for myndigheter, sivilt samfunn og ulike FN-organer som arbeider med beslektede spørsmål. Gjennomføringen av handlingsplanen fra Beijing står sentralt. Videre deltar Norge på i de årlige møtene i FNs befolkningskommisjon og på møtene i ECO-SOC når saker om likestilling står på dagsordenen. FNs generalforsamling er det øverste beslutningsorganet i FN. Norge deltar på de årlige høynivåmøtene og på møtene i tredje komité som dekker menneskerettsspørsmål, inkludert likestilling og ikke-diskriminering.

FNs handlingsplan fra kvinnekongressen i Beijing og FNs kvinnekonvensjon er førende for Norges arbeid for å fremme kvinners rettigheter og likestilling både nasjonalt og internasjonalt. Handlingsplanen og konvensjonen forplikter medlemsstatene og danner grunnlaget for Norges samarbeid og dialog om likestilling med andre land. Noen stater har imidlertid tatt forbehold mot viktige bestemmelser i konvensjonen, med henvisning til nasjonal lovgiving eller religion.

2015 markerer 20-årsjubileet for Beijingerklæringen. Begivenheten ble markert under møtet i FNs kvinnekommisjon i mars 2015. Kvinner og barns rettigheter og rett til utdanning, helse, vann og mat til alle er sentralt for å oppnå en bærekraftig og inkluderende økonomisk vekst og utvikling. FNs tusenårsmål, som utløper i 2015, har klart å mobilisere internasjonal politisk oppmerksomhet og ressurser til å redusere fattigdom, og har bidratt til å sikre fremgang på sentrale områder som helse, utdanning og likestilling. Tusenårsmålene har bidratt til at viktige politiske, økonomiske og sosiale rettigheter for kvinner realiseres. Alle målene er ikke nådd, og arbeidet med å nå dem vil derfor bli videreført i den nye utviklingsagendaen for bærekraftig utvikling.

FNs medlemsland vedtok de nye, universelle bærekraftsmålene i september 2015. Norge er, som alle andre land, forpliktet til å etterleve og rapportere om sin gjennomføring av målene, også de som gjelder likestilling.

7.2 Strategier for arbeidet med likestilling internasjonalt

Regjeringen arbeider systematisk med å bistå utviklingslandene Norge samarbeider med, i å

gjennomføre de internasjonale forpliktelsene de har påtatt seg for kvinners rettigheter og likestilling. Virkemidlene omfatter blant annet økonomisk støtte til sivilt samfunn og inngår som en integrert del i en rekke andre tiltak. Som en av de største givere til UN Women og FNs Befolkningsfond bidrar Norge også til at de internasjonale normene som vedtas i FN og andre organisasjoner, skal bli en realitet for kvinner og jenter også i de fattigste landene.

Regjeringen vil ivareta kvinners rettigheter og integrering av kjønnsperspektivet i hele bredden av utenriks- og utviklingspolitikken. Utenriksdepartementet vil spesielt legge vekt på følgende tema: kvinners økonomiske og politiske deltakelse, utdanning for jenter, vold mot kvinner med vekt på å bekjempe kjønnslemlestelse og barne- og tvangsekteskap, samt gjennomføring av resolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet og fortsatt innsats for bedre kvinne- og barnehelse.

Regjeringen innretter sitt arbeid for likestilling internasjonalt med det formål å kunne bidra til å møte utfordringer hvor Norge kan gjøre en forskjell. Norges rolle kan være politisk, faglig og finansiell støttespiller der det er formålstjenlig og etterspurt. Det norske budskapet er at kvinners rettigheter og innflytelse er et politisk mål med egen berettigelse, men også at det er en drivkraft for økonomisk vekst, sosial utvikling og bærekraftig fred.

Norges internasjonale innsats for kvinners rettigheter og likestilling er nedfelt i *Like rettigheter – like muligheter – handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling (2013–2015)* og *Handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet (2015–2018)*. I tillegg til disse er Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken* og Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling* sentrale i likestillingsarbeidet i utviklings- og utenrikspolitikken. Det vil også komme stortingsmeldinger om næringsutvikling og globale sikkerhetsutfordringer i nær fremtid der likestillingsperspektivet vil være integrert.

Globale forhandlinger legger viktige normative føringer som har betydning for likestilling og kvinners rettigheter og behov. FNs medlemsland vedtok høsten 2015 å vedta en ny utviklingsagenda som skal erstatte FNs tusenårsmål. Norge bidro gjennom aktivt arbeid til at de nye bærekraftsmålene, har et eget mål på likestilling, og at kjønnsperspektivet er integrert i hele målsettet. Koplekset til dette bidro Norge også til at likestillingsperspektivet er godt inkludert i sluttokumentet fra den tredje internasjonale konferansen om

finansiering for utvikling, som fant sted i Addis Abeba i juli 2015.

Likestillingsperspektivet fremmes også i klimaforhandlingene, opp mot klimatoppmøtet i Paris i høsten 2015, som har som mål å få på plass en klimaavtale. Det er de fattigste, ofte kvinner og barn, som er mest sårbare for virkningene av klimaendringene, som tørke, flom, ekstremvær og redusert mat- og vannsikkerhet. Kvinner må spille en avgjørende rolle i prioriteringer og gjennomføring av tiltak for å møte klimaendringene og redusere klimagassutslipp. Regjeringen vil at klimaforhandlingene skal ha et tydelig likestillingsperspektiv.

Beskyttelse av kvinnelige menneskerettighetsforkjempere er en viktig prioritering i arbeidet for likestilling. Kvinnelige menneskerettighetsforkjempere er mer utsatt enn sine mannlige kolleger fordi de ofte bryter med tradisjonelle, kulturelle og religiøse normer. En norskledet resolusjon om kvinnelige menneskerettighetsforkjempere ble vedtatt ved konsensus i FNs Generalforsamling i desember 2013. Vedtaket er en milepæl i innsatsen for å beskytte kvinnelige menneskerettighetsforsvarere.

Mye arbeid gjenstår imidlertid for å gjøre ord til handling. Å bidra til å sikre kvinnelige menneskerettighetsforsvarere beskyttelse i tråd med vedtaket i FN, er en viktig målsetning for regjeringen i tiden framover. Sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider med beskyttelse av kvinnelige menneskerettighetsforsvarere, er viktige partnere i dette arbeidet. Regjeringen vil prioritere innsats for å beskytte kvinnelige menneskerettighetsforkjempere og arbeide målrettet for å sikre oppfølging på landnivå av vedtaket i FNs generalforsamling.

Finansiering bidrar til å realisere politikken

Politikken for likestilling skal omsettes gjennom finansiering av operative tiltak og normative prosesser. Dette gjelder alle budsjettposter i utenriks- og utviklingspolitikken. Integreringen av kjønnspektivet kan være krevende fordi det betinger kapasitet og systematikk i bruk av kjønns sensitiv analyse, det vil si vurdering av både kvinner og menns situasjon og behov. I tillegg må det utarbeides konkrete tiltak som er relevante i den aktuelle sektoren, og det må stilles krav til en god resultatrapportering.

Bevilgningen for kvinner og likestilling skal brukes til støtte for kvinners rettigheter og likestilling. Bevilgningen er ment som katalysator for å oppnå likestillingspolitiske mål samt å bidra til å

utløse kjønns sensitive tiltak på andre budsjettposter.

I noen tilfeller brukes i tillegg øremerking for å fremme kvinners rettigheter og likestilling inntil målet om integrering i relevante budsjettposter er sikret. Dette gjøres for eksempel for å fremme kvinners deltakelse i fredsprosesser og for å sikre kjønnspektivet i humanitær innsats.

Nedenfor følger en nærmere omtale av hvordan det arbeides på de enkelte temaområdene.

