

Inntog med bremsene på

En idéanalyse av utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen (1991-2017)

Miriam Berge Carpena



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

[16.06.2017]

Antall ord: 33635

Inntog med bremsene på

En idéanalyse av utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen (1991-2017)

© Miriam Berge Carpena

År 2017

Inntog med bremsene på. En idéanalyse av utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen (1991-2017).

Miriam Berge Carpena

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Foreldre har siden 1978 hatt rett til å dele foreldrepengeperioden seg imellom, men det var først ved innføringen av en egen kvote til far i 1993 at fedres permisjonsuttak for alvor tiltok. Utviklingen av fedres rettigheter fra starten av 1990-tallet og frem til i dag har gått i to retninger. Norge, som første land i verden reserverte fire uker betalt permisjon til far. Fedrekvoten har i flere omganger blitt utvidet og senere redusert. I dag er den på ti uker. Fedre fikk selvstendig opptjeningsrett til den delbare permisjonen i år 2000. På den andre siden er fedres rettigheter i foreldrepengeordningen fremdeles svært begrenset. Fars rettigheter er avledet av mors: mor må ha opparbeidet seg rett til foreldrepenger før fødsel for at far skal ha rett til fedrekvote, og mor må ut i aktivitet etter fødsel dersom far skal ha rett på den delbare permisjonen. Utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen kan karakteriseres som et inntog med bremsene på.

Oppgavens formål er å finne svar på hva som har drevet frem endringer og hvilke idéer som har vært med på å forme fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen. Norske offentlige dokumenter fra 1991-2017 blir analysert. Det teoretiske utgangspunktet er et fortolkende grunnsyn som bunner i en sosialkonstruktivistisk tradisjon. Det metodiske rammeverket tar utgangspunkt i Ernest Laclau og Chantal Mouffe sin poststrukturelle diskursteori og Martin Carstensens teori om inkrementell ideasjonell endring.

Oppgaven finner at det har vært en sterk politisering av fedrekvoten, men ikke når det gjelder fedres rett til selvstendig opptjenings- og uttaksrett. Det er videre gjennomgående faglig og politisk enighet om en likestilt foreldrepengeordning mellom mor og far i teorien, men idéer knyttet til dobbeltomsorgsprinsippet og arbeidslinja får forrang. Det er politisk kamp om hvilke av de sentrale idéene knyttet til ordningen: omsorg, likestilling, valgfrihet og yrkesaktivitet som skal vinne frem. Det er også kamp om innholdet i disse idéene.

Oppgaven viser mer generelt at måten idéer skapes og reproduseres er sentralt for å forstå hvordan et politikkområde endrer seg over tid. Et fokus på hvordan idéer trigger forandring i perioder preget av krise eller store omveltninger er for ensidig. Idéer er ikke stabile enheter, og inkrementelle, men signifikant ideasjonell forandring skjer også i perioder preget av stabilitet. Små ideasjonelle endringer over tid fører til store endringer.

Forord

Takk til Professor Hege Skjeie for inspirasjon til oppgaven i emnet STV 4354 Likestillingspolitikk våren 2016, og for hjelp i oppstartsfasen.

En stor takk til mine veiledere Førstelektor Øivind Bratberg og Dr.Polit Ragni Hege Kitterød for gode og kyndige tilbakemeldinger og uvurderlig hjelp og støtte på veien. Deres ulike faglige bakgrunn og kompetanseområder har i våre veiledningstimer smeltet sammen til et fantastisk springbrett for min oppgave.

Takk til Silje for korrekturlesing og all hjelp på veien. Alle mulige feil og mangler er selvfølgelig på min kappe.

Takk til mamma som alltid er der. Takk til Thomas for at du alltid støtter meg.

Innholdsfortegnelse

1.0 INTRODUKSJON	1
1.1 Problemstilling	3
1.2 Avgrensning	4
1.3 Oppgavens oppbygning	5
2.0 BAKGRUNN	6
2.1 Velferdsregimer og velferdsproduksjon i sosialdemokratiske stater	6
2.2 Utviklingen av foreldrepengeordningen og dagens regelverk	9
2.3 Fedres rettigheter i foreldrepengeordningen	12
2.4 Den svenske foreldrepengeordningen	15
2.5 Sammenlikning av norske og svenske fedres rettigheter	16
2.6 Fagkunnskap og politikkutforming	17
3.0 TEORETISK OG ANALYTISK RAMMEVERK	19
3.1 Sosialkonstruktivismen og poststrukturalisme som teoretisk utgangspunkt	19
3.2 Diskursanalyse	21
3.3 Idéer og diskurs – teorien om inkrementell ideasjonell endring	23
3.4 Fremgangsmåte	26
3.5 Analysens gyldighet	28
4.0 ANALYSE - KARTLEGGING AV SENTRALE IDÉER RUNDT UTVIKLINGEN AV FEDRES RETTIGHETER I FORELDREPENGEORDNINGEN (1991-2017)	31
4.1 1990-tallet: Fra kvinnekamp til likestilling – fedres inntog i fødselspengeordningen	31
4.1.1 Idégrunnlaget for foreldrepengeordningen	31
4.1.2 Idégrunnlaget for innføring av fedrekvoten	32
4.1.3 Politisk uenighet vedrørende fedrekvoten – kjærlig dytt eller tvangsløsning?	38
4.1.4 Forslag til selvstendig opptjeningsrett for fedre i fødselspengeordningen	45
4.1.5 Når verken mor eller far har opparbeidet seg rett til fødselspenger	50

4.1.6 Oppsummering	51
4.2 2000-tallet: Utvidede men fremdeles begrensede rettigheter for far i foreldrepengeordningen	52
4.2.1 Selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for far	52
4.2.2 Utvidelser av fedrekvoten – Bondevik II regjeringen	53
4.2.3 Utvidelser av fedrekvoten – Stoltenberg II regjeringen	55
4.2.4 Forslag til selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for far	58
4.2.5 Politisk uenighet om utvidelse av fedrekvoten og manglende gjennomføring av selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for far	60
4.2.6 Oppsummering	67
4.3 2010-2017: Endringer i fedrekvoten og fremdeles manglende rettigheter for far i foreldrepengeordningen	67
4.3.1 Utvidelser og tredeling i foreldrepengeordningen – likestilling til grunn for valgfrihet	68
4.3.2 Reduksjon av kvotene i foreldrepengeordningen – økt valgfrihet til familien	72
4.3.3 Politisk uenighet om reduksjon av mødre- og fedrekvoten	77
4.3.4 Forslag om likestilt foreldreskap	83
4.3.5 Oppsummering	87
5.0 KONKLUSJON	89
5.1 Teoretisk og metodisk utgangspunkt – muligheter og begrensninger	89
5.2 Analysen – oppsummering og funn	90
6.0 LITTERATURLISTE	96

TABELLER

Tabell 2.1 Utviklingen av foreldrepengeordningen	10
Tabell 2.2 Det norske foreldrepengerregelverket i 2017	11
Tabell 2.3. Fedres rettigheter i den norske og svenske foreldrepengeordningen 2017	16

MODELLER

Modell 3.3 Politiske idéer og deres interne elementer	25
Modell 4.1.1 Likestilling mellom kjønnene: bærende elementer hos Mannsrolleutvalget	35
Modell 4.1.2 Omsorg: bærende elementer hos Mannsrolleutvalget	35
Modell 4.1.3 Idégrunnlaget for fedrekvoten på 90-tallet	38
Modell 4.1.4 Valgfrihet: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 1993	44
Modell 4.1.5 Likestilling: vektning av ulike elementer i stortingsdebatten i 1993	45
Modell 4.1.6 Idégrunnlag for forslag om selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for far på 90-tallet	49
Modell 4.2.1 Valgfrihet: nytt element under Bondevik II regjeringen	55
Modell 4.2.2 Likestilling: forsterket element og nytt forslag fra Likelønnskommissjonen	57
Modell 4.2.3 Likestilling: vektlegging av eksisterende elementer under Stoltenberg II regjeringen	58
Modell 4.2.4 Likestilling: forslag til nytt element under Bondevik II regjeringen og Stoltenberg II regjeringen	60
Modell 4.2.5 Valgfrihet: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2009	65
Modell 4.2.6 Likestilling: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2009	66
Modell 4.3.1 Valgfrihet: forsterke eksisterende element under Stoltenberg II Regjeringen	72
Modell 4.3.2 Valgfrihet: vektlegging av eksisterende elementer under regjeringen Solberg	74
Modell 4.3.3 Valgfrihet: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2014	81
Modell 4.3.4 Likestilling: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2014	82
Modell 4.3.5 Likestilling: nytt forslag fra Likestillingsutvalget og Barnefamilieutvalget	86
Modell 4.3.6 Yrkesaktivitet: nytt forslag fra Likestillingsutvalget og Barnefamilieutvalget	86

1.0 Introduksjon

Fra midten av 1970-tallet og frem til i dag har Norge vært et foregangsland internasjonalt når det gjelder foreldrepermisjon – først for mor og i senere år også for far. Begrunnelsen har vært sammensatt. Historisk har foreldrepengeordningen vært begrunnet med mors behov for fri fra arbeid før og etter fødselen av helsemessige årsaker. Foreldrepengeordningen er fremdeles yrkesbasert, men etter hvert som ordningen har utviklet seg har mors helse blitt supplert med flere hensyn. Utvidelser av foreldrepengeordningen¹ og mulighet for far til å ta deler av permisjonen skulle sikre barnets hensyn og bedre likestilling² i yrkeslivet ved å gi kvinner mulighet til å kombinere arbeid og familie (Brandth & Kvande 2013 s.18). Men permisjonen ble i svært liten grad delt, og det var først på starten av 90-tallet at fedres inntog i foreldrepengeordningen ble merkbar.

Oppgaven ønsker å granske hvordan den norske foreldrepengeordningen har endret seg over tid, med fokus på hvilke idéer som har ligget til grunn for utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen. Oppgaven tar utgangspunkt i tre sentrale aspekter ved fedres rettigheter i foreldrepengeordningen:

1. Fedrekvoten
2. Selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger for fedre
3. Selvstendig uttaksrett av foreldrepenger for fedre

I 1993 innførte Norge som det første landet i verden en egen kvote til far i foreldrepengeordningen. Fire uker ble reservert far, og kunne ikke overføres til mor utenom helt spesielle tilfeller. Fedrekvoten har senere blitt gradvis utvidet, og er i dag på ti uker. Foreldrepengeordningen består nå av tre deler: Tretten uker som er forbeholdt mor (tre av disse må tas ut før fødsel), ti uker som er forbeholdt far og 26/36 uker (avhengig av kompensasjonsgrad) som foreldrene kan dele mellom seg som de vil. Øremerkingen av permisjonen har vært klart normgivende. Fedre tar i stor grad fedrekvoten, mens mødre fremdeles tar det meste av den delbare foreldrepermisjonen (Halrynjo & Kitterød 2016 s.12-

¹ I denne oppgaven brukes begrepet fødselspenger om betalt foreldrepermisjon frem til 2007. Stønaden skiftet dette året navn til foreldrepenger, som er begrepet som brukes i tidsrommet videre.

² I denne oppgaven referer begrepet likestilling til kjønnslikestilling og ikke andre former for likestilling som også har diskrimineringsvern i lovverket.

13). Argumenter om menns rettigheter og økt likestilling i yrkeslivet og i fordeling av omsorgsoppgaver har stått sentralt. Etter hvert har alle de nordiske landene erfaring med fedrekvote. Selvstendig opptjeningsrett vil si at fedre på selvstendig grunnlag har opptjeningsrett til foreldrepenger. I Norge fikk fedre selvstendig opptjeningsrett til de delbare ukene i 2000. Før dette var fedre avhengige av at mor hadde rett til foreldrepenger for selv å ta ut opptjente foreldrepenger. Selvstendig uttaksrett vil si at far kan ta ut foreldrepenger uavhengig av mors aktivitet mens han har permisjon. Den norske ordningen er utformet slik at fars rettigheter er avledet av mors. De norske reglene tilsier at (1) far ikke får ta fedrekvote dersom mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger gjennom yrkesaktivitet før fødsel, og at (2) fars rett til de delbare permisjonsukene avhenger av mors aktivitet etter fødsel, det vil si mens far tar permisjon. Utformingen av foreldrepengeordningen der kjønn ligger til grunn for arbeidstakeres rett til betalt foreldrepermisjon har fått kritikk fra Eftas overvåkningsorgan ESA, som mener den norske ordningen diskriminerer fedre. Grunnen er at det ikke er noen tilsvarende kobling mellom fars jobbstatus og mors uttak av permisjon (EFTA 2016) ³.

Vi kan si at utviklingen av fedres rettigheter fra starten av 1990-tallet og frem til i dag har gått i to motstridende retninger. På den ene siden har fedre fått utvidede rettigheter knyttet til økt kvote i foreldrepengeordningen (i 2005, 2006, 2009, 2011, 2013), og fedre fikk selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger i år 2000 (Ot.prp. nr. 52 (1999-2000)). I tillegg har aksepten for at fedre er borte fra arbeid økt. Antall fedre som tar fedrekvote har økt med tiden, og antall uker som tas ut har økt i takt med utvidelsene (Brandth & Kvande 2013 s.33-34). På den andre siden er fedres rettigheter fremdeles svært begrenset, med tanke på at far er avhengig av mors arbeidslivstilpasning både før og etter fødsel. Far er avhengig av at mor har opparbeidet seg rett til foreldrepenger for å ta ut fedrekvoten, og mor må oppfylle aktivitetskravet etter fødselen dersom far skal ta ut (deler av) den delbare permisjonen. Aktivitetskravet innebærer at mor må være i jobb eller studier mens far har permisjon. Det er videre gjennomgående at far tar ut permisjon tilsvarende kvoten, men sjeldent mer. Den delbare permisjonen forstås av mange som mors permisjon. Fedrekvoten ble også redusert i 2014, fra 14 til 10 uker. Andelen fedre som tok mer enn 10 uker permisjon gikk umiddelbart ned (NAV 2016¹). Alt i alt, nesten 25 år etter at fedre ble kvotert inn i foreldrepengeordningen, har fedre fremdeles ikke

³ Denne oppgaven tar ikke utgangspunkt i de rettslige aspektene og skal ikke undersøke i hvilken grad Norges lovverk strider mot EUs direktiver som Norge er underlagt gjennom EØS-avtalen. Oppgaven tar utgangspunkt i at Norges permisjonsordning er problematisk ut fra et likestillings- og diskrimineringsperspektiv.

individuelle rettigheter. Utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen kan karakteriseres som et inntog med bremsene på.

Foreldrepengeordningen har endret seg drastisk siden starten av 90-tallet. Oppgaven søker å finne svar på hva som har vært idégrunnlaget for utviklingen av foreldrepenger, særlig av fedres rettigheter. Hvordan og hvorfor har vi endt opp med den foreldrepengeordningen vi har i dag? Den norske foreldrepengeordningen er interessant fordi fedres rettigheter på noen områder har blitt utvidet, som fedrekvoten og selvstendig opptjeningsrett for fedre. På andre områder som selvstendig uttaksrett til permisjon har man derimot ikke hatt samme utvikling. Videre er den norske familiepolitikken interessant å undersøke fordi den er preget både av konsensus og konflikt. Foreldrepengeordningen i Norge har hatt tverrpolitisk støtte over årene. En av grunnene er at ordningen har tilfredsstillt målsettingen til både venstre- og høyresiden i politikken. Permisjon betyr familiebasert omsorg i barnets første leveår, og stimulerer samtidig til kvinners tilbakevending til yrkeslivet. Samtidig er det få saker som aktiverer forskjeller mellom partiene mer enn familiepolitikken. Grensen mellom stat og familie, regulering og valgfrihet har vært sentrale i debattene rundt familiepolitikken generelt og foreldrepengeordningen spesielt (Brandth & Kvande 2013 s.18).

Mitt siktemål er å gi en spesifikk analyse av idéene som har preget politikkutviklingen på feltet. Det teoretiske utgangspunktet er et fortolkende og hermeneutisk grunnsyn. Det metodiske rammeverket tar sikte på å kartlegge sentrale idéer og elementene som utgjør disse, med utgangspunkt i poststrukturell diskursteori og teorien om inkrementell ideasjonell endring.

1.1 Problemstilling

Oppgaven tar utgangspunkt i problemstillingen;

Hvilke idéer har ligget til grunn for utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen fra starten av 90-tallet og frem til i dag?

Jeg ønsker å finne svar på problemstillingen ved å gjennomføre en eksplorerende diskursanalyse, med utgangspunkt i poststrukturalistisk diskursteori og idéers påvirkningskraft. Jeg ønsker å undersøke hvilke idéer som gjør seg gjeldene rundt fedres

rettigheter i foreldrepengeordningen, hvordan disse idéene er bygget opp, hvilke politiske aktører som preger diskursen, og hvilke idéer som vinner frem. Analysen baserer seg på offentlige dokumenter fra 1991 til 2017. Grunnlaget er først og fremst utredninger, stortingsmeldinger og stortingsdebatter som omhandler foreldrepengeordningen.

1.2 Avgrensning

Oppgavens begrensning i omfang gjør at analysens fokus er på fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen. Oppgaven tar utgangspunkt i den betalte foreldrepermisjonen, og tar ikke for seg ulønnet foreldrepermisjon eller de to ukene med permisjon fedre har rett til fri i forbindelse med fødsel, der arbeidsgiver avgjør om far får fri med eller uten lønn. Det er nærliggende å sammenlikne den norske foreldrepengeordningen med den svenske, og en sammenlikning av ordningene brukes som et bakteppe for oppgaven. Grunnen er at den norske og den svenske foreldrepengeordningen likner hverandre på mange områder, men til dels bygger på ulike premisser. Det er mindre aktuelt å sammenlikne Norge med de andre nordiske landene. Danmark hadde fedrekvote fra 1998-2002 men har ikke siden hatt en egen kvote til far. Både Island og Finland har egen kvote til far, men disse landene fikk fedrekvote senere, henholdsvis i 2000 og 2013 (Halrynjo & Kitterød 2016 s.23-24). Når det gjelder oppgavens begrensning i tid, så er tidsrommet som analyseres fra 1991 til 2017. Selv om fedre har hatt rett til den delbare permisjonen helt fra 1978, ble denne retten i svært liten grad benyttet. Det er først på 90-tallet fedre begynner å ta ut foreldrepenger i noe særlig omfang, og dermed blir problemstillinger knyttet til fedres kvote, og opptjenings- og uttaksrettigheter i større grad aktuelle.

Det har blitt påpekt av en evaluering av norsk velferdsforskning at studier av den konkrete politiske dynamikken bak viktige familiepolitiske reformer er mer eller mindre fraværende (Kasa 2009 s.134). Kasa peker på at det finnes en mengde konsekvensevalueringer som har kartlagt virkninger av familiepolitikken, og årsaksanalyser når det gjelder særtrekk ved utviklingen. Blant annet har temaene vært konsekvenser for likestilling, arbeidsmarked, fertilitet og enslige forsørgere (Ellingsæter 2011 s.6). Dette gjelder også fedrekvoten, hvor en stor del av litteraturen omhandler nettopp virkningen av reformene (Brandth & Øverli 1993, Bratberg & Naz 2014, Cools, Fiva & Kirkebøen 2015, Kotsadam & Finseraas 2011, Kotsadam & Finseraas 2013, Rege & Solli 2013, Riek 2012, Ugreninov 2013). Denne

oppgaven er et lite bidrag i retningen Kasa etterlyser, med fokus på den faglig og politiske dynamikken rundt utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgavens videre oppbygning starter med et bakgrunnskapittel. Der gjennomgås velferdsregimer og velferdsproduksjon i sosialdemokratiske stater, så utviklingen av foreldrepengeordningen og fedres rettigheter i Norge. Deretter gjennomgås den svenske foreldrepengeordningen, og en sammenlikning av de to ordningene. I kapittel 3 presenteres det teoretiske og analytiske rammeverket for diskusjonene i denne oppgaven. Diskursanalyse utgjør et teoretisk og metodisk grunnlag, mens Martin Carstensens teori om inkrementell ideasjonell endring brukes som analyseverktøy. Så gjennomgås fremgangsmåten i analysen og analysens gyldighet. I kapittel 4 følger analysen, som består av en kartlegging av sentrale idéer rundt utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen over tre tiår. Til slutt oppsummeres funnene i et konklusjonskapittel.

2.0 Bakgrunn

For å undersøke den norske foreldrepengeordningen fra starten av 90-tallet og frem til i dag, er det viktig å gjøre rede for konteksten for politikkutviklingen. Å kjenne systemets formelle struktur og ordninger er relevant som bakteppe for å forstå debatten som finner sted mellom aktørene som analyseres. Videre er det viktig å legge frem de grunnleggende antakelser og forutsetninger som finnes;

If, as Louis Wirth (1936) once said, the «most important thing to know about a man is what he takes for granted», then the most important things to know about a society and its politics are its prevailing assumptions. Understanding how these assumptions become dominant, what role they play in determining policy (...) and why they are replaced by other sets of assumptions should be at the heart of political science and political sociology (Mehta 2011 s.46).

Den norske foreldrepengeordningen eksisterer innenfor rammen av velferdsordninger i et sosialdemokratisk regime. Utviklingen av foreldrepengeordningen og dagens regelverk presenteres, spesielt rettes søkelyset mot fedres rettigheter. Den svenske foreldrepengeordningen presenteres i korte trekk, for deretter å kunne sammenlikne norske og svenske fedres rettigheter. Til slutt diskuteres fagkunnskap og politikktutforming, fordi offentlige utredninger er en sentral del av dokumentgrunnlaget for analysen.

2.1 Velferdsregimer og velferdsproduksjon i sosialdemokratiske stater

I boken "The Three Worlds of Welfare Capitalism" fra 1990 skiller Gøsta Esping-Andersen mellom tre ulike velferdsstatsregimer i sin typologi. Han baserer inndelingen på kvalitative forskjeller mellom velferdsproduksjon i staten, markedet og familien. Det første velferdsstatsregimet er den liberale velferdsstaten. Eksempler på denne modellen er USA og Storbritannia, som kjennetegnes av behovsprøvd hjelp og beskjedne universelle overføringer. Den andre regimetyper er den konservative velferdsstaten representert med land som Italia, Frankrike og Tyskland. Disse landene kjennetegnes av lite omfordeling og opprettholdelse av klasse- og statusforskjeller. Den siste regimetyper er den sosialdemokratiske velferdsstaten representert med de skandinaviske landene. Med en utbredt utjevningpolitikk forsøker man å

fjerne dualismen mellom stat og marked, og arbeidsklasse og middelklasse. Universelle ordninger og likhet settes høyt. Ved å redusere individets avhengighet av familien kan kvinner velge arbeid utenfor hjemmet, og har dermed mulighet til å kombinere arbeid og familie (Esping-Andersen 1990 s.27-28).

Typologien til Esping-Andersen ble kritisert for ikke å ta hensyn til forholdet mellom lønnet arbeid og ulønnet omsorgsarbeid. Esping-Andersen sin definisjon av arbeid som lønnet arbeid fanger ikke opp det ubetalte omsorgsarbeidet som først og fremst utføres av kvinner (Lewis 1992 s.160). Etter kritikken implementerte Esping-Andersen hensyn knyttet til ulønnet arbeid i sin neste bok "Social Foundations of Postindustrial Economies" fra 1999. Her bruker han begrepene *familiserende* og *defamiliserende* politikk. Begrepene sikter til hvor ansvaret for omsorgstjenester ligger. Familiserende politikk er bygget rundt at familien selv tar ansvar for velferden til familiemedlemmene, mens defamilisering tar sikte på å avlaste familier gjennom statlige ordninger eller markedet (Esping-Andersen 1999 s.51). De skandinaviske landene var de første til å gjennomføre defamiliserende politikk som offentlig barnepass og eldreomsorg (Ibid. s.55). Vi kan også skille mellom familiserende og defamiliserende politikk innad i de skandinaviske landene. Leira peker på dualismen i den nordiske familiepolitikken hvor man har bygget ut defamiliserende ordninger som legger til rette for kvinners deltakelse i yrkeslivet, som høy barnehagedekning. Samtidig har man utvidet familiserende ordninger som foreldrepengeordningen og kontantstøtten (Leira 2006 s.28).

To sentrale elementer i den sosialdemokratiske modellen er 'passion for equality' og 'passion for work' (Brandth & Kvande 2013 s.20). Fedres rettigheter i foreldrepengeordningen er eksempel på politikk som ønsker å tilfredsstille begge kravene, både ved å føre til større grad av likestilling i hjemmet og i arbeidsmarkedet, og autonomi og individuell frigjøring gjennom yrkesdeltakelse. Grunnlaget for foreldrepengeordninger er nettopp å gi foreldre kompensasjon for tapt arbeidsinntekt (Ibid. s.15). Nordiske kvinner har hatt høy arbeidsdeltakelse og 'arbeidslinja' har vært et overordnet prinsipp. Hovedtanken har vært at man opparbeider seg rettigheter i velferdsstaten gjennom arbeidsdeltakelse (Ibid. s.20). Likestilling har siden midten av 1970-tallet spilt en sentral rolle i utviklingen av familiepolitikken i Norge. Selv om diskusjonen rundt familiepolitikk og likestilling har vært sammenvevd i mange tiår, har målsettingen endret seg. Utvidelsen av foreldrepengeordningen på 1970-tallet i Norge var begrunnet i kvinners helsemessige behov for å være borte fra arbeidet og i hensyn til barnet (Ellingsæter 2016 s.234). På 1990-tallet skiftet fokuset i stor grad til menns rolle i

foreldrepengeordningen. At fedre skulle ta en del av den betalte foreldrepermisjonen som et middel til likestilling ble viktig (Brandth & Kvande 2003 s.63-64). Men også andre hensyn har vært med på å forme politikken. Argumenter om 'barnets beste' har vært sentrale. Styrket relasjon mellom far og barn sees på som positivt for barnet, og utvidelsene av permisjonen ved innføringen og utvidelsene av fedrekvoten har blitt begrunnet med at familiebasert omsorg er det beste for barnet i dets første leveår.

Ellingsæter og Leira (2006) argumenterer i boken "Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States" for at de nordiske landene ikke utgjør en enhetlig modell selv om de alle er sosialdemokratiske velferdsstater. Deres typologi er todelt og skiller mellom *den kjønnsdifferensierte modellen* og *dual-earner/dual-carer modellen*. Den kjønnsdifferensierte modellen tar utgangspunkt i en tradisjonell spesialisering der far er i lønnet arbeid og mor er hjemmeværende. Kjønnssegregeringen sees på som positiv for familien og samfunnet som helhet. Dual-earner/dual-carer modellen legger til grunn et mer egalitært forhold mellom mor og far. Begge foreldrene har lønnet arbeid og deltar i omsorg for egne barn (Ellingsæter & Leira 2006. s.7). I Ellingsæter og Leira sin analyse av de nordiske landene fra 1970-tallet til starten av 2000-tallet ligger Norge nærmest den kjønnsdifferensierte modellen. Grunnen er mangel på barnehageplasser i forhold til de andre landene, og tilrettelagt familiserende politikk med en generøs foreldrepenge- og kontantstøtteordning. Men støtte til fedres omsorgsarbeid gjennom fedrekvoten står sterkere enn i Danmark og Finland. Sverige utmerker seg som landet nærmest en dual-earner/dual-carer modell, på grunn av sterke defamiliserende ordninger ved tidlig å ha hatt stor dekningsgrad i offentlige barnehager. Sverige har også de mest utbredte familiserende ordningene med den lengste foreldrepengeordningen (Ibid. s.43-44). Innføringen av foreldrepengeordningen i 1974 i Sverige sees av mange på som et vendepunkt i familieforsørgermodellen, man beveget seg bort fra en-inntektsfamilien til to-inntektsfamilier (Duvander 2013 s.166). Sverige var først ute med en foreldrepengeordning der begge foreldrene hadde rett til å ta ut permisjon, og permisjonen var lengre enn i Norge. I tillegg lå Norge langt bak Sverige og Danmark når det gjaldt offentlig subsidiert barnepass (Vollset 2011 s.32). Selv om den norske barnehageloven fra 1975 skulle stimulere kommunene til økt utbygging gikk utviklingen sakte. Tilbudet var i mange tiår langt under det som ble etterspurt (Ellingsæter 2016 s.243-244).

I en nyere analyse tar Ellingsæter (2016) til orde for at det norske familiepolitiske hybridregimet, det vil si en blanding av likestilt og tradisjonell familiepolitikk er i endring. Norge hadde tidligere i større grad en hybridmodell med større innslag av familiserende ordninger som kontantstøtte for barn som ikke går i en offentlig subsidiert barnehage. Men Ellingsæter hevder at siden starten av 1990-tallet har dual earner/dual carer modellen befestet seg som familiepolitisk hovedspor i Norge;

Den betalte foreldrepermisjonen og fedrekvoten har blitt lenger, barnehagepolitikken har vært igjennom en gigantisk ekspansjon når det gjelder ressurser og rettigheter. Sidesporet, representert ved kontantstøtten og en tradisjonell forsørgermodell, er vingeklippet. Modellens hybride eller ambivalente trekk er betydelig svekket gjennom disse forskyvningene (Ellingsæter 2016 s.249-250).

Sverige har derimot til en viss grad hatt den omvendte utviklingen. Sterkere dualisme har preget familiepolitikken, blant annet har svenske kommuner siden 2008 kunne velge å innføre en kontantstøtteordning (Lag 2008:307). Samtidig er den svenske ordningen fremdeles preget av lang betalt foreldrepermisjon, fedrekvote og høy barnehagedekning, og er i stor grad forankret i en dual earner/dual carer modell.

2.2 Utviklingen av foreldrepengeordningen og dagens regelverk

Familiepolitikken som felt handler om mange aspekter, som lovgivning rundt ekteskap og samliv, barnevern og offentlige overføringer til barnefamiliene. Barnefamilienes økonomi er en sentral del av familiepolitikken, og de største overføringene gjøres gjennom barnetrygden og foreldrepengeordningen (Vollset 2011 s.13). Innholdet i familiepolitikken har variert over tid. Hvilke offentlige tiltak som har vært sentrale har variert gjennom ulike tiår, og ulike regjeringer har forskjellig syn på hva som bør være det offentliges ansvar (Ibid. s.14). Foreldrepengeordningen har utviklet og endret seg over tid. I det følgende gjennomgår jeg den norske ordningen i korte trekk.

Historisk har foreldrepengeordningen vært begrunnet med mors behov for fri fra arbeid før og etter fødselen av helsemessige årsaker (NOU 1995: 27 s.20). Fra 1930 ble kvinner pålagt med hensyn til deres helse å være borte fra arbeidet i 6 uker etter fødselen. Det ble sett på som urimelig å ikke kompensere mor for bortfall av inntekt i denne perioden (NOU 1996: 13

s.322). I 1977 hadde norske foreldre rett på 18 uker permisjon, og 6 av disse var forbeholdt mor. Resten kunne deles mellom foreldrene, men dette skjedde i svært liten grad. Denne ordningen forble uforandret i de neste ti årene. På midten av 1980-tallet hadde Norge fremdeles en forholdsvis kort fødselspengeordning (Halrynjo & Kitterød 2016 s.25). Fra 1987 til 1993 skjedde en gradvis utvidelse. Den totale permisjonslengden var da 42 uker med full lønn eller 52 uker med 80% kompensasjon. I 1993 var Norge det første landet i verden til å innføre en egen kvote for far i fødselspengeordningen. Intensjonen med fedrekvoten var todelt. For det første var målet å styrke relasjonen mellom far og barn, for det andre å fremme økt likestilling mellom mor og far i yrkeslivet og i hjemmet (Brandth & Kvande 2013 s.13). Det spesielle med fedrekvoten var at 4 uker var reservert for far og ikke kunne overføres til mor utenom ved spesielle unntak. Fedrekvoten ble utvidet i flere omganger frem til 2013, da den utgjorde 14 uker. Samme år trådte en tredeling av permisjonen i kraft. Det ble innført en kvote til mor med samme lengde som fedrekvoten, det vil si 14 uker. I 2014 ble fedre- og mødrekvoten redusert til 10 uker, og den delbare permisjonstiden som foreldrene fritt kan dele seg imellom ble dermed lengre.

Tabell 2.1 Utviklingen av foreldrepengeordningen

År	Antall uker (100/80%)	Mors del etter fødsel	Mors del før termin	Delbar permisjon (100/80%)	Fars del
1978	18	6		12	
1987	20	6		14	
1988	22	6		16	
1989	24/30	6		18/24	
1990	28/35	6		22/29	
1991	32/40	6	2	24/32	
1992	35/44,4	6	2	27/36,4	
1993	42/52	6	3	29/39	4
2005	43/53	6	3	29/39	5
2006	44/54	6	3	29/39	6
2009	46/56	6	3	27/37	10
2011	47/57	6	3	26/36	12
2013	49/59	14	3	18/28	14

2014	49/59	10	3	26/36	10
------	-------	----	---	-------	----

Tabell etter Halrynjo & Kitterød (2016)

Utviklingen har gått i retning av lenger samlet permisjonstid, lengre (deretter redusert) fedrekvote og innføring av en mødrekvote med samme lengde som fedrekvoten. Dagens norske regelverk er komplisert og ulike foreldregrupper har ulike rettigheter basert på arbeidslivstilknytningen deres. Vi kan skille mellom foreldre der; (1) både mor og far har opptjent rett til foreldrepenger, (2) kun mor har opptjent rett, (3) kun far har opptjent rett og (4) verken mor eller far har opptjent rett.

Tabell 2.2 Det norske foreldrepengerregelverket i 2017 ⁴.

Rett til foreldrepenger	Mor har opptjent rett	Mor har ikke opptjent rett
Far har opptjent rett	For å få rett til foreldrepenger må mødre og fedre ha hatt pensjonsgivende inntekt i 6 av de 10 siste månedene før stønadsperioden starter ⁵ . Ti uker av permisjonen er forbeholdt mor, og like stor del er forbeholdt far. Tre uker før termin og de første seks ukene etter fødselen regnes som en del av mødrekvoten. Resten av stønadsperioden (26/36 uker) kan deles mellom foreldrene. Det stilles ikke aktivitetskrav for mor i de 10 ukene som utgjør fedrekvoten. Dersom far skal ha rett til den delbare permisjonen, må mor være i	Når kun far har rett til foreldrepenger utgår fedrekvoten. Mor kan ta ut engangsstønad. Far kan ta ut de delbare permisjonsukene. Fars uttaksrett er betinget av at mor etter fødselen går ut arbeid, utdanning eller er for syk til å ta seg av barnet. De seks første ukene etter fødsel pluss tre uker før termin som er forbeholdt mor vil bli trukket fra mødrekvoten før det resterende overføres til far. Foreldrepengerperioden til far alene tilsvarer 40/50 uker avhengig av kompensasjonsgrad. Det stilles

⁴ I tillegg til reglene knyttet til foreldrepenger har alle fedre i henhold til arbeidsmiljøloven rett til 14 dager fri i forbindelse med en fødsel. Arbeidsgiveren avgjør om far får fri med lønn. Tabell 2.2 tar for seg foreldrerregelverket for alle foreldre, også aleneforeldre. Videre tar denne oppgaven utgangspunkt i foreldre som lever i par.