7.2.1 Kvinners økonomiske rettigheter

Kvinner skal kunne forsørge seg selv og sin familie. I Afrika sør for Sahara er 80 % av kvinners arbeid ulønnet.⁷ Mye av kvinners tid går med til selvbergingsjordbruk, til omsorg for barn og til husholdsarbeid. Lite tid og mulighet er igjen til arbeid som gir penger, og som kan investeres i kvinnenens egne og familiens langsiktige behov. Kvinners arbeidsinnsats bør derfor i større grad vris mot inntektsgivende arbeid, samtidig som den totale arbeidsbyrden reduseres. Ifølge Verdensbanken er styrking av kvinners økonomiske stilling også samfunnsøkonomisk lønnsomt og bidrar til økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon og sosial utvikling.⁸

Regjeringen styrker nå arbeidet med næringsutvikling i utenriks- og utviklingspolitikken. Et vel fungerende næringsliv er en forutsetning for arbeidsplasser, økonomisk utvikling og finansiering av infrastruktur og offentlige tjenester. Norges innsats skal bidra til forbedring av rammevilkår både på globalt og nasjonalt nivå og på bedriftsnivå. Bistanden skal brukes i samspill med andre økonomiske virkemidler.

Kvinner skal ha samme mulighet som menn til å drive næringsvirksomhet og være entreprenører. Mange steder betyr juridisk og økonomisk diskriminering av kvinner at de mangler eiendomsrett og tilgang til bankkonto og lån. Dette, sammen med sosiale barrierer, gjør næringsvirksomhet vanskelig for mange kvinner.

Utdanning er svært viktig for at kvinner skal kunne tre inn i formell, lønnet sektor, spesielt når det gjelder høyere stillinger. Men opplæringstilbudene finnes ofte i sentrale strøk, uten at det er tatt hensyn til at kvinner ofte har mer begrenset mobilitet og svakere økonomi enn menn. Dermed når slike tjenester flest menn.

Diskriminerende sosiale normer og holdninger i samfunnet er en vesentlig barriere for kvin-

⁷ Verdensbanken (2013)

⁸ Verdensbanken (2012)

ners deltakelse i det økonomiske liv og næringsutvikling. Derfor vil Utenriksdepartementet, både i bilaterale og i multilaterale satsinger på næringsutvikling og jobbskaping, arbeide for konkrete innsatser og målbare resultater på likestilling og kvinners økonomiske deltakelse.

Regjeringen vil styrke likestilling som integrert del av arbeidet med næringsutvikling og jobbskaping i utenrikspolitikken og utviklings-samarbeidet, og bidra med målrettet innsats for å redusere politiske, økonomiske, juridiske og andre hindringer for kvinners deltakelse i næringslivet.

7.2.2 Utdanning for jenter

I FNs tusenårsmål om likestilling er ett av delmålene full likestilling i grunnskoleutdanningen innen 2005, og for alle nivåer av utdanning innen 2015. Ifølge UNDPs siste statusrapport er målet om lik skoledeltakelse for jenter og gutter i grunnskolen oppnådd, men med store variasjoner mellom regioner og land. Fortsatt er det slik at nesten en fjerdedel av unge kvinner i alderen 15–24 i utviklingsland ikke har fullført barneskolen og mangler grunnleggende ferdigheter for å få seg jobb.⁹

Jenter er fremdeles i klart mindretall på høyere utdanningsnivå, selv om det er store regionale variasjoner. I Latin-Amerika, Sørøst-Asia og Nord-Afrika tar flere unge kvinner enn menn høyere utdanning, mens i Afrika sør for Sahara er kvinner underrepresentert. Der har andelen kvinner gått ned fra 66 kvinner per 100 menn i 2000, til 61 per 100 i 2011.

En viktig årsak til at mange jenter ikke går på skolen eller slutter etter noen få år, er fattigdom. Fattige familier må ofte gjøre økonomiske prioriteringer som ikke favoriserer døtrenes skolegang. Dårlige sanitære forhold gjør også at mange jenter slutter på skolen når de kommer i puberteten. I noen land kan mangel på kvinner som lærere gjøre at jenter ikke begynner på skolen. Det er et betydelig problem at jenter utsettes for seksuell trakassering og vold på skolen og på skoleveien. I slike tilfeller ser familiene seg ofte tvunget til ikke å sende jentene på skolen.

Jentene som ikke går på skole, kan være vanskelige å nå, men det er likevel mange gode grunner til å satse på utdanning for jenter. Retten til utdanning gjelder alle. I tillegg er jenters utdanning trolig den mest lønnsomme investeringen i

utvikling man kan gjøre. Når jentene får utdanning, virker det positivt inn på en rekke områder.

Utdanning er en forutsetning for at jenter og kvinner skal kunne innta politiske og økonomiske posisjoner i samfunnet på like fot med gutter og menn, og for at de skal få del i samfunnsgodene. Utdannede kvinner er bedre i stand til å forsørge seg selv og sin egen familie. Det er beregnet at for hvert ekstra år med skolegang en jente i et lavinntektsland får, øker fremtidig inntekt med 10–20 prosent.¹⁰

Det er større sannsynlighet for at utdannede kvinner sender egne barn på skole. Faren for at barna utsettes for menneskehandel, barnearbeid, barneekteskap og seksuell utnyttelse er mindre når barna går på skolen. Utdannede mødre, men også fedre, spiller en sentral rolle i å bryte fattigdomsmønsteret. Det er en slik positiv spiral regjeringen ønsker å bidra til.

Regjeringen vil prioritere internasjonalt arbeid for å sikre relevant utdanning av god kvalitet for alle. Utdanningssatsingen vil bidra til at jenter begynner på og fullfører ungdomsskole og videregående opplæring. Utenriksdepartementet vil være en pådriver for innovative tiltak og insentivordninger for å få foreldre til å sende jenter på skolen. Den totale støtten til utdanning dobles i løpet av denne perioden. Det skal også utvikles og iverksettes tiltak der en tilbyr en kombinasjon av utdannings- og helsetjenester.

7.2.3 Bekjempe kjønnslemlestelse

Norge arbeider for å bekjempe alle former for vold mot kvinner, herunder seksualisert vold i konflikt, vold i nære relasjoner, kjønnslemlestelse og barne- og tvangsekteskap. Målsettingene for arbeidet er å forebygge vold, gi effektiv juridisk og helsemessig hjelp og å inkludere gutter og menn som medspillere.

Ifølge UNICEF lever de fleste av verdens kjønnslemlestedede jenter og kvinner i land i Afrika og Midtøsten, hver femte av disse bor i Egypt.¹¹ Praksisen skjer til tross for at de fleste jenter og kvinner i de berørte landene ønsker at den skal avskaffes. Frykt for sterke sosiale sanksjoner og stigma er blant de vanligste årsakene til at praksisen opprettholdes.

Kjønnslemlestelse av jenter innebærer alvorlige brudd på retten til ikke-diskriminering, frihet fra umenneskelig eller nedverdiggende behandling

⁹ UNESCO/UNGEI (2014)

¹⁰ Hanushek m.fl. (2011)

¹¹ UNICEF (2013)

og retten til utvikling og helse. I ytterste konsekvens trues jentenes rett til liv.

Felles for effektive metoder mot kjønnslemlestelse er at de både er rettighetsbaserte og består av en åpen dialog om hva praksisen innebærer, og en kollektiv beslutning i lokalsamfunnene om å avskaffe kjønnslemlestelse. Lokal forankring er en viktig forutsetning, kombinert med påtrykk ovenfra gjennom politikk, lovverk, utdanning og medier.

Et gjennombrudd i arbeidet var FN-resolusjonen mot kjønnslemlestelse i 2012. Den er blitt et viktig globalt rammeverk for all innsats rettet mot å avskaffe praksisen. I 2014 vedtok FN en ny resolusjon som understreker et fortsatt behov for økt innsats, særlig innenfor helsesektoren. Samme året ba også FNs menneskerettighetsråd høykommissæren for menneskerettigheter om å legge frem en rapport om gode erfaringer og utfordringer i arbeidet med å forebygge og avskaffe kjønnslemlestelse.

Regjeringen vil styrke den internasjonale innsatsen mot kjønnslemlestelse av jenter. Regjeringen ønsker å løfte temaet som et eget felt og som en del av kvinners rettigheter og likestilling, utdanning, menneskerettigheter og helse. En egen strategi mot kjønnslemlestelse (2014–2017) er iverksatt, og støtten til sivilt samfunn og internasjonale organisasjoner som arbeider mot kjønnslemlestelse, er doblet fra og med 2015.

7.2.4 Bekjempe barne- og tvangsekteskap

Tvangsekteskap defineres av UNICEF som en handling hvor en eller begge av partene utsettes for ulike grader av tvang for å inngå ekteskapet. Hvert år blir anslagsvis 14,2 millioner jenter under 18 år tvangsgiftet. Over 700 millioner av verdens kvinner har blitt giftet bort før de fylte 18 år. Hver tredje av disse kvinnene var under 15 år da ekteskap ble inngått.

Barneekteskap, definert som ekteskap eller formaliserte forhold som er inngått før fylte 18 år, rammer jenter i uforholdsmessig stor grad, selv om også gutter blir giftet bort som barn. I Niger, som har den høyeste forekomsten av barneekteskap i verden, har 77 prosent av kvinnene mellom 20 og 49 år blitt giftet bort før fylte 18 år, i motsetning til fem prosent av mennene i samme aldersgruppe. De samme kjønnsforskjellene forekommer i land der barneekteskap er mindre utbredt. Barneekteskap blant jenter er mest utbredt i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. Nesten halvparten av alle barnebruder er hjemmehørende i Sør-Asia, og India alene står for en tredjedel på verdensba-

sis. Bangladesh har den høyeste andelen ekteskap som omfatter jenter under 15 år.¹²

Jenter fra fattige familier, de som lever på landsbygda og de med lavest utdanning er mest utsatt. For jentene som rammes betyr dette tap av skolegang og risikofylte svangerskap og fødsler. Dette er brudd på rettigheter nedfelt både i FNs barnekonvensjon og i FNs kvinnekongresskonvensjon.

Norge er blant de største givne til FNs befolkningsfond, som er en av de viktigste globale aktørene som kjemper mot barneekteskap gjennom sitt arbeid for seksuell og reproduktiv helse og reproduktive rettigheter. Norske myndigheter støtter også organisasjoner som arbeider mot barne- og tvangsekteskap som del av større programmer for utdanning, helse, likestilling og menneskerettigheter.

Regjeringen vil fortsette sitt arbeid mot barne- og tvangsekteskap gjennom multilaterale og bilaterale kanaler. Satsinger som har stor betydning for å bekjempe barne- og tvangsekteskap, slik som jenters utdanning, vil bli forsterket.

7.2.5 Kvinner, fred og sikkerhet

Det er i 2015 femten år siden FNs sikkerhetsråd vedtok Resolusjon 1325 kvinner, fred og sikkerhet. Resolusjonen var et gjennombrudd i forståelsen av at krig og konflikt rammer menn og kvinner ulikt, og at kvinners behov og innflytelse må være en del av all sikkerhetspolitikk. Siden har Sikkerhetsrådet vedtatt ytterligere seks resolusjoner på feltet.

Regjeringen lanserte tidligere i år en handlingsplan for kvinner fred og sikkerhet (2015–2018) for å styrke gjennomføringen av resolusjonene. Handlingsplanen iverksettes i en tid hvor en rekke konflikter rammer sivilbefolkningen, og dermed kvinner, særskilt hardt. Seksualisert vold er utbredt. Ekstremistiske krefter, slik som ISIL, er en trussel mot kvinners rettigheter, og sivilbefolkningen jages på flukt fra sine hjem.

Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet skal bidra til å sikre et kjønnsperspektiv på følgende områder: fredsprosesser og fredsforhandlinger, fredsbygging, internasjonale operasjoner og humanitær innsats. Å bekjempe seksualisert vold inngår på alle de fire områdene. Den røde tråden i handlingsplanen er å anerkjenne kvinner som aktører for fred og sikkerhet, ikke bare se dem som ofre i konflikt. Det tas i bruk virkemidler for å fremme kvinners handlingsrom og innfly-

¹² UNICEF (2014)

telse, blant annet ved å øke kvinners deltakelse i fredsprosesser. Kvinners deltakelse og kvinneperspektivet er avgjørende for bærekraftige fredsprosesser og for effektive internasjonale militære og sivile operasjoner. Regjeringen vil også styrke opplæringen om hvordan kvinners sikkerhetsbehov og humanitære behov kan ivaretas, og vil bidra til at kvinners økonomiske og politiske posisjon og rettssikkerhet er sentrale elementer i fredsbygging i postkonfliktland.

Arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet skal ikke være små sideprosjekt, men kvinneperspektivet skal være innbakt i bruken av de store og generelle bevilgningene for fred og sikkerhet. Arbeidet med handlingsplanen blir derfor finansiert over flere budsjettposter. Målet er å øke andelen av midler som går til kvinner, fred og sikkerhet innenfor eksisterende budsjetter. Noen midler øremerkes også spesifikt til tiltak i regi av sivil samfunn eller til utvalgte ambassader. I tillegg

kommer integrering av kvinneperspektivet i humanitær innsats, mye av det til forebygging av kjønnsbasert vold.

Det legges opp til særskilt innsats i Afghanistan, Colombia, Myanmar, Palestina og Sør-Sudan. Det utarbeides en årlig rapport om gjennomføringen av handlingsplanen.

Både i bilaterale og i multilaterale satsinger knyttet til sårbare stater og situasjoner skal Utenriksdepartementet arbeide for konkrete innsatser og målbare resultater for likestilling og kvinners deltakelse.

Regjeringen vil gjennom handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet styrke gjennomføringen av FNs resolusjoner på feltet. Målrettet innsats, innføring av fem satsingsland og -områder og økt kompetanse og resultatrapportering skal bidra til at både kvinner og menns rettigheter, behov og prioriteringer blir ivaretatt i alt arbeid for fred og sikkerhet.

Boks 7.1 Kvinner, fred og sikkerhet i Colombia

FNs sikkerhetsråd vedtok resolusjon 1325 kvinner, fred og sikkerhet i 2000. Siden har Sikkerhetsrådet vedtatt ytterligere seks resolusjoner på feltet som anerkjenner kvinners deltakelse, behov for kjønnsperspektiv i internasjonale operasjoner, forebygging av seksualisert vold i konflikt, og at humanitær innsats må ivareta både kvinners og menns behov. Kvinners deltakelse er avgjørende for å få fredsprosesser som kan gi varig fred.

Konflikten i Colombia er en prosess hvor dette har vært tema. Den colombianske regjeringen innledet formelle forhandlinger med landets største opprørsgruppe, FARC-EP, i Oslo i 2012. Partene har siden forhandlet i Havanna, og er så langt enige om delavtaler om land- og jordreform, politisk deltakelse og narkotikabekjempelse. De videre forhandlingene omfatter ofres rettigheter, slutt på den væpnede konflikten, samt gjennomføring. Begge parter har nå kvinner med i sine delegasjoner. Partene har opprettet en egen kommisjon for å ivareta kjønnsperspektivet. Den skal også påse at synspunkter fra kvinner inkluderes i fredsforhandlingene. Det er en nyvinning at representanter for hver av partene selv er med i en slik kommisjon. Norge er tilrettelegger i fredsforhandlingene og har vært en pådriver i dette arbeidet.