⁵ Årsinntekten må være minst halvparten av grunnbeløpet (G) i folketrygden. Likestilt med arbeid er perioder man har mottatt: sykepenger, foreldrepenger, svangerskapsenger, omsorgspenger ved sykdom hos barnet eller den som passer barnet, pleie- og opplæringspenger, dagpenger under arbeidsløshet, arbeidsavklaringspenger, lønn fra arbeidsgiver under videre- eller etterutdanning, ventelønn, avtjening av militær- eller siviltjeneste eller obligatorisk sivilforsvarstjeneste eller etterlønn fra arbeidsgiver (NAV² 2016).

	arbeid eller utdanning mens far har permisjon (aktivitetskrav). Hvis mor arbeider deltid etter fødselen, blir farens foreldrepenger redusert tilsvarende reduksjonen i morens arbeidstid. Hvis mor arbeider minst 75 % av full arbeidstid, får far foreldrepenger beregnet etter egen stillingsdel.	aktivitetskrav til mor for hele perioden.
Far har ikke opptjent rett	Ukene med fedrekvote og fellesperioden overføres til mor. Mor kan i motsetning til far ta ut alle eksisterende stønadsdager alene dersom hun har opparbeidet seg rett til foreldrepenger (49/59 uker) Dersom mor har aleneomsorg for barnet har hun krav på hele stønadsperioden.	Mor kan få engangsstønad ved fødsel hvis hun ikke har rett til foreldrepenger. Hvis far er alene om omsorgen kan han ha rett til engangsstønad.

(NAV 2016², Trydal 2014)

2.3 Fedres rettigheter i foreldrepengeordningen

Det er sentralt for oppgaven å gjøre rede for hva som ligger i begrepet fedres rettigheter i foreldrepengeordningen. Denne oppgaven diskuterer særlig rettigheter knyttet til den *individuelle permisjonen*, det vil si fedrekvoten, *selvstendig* opptjeningsrett til den delbare permisjonen, og *selvstendig uttaksrett* av foreldrepenger.

Individuell permisjon vil si de permisjonsukene som er satt av til hver av foreldrene, altså mødre- og fedrekvoten. I dag er disse kvotene på 10 uker. Resten av permisjonen er den delbare permisjonen som foreldre fritt kan fordele seg i mellom. I 1993 blir fedrekvoten, på fire uker, innført i Norge under Gro Harlem Brundtlands tredje regjering (Ot.prp. nr. 13 (1992-1993)). Fedrekvoten var ikke en rettighet som ble gitt til far på individuelt grunnlag. Det var flere begrensninger ved ordningen. For det første måtte mor måtte ha jobbet 50% for at far skulle ha rett til fedrekvote. For det andre ble fars foreldrepenger beregnet på bakgrunn

av fars inntekt, men redusert tilsvarende mors stillingsandel før fødselen. For det tredje kunne fedrekvoten ved innføringen ikke tas ut dersom mor også var hjemme. I mange tilfeller var ikke mor tilbake i arbeid i påvente av barnehageplass. Det var dermed en veldig upraktisk ordning at mor måtte tilbake i arbeid den måneden far skulle ha permisjon. Loven ble endret året etter slik at mor kunne være hjemme når far tar ut fedrekvote (Brandt & Kvande 2013 s.17).

Fedrekvoten har blitt utvidet i mange omganger, se tabell 2.1. I 2005 under Kjell Magne Bondeviks andre regjering økes fedrekvoten fra 4 til 5 uker (Ot.prp. nr. 98 (2004-2005)). Samme år får far rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten etter egen stillingsandel (Ot.prp. nr. 7 (2004-2005)). Tidligere måtte mor ha jobbet mer enn 75% stilling for at far skulle ha rett på kompensasjon etter egen stillingsandel. Mor må derimot fremdeles ha arbeidet 50% for at far skal ha rett på fedrekvoten, alle fedre som har rett på fedrekvoten har nå rett på kompensasjon etter egen stillingsandel. Under Jens Stoltenbergs andre regjering utvides fedrekvoten ytterligere med en uke i 2006 (Ot.prp. nr. 70 (2005-2006)), og med enda fire uker i 2009 (Ot.prp. nr. 56 (2008-2009)). Fra 2010 var det ikke lenger krav om at mor må ha arbeidet 50 % stilling for at far skal få rett til fedrekvote (Prop. 80 L (2009-2010)). Nå har far rett til fedrekvote i alle tilfeller der begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger (Ibid. s.17). Deretter ble fedrekvote utvidet med to uker i 2011 (Prop.92L (2010-2011)) og ytterligere to uker i 2013. Fra 2013 ble foreldrepengerperioden tredelt, og man fikk for første gang en egen kvote til mor som var tilsvarende fars, som nå var på 14 uker (Prop.64L (2011-2012)). Før var det kun de første seks ukene etter fødselen som var forbeholdt mor. Mor og far ble i større grad likestilt i regelverket, og det ble forventet at like kvoter for mor og far tydeliggjør at begge har rett på den delbare permisjonen (Ibid. 2013 s.16). Fedrekvoten ble for første gang redusert under Solberg-regjeringen i 2014, da fedrekvoten (og mødrekvoten) redusert fra 14 til 10 uker (Prop. 40L (2013-2014)). Forslag om utvidet unntaksordning for mødre- og fedrekvoten ble sendt ut på høring. Formålet var å gjøre det mulig for foreldre i flere situasjoner enn der en av foreldrene er for syk eller skadet til å ta seg av barnet, å overføre sin kvote eller deler av kvoten til den andre foreldereren. Forslaget gikk ut på at også kriterier som arbeidsledighet, arbeidsopphold i utlandet, gjennomføring av straff og selvstendig næringsdrivende skal være grunnlag for å overføre sin kvote til den andre foreldereren (Høringsnotat 2014 s.3).

Selvstendig opptjeningsrett er opptjeningsrett til foreldrepenger i de delbare permisjonsukene på selvstendig grunnlag. Frem til år 2000 var fedre avhengige av at mor hadde opparbeidet seg rett til foreldrepenger for selv å kunne ta ut opptjene foreldrepenger (Ot.prp. nr. 52 (1999-2000)). Siden 2000 har far hatt full, selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger. Denne regelendringen betyr at far ikke lenger er avhengig av at mor har opparbeidet seg rett til foreldrepenger for at far skal kunne ta ut foreldrepenger. Det betyr at fars kompensasjonsgrad ved uttak av den delbare permisjonen avhenger av hans egen tilknytning til arbeidslivet i tiden før barnet blir født. Det stilles derimot krav om at det skal foreligge et omsorgsbehov, det vil si at mor er i aktivitet. Mor må ut i arbeid eller studier som tilsvarer 75% stilling eller mer for at fedre skal ha uttaksrett av foreldrepenger. Selv om fedre har selvstendig opptjeningsrett har de ikke selvstendig uttaksrett av foreldrepenger.

Selvstendig uttaksrett er retten til å ta ut permisjon uavhengig den andre forelderens. Mor har selvstendig uttaksrett av foreldrepenger, det har derimot ikke far, hans rettigheter er avledet av mors. Far er avhengig av mors tilknytning til arbeidslivet før og etter fødsel. Mor må ha opptjent rett til foreldrepenger for at far skal ha rett til fedrekvote. Det er ikke aktivitetskrav under fedrekvoten. Hvis bare far har opptjent rett til foreldrepenger, er det ingen fedrekvote. Skal far ta ut (deler av) den delbare permisjonen må mor derimot oppfylle aktivitetskravet. Det vil si at hvis far skal ta ut mer enn fedrekvoten må mor ut i aktivitet. Aktivitetskravet gjelder kun mor, det stilles ingen krav til far for at mor skal kunne ta ut foreldrepengedager. I 2013 ble det anslått at omtrent 6 000 ikke hadde mulighet til å ta ut opptjente foreldrepenger fordi mor ikke hadde opptjent rett før fødselen eller ikke oppfylte aktivitetskravet etter fødselen (Stortinget 2013 Dokument nr. 15:1379). Et argument mot å gi far individuelle rettigheter er at man ikke ønsker å åpne for dobbeltomsorg. Dobbeltomsorg vil si at man gir far rett til foreldrepenger når mor også er hjemme med barnet. Men det finnes mange unntak fra prinsippet om dobbeltomsorg. Det stilles for eksempel ikke krav til mors aktivitet når far tar ut fedrekvote, dobbeltomsorg aksepteres i tilfeller der mor er ufør og i tilfeller der far i utgangspunktet er hjemme. Så man ønsker ikke å gi far foreldrepenger når mor er hjemme fra før, men regelverket åpner for å gi mor foreldrepenger når far er hjemme fra før (Skjeie 2012 s.6). Den norske ordningen er dermed noe motstridende.

Alt i alt kan den norske foreldrepengeordningen i dag sies å være karakterisert av et komplisert regelverk med ulike rettigheter for mor og far. Retten til fedrekvote har blitt utvidet til å gjelde stadig flere fedre, men fars rett til fedrekvote forutsetter at både mor og far

har opparbeidet seg rett til foreldrepenger. Far har ikke selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten, og er fremdeles avhengig av mors yrkesaktivitet, og en del fedre har derfor ikke rett til fedrekvote. Fedre fikk selvstendig opptjeningsrett til den delbare permisjonen i år 2000, og er dermed ikke lenger avhengig av mors opptjening før fødsel for å ta ut disse ukene. Mor må derimot fremdeles oppfylle aktivitetskravet etter fødsel for at far kan ta disse ukene (Halrynjo & Kitterød 2016 s.22-23). Fedre har på noen områder fått utvidede rettigheter, men har fremdeles svært begrensede rettigheter i forhold til mor. Analysen søker å finne svar på hva som er idégrunnlaget for fedres rettigheter og endringene som har funnet sted siden starten av 90-tallet og frem til i dag.

2.4 Den svenske foreldrepengeordningen

Sverige er det landet det er mest nærliggende å sammenlikne den norske foreldrepengeordningen med. Norge og Sverige har hatt liknende utvikling i foreldrepengeordningen, og har begge sett fra et internasjonalt perspektiv svært generøse permisjonsordninger med egne rettigheter til fedre, men det er også viktige forskjeller mellom ordningene. Her fremstilles den svenske permisjonsordningen i korte trekk, med spesielt fokus på fedres rettigheter, før ordningen sammenliknes med den norske.

På starten av 1990-tallet var fedres ansvar knyttet til barneomsorgen et sentralt tema i Sverige. Fra 1995 reserveres en måned til hver av foreldrene i foreldrepengeordningen, og denne blir populært kalt 'pappamånad'. I tillegg til en egen måned til far ble foreldrepermisjonen individualisert. Det betyr at hver av foreldrene hadde rett på halvparten av permisjonsdagene, og at mor og far hadde like rettigheter ved uttak av disse. I 2002 ble ytterligere en måned reservert hver av foreldrene. Disse ukene kom derimot som en utvidelse av den samlede permisjonstiden, som da var da på 16 måneder (480 dager) (Duvander 2017 s.128-130). I 2008 innføres en likestillingsbonus i form av skattelette dersom foreldrene deler den delbare permisjonen likt mellom seg. Denne ordningen viste seg å ha liten effekt og ble fjernet fra 2017. Reglene endres i 2012 slik at foreldrene nå kan ta opp til én måned foreldrepenger samtidig. I 2016 blir enda en måned reservert hver av foreldrene, slik at det er 3 måneder (90 dager) permisjon som ikke kan overføres mellom foreldrene (Ibid. s.129). Dagens foreldrepengeordning i Sverige gir rett til 480 dager betalt foreldrepermisjon per barn. Hver forelder har rett til halvparten av disse dagene (240 dager), men foreldrene kan avstå dager til hverandre, utenom de 90 dagene som er reservert hver av foreldrene (Försäkningskassan

2016). I Sverige fikk far lovfestet rett til permisjon på lik linje med mor allerede i 1995. Fars rett er ikke avledet av mors rett slik det er i Norge (NOU 1995: 27). Fedres rett til permisjon understrekes tydelig ved at hver av foreldrene har rett til halvparten av permisjonsdagene (Regeringens skrivelse 1996/97:41).

2.5 Sammenlikning av norske og svenske fedres rettigheter

Det finnes både fellestrekk og ulikheter mellom fedres rettigheter i den norske og den svenske foreldrepengeordningen. Begge ordningene er generøse, den norske ordningen strekker seg over 49/59 uker uavhengig av kompensasjonsgrad, mens den svenske utgjør 16 måneder. Av disse utgjør fedres kvote 10 uker i Norge og 90 dager i Sverige. Dette utgjør relativt små deler av permisjonen i begge land, men de svenske fedrene har i tillegg rett på halvparten av permisjonen hvis de velger å ikke gi fra seg disse dagene. Dette er sentralt når; "Det er dokumenterte erfaringer fra mange land at den delbare og valgfrie permisjonen forstås som mors permisjon og brukes for det meste av mødre" (Brandth & Kvande 2013 s.26). Til felles har også ordningene i Norge Sverige at fedre har selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger.

Tabell 2.3. Fedres rettigheter i den norske og svenske foreldrepengeordningen 2017

	Norge	Sverige
Hvem har rett til foreldrepenger?	Foreldre som har opparbeidet seg rett	Alle foreldre
Fedrekvote	Ja – 10 uker, men kun når både far og mor har opparbeidet seg rett til foreldrepenger	Ja – 12 uker, fedre har i tillegg rett til halve permisjonen
Individuell opptjeningsrett til fedrekvoten	Nei – mor må ha opparbeidet seg rett til foreldrepenger for at far skal ha rett til fedrekvote	Ja
Selvstendig opptjeningsrett (til den delbare permisjonen)	Ja – fra år 2000	Ja
Selvstendig uttaksrett	Nei – mor må oppfylle aktivitetskravet for at far skal ha rett til den delbare permisjonen	Ja

Det er også store forskjeller i fedres rettigheter i Norge og Sverige. Spesielt to forskjeller ved ordningene er markante: hvem som har rett til foreldrepenger og selvstendig uttaksrett. Når det gjelder hvem som har rett til foreldrepenger er den norske ordningen et gode som er knyttet opp mot deltakelse i arbeidslivet. Man opparbeider seg rett til foreldrepenger gjennom yrkesaktivitet, og de som ikke har rett til foreldrepenger mottar engangsstønad. I Sverige har derimot alle foreldre rett på foreldrepenger. De yrkesaktive får beregnet sine ytelser på grunnlag av tidligere inntekt, mens de som ikke har vært i arbeid mottar en løpende minsteytelse.

Når det gjelder selvstendig uttaksrett er det bare i Norge at fars rettigheter er avledet av mors. Norske fedre er avhengige av hva mor gjør før og etter fødselen. For det første skiller fedrekvoteordningen i Norge og Sverige seg fra hverandre ved at norske fedre er avhengige av at mor har opparbeidet seg rett til foreldrepenger for å få fedrekvote. Derimot har svenske fedre individuell rett til permisjon, som vil si at far kan ta ut de delbare permisjonsukene uavhengig av mor. For det andre må mor i Norge oppfylle aktivitetskravet dersom far skal ta ut den delbare permisjonen. Spørsmålet om individuell rett til permisjon for far er tett knyttet til ønsket om å unngå å betale for dobbeltomsorg, det vil si at begge foreldrene er hjemme med barnet samtidig.

2.6 Fagkunnskap og politikkutforming

Det finnes i dag en rekke kanaler for å inkludere fagkunnskap i utformingen av norsk offentlig politikk. Disse består blant annet av rådgivning fra embetsverket, politisk rådgivning, interne arbeidsgrupper/utvalg i forvaltningen, statens egen forsknings- og analysevirksomhet, oppdragsforskning, forskningsprogrammer (NFR), konsulentoppdrag, analyser fra tenketanker, kontakt med interesseorganisasjoner og ikke minst offentlige utredningsutvalg (NOU) (Christensen 2016). Staten er ikke en monolittisk aktør, og for å forstå 'statens' politikk er det sentralt å undersøke grunnlaget for politikken (Ellingsæter 2016 s.250). På linje med politikkutforming generelt er det familiepolitiske regimets karakter formet av samvirket mellom offentlige utvalg, departement og politisk ledelse, og partipolitisk dynamikk som kjedes videre inn i komitebehandling og debatt i Stortinget. Et idéanalytisk perspektiv legger nettopp et slikt samvirke til grunn.

Offentlige utvalg spiller en spesielt viktig rolle i de nordiske landene. NOU-er utreder de største og viktigste politiske spørsmålene, og bidrar i en tidlig fase av beslutningsprosessen. NOU-er fungerer i skjæringsflaten mellom politikk og forvaltning, sivilsamfunn og forskning. Det er en økende bruk av forskere som utvalgsmedlemmer og utvalgsledere, og en økning i akademiske utvalgsrapporter (Christensen 2016). Det finnes ulike perspektiver på hvordan man skal se på funksjonen og rollen til offentlige utvalg. Christensen (2016) skiller mellom offentlige utvalg som korporatisme, statlig styring eller kunnskap. Offentlige utvalg som korporatisme ser på utvalg som organer for interesseorganisasjoners deltakelse i statlige beslutningsprosesser. Offentlige utvalg som statlig styring ser på utvalg som en forlengelse av offentlig forvaltning med andre midler, men som alle er styrt og kontrollert av myndighetene. Til slutt ser offentlige utvalg som kunnskap på utvalg som mekanismer for å inkludere ekspertkunnskap i utformingen av politikk (Christensen 2016).

Økt bruk av akademisk kunnskap i politikken og delegering av myndighet til ekspertorganer omtales gjerne som ekspertifisering av offentlig politikk. Dette knyttes gjerne til en større trend der det er forventninger om at argumenter bygger på kunnskap og forskning, det vil si utforming av evidensbasert policy (Christensen & Holst 2017 s.3). Holst (2015) argumenterer for det samme, hun hevder ekspertifisering gir seg mange uttrykk;

på et generelt plan, ser vi det i et skifte – «en epistemisk vending» – i selve den politiske legitimeringsgrammatikken: Det er blitt stadig viktigere at politikk er «kunnskapsbasert» eller til og med «evidensbasert» (Holst 2015).

Det er også spørsmål og mulige problemer knyttet til bruken av akademisk kunnskap i offentlige utvalg. Er utvalgene uavhengige eller under politisk-administrativ kontroll? Hvilke eksperter blir utnevnt og hvorfor? Hvordan anvendes ekspertkunnskap i utvalgets interne diskusjoner, og hvilke hensyn vinner fram? Hvor stor innflytelse har forskning på utvalgets anbefalinger på endelig politikk? Og i hvilken grad tas det hensyn til disse anbefalingene i den endelige politiske avgjørelsen? (Christensen 2016). Denne dokumentanalysen fokuserer på idègrunnet for utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengereordningen. Endringsforslag fremmet i en rekke offentlige utredninger har vært med på å fremme idéer og forme foreldrepengeregelverket slik det er i dag. Nye idéer og nye problemforståelser har blitt brakt frem av ulike utvalg.

3.0 Teoretisk og analytisk rammeverk

For å finne svar på hva som har drevet frem endringer og hvilke idéer som har vært med på å forme utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen, skal norske offentlige dokumenter fra starten av 90-tallet og frem til i dag analyseres, i form av en eksplorerende diskursanalyse. Målet er å kartlegge idémessige endring, knyttet til fedrekvoten, selvstendig opptjeningsrett og uttaksrett av foreldrepenger for fedre. Det teoretiske utgangspunktet er et fortolkende hermeneutisk grunnsyn som bunner i en sosialkonstruktivistisk tradisjon. Det metodiske rammeverket er basert på å kartlegge sentrale idéer og elementer som utgjør disse. Analysen tar mer konkret utgangspunkt i sosialkonstruktivisme og poststrukturalisme som teoretisk utgangspunkt. Det analytiske rammeverket bygger på Ernest Laclau og Chantal Mouffe sin poststrukturalistiske diskursteorier og Martin Carstensens teori om inkrementell idéasjonell endring.

3.1 Sosialkonstruktivisme og poststrukturalisme som teoretisk utgangspunkt

Problemstillingens utgangspunkt er å undersøke hvilke idéer som har ligget til grunn for utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen. Det teoretiske og metodiske rammeverket spør ikke *om* idéer har betydning, men *hvordan* de har betydning i politiske prosesser (Mehta 2011 s.25). Sosialkonstruktivisme har et åpent syn på meningsdannelse og legger til grunn at handling er nedfelt i idéer snarere enn i noen materielt definert egeninteresse. Aktørers mål om hva som er hensiktsmessig skapes gjennom kollektive prosesser snarere enn å være pre-definert.

Jørgensen & Phillips (2002) betegner sosialkonstruktivisme som en samlebetegnelse på en rekke nye teorier om kultur og samfunn. Jørgensen & Phillips (2002) referer til Burr som advarer mot en beskrivelse av sosialkonstruktivisme som har som mål å dekke over alle tilnærminger til begrepet. Det er ikke mulig fordi sosialkonstruktivisme rommer et mangfold av meningsinnhold. Men Burr lister opp fire grunnpremisser som deles av alle sosialkonstruktivistiske tilnærminger;

- (1) En kritisk tilnærming til kunnskap som tas for gitt.

Kunnskap om verden bør ikke sees på som objektiv sannhet. Virkeligheten er kun tilgjengelig gjennom kategorier, vår kunnskap og våre representasjoner av verden er ikke en refleksjon av en virkelighet som finnes 'der ute', men er et produkt av diskurs.

(2) Historisk og kulturell spesifisitet.

Hvordan vi forstår verden er historisk og kulturelt betinget, verdenssynet og identiteten vår kunne vært annerledes. Måten vi oppfatter verden er heller ikke statisk, men forandrer seg over tid.

(3) Link mellom kunnskap og sosiale prosesser.

Måten vi forstår verden og tilegner oss kunnskap er konstruert og opprettholdt gjennom sosiale prosesser der det konstrueres felles forståelser og sannheter om hva som er sant og usant.

(4) Link mellom kunnskap og sosial handling.

Innenfor et gitt verdenssyn fremstår noen handlinger som naturlige og selvfølgelig, andre som utenkelige. Ulike sosiale forståelser av verden fører til ulike sosiale handlinger (Jørgensen og Phillips 2002 s.5-6).

Sosialkonstruktivisme har blitt kritisert for at dersom all kunnskap og alle sosiale identiteter er betinget, så er hele verden i konstant endring, og dermed kan ikke finnes noen begrensinger eller regulariteter i samfunnet. Noen sosialkonstruktivister ville sagt seg enig i dette, men de fleste ville argumentert for at selv om kunnskap og identiteter i prinsippet er betinget, er de relativt spesifikke i bestemte situasjoner. Spesifikke situasjoner legger begrensinger på hvilke identiteter og forståelser individer forstår som meningsfulle (Jørgensen & Phillips 2002 s.6).

Det er konkurrerende syn på hva både sosialkonstruktivisme og poststrukturalisme innebærer, og det er ikke konsensus om forholdet mellom de to begrepene. Jørgensen og Phillips (2002) forstår sosialkonstruktivisme som en bredere kategori hvor poststrukturalisme er en underkategori (Jørgensen & Phillips 2002 s.6). Strukturalismen som tradisjon innenfor samfunnsvitenskapene var inspirert av den strukturelle lingvistikken til Ferdinand de Saussure. Språket sees på som en latent, underliggende struktur som utgjør grunnlaget for alle sosiale interaksjoner (Dunn & Neumann 2016 s.25). Videreføringen av strukturalismen, av blant annet Claude Lévi-Strauss, som mente målet i samfunnsvitenskapelige analyser var å undersøke og sammenlikne observerbare strukturer for å identifisere underliggende strukturer i samfunnet. Poststrukturalismen brøt med denne tankegangen, det ble sett på som problematisk å anta at strukturene som regulerer meningsdannelse er stabile. Målet ble nå å

finne frem til hva som gjorde de observerbare strukturene mulige, og svaret var diskurs (Ibid. s.26).

3.2 Diskursanalyse

Diskursanalyse er en av de mest brukte metodiske tilnærmingene innenfor den sosialkonstruktivistiske tradisjonen (Jørgensen & Phillips 2002 s.4). Diskursanalyse som metode kan anvendes innenfor alle forskningsfelt, men Jørgensen og Phillips (2002) understreker at diskursanalyse ikke er et metodeverktøy som kan kobles fra det teoretiske rammeverket. Uansett hva slags type diskursanalyse man gjennomfører må det være en teoretisk og metodisk "full pakke". Pakken inneholder premisser rundt språkets rolle i den sosiale konstruksjonen av verden, teoretisk utgangspunkt, metodologiske retningslinjer og teknikker for gjennomføring av analysen (Ibid. s.3-4). Fokus på diskurs er del av en større 'språklig vending i samfunnsvitenskapene', som bygget på økt vektlegging av, og en forsterket tro på fortolkning og hvordan språket ikke bare reflekterer virkeligheten, men skaper den; "the so-called linguistic turn in the social sciences – the realization that language does not reflect reality so much as creates it" (Dunn & Neumann 2016 s.24). Språket avslører ikke en allerede eksisterende virkelighet, språket er det som gjør virkeligheten reel fordi språket gjør virkeligheten forståelig og gir grunnlag for handling. Det finnes en rekke ulike definisjoner av diskursbegrepet. Dunn og Neumanns (2016) definisjon vektlegger aktørers mulighet til å forstå og handle med grunnlag i en fiksering av meningsinnhold; "discourses are systems of meaning-production that fix meaning, however temporarily, and enable actors to make sense of the world and to act within it" (Dunn & Neumann 2016. s.4).

Hva som tenkes på i en gitt situasjon, hva som forstås som mulig og hva som oppfattes som 'naturlig' å gjøre er gitt av de diskursive rammene (Dunn & Neumann 2016 s.2-4). Diskurs er en form for sosial handling som spiller en rolle i produksjonen av den sosiale verden og opprettholdelsen av sosiale mønstre i den. At den sosiale verden er sosialt og diskursivt konstruert betyr at utfall ikke er gitt på forhånd, men skapes i møtet mellom mennesker og diskurs. Mennesker forstår verden gjennom diskurs, og diskursene påvirker igjen menneskers syn på verden (Jørgensen & Phillips 2002 s.5).

Diskursanalyse som metode tar utgangspunkt i å undersøke hvordan og hvorfor ting fremstår som de gjør, og hvordan visse handlingsalternativer blir mulig (Dunn & Neumann 2016 s.4).

Diskurser behandles som en form for data som må analyseres. Grunnlaget for diskursanalyse er tekst, og siden diskurs ligger mellom mennesker og verden må verden forstås gjennom tekst. Men teksten er ikke det som studeres, diskursanalyse bruker tekst for å forstå ulike sosiale, politiske og kulturelle fenomen (Ibid. s.44). Tekst er også sjeldent frittstående. Intertekstualitet betyr at tekster er koblet til tidligere tekster, og språklige uttrykk bærer med seg meningsinnhold fra tidligere kontekster og uttrykk (Ibid. s.46). Det er forskerens oppgave å finne frem til hvilke diskurser som er gjeldende, hvilke representasjoner som utgjør diskursen og om det finnes konkurrerende representasjoner. Representasjoner er meningsinnhold som er sosialt reproduisert. Representasjoner som fremstilles om igjen og om igjen blir praksiser som gjennom språket over tid institusjonaliseres og blir normalen. Det er sentralt å gjøre rede for de ulike representasjonenes posisjoner i forhold til hverandre, noen representasjoner blir dominerende mens andre blir marginalisert (Ibid. s.117-118).

Diskursanalyse har blitt utviklet i flere ulike retninger, og kan ta ulike former. Hvilke tilnærminger som sees på som sentrale varierer, men et sentralt skille kan trekkes mellom poststrukturalistisk diskursteori med Laclau & Mouffe i spissen og kritisk diskursanalyse med især Norman Fairclough som tungtveiende bidragsyter (Dunn & Neumann 2016, Jørgensen & Phillips 2002, Bergström og Boréus 2005). Denne oppgaven tar utgangspunkt i poststrukturalistisk diskursanalyse. Bredden i diskursbegrepet er stort hos Laclau og Mouffe, alle sosiale fenomener behandles diskursivt (Bergström og Boréus 2005 s.314). For poststrukturalister finnes det ikke noen ikke-diskursiv arena, språket ligger mellom mennesker og verden. Det er ikke slik at ingenting eksisterer utenfor diskurs, men for at noe skal forstås av oss må det fattes gjennom diskurs (Dunn & Neumann 2016 s.35-39). Laclau og Mouffe er påvirket av en semiotisk språkinfluens med linjer tilbake til Ferdinand de Saussures, der språket sees på som et system av tegn. En diskurs består av spesifikke sammenvevinger av uttrykk og innhold, og innebærer en låsning av ulike betydninger som igjen muliggjør visse posisjoneringer og distinksjoner mellom uttrykk (Bergström og Boréus 2005 s.316). En diskurs vil aldri fikses helt, det vil si at andre definisjoner alltid kan forstyrre entydigheten til den rådende oppfatningen. Stabiliteten i en diskurs er alltid truet, grunnet språkets fundamentale ustabilitet er mening aldri permanent fiksert (Jørgensen & Phillips 2002 s.6-7). For poststrukturalister er verden i stadig forandring, og det er umulig å holde fast ved et fiksert punkt utenfor diskursen (Ibid. s.41). En diskurs forstås som en fastleggelse av betydning innenfor et gitt domene, og utgjør en reduksjon av muligheter.

For Laclau & Mouffe er en diskurs aldri lukket, og er alltid i endring gjennom kontakt med andre diskurser. Det oppstår dermed diskursive kamper, og for poststrukturalister er diskursanalysens formål er å kartlegge kampen om betydningstilskrivelse;

Det, der nemlig er diskursanalysens formål, er at *kortlægge de processer, hvori vi kæmper om, hvordan tegnenes betydning skal fastlægges*, og hvor nogle betydningsfikseringer bliver så konventionaliserede, at vi opfatter dem som naturlige (Jørgensen og Phillips 1999 s.36).

Noen begreper er særlig åpne for ulike tolkninger eller betydninger. Disse utsettes for stadig kamp og forblir mangetydige, som begrepene 'frihet', 'demokrati', eller 'likestilling'. Det er gjennom konflikter og forhandlinger i det sosiale rommet at strukturer fastsettes og utfordres. Hver diskurs representerer en måte å forstå den sosiale verden, og diskurser kjemper mot andre diskurser for å oppnå *hegemoni*. Hegemoni oppnås når meningsinnholdet i språket blir fiksert rundt den ene diskursen, dette blir da det dominerende perspektivet (Jørgensen og Phillips 1999. s.6-7).

3.3 Idéer og diskurs – teorien om inkrementell ideasjonell endring

Målet til Laclau & Mouffe sine tekster er først og fremst teoriutvikling, og gir få praktiske redskaper til å utføre diskursanalyse. Deres teoretiske utgangspunkt er dermed godt egnet til å kombinere med andre forfattere (Jørgensen & Phillips 1999 s. 34). Carstensen bygger sin teori om inkrementell ideasjonell endring på en kombinasjon av fortolkende teori og poststrukturell diskursanalyse. Han argumenterer for at disse tilnærmingene tilbyr en verktøykasse for å forstå ideasjonell endring (Carstensen 2011 s.596-597). Carstensen kritiserer eksisterende teorier for å legge for mye vekt på idéers påvirkningskraft i perioder med store omveltninger eller kriser. Carstensen mener denne vektleggingen er for ensidig og savner større oppmerksomhet på hvordan idéer kan føre til endring i stabile perioder (Ibid. s.596). Han ønsker å utvikle en ny konseptualisering av idéer som bedre forklarer politisk endring over tid, og er derfor opptatt av mikrostrukturen til idéer og inkrementell endring (Ibid. s.599).

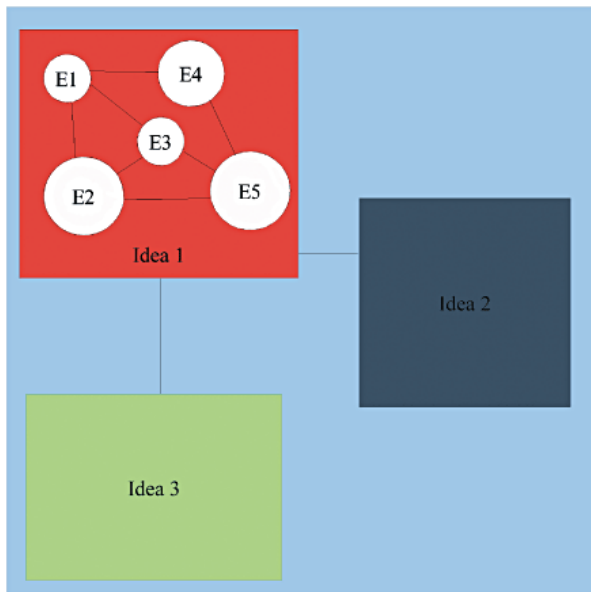
Carstensen definerer idéer som "a web of related elements of meaning" (Carstensen 2011 s.600). Idéer sees ikke på som stabile enheter med en fiksert kjerne, men heller som

sammenkoblede elementer av mening. Idéer består av ulike elementer som kan endre seg i sin relasjon eller komposisjon til hverandre;

to understand the meaning of an idea, we should not look for the core or essence of the idea, but instead seek out the relations of elements of meaning within and outside the idea (Carstensen 2011 s.601).