7.2.6 Innsats for kvinners helse

Regjeringens vil bidra til at kvinner, menn og ungdom over hele verden skal ha tilgang til reproduktive helsetjenester, tilgang på prevensjon, seksualundervisning og rett til å bestemme over egen kropp og seksualitet. Tilgang til god helse og helsetjenester er en rettighet som svært mange av verdens kvinner går glipp av. Norge har derfor tatt en ledersrolle i arbeidet med å styrke kvinners helse. Tiltak er satt inn for å øke overlevelse ved fødsel, og innsatsen omfatter også arbeidet mot hiv og aids, helsehjelp i forbindelse med vold mot kvinner og helse i humanitære kriser. Arbeidet med tusenårsmålene, og særlig arbeidet med å få ned dødeligheten blant kvinner i utviklingsland, har ført til bedre samhandling og finansiering internasjonalt. Tiltak er satt inn for å bedre tilgang på medisiner, vaksiner, utstyr og helsetjenester. Sammen med FNs generalsekretær har Norge vært pådriver for å løfte frem betydningen av helsetusenårsmålene.

FNs globale strategi for mødre- og barnehelse (2010–2015) har som mål å spare 16 millioner liv. Det er en global plattform for å samle statlige givere, filantroper, privat sektor, frivillige organisasjoner, FN-organisasjoner og partnerlandene selv om et felles løft for kvinners og barns helse.¹³ Innovasjon kan øke mulighetene for kvinners overlevelse og gi bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser gjennom nye metoder, teknologi eller finansieringsmodeller. Som ledd i gjennomførings-

¹³ United Nations Secretary-General Ban Ki-moon (2010)

gen av denne strategien, har Norge vært ledende i arbeid for helseinnovasjon.

Et annet viktig bidrag for å nå målene har vært Norges finansielle og faglige pådriverrolle for å gjennomføre anbefalingene til FN-kommisjonen for livsviktige medisiner og utstyr til kvinner og barn.¹⁴ Kommisjonen har satt søkelyset på å gjøre livsviktige medisiner for overlevelse ved fødsel tilgjengelige. Dette arbeidet omfatter også bedre og billigere prevensjon. Et viktig bidrag med støtte fra Norge har vært å få kvinner til å føde på klinikk gjennom bruk av økonomiske insentiver. Her har det innovative helsefondet i Verdensbanken¹⁵ for resultatbasert finansiering av mødre- og barnehelse spilt en sentral rolle. En av målsettingene med fondet har vært å sette utviklingsland bedre i stand til å prioritere helsetjenester over egne budsjetter. Norge har vært en stor bidragsyter til fondet.

Det er oppnådd gode resultater når det gjelder overlevelse, men det gjenstår fortsatt mye arbeid for å gi kvinner sunne og gode liv. Regjeringens engasjement for kvinners helse vil fortsette når helsetusenårsmålene utløper i 2015. Det arbeides

med å få på plass en ny global strategi for mødre, tenåringsjenter og barns helse som skal gjelde for 2016–2030. For å sikre bedre finansiering av den globale strategien har Norge vært pådriver for å etablere en forbedret global finansieringsmekanisme,¹⁶ som skal bidra til samordning av finansieringsstrømmer til nasjonale helseinvesteringsplaner. Finansieringsmekanismen legger opp til at mottakerland kan prioritere helseinvesteringer over egne budsjetter.

Kvalitet og omfang av helsetjenester er en god indikator på økonomisk utvikling, men også et tegn på kvinners stilling i samfunnet. Derfor henger den generelle kampen for kvinners rettigheter, nedfelt i handlingsplanen fra Beijing og i kvinnekonvensjonen, så nært sammen med innsatsen for global helse.

Regjeringen vil videreføre et sterkt engasjement for å bekjempe dødelighet, styrke helsetilbudene og reproduktive rettigheter for kvinner og jenter, herunder tenåringsjenter, slik at disse gis bedre muligheter til gode liv.

¹⁴ UN Commissioner's report (2012)

¹⁵ «Health Results Innovation Trust Fund» i Verdensbanken.

¹⁶ «Global Financing Facility (GFF) for Reproductive, Maternal, Newborn, Adolescent and Child Health» i Verdensbanken.

**Figur 8.1**

Foto: Monica Strømdahl

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringens arbeid med likestilling baserer seg på sektoransvarsprinsippet. Det betyr at alle departementer har ansvar på sine områder for å fremme likestilling og integrere arbeidet for likestilling i sin ordinære virksomhet.

Arbeidet med å skape like muligheter for kvinner og menn krever en systematisk innsats. Regjeringen har et langsiktig perspektiv på sitt arbeid med å styrke likestillingen. Stortingsmeldingen gir en oversikt over status og utfordringer innenfor utvalgte samfunnsområder og viser retningen for regjeringens likestillingspolitikk.

Meldingen presenterer hvordan eksisterende tiltak bidrar til å nå likestillingspolitiske mål. Finansiering av disse tiltakene er ivaretatt i Stortingets vedtak om budsjett for 2015.

Meldingen presenterer styrking av eksisterende tiltak og nye tiltak som ligger inne i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016. Dette gjelder:

- Tilskudd til prosjektet Jenter og teknologi (nærmere omtalt i kap. 2)
- Støtte til Agderfylkenes arbeid med en likestillings- og mangfoldstandard (nærmere omtalt i kap. 3)
- Utvidelse av Jobbsjansen (nærmere omtalt i kap. 3)
- Utviklingsprosjekter som kan styrke det kommunale krisesentertilbudet for utsatte grupper (nærmere omtalt i kap. 4)
- Styrking av det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge over 18 år som har blitt utsatt for tvangsekteskap, trusler om tvangsgifte eller annen æresrelatert vold (nærmere omtalt i kap. 4)
- Styrking av kunnskapsgrunnlaget om hatefulle ytringer (nærmere omtalt i kap. 4)
- Toårig opphentingsprogram for vaksine mot humant papillomavirus (HPV) for jenter opp til 26 år (nærmere omtalt i kap. 5)

- Økte bevilgninger til ordningen med FoU-kontrakter til prosjekter i helse-, pleie- og omsorgssektoren (nærmere omtalt i kap 6)

Videre presenterer meldingen enkelte nye tiltak, slik som måleinstrument for kjønnsbalanse i topplederstillinger og forskningsprosjekt om hva som fremmer og hindrer mobilitet i arbeidsmarkedet sett i et kjønnsperspektiv. Disse vil finansieres innenfor rammene til ansvarlig departement.

Meldingen peker også på mulige virkemidler og fremtidige tiltak som vil bli vurdert i de ordinære budsjettprosessene og eventuelt fremmet for Stortinget i de årlige forslag til statsbudsjett.

Meldingen beskriver utfordringer og gir føringer for videre arbeid for likestilling innenfor de ulike sektorområdene. Disse føringene er i stor grad å anse som en del av den ordinære virksomheten og forutsettes iverksatt innenfor gjeldende økonomiske rammer. Et eksempel på dette er arbeidet for redusert sykefravær og økt arbeidsinkludering.

8.2 Samordning av likestillingspolitikken

Sektoransvarsprinsippet innebærer at ansvaret for statsforvaltningen følger statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Alle fagmyndigheter og sektorer har ansvar på sine områder for å arbeide aktivt for å fremme likestilling. På statlig nivå har sektordepartementene ansvaret for utformingen av likestillingspolitikken innenfor egne ansvarsområder. Likestillingspolitikken skal inngå som en integrert del av fagpolitikken på et sektorområde. Offentlige myndigheter skal fremme og integrere likestilling i de offentlige virksomhetenes alminnelige arbeid, i alle steg av beslutningsprosessen og på alle nivåer i en virksomhet, slik det følger av aktivitetsplikten.¹

¹ Offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid er forankret i likestillingsloven § 12. Den pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rolle i likestillingspolitikken

BLD forvalter det nasjonale lovverket om likestilling og ikke-diskriminering. Lovverket sikrer gjennomføring av konvensjons- og direktivforpliktelser om likestilling og ikke-diskriminering i norsk rett. Departementet arbeider for tiden med et forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov.

BLD forvalter håndhevsingsapparatet for likestillings- og diskrimineringslovgivningen, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

BLD samordner og utvikler regjeringens felles likestillingspolitikk. Departementet har ansvaret for å utvikle felles politikk på likestillingsområdet. BLD veileder andre departement i deres arbeid med likestilling. Arbeid med sektorovergripende handlingsplaner og meldinger til Stortinget er eksempler på verktøy for å samordne og videreutvikle likestillingspolitikken.

Arbeidet med rapporteringer på gjennomføring av de internasjonalt inngåtte forpliktelsene er en del av BLDs samordningsoppgave. For en nærmere omtale av disse forpliktelsene vises det til kapittel 7.

BLD har på sitt budsjett flere tilskuddsordninger som har som formål å fremme likestilling. Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som forvalter ordningene.

BLD bidrar til utvikling av kunnskap om likestilling og likestillingsarbeid. BLD legger til rette for at utviklingen på sentrale samfunnsområder kan dokumenteres, analyseres og følges over tid. BLD finansierer en koordinatorstilling i Statistisk sentralbyrå for likestillingsrelatert statistikk. Videre har BLD bidratt til etableringen av et nasjonalt kjernemiljø for likestillingsforskning (CORE). CORE er etablert ved Institutt for samfunnsforskning og har et formalisert samarbeid med forskere ved Universitetet i Oslo. CORE skal forske på utdanning og arbeidsmarked, familie- og arbeidsliv, internasjonalisering, opinion og politikk. BLD har finansiert miljøet med fire millioner kroner årlig i en treårsperiode – 2013 til 2015. Departementet vil forlenge kontrakten med ett år, til og med 2016.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er regjeringens fagdirektorat for likestilling og ikke-diskriminering. Direktoratet skal bidra til å gjennomføre likestillingspolitikken. Direktoratet

bidrar til å styrke kommuners og sektormyndigheters kompetanse på likestilling. Bufdir driver faglig utviklingsarbeid og forvalter flere tilskuddsordninger på likestillingsområdet.

I samspill med andre aktører skal Bufdir bidra til en helhetlig og sektorovergripende tilnærming til likestilling, og støtte opp under sektorenes selvstendige ansvar for likestillingspolitikken.

Som fagorgan for likestilling har Bufdir både oppgaver knyttet til iverksetting av gjeldende politikk og oppfølging av regjeringens handlingsplaner og tiltak. Direktoratet har oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling, dokumentasjon og analyse. Dokumentasjon- og analysearbeidet innebærer blant annet ansvar for å drifte et forum for likestillingsdata og for nasjonal statistikk om krisesenter-tilbudet. Som forvaltningsorgan skal Bufdir forvalte tilskudd til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner, tilskudd til incestsentrene og voldtaktssentrene, tilskudd eller driftsstøtte til de tre likestillingssentrene i Norge og tilskudd til Reform ressurscenter for menn. Bufdir har en sentral opplærings- og veiledningsrolle knyttet til aktivitetsplikten. Bufdir har også ansvar for å igangsette et arbeid for å heve kompetansen i statlige etater om arbeid med likestilling, både som myndigheter og arbeidsgivere.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt BLD. Den faglige uavhengigheten til LDO er fastsatt i diskrimineringsombudsloven. Ombudets oppgave er å fremme likestilling og å bekjempe diskriminering. Ombudet har både en lovhåndheverfunksjon og en pådriver- og kompetansefunksjon. LDO har ansvaret for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter blant annet FNs kvinnekongresskonvensjon. Videre skal LDO føre tilsyn med at aktivitets- og redegjøringsplikten for arbeidsgivere overholdes.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda er klageinstans for ombudets uttalelser og spiller således en viktig rolle i rettsutviklingen på diskrimineringsfeltet. Nemnda fatter vedtak om et forhold er i strid med diskrimineringslovgivningen. Den kan gi pålegg om retting, stansing eller andre tiltak for å sikre at diskrimineringen opphører eller ikke gjentas. Nemnda kan videre treffe vedtak om tvangsmulkt samt begjære påtale i forbindelse med overtredelse av pålegg.

Diskrimineringsvernet forutsetter et håndhevingsapparat som fungerer godt. Flere aktører har pekt på svakheter ved dagens system. Innvendingene knytter seg til ombudets ulike roller som håndhever av og pådriver for likestillings- og diskrimineringslovgivingen og tilsynsfører av Norges konvensjonsforpliktelser, samt nemndas manglende kompetanse til å ilegge oppreisning i diskrimineringsaker. Likestillingsutredningen (NOU 2011: 18) har også pekt på flere utfordringer knyttet til dagens håndhevingsapparat. BLD har lyst ut en utredning av håndhevingsapparatet på likestillings- og diskrimineringsområdet med sikte på å

styrke håndhevingen. Utredningen skal etter planen slutføres i 2016.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 9. oktober 2015 om Likestilling i praksis – like muligheter for kvinner og menn blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

- Aars, Jacob, Åsta D. Nordø, Dag Wollebæk og Dag Arne Christensen (2011). *Ung frivillighet i Norge. Endring og kontinuitet i unges frivillige engasjement 1998–2009*. Rapport 06/2001. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Aas, Geir (2013). *Politiets arbeid med vold i nære og familiære relasjoner – fra utrykning til tiltale*. Politihøgskolen
- Abuelmagd, Walaa (2013). *Norske allmennlegers erfaringer med holdninger til pasienter med innvandrerbakgrunn*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo
- Amoros, José E., Slavica Singer & Daniel Moska (2015). *Global Entrepreneurship Monitor 2014. Global Report*. Global Entrepreneurship Research Association
- Backe-Hansen, Elisabeth, Kristine B. Walhovd & Lihong Huang (2014). *Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner. En kunnskapsoppsummering*. Rapport 05/2014. NOVA
- Bakken, Anders (2010). *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. Rapport 09/2010. NOVA
- Bakken, Anders, Elin Borg, Kristine Hegna & Elisabeth Bakke-Hansen (2008). *Er det skolens skyld? En kunnskapsoversikt om skolens bidrag til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner*. Rapport 04/2008. NOVA
- Bakketeig, Elisiv, Elisabeth Gording Stang, Christian Madsen, Ingrid Smette & Kari Stefansen (2014). *Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven*. Rapport 19/2014. NOVA
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014). *Oppvekstrapporten 2013*.
- Barth, Erling, Ines Hardoy, Pål Schøne & Kjersti Misje Østbakken (2013). *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Hva har skjedd på 2000-tallet?* Rapport 07/2013. Institutt for samfunnsforskning
- Barth, Erling, Ines Hardoy, Pål Schøne & Kjersti Misje Østbakken (2014). «Hva betyr høy yrkesdeltakelse for kjønnssegregering?» i Reisel, Liza & Mari Teigen (red.) *Kjønnsdeling og etniske skiller på arbeidsmarkedet*. Gyldendal
- Bendixen, Mons & Leif Edward Ottesen Kennair (2009). *Bruk av nedsettende bemerkninger om og overfor gutter og jenter i videregående skole: En kvalitativ studie*. Psykologisk institutt, NTNU
- Bendixen, Mons & Leif Edward Ottesen Kennair (2014). *Resultater fra prosjekt Seksuell helse og trakassering i videregående opplæring 2013–2014*. Psykologisk institutt, NTNU
- Berglann, Helge, Rolf Golombek & Knut Røed (2013). «Entreprenørskap i Norge – mest for menn?» *Søkelys på arbeidslivet*, 01–02, 3–21
- Biørn, Erik, Simen Gaure, Simen Markussen & Knut Røed (2013). «The Rise in Absenteeism: Disentangling the Impacts of Cohort, Age and Time.» *Journal of Popular Economics*, 26 (4), 1585–1608
- Brandlistuen, Ragnhild E., Siri S. Helland, Laura Evensen, Synne Schølberg, Kristian Tambs, Heidi Aase & Mari V. Wang (2015). *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet*. Rapport 2/2015. Folkehelseinstituttet
- Bredal, Anja & Hilde Lidén (2015). *Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. Rapport 03/2015. Institutt for samfunnsforskning
- Bredal, Anja & Lill Salole Skjerven (2007). *Tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet. Omfang og utfordringer*. Senter for kvinne- og kjønnsforskning, Universitetet i Oslo
- Bredal, Anja & Tone Linn Wærstad (2014). *Gift men ugift. Om utenomrettslige religiøse vigsler*. Rapport 06/2014. Institutt for samfunnsforskning
- Bråten, Beret & Olav Elgvin (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. Rapport 16/2014. Fafo
- Bråten, Beret, Ragnhild Steen Jensen & Anne Hege Strand (2014). *Likestilling- og mangfold-*