Teorien til Carstensen sprer seg over flere nivåer. Det første nivået er nettet av meningsbærende elementer innad i en idé. Noen av disse elementene innehar viktige posisjoner i konstruksjonen av meningsinnholdet til idéen, mens andre har mer perifere posisjoner. Idéer består av meningsbærende elementer som er knyttet til hverandre, men disse elementene kan også kjedes sammen på nye måter med elementer fra andre idéer. Det første nivået er det Carstensen i størst grad vektlegger. Inkrementell ideasjonell endring innad i en idé kan bestå av to typer endringsmekanismer. Det kan være forandring i relasjonen mellom de eksisterende elementene innad i idéen. Det vil si at elementene forblir de samme men styrkeforholdet dem imellom endrer seg. Eller det kan være endring av komposisjonen av elementer innad i en idé, ved at ett eller flere elementer forsvinner eller legges til idéen. Begge disse endringene vil føre til betydelige endringer av idéen (Ibid. s.606). Det andre nivået er relasjonen mellom ulike idéer. Idéer eksisterer ikke bare i seg selv, men avhenger av relasjonen til andre idéer. Det siste nivået er paradigmer, som dannes av et knippe idéer. Teorien kan brukes til å studere innhold i ulike idéer og relasjonen mellom dem (Ibid. s.601-602).

Modell 3.3 Politiske idéer og deres interne elementer



Hentet fra Carstensen (2001 s.601).

Forståelsen av idébegrepet som en konstellasjon bestående av elementer med et meningsinnhold som kan endre innhold og form sammenfaller med synet på språkets rolle i diskursteori. Språket består av mange elementer som hver og et gis mening i sin relasjon til de andre elementene. Elementene av mening i en idé kan sees på samme måte som ord i språket (Carstensen 2011 s.600). Carstensen legger til grunn at måten ulike begreper blir forstått og knyttet sammen er sentralt for måten vi betrakter et problem. Idéer kan være både individuelle og kollektive, og det er de kollektive utvekslingene og forståelsene av idéer som trer frem som diskurs. Ulike idéer kjedes sammen og utgjør en dominerende tenkemåte.

Carstensen er opptatt av forholdet mellom idéer og aktører. Aktører spiller en viktig rolle i endringsprosessen til idéer. Idéer endrer seg ikke av seg selv, aktører må aktivere og bruke idéer for at de skal ha politisk påvirkningskraft. Aktørperspektivet som legges til grunn er at aktører, i hvert fall til en viss grad, er i stand til å kritisk evaluere systemet de er en del av og roller de selv spiller i det. Målet til aktørene er å låse eller fiksere begrepsinnholdet i sentrale idéer som det råder uenighet om betydningen av. Ved samtidig å styrke oppslutningen om disse idéene, handler politisk entreprenørskap dermed om makt gjennom målrettet mobilisering av meningsinnhold (Carstensen 2011 s.602-603). Carstensen ser for seg denne dynamikken som en kamp mellom to aktører, skaperen av en idé og rivalen. Når en policy-idé skapes må den kobles til andre allerede eksisterende idéer for å gis kraft og mening. Den første aktøren har mulighet til å presentere den nye idéen innenfor det nettet av idéer han

ønsker, og har dermed mye makt. Men makten er allikevel begrenset av andre enn ideasjonelle faktorer. Det eksisterende netter av idéer som den nye idéen skal plasseres inn i er allerede gitt av den eksisterende ideasjonelle tradisjonen på det bestemte politikkområdet. For at idéen skal få gjennomslagskraft må den ikke bare plasseres i et eksisterende ideasjonell struktur, men også appellere til interessene til andre aktører slik at idéen støttes av en sterk politisk koalisjon. Den rivaliserende aktøren har på den andre siden interesse av å endre meningsinnholdet i idéen, slik at den tilpasses dens egne interesser og syn på verden. Rivalen kan ikke påvirke hvilke nett av idéer den nye idéen plasseres inn i, men kan forsøke å endre nettet av idéer. Dette kan gjøres ved å forsøke å påvirke styrkeforholdet mellom idéene i nettet, som for eksempel å flytte sentrale idéer til mer perifere posisjoner, eller å endre komposisjonen av idéer ved å tilføre en ny idé i nettet. Da vil strukturen endre seg, og målet er at meningsinnholdet i større grad sammenfalle med rivalens interesser. Carstensen poengterer derimot at politiske systemer aldri er så stilisert som i denne enkle fremstillingen. Den politiske agendaen domineres av en rekke aktører, og politiske systemer påvirkes i stor grad av institusjonelle settinger, så vel som interesser og verdier. Kampen om idéer er kompleks, og uten noe klart start eller slutt punkt (Ibid. s.604-605).

For å svare på oppgavens problemstilling, som tar utgangspunkt i å finne svar på hvilke idéer som ligger til grunn for utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen, er Carstensens tilnærming med grunnlag i poststrukturell diskursanalyse svært velegnet. Foreldrepengeordningen har ikke vært preget av turbulente endringer eller krise. Det politiske feltet har vært preget av stabilitet og gradvis utvikling av fedres rettigheter. Det er de små ideasjonelle endringene over tid som har ført til utviklingen på dette politikkområdet. Oppgaven søker å finne svar på nettopp hvilke idékonstellasjoner som har vært med på å forme denne utviklingen, hvilke idéer innad i disse konstellasjonene har vunnet frem, og hvilke elementer disse idéene består av. Måten ulike begrep kjedes sammen på har mye å si for hvordan et problem forstås og hvilke løsninger som foreslås. For eksempel kan endringer over tid skyldes at styrkeforholdet mellom ulike idéer skifter eller at elementer fra ulike idéer kjedes sammen på nye måter. Denne oppgaven ønsker å finne svar på disse spørsmålene.

3.4 Fremgangsmåte

Det finnes ikke noe fasitsvar på hvordan en diskursanalyse skal gjennomføres, men Dunn & Neumann (2016) viser til tre steg som kan legges til grunn for en konkretisering av hvordan

man skal gå empirisk til verks. Det første steget er å identifisere en diskurs, og avgrense diskursen til en vid, men håndterbar mengde kilder og tidsavgrensning. Man må få oversikt over relevante dokumenter og velge ut hvilke dokumenter som skal utgjøre analysematerialet. Det andre steget er å identifisere ulike representasjoner innad i en diskurs. Begrepsbruken i denne oppgaven videre avviker fra Dunn & Neumann (2016), og det vil være snakk om å kartlegge hvilke idéer som har vært gjeldene og hvilke idéendringer som har ligget til grunn for endringer i fedres rettigheter i foreldrepengeordningen. Det tredje steget er å avdekke lagdelinger innad i diskursene. For å gjøre rede for endringer over tid er det sentralt å vise hvordan ulike idéer har virket inn i foreldrepermisjonsdiskursen. Utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen er preget av politisk uenighet og ideologiske skillelinjer. Det er sentralt å se på hvilke idéer som dominerer og får gjennomslag, og hvilke som marginaliseres (Dunn & Neumann 2016 s.8).

Når det gjelder valg og avgrensning av diskurs, ser denne oppgaven på den norske foreldrepengeordningen. Dokumentgrunnlaget tar utgangspunkt i både offisielle dokumenter og ekspertdokumenter. Offisielle dokumenter er tekster fremsatt av aktører med politisk makt og innflytelse, som stortingsmeldinger og parlamentariske debatter. Ekspertdokumenter er fremsatt av eksperter på et område, for eksempel offentlige utredninger som er fremsatt av utvalg eller arbeidsgrupper med god kjennskap til området. Utredningene har også et politisk element fordi de er nedsatt av regjeringen eller et departement, men skal gi sin uavhengige faglige vurdering innenfor mandatet som er satt (Dunn & Neumann 2016 s.12-13). Kriteriene for valg av dokumentene er at dokumentene behandler spørsmål gjeldende fedres rettigheter i foreldrepengeordningen i tidsrommet 1991-2017.

Ved å fokusere på forskjellene mellom fag og politikk er målet å si noe om hva slags forslag som fremsettes i de offentlige utredningene, hvilke hensyn som vektlegges, og i hvilken grad disse forslagene videreføres i den faktiske politikken som utformes. For å få et mer helhetlig bilde av hvilke idéer som vinner frem i utformingen av politikken er det også relevant å se på parlamentariske debatter, fordi utvikling av fedres rettigheter har vært preget av uenighet og diskusjoner langs de partipolitiske skillelinjene. Generelt fokuserer ofte diskursanalyse på kontinuitet, forandring eller brudd innenfor en diskurs. Disse strategiene er ikke gjensidig utelukkende, man kan undersøke en kombinasjon av disse i samme forskningsprosjekt (Ibid. s.104-105). Denne oppgaven vektlegger å fokusere på kontinuitet, og ved å analysere

politiske dokumenter sentrert rundt fedres rettigheter i foreldrepengeordningen over flere tiår er målet å si noe om den langsiktige utviklingen.

Det andre steget er å identifisere og kartlegge hvilke idéer som har vært gjeldene og hvilke viktige idéendringer som har funnet sted i det aktuelle tidsrommet. Analysen vil struktureres rundt de tre elementene knyttet til fedres rettigheter i foreldrepengeordningen; (1) Fedrekvoten (2) Selvstendig opptjeningsrett og (3) Selvstendig uttaksrett av foreldrepenger. Med bakgrunn i Carstensens teori om inkrementell ideasjonell endring og Laclau og Mouffes poststrukturalistiske diskursteori er analysens mål å identifisere sentrale idéer i utviklingen av fedres rettigheter, hvilke idéendringer som har vært sentrale for ulike reformer og hvilke meningsbærende elementer som utgjør idéene og fører til endring.

Det tredje steget er å avdekke lagdelinger i diskursene. Å avdekke lagdelinger innad i diskurser og mellom diskurser dreier seg om å studere endring. Det sentrale er å gjøre rede for hvordan brytningen mellom idéer og endring i meningsinnholdet til sentrale idéer har endret seg over tid. Målet er etter å kunne si noe om den helhetlige utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen.

3.5 Analysens gyldighet

Diskursanalyse er basert på en fortolkende og hermeneutisk grunnposisjon, og står i kontrast til positivistiske idealer der tanken er at man forholder seg til en objektiv virkelighet.

Oppfatninger og problemer sees ikke på som gitt, men konstruert, og det finnes ulike og mulig konkurrerende tolkninger, men ikke endelige svar (Bratberg 2014 s.33).

Postpositivismen tror ikke at menneskelig kunnskap er en avdekking av objektive sannheter. Virkeligheten er ukjennelig utenfor den menneskelige persepsjonen, sannhet er sosialt konstruert og mening skapes gjennom ulike forståelser av verden (Dunn & Neumann 2016 s.10). Fokuset er å finne og forstå underliggende grunner og motivasjoner for sosiale fenomener. Forskerens tolkning og tilstedeværelse er et avgjørende premiss for analysen;

Dette perspektivet er først og fremst en kontrast og et alternativ til den konvensjonelle samfunnsvitenskapen som henter sin inspirasjon fra positivistiske idealer.

Diskursanalytikere vil sette sin faglige integritet inn på *fortolkning* snarere enn forklaring (Bratberg 2014 s.51).

Fallgruven er at man potensielt kan tolke teksten på en måte som ikke samsvarer med det alternative forståelser og tolkningsrammer vil lede henimot. Hvordan vet man om man gjør en rimelig tolkning av teksten, og hvilke implikasjoner har de analytiske perspektivene man anvender for tekstens mulighetsrom? Det finnes ikke noe fasitsvar på hvordan disse problemene kan utelukkes, fordi forskeren ikke kan fjernes fra tolkningen. Men man kan minske sannsynligheten ved å koble tolkningen til konteksten som dokumentet stammer fra (Verloo & Lombardo 2007 s.40-41).

Videre har hvilke tekster analysen bygger på mye å si for analysens utfall. Det finnes flere svar på denne utfordringen. En måte å løse det på er å studere en diskurs gjennom mangfold, det vil si at utvalget bør favne over så mange tekster som mulig, så nær grasrota som mulig. En annen måte å løse det er å kun undersøke sentrale tekster, som gjerne finnes nær eliten, det vil si tekstene som faktisk bærer diskursen fram til de politiske beslutningene (Bratberg 2014 s.55). Denne analysen benytter den sistnevnte metoden, og tar utgangspunkt i sentrale offentlige dokumenter som omhandler foreldrepengereordningen i det aktuelle tidsrommet. I en diskursanalyse må teksten tolkes og forstås, og det må tas en rekke valg og avveininger. Det viktigste for analysens etterprøvbarehet er uansett at forskeren er tydelig på hvordan analysen er gjennomført og hvilke valg som er tatt underveis (Ibid. s.74).

For å undersøke gyldighet er det viktig å ha relevante former for evaluering. Reliabilitet og validitet er ikke gode kriterier å dømme kvalitative studier opp mot. Validitet, at man måler det man faktisk skal måle, og reliabilitet, at gjentatte målinger gir det samme resultat, som kriterier på god forskning har sin opprinnelse i en positivistisk vitenskapstradisjon. Det legges til grunn en enhetlig og absolutt forståelse av den sosiale virkeligheten, som ikke samsvarer med et fortolkende og hermeneutisk utgangspunkt (Bryman 2008 s.377). Wood & Kroger (2000) velger heller å bruke kriteriene troverdighet (trustworthy) og gyldighet (sound). Med troverdighet menes påstander som ikke bare er relevante i en bestemt diskursanalyse, men som er relevante for å forstå andre diskursanalyser også, som systematisk og ansvarlige fremgangsmåter. Kriteriene for troverdighet er ryddighet (orderliness) og dokumentasjon (documentation). Ryddighet innebærer at alle deler av og aspekter ved forskningsprosjektet er gjennomført i samsvar med det som er rapportert. Dokumentasjon innebærer en klar beskrivelse av forskningsopplegget, spesielt rundt datainnsamling og hvordan analysen er gjennomført. I diskursanalyse er ikke målet at dokumentasjonen skal føre til full

etterprøvnbarhet, men en kontekst for å forstå argumentasjonen som legges frem. Målet er heller å gi leseren mulighet til å selv evaluere de analytiske konklusjonene (Wood & Kroger 2000 s.169).

Gyldighet er derimot rettet mot en påstands pålitelighet og overbevisningskraft, i lys av at de er logiske og bevisbasert. Troverdighet retter seg i større grad mot prosessen opp mot det analytiske arbeidet, som valg av og innsamling av data, samt metodevalg. Gyldighet på den andre siden retter seg mot det ferdige arbeidet, og vektlegger at analysen er et resultat av logisk argumentasjon og beviser (Wood & Kroger 2000 s.167). Kriteriene for gyldighet er ryddighet (orderliness) og demonstrasjon (demonstration). Ryddighet i dette tilfellet viser til at analysens oppbygning og gjennomføring består av argumenter som bygger på logiske slutninger av tekstmaterialet. Demonstrasjon går ut på å vise for leseren argumentene som ligger til grunn for analysen, heller enn å bare fortelle leseren om argumentene. Dette gjøres ved å aktivt å vise til utdrag av tekstmaterialet. Det er et godt virkemiddel både for å forsikre seg om forsvarligheten til argumentene som fremstilles, og for å bevise at argumentasjonen er godt begrunnet overfor leseren. Det er ikke nødvendig å gjengi hele analysen, men å demonstrere deler av analysen som er spesielt sentrale for underbyggingen av sentrale argumenter (Ibid. s.170).

I denne oppgaven vil etterlevelse av kravene knyttet til troverdighet gjennomføres ved å tydelig gjøre rede for valg i forbindelse med tekstutvalg og utfordringer i arbeidet med prosjektet. En beskrivelse av forskningsopplegget, med vekt på datainnsamling og gjennomføring av analysen var tema for forrige delkapittel. Kriteriene for gyldighet vil ligge til grunn for gjennomføringen av analysen, og utfordringer knyttet til disse kriteriene vil tas opp i konklusjonen i etterkant av analysen.

4.0 Analyse - kartlegging av sentrale idéer rundt utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen (1991-2017)

For å forstå den norske familiepolitikken, og nærmere bestemt foreldrepengeordningen og fedres rettigheter i denne, er det viktig å undersøke hvilke idéer som ligger til grunn for utviklingen av ordningen. Analysen tar som tidligere nevnt utgangspunkt i hvordan idéer har betydning i politiske prosesser, og ikke hvorvidt de har betydning (Mehta 2011 s.25). Kildene som benyttes i det følgende er stortingsmeldinger og proposisjoner, som legger grunnlag for den faktiske politikkkutforming. I tillegg tas offentlige utredninger og debatter med, fordi den partipolitiske dynamikken og faglige vurderinger utgjør et viktig perspektiv for å forstå utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen.

4.1 1990-tallet: Fra kvinnekamp til likestilling – fedres inntog i fødselspengeordningen

På 1990-tallet gjennomgikk foreldrepengeordningen store endringer når det gjelder lengde og fedres rett til permisjon. Selv om fedre har hatt rett til å ta ut betalt permisjon helt siden 1978, ble denne rettigheten i svært liten grad tatt i bruk. Så da fedre ble sikret en del av permisjonstiden gjennom en egen kvote i 1993, representerte dette i virkeligheten fedres inntog i foreldrepengeordningen. Dette delkapittelet søker å finne svar på hvilke idéer som muliggjorde disse dreiningene gjennom en empirisk analyse av det politiske ordskiftet.

4.1.1 Idégrunlaget for foreldrepengeordningen

Historisk har foreldrepengeordningen vært begrunnet med mors behov for fri fra arbeid før og etter fødselen av helsemessige årsaker (NOU 1995: 27 s.20). Da man i 1930 av hensyn til kvinnens helse påla henne å være borte fra arbeid i 6 uker etter fødselen, ville det være urimelig å ikke kompensere for bortfallet av inntekt i denne perioden (NOU 1996: 13 s.322). Som jeg har redegjort for tidligere, ble permisjonen i 1993 utvidet til ett år (med 80% kompensasjon), hvorav tre uker før og seks uker etter fødsel var forbeholdt mor, og far fikk en egen kvote på fire uker. Mors helse lå dermed til grunn for foreldrepengeordningens tilblivelse, men har siden blitt supplert med en rekke andre hensyn etter hvert som ordningen

har blitt utvidet. Idégrunnet for permisjonen bunnet fremdeles først og fremst i mors tilknytning til yrkeslivet, målet var at kvinner skulle kunne kombinere yrkesaktivitet og barneomsorg. Videre var det tenkt at fødselspengeordningen skulle bidra til å utjevne inntektsforskjellene mellom kvinner og menn, ved at kvinner ble kompensert for omsorgsarbeidet. Fra 1993 forsøker ordningen i større grad enn før å ivareta hensyn til barnet og likestilling, gjennom mer likedelt omsorgsansvar for mor og far (NOU 1996: 13 s.215). Som følge av de store utvidelsene i ordningen på starten av 90-tallet har begrunnelsen for permisjonen gått mer i retning av at fødselspengeordningen ble betraktet som en betalt omsorgspermisjon for å muliggjøre samvær med barnet (NOU 1995: 27 s.46). Tankegangen rundt utformingen av foreldrepengeordningen endret seg fra å være sentrert rundt mor, til å også innlemme far. Å gi far egne rettigheter og egne permisjonsuker var et skritt i denne retningen (NOU 1995: 27 s.22).

Fødselspengeordningen har alltid vært en yrkesbasert ordning. En eller begge foreldrene må ha vært i inntektsgivende arbeid i 6 av de 10 siste månedene før permisjonsuttaket starter (NOU 1996: 13. s.188). Det er arbeidsmiljøloven som gir arbeidstakere rett til fri fra arbeid ved svangerskap, fødsel og adopsjon, mens folketrygdloven gir rett til stønad under permisjon. Dette er del av forsikringsprinsippet i trygdesystemet, hvor innbetaling av premie gir rett til fremtidige ytelser (Ibid. s.322). Det viktigste er dermed at arbeidstakere skal ha en forsikring mot inntektsbortfall når de får barn; "Formålet med fødselspenger etter folketrygdloven er å gi kompensasjon for det inntektsbortfallet som oppstår når en omsorgsperson må ta fri fra arbeidet for å utføre omsorg for barn" (NOU 1995: 27 s.8). Mødre som ikke har opparbeidet seg rett til denne ytelsen mottar engangsstønad (NOU 1996: 13 s.214).

4.1.2 Idégrunnet for innføring av fedrekvoten

Allerede i 1986 ble det opprettet en arbeidsgruppe som hadde som mål å få i gang en debatt om endringer i menns rolle. Arbeidsgruppen ble oppnevnt av Gro Harlem Brundtlands andre regjering og fikk navnet "Mannsrolleutvalget". Utvalget skulle diskutere problemstillinger knyttet til menn, barn og omsorgsforpliktelser (NOU 1991: 3 s.5-6). Utvalget skulle bygge på arbeidet den svenske mannsutredningen hadde gjort, men tilpasset norske forhold. Fokuset var på familien og arbeidsmarkedet som sentrale institusjoner for å legge til rette for endringer av mannsrollen (Ibid. s.6). Utvalget mente fødselspengeordningen hindret en reell fordeling

av permisjonen mellom mor og far, og foreslo en dramatisk endring av ordningen. Forslaget gikk ut på at permisjonen, som i 1990 var på 28/35 uker (avhengig av kompensasjonsgrad), måtte utvides kraftig og på sikt bli 18 måneder, med en kvote til hver av foreldrene på 6 måneder (Ibid. s.25-26). Ved lesning av Mannsrolleutvalgets sluttrapport kan man oppsummere idégrunnlaget for forslag om deling av permisjonen som følger:

1. Fedre bør bære et reelt ansvar for omsorgsarbeid.
2. Økt likestilling bør ikke kun etterstrebtes i arbeidslivet, men også i omsorgsarbeidet i hjemmet.
3. Barnet har behov for omsorg også fra far.

Det legges altså til grunn at far bærer et like viktig omsorgsansvar for barnet som mor, samt at fedre er like kapable omsorgspersoner som mødre – to normative idéer som på det tidspunkt de ble løftet frem la opp til en betydelig endring i norsk familiepolitikk. For det andre var hensikten at en egen kvote til far skulle føre til økt likestilling både når det gjelder den faktiske fordelingen av permisjonsuker mellom mor og far, og foreldrenes fordeling av omsorgs- og yrkesarbeid på sikt (NOU 1991: 3 s.19). Menn brukte sjeldent og i liten grad retten til å ta ut fødselspenger i 1990, mindre enn 1% av fedrene tok ut en del av permisjonstiden (Ibid. s.26). Utvalget kalte det en 'banal konstatering' at kvinner i større grad var yrkesaktive enn tidligere, og at yrkesaktivitet og familieliv er vevd inn i hverandre (Ibid. s.21). Selv om flere og flere barn ble født inn i tokarriefamilier var det fremdeles vanlig at mor utførte det meste av omsorgsarbeidet og husarbeidet i familiene. Kvinner ble dermed dobbeltarbeidende. Utvalget påpekte at: "Kvinnens inntreden på arbeidsmarkedet har ikke vært fulgt opp tilsvarende av menns deltakelse i familielivet" (NOU 1991: 3 s.5).

Fødselspengeordningen ble sett på som et virkemiddel som kunne være med å øke likestillingen i hjemmet knyttet til omsorgsoppgaver, og i økt grad likestille foreldrene i yrkeslivet. Å bruke fødselspengeordningen som likestillingsvirkemiddel på denne måten var helt nytt, og brøt med den tradisjonelle tankegangen om at det fantes en naturgitt arbeidsdeling mellom mor og far. For det tredje ble barnets behov for farsomsorg vektlagt. Far-barn-forholdet ble sett på som viktig for begge parter, og like naturlig som forholdet mellom mor og barn. Mannsrolleutvalget la til grunn at menn er like kapable som kvinner til å yte omsorg for sine barn, og det er viktig at far får muligheten til å være omsorgsperson (NOU 1991: 3 s. 15). Tanken var at dersom menn tidlig involveres i barnas liv, spesielt gjennom selvstendig omsorgsansvar, ville menn ta en større del av hus- og omsorgsarbeidet

på sikt: "Det å motivere menn tidlig i småbarnsfasen, ser ut til å ha størst effekt når det gjelder å motivere faren til omsorgsoppgaver i heimen" (NOU 1991: 3 s.23).

Endringen i 1978 som gav foreldre mulighet til å dele store deler av fødselspengene (selv om det var få uker og få benyttet seg av muligheten), framheves ofte som en milepæl når det gjelder idéen om at far kan delta i omsorgen for barn (Eydal et al., 2015). Mannsrolleutvalget bygget videre på en slik forståelse av likestilling og omsorg. Fokuset i likestillingskampen, eller 'kvinnekampen', har historisk dreid seg om å bedre kvinners rettigheter som på mange områder har vært underlegne menns. Kvinnekampen har i så måte vært en interessekamp for kvinner, "fordi kvinner historisk har vært undertrykket, har likestillingsarbeidet måttet prioritere deres legitime krav på en mer rettferdig fordeling av arbeid, makt og muligheter" (NOU 1991: 3 s.10). Denne tankegangen har vært berettiget, men det er nødvendig å endre dette, mente Mannsrolleutvalget. For å komme videre i likestillingsarbeidet må også tiltak mot menn settes i verk. Likestillingsbegrepet må også omfatte menn: "Skal vi få en raskere bevegelse mot denne målsettingen [økt likestilling], må menn inn som like sentrale aktører i likestillingsarbeidet som kvinner. [...] Likestilling inkluderer også menn på kvinnearenaer" (NOU 1991: 3 s.10).

En av de viktigste kvinnearenaene har vært omsorgsarbeid. Omsorg handler om å ta vare på andre mennesker. Tradisjonelt har kvinner vært omsorgsutøvere og begrepet har vært knyttet til kvinners erfaringsverden (NOU 1991: 3 s.15). Men omsorgsbegrepet var ifølge Mannsrolleutvalget i endring. At kvinners biologiske rolle knyttet til svangerskap og fødsel gjør kvinner til den eneste kvalifiserte omsorgspersonen er sosialt konstruert. Fedre har i like stor utstrekning et ansvar og en omsorgsforpliktelse for barnet. Omsorg er ikke en medfødt kvinnelig egenskap, men noe man lærer gjennom sosiale relasjoner og gjennom å ta vare på medmennesker (Ibid. s.16); "Den reindyrka mor-barn intimiteten, er et forhold knytta til bestemte historiske forutsetninger. Det er ingen evig sannhet. [...] Likevel henger oppfatninga av hva som er naturlig igjen" (NOU 1991: 3 s.15).

Utvalgets syn var at fødselspengeordningen bør understøtte en reell fordeling av omsorgsoppgaver mellom kvinner og menn. At mor har hovedomsorgen for barnet er bare en av mange mulige praksiser (NOU 1991: 3 s.15). Mannsrolleutvalget utfordret de rådende oppfatningene om det kvinnelige og det mannlige, og arbeidsfordelingen mellom kjønnene. De pekte på at kjønnsrollene har endret seg og forstås på en annen måte enn tidligere:

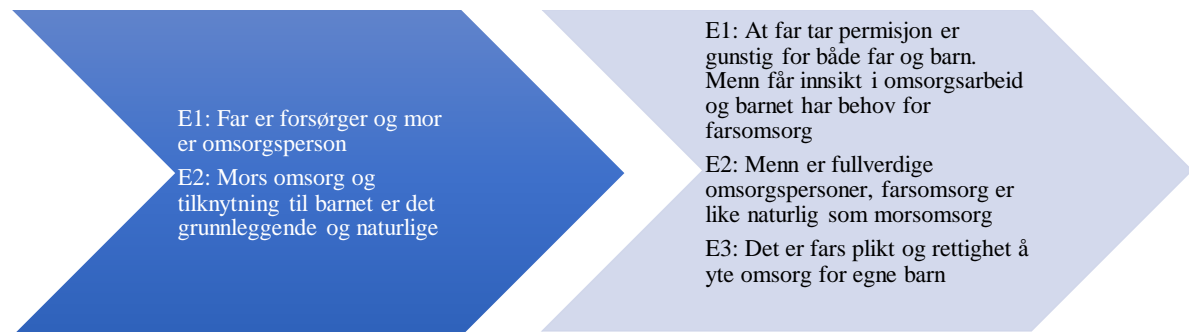
Samfunnets vilkår for kjønnsmessig arbeidsdeling har endra seg. Særlig for dobbeltarbeidende blir pass, stell og samvær med barn problemstillinger som i stadig større grad også gjelder fedrene. Forestillingene om hva som er naturlig arbeidsdeling mellom kjønna har også endra seg i store deler av folket (NOU 1991: 3 s.16).

Elementer knyttet til omsorg og likestilling i samfunnet har endret seg, og idégrunnlaget for en kvote til far hadde ikke vært mulig uten disse endringene:

Modell 4.1.1 Likestilling mellom kjønnene: bærende elementer hos Mannsrolleutvalget



Modell 4.1.2 Omsorg: bærende elementer hos Mannsrolleutvalget



De praktiske konsekvensene som følge av Mannsrolleutvalgets sluttrapport var vidtrekkende. I Stortingsmelding nr.70 "Likestillingspolitikk for 1990 åra" introduseres fedrekvoten for første gang som politisk vedtak. Meldingen ble lagt frem under Gro Harlem Brundtlands tredje regjering. Fødselspengeordningen ble utvidet i 1993, foreldre kunne ta ut 42/52 uker avhengig av kompensasjonsgrad. Av disse var fire uker forbeholdt far, det vil si at i de fleste tilfellene falt disse ukene bort dersom far ikke tok dem ut (St.meld.nr. 70 (1991-1992) s.5). Den obligatoriske fedrekvoten gjaldt imidlertid bare familier der mor hadde arbeidet 50% stilling eller mer før fødselen. Begrunnelsen var at siden fars opptjeningsrett var basert på

egen inntekt, men redusert tilsvarende mors stillingsandel, ville fedrekvoten kunne bety en betydelig inntektsnedgang for familier der mor hadde jobbet redusert. Fedre kunne i tilfeller der mor hadde jobbet halvtid velge å ta ut to uker med fedrekvote med full lønn (Ibid. s.31). Ordningen var mye mindre ambisiøs enn Mannsrolleutvalgets forslag, men tok likevel et stort skritt i retning av å lovfeste menns rettigheter i fødselspengeordningen.

Stortingsmeldingen tok utgangspunkt i mange av de samme argumentene for en egen kvote til far i fødselspengeordningen som Mannsrolleutvalget. Blant annet ble likestilling, barnets behov for omsorg fra begge foreldre og barnets behov for familiebasert omsorg det første leveåret vektlagt (St.meld.nr. 70 (1991-1992) s.3). For det første ble fødselspengeordningen fremstilt som et viktig virkemiddel i arbeidet for økt likestilling mellom kvinner og menn. Ordningen var ment å fremme to hensyn: en jevnere fordeling av arbeid i hjemmet og like muligheter i yrkeslivet. Ved å dele omsorgsforpliktelsene mellom mor og far ble omsorgsforpliktelsene til mor lettet, og kvinner fikk bedre muligheter til å konkurrere med menn på arbeidsmarkedet (Ibid.30): "En likestillingsorientert omsorgspolitikkk må ta utgangspunkt i foreldrenes like rettigheter og plikter. Det betyr å beskytte mor som arbeidstaker, men det er like viktig å sikre mennenes ansvar og rettigheter som fedre" (St.meld.nr. 70 (1991-1992) s.5).

Mødres yrkesaktivitet og fedres omsorgsansvar ble fremstilt som to sider av samme sak. Det ble argumentert for at en lengre permisjon var nødvendig for at deling av permisjon skulle bli mulig i flere familier. Ved å gi en egen kvote til far i fødselspengeordningen var også målet å få foreldrene til å snakke om fordelingen av resten av permisjonstiden. Vi finner også igjen argumentet fra Mannsrolleutvalget om at kvinner har oppnådd økende grad av likestilling i utdanning og på arbeidsmarkedet, men at denne utviklingen ikke har blitt fulgt opp av menns og kvinners arbeidsdeling i familien (Ibid. s.5). For det andre ønsket man med fedrekvoten å oppnå at fedre tidlig skulle ta et reelt omsorgsansvar for barnet, begrunnet med barnets og fars behov; "Barna har behov for omsorg fra begge foreldrene. Fedre har også behov for å være sammen med barna sine, og mødrene må kunne regne med at fedrene tar større ansvar for barna" (St.meld.nr. 70 (1991-1992) s.30). For det tredje ble det vektlagt at utvidet permisjon var nødvendig for at barnet skulle få familiebasert omsorg det første leveåret, uten at en av foreldrene (i praksis mor) måtte gi avkall på sin tilknytning til yrkeslivet:

"Foreldrepermisjonsordningen skal gjøre det mulig for yrkesaktive foreldre å være mer hjemme i barnets første leveår. Det handler om å gi mer tid til barn og foreldre" (St.meld.nr.