- standard for virksomheter. Et forprosjekt på Agder.* Rapport 38/2014. Fafo
- Bråten, Beret, Nina Drange, Hedda Haakestad & Kjetil Telle (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport.* Rapport 44/2014. Fafo
- Cappelen, Ådne, Hege Gjefsen, Marit Gjelsvik, Inger Holm & Nils Martin Stølen (2013). *Forecasting Demand and supply of Labour by Education.* Rapport 48/2013. Statistisk sentralbyrå
- Colbjørnsen, Tom (2013). «Norske ledere i et nytt århundre – hva skjer?» i Rønningen, Rune (red.) *Livet som leder. Lederundersøkelsen 3.0.* Fagbokforlaget
- Coleman, James (1994). *Foundations of Social Theory.* Harvard University Press
- Croson, R. & U. Gneezy (2009) «Gender Differences in Performance» *Journal of Economic Literature*, 47(2), 448–474
- Dale, Erling Lars & Jarl Inge Wærness (2007). «Tilpasset opplæring og elevvurdering» i Sverre Tveit (red.) *Elevvurdering i skolen. Grunnlag for kulturendring.* Universitetsforlaget
- Damvad (2011). *State of the Art in Entrepreneurship Research. A Systematic Academic Review of Recent Research on Entrepreneurship From a Gender Perspective.* Damvad
- DG Research and Innovation (2014). *Researchers report 2014. Final Report.* Deloitte / DG Research and Innovation
- Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli & Anniken Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktinger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Rapport 02/2011. Fafo
- Djuve, Anne Britt & Hanne C. Kavli (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere.* Rapport 26/215. Fafo
- Dovidio, John (red.) (2005). *On the Nature of Prejudice: Fifty Years After Allport.* Blackwell Publishing.
- Egge-Hoveid, Kristin & Toril Sandnes (2013). *Kvinner og menns tidsbruk i ulike livsfaser og familietype.* Rapport 45/2013. Statistisk sentralbyrå
- Egge-Hoveid, Kristin (2014). «Kontantstøtte – lite endring tross høyere sats» *Samfunnspeilet*, 04/2014, Statistisk sentralbyrå
- Egge-Hoveid, Kristin (2015). Kontantstøttebruken stabiliserer seg. Nettartikkel, Statistisk sentralbyrå
- Elgvin, Olav & Anne Skevik Grødem (2011). *Hvem bestemmer? Ektefellevalg blant unge med innvandringsbakgrunn.* Rapport 25/2011. Fafo
- Enehaug, Heide, Migle Gamperiene & Ali Osman (2009). *Entreprenørskap blant innvandrere. Evaluering av etablerersentre.* Notat 1/2009. Arbeidsforskningsinstituttet
- Enes, Annette (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007–2011 – arbeid, utdanning og inntekt.* Rapport 15/2014. Statistisk sentralbyrå.
- Enjolras, Bernard, Terje Rasmussen & Kari Steen-Johnsen (red.) (2014). *Status for yringsfriheten i Norge – Hovedrapport for prosjektet.* Fritt Ord, Institutt for samfunnsforskning, Fafo, Universitetet i Oslo, TNS Gallup, Jon Wessel-Aas
- Falch, Torberg, Lars-Erik Borge, Päivi Lujala, Ole Henning Nyhus & Bjarne Strøm (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring.* Rapport 03/10. Senter for økonomisk forskning
- Fjeldalen, Susanne Kristine (2012). *Kvinnen som eiendom – om forståelser av menn som begår partnerdrap.* Masteroppgave, Universitetet i Oslo
- Folkehelseinstituttet. *Folkehelse rapportene.*
- Følgjegruppa for lærarutdanningsreforma (2015). *Grunnskolelærerutdanningane etter fem år. Status, utfordringar og vegar vidare. Rapport frå Følgjegruppa til Kunnskapsdepartementet. Rapport nr.5.* Følgjegruppa for lærarutdanningsreforma
- Gjefsen, Hege Marie, Trude Gunnes & Nils Martin Stølen (2014). *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring.* Rapport 31/2014. Statistisk sentralbyrå
- Gleinsvik, Audun mfl. (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse.* Rapport 07/2012. Proba samfunnsanalyse
- GNIST (2013). *GNIST indikatorrapport 2013.*
- Gulløy, Elisabeth (2008). *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn 2006. Dokumentasjonsrapport.* Notat 31/2008. Statistisk sentralbyrå
- Haga, Oddbjørn (2014). «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet» *Arbeid og velferd*, 2/2014
- Halrynjo, Sigtona (2014). «Kjønn, topplederkarriere og familie» i Teigen, Mari (red.) *Virknninger av kjønnskvalifisering i norsk næringsliv.* Gyldendal
- Halrynjo, Sigtona & Selma Therese Lyng (2010). «Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2/2010
- Halrynjo, Sigtona, Mari Teigen & Marjan Nadim (2014). «Kvinner og menn i toppledelsen: Ringvirkninger av lovkrav om kjønnsbalanse i

- bedriftsstyrer?» i Teigen, Mari (red.) *Virknin-
ger av kjønnskvolter i norsk næringsliv*. Gyl-
dendal
- Handberg, Charlotte, Nielsen, Claus Vinther,
Lomborg, Kirsten (2013) «Men's reflections
on participating in cancer rehabilitation: a sys-
tematic review of qualitative studies 2000–
2013» *European Journal of Cancer Care*, online
10.10.2013
- Handlingsplan – En god barndom varer livet ut
(2014 – 2017)*. Utgitt av Barne-, likestillings-
og inkluderingsdepartementet.
- Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemles-
telse og alvorlige begrensninger på unges frihet
(2013–2017)*. Utgitt av Barne-, likestillings-
og inkluderingsdepartementet.
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner – Et liv
under vold (2014–2017)*. Utgitt av Justis- og
beredskapsdepartementet.
- Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig
ekstremisme (2014)*. Utgitt av Justis- bered-
skapsdepartementet.
- Hansen Marianne Nordli (1993). «Om kjønnsse-
gregering i det norske arbeidsmarkedet» *Tids-
skrift for samfunnsforskning*, 34/1993
- Hansen, Marianne Nordli (1995). *Sex segregation
and the Welfare State*. Rapport 02/1995. Insti-
tutt for samfunnsforskning
- Hanushek, Eric A., Ludger Woessmann & Lei
Zhang (2011). *General Education, Vocational
Education, and Labor-Market Outcomes over
the Life-Cycle*. IZA Discussion Paper No. 6083
- Hardoy, Inés & Tao Zhang (2010). «Innvandrere i
arbeidslivet: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?»
Søkelys på arbeidslivet, 4/2010
- Hattie, John A. C. (2009). *Visible learning. A Synt-
hesis of Over 800 Meta-Analysis Relating to
Achievement*. Routledge
- Hauge, Karen Evelyn, Simen Markussen, Odd-
bjørn Raaum & Marte Eline Ulvestad (2015).
*Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av
holdninger, normer og preferanser?* Rapport 01/
2015. Frischsenteret
- Helseth, Hannah (2007). *Kunnskapsstatus om
kjønnsrelatert mobbing blant barn og unge*.
Høgskolen i Nesna
- Hoffmann, Christhard, Øyvind Kopperud &
Vibeke Moe (red.) (2012). *Antisemittisme i
Norge? Den norske befolkningens holdninger til
jøder og andre minoriteter*. Senter for studier av
Holocaust og livsynsminoriteter.
- Høst, Håkon (2011). *Praksisbrev – et vellykket til-
tak mot frafall. Hva er lærdommene? Sluttrap-
port fra den forskningsbaserte evalueringen av
forsøk med praksisbrev 2008–2011*. Rapport
27/2011. NIFU
- Innst. 15 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og
sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjet-
tet for 2015, kapitler under Arbeids- og sosialde-
partementet, Barne-, likestillings- og inklude-
ringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepar-
tementet (rammeområde 7)*
- Innst. 207 L (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og
sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljølo-
ven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, alders-
grenser, straff mv.) Innstilling til Stortinget fra
arbeids- og sosialkomiteen*
- Innst. 277 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og
sosialkomiteen om samtykke til deltakelse i en
beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i
EØS-avtalen av PROGRESS-aksen i forordning
(EU) nr. 1296/2013, programmet for sysselset-
ting og sosial innovasjon EaSI (2014–2020)*
- International Labour Organization (2015). *Women
in Business and Management: Gaining Momen-
tum. Abridged Version of the Global Report*.
ILO/PRODOC
- Jackson, Stevi & Sue Scott (red.) (2002). *Gender:
a sociological reader*. Routledge
- Kavli, Hanne C. & Marjan Nadim (2009). *Familie-
praksis og likestilling i innvandrede familier*.
Rapport 39/2009. Fafo
- Kelley, Donna J., Candida. G. Brush, Patricia. G.
Greene & Yana Litovsky (2013). *Global Entre-
preneurship Monitor 2012 Women's Report*.
Global Entrepreneurship Research Associa-
tion
- Kitterød, Ragni Hege og Rønsen, Marit (2013).
Yrkes- og familiearbeid i barnefasen. Rapport
44/2013, Statistisk Sentralbyrå
- KRIPOS (2015). *Voldtektssituasjonen 2014*.
- KRIPOS (2015a). *Evaluering av politiets arbeid
med seksuelle overgrep*.
- KS (2014). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor
2014*.
- Kvinge, Torunn & Anne Brit Djuve (2006). *Bruk
av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvan-
drere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettings-
effektene?* Rapport 517: 2006. Fafo
- Langowitz, Nan & Maira Minniti (2007). «The
Entrepreneurial Prosperity of Women» *Entre-
preneurship Theory and Practice*, 31 (3), 341–
364
- Legewie, Joscha & Thomas DiPrete (2012).
«School Context and the Gender Gap in Edu-
cational Achievement» *American Sociological
Review*, 77 (3)
- Lekholm, Alli Klapp & Christina Cliffordson
(2009). «Effects of student characteristics and

- gender on grades in compulsory school» *Educational Research and Evaluation*, 15(1), 1–23
- Lidén, Hilde, Anja Bredal, Axel West Pedersen, Solveig Igesund & Anne Staver (2015). *Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket*. Rapport 04/2015. Institutt for samfunnsforskning
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2014). *CERD 2014, Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 21./22. periodiske rapport*.
- Likestillingssenteret (2010). *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør og hva vi tror. Status for likestillingsarbeid i norske barnehager 2010*. Likestillingssenteret
- Lillegård, Magnar & Ane Seierstad (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Rapport 55/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Løken, Katrine V., Shelly Lundberg & Julie Riise (2014). *Lifting the burden: State care of the elderly and the labour supply of adult children*. Working paper in economics no 3/2014. Universitetet i Bergen
- Mathiesen, Ida Holth, Trond Buland & Brita Bungum (2010). *Kjønn i skolens rådgivning – et glemte tema?* SINTEF
- Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for et godt og anstendig arbeidsliv*. Arbeidsdepartementet
- Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*. Finansdepartementet
- Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner – Det handler om å leve*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*. Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet
- Meld. St. 11 (2014–2015) *Kvalitet og pasientsikkerhet 2013*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Midtbøen, Arnfinn H. & Jon Rogstad (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport 01/2012. Institutt for samfunnsforskning
- Moland, Leif (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet «Ufrivillig deltid»*. Rapport 25/2015. Fafo
- Morris, Edward W. (2008). «Rednecks, 'Rutters', and 'Rithmetic: Social Class, Masculinity, and Schooling in a Rural Context» *Gender & Society*, 22, 728–75
- Mossige, Svein (2001). *Ungdoms holdninger til seksuelle krenkelser og overgrep – Ungdommers oppfatning av barn som legitime mål for seksuelle handlinger*. Rapport 16/2001. NOVA
- Mossige, Svein, Stefansen, Kari (2007). *Vold og overgrep mot barn og unge – En selvrappporteringsstudie blant avgangselever på videregående skole*. Rapport 20/2007. NOVA
- Myhre, Mia, Siri Thoresen & Ole Kristian Hjemdal (2015). *Vold og voldtekt i oppveksten. En nasjonal intervjuundersøkelse av 16- og 17-åringer*. Rapport 01/2015. Nasjonalt kunnskaps-senter om voldt og traumatisk stress (NKVTS)
- Mykletun, Arnstein & Kjell Vaage (2012). *Rapport etter ekspertmøtet om årsaker til kjønnsforskjeller i sykefravær 23–24. november 2011*. Rapport overlevert til Arbeidsdepartementet 29. mars 2012
- NAV (2015). *Sykefraværstatistikk*.
- Nordahl, Thomas (2012). «Kvalitet i barnehagen vurdert ut fra resultater fra spørreundersøkelsen» i Sunnevåg, Anne Karin (red.) *Barnehagen som læringsmiljø og danningsarena – En artikkelsamling om forsknings- og utviklingsarbeid i 17 barnehager i Hedmark*. Utdanningsdirektoratet
- Nordahl, Thomas, Gro Løken, Hege Knudsmoen, Ann Margareth Aasen & Anne-Karin Sunnevåg (2011). *Kjennetegn på skoler med små kjønnsforskjeller*. Rapport 14/2011. Høgskolen i Hedmark
- Nordahl, Thomas. & S. Dobson (red.) (2009). *Skolen og elevens forutsetninger. Om tilpasset opplæring i pedagogisk praksis og forskning*. Opplandske bokforlag
- NOU 1999: 13 *Kvinnens helse i Norge*
- NOU 2008: 4 *Fra ord til handling – Bekjempelse av voldtekt krever handling*
- NOU 2008: 11 *Yrkessykdommer*
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*
- NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*
- NOU 2010: 13 *Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren*
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering*
- NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*
- NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*
- NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og menneskeverd*
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*
- NOU 2015: 2 *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*