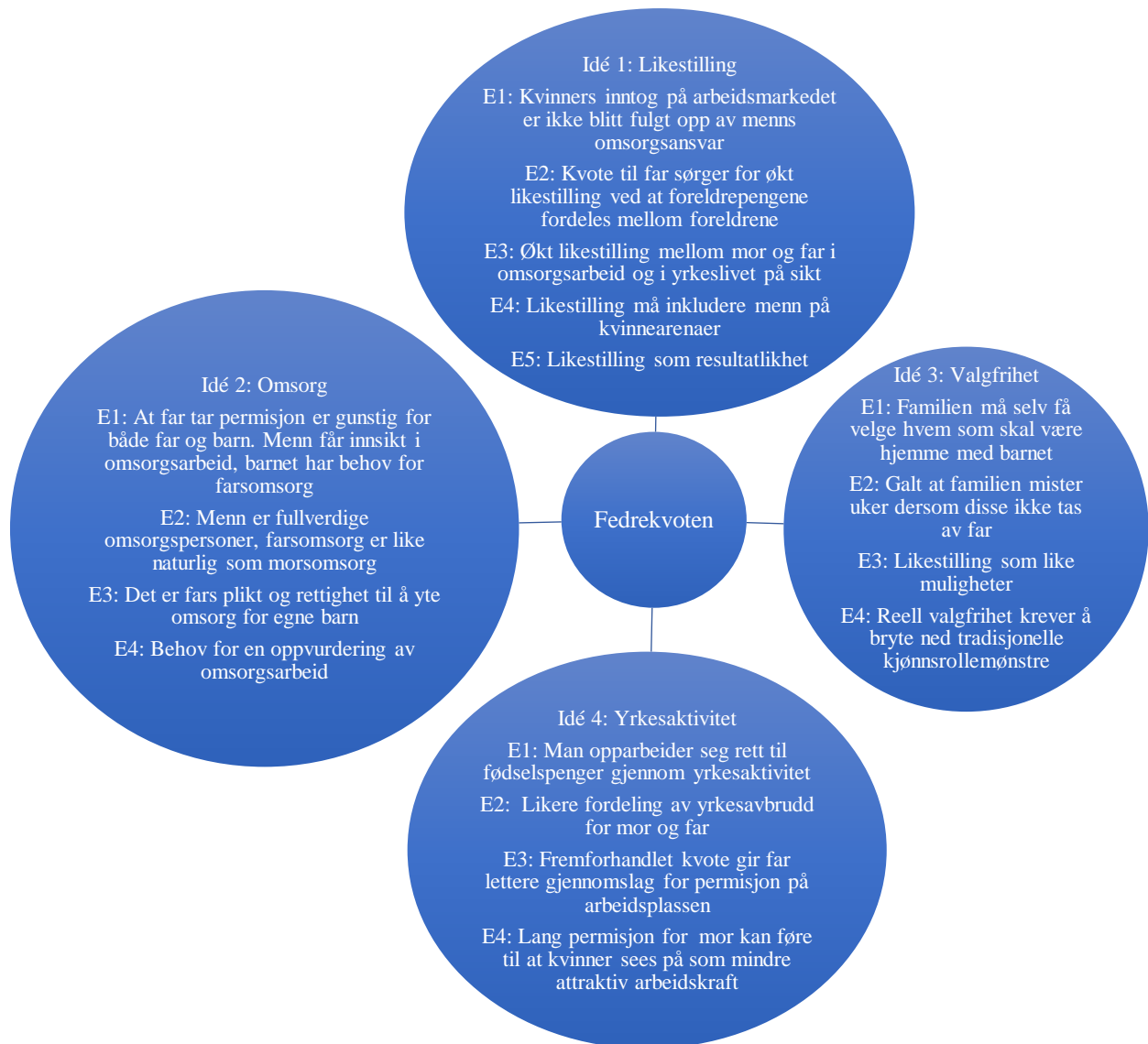
70 (1991-1992) s.29). Fødselspenge ble ansett som både et gode og et ansvar. Far hadde et omsorgsansvar for barnet, men det ble poengtert at fedres rettigheter ikke skulle gå på bekostning av mors rettigheter. Fedrekvoten skulle derfor være en del av utvidelsene i fødselspengeordningen, og skulle ikke tas av den allerede etablerte permisjonstiden (St.meld.nr. 70 (1991-1992) s.30).

Hvordan kan disse politiske endringene forstås i lys av idéene som lå til grunn? En egen kvote til far i fødselspengeordningen ble åpenbart muliggjort ved at menn fikk innpass i likestillings- og omsorgsbegrepet. Likestilling ble et helt grunnleggende element i fødselspengeordningen. Både utvidelsene i fødselspengeordningen og fedrekvoten ble begrunnet med idéen om en likestillingsorientert omsorgspolitik (St.meld.nr. 70 (1991-1992) s.5). En endret forståelse av omsorgsbegrepet som også innebærer menn som omsorgspersoner ble en forutsetning for likestilling. Et omsorgsbegrep som omfatter menn var nødvendig for å legitimere og sikre fedre en del av permisjonstiden. Etter endringene i 1993 stod både permisjonslengden og fedrekvoten uendret i over ti år. Utover på 90-tallet foreslo ingen offentlige oppnevnte utvalg endringer i fedrekvotens lengde⁶.

I modell 4.1.3 oppsummeres elementene som utgjør de viktigste idéene rundt fedrekvoten som fremkommer hos Mannsrolleutvalget, i Likestillingsmeldingen og i debatten som presenteres i neste delkapittel. Videre indikerer størrelsen på boksene hvilke idéer som har størst betydning i den aktuelle politikktutforming.

⁶ I "Tid for barna" foreslås en videreføring av fedrekvoteordningen slik den er, og fedrekvoten bør etter utvalgets syn ikke omfattes av tidskontoforslaget utvalget legger frem (NOU 1993: 12 s.9). I "Pappa kom hjem" hevdes det at åpningen i regelverket når det gjelder fedrekvoten som åpner for dobbeltomsorg er problematisk, men utvalget foreslår ingen endringer i ordningen (NOU 1995: 27 s.92). I "Offentlige overføringer til barnefamiliene" legges det også til grunn en videreføring av fedrekvoten uten endringer i ordningen (NOU 1996: 13 s.219).

Modell 4.1.3 Idégrunnlaget for fedrekvoten på 90-tallet



4.1.3 Politisk uenighet vedrørende fedrekvoten – kjærlig dytt eller tvangsløsning?

Fødselspengeordningen har hatt tverrpolitisk støtte gjennom årene, fordi ordningen har tilfredsstillt målsettingen til både høyre- og venstresiden i politikken. Ordningen skulle sørge for familiebasert omsorg i barnets første leveår, samtidig som kvinner ble oppfordret til å vende tilbake til yrkeslivet. Fedres rettigheter i fødselspengeordningen har det derimot vært stor politisk drakamp rundt (Brandth & Kvande 2013 s.18). Det kom tydelig frem den 11.mai

1993 da Stortingsmelding nr. 70 "Likestillingspolitikk for 1990-åra" debatters⁷. Det var spesielt tre temaer som opptok debatten: mannskvotering i yrkeslivet, kontantstøtten, og fedrekvoten. Denne oppgaven konsentrerer seg om spørsmål knyttet til fødselspengeordningen. Temaene som diskuteres herunder er selvstendig opptjeningsrett for fedre og fedrekvoten (S.tid. 11. mai 1993).

Arbeiderpartiet så det som et problem at kvinner har gått inn i yrkeslivet, uten at menn tilsvarende har tatt økt ansvar for hjem og familie:

Kvinnene har toget inn i utdanning og på arbeidsmarkedet. Det påvirker kvinners stilling og menns situasjon, og ikke minst har det endret barnets situasjon. [...] Pappaene har ikke i takt med mødrenes større deltakelse utenfor hjemmet stormet tilsvarende tilbake til hjemmearenaen og tatt sitt ansvar der – Brustad (Ap) (S.tid. 11. mai 1993 s.3640).

Statsråden Grete Berget (Ap) mente at likestillingsarbeidet ikke kom videre uten å endre mansrollen. Dette fikk hun støtte for både innad i eget parti og fra Høyre. Jens Stoltenberg (Ap) vektla at likestillingsarbeidet i Norge tradisjonelt har vært drevet av og for kvinner, og det ikke er overraskende, fordi det er kvinner som har lidd under det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret (Ibid. s.3659). Erna Solberg (H) så også problemer knyttet til at kvinner i større grad enn tidligere var yrkesaktive, uten at menn tok et større ansvar for arbeid i hjemmet:

1980-tallet har brakt kvinner inn i nye posisjoner i vårt land. [...] Det er arbeidsdelingen i hjemmet, eller helst den manglende arbeidsdelingen i hjemmet, som i dag viser de mest slående ulikheter mellom menn og kvinner – Solberg (H) (S.tid. 11. mai 1993 s.3645).

John G. Bernander (H) mente videre at det var et problem at mange kvinner følte seg tvunget til å velge mellom lønnsarbeid og ulønnet omsorgsarbeid. Derfor var det viktig at også menn

⁷ Fremskrittspartiet med representantene Steinar Maribo og Bente Bjørnstad. Høyre med representantene Erna Solberg, Annelise Høeg, John G. Bernander, Tore A. Liltved og Siri Frost Sterri. Kristelig Folkeparti med representantene Eleonore Bjartveit og Aud-Inger Aure. Senterpartiet med representantene Tove Kari Viken og Ragnhild Queseth Haarstad. Arbeiderpartiet med representantene Jens Stoltenberg, Sylvia Kristin Brustad, Åse Klundelien, Trond Jensrud, Marit Rotnes, Kari Helliesen, Åshild Hauan, Grete Berget, Marie Brenden, Karin Lian, Ranveig Frøiland. Og Sosialistisk Venstreparti med representantene Kristin Halvorsen, Kjellbjørg Lunde, Lisbeth Holand, Marie Lovise Widnes, Per Eggum Mausest.

påtok seg et større ansvar (Ibid. s.3661). Fedre bør derfor få stadfestet sitt omsorgsansvar med egne rettigheter i fødselspengeordningen.

Hva som var *løsningen* på dette problemet var derimot venstre- og sentrumspartiene uenige med høyresiden om. For venstre- og sentrumspartiene var likestillingspolitikk og familiepolitikk to sider av samme sak. Statsråd Grete Berget (Ap) sa at "For 1990-årne vil god likestillingspolitikk være god familiepolitikk" (Ibid. s.3668). Fedrekvoten ble sett på som et virkemiddel for nettopp å få far til å ta et større ansvar for omsorg og annet hjemmearbeid. For Jens Stoltenberg (Ap) var pappapermisjonen en måte å endre menns posisjon i samfunnet, ved å legge opp til at menn tok et større omsorgsansvar (Ibid. s.3659). At fedre omtrent ikke tok ut fødselspenger var et tegn på sterke tradisjoner og rollemønstre knyttet til omsorg og oppdragelse av barn, mente Stoltenberg. Det var behov for politiske ordninger for å bryte ned disse barrierene hevdet Arbeiderpartiet;

Kan vi bryte ned dem, sørge for at menn kommer tyngre inn i omsorgen for barn, tror jeg også det vil ha betydning langt utenfor de få ukene menn måtte være hjemme med lønnet permisjon i forbindelse med barnefødsler – Stoltenberg (Ap) (S.tid. 11. mai 1993 s.3659).

Utvidet fødselspermisjon og fedrekvote ble sett på som viktige likestillingsreformer (Ibid. s.3658). For venstresiden og sentrumspartiene var det helt greit å gi fedrene et mildt press ved at de fire ukene med fedrekvote falt bort dersom de ikke ble tatt av far: "Motforestillingen hos menn mot å ta ut foreldrepermisjon grunner seg jo ikke bare i økonomi, jeg tror ikke vi skal undervurdere det vi har av tradisjoner og holdninger i den forbindelse" – Haarstad (Sp) (S.tid. 11. mai 1993 s.3654-3655). Arbeiderpartiet mente menn trengte en "kjærlig dytt", fordi tradisjonelle holdninger stod i veien for at menn selv valgte å ta ut fødselspenger. At ordningen ville føre til økt kontakten mellom far og barn, og en oppvurdering av omsorgsarbeid var også viktige argumenter for venstresiden og sentrum.

Relasjonen mellom far og barn var viktig, og det ble sett på som en verdi i seg selv at fedre tok mer omsorgsansvar for egne barn; "Det er ofte avgjerande for opprettinga av nær kontakt mellom far og barn at faren må ta omsorgsansvar i barnet si første levetid. Dette vil vere eit gode for både barn og far" – Lunde (SV) (S.tid. 11. mai 1993 s.3636). Arbeiderpartiet var enige i at det er positivt for både far og barn å ha pappene mer hjemme. Det var viktig å gi

foreldre og barn mer tid sammen det første året, og fedrene hadde et omsorgsansvar på lik linje med mor i denne perioden (Ibid. s.3640). Kristelig Folkeparti mente likestillingspolitikken også måtte fokusere på å løfte fram og oppvurdere omsorgsarbeidet som tradisjonelt har blitt utført av kvinner. Både når det gjelder status og økonomisk kompensasjon trengte omsorgsarbeidet et løft (Ibid. s.3651). Eleonore Bjartveit (KrF) mente fedrekvoten var viktig fordi en slik ordning ville gi fedre bedre kontakt med sine barn, og en bedre forståelse for og verdsetting av det omsorgsarbeidet som kvinner utførte i hjemmet. Dette kunne i seg selv bidra til økt respekt og større likeverd (Ibid. s.3652). Så langt i debatten er det tydelig at idéer om fødselspengeordningen som likestillingstiltak, endring av tradisjonelle kjønnsrollemønstre, at far hadde et omsorgsansvar, og at omsorgsarbeid måtte oppvurderes var elementer som knyttes til likestillings- og omsorgsidéen og fikk gjennomslag på venstresiden.

I Høyre så man derimot ikke kvotering av fødselspengeordningen på som en god løsning på problemet knyttet til menns manglende deltakelse i omsorgs- og hjemmearbeid. Høyre mente løsningen var holdningsendringer, og at likestilling ikke kunne tvinges gjennom ved politiske vedtak. Likestilling var en verdi som måtte vokse frem gjennom oppdragelse og tanken om likeverd mellom kvinner og menn (Ibid. s.3671);

Å få menn til å ta større ansvar hjemme vil aldri kunne bli og bør aldri bli et område for aktive politiske tiltak som skal gjelde innenfor husets fire vegger. Det er gjennom stimulerende tiltak man må forsøke å få dette til – Solberg (H) (S.tid. 11. mai 1993 s.3645).

Høyre ønsket en annen løsning, der far hadde selvstendig rett til permisjon og ble kompensert etter egen stillingsbrøk:

En måte man kan øke menns kontakt med hjemmet på, er å gi menn selvstendige rettigheter til permisjon [...] Høyre oppfatter dette som bedre ordninger enn å knytte fire uker av fødselspermisjonsukene til at far må ta dem ut, men med en kompensasjon som er utregnet etter mors stillingsbrøk. Vi er ikke tilhengere av å straffe barna gjennom mindre tid med foreldrene for eventuelt å tvinge flere fedre til å være hjemme. For det er barnet som mister tid sammen med en av foreldrene hvis pappa

ikke vil eller ikke kan være hjemme i fire uker – Solberg (H) (S.tid. 11. mai 1993 s.3645).

Høyre var kritiske til forslaget om fedrekvote, fordi de mente det ville gå på bekostning av barnefamiliens valgfrihet, og hevdet at Arbeiderpartiet ville tvinge alle familier inn i den samme løsningen:

Men jeg konstaterer at det er forskjell mellom Arbeiderpartiet og Høyre i syn når det gjelder hva valgfrihet skal inneholde. Valgfrihet for Arbeiderpartiet betyr at dere får ta det tilbudet vi gir dere, og hvis dere ønsker en annen kombinasjon, et annet tilbud, kan dessverre ikke staten bidra med noe på dette området. Vi mener derimot at foreldrene skal kunne få velge, lage kombinasjoner av barneomsorgstilbud som passer til sine barn, og som passer til familiens egen situasjon. [...] Det oppfatter vi som valgfrihet – Solberg (H) (S.tid. 11. mai 1993 s.3642).

Høyre var skeptiske til at familier der far ikke hadde mulighet til, eller valgte å ikke ta ut fedrekvoten, skulle miste disse permisjonsukene. De argumenterte for at det var barna det gikk ut over, de fikk kortere familiebasert omsorg dersom fedrekvoten ikke ble tatt i bruk. Det Arbeiderpartiet kalte en "kjærlige dytt" mente Høyre var en tvangsløsning som ikke hørte hjemme i familiepolitikken (Ibid. s.3662).

Arbeiderpartiet mente at det ikke var hold i Høyres bekymring for at barna ikke fikk lang nok tid hjemme med foreldrene. Trond Jensrud (Ap) viste til at Høyre stemte mot at fødselspengeordningen skulle utvides (Ibid. s.3648). Videre mente Jens Stoltenberg (Ap) at Høyres argument angående familiens valgfrihet ikke bygde på de riktige antakelsene; "hele budskapet om valgfrihet bygger på den forestillingen at det er likeverdige forhold innad i familien" (Ibid. s.3659). Men kvinner og menn hadde ikke reell valgfrihet, fordi det nesten alltid lønte seg økonomisk at mor tok hele permisjonen grunnet en overvekt av kvinner i lavlønnsyrker og i deltidsarbeid. Det var økt grad av likestilling i menn og kvinners yrkesaktivitet, og jevnere fordeling av omsorgs- og hjemmearbeid som ville gi foreldre reell valgfrihet (Ibid. s.3660).

Som oppsummering kan man si at det var bred politisk enighet om at kvinners inntog i yrkeslivet ikke hadde blitt fulgt opp tilsvarende av menns deltakelse i hjemmet og at dette var

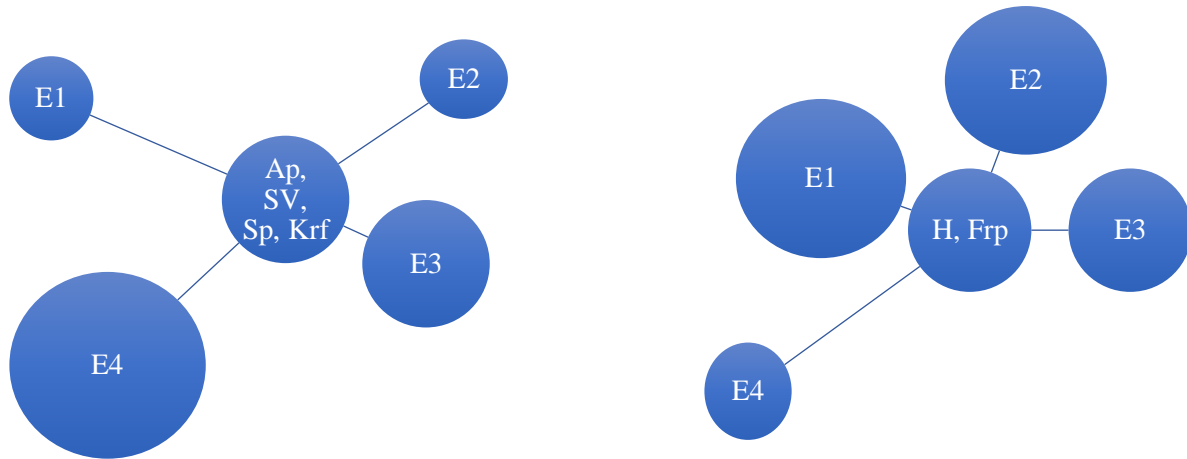
et problem. Alle partiene var for en utredning av mulige løsninger for å gi fedre selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger. Når det gjaldt innføring av en egen kvote til far var det imidlertid politisk splittelse. Fedrekvoten hadde stor oppslutning på venstresiden og i sentrum (SV, Ap, Sp, KrF) med grunnlag i idéen om at ordningen ville føre til økt likestilling i arbeidsmarkedet og i hjemmet, og at barnet trenger et nært forhold til begge foreldre. Høyre og FrP ønsket ikke kvotering i foreldrepermisjonsordningen på bakgrunn av at familiene selv burde få velge hvordan de ønsker å organisere familielivet. I store trekk kan dette sies å være forventet ut fra den klassiske høyre-venstre skillelinjen der høyresiden tradisjonelt setter individets frihet over statlig regulering, mens venstresiden i større grad er åpne for regulering som middel for å sørge for like rettigheter og muligheter. Til grunn ligger vektlegging av ulike idéer.

Bakgrunnen for den brede enigheten om behov for utredning av selvstendig opptjeningsrett for fedre bunnet i et ønske om å likestille rettighetene til mor og far i fødselspengeordningen. Det var derimot uenighet når det kom til fedrekvoten, fordi det var en ordning som i større grad gikk inn for resultatlikhet, som venstresiden i mye større grad var villige til å sette inn tiltak for å oppnå. De to hovedblokkene, Gro Harlem Brundtlands tredje regjering og opposisjonspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, vektla idéer ulikt, og vektla ulike elementer innad i ulike idéer. For det første lot opposisjonspartiene argumenter knyttet til valgfrihet få forrang over argumenter for likestilling. Regjeringen, med støtte fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti på den andre siden vektla likestilling i høyere grad enn argumenter knyttet til valgfrihet.

For det andre vektla regjeringen og opposisjonen ulike elementer i de ulike idéene, illustrert ved modell 4.1.4 og 4.1.5. Når det gjaldt valgfrihet støttet Høyre og Fremskrittspartiet en tankegang der de sentrale elementene var at familien selv måtte få velge hvem som skulle være hjemme med barnet (E1), at det var galt at familien mistet uker dersom de ikke ble tatt av far (E2), og likestilling måtte forstås som like muligheter (E3). Å bryte ned tradisjonelle kjønnsroller (E4) ble ikke forstått som et sentralt element, og fikk en perifer plassering. For regjeringen var forståelsen annerledes. Det mest sentrale elementet var nettopp (E4) å bryte ned tradisjonelle kjønnsroller. Frie valg kunne ikke tas før kvinner og menn var likestilt. Likestilling forstås som like muligheter (E3), som en forutsetning for resultatlikhet. De øvrige elementene, at familiens selv skulle få velge hvem som skulle være hjemme (E1) og at

familien ikke burde miste uker dersom de ikke ble tatt av far (E2) var ikke viktig for regjeringen, og disse elementene fikk perifere plasseringer.

Modell 4.1.4 Valgfrihet: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 1993



E1: Familien må selv få velge hvem som skal være hjemme med barnet

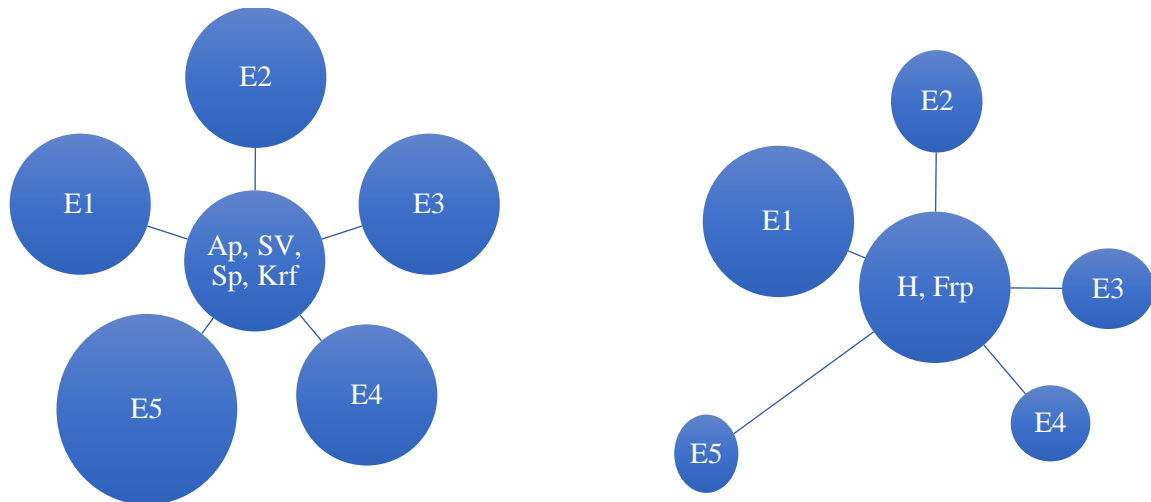
E2: Galt at familien mister uker dersom disse ikke tas av far

E3: Likestilling som like muligheter

E4: Reell valgfrihet krever å bryte ned tradisjonelle kjønnsrollemønstre

Det var på samme måte tydelig at de politiske blokkene vektla ulike elementer knyttet til likestilling. For regjeringen var alle elementene sentrale: at kvinners inntog på arbeidsmarkedet ikke hadde blitt fulgt opp av menns omsorgsansvar (E1), at fedrekvoten sørget for økt likestilling ved at permisjonen ble fordelt mellom foreldrene (E2), at fedrekvoten gav likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt, at likestilling måtte inkludere menn på kvinnearenaer (E4) og at likestilling betyr resultatlikhet (E5). Også for Høyre og Fremskrittspartiet var det grunnleggende at kvinners inntog på arbeidsmarkedet ikke hadde blitt fulgt opp av menns omsorgsansvar (E1), men de var ikke enige med regjeringen i at løsningen var fedrekvote. De øvrige elementene var ikke sentrale for disse opposisjonspartiene, fordi foreldrene selv burde få velge hvem som skulle ta ut fødselspenger. Likestilling ble forstått som like muligheter, og ikke som resultatlikhet (E5).

Modell 4.1.5 Likestilling: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 1993



- E1: Kvinnens inntog på arbeidsmarkedet er ikke fulgt opp av menns omsorgsansvar
E2: Kvote til far sørger for økt likestilling ved at foreldrepengene fordeles mellom foreldrene
E3: Økt likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt
E4: Likestilling må inkludere menn på kvinnearenaer
E5: Likestilling som resultatlikhet

De politiske løsningene tok utgangspunkt i problemforståelsen til Gro Harlem Brundtlands tredje regjering, som var den sentrale aktøren. Politiske løsninger finner aldri sted i et vakuum, samfunnsmessige endringer er sentrale når man skal forklare idéendringer. Kvinner hadde gjennom flere tiår økt sin deltakelse i yrkeslivet, og mødre returnerte i mye høyere grad til betalt arbeid etter svangerskap enn før. Kvinner fikk en annen posisjon i yrkeslivet og i samfunnet, og det var ønske om og behov for at velferdsordningene skulle tilpasses dette. Brundtlands tredje regjering har trolig hatt en interesse av å føre en politikk som hovedsakelig var i tråd med velgernes oppfatninger. Idéen om valgfrihet var viktigst for partiene på høyresiden, men vant ikke fram.

4.1.4 Forslag til selvstendig opptjeningsrett for fedre i fødselspengeordningen

Allerede i Mannsrolleutvalgets sluttrapport i 1991 ble det tatt opp som et problem at fedre ikke hadde individuell opptjeningsrett til fødselspenger. Far hadde rett på stønad basert på egen inntekt, men beregnet med grunnlag i mors stillingsandel før fødselen. Det vil si at dersom mor hadde jobbet redusert ville far få redusert sin lønn tilsvarende. Mange familier

ville dermed tape økonomisk på at far tok ut fødselspenger (NOU 1991: 3 s.25).

Mannsrolleutvalget mente far burde få fødselspenger basert på egen stillingsandel, og at grensen på 6G burde opphøre. Grensen betydde at foreldre kun ble kompensert for inntekten opp til seks ganger grunnbeløpet i folketrygden. Mannsrolleutvalget mente derimot ikke at menn burde få selvstendig uttaksrett av fødselspenger. Fars rett burde springe ut av at det fantes et omsorgsbehov, det vil si at mor gikk tilbake til studier eller arbeid (Ibid. s.25-26).

I Stortingsmelding nr. 70 "Likestillingspolitikk for 1990-åra" ble det understreket at selvstendig opptjeningsrett for far uavhengig av mors opptjening ville gitt flere fedre anledning til å ta betalt foreldrepermisjon, men at et slikt forslag gav store kostnadsøkninger. Det ble konkludert med at det var behov for en bred vurdering av regelverket. I meldingen hevdet man hovedproblemet var at omtrent ingen av fedrene som allerede hadde rett til permisjon benytter seg av denne rettigheten (St.meld.nr.70 (1991-1992) s.31).

Forslag om selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for far dukket igjen opp i NOU 1993: 12 "Tid for barna". Mandatet til utvalget gikk ut på å fremme forslag til ordninger som skulle legge til rette for at fødselspengene skulle kunne tas ut i kombinasjon med nedkortet arbeidstid (NOU 1993: 12 s.9). Utvalget foreslo innføring av tidskonto. Tidskonto beskriver den delen av foreldrepermisjonsordningen der det ble åpnet for delvis uttak av fødselspenger i kombinasjon med redusert arbeidstid. Utvalget valgte å ikke øremerke en andel av tidskontoen til far;

Som følge av at faren ikke har selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger, og at utbetalingene er begrenset til 6G, vil uttak av fødselspenger for far medføre et inntektstap. For at familieøkonomien skal rammes minst mulig er det i mange tilfeller mest lønnsomt at mor tar hele permisjonen (NOU 1993:12 s.13)

Utvalget mente at en del av tidskontoen burde tas av far, men ville ikke pålegge barnefamiliene en ordning som gjorde at de kom dårligere ut økonomisk. Dette vil være tilfellet så lenge fedre ikke hadde selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger, og så lenge refusjonen fra folketrygden var begrenset til 6G (NOU 1993:12 s.52). Utvalget anbefalte innføring av selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for menn. Dette mente utvalget var nødvendig for å likestille foreldre i forhold til ansvaret for barneomsorg (Ibid. s.13).

Forslag om å utrede selvstendig opptjeningsrett ble så tatt opp i stortingsdebatten av St. meld. 70 den 11. mai i 1993, og støttes av alle partier. Statsråd Grete Berget (Ap) slo fast på grunnlag av stortingets henstilling at prinsipielle spørsmål, praktiske løsninger og økonomiske konsekvenser av å gi fedre selvstendig opptjeningsrett skulle utredes (S.tid 11.mai 1993 s.3669).

I november 1994 ble det satt ned et utvalg av Gro Harlem Brundtlands tredje regjering som skulle utrede spørsmål om fedres opptjeningsrett til fødselspenger. Dette resulterte i NOU 1995: 27 "Pappa kom hjem". Grunnlaget for utredningen var at om lag 13 000 yrkesaktive fedre årlig falt utenfor fødselspengeperioden fordi mor ikke hadde opparbeidet seg rett til fødselspenger. Denne situasjonen synes ikke forenelig med de sterke oppfordringene om at fedre skulle ta permisjon (NOU 1995: 27 s.3). Fars rett til fødselspenger ble kun utløst dersom mor oppfylte vilkårene for fødselspenger, og far hadde bare rett til fødselspenger når mor ikke benytter seg av hele fødselspengeperioden (Ibid. s.24). Aktivitetskravet gjaldt kun for mor, mors uttak av fødselspenger var ikke avhengig av fars arbeidslivstilpasning. Så lenge mor hadde opparbeidet seg rett kunne hun ta ut permisjon uavhengig av fars situasjon før og etter fødselen. Utvalgets enstemmige anbefaling var at fedre som hadde opparbeidet seg rett til fødselspenger burde gis rett til å ta betalt permisjon i de tilfellene der mor gikk ut i arbeid eller utdanning etter fødselen, selv om mor ikke hadde opptjent rett til fødselspermisjon. Dersom mor hadde opptjent rett til fødselspenger på 75% stillingsandel eller mer, skulle fars permisjon ikke reduseres til hennes stillingsbrøk, men beregnes ut fra fars stillingsandel (Ibid. s.11-12). Utvalget var enige om at innføring av selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for fedre ville være et viktig skritt i retning av større grad av likestilling mellom mor og far. Fars rett til fødselspenger burde ikke være avledet av mors.

NOU 1995: 27 "Pappa kom hjem" anbefalte en ordning der far får selvstendig opptjeningsrett, men ikke selvstendig uttaksrett av fødselspenger. Utvalget la til grunn et prinsipp om at det skulle foreligge et omsorgsbehov for at far skulle ha rett til å ta ut fødselspenger, for å unngå dobbeltomsorg. Fars rett til fødselspenger burde være uavhengig av mors situasjon før fødselen, men et omsorgsbehov etter fødselen burde imidlertid være en forutsetning for fars uttak av fødselspenger. Da ville far reelt sett være alene om omsorgen på dagtid. Utvalget mente det var gjennom aleneomsorgen for barnet fedre blir like naturlige omsorgspersoner som mødre. Argumentasjonen gikk ut på at det ikke burde være en offentlig oppgave å finansiere en stønadsordning som gjorde det mulig for begge foreldre å være hjemme

samtidig. For det første ble det pekt på at en slik ordning ville blitt svært dyr. For det andre var det et poeng at far er alene om omsorgen, og for det tredje at mor da kunne gå tilbake i arbeid. Dette ville føre til en jevnere belastning av arbeidsmarkedsposisjonen til kvinner og menn, ved at arbeidsgiver måtte ta høyde for at både kvinner og menn ville ha avbrudd fra yrkeslivet i forbindelse med småbarnsperiode. Menns fravær fra jobb gjennom fedrekvoten, og eventuelt større deler av permisjonstiden ville synliggjøre i yrkeslivet at også menn hadde et omsorgsansvar (NOU 1995: 27 s.11).

At menn ikke hadde selvstendig uttaksrett vil si at dersom mor ikke ønsket eller hadde mulighet til å gå ut i arbeid, ville far ikke ha uttaksrett til fødselspenger. Fars selvstendige rett til permisjon og full likestilling i fødselspengeordningen ble ansett som mindre viktig enn å unngå dobbeltomsorg (NOU 1995: 27 s.85). Selvstendig opptjeningsrett og selvstendig uttaksrett for fedre ville ha betydd et kjønnsnøytralt regelverk som likestilte mor og far som omsorgspersoner. En slik ordning ville tilsvart det svenske regelverket. NOU 1995: 27 ble sendt på høring etter vanlig prosedyre. Folketrygdproposisjonen som ble fremsatt høsten 1996 med forslag til budsjett for 1997 utsatte alle forslag når det gjaldt fedres selvstendige opptjeningsrett. Grunnen var at det hadde blitt oppnevnt et nytt utvalg, NOU 1996: 13 "Offentlige overføringer til barnefamiliene". Man ønsket en helhetlig gjennomgang etter at denne utredningen var ferdigstilt, siden dette utvalget også så på fødselspengeordningen (Vollset 2011 s.264).

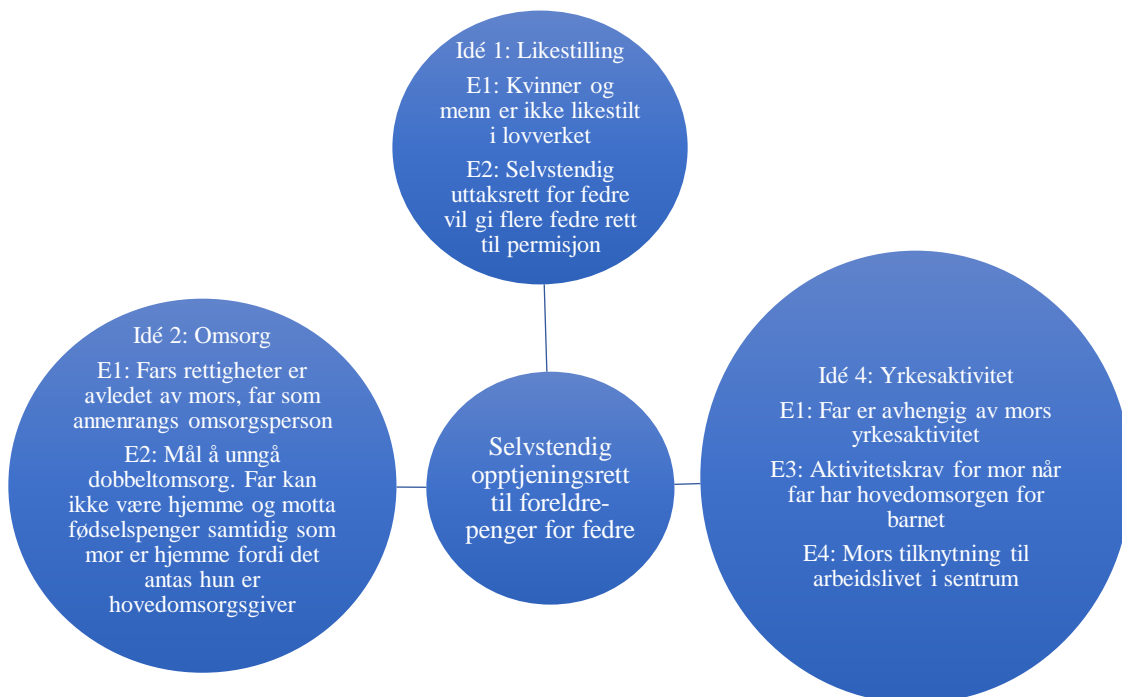
Året etter kom NOU 1996: 13 "Offentlige overføringer til barnefamiliene" som skulle beskrive og vurdere endringer knyttet til det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til barnefamiliene. At fars rett til fødselspenger var avledet av mors rett, innebar altså at far ikke hadde rett til fødselspenger dersom mor ikke hadde rett til fødselspenger, selv om han selv var yrkesaktiv. Dette mente utvalget måtte endres, og stilte seg bak konklusjonen til NOU 1995: 27;

Hele utvalget mener det bør etableres selvstendig rett til fødselspenger for fedre. Utvalget mener en ikke bør opprettholde barrieren mellom kjønnene med hensyn til hvem som kan ta ut permisjonen. Tvert imot mener utvalget det er viktig av likestillingshensyn at farens mulighet til permisjon forbedres (NOU 1996: 13 s.323).

Prinsippet burde være at fedre hadde rett til å ta ut fødselspenger i de tilfellene der mor gikk ut i arbeid eller utdanning, uansett om mor hadde opparbeidet seg rett til fødselspenger eller ikke. Videre burde fødselspengene beregnes på grunnlag av inntekten til den som tok permisjon. Far burde få beregnet fødselspenger etter egen stillingsandel dersom mor arbeidet 75% stillingsandel eller mer (NOU 1996: 13. s.218).

Idégrunnet for selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for fedre bunnet i en problemforståelse om at det var manglende likestilling mellom menn og kvinner i fødselspengeordningen. De viktigste elementene var at likestilling burde innebære like rettigheter og plikter for mor og far, at far kun ble ansett som hovedomsorgsgiver når han var alene med barnet, og far var avhengig av at mor var i aktivitet for å ta ut fødselspenger utover fedrekvoten. Idéen om selvstendig uttaksrett av fødselspenger for fedre vant ikke frem. Grunnen var at tanken om å unngå dobbeltomsorg ble ansett som viktigere enn en likestilt ordning.

Modell 4.1.6 Idégrunnlag for forslag om selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for far på 90-tallet



Som oppsummering kan man konkludere med at forslag om utredning av, og konkrete forslag til utforming av en ordning med selvstendig opptjeningsrett for fedre var gjennomgående i debatten rundt fødselspengeordningen på 1990-tallet. På tross av konkrete forslag fra flere utvalg og politisk enighet om forslaget, uteble et politisk vedtak dette tiåret. En eventuell oppfølging ble utsatt av Jagland-regjeringen og ble ikke prioritert i langtidsprogramperioden 1997–2001 (Vollset 2011 s.264). Dette var først og fremst begrunnet i økonomi, og i manglende politisk vilje til å prioritere fedres rettigheter i fødselspengeordningen i budsjettforhandlingene.

4.1.5 Når verken mor eller far har opparbeidet seg rett til fødselspenger

Fødselspengeordningen gjaldt kun de yrkesaktive. I familier der hverken mor eller far hadde opparbeidet seg rett til denne ytelsen hadde familien rett på engangsstønad, som omtrent alltid ble utbetalt til mor (NOU 1996: 13 s.214). Fedre uten rett til fødselspenger hadde dermed ingen rettigheter. Det var store økonomiske forskjeller i ytelsene for de med arbeidstilknytning i perioden før fødsel og de uten. Begrunnelsen for en slik struktur var arbeidslinja:

Et slikt incitament er i tråd med Regjeringens arbeidslinjestrategi som innebærer at virkemidler og velferdsordninger skal utformes slik at de, både enkeltvis og samlet, vil bidra til at flest mulig kommer i inntektsgivende arbeid (NOU 1995: 27 s.46)

Kvinner's incentiv til å være tilknyttet yrkeslivet veide tyngre enn å gi alle foreldre, uansett yrkesaktivitet eller kjønn like rettigheter. Til grunn for Mannsrolleutvalgets sluttrapport og Stortingsmelding nr. 70 ligger målet om å finne gode løsninger for de yrkesaktive. Idéen om at fødselspenger var en rettighet man tjente seg opp gjennom yrkesaktivitet ble ikke utfordret. Fokuset lå på de fedrene som hadde rett til å ta ut permisjon, men som ikke benyttet seg av denne rettigheten. De som ikke hadde rett til permisjon ble gitt liten oppmerksomhet.

I NOU 1996: 13 "Offentlige overføringer til barnefamiliene" ble det derimot stilt spørsmål ved yrkesaktivitet som idégrunnlaget for fødselspengeordningen, og utvalget la frem en alternativ utforming. Utvalget mente det var behov for endringer fordi fødselspengeordningen ikke lenger var en kort permisjon som skulle sørge for at kvinner ble kompensert for inntektsbortfall. Det var blitt en permisjon for begge foreldre som skulle legge til rette for et

likestilt foreldreskap, og familiebasert omsorg i barnets første leveår. Utvalget mente at anvendelse av forsikringstankegangen i fødselspengeordningen var unaturlig. De hendelsene som trykkesystemet var ment å forsikre arbeidere mot, som sykdom, uførhet, alderdom eller arbeidsledighet, var, slik utvalget så det, ikke sammenliknbare med det å få barn. Det å få barn ble ansett som samfunnsmessig ønskelig (NOU 1996: 13 s.322). Utvalgets anbefaling var derfor at; "utvalget foreslår at fødselspenger i barnets første leveår bør bli en felles ordning for både yrkesaktive og personer uten inntekt" (NOU 1996: 13).

Utvalget foreslo en løsning med en felles fødselspengeordning for alle foreldre. De yrkesaktive skulle ha samme permisjonsordning som tidligere, men man erstattet engangstønadene med en fødselspengeordning likt minstepensjonsnivået (63 000 kroner i 1996) som skulle utbetales i terminer (NOU 1996: 13 s.323). Utvalget foreslo at far skulle få selvstendige rettigheter i den nye fødselspengeordningen. Det eneste kravet skulle være at den som mottok fødselspenger var hjemme med barnet. Dette ville gitt mødre og fedre uten opptjent rett til fødselspenger lik mulighet til å være hjemme med barnet i det første leveåret. Fødselspengeordningen burde ikke lenger sees på som kompensasjon for tapt inntekt, men en omsorgslønn, mente utvalget. Dette forslaget førte ikke til politisk endring, og yrkesaktivitet fortsatte å være grunnpremisset for rett til fødselspenger.

4.1.6 Oppsummering

De mest sentrale elementene i foreldrepermisjonsdebatten gjaldt innføringen av fedrekvoten og forslag om selvstendig uttaksrett for fedre. Grunnleggende for disse endringene var fars innpass i likestillings- og omsorgsidéen. Fedres plass i fødselspengeordningen gikk fra å være passiv til aktiv ved innføringen av fedrekvoten. Denne endringen sier noe om måten idéers innhold omskapes og fører til politiske endringer. Ved å gjøre menn til en del av likestillingskampen og se på menn som fullverdige omsorgspersoner ble det åpnet for å innlemme fedre i det som tidligere av de fleste ble oppfattet som en permisjonsordning for mor. I den politiske debatten omkring fedrekvoten ble ulike idéer vektlagt av de politiske aktørene. Venstresiden og sentrum holdt i stor grad frem likestilling som det grunnleggende premisset, mens valgfrihet hadde forrang hos høyresiden. Når det gjaldt selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for far, hadde forslaget tverrpolitisk enighet. Kostnadshensyn og mangel på politisk gjennomføringskraft førte paradoksalt nok til at denne endringen likevel lot vente på seg.

4.2 2000-tallet: Utvidede men fremdeles begrensede rettigheter for far i foreldrepengeordningen

De viktigste politiske endringene på 2000-tallet var knyttet til at fedre endelig fikk selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger, etter at forslaget hadde vært diskutert gjennom hele 90-tallet. I tillegg var utvidelser av fedrekvoten og forslag til selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten viktig.

4.2.1 Selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for far

Oppfølgingen av utvalgets forslag om selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger for fedre i NOU 1995:27 "Pappa kom hjem" kom først våren 2000 (Ot.prp.nr.52 (1999-2000)).

Bondeviks første regjering hadde satt av midler til budsjettforslaget, men det var Stoltenbergs første regjering som fikk gleden av å fremme proposisjonen (Vollset 2011 s.265). Endringen gikk ut på at fedre skulle få fødselspenger basert på egen opptjening når mor etter fødselen oppfylte aktivitetskravet⁸. Det avgjørende skulle være at det forelå et omsorgsbehov etter fødselen (Ot.prp.nr.52 (1999-2000) s.2). Mors stillingsandel måtte utgjøre minst 75% av full stilling dersom far skal få beregnet fødselspenger i forhold til egen stillingsandel. Hvis mor arbeidet mindre enn 75% stilling, ble fars rett til fødselspenger redusert tilsvarende mors stillingsandel. Det innebar at det ikke lenger var slik at både mor og far måtte ha opptjent rett til fødselspenger gjennom yrkesaktivitet. En yrkesaktiv far kunne ha rett til fødselspenger i situasjoner der mor ikke hadde opparbeidet seg rett til fødselspenger før fødselen (Ibid. s.7). Det innebar at fødselspengeordningen ville omfatte flere fedre enn før.

Far hadde derimot ikke selvstendig uttaksrett av foreldrepenger, og var fremdeles avhengig av mors tilpasning etter fødselen; "Dersom mor ikke ønsker eller ikke har mulighet til å gå ut i arbeid eller utdanning, vil far ikke ha uttaksrett til fødselspenger og dersom mor etter fødselen arbeider deltid, vil far i prinsippet få reduserte fødselspenger" (Ot.prp.nr.52 (1999-2000) s.11). Dersom både far og mor var hjemme ble mor ansett som hovedomsorgsgiver, og man ønsket ikke å betale far for å være hjemme samtidig. Far ble ansett som en annenrangs omsorgsperson: "Vilkåret om at det må foreligge et omsorgsbehov etter fødselen for at far skal ha rett til fødselspenger, bygger på at mor anses som den primære omsorgsperson. For

⁸ Det vil si gå ut i arbeid, tar utdanning på heltid, tar utdanning i kombinasjon med arbeid, eller grunnet sykdom eller skade ikke kunne ta seg av barnet.

mor gjelder ikke tilsvarende krav" (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.38). Å unngå dobbeltomsorg fikk forrang foran å likestille mor og far som omsorgspersoner i lovverket.

4.2.2 Utvidelser av fedrekvoten – Bondevik II regjeringen

Etter valget i 2001 dannet Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre regjering. I 2003 la Kjell Magne Bondeviks andre regjering frem familiemeldingen St.meld.nr.29 (2002-2003) "Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap". Meldingen tok for seg familien som grunnleggende struktur i samfunnet og berørte temaer rundt foreldreskap, fedres rettigheter, valgfrihet for småbarnsforeldre og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Meldingen la til grunn at fedrekvoten har hatt positive effekter og skal beholdes;

Erfaringene med fedrekvoten viser at en øremerket periode til far har positiv effekt både i forhold til fordelingen mellom mor og far og i forhold til arbeidslivet. [...] Regjeringen vil at det fortsatt skal være slik at en del av permisjonstiden er forbeholdt far på samme måte som en del er forbeholdt mor (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.39).

De viktigste idéene som kom til syne i argumentasjonen rundt å beholde, og på sikt utvide fedrekvoten var knyttet til farsrollen, likestilling og valgfrihet. For det første fikk betydningen av fedres rolle i barneomsorgen økt oppmerksomhet i det første tiåret etter innføringen av fedrekvoten (Ibid. s.37). Fedrekvoten hadde fått mange flere fedre til å ta permisjon og ifølge familiemeldingen til Bondevik-regjeringen ble fedre i større grad enn tidligere ansett som omsorgspersoner for egne barn;

Det har blitt en alminnelig og styrket oppfatning at fars medvirkning i barns liv er viktig. [...] Far har fått nye og forbedrede rettigheter i forbindelse med fødsel og de fleste som har slik rett, benytter muligheten til å være hjemme med barnet (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.19).

Fedrekvoten og farsrollen ble knyttet sammen som begrep. Farsrollebegrepet innebefattet far som omsorgsperson, far som nærværende og aktiv deltaker i barnets liv, og forelder på linje med mor (Ibid. s.17). Omsorgsarbeid som samfunnsinnsats måtte styrkes, og St. meld nr. 29 argumenterte for at større farsdeltakelse i barneomsorgen kunne føre til en oppvurdering av omsorgsarbeid (Ibid. s.7). For det andre ble familiepolitikken som et middel for å øke

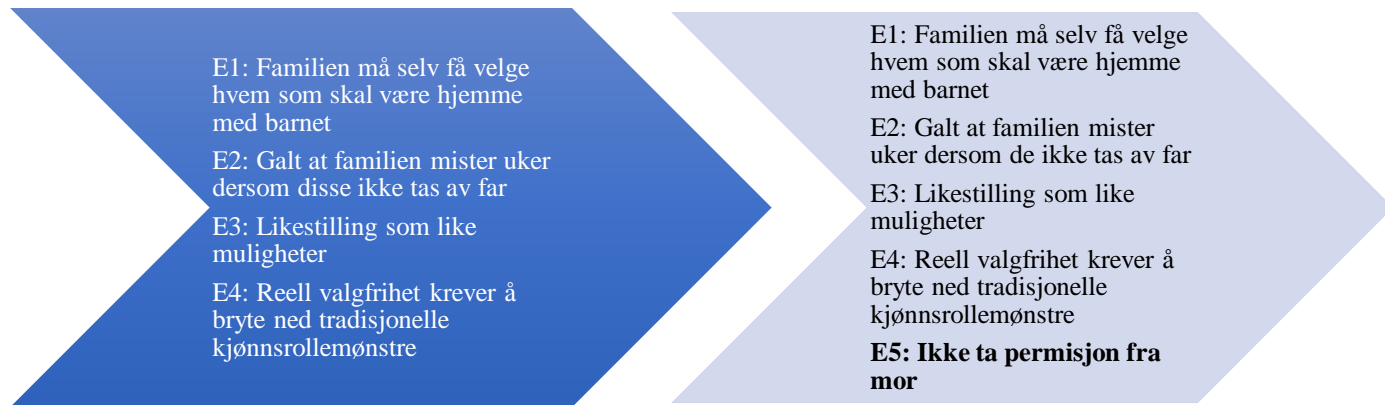
likestillingen mellom kvinner og menn i samfunnet vektlagt. Foreldreskapet ble sett på som et ansvar og en forpliktelse for både mor og far;

Regjeringen vil føre en familiepolitikk som bidrar til å styrke likestillingen i samfunnet og gir kvinner og menn reelle muligheter til å delta på lik linje i familielivet og i arbeids- og organisasjonslivet. Det er viktig å gi fedre rettigheter som styrker deres rolle i barneomsorgen (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.7).

For det tredje ble valgfrihet vektlagt. Det var viktig for Bondevik-regjeringen at utvidelser av fedrekvoten skjedde som utvidelser i den samlede permisjonstiden. Hovedargumentene var at en reduksjon av den samlede permisjonstiden ville begrense familiens valgfrihet, og at fars rettigheter ikke skulle gå på bekostning av mors. Det vil si at man ikke skulle "ta" permisjon fra mor ved å redusere de delbare permisjonsukene (Ibid. s.40).

Idégrunnet for videreføring og utvidelser av fedrekvoten under Bondevik-regjeringen liknet i stor grad idégrunnet for innføringen av fedrekvoten under Brundtlands tredje regjering. Den største endringen var vektingen av valgfrihet. Da fedrekvoten ble innført, skjedde dette samtidig med store utvidelser i permisjonen, fars rett til fedrekvote gikk hånd i hånd med flere delbare permisjonsuker. Ved den første utvidelsen av fedrekvoten i 2005 var det første gang en regjering måttet ta stilling til om en utvidelse av fedrekvoten skulle gå på bekostning av den delbare permisjonen, som ofte er forstått som mors permisjon. For Bondeviks andre regjering var det helt grunnleggende at økningen av fedrekvoten måtte skje som en forlengelse av den samlede permisjonstiden (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.40). At man ikke skulle frata mor muligheten til å ta disse delbare ukene var et nytt element i valgfrihetsidéen. Dette elementet dro valgfrihetsidéen i en mer fedrekvotevennlig retning. Bondeviks andre regjering la til grunn en politikk som var for valgfrihet og for fedrekvoten. For første gang ble valgfrihet brukt som idégrunnet for fedrekvoten, og ikke som argument *mot* en egen kvote til far. Intensjonen var å utvide fars frihet til å velge å være hjemme med barnet, uten å svekke mors permisjonsmuligheter.

Modell 4.2.1 Valgfrihet: nytt element under Bondevik II regjeringen



4.2.3 Utvidelser av fedrekvoten – Stoltenberg II regjeringen

Etter stortingsvalget i 2005 dannet Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet regjering. Under Stoltenbergs andre regjering ble fedrekvoten utvidet med en uke fra 1.juli 2006 (Ot.prp.nr. 70 (2005-2006)). Også denne utvidelsen var en forlengelse av den samlede stønadsperioden. Begrunnelsen for forslaget var at fedrekvoten har vist seg som et effektivt virkemiddel for å øke fedres uttak av foreldrepenger, og en utvidelse av fedrekvoten forventes å øke fedres uttak ytterligere. Fedres uttak var viktig fordi det var med på å legge grunnlaget for fars omsorgsdeltakelse i barnets første leveår, etablere en god kontakt mellom far og barn, og skape et godt grunnlag for fordeling av omsorgsansvaret mellom foreldrene (Ibid. s.1). I 2007 ble det gjort endringer i regelverket som i større grad enn tidligere muliggjorde å kombinere uttak av foreldrepenger med arbeid, gjennom gradert uttak og utsettelse av foreldrepenger. Ytelsen endret også navn fra fødselspenger til foreldrepenger. Endringen i terminologien ble begrunnet med et ønske om å understreke at ordningen var ment for både mor og far (NOU 2017: 6 s.146).

I mars 2008 leverte Likelønnskommisjonen, nedsatt av Stoltenbergs II regjering, sin rapport "Kjønn og lønn" (NOU 2008:6). Mandatet var omfattende, men gikk i hovedsak ut på å gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn og vurdere hva som kunne bidra til å redusere de kjønnede lønnsforskjellene (NOU 2008:6 s.15). I tillegg til tiltak som direkte rettet seg inn mot forhold på arbeidsmarkedet, pekte utvalget på familiepolitikken som et særlig politikkområde med indirekte virkning på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn (Ibid. s.216). De fleste mødre tok ut mer eller mindre hele permisjonen og ble borte fra yrkeslivet i ett år. De lange fraværperiodene til mødre gjorde at de tapte yrkeserfaring og kompetansebygging og dermed ble mindre verdifulle for arbeidsgiver. Fraværet skapte

lønnsforskjeller mellom mødre og kvinner som ikke hadde fått barn, og mellom kvinner og menn (Ibid. s.178). Utvalget så det som problematisk at fedre i snitt tok ut så lite foreldrepermisjon. Utvalget pekte på tre aspekter for å forklare hvorfor menn ikke tok en større del av foreldrepermisjonen:

1. Økonomi
2. Formelle begrensinger
3. Holdninger

Menn hadde høyere inntekt enn kvinner, og tapte oftere økonomisk på å ta permisjon fremfor å jobbe fordi arbeidstakeren bare ble kompensert opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6G). Videre var fedres rettigheter avledet av mors. For at far skulle kunne ta ut foreldrepenge utover fedrekvoten måtte mor oppfylle aktivitetskravet (Ibid. s.99).

Undersøkelser av holdninger blant foreldre og arbeidsgivere viste at mange oppfattet de delbare ukene av foreldrepermisjonen som mors rettighet. Dette kan gjøre det vanskelig for fedre å ta ut mer permisjon enn den øremerkede fedrekvoten (Ibid. s.97).

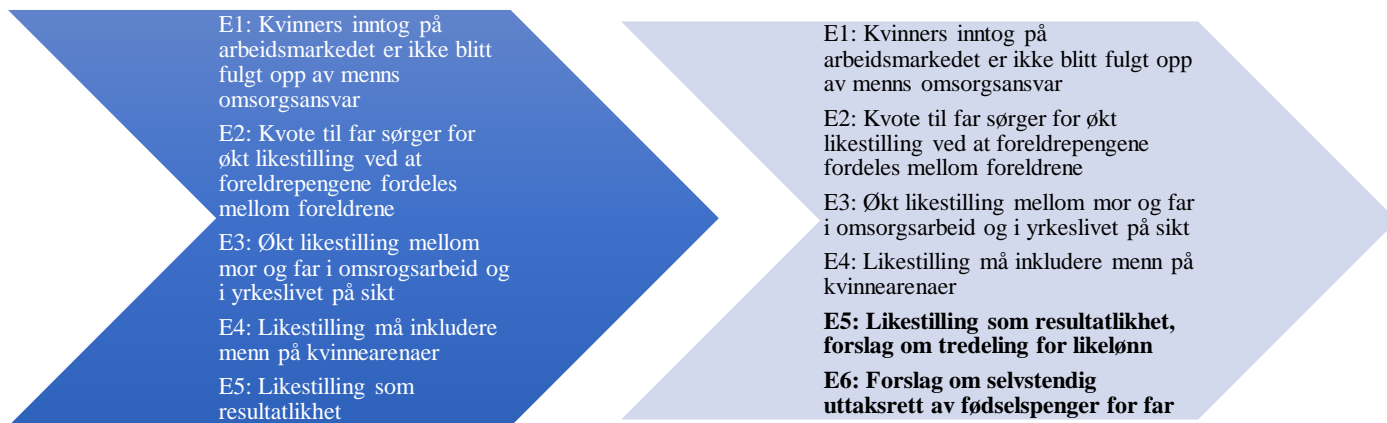
En øremerket kvote for far har vist seg som et svært effektivt virkemiddel for å få far til å ta ut permisjon (NOU 2008:6 s.232). Derfor foreslo utvalget en tredeling av foreldrepermisjonen etter islandsk modell:

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at foreldrepengeordningen endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Dette bør gjøres gjennom å reservere en tredjedel av foreldrepengeperioden til far, og en tredjedel til mor.

Hensikten er blant annet at fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med fødsel og barneomsorg skal deles likere mellom mødre og fedre (NOU 2008:6 s.225).

Med denne modellen var det foreslått at mor fremdeles skulle ha rett på tre uker før fødselen, og 17 uker etter fødselen. På samme måte var 17 uker forbeholdt far, og 17 uker kunne deles mellom foreldrene slik de ønsket. Fars rett skulle gjelde alle fedre med rett til foreldrepenge, uavhengig av om mor var yrkesaktiv (Ibid. s.233). Det ble dermed ansett som viktigere med like rettigheter for far og mor enn å unngå dobbeltomsorg. Likestillingshensyn fikk forrang. Disse forslagene forsterket elementet om likestilling som resultatlikhet, og utgjorde et nytt element i likestillingsidéen, nemlig forslag til selvstendig uttaksrett til foreldrepenge for far.

Modell 4.2.2 Likestilling: forsterket element og nytt forslag fra Likelønnskommissjonen



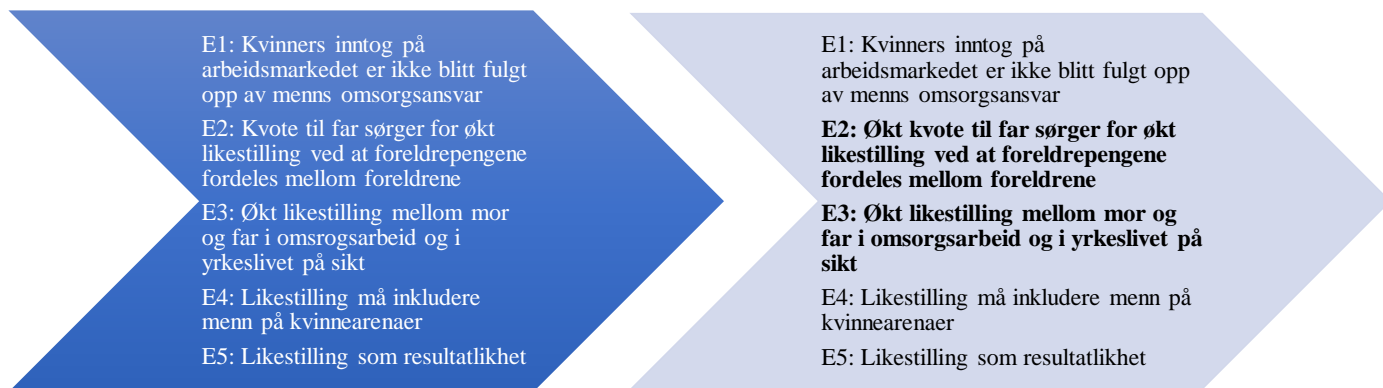
Stoltenberg II regjeringen la frem stortingsmeldingen "Om menn, mansroller og likestilling" i desember 2008. Likelønnskommissjonens forslag om en tredeling av permisjonen vant ikke frem. Regjeringen gikk derimot inn for en mer moderat deling, der fedrekvoten ble økt med fire uker (til 10 uker) i 2009 (Ot.prp. nr. 56 (2008-2009)). Den samlede permisjonen ble forlenget med to uker og to uker ble tatt av de delbare permisjonsukene. Regjeringen ville videre arbeide for at fedrekvoten på sikt skulle bli 14 uker. Av disse fire nye ukene ville to av ukene komme som nye uker i foreldrepermisjonsordningen, mens to ville bli tatt av de delbare permisjonsukene (St.meld.nr.8 (2008-2009) s.62). Utvidelsene ble begrunnet med at fedrekvoten har revolusjonert permisjonsuttaket til fedre fra å være en mindretallspraksis til å bli flertallspraksis. Dette var positivt fordi menns deltakelse i barneomsorgen legger grunnlaget for et mer aktivt farskap på sikt. Fedrekvoten ble beskrevet som normgivende, ved at permisjonsbruken hos fedre i høy grad fulgte fedrekvoten: "Å utvide fedrekvoten har vist seg som det mest effektive tiltaket for å auke fedranes bruk av foreldrepermisjon" (St.meld.nr.8 (2008-2009) s.62). Siden det nettopp var øremerkingen som endret kjønnsstradisjonelle valg, så regjeringen et klart behov for å utvide den øremerkede permisjonen til far (Ibid. s.62)⁹. Kvoten fungerte som en ferdigforhandlet rettighet for fedre, som både mor og arbeidsgiver måtte forholde seg til (Ibid. s.51).

Til forskjell fra Bondevik II regjeringen vektla ikke Stoltenberg II regjeringen valgfrihet som en sentral idé i fedrekvoteordningen. Det var en sterkere vektning av likestillingsidéen som

⁹ I tillegg endres den maksimale stønadperioden for fedre i Ot.prp.nr.56 (2008-2009). Når bare far har rett til foreldrepenger var det etter gjeldene regler slik at han hadde rett til 29/39 uker avhengig av dekningsgrad. Man trakk fra ni uker som er forbeholdt mor og seks uker med fedrekvote. Endringen går ut på at man går bort fra prinsippet om at fedrekvoten trekkes fra i de tilfellene der bare far har rett til foreldrepenger.

tydeligst kom til syne. Fokuset var at man måtte øke fedrekvoten for å øke fars uttak av permisjon, for å få en mer likestilt permisjonsordning. Dette gjaldt både et likere uttak av foreldrepenge dager, og større grad av likestilling i yrkeslivet og reduserte lønnsforskjeller på sikt. Forslagene til likelønnskommisjonen vant ikke gjennom i politikktutforming. Far fikk økt kvote, men forslaget om tredeling, som styrker elementet om resultatlikhet, vant ikke frem. Det gjorde heller ikke elementet om forslag til selvstendig uttaksrett til foreldrepenge for far. Stoltenberg II regjeringen økte fedrekvoten, men i et mer begrenset omfang enn likelønnskommisjonens forslag. Målet var at mor og far skulle ta ut noe likere mengder permisjon.

Modell 4.2.3 Likestilling: vektlegging av eksisterende elementer under Stoltenberg II regjeringen



4.2.4 Forslag til selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for far

Det var to hovedproblemer knyttet til fedres rett til fedrekvote på 2000-tallet. For det første var fedres rett til kompensasjon under fedrekvoten avhengig av mors stillingsandel før fødsel, og for det andre var det fremdeles mange fedre som ikke har rett på fedrekvote fordi mor ikke hadde opparbeidet seg rett til foreldrepenge. Den første av disse utfordringene løste Bondevik II regjeringen i 2005 (Ot.prp.nr. 7 (2004-2005)). Endringen førte til at fedre som allerede hadde rett på fedrekvoten ble kompensert etter egen stillingsandel. Begrunnelsen var at familien tapte økonomisk på fedrekvoten når kompensasjonen ble beregnet etter mors stillingsandel. Endringene i 2005 gikk ut på at dersom mor arbeidet mellom 50% og 75% stilling fikk far nå rett på fødselspenge basert på egen stillingsandel. Denne endringen gjaldt kun om lag 8000 fedre, men ble ansett som en viktig endring for å forenkle regelverket og styrke fedres rettigheter (St.meld.nr.29 (2002-2003) Ibid. s.39). Mor måtte derimot fremdeles ha jobbet 50% stillingsandel før fødselen for at far skulle ha rett på fedrekvote.

Forslaget om selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten ble derimot ikke gjennomført. Både under Bondevik II og Stoltenberg II regjeringen ble det lagt frem i stortingsmeldinger at fedre burde gis selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten. Det var fremdeles mange fedre som ikke hadde rett på fedrekvote fordi mor ikke hadde jobbet minst 50%. Forslaget i St.meld.nr.29 under Bondevik II regjeringen gikk ut på at alle fedre med rett til foreldrepenger skulle ha rett til fedrekvote uansett mors situasjon. Tanken bak forslaget bygget på idéen om likestilling av foreldrene som omsorgspersoner, valgfrihet for familien og en forenkling av regelverket;

Etter regjeringens oppfatning bør mor og far bli mer likestilte i forhold til retten til fødselspenger. Dette kan bare oppnås ved å styrke fedrenes selvstendige rettigheter. Samtidig må hensynet til familiens valgfrihet veie tungt (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.39)

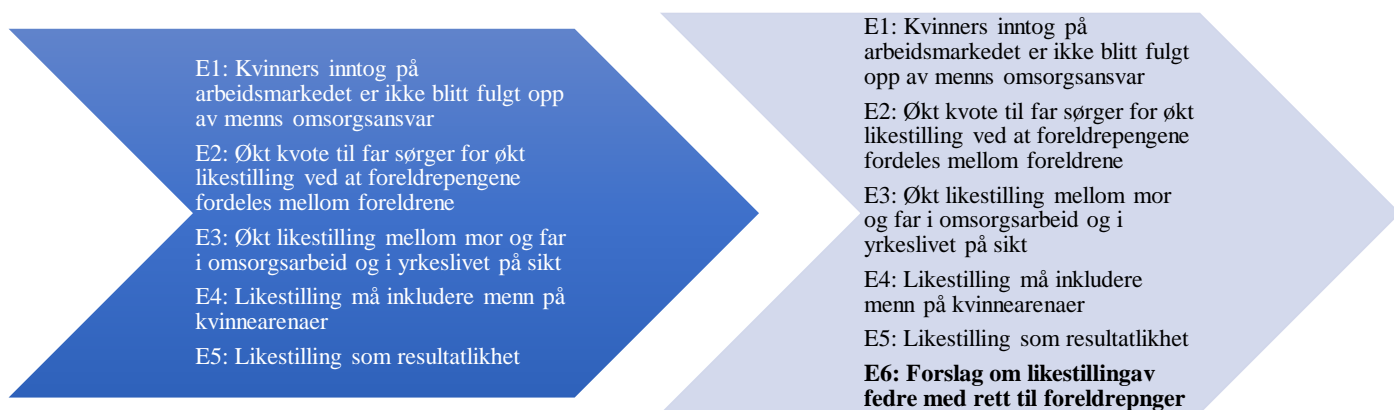
En slik endring ville ført til likestilling mellom ulike grupper fedre, der alle fedre med opptjent rett til fødselspenger ville blitt behandlet likt uansett mors tilpasning. Ifølge beregninger ville om lag 11 000 fedre som var helt uten mulighet til å være hjemme med fødselspenger fått rett til å ta ut fedrekvoten basert på egen opptjening (St.meld.nr.29 (2002-2003) s.39). Bondevik-regjeringens forslag la til grunn at selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten var et skritt på veien mot en likestilt fødselspengeordning der begge foreldre hadde rett til fødselspenger på basis av sin egen opptjening, uavhengig av den andres tilpasninger både før og etter fødselen. Det eneste vilkåret som skulle være oppfylt var at forelderen som mottok fødselspenger var hjemme og tar seg av barnet (Ibid. s.39). Bondevik II regjeringen så for seg en fødselspengeordning som på sikt gav fedre selvstendig uttaksrett til foreldrepenger basert på egen opptjening. Likestilling ble dermed vurdert som en viktigere målsetning enn å unngå dobbeltomsorg. Dette ble derimot aldri gjennomført.

Forslaget ble igjen tatt opp under Stoltenberg II regjeringen:

I samsvar med måla i Soria-Moriaerklæringas om meir sjølvstendige rettar for far vil regjeringa arbeide for at alle fedrar som har opptent rett, skal ha rett til fedrekvote. Dette vil gi alle fedrar som har opptent rett til foreldrepengar, den same moglegheit til å ta ut ei fedrekvote (St.meld.nr.8 (2008-2009) s.10).

Stoltenberg II regjeringen slo i meldingen fast at reglene som la til grunn at mor måtte ha arbeidet minst 50% gav uheldige likestillingspolitiske konsekvenser. For det første var det uheldig fra et kjønnslikestillingsperspektiv, fordi en slik ordning ikke var med på å styrke fars omsorgsrolle. For det andre var det uheldig fordi det førte til en forskjellsbehandling av fedre. Noen fedre med opptjent rett til foreldrepenger hadde rett til fedrekvote mens andre ikke hadde det, grunnet mors tilpasning (St.meld.nr.8 (2008-2009) s.61). Forslaget om å likestille rettighetene til fedre som hadde opparbeidet seg rett til foreldrepenger var et nytt element i likestillingsidéen.