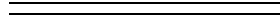
- NOU 2015: 6 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015*
- NOVA (2014). *Ungdata. Nasjonale resultater 2013*. Rapport 10/2014. NOVA
- Nærde, Ane, Harald Janson & Terje Ogden (2014). *BONDS (The Behavior Outlook Norwegian Development Study): A Prospective Longitudinal Study of Early Development of Social Competence and Behavior Problems*. Rapport. Atferdssenteret.
- OECD (2013). *StatExtracts*.
- OECD (2014a). *Education at a Glance 2014. OECD Indicators*.
- OECD (2014b). *Economic Survey of Norway 2014*.
- OECD (2015). *Labour Force Survey*.
- Opheim, Vibeke, Erica Waagene, Kari V. Salvenes, Cay Gjerustad & Solveig Holen (2014). *Hvem skal trøste knøttet – hvem kan endre mønsteret? Statusundersøkelse – Likestilling i barnehagen*. Rapport 30/2014. NIFU
- Opinion Perduco (2013). *Nasjonal kartlegging av unges utdannings- og yrkesvalg*. Opinion Perduco / Senter for IKT i utdanningen
- Ose, Solveig Osborg, Lin Jiang & Brita Bungum (2014). *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og kvinners arbeidshelse. En gjennomgang av forskningen*. SINTEF
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*. Barne- og familiedepartementet
- Ottestad, Geir, Inger Throndsen, Ove Hatlevik & Anubha Rohatgi (2014). *Digitale ferdigheter for alle? Norske resultater fra ICILS 2013*. Senter for IKT i utdanningen
- Politidirektoratet (2015). *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2014. Kommenterte STRASAK-tall*.
- Politidirektoratet (2015a). *Evaluering av voldtektsgruppen ved Kripos*.
- Prop. 1 S (2014–2015) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 48 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 76 S (2014–2015) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av PROGRESS-aksen i forordning (EU) nr. 1296/2013, programmet for sysselsetting og sosial innovasjon EaSI (2014–2020)*. Utenriksdepartementet
- Prop. 76 S (2014–2015) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av PROGRESS-aksen i forordning (EU) nr. 1296/2013, programmet for sysselsetting og sosial innovasjon EaSI (2014–2020)*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 1 S (2014–2015) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Rambøll (2014). *Kunnskapsgrunnlag – Realfag i barnehagen*. Rapport til Utdanningsdirektoratet. Rambøl
- Reisel, Liza & Idunn Brekke (2013). *Kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv. Status og årsaker*. Rapport 04/2013. Institutt for samfunnsforskning.
- Reisel, Liza & Mari Teigen (red.) (2014). *Kjønnsdeling og etniske skiller på arbeidsmarkedet*. Gyldendal
- Riksadvokaten (2015). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015. Politiet og statsadvokatene*. Rundskriv 1/2015
- Roalsvig, Bente, Roar Hind & Audun Fladmoe (red.) (2013). *Ytringsfrihetsbarometeret 2013*. Politikk og samfunn, TNS Gallup, Fritt Ord
- Robinson, Joseph P. & Sarah T. Lubienski (2011). «The development of gender achievement gaps in mathematics and reading during elementary and middle school: Examining direct cognitive assessments and teacher ratings» *American Educational Research Journal*, 48(2), 268–302
- Roksvaag, Kristian & Inger Texmon (2012). *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD*. Rapport 14/2012. Statistisk sentralbyrå
- Saglie, Jo & Signe Bock Seggaard (2013). *Grenseløs frivillig foreldreinnsettelse? En dokumentasjonsrapport*. Rapport 03/2013. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Sandnes, Toril & Kristin Henriksen (2014). *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990–2012*. Rapport 11/2014. Statistisk sentralbyrå
- Schei, Edvin (2014) *Lytt. Legerolle og kommunikasjon*. Fagbokforlaget

- Schulstock, Turid & Brit Svoen (2014). *Kjønnslikestilling og flerkulturelle perspektiver i rådgiverutdanningene (KLF-RU). Synlig som tema, men integrert som tilnærming*. Sluttrapport for KLF-RU
- Seippel, Ørnulf, Åse Strandbu & Mira Aaboen Sletten (2011). *Ungdom og trening. Endring over tid og sosiale skillelinjer*. Rapport 03/2011. NOVA.
- Skårerhøgda, Martin & Camilla Torp (2012). «Innvandrere i næringslivet. Gründerånd blant innvandrere» *Samfunnsspeilet*, 05/2012, Statistisk Sentralbyrå
- Solheim, Liv J. (2011). »The understanding of Norwegian women's sickness absence: towards a holistic approach?» *NJSR – Nordic Journal of Social Research*, Vol. 2
- SOU 2014: 6 *Män och jämställdhet*
- Statistisk Sentralbyrå (2012). *Tidsbruksundersøkelsen, 2010*.
- Statistisk sentralbyrå (2014a). *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2008–2013*.
- Statistisk sentralbyrå (2014b). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2013*.
- Statistisk sentralbyrå (2014c). *Etablerere i næringslivet, 2012–2013*.
- Statistisk sentralbyrå (2014d). *Styre og leiding i aksjeselskap, 1. januar 2014*.
- Statistisk sentralbyrå (2015a). *Utvikling i vedvarende lavinntekt. Flere økonomisk utsatte barn*.
- Statistisk sentralbyrå (2015b). *Barnehager, 2014, endelige tall*.
- Statistisk sentralbyrå (2015c). *Videregående opplæring og annen videregående utdanning, 2014*.
- Statistisk sentralbyrå (2015d). *Arbeidskraftsundersøkelsen*.
- Statistisk sentralbyrå (2015e). *Nasjonalregnskapet*.
- Statistisk Sentralbyrå (2015f). *Sysselsatte i lederyrker per 4.kvartal 2013. Innvandrerbakgrunn og kjønn. Bestilt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*
- Stien, Mildrid (2014). *Tiltak nytter i kampen om å nå flere gutter*. Artikkel i tidsskrift for helseøstre nr 1 2014.
- Teigen, Mari & Arnfinn Midtbøen (2014). «Kunnskap om kjønnsbalanse» i Teigen, Mari (red.) *Virkninger av kjønnskvolter i norsk næringsliv*. Gyldendal
- Teigen, Mari (2012). *Norske makteliter 2001–2011. En oppdatering av posisjonsutvalget i den norske lederskapsundersøkelsen. Et forskningsbasert notat*. Institutt for samfunnsforskning
- Thoresen, Siri & Ole Kristian Hjemdal (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. Rapport 01/2014. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
- UN (1995). *Platform for Action and the Beijing Declaration*.
- UN (2014). *The Millennium Development Goals Report 2014*.
- UN Commisioner's report (2012). *Commission on Life-Saving Commodities for women and children, Every Women Every Child*.
- UNESCO/UNGEI (2014). *The Education for All Global Monitoring Report 2013/4. Gender Summary*.
- Ungdomsstyrelsen (2009). *Gift mot sin vilja*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2009/5
- UNICEF (2013). *Female Genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change*.
- UNICEF (2014). *Ending Child Marriage: Progress and prospects*.
- United Nations Secretary-General Ban Ki-moon (2010). *Global Strategy for Women's and Children's Health. The Partnership for Maternal, Newborn and Child Health*.
- Utdanningsdirektoratet (2013). *Karakterer i videregående opplæring: Endringer fra standpunkt til eksamen*. Statistikknotat 06/2013.
- Utdanningsdirektoratet (2014a). *Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen*.
- Utdanningsdirektoratet (2014b). *Utdannings-speilet 2014. Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæring i Norge*.
- Vagle, Inger & Ellen Møller (2014). *Kjønn på dagsordenen gjennom to-, tre- og firepartssamarbeid innen elektrofag (bilfag) i det yrkesfaglige feltet i samarbeid med bilfag (elektrofag)*. Doktoravhandling ved Roskilde universitet
- Veaa, Hildur (2012). *Fra avmakt til makt i eget liv*. Doktorgradsavhandling ved Nordic School of Public Health, NHV, Göteborg
- Verdensbanken (2012). *2012 World Development Report on Gender Equality and Development*.
- Verdensbanken (2013). *2013 World Development Report on Jobs*.
- Vibe, Nils, Mari Wigum Frøseth, Elisabeth Hovdhaugen & Eifred Markussen (2012). *Strukturer og konjunkturer. Evaluering av Kunnskapsløftet. Sluttrapport fra prosjektet «Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring»*. Rapport 26/2012. NIFU
- Vista Analyse (2012). *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*. Rapport 41/2012. Vista Analyse AS

Vox (2014). *Vox-speilet 2014. Voksnes deltagelse i opplæring.*

Wiik, Kenneth Aarskaug (2014). *Valg av ektefelle blant norskfødte med innvandrerforeldre.* Rapport 08/2014. Statistisk sentralbyrå

Zachrisson, Henrik Daae, Eric Dearing, Imac M. Zambrana & Ane Nærde (2014). *Språkkompetanse hos 4-åringene som har gått i barnehage. Foreløpige resultater fra forskningsprosjektet Barns sosiale utvikling.* Rapport til Utdanningsdirektoratet. Atferdssenteret



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Monica Strømdahl

Trykk: 07 Aurskog – 10/2015