Modell 4.2.4 Likestilling: forslag til nytt element under Bondevik II regjeringen og Stoltenberg II regjeringen



Selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten ble heller ikke gjennomført under Stoltenberg II regjeringen. Far fikk noen utvidede rettigheter i 2010, og kravet om at mor måtte ha arbeidet minst 50% stilling falt bort. Men mor måtte fremdeles ha opparbeidet seg rett til foreldrepenger, som gjør at far fremdeles var avhengig av mors tilpasning før fødselen (Prop. 80 L (2008-2009) s.1).

4.2.5 Politisk uenighet om utvidelse av fedrekvoten og manglende gjennomføring av selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for far

Den politiske uenigheten knyttet til fedrekvoten fortsatte på 2000-tallet. Utvidelsene av fedrekvoten i 2009 ble debattert på Stortinget 26.mai¹⁰. Endringene omfattet utvidelse av

¹⁰ Talere i debatten fra Sosialistisk Venstreparti er May Hansen, fra Arbeiderpartiet Gunn Karin Gjøl og Statsråd Anniken Huitfeldt, fra Kristelig Folkeparti Åse Gunhild Woie Duesund, fra Høyre Olemic Thommessen og fra Fremskrittspartiet Ulf Erik Knudsen.

fedrekvoten med fire uker, der to uker ble lagt til som en forlengelse av foreldrepengeordningen og to uker ble tatt av de delbare permisjonsukene. Far fikk nå rett til foreldrepenger dersom mor deltok i introduksjons- eller kvalifiseringsprogram, og far ble gitt rett til hele stønadperioden (utenom de ni ukene som er forbeholdt mor) dersom det bare er han som har opparbeidet seg rett til foreldrepenger. I tillegg fremmet opposisjonspartiene (FrP, H, V, KrF) et forslag om å gi fedre selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten (O.tid. 26. mai 2009).

Arbeiderpartiet var opptatt av at en utvidelse av fedrekvoten var med på å styrke farsrollen og fedres mulighet til å være omsorgspersoner for egne barn. Norske menn tok et større ansvar for barn og hjem enn tidligere, men fremdeles var det slik at mødre hadde hovedansvaret:

Til tross for at fedre tar større del i omsorgen, er det mye igjen før vi har et likestilt foreldreskap. Fremdeles tar kvinner hovedansvaret for barn og husholdning [...]. Det er også slik at det er kun 17 pst. av fedrene som tar permisjon utover de seks ukene med fedrekvote vi har i dag. Regjeringens lovforslag om å utvide fedrekvoten med fire uker vil være et viktig steg mot et mer likestilt foreldreskap - Gjøl (Ap) (O.tid. 26. mai 2009 s. 504)

Gjøl argumenterte for at utvidet foreldrepermisjon og lengre fedrekvote var god familiepolitikk og ordninger som fremmet likestilling (Ibid. s.504-505). Lengre kvote ville føre til at flere fedre tok ut mer foreldrepenger. Sosialistisk Venstreparti var også godt fornøyd med at fedrekvoten ble utvidet med fire uker. Man var med dette på vei mot en tredeling av permisjonen, som var en utvikling SV ønsket. Barn har rett til samvær med begge foreldre, og man måtte legge til rette for at begge foreldrene kan dele på omsorgsoppgavene;

Dette er viktig for barn og for likestilling av foreldrene. Fedrenes omsorgsdeltakelse i barnets første leveår er viktig for tidlig å etablere en god kontakt mellom far og barn. [...]Vi forventer at flere fedre vil ta ut permisjon, og at det vil føre til at flere foreldre ønsker en ytterligere fordeling av stønadspengene – Hansen (SV) (O.tid. 26. mai 2009 s.506).

Kristelig Folkeparti var enige i at fedrekvoten burde bli utvidet med fire uker. Fedrekvoten var viktig og burde bli utvidet fordi det er positivt at fedre tar mer ansvar for egne barn, og ordningen fører til en mindre kjønnsdelt arbeidsfordeling mellom foreldrene;

Fedres omsorgsdeltakelse i barnets første leveår er viktig for tidlig å etablere en god kontakt mellom far og barn. Økt fedreuttak av foreldrepermisjonen vil bidra til mer deling av omsorg for barna [...]. Dessuten er bedre fordeling av permisjonsuttaket en betingelse for å bedre kvinners lønn og posisjon i arbeidslivet. Erfaringen viser at øremerking er det som skal til for å endre kjønnsstradisjonelle valg. Fedrekvoten har vist seg å være svært effektiv for å øke andel fedre som tar ut foreldrepermisjon. Vi håper at en utvidelse av fedrekvoten vil øke andelen fedre som tar ut mer permisjon - Duesund (Krf) (O.tid. 26. mai 2009 s. 506).

Men Kristelig Folkeparti gikk sammen med Venstre mot forslaget. De mente utvidelsen burde komme som fire nye uker i foreldrepengeordningen. Regjeringens løsning, der to uker ble overført fra fellesdelen til fedrekvoten, ble sett på som problematisk. Noen familier vil kunne miste disse ukene fordi far ikke vil eller har mulighet til å ta ut fedrekvoten, og da mister barnet tid hjemme med en av foreldrene.

Høyre og Fremskrittspartiet representerte en tredje posisjon i spørsmålet om utvidet fedrekvote. Disse partiene stemte mot regjeringens forslag, og var sterkt mot at to uker ble tatt av den delbare permisjonen. De mente foreldrene selv burde få fordele foreldrepermisjonen seg imellom. Fremskrittspartiet mente det var et steg i feil retning at den perioden som var til valgfri fordeling mellom foreldrene skulle bli kortere:

Vi mener foreldrene selv må få bestemme hvordan de skal fordele permisjonen seg imellom når begge har opptjent rettigheter til dette. Vi mener at det enkelte par i denne sammenheng er langt bedre til å vurdere hva som er rett for dem og deres barn enn politikerne i denne sal - Knudsen (Frp) (O.tid. 26. mai 2009 s.505).

Familiens valgfrihet ble satt høyere enn likestilling. Det er ikke statens rolle å sørge for resultatlikhet, men å gi alle familier like muligheter slik at de selv kan ta de valgene de ønsker. Høyre fulgte samme resonnement og understrekte at like muligheter var viktigst. Ulike familier har ulike behov, og familiene er selv best rustet til å finne gode løsninger som

passer dem. Høyre var mot de kaller en tvungen tredeling av permisjonstiden, og mente ordningen ikke må gå på bekostning av den delbare permisjonen;

En utvidelse av fedrekvoten med fire uker, hvorav to uker tas fra den del foreldre i dag fritt rår over, representerer en innskrenkning i familienes valgfrihet. [...] Når mor har opptjent rett til foreldrepenger, mister familien råderetten over to uker sett i forhold til dagens ordning. I tillegg reduseres permisjonstiden til mor med to uker når far velger ikke å ta ut fedrekvoten og mor har opptjeningsgrunnlag - Thommessen (H) (O.tid. 26. mai 2009 s.505).

Selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for far var det andre hovedtemaet som opptok debatten. Opposisjonspartiene fremmet forslaget "Stortinget ber Regjeringen legge frem en sak om at far på selvstendig grunnlag opparbeider seg rett til fedrekvoten" (Ibid. s.505). Forslaget ble nedstemt. Fremskrittspartiet reagerte på at regjeringen prioriterte å utvide fedrekvoten før de sikret far selvstendige rettigheter til fedrekvote uavhengig av mors inntekt. Høyre mente det er galt at rettigheter knyttet til foreldrepenger bygger på et system der mors opptjening utgjør grunnlaget for fars rett til fedrekvote. Høyre mente fedre og mødres rettigheter i størst mulig grad burde være uavhengig av hverandre. Det var urimelig at far ikke hadde rett til fedrekvote fordi mor ikke har vært i arbeid. Videre reagerte Høyre på at Regjeringen stemte ned forslaget om selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for far, når forslaget var i tråd med Regjeringens egen politikk i Soria Moria-erklæringen (Ibid. s.505).

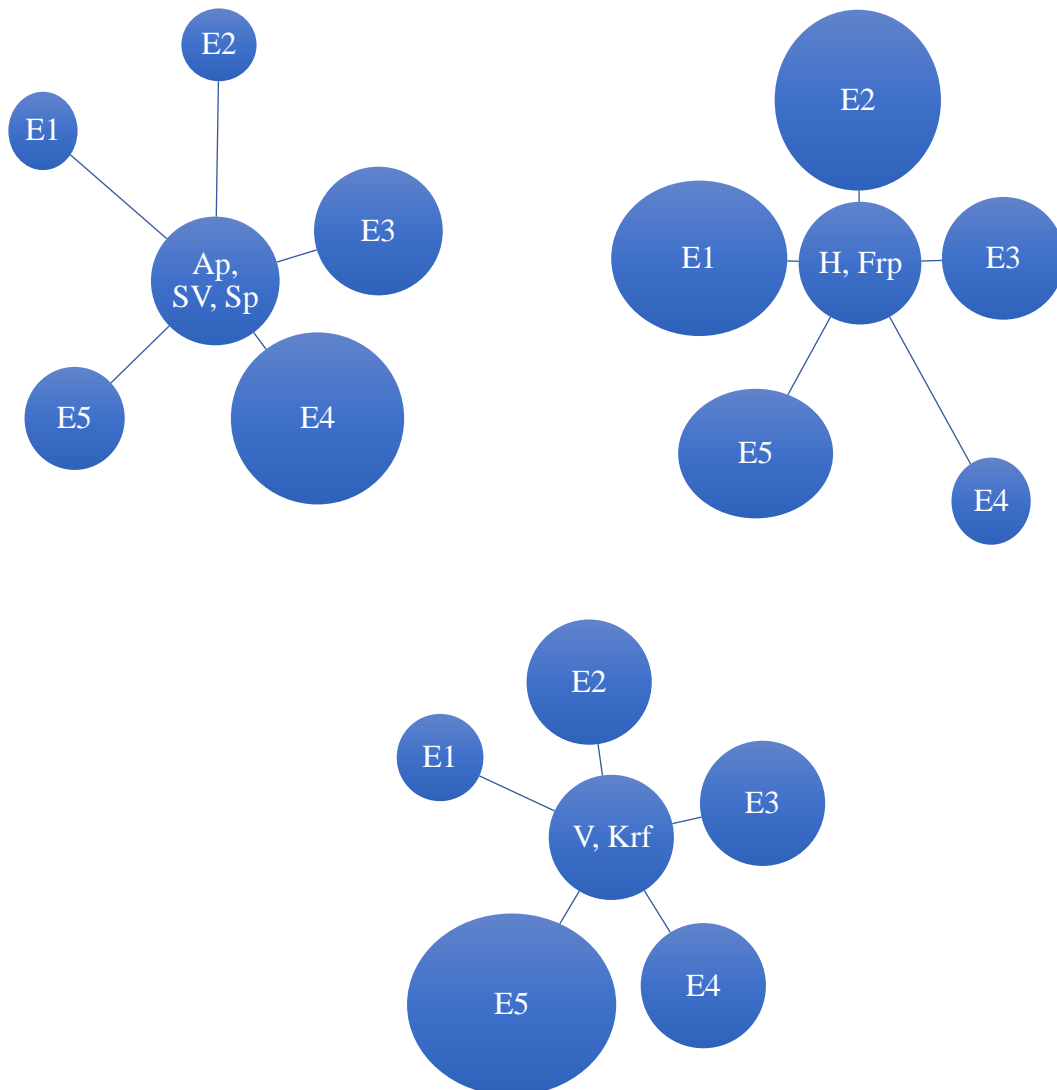
Sosialistisk Venstreparti svarte på kritikken med å understreke at Regjeringen arbeidet for å oppnå økt likestilling mellom mødre og fedre i omsorgsarbeidet og i yrkeslivet. På sikt er målet å gi alle fedre med opptjent rett til foreldrepenger rett til fedrekvote (Ibid. s.506). Statsråd Anniken Huitfeldt (Ap) sa regjeringen fremdeles hadde som mål at alle fedre skulle ha selvstendig opptjeningsrett til fedrekvote: "Vi har utvidet grunnlaget for langt flere i retning av at alle nå skal få fedrekvote. Vi tar det skritt for skritt" - Huitfeldt (Ap) (O.tid. 26. mai 2009 s.507). Hun påpekte også på at det ikke var satt av penger til forslaget i noen av de øvrige partienes budsjett (Ibid. s.507)

Som oppsummering kan man si at posisjonene rundt utvidelsene av fedrekvoten var tredelt. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet la vekt på likestillingsidéen, og utvidelser av fedrekvoten blir begrunnet spesielt med at økt kvote til far sørger for økt

likestilling ved at permisjonen fordeles mellom foreldrene, noe som vil gi økt likestilling i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt. Likestilling forstås som resultatlikhet. Venstre og Kristelig Folkeparti stod for en mellomposisjon der man ønsket å bevare hensyn knyttet til likestilling og valgfrihet. Økt fedrekvote førte til økt fedreuttak og var et viktig likestillingstiltak, men disse ukene måtte legges til foreldrepengeordningen og ikke tas av de delbare ukene. Høyre og Fremskrittspartiet vektla valgfrihet. De sentrale elementene var at familien selv måtte få velge hvem som skal være hjemme, det er galt at familien mister uker dersom de ikke tas av far. Likestilling sees på som like muligheter. Når det gjelder selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten for fedre er det tverrpolitisk enighet om dette forslaget. På tross av politisk enighet uteble et politisk vedtak.

Det var, som i debatten i 1993, også uenighet om vektingen av elementer knyttet til valgfrihet og likestilling, presentert i modellene 4.2.5 og 4.2.6. Når det gjaldt elementene i valgfrihetsidéen, var det en endring ved at det var *tre* hovedposisjoner i debatten i 2009. Regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mente kvoter i foreldrepengeordningen var et gode, og syntes ikke at familien fritt skulle få velge hvem som skulle være hjemme med barnet (E1) eller at det var galt at familien mister uker dersom de ikke tas av far (E2). Likestilling forstås som like muligheter (E3), men kun som et grunnlag for resultatlikhet. Det viktigste elementet var at reell valgfrihet krever at tradisjonelle kjønnsroller blir brutt ned (E4). Regjeringen vektla til en viss grad å ikke ta (delbar) permisjon fra mor (E5), av fire nye uker med fedrekvote legges to til som nye uker. Venstre og Kristelig Folkeparti stod i en mellomposisjon. Det viktigste for dem var å ikke ta (delbar) permisjon fra mor (E5). For Høyre og Fremskrittspartiet betydde valgfrihet at familien selv måtte få velge hvem som skulle være hjemme med barnet (E1) og at det er galt at familien mister uker dersom de ikke tas av far (E2).

Modell 4.2.5 Valgfrihet: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2009



E1: Familien må selv få velge hvem som skal være hjemme med barnet

E2: Galt at familien mister uker dersom disse ikke tas av far

E3: Likestilling som like muligheter

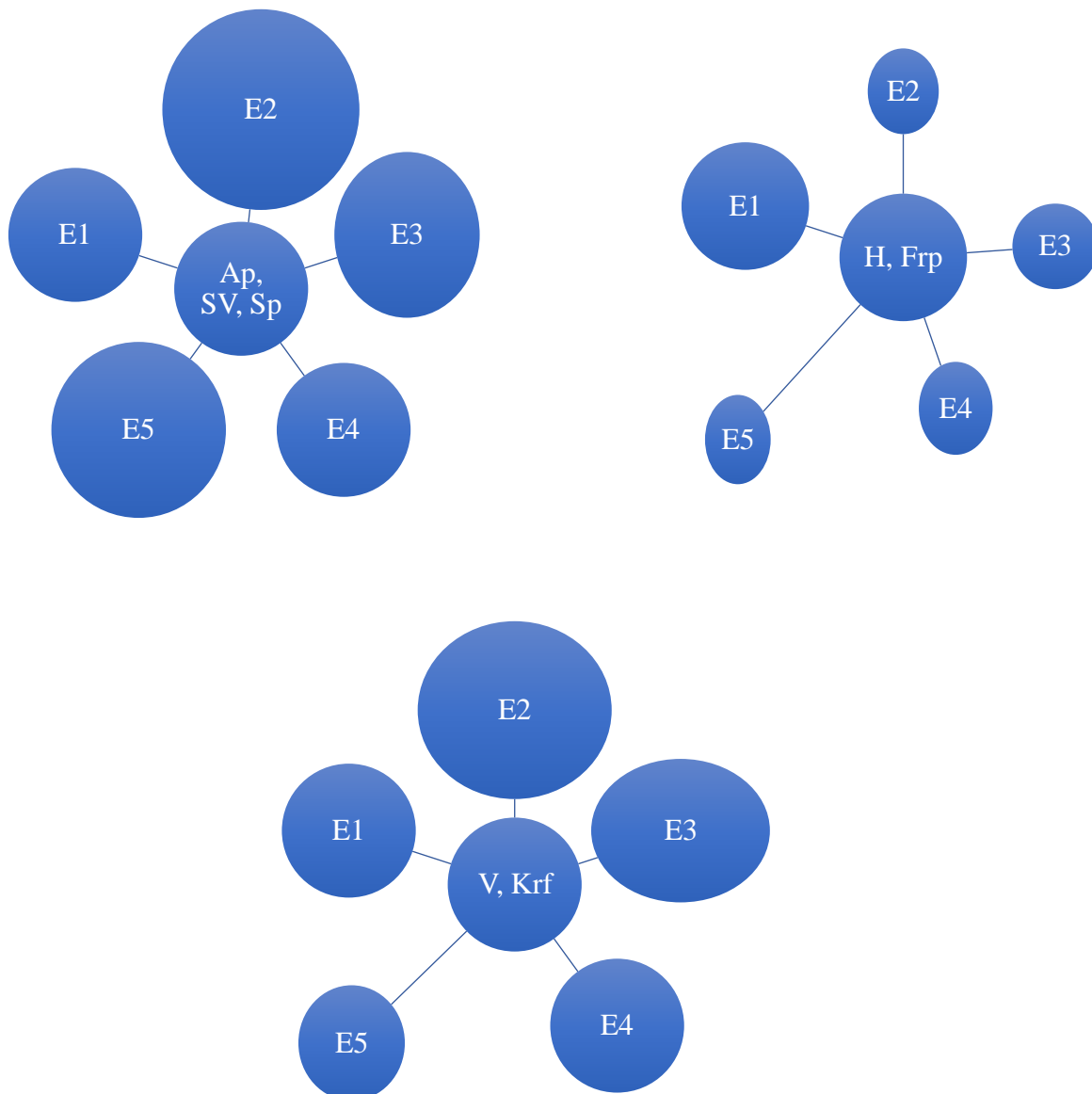
E4: Reell valgfrihet krever å bryte ned tradisjonelle kjønnsrollemønstre

E5: Ikke ta permisjon fra mor

På samme måte var det uenighet om innholdet i likestillingsidéen. Det var en grunnleggende idé hos alle partiene at kvinners inntog på arbeidsmarkedet ikke hadde blitt fulgt opp av menns omsorgsansvar (E1). Hos regjeringspartiene var det mest sentrale elementet at økt kvote til far skulle sørge for økt likestilling ved at permisjonen ble fordelt mellom foreldrene (E2) og at økt fedrekvote førte til økt likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i

yrkeslivet på sikt (E3). Det var fortsatt viktig at likestilling måtte inkludere menn på kvinnearenaer (E4) og at likestilling ble sett på som resultatlikhet (E5). For Venstre og Kristelig Folkeparti var det viktig at økt kvote til far sørget for økt likestilling ved at permisjonen ble fordelt mellom foreldrene (E2) og at økt kvote ville gi økt likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt (E3). Men disse ukene burde legges til som nye uker, og tanken om resultatlikhet stod ikke like sterkt som hos regjeringspartiene. For Høyre og Fremskrittspartiet betydde likestilling like muligheter, og ikke resultatlikhet (E5). Tanken er at foreldrene bør få fordele permisjonsukene slik de ønsker. At økt kvote til far gir økt likestilling på kort og lang sikt (E2, E3) var ikke viktigere enn fri fordeling.

Modell 4.2.6 Likestilling: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2009



E1: Kvinners inntog på arbeidsmarkedet er ikke blitt fulgt opp av menns omsorgsansvar

E2: Økt kvote til far sørger for økt likestilling ved at foreldrepengene fordeles mellom foreldrene

E3: Økt likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt

E4: Likestilling må inkludere menn på kvinnearenaer

E5: Likestilling som resultatlikhet

4.2.6 Oppsummering

På 2000-tallet fikk fedre selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger og fedrekvoten ble utvidet flere ganger. Da fedres rettigheter ble utvidet bygget det opp under argumentene fra 90-tallet om far som omsorgsperson. Tanken om far som omsorgsperson fikk et så godt fotfeste at det ikke ble utfordret i dokumentene på 2000-tallet. Under Bondevik II regjeringen ble fedrekvoten utvidet med en uke, denne ble lagt til som en ny uke i foreldrepermisjonen. Idéen om utvidet fedrekvote uten at det skulle gå utover familiens valgfrihet stod sentralt. Under Stoltenbergs II regjering var det likestilling som resultatlikhet som var det viktigste elementet når fedrekvoten ble utvidet med til sammen fem uker. Posisjonene rundt utvidelsene av fedrekvoten var tredelt. Regjeringspartiene (Ap, SV, Sp) la vekt på likestillingsidéen. Utvidelsene av fedrekvoten ble begrunnet med at økt kvote til far sørget for at permisjonen i større grad ble fordelt mellom foreldrene. Venstre og Kristelig Folkeparti stod for en mellomposisjon der man ønsket å bevare hensyn knyttet til likestilling og valgfrihet, fedrekvoten burde kun utvides med nye uker. Høyre og Fremskrittspartiet vektla valgfrihet høyere enn likestilling, og forsto likestilling som like muligheter.

4.3 2010-2017: Endringer i fedrekvoten og fremdeles manglende rettigheter for far i foreldrepengeordningen

Fra 2010 til 2017 var det først og fremst i kvotene i foreldrepengeordningen de store endringene skjedde. Først ble fedrekvoten utvidet, og det ble innført en tredeling av permisjonen under Stoltenberg II regjeringen. Under Solberg-regjeringen ble mødre- og fedrekvoten redusert. Fars rett til permisjon var fremdeles avhengig av mor. Det har vært tverrpolitisk enighet om at idéen om dobbeltomsorg og arbeidslinja for mor får forrang over en likestilt foreldrepengeordning.

4.3.1 Utvidelser og tredeling i foreldrepengeordningen – likestilling til grunn for valgfrihet

Under Stoltenberg II regjeringen blir fedrekvoten utvidet og det ble innført en tredelt permisjonsordning. Forslaget om tredeling dukket først opp i Meld. St. 6 "Likestilling for likelønn" som regjeringen Stoltenberg II la frem i november 2010. Meldingen tok utgangspunkt i Likelønnskommisjonens utredning (NOU 2008: 6 Kjønn og lønn), som foreslo en tredelt permisjonsordning. I meldingen het det at regjeringens mål var å utjevne de kjønnede lønnsforskjellene, og at omsorgsoppgaver knyttet til barn regnes som en av de sentrale forklaringene på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Et mer likestilt foreldreskap ble sett på som et sentralt virkemiddel for å bidra til at kvinner ikke skal tape karriere- og lønnsmessig på å få barn (Meld. St. 6 (2010-2011) s.13). Ulik fordeling av foreldrepenger ble sett på som et likelønnsproblem:

Kvinner får en svakere lønnsmessig utvikling når de får barn. Dette henger sammen med at det er kvinner som tar lengst foreldrepermisjon og at dette fraværet påvirker lønnsutviklingen. Regjeringen ønsker derfor at foreldre deler foreldrepermisjonen mer likt. Dette vil bidra til større grad av likestilling i omsorgsarbeidet i hjemmet og mer likhet mellom kvinner og menn i hvordan de tilpasser seg arbeidsmarkedet (Meld. St. 6 (2010-2011) s.13).

Det var i praksis slik at far tok fedrekvoten mens mor tok resten av permisjonen (Meld. St. 6 (2010-2011) s.60). Løsningen, slik regjeringen Stoltenberg så det, var en tredeling av foreldrepengeordningen¹¹. Tredelingsforslaget gikk ut på at foreldrepengeperioden skulle bestå av 12 uker forbeholdt mor, 12 uker forbeholdt far, og 20 uker som foreldrene fritt kunne dele seg imellom. Perioden som var forbeholdt mor etter fødselen ville dermed økes fra seks til tolv uker. Samme regler ville gjelde som for fedrekvoten, dersom mor ikke tok ut disse ukene, faller de bort. Det ble poengert at dette ikke vil innebære noe problem for familiene, svært få kvinner (mindre enn 100 per år) tok mindre enn tolv uker permisjon (Ibid. s.101). Hovedbegrunnelsen for en tredeling var at en permisjonsordning uten kvoter vil føre til tradisjonelle kjønnsrollemønstre der mor taper karriere- og lønnsmessig. Likestilling ble forstått som faktisk deling av permisjonsukene, og som jevnere fordeling av omsorgsarbeid og avbrudd fra yrkeslivet på sikt.

¹¹ Fedrekvoten utvides fra 10 til 12 uker i 2011 (Prop. 92 L (2010-2011))

Forslaget om en tredeling av permisjonsordning følges opp i 2012 når Prop. 64 L (2011-2012) ble lagt frem av Stoltenberg II regjeringen. Proposisjonen var lik forslaget i Meld. St. 6, det vil si at man innfører en mødrekvote med samme varighet som fedrekvoten (12 uker), mens de resterende ukene kunne foreldrene fordele fritt seg i mellom (Prop. 64 L (2011-2012) s.1). Et sentralt mål ved tredelingen var at far skulle kunne ta en større del av permisjonen. Det sees på som et problem at far i stor grad tar kvoten mens mor tar resten av permisjonen. Man ønsket å motvirke en ordning der den delbare permisjonen forstås som mors permisjon;

En lovfesting av like store kvoter til hver av foreldrene ble framhevet som prinsipielt viktig fordi den vil fjerne forskjellsbehandlingen i dagens system der mors lovfestede andel er mindre enn fars og fordi den vil understreke at den øvrige tiden tilhører begge foreldre (Prop. 64 L (2011-2012) s.1).

Ved å innføre en kvote til mor på linje med kvoten til far var målet at foreldrene i større grad sammen skulle diskutere hvordan de skulle dele de resterende ukene seg imellom. I proposisjonen ble det videre argumentert for at en tredeling ville gi holdningsmessig støtte til foreldre som ønsket et likere uttak av foreldrepengedager (Ibid. s.2). Forslaget fikk ikke et ikrafttredelsestidspunkt.

Likestillingsutvalget ble oppnevnt i 2010 og leverte sin utredning NOU 2012: 15 "Politikk for likestilling" i september 2012. Mandatet gikk ut på at utredningen skulle legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for framtida. Utvalget la et rettferdighetsperspektiv til grunn for likestillingsbegrepet, og fokuserte på likestillingsstatus innen områder som demokrati, utdanning, arbeidsmarked, omsorg og vold (NOU 2012: 15 s.25-26). Utvalget foreslo en tredelt permisjonsordning der målet var å få fedre til å ta ut flere permisjonsdager; "Utvalget anbefaler at foreldrepengeperioden etter fødsel deles i tre like store deler: en mødrekvote, en fedrekvote og en fellesdel som foreldrene fritt kan dele mellom seg" (NOU 2012: 15 s.344)

Utvalget foreslo å dele foreldrepengeperioden i tre like store deler. Ved 100% dekningsgrad ville da 15 uker utgjøre mødrekvoten, 15 uker fedrekvote og 15 uker fellesdelen¹² (Ibid.

¹² Alternativt 80% dekningsgrad; 18 uker mødrekvote, 18 uker fedrekvote og 19 uker fellesdel.

s.344). Etter utvalgets vurdering var det en likestillingsutfordring at mødre tok ut mesteparten av foreldrepengeperioden. Dette gav negative konsekvenser for kvinners yrkesdeltakelse og karrieremuligheter, og det var viktig at menn fikk delta som likeverdige omsorgspersoner i barnas liv (Ibid. s.248). Siden antallet dager fedre er hjemme i betalt foreldrepermisjon i stor grad tilsvarte lengden på fedrekvoten, var løsningen å forlenge fars kvote og gjøre det tydelig at den delbare permisjonen tilhører begge foreldrene, ikke bare mor (Ibid. s.241). Tanken bak en egen kvote til mor var at dette var viktig for å oppnå holdningsmessige endringer. Det var vanskelig å fordele permisjonen likt når det lå klare antakelser om hvem sin permisjon det var:

Friheten til å velge hvordan omsorgsarbeidet skal fordeles er bare reell om den enkelte også har reell mulighet til å velge på tvers av tradisjonelle kjønnsroller. Det er fremfor alt dette som er likestillingsutfordringen med hensyn til omsorgsarbeid (NOU 2012: 15 s.238).

Utvalget la en idé om valgfrihet gjennom likestilling til grunn for sine vurderinger. Gjennom økt grad av resultatlikhet mellom kvinner og menn i omsorgsarbeid og i yrkeslivet vil kjønnsrollemønstre brytes ned og kvinner og menn kan i større grad ta frie valg.

I juni 2013 la Stoltenberg II regjeringen frem den første likestillingsmeldingen på 20 år: "Likestilling kommer ikke av seg selv" (St. meld 44 (2012-2013))¹³. For Stoltenberg II regjeringen var det viktig å føre en familiepolitikk som var forankret i et moderne likestillingsperspektiv, det var et overordnet mål at omsorgsarbeid skulle kunne kombineres med yrkesaktivitet. Regjeringens mål var at foreldre skulle dele foreldrepengene mer likt (Ibid. s.80-81). Det var kvinner som tok ut det meste av foreldrepengene, og det hindret likestilling i omsorgsarbeid og i yrkeslivet;

Det er fortsatt behov for tiltak for å fremme en likere fordeling av foreldrepengeperioden. Kvinner tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen. Kvinner har dermed lengst fravær fra arbeidslivet i småbarnsfasen med de negative konsekvenser det kan ha for deres yrkesdeltakelse, karrieremuligheter og lønn. Dette

¹³ Siden St. meld 70 (1991-1992) "Likestillingspolitikk for 1990-åra"

innebærer også at menn deltar mindre i omsorgen for barna sine (St. meld 44 (2012-2013) s.92).

Ifølge meldingen var det likestillingspolitikkenes oppgave å legge til rette for valgfrihet. Dersom både kvinner og menn skulle ha reell valgfrihet måtte de ha mulighet til å velge i tråd med egne preferanser, det vil si frihet til å velge på tvers av tradisjonelle kjønnsroller; "Frihet til å velge i tråd med tradisjonelle kjønnsroller er imidlertid bare reell om den enkelte også har frihet til å velge på tvers av tradisjon. Likestillingspolitikk må legge til rette for slik valgfrihet" (St. meld 44 (2012-2013) s.8). Familiens valg hang sammen med økonomiske ressurser og maktrelasjoner i familien. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, deltidskultur blant kvinner, kjønnete lønnsforskjeller og ulik arbeidskultur er faktorer som spilte inn for de valgene som skal gjøres (Ibid. s.82). For en likestilt permisjonsordning som gir valgfrihet til kvinner og menn, var dermed kvotering i foreldrepengeordningen høyst nødvendig, og en tredeling var et skritt i riktig retning.

Innføringen av en tredelt foreldrepengeordning som skissert i Prop. 64 L (2011-2012) trådte i kraft for barn født fra 1.juli 2013. Fedrekvoten hadde i mellomtiden blitt utvidet fra 12 til 14 uker (Prop. 79 L (2012-2013)). Ved innføringen av en tredelt foreldrepengeordning ville nå hver av foreldrene ha krav på en kvote på 14 uker, og 18/28 uker (avhengig av kompensasjonsgrad) som foreldrene fritt kunne dele (Ibid. s.1).

Ordningen har blitt kritisert for ikke å være en reell tredeling slik for eksempel Likelønnskommisjonen eller Likestillingsutvalget foreslo (Syse 2012 s.71). Man innførte en kvote til mor på størrelsen med fars kvote, men man har ikke delt permisjonen i tre like store deler. Ved innføringen av tredelingen påla man ikke far å ta en større del av permisjonen. Man påla kun mor å ta ut uker hun allerede tok ut. Det ble gjort et poeng ut av å gi mor og far like rettigheter på papiret, men man la ikke føringer for en reell likedeling av permisjonen (Syse 2012 s.72).

Idégrunnet for tredelingen av foreldrepengeordningen var likestillingshensyn og valgfrihet. Det var ikke endringer, men forsterking av allerede eksisterende elementer i likestillingsidéen som var sentrale for forslaget og gjennomføringen av en tredelt permisjonsordning. Elementene om at en økt kvote til far fører til økt likestilling sto sterkt, og likestilling ble sett på som resultatlikhet. Idéendringen som var mest tydelig i utformingen av tredelingen finner

vi i valgfrihetsidéen. Det ble argumentert for at valgfrihetsidéen måtte bygge på likestilling. Kun ved å bryte ned tradisjonelle kjønnsrollemønstre kan menn og kvinner ha reell valgfrihet. Tredeling fører til likere fordeling av permisjonen, som vil gi økt likestilling i hjemmet og i yrkeslivet på sikt, og da er familien faktisk frie til å bestemme hvem som skal ta den delbare permisjonen. Man vil endre tanken om at fedrekvoten er fars og resten av permisjonen er mors. Denne tanken hindrer likestilling og reell valgfrihet. Venstresiden forsøkte dermed å forankre elementet om at kjønnslikestilling må ligge til grunn for likestilling. De forsøkte å forsterke en del av valgfrihetsidéen som gjorde at valgfrihetsidéen passet deres verdisyn bedre.

Modell 4.3.1 Valgfrihet: forsterke eksisterende element under Stoltenberg II regjeringen



4.3.2 Reduksjon av kvotene i foreldrepengeordningen – økt valgfrihet til familien

Etter valget høsten 2013 overtok Solberg-regjeringen makten. I november samme år ble likestillingsmeldingen til Stoltenbergs II regjeringen trukket tilbake (Meld. St. 15 (2013-2014) s.1). Begrunnelsen var at den nye regjeringen, i lys av deres målsetning om at alle skal ha like muligheter og frihet til å treffe egne valg, selv ønsket å gjøre egne vurderinger av ulike likestillingstiltak (Ibid. s.1).

I februar 2014 la regjeringen Solberg frem Prop.40L (2013-2014) som gikk ut på at mødre- og fedrekvoten i foreldrepengeordningen ble redusert fra 14 til 10 uker. Dermed ble andelen uker foreldrene fritt kunne fordele seg imellom økt. Lengden på foreldrepengeordningen som helhet ble ikke endret. Endringene skulle tre i kraft 1.juli samme år (Prop.40L (2013-2014) s.1). Begrunnelsen for endringen var at man ønsket å sikre økt fleksibilitet for foreldrene.

Familien må selv få velge hvem som skal være hjemme, og det er barnets behov for omsorg fra en av foreldrene som må være i fokus:

Regjeringen mener at det i større grad enn i dag må være opp til foreldrene hvordan de vil organisere foreldrepengeuttaket. Det sentrale er at barnet har en av foreldrene hjemme. Regjeringen ønsker derfor å utvide fellesdelen slik at perioden som er til fri fordeling mellom foreldrene blir større (Prop.40L (2013-2014) s.1).

Noen familier opplevde at en av foreldrene ikke hadde anledning til å ta ut (hele) kvoten. Proposisjonen la til grunn at med reduserte kvoter ville disse familiene i mindre grad miste foreldrepenge dager, og barnet kunne ha en av foreldrene hjemme i lønnet permisjon lengre enn tidligere (Ibid. s.1). Man vet at det var mindre enn 100 kvinner hvert år som tok mindre enn 12 uker permisjon (St. meld 6 (2010-2011) s.101). En reduksjon av mødrekvoten får dermed praktiske konsekvenser for svært få. For far har derimot fedrekvoten blitt normgivende. Fars kvote karakteriseres som en ferdigforhandlet rett, og helt siden innføringen av fedrekvoten tok fedre i stor grad kvoten. Dette tas det høyde for i proposisjonen, hvor man anslo at fedre ville ta ut mindre permisjon enn tidligere når fedrekvoten reduseres:

Forslaget er på usikkert grunnlag anslått å gi et mindre forbruk på 35 mill. kroner i 2014. Det legges da til grunn at deler av den permisjonen som uten regelendringen ville bli tatt ut av fedre i 2014, nå vil bli tatt ut av mødre (Prop.40L (2013-2014) s.2).

Familiens valgfrihet ble ansett som viktigere enn resultatlikhet. Det er ikke problematisk med en kjønnsdelt arbeidsfordeling der mor tar det meste av foreldrepengene, dersom det er familiens valg. Solberg-regjeringen vektla allerede eksisterende elementer i valgfrihetsidéen, og lot disse få forrang over idéer knyttet til likestilling av foreldrene i foreldrepengeordningen. At familien selv må få velge hvem av foreldrene som skal være hjemme med barnet, og at familien i så liten grad som mulig bør miste uker dersom en av foreldrene (far) ikke tar ut (hele) sin kvote utgjør idégrunnlaget til reduksjonen av mødre- og fedrekvoten. Solberg-regjeringen legger til grunn en annen forståelse av valgfrihetsidéen enn Stoltenberg II regjeringen¹⁴. De var ikke enige i at resultatlikhet må ligge til grunn for reell valgfrihet.

¹⁴ Meld. St. 6 (2010-2011) "Likestilling for likelønn" og Meld. St. 44 (2012-2013) "Likestilling kommer ikke av seg selv"

Modell 4.3.2 Valgfrihet: vektlegging av eksisterende elementer under regjeringen Solberg



Året etter, i juni 2014 sendte Solberg-regjeringen ut et høringsnotat med forslag om utvidet unntaksordning for mødre- og fedrekvoten. Utgangspunktet for høringen var at reglene kun gav unntak fra kvotene dersom en av foreldrene var syk eller skadet og derfor helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet. Konsekvensen i familier der en av foreldrene av andre grunner var forhindret fra å ta kvoten, var at de mistet foreldrepengedager og barnet fikk kortere tid hjemme. Forslaget gikk ut på å gjøre det mulig for foreldre å overføre (deler av) sin kvote til den andre forelder basert på kriterier som arbeidsledighet, arbeidsopphold i utlandet, gjennomføring av straff eller at man er selvstendig næringsdrivende (Høringsnotat 2014 s.3). I tillegg til politisk motstand på venstresiden var en rekke av høringsinstansene negative eller kritiske til forslaget om utvidet unntaksordning i sine høringsvar¹⁵.

I oktober 2015 presenterte Solberg-regjeringen sin likestillingsmelding; "Likestilling i praksis" (Meld. St. 7 (2015-2016)) som erstattet likestillingsmeldingen til Stoltenberg II regjeringen. Meldingen tok for seg temaer som like muligheter, arbeidsliv, vold og overgrep, helse og internasjonalt likestillingsarbeid. Familiepolitikk ble viet svært lite plass, grunnet at regjeringen vil legge frem en egen familiemelding i 2016. Foreldrepengedagene ble skissert i korte trekk, men det ble ikke lagt frem noen endringsforslag. Det ble fokusert på at regjeringen hadde økt fellesdelen (reduisert mødre- og fedrekvoten) for å gi familiene større fleksibilitet. At en del av fedrenes permisjonsdager ikke ble tatt ut blir ansett som problematisk, fordi disse stønadsdagene faller bort. Med reduserte kvoter fikk familien mulighet til å tilpasse uttaket i større grad, og målet var at barnet skulle få mer tid sammen

¹⁵ Akademikerne, Aleneforeldreforeningen, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Finans Norge, Fellesorganisasjonen, HR Norge, Juridisk rådgivning for kvinner, Jussformidlingen, Kommunesektorens organisasjon, KUN - Senter for kunnskap og likestilling, Kvinnefronten, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Likestillingssenteret, MiRA - ressurscenter for minoritetskvinner, Norges ingeniør og teknologiorganisasjon, Norges bygdekvinneforbund, Norsk kvinnesaksforening, Reform - ressurscenter for menn, Senter for likestilling, Arbeidsgiverforeningen Spekter, UNIO, Virke og YS.

med en av foreldrene (Meld. St. 7 (2015-2016 s.14)). Det offentlige oppgave var å fjerne hindringer som begrenser kvinner og menns valgfrihet. Familiene måtte sikres fleksibilitet og frihet til å velge de løsninger som passer best for dem (Ibid. s.7). Meldingen la til grunn en forståelse av likestilling som like muligheter, og likestilling og valgfrihet forstås som komplementære;

Like muligheter innebærer også at kvinner og menn i større grad enn tidligere deler ansvar for familiens velferd [...]. 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 (Meld. St. 7 (2015-2016) s.8).

Familiemeldingen til regjeringen Solberg; "Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter" (Meld. St. 24 (2015-2016)) kom i april 2016. Meldingen tok for seg familieverntjenesten, likestilt foreldreskap, vold og internasjonalt samarbeid om familiepolitikk. Heller ikke i denne stortingsmeldingen fremmes noen forslag om endringer i foreldrepengeordningen. Det var igjen fokus på regjeringens allerede gjennomførte endringer, det vil si økt fellesandel (reduisert mødre- og fedrekvote). Igjen var det familiens valgfrihet og fleksibilitet som ble ansett som viktigst:

Regjeringen vil ha økt valgfrihet og fleksibilitet for foreldrene og har tillit til at foreldrene selv kan vurdere hvilke løsninger som passer best i deres hverdag [...]. Foreldrene kan nå fordele en større del av stønadsperioden slik de selv ønsker uten begrensning av kvoter. Når fellesdelen er økt, kan permisjonen tas av den av foreldrene som har mulighet, og barnet får mer tid sammen med en av foreldrene i lønnet permisjon (Meld. St. 24 (2015-2016) s.85).

Det ble presisert at innføringen av fedrekvoten har bidratt til å øke fedres permisjonsbruk, og at fedres uttak i stor grad begrenset seg til kvoten (Ibid. s.87). Likevel ble det ikke problematisert at redusert fedrekvote kunne føre til redusert uttak av foreldrepenge dager hos fedre. Likestilling ble forstått som like muligheter, og mor og far hadde begge rett på den delbare permisjonen. Det ble heller ikke problematisert at mor og far ikke var likestilte i foreldrepengeordningen. Far var avhengig av mors tilpasning for å ha rett til å ta ut den delbare permisjonen (aktivitetskravet), mens det ikke fantes noe liknende krav til far da mor

skulle ta ut permisjon. I tilfeller der begge foreldre hadde opparbeidet seg rett til foreldrepenger ble fars permisjonsuker redusert, som er uavhengige av mors tilpasning når fedrekvoten blir kuttet.

I mars 2017 leverte barnefamilieutvalget sin utredning, NOU 2017: 6 "Offentlig støtte til barnefamiliene"¹⁶. Utvalget hadde i tråd med mandatet beskrevet det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år (NOU 2017: 6 s.7). Utvalget la tre mål til grunn (Ibid. s.246);

1. Gode oppvekstvilkår for barn
2. Like muligheter for barn
3. Likestilt foreldreskap gjennom yrkesdeltakelse og omsorg

Barnefamilieutvalget mente fedrekvoten har fungert godt, men at den ikke var tilstrekkelig for å sikre jevn deling av permisjonen. Utvalgets anbefaling var en todeling av foreldrepenger, der dagens lengde og kompensasjonsgrad beholdes:

Perioden deles i to like deler. Hvis foreldrene har valgt 100 prosent dekning, blir fordelingen slik: Mor får ni uker ved fødselen. De resterende 40 ukene deles likt, slik at mor og far får 20 uker hver (NOU 2017: 6 s.264-265).

Tendensen med at far tok fedrekvoten mens mor tok resten av permisjonen ble ansett som problematisk. Dette kan ha uheldige konsekvenser for fordelingen av omsorgs- og lønnsarbeid på sikt. Med en todeling av permisjonen vil far komme tidligere inn i omsorgen for barnet. Trolig vil han også i større grad være hjemme alene med barnet og unngår dermed å bli en sekundær omsorgsperson. En todeling vil også føre til at arbeidsgivere kan forvente at kvinner og menn vil komme til å ha omtrent like langt fravær fra yrkeslivet. Byrdene med permisjonsfravær vil også fordeles likere mellom arbeidsplasser (Ibid. s.251). Ordningen som ble skissert la til grunn at begge foreldre vil måtte ta ut foreldrepenger for å unngå at familien mister permisjonsuker. Permisjonen ble ansett som både en rettighet og et ansvar. Utvalget mente en snever unntaksordning der en av foreldrene på grunn av skade eller sykdom ikke kan ta seg av barnet er nødvendig, men at unntak utover dette vil uthule prinsippet om en likedeling av foreldrepengeperioden (Ibid. s.265).

¹⁶ Utredningen er sendt ut på høring, og høringsfristen er 30. september 2017.

4.3.3 Politisk uenighet om reduksjon av mødre- og fedrekvoten

I stortingsdebatten 20.mai 2014. sak nr.3 ble reduksjonen av mødre- og fedrekvoten i foreldrepengeordningen debattert¹⁷. Mette Trønder åpnet debatten med å vektlegge konsensusen rundt den generøse norske foreldrepengeordningen. Selv om de politiske partiene var uenige om hvilke virkemidler som skal tas i bruk og hvordan permisjonsordningen skal se ut, vektla Trønder at "målet står vi samlet om" (S.tid. 20 mai 2014 s.2592). Trønder fremstilte målet som å ha en ordning som gjør det mulig å kombinere omsorg for små barn og yrkesaktivitet. Å ønske en likere fordeling av omsorgsarbeid mellom mor og far er greit, mente Trønder, men ikke på bekostning av familiens valgfrihet; "det er greit å ønske at mor og far i større grad deler permisjonstiden. Men vi må ha tillit til at familiene vet hva som er best for dem" (S.tid. 20 mai 2014 s. 2592).

Videre ønsket Trønder å sette rammene for debatten ved å gjøre spørsmålet om reduksjonen av mødre- og fedrekvoten til et spørsmål om valgfrihet; "Denne saken vekker debatt, slik alle saker om valgfrihet gjør" (Ibid. s. 2593). Trønder vektla at spørsmål knyttet til mødre- og fedrekvoten var ideologiske spørsmål, som først og fremst handler om hvor langt, på vegne av familienes frihet, staten skal gå for å sikre kjønnslikestilling. For Høyre var det viktigste at barnet fikk så lang tid som mulig hjemme med en av foreldrene, ikke hvem av foreldrene som er hjemme. En kjønnet arbeidsfordeling der enten mor eller far tar store deler av permisjonen blir ikke ansett som et problem, så lenge familien ikke mister uker med permisjon (Ibid. s. 2593).

I en replikk fra Rigmor Aasrud (Ap) ble det spurt om hvorfor regjeringspartiene ikke hørte på uttalelse av NHO-lederen Kristin Skogen Lund om at kvinner taper i karriere- og lønnsutviklingen, fordi de er borte fra yrkeslivet i lange permisjoner. Trønder var enig i at dette er en utfordring, men var uenig i at lengre kvoter er løsningen. Da kan det gå ut over barnet som får mindre familiebasert omsorg når for eksempel fars uker faller bort dersom han ikke har mulighet til å ta dem ut. Barnets behov må veie tyngre enn kvinners tap av konkurransevne og lønnsutvikling i arbeidsmarkedet (Ibid. s.2593).

¹⁷ Talere i debatten fra Fremskrittspartiet er Morten Stordalen og Statsråd Solveig Horne, fra Høyre Mette Trønder, Kårstein Eidem Løvaas og Svein Harberg, fra Kristelig Folkeparti Geir Jørgen Bekkevold, fra Arbeiderpartiet Rigmor Aasrud og Arild Grande, fra Senterpartiet Janne Sjelmo Nordås og fra Sosialistisk Venstreparti Karin Andersen.

Kristelig folkeparti støttet forslaget om redusert mødre- og fedrekvote, men hadde en helt annen argumentasjon enn representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet. KrF argumenterte for at det fremdeles var behov for kvoter i foreldrepengeordningen, men mente at ti uker til hver av foreldrene tilfredsstilte behovet for fordeling, samtidig som familiene ble gitt større grad av valgfrihet. Bekkevold la til grunn at man ikke kan ha frihet i familien uten likestilling: "skal vi kunne snakke om reell valgfrihet i familiene til hvordan man skal organisere permisjonstiden, tenker jeg at det først er når det er full likestilling at denne valgfriheten er reell" – Bekkevold (KrF) (S.tid. 20 mai 2014 s.2595-2596). Uten likestilling ville kjønne forventinger lagt føringene for hvordan permisjonen skulle deles, og man hadde ikke hatt frihet. Karin Andersen (SV) mente det er viktig å tenke på at valgene familien tar om fordeling av permisjon ikke skjer i et vakuum. Valgene er preget av kjønnsrollemønstre og forventinger i yrkeslivet. Kvinner og menn kan ikke være frie før de faktisk har reell frihet til å velge, og det har man ikke uten likestilling. Arild Grande (Ap) mente at når man reduserer fedrekvoten også senker samfunnets forventning til at menn skal være hjemme med barn (Ibid. s.2599). Man 'tar' disse ukene fra far, og reduserer fars mulighet til permisjon, og dermed reduserer man fars frihet. Det var ikke bare på papiret mor og far skal ha samme rettigheter og muligheter, men i praksis.

Sosialistisk Venstreparti vektla at foreldrepenge handler om barnets rett til tid med far: "barnets rett til å bli kjent med, bli like trygg på, begge sine foreldre som omsorgspersoner" – Andersen (SV) (S.tid. 20 mai 2014 s.2593). Målet slik Andersen så det var et likestilt foreldreskap. Til grunn lå idéen om fars rett til å være omsorgsperson, og barnets behov for farsomsorg. Hun motsatte seg valgfrihetsrammen som Trønder ønsker å sette for debatten. Det var barnets rett til tid med far som måtte være utgangspunktet. Trønder svarte med at det var foreldrene som selv burde få bestemme hvordan de ønsker å dele foreldrepengeperioden seg imellom; "foreldre klarer å sette seg ned ved kjøkkenbordet og bli enige om hvordan de skal fordele denne permisjonen" (S.tid. 20 mai 2014 s.2593). Foreldrepenge blir dermed gjort til et privat anliggende, og er ikke noe det offentlig skal regulere. Arild Grande (Ap) svarte at han også hadde tillit til folk, men at den tidligere ordningen var preget av valgfrihet og fleksibilitet, samtidig som den la til rette for en likestilt fordeling av permisjonen.

Statsråd Solveig Horne forsvarte reduksjonen i mødre- og fedrekvoten ved å argumentere for at barn og familier er forskjellige og har ulike behov. Regjeringens politikk var basert på valgfrihet, og kjernen i saken var at i noen familier hadde ikke mor eller far mulighet til å ta ut

hele kvoten. Konsekvensen var at familien mistet disse ukene med lønnet permisjon (ibid. s.2598). Horne poengterte videre at: "kvinner og menn har etter arbeidsmiljøloven lik rett til foreldrepermisjon" (S.tid. 20 mai 2014 s.2598). Her var det en idé om sjanselighet som lå til grunn, målet var å gi kvinner og menn de samme rettighetene og mulighetene. Utover dette var det opp til foreldrene selv hvordan de ønsket å fordele permisjonen, resultatlighet er ikke målet. Arbeiderpartiet kritiserte Horne for ikke å være ærlig om konsekvensene av endringen; "Statsråd Horne sier hele tiden hun har tro på den norske mann, men veldig stor tro kan hun ikke ha når budsjettet salderes med 35 mill kroner inneværende år" – Aasrud (Ap) (S.tid. 20 mai 2014 s.2600). Regjeringen la dermed i realiteten til grunn at forslaget ville føre til at fedre tok mindre permisjon, uten å mene at dette er et problem. Arbeiderpartiet på den andre siden mente dette var et stort problem, fordi det ville føre til økte forskjeller i omsorgsarbeid og i yrkeslivet. Forslaget handlet ikke egentlig om en reduksjon av mødre- og fedrekvoten, men var i realiteten en reduksjon av fedrekvoten.

'Likestillingens reisemetafor' gikk som en rød tråd gjennom debatten om reduksjonen av mødre- og fedrekvoten. Rigmor Aasrud (Ap) var den første til å komme inn på denne metaforen. Hun karakteriserte reduksjonen i mødre- og fedrekvoten som et tilbakeskritt for likestillingen (Ibid. s.2593). Dette bunnet i en idé om likestilling som en reise eller et utviklingsløp som beveger seg fremover. Likestilling ble beskrevet som en reise mot et likestilt mål, der avstanden til målet kan kvantifiseres (Bråten 2013 s.164). Aasrud mente likestilling var en kontinuerlig prosess som vi ikke er i nærheten av ferdig med, og hevdet at regjeringen reverserte 'likestillingsreisen' det norske samfunnet er på, og bevegde seg bakover mot et mer kjønnsdelt samfunn. Likestillingspolitikken ble dermed ført ut av den offentlige sfæren og "tilbake til kjøkkenbordet i hvert enkelt hjem" (S.tid. 20 mai 2014 s.2594). Det handlet samtidig vel så mye om likestilling i yrkeslivet, og hvis målet var likelønn mente også Senterpartiet at reduksjonen i kvotene var et tilbakeskritt. Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmet en idé om Regjeringen som konservativ og gammeldags, mens de selv representerte en moderne og fremtidsrettet familiepolitikk.

Fremskrittspartiet var ikke enig i at dette forslaget var et tilbakeskritt for likestillingen. Vi finner igjen den samme reisemetaforen som hos Arbeiderpartiet, men med et helt annet utfall. Likestillingsreisen blir ansett som over: "Det er klart at hvis man går et par generasjoner tilbake, var det helt annerledes. Men verden har gått videre" – Stordalen (FrP) (S.tid. 20 mai 2014 s.2595). Det var ikke lenger behov for egen kvote til far i foreldrepengeordningen.

Stordalen argumenterer for at 'vi er fremme'. Det var rett og slett ikke lenger behov for kvoter til mor og far for å sikre en likere deling av permisjonen, foreldre hadde i dag frihet til å velge hvordan de ønsket å fordele permisjonen. Fedre i dag kunne ta permisjon dersom de ønsker det, "det er ingen som forbyr dem det" sa Stordalen (S.tid. 20 mai 2014 s.2595). SV og KrF var sterkt uenig i dette. Andersen (SV) vektla at likestilling var fremkjempede rettigheter gjennom flere generasjoner, og det fremdeles var og vil være behov for en kvote for far. Bekkevold (KrF) poengterte at mor tar mesteparten av permisjonen utover det som er forbeholdt far, og dermed er det fremdeles behov for fedrekvoten. Bekkevold håpet samfunnet en dag kommer dit at det ikke er behov for en egen kvote til far, men mente at den dagen ikke har kommet (Ibid. s.2595). Det blir forstått for SV og KrF som problematisk å ha en kjønnsdelt arbeidsfordeling der far ikke er med på å yte omsorg i barnets første leveår.

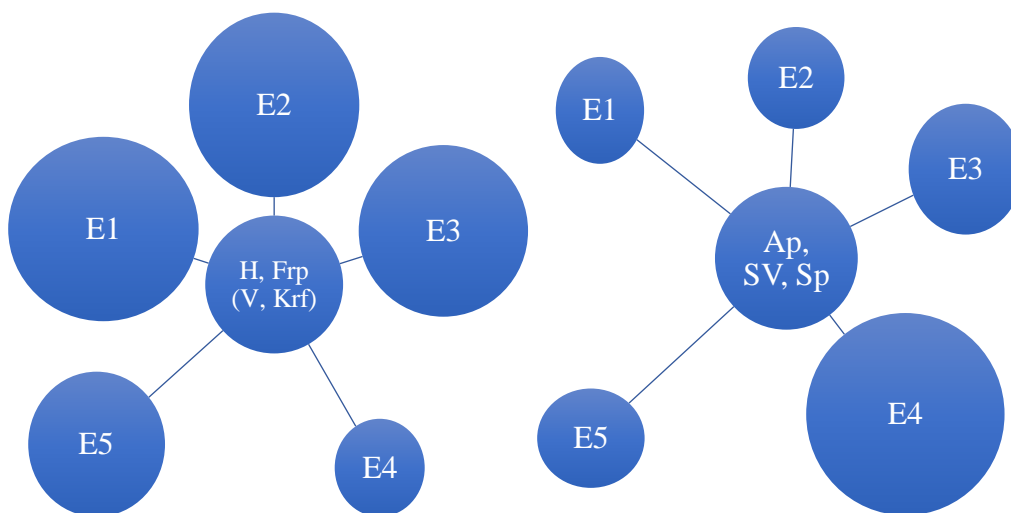
Den generøse norske foreldrepengeordningen blir som oftest sett på som et gode. Et gode for foreldrene som får tid til å tilbringe tid med barnet, og et gode for barnet som får familiebasert omsorg i sitt første leveår. Kårstein Eidem Løvaas (H) så derimot kvotene i foreldrepengeordningen som tvang. Det blir en plikt for fedre å ta ut disse permisjonsukene, hvis ikke forsvinner de. En slik ordning passet ikke inn i alle sin forståelse av hva et godt familieliv skal være. Familien, og barnet, ble dermed straffet om far ikke tar ut (hele) kvoten (Ibid. s.2597). Dette synet var Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti uenige i. Aasrud understreket at forslaget om reduksjonen av mødre- og fedrekvoten har redusert fars legitime rett til å ta ut permisjon. Fedre tok i stor grad kvoten, og har man ikke en kvote til far kan det føre til at fedre "kommer til å måtte gå i forhandlinger med arbeidsgiveren sin og bli stilt ovenfor forventinger om at det er de som skal være på jobb mens det er mødrene som skal være hjemme" – Aasrud (Ap) (S.tid. 20 mai 2014 s.2594). Dette bunnet i en idé om at far trenger en legitim grunn for å ta permisjon fra jobben. Det trengte derimot ikke mor, fordi det blir tatt for gitt at mor skal ta (lang) permisjon.

Som oppsummering kan vi si at Høyre og Fremskrittspartiet presenterte reduksjonen av kvotene som løsningen på at noen familier mister permisjonsuker dersom mor eller far ikke tar ut sin (fulle) kvote. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet på den andre siden fremmet en idé om at reell frihet til å ta ut permisjon bare oppnås gjennom likestilling. For disse partiene var ikke mangel på valgfrihet noe problem i det hele tatt, ordningen var god som den var. Problemet var at reduksjonen av kvotene kan føre til redusert likestilling i fordeling av omsorgsarbeid og i yrkeslivet, og reduserer fars rett til å yte omsorg for egne

barn. Løsningen var slik de så det å beholde ordningen med 14 uker kvoter til mor og far. Hvorfor nettopp 14 uker var den ultimate løsningen var det ingen av partiene som begrunnet.

For regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet (med støttepartiene Venstre og Kristelig Folkeparti) blir valgfrihetsargumentet lagt til grunn for reduksjonen i kvotene. Elementene i valgfrihetsidéen som vektla at familien selv må få velge hvem skal være hjemme med barnet (E1), at det er galt at familien mister uker dersom de ikke tas av far (E2), og å ikke frata mor (den delbare) permisjonen (E5). Familien får ikke fritt velge hvem som skal være hjemme, kvotene reduseres men fjernes ikke. De anså derfor redusert mødre- og fedrekvote som økt grad av valgfrihet. Det viktigste var at barnet ikke mister tid med mor eller far. Likestilling blir forstått som like muligheter (E3). At reell valgfrihet krevde resultatlikhet, det vil si å bryte ned tradisjonelle kjønnsrollemønstre er ikke en sentral del av valgfrihetsidéen for regjeringen. Dersom foreldrene valgte en kjønnnet arbeidsfordeling med mor hjemme og far i arbeid, var det ikke statens jobb å gripe inn og omfordele permisjonsuker. For opposisjonspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet var det motsatt. Dersom mor og far ikke var likestilt kan de ikke ta frie valg (E4). De øvrige elementene var ikke sentrale, tanken om resultatlikhet var viktigst.

Modell 4.3.3 Valgfrihet: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2014



E1: Familien må selv få velge hvem som skal være hjemme med barnet

E2: Galt at familien mister uker dersom de ikke tas av far

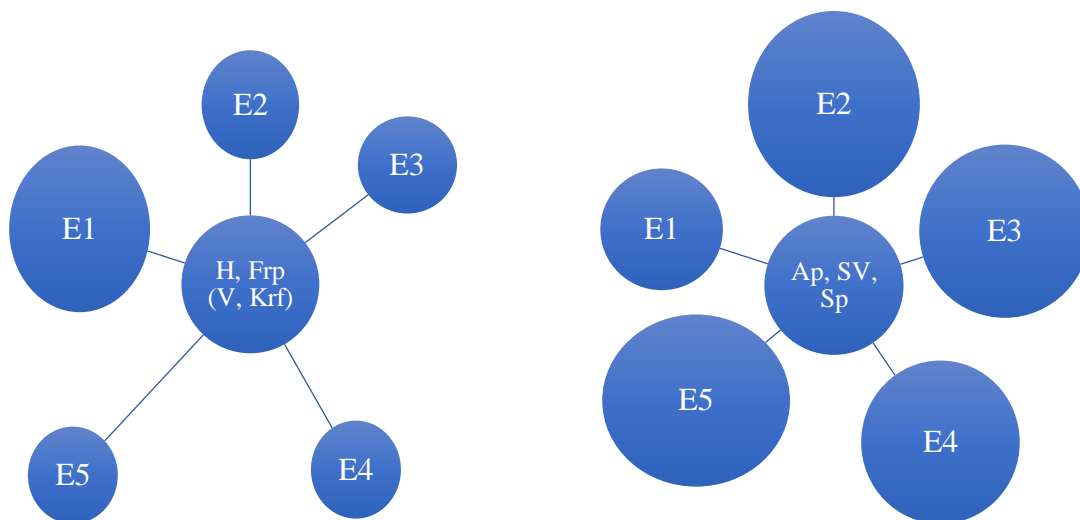
E3: Likestilling som like muligheter

E4: Reell valgfrihet krever å bryte ned tradisjonelle kjønnsrollemønstre

E5: Ikke ta permisjon fra mor

Regjeringen og opposisjonspartiene vektet også elementene knyttet til likestilling ulikt. Begge la til grunn at kvinners inntog på arbeidsmarkedet ikke har blitt fulgt opp av menns omsorgsansvar (E1). Regjeringen mente holdningsendringer må til, og at foreldre selv skal få fordele større deler av den betalte permisjonen enn tidligere. Opposisjonspartiene var på den andre siden opptatt av at økt kvote til far sørget for økt likestilling ved at permisjonen ble fordelt mellom foreldrene (E2) og at økt kvote ga økt likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt (E3). Likestilling må inkludere menn på kvinnearenaer (E4) og likestilling må bety resultatlikhet (E5). Å redusere kvotene var et steg i feil retning. For opposisjonspartiene var målet å beholde kvotene på 14 uker.

Modell 4.3.4 Likestilling: ulik vektning av elementer i stortingsdebatten i 2014



E1: Kvinners inntog på arbeidsmarkedet har ikke blitt fulgt opp av menns omsorgsansvar

E2: Økt kvote til far sørger for økt likestilling ved at foreldrepengene fordeles mellom foreldrene

E3: Økt likestilling mellom mor og far i omsorgsarbeid og i yrkeslivet på sikt

E4: Likestilling må inkludere menn på kvinnearenaer

E5: Likestilling som resultatlikhet

4.3.4 Forslag om likestilt foreldreskap

Det har vært to utvalg etter 2010 som har tatt for seg foreldrepengeordningen, Likestillingsutvalget (NOU 2012: 15) og Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6). Begge utvalgene foreslo fundamentale endringer i foreldrepengeordningen, i form av en kjønnsnøytral minsteytelse istedenfor engangsstønad og individuelle permisjonsrettigheter for far. Med disse forslagene ville alle fedre, uansett egen eller mors tilknytning til yrkeslivet ha hatt rett på foreldrepenger.

Likestillingsutvalget foreslo en minsteytelse på inntil 2G for samme periode som foreldrepenger utbetales. Forslaget om foreldrepenger til alle foreldre ble begrunnet med at en månedlig minsteytelse ville kunne gi foreldre med svak arbeidsmarkedstilknytning større økonomisk trygghet. Utvalget foreslo en kjønnsnøytral ordning der det eneste kriteriet skulle være at den som mottar ytelsen er hjemme med barnet (NOU 2012: 15 s.346).

Engangsstønad ble ikke sett på som en god ordning. Hensyn knyttet til likestilling og omfordeling ble ikke ivaretatt på en god måte ifølge Likestillingsutvalget. For det første var engangsstønad en ordning beregnet for kvinner uten rett til foreldrepenger, menn hadde kun rett til engangsstønad i de tilfeller de overtok omsorgen for barnet. I de aller fleste tilfeller fikk menn uten rett til foreldrepenger ingenting. For det andre er det stor overvekt av familier med lav inntekt som mottar engangsstønad. De store inntektsforskjellene i barnets første leveår kunne være med på å forsterke sosiale forskjeller (NOU 2012: 15 s.37). Det var vanskelig å forsvare de store forskjellene i ytelsene til foreldre med og uten yrkesaktivitet gitt at begge grupper yter nødvendig omsorg for barnet i det første leveåret.

En liknende argumentasjon finner vi også hos Barnefamilieutvalget. Også de anbefalte at ordningen med engangsstønad skulle avvikles og bli erstattet av løpende foreldrepenger til alle foreldre (NOU 2017: 6 s.264). For yrkesaktive beregnes foreldrepenger etter samme regler som tidligere, mens for foreldre med lav eller ingen inntekt foreslås en foreldrepengeordning som settes til 2G. Utvalget mente en løpende minsteytelse ville ha en god fordelingsprofil ved å løfte inntekten og skape stabile økonomiske rammer rundt alle familier den første tiden. En ytelse på 2G ble ikke ansett som så høy at den fjerner insentiver for yrkesaktivitet hos kvinner og kommer i konflikt med arbeidslinja (NOU 2017: 6 s.250). En slik endring ville gitt en enklere og mer likestilt ordning; "En felles foreldrepengeordning som omfatter alle foreldre, vil være en forenkling og forbedring og legge bedre til rette for deling av foreldrepengeperioden mellom mor og far" (NOU 2017: 6 s.264).

Forslaget om en felles foreldrepengeordning må sees i sammenheng med forslaget om individuelle permisjonsrettigheter for far. Både Likestillingsutvalget og Barnefamilieutvalget anbefalte at fedre gis selvstendig rett til uttak av foreldrepenger. Far fikk selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger i 2000, men fars uttak av foreldrepenger (utover fedrekvoten) har vært avhengig av at mor går ut i arbeid eller studier (aktivitetskravet). Hovedbegrunnelsen for ordningen har vært knyttet til dobbeltomsorg og arbeidslinja. Man har ønsket å unngå dobbeltomsorg, man vil ikke betale far for å være hjemme når mor er hjemme fra før. Ordningen har blitt forsvart i tidligere utredninger med at det ikke bør være det offentlige oppgave å finansiere en ordning der begge foreldrene er hjemme samtidig (NOU 1991:3, NOU 1995:27). Man tok for gitt at mor var hovedomsorgsgiver og at det var ugunstig å betale far for å være hjemme dersom han ikke hadde hovedansvaret for barnet. Aktivitetskravet var også et insentiv for å få mor tilbake i arbeid (NOU 1995: 27 s. 261). I tillegg har det vært grunn til å anta at kostnadmessige konsekvenser av å innføre selvstendig uttaksrett til permisjon for fedre har spilt en rolle, fordi dette er kostnadskrevende tiltak.

Likestillingsutvalget mente det var problematisk at far ikke kunne ta ut fedrekvote dersom mor ikke hadde opptjent rett til foreldrepenger, og dersom mor heller ikke gikk ut i aktivitet etter fødselen, var far helt uten mulighet til å ta ut foreldrepenger (NOU 2012:15 s.247). Aktivitetskravet var inkonsekvent fordi det ikke gjeldt under fedrekvoten, det vil si at man godtok dobbeltomsorg disse ukene. Videre var aktivitetskravet urettferdig fordi et tilsvarende krav ikke gjeldt for far når mor skulle ta ut foreldrepenger (NOU 2012:15 s.342). Ifølge utvalget samstemte regelverket dårlig med målet om kjønnslikestilling:

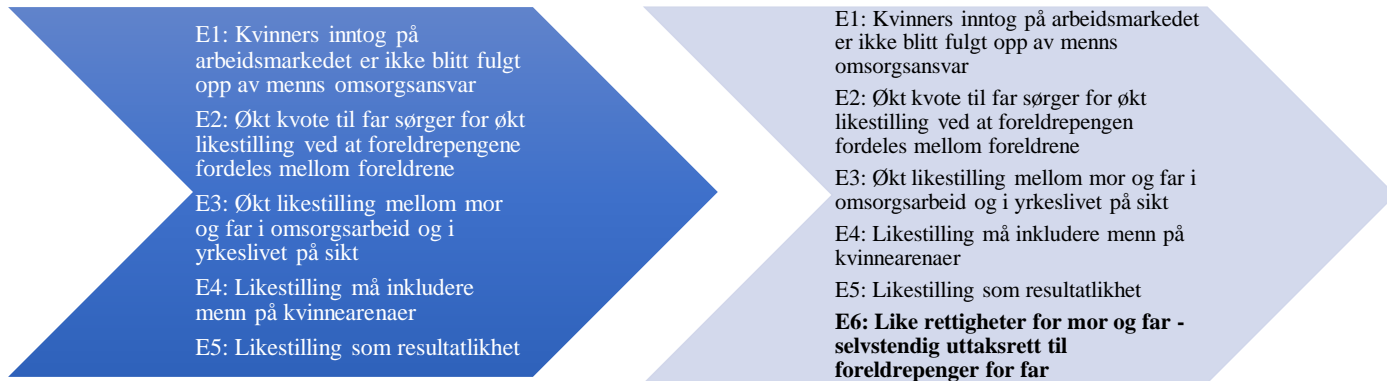
Fjerning av aktivitetskravet helt vil sikre full likestilling mellom kjønnene og gjøre regelverket kjønnsnøytralt og enklere. At en slik ordning vil gjøre det mulig for begge foreldrene å være hjemme samtidig og sammen ha omsorgen for barnet, er ikke i seg selv en god nok grunn for å forskjellsbehandle fedre (NOU 2012:15 s.343).

Med selvstendig uttaksrett ville flere fedre som ønsket det fått en reell mulighet til å ta vare på barnet, og det ville styrke kvinners mulighet til å delta i yrkeslivet. For Likestillingsutvalget var like rettigheter viktigere enn å unngå dobbeltomsorg.

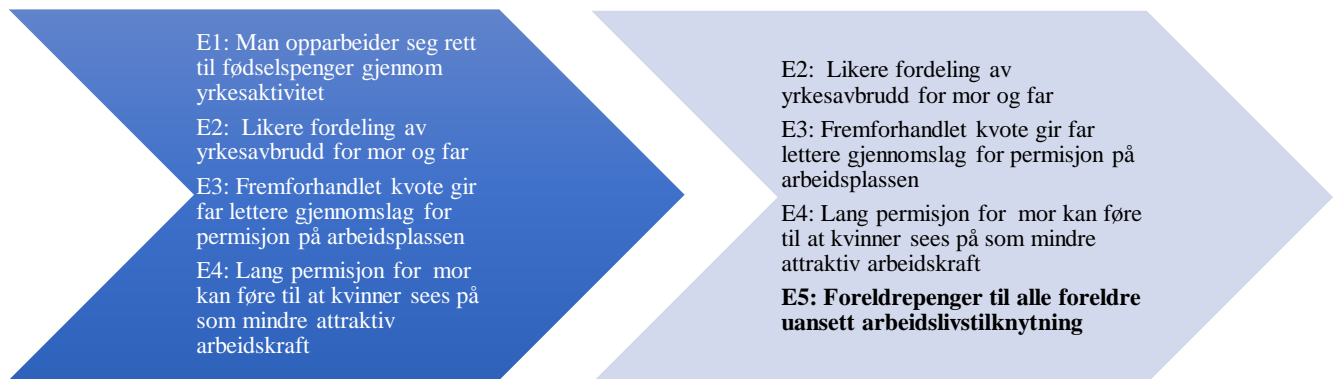
Barnefamilieutvalget anså det også som et problem at ikke alle fedre har mulighet til å ta ut foreldrepenger grunnet mors arbeidslivstilpasning (NOU 2017: 6 s.149). Barnefamilieutvalget pekte på de samme utfordringene ved aktivitetskravet som Likestillingsutvalget. Man godtok dobbeltomsorg under fedrekvoten, og når mor tok ut foreldrepenger, men ikke dersom far skulle ta ut deler av den delbare permisjonen. Man opererte med ulike regler for mødre og fedre, og en slik ordning var ikke forenelig med idéen om et likestilt foreldreskap (Ibid. s.261). Barnefamilieutvalget mente at argumentene om å unngå dobbeltomsorg og beholde arbeidsinsentiver ikke var gode nok for å nekte far individuelle rettigheter. Tanken om at det var unødvendig å gi far foreldrepenger når mor uansett er hjemme var med på å bygge opp under oppfatningen om far som annenrangs omsorgsperson. Et likestilt foreldreskap krevde like rettigheter: "Dersom mor og far reelt sett skal behandles som likeverdige omsorgspersoner, bør hver av dem ha rett til foreldrepenger uavhengig av den andre" (NOU 2017: 6 s.250). Utvalget mente videre at arbeidsinsentiver er viktig, men at prinsippet om individuelle rettigheter må veie tyngre. Ingen av de andre nordiske landene har aktivitetskrav, og det forelå heller ikke forskning om effekter av aktivitetskravet (Ibid. s.262).

Idégrunnet rundt selvstendig uttaksrett av foreldrepenger hos Likestillings- og Barnefamilieutvalget var annerledes enn hos tidligere utvalg. Idéen knyttet til dobbeltomsorg får ikke forrang, og det ble heller argumentert for at man gjør far til en annenrangs omsorgsperson ved å ikke å gi far samme rettigheter som mor. Likestilling ble ansett som viktigere enn å unngå dobbeltomsorg. Videre var tanken om likestilling av alle foreldre (uansett arbeidslivstilknytning) og tanken om at mødre og fedre skal ha samme rettigheter (kjønnslikestilling) viktig for begge utvalgene. Med disse forslagene ville alle fedre, uansett egen eller mors arbeidslivstilknytning ha rett på foreldrepenger.

Modell 4.3.5 Likestilling: nytt forslag fra Likestillingsutvalget og Barnefamilieutvalget



Modell 4.3.6 Yrkesaktivitet: nytt forslag fra Likestillingsutvalget og Barnefamilieutvalget



Disse forslagene har derimot ikke blitt tatt opp i den faktiske politikken¹⁸. Både hos partiene på venstre- og høyresiden i politikken ble det også etter 2010 lagt til grunn at foreldrepenger er noe man opparbeidet seg rett til gjennom yrkesaktivitet, og at aktivitetskravet var en ordning man ønsker å holde fast ved. Under Stoltenberg II regjeringen var det tydelig at foreldrepenger ble ansett på som en arbeidstakerrettighet som skal muliggjøre at kvinner og menn kan kombinere omsorgsarbeid og yrkesaktivitet; "Foreldrepengeordningen skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon og er derfor knyttet til tidligere yrkesaktivitet" (Meld. St. 44 (2012-2013) s.83). På samme måte blir det gjort klart i familiemeldingen til Solberg-regjeringen at foreldrepenger skal sikre mot inntektsbortfall og at den som tar ut foreldrepenger må ha opptjent rett (Meld. St. 24 (2015-2016) s.86).

Hverken under Stoltenberg- eller Solberg-regjeringen ble det foreslått gi far selvstendig uttaksrett av foreldrepenger. Stoltenberg II regjeringen slo fast at de ønsket å opprettholde aktivitetskravet og at det ikke var aktuelt å gi fedre individuelle rettigheter. Man ønsket ikke å

¹⁸ NOU 2017:6 har i skrivende stund blitt sendt ut på høring, og har på dette tidspunktet ikke ført til politiske endringer.

prioritere å gi fedre i familier der mor har valgt å være hjemmeværende betalt permisjon. Det ble derimot åpnet opp for å se nærmere på noen grupper av fedre som ikke har uttaksmuligheter, for eksempler i situasjoner der mor var i en form for aktivitet som i dag ikke oppfyller aktivitetskravet (Meld. St. 6 s.102). Det var fremdeles mors orientering mot yrkeslivet som var grunnlaget for fars rett til foreldrepenger. Stoltenberg-regjeringen vektla at aktivitetskravet sørget for at det forelå et omsorgsbehov:

Aktivitetskravet i foreldrepengeordningen innebærer at mor må være i aktivitet, slik at det foreligger et omsorgsbehov, når far tar ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote. Dette er begrunnet i at far ikke skal kunne være hjemme med foreldrepenger når mor samtidig er hjemme og kan ta seg av barnet (Meld. St. 44 (2012-2013) s.93).

Å unngå dobbeltomsorg var dermed fremdeles den mest sentrale idéen. Å oppheve aktivitetskravet ble ikke sett på som en god løsning fordi det kunne få konsekvenser for kvinners yrkesdeltakelse (Meld. St. 44 (2012-2013) s.93). Solberg-regjeringen bygget opp om de samme idéene. Mor må ut i aktivitet slik at det finnes et omsorgsbehov for at far skal ha uttaksrett til foreldrepenger utover fedrekvoten (Meld. St. 24 (2015-2016) s.86). Partiene på venstre- og høyresiden i norsk politikk var sterkt uenige når det kom til kvoter i foreldrepermisjonsordningen, men står på samme side når det kom til grunnlaget for foreldrepengeordningen og fedres mangel på individuelle rettigheter i foreldrepengeordningen.

4.3.5 Oppsummering

Fra 2010 til 2017 var det først og fremst i kvotene i foreldrepengeordningen de store endringene skjedde. Under Stoltenberg II regjeringen ble fedrekvoten utvidet og det ble innført en tredelt permisjonsordning. Idégrunnlaget for tredelingen var at det kun var gjennom likestilling kvinner og menn kunne ha reell valgfrihet. Under Solberg-regjeringen ble mødre- og fedrekvoten redusert og det ble foreslått en utvidet unntaksordning. Det var familiens valgfrihet som stod i sentrum. Endringene møtte motstand fra venstresiden, som argumenterte for at det var en reversering av likestillingen. Likestillingsutvalget (NOU 2012: 15) og Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6) foreslo store endringer i foreldrepengeordningen; foreldrepenger til alle foreldre og selvstendig uttaksrett av foreldrepenger for far. Disse forslagene krevde endringer i likestilling- og yrkesaktivitetsidéen. Like rettigheter ble satt

over aktivitetskravet, og like rettigheter for alle foreldre veide tyngre enn arbeidslivstilknytning. Det var derimot politisk enighet både på venstre- og høyresiden om å beholde yrkesaktivitet som grunnlag for foreldrepengeordningen, og for å beholde aktivitetskravet for mor.

5.0 Konklusjon

Fedres rettigheter i foreldrepengeordningen – som samlet omhandler fedrekvote, selvstendig opptjeningsrett og selvstendig uttaksrett – har gjennomgått mange endringer de siste tre tiårene. Grunnlaget for foreldrepengeordningen som en arbeidstakerrett har vært stabil gjennom de siste tre tiårene, selv om ordningen har vært debattert og endret i mange omganger. Fedre har siden 1993 hatt en egen kvote i foreldrepengeordningen. Denne er blitt utvidet i flere omganger, og har senere blitt redusert. Innføringen av fedrekvoten har ført til at fedres uttak av foreldrepenger har gått fra å være en mindretallspraksis til en flertallspraksis. Fedre har også siden 2000 hatt selvstendig opptjeningsrett til den delbare permisjonen. Likevel er fedres rettigheter svært begrenset. Fars rettigheter er avledet av mors, og far er avhengig av hva mor foretar seg før og etter fødsel. For at far skal ha rett til fedrekvote må mor ha opparbeidet seg rett til foreldrepenger, og for at far skal ha rett på den delbare permisjonen må mor oppfylle aktivitetskravet. Når verken mor eller far har opparbeidet seg rett til foreldrepenger har som regel mor rett på engangsstønad, mens far får ingenting. Utviklingen av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen kan karakteriseres som et inntog med bremsene på.

5.1 Teoretisk og metodisk utgangspunkt – muligheter og begrensninger

Opgavens teoretiske og metodiske utgangspunkt er en fortolkende hermeneutisk tradisjon. Sosialkonstruktivisme og poststrukturell teori legges til grunn for en idéanalyse med røtter i diskursanalyse. Kunnskap sees ikke på som objektiv sannhet, vi forstår verden gjennom representasjoner som reproduseres gjennom diskurs. Måten vi forstår verden på endrer seg over tid, og påvirkes av sosiale prosesser. Hva som er viktig og uviktig, politisk mulig og ønskelig er ikke konstant. Det er ikke mulig å komme frem til endelige sannheter, sannheten er sosialt konstruert og skapes gjennom ulike forståelser av verden. Dette innebærer at politikk og politisk endring kan analyseres som kamp mellom konkurrerende virkelighetsforståelser ispedd normative mål. Samfunnsforskerens oppgave blir dermed å analysere hvordan politiske aktører søker svar på de politiske utfordringene de står ovenfor.

Analysen tar utgangspunkt i Carstensens teori om inkrementell ideasjonell endring, som bygger på Laclau og Mouffe sin poststrukturelle diskursteori. Elementer i diskursanalyse og

idéanalyse forenes i jakten på ideasjonell endring. Analysen undersøker relasjonen mellom sentrale idéer, og meningsbærende elementer innad i idéer knyttet til fedres rettigheter i foreldrepengeordningen. Carstensens utgangspunkt er at mange små endringer over tid fører til store endringer. Foreldrepengeordningen er ikke preget av krise eller omveltning, men heller en glidning.

Problemstillingen jeg har forfulgt i oppgaven spør hvilke idéer som har ligget til grunn for utviklingen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen fra starten av 90-tallet og frem til i dag. Oppgaven har klare begrensinger i tid og omfang, i form av å beskrive fedres rettigheter i foreldrepengeordningen, og tolker idégrunnlaget for utviklingen som har skjedd på området i tidsrommet fra 1991 til 2017. Oppgaven forsøker ikke å si noe om hva som har vært de praktiske konsekvensene av politikken som har blitt ført, men diskuterer måten politikk endres på over tid ved at idéer skapes og reproduseres.

Wood & Krogers presenterer kriteriene troverdighet og gyldighet (delkapittel 3.5) for å evaluere kvalitative studier. Analysens troverdighet er avhengig av en systematisk og ansvarlig fremgangsmåte (Wood & Kroger 2000 s.169). Analysen av fedres rettigheter i den norske foreldrepengeordningen er gjennomført i samsvar med fremgangsmåten som er presentert. Det er krevende å gjennomføre en eksplorerende analyse av et stort antall dokumenter, og det setter høye krav til struktur i arbeidet. Når det gjelder analysens gyldighet er dette kriteriet knyttet til påstandenes pålitelighet og overbevisningskraft. Er analysen et resultat av logisk argumentasjon og beviser? (Ibid. s.167). Ved å vise til utdrag av tekstmaterialet demonstreres sentrale argumenter for leseren, slik at leseren selv kan evaluere de analytiske konklusjonene.

5.2 Analysen – oppsummering og funn

På 90-tallet ble idégrunnlaget for foreldrepermisjonsordningen utvidet, argumenter om at permisjonen skal muliggjøre familiebasert omsorg det første leveåret, og styrke fars plass i barnas liv ble sentrale. Den største endringene i fedres rettigheter i foreldrepengeordningen på 90-tallet var innføring av fedrekvoten. Fedrekvoten ble mulig ved at fedre ble en del av det idémessige innholdet i begrepene 'omsorg' og 'likestilling'. Den sentrale aktøren var Brundtlands tredje regjering, som gjorde foreldrepermisjonsordningen til en del av det likestillingspolitiske feltet. Forslag til utredning av selvstendig opptjeningsrett for far har

tverrpolitisk støtte, og en slik ordning får støtte gang på gang i utredninger knyttet til foreldrepermisjonsordningen. Så lenge far ikke har selvstendig opptjeningsrett bærer foreldrepengeordningen preg av at far er plassert inn i en permisjonsordning som er utarbeidet for mor. På tross av enighet og forslag til endring skjedde det ingen politiske vedtak på 90-tallet når det gjelder fedres selvstendige opptjeningsrett til fødselspenger. Fokuset var på fedre som hadde rett på permisjon, men som ikke benyttet seg av denne rettigheten, heller enn på å innlemme alle fedre i ordningen. Idéen om å unngå dobbeltomsorg fikk forrang over idéen om like rettigheter for mødre og fedre. I tillegg ble kostnadshensyn tillagt stor vekt.

På 2000-tallet ble fedres rettigheter utvidet. Fedre fikk endelig selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger, noe som førte til at flere fedre fikk rett til å ta ut foreldrepenger. Fedrekvoten ble i flere omganger utvidet. Utvidelser av fedrekvoten ble i mange år prioritert foran selvstendig opptjeningsrett til fedrekvoten. Man utvider altså rettighetene til de som allerede har rett til fedrekvote heller enn å innlemme flere i ordningen. Idégrunlaget for fedrekvoten endret seg under Bondevik II regjeringen. Valgfrihet ble for første gang brukt som argument for å utvide fedrekvoten. Under Stoltenberg II regjeringen ble økt kvote begrunnet med at det ville føre til likere fordeling av permisjonen. Økt fedrekvote gir mer likestilling, fordi likestilling forstås som resultatlikhet. Men fremdeles er fedres rettigheter avledet av mors, og far er avhengig av mors yrkesaktivitet for å ha rett til fedrekvote, og at mor går ut i aktivitet for å ha rett til å ta ut deler av den delbare permisjonen. På samme måte som på 90-tallet er det kostnadshensyn og ønske om å unngå dobbeltomsorg som har holdt igjen for videre utvidelser av fedres rettigheter. Man kan si at fedre har fått utvidede rettigheter, men at disse fremdeles er begrensede og avledede.

Fra 2010 til 2017 er det først og fremst i kvotene i foreldrepermisjonsordningen de store endringene skjer. Først utvides fedrekvoten, og man innfører en tredeling av permisjonen under Stoltenberg II regjeringen. Idégrunlaget for tredelingen av foreldrepermisjonen var at det er gjennom likestilling kvinner og menn kan ha reell valgfrihet. Under Solberg-regjeringen reduseres mødre- og fedrekvoten og det foreslås en utvidet unntaksordning. Det er familiens valgfrihet som står i sentrum. Endringene møter motstand fra venstresiden, som argumenterer for at det er en reversering av likestillingen. Ved bruk av Esping-Andersens terminologi kan vi si at foreldrepengeordningen har bevart og utvidet de familiserende elementene, men at begrepet familiserende i dag i større grad betyr familiebasert omsorg fra både mor og far, snarere enn bare mor.

Utvalgene som har tatt for seg foreldrepermisjonsordningen etter 2010 foreslår en likere deling av foreldrepermisjonen, foreldrepenge til alle foreldre og forslag om selvstendig uttaksrett av foreldrepenge for far. Gjennomføring av disse forslagene ville ført Norge nærmere en såkalt dual earner/dual carer modell (Ellingsæter & Leira 2006 s.43-44). Den norske ordningen ville også blitt likere den svenske. Omsorgsansvaret ville i større grad bli fordelt likt mellom mor og far, ved likere muligheter på arbeidsmarkedet og ved at begge foreldre har yrkesavbrudd for å ta seg av barnet. Det er derimot politisk enighet mellom venstre- og høyresiden om å beholde yrkesaktivitet som grunnlag for foreldrepermisjonsordningen, og om å beholde aktivitetskravet for mor. Ett av argumentene er at arbeidslinjeprinsippet styrker mors tilknytning til arbeidslivet. Dette kan sies å innebære at man ikke slutter fullt og helt opp om dual earner/dual carer modellen. Man vil ikke svekke mors tilknytning til arbeidslivet ved å fjerne aktivitetskravet. Det blir interessant å følge med videre på hvilken politisk tilslutning Barnefamilieutvalgets utredning (NOU 2017: 6) får, ettersom Barnefamilieutvalget foreslår full likestilling i foreldrepengeordningen.

Analysens hovedfunn kan oppsummeres rundt noen hovedpunkter: 1) Dokumentenes innramming; 2) Politisering av fedrekvoten, men ikke av fedres rettigheter på andre områder; 3) Politisk og faglig enighet om en likestilt foreldrepengeordning i teorien, men andre idéer får forrang; 4) Kamp om hvilke idéer som får forrang; 5) Kamp om innholdet i sentrale idéer. Her følger en gjennomgang av hvert av punktene.

Dokumentenes innramming. I dokumentgrunnlaget for analysen er det høy grad av intertekstualitet. Dokumentene bygger på hverandre, ved at stortingsmeldinger og offentlige utredninger viser til tidligere eller kommende dokumenter med samme saksområde. Sverige er det landet vi i størst grad sammenlikner oss med på foreldrepengeområdet, da det pekes mot Sverige i mange sentrale dokumenter. Temaene i dokumentene som omhandler foreldrepengeordningen kan deles i tre kategorier:

- 1) Om familien og barnet
- 2) Om likestilling
- 3) Om mannen

Det er interessant at det i stor grad er politiske skillelinjer til grunn hvilken 'innramming' eller framing diskusjonen av foreldrepengeordningen finner sted. Under regjeringer ledet av partier på venstresiden (Ap, Sv, Sp) dreier mandatene til utredninger og stortingsmeldinger seg ofte

om likestilling eller menns rolle som overordnet tema (NOU 1991:3 Mannsrolleutvalgets sluttrapport, St. meld 70 (1991-92), Likestillingspolitikk for 1990-åra NOU 1995:27 Pappa kom hjem, NOU 2008 Kjønn og lønn, St. meld 8 (2008-2009) - Om menn, mansroller og likestilling, NOU 2012:15 Politikk for likestilling). Regjeringer ledet av sentrums- eller høyrepartiene (KrF, V, H, FrP) diskuterer i større grad foreldrepengeordningen ut fra et familieperspektiv (St. meld 29 (2002-2003) - Om familien - forpliktende samliv og foreldreskap, St. meld 24 (2015-2016) - Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter). Det finnes også unntak, som de offentlige utredningene med fokus på barnefamilie som ble lagt frem under Gro Harlem Brundtlands tredje regjering (NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier, NOU 1993:12 Tid for barna). På samme måte er likestillingsmeldingen til Solberg-regjeringen eller utredningen til Barnefamilieutvalget eksempler på dokumenter med et likestillingsperspektiv under høyreregjering (Meld. St. 7 (2015-2016) – Likestilling i praksis. Like muligheter for kvinner og menn, NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamilie).

Politisering av fedrekvoten, men ikke av fedres rettigheter på andre områder. I denne oppgaven drøftes tre elementer ved fedres rettigheter i foreldrepengeordningen: fedrekvoten, selvstendig opptjeningsrett og selvstendig uttaksrett av foreldrepenger. Det er her sentralt å gjøre rede for forskjellen mellom like rettigheter og resultatlikhet: like rettigheter (selvstendig uttaksrett for far, bortfall av aktivitetskravet) har ingen av partiene tatt til orde for. Argumentene knyttet til dobbeltomsorg og arbeidslinja vinner frem. Når det er snakk om resultatlikhet (bruk av kvoter i foreldrepermisjonsordningen), er det derimot stor politisk uenighet. Et sentralt spørsmål ved gjennomføring av en idéanalyse er i hvor stor grad endringer på foreldrepengeområdet er drevet frem av partipolitikk. Er det bare et spørsmål om hvem som er i posisjon/opposisjon? Funnene i analysen tyder på at fedrekvoten er i stor grad politisert, og endringer i fedre- (og senere mødrekvoten) er drevet frem av partipolitikk og hvem som er i posisjon/opposisjon. Partiene på venstresiden (Ap, SV og Sp) har gått i bresjen for en egen kvote til far, og har stått for de fleste utvidelsene av fedrekvoten. Kristelig Folkeparti og Venstre har stått i en mellomposisjon der de støtter en egen kvote til far, og sørget under regjeringen Solberg for en reduksjon og ikke en fjerning av kvotene. Høyre og Fremskrittspartiet har ment at kvotene står i veien for foreldrenes mulighet til fritt å fordele foreldrepengeperioden seg i mellom og har vært mot en kvotering av permisjonen. Høyre går derimot inn for å beholde kvotene på ti uker i foreldrepengeordningen videre. Når det gjelder selvstendig opptjeningsrett og selvstendig uttaksrett av foreldrepenger, har det vært politisk

enighet. Selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger ble debattert og tatt opp mange ganger i løpet av 90-tallet, med tverrpolitisk enighet. Grunnet mangel på politisk vilje og prioritering i budsjettforhandlingene tok det nesten et tiår før fedre fikk selvstendig uttaksrett til den delbare permisjonen. Når det gjelder selvstendig uttaksrett, er det politisk enighet om at idéen om å unngå dobbeltomsorg og bevare arbeidslinja får forrang over selvstendige rettigheter for far og likestilling av far og mor i regelverket. Selvstendig opptjenings- og uttaksrett har ikke blitt politisert på samme måte som fedrekvoten.

Enighet om likestilt ordning i teorien, men andre idéer får forrang. En grunnleggende idé det er faglig og politisk enighet om er at fedre og mødre bør ha samme rettigheter og muligheter til å yte omsorg for sine barn. Idéer om å fullt ut likestille mor og far i regelverket krever at foreldrene har individuelle rettigheter som er uavhengig av hverandre. Samtidig er det politisk enighet, og på 90-tallet var det også faglig enighet om at prinsippet om å unngå dobbeltomsorg og arbeidslinja får forrang. Budsjettmessige hensyn har også spilt en rolle, da det er kostnadmessig krevende å gi far selvstendig uttaksrett av permisjon. Idéen om dobbeltomsorg bygger på at man ikke ønsker å betale far for å være hjemme, når mor også er hjemme. Aktivitetskravet for mor skal sørge for at far har den faktiske omsorgen for barnet dersom han tar ut de delbare permisjonsukene. Denne tankegangen legger til grunn at mor er hovedomsorgsgiver og far er sekundær omsorgsperson i barnets liv.

Dobbeltomsorgsprinsippet bryter med idéen om like rettigheter. Først i utredninger på 2000-tallet vurderer man like rettigheter og far som selvstendig omsorgsperson som viktigere enn å unngå dobbeltomsorg, og viktigere enn arbeidslinja for mor (NOU 2012:15, NOU 2017:6). Begge fløyene i politikken stiller seg bak dobbeltomsorgsprinsippet og arbeidslinja, og det er dermed idéer om mor som hovedomsorgsgiver og rettigheter for mor som arbeidstaker som får forrang for likestilte rettigheter mellom mor og far, og står i veien for et likestilt foreldreskap. I tillegg til idéen om dobbeltomsorg og arbeidslinja har kostnadshensyn og manglende politisk vilje har vært medvirkende til at fedre ikke har selvstendig uttaksrett av permisjon. Utvidelse av fedrekvoten har gang på gang fått stor oppmerksomhet og forrang over andre elementer ved fedres rettigheter. At fedrekvoten i mye større grad er et politisert sakfelt som har fått mye oppmerksomhet kan være en forklaringsfaktor.

Kamp om hvilke idéer som får forrang. De sentrale idéene foreldrepengeordninger er forankret i er likestilling, valgfrihet, omsorg og yrkesaktivitet. Disse idéene består av bærende elementer som utgjør idéenes innhold. Et sentralt funn i analysen er at det gjennom alle tre

tiårene er kamp om hvilke idéer som får forrang. Idéenes stabilitet utfordres både av faglige innspill og politisk debatt. Idéen om yrkesaktivitet som grunnlag for foreldrepengeordningen får støtte av alle de politiske partiene. Tanken utfordres av flere av de offentlige utredningene (NOU 1995:27, NOU 2012:15, NOU 2017:6), men har så langt ikke fått praktiske følger. Når det gjelder omsorgsidéen, var det avgjørende å innlemme far i omsorgsbegrepet for å gi far innpass i foreldrepengeordningen. Argumenter om far som like kompetent omsorgsperson som mor var sentrale på 90-tallet, spesielt hos Mannsrolleutredningen. Denne argumentasjonen er borte i senere dokumenter, det ser ikke lenger ut som om det er nødvendig å argumentere for dette. Argumenter om oppvurdering av det ulønnede omsorgsarbeid er fremmet på 90- og starten av 2000-tallet, men er senere blitt borte fra argumentasjonen. Når det gjelder valgfrihets- og likestillingsidéen er disse idéene i stor grad politisert. Venstresiden har tatt eierskap i likestillingsidéen, og spesielt knyttet elementene opp mot kvoter og resultatlikhet i foreldrepengeordningen. Høyresiden har derimot tatt eierskap i valgfrihetsidéen og fremmet tanken om at foreldrene selv må få velge hvordan de ønsker å dele de betalte permisjonsukene.

Kamp om innholdet i sentrale idéer. I tillegg til kampen mellom idéene, er det også kamp om innholdet i de sentrale idéene. Det er først og fremst i likestillings- og valgfrihetsidéen at det er kamp om innholdet. Idéinnholdet i de ulike begrepene varierer mellom de politiske partiene. Betyr for eksempel likestilling like muligheter til å ta permisjon eller resultatlikhet gjennom deling av permisjonen? Betyr barnets beste mest mulig tid hjemme eller tid hjemme med både mor og far? Betyr valgfrihet frihet innad i familien til å velge hvem som skal være omsorgsperson eller frihet gjennom likestilling, fordi det kun er da menn og kvinner har reelle valgmuligheter? For venstresiden betyr likestilling kvotering og resultatlikhet, mens for høyresiden betyr likestilling like rettigheter og muligheter for mor og far. Høyresiden kjemper om innpass i likestillingsidéen ved å forsøke å gjøre elementet om like muligheter mer sentralt. Det foregår dermed en kamp om eierskapet til idéinnholdet. Det samme gjelder valgfrihetsidéen. For høyresiden betyr valgfrihet individuelle valgmuligheter, far og mor må selv få fordele de betalt permisjonsukene seg imellom. Venstresiden forsøker å ta eierskap i valgfrihetsidéen ved å fremme elementet om at det kun er gjennom likestilling man kan oppnå reell valgfrihet. Kvinner og menn må frigjøres fra de tradisjonelle kjønnsrollene knyttet til barneomsorg for at valget skal være fritt.

6.0 Litteraturliste

Primærlitteratur

- Høringsnotat (2014) "Forslag til ny, utvidet unntaksordning for fedrekvoten og mødrekvoten i foreldrepengeordningen"
- Meld. St. 6 (2010–2011) – Likestilling for likelønn
- Meld. St. 44 (2012–2013) – Likestilling kommer ikke av seg selv
- Meld. St. 15 (2013-2014) – Tilbaketrekning av Meld. St. 44 (2012–2013) Likestilling kommer ikke av seg selv
- Meld. St. 7 (2015-2016) – Likestilling i praksis. Like muligheter for kvinner og menn
- Meld. St. 24 (2015–2016) – Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter
- NOU 1991: 3 Mannsrolleutvalgets sluttrapport
- NOU 1993: 12 Tid for barna
- NOU 1995: 27 Pappa kom hjem
- NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier
- NOU 2008: 6 Kjønn og lønn
- NOU 2012: 15 Politikk for likestilling
- NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene
- O.tid. 26. mai 2009. Sak nr. 1, Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.), s.504-507.
- Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) – Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover
- Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) – Om lov om endring i lov 28. Februar 1997 nr. 19 om folketrygd (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre mv.)
- Ot.prp. nr. 98 (2004-2005) – Om lov om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven (utvidelse av fedrekvoten, utvidet rett til kontantstøtte for adopterte barn)
- Ot.prp. nr. 7 (2004-2005) – Om lov om endringer i folketrygdlova (rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten basert på eiga opptening)
- Ot.prp. nr. 70 (2005-2006) – Om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten)
- Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) – Om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)

- Prop. 80L (2009-2010) – Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og barnetrygdloven
(rett til fedrekvote uavhengig av mors stillingsandel mv.)
- Prop. 92L (2010-2011) – Endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)
- Prop. 64L (2011-2012) – Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden)
- Prop. 79L (2012-2013) – Endringer i folketrygdlova (utviding av stønadperioden for foreldrepenge mv.)
- Prop. 40L (2013-2014) – Endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten)
- S.tid. 20 mai 2014. Sak nr. 3 Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endring i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten), s.2592-2601.
- S.tid. 11. mai 1993. Sak nr. 1, Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om likestillingspolitikk for 1990-åra, s.3635-3680.
- St.meld. nr. 70 (1991-92) – Likestillingspolitikk for 1990-åra
- St.meld. nr. 29 (2002-2003) – Om familien - forpliktende samliv og foreldreskap
- St.meld. nr. 8 (2008-2009) – Om menn, mansroller og likestilling

Sekundærlitteratur

- Bergström, Göran & Kristina Boreus (2005). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Bratberg, Espen & Ghazala Naz (2014). Does Paternity Leave Affect Mother's Sickness Absence? *European Sociological Review*, Vol. 30 (4), s.500-511.
- Bratberg, Øivind (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Brandth, Berit & Elin Kvande (2003). *Fleksible fedre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandth, Berit & Elin Kvande (2013). Kap 1: Innledning - Velferdsstatens fedrepolitikk. I Brandth, Berit & Elin Kvande (red.), *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandth, Berit & Bente Øverli (1998). *Omsorgspermisjon med «kjærlig tvang»*. En kartlegging av fedrekvoten. Trondheim: ALLFORSK.
- Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods* 3th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bråten, Beret (2013). Partier og politikk. Den flerdimensjonale likestillingspolitikken hvem, hva og hvorfor. I Bråten, Beret & Cecilie Thun (red.) *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag.
- Carstensen, Martin B. (2011) Ideas are Not as Stable as Political Scientist Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change. *Political Studies*, Vol. 59 (03), s.596-615.

- Christensen, Johan (2016). *Offentlige utredninger – i skjæringsfeltet mellom forskning og politikk*. ARENA Senter for Europaforskning. Hentet fra:
<http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/konferanser/2016/christensen.pdf>
- Christensen, Johan & Catherine Holst (2017). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway. *Science and Public Policy*, Vol.00 (0), s.1-13).
- Cools, Sara, Jon H. Fiva & Lars J. Kirkebøen (2015). Casual Effects of Paternity Leave on Children and Parents. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol.117 (3), s.801-828.
- Dunn, Kevin C. & Iver B. Neumann, (2016) *Undertaking Discourse analysis for Social Research*. Michigan: University of Michigan Press.
- Duvander, Ann-Zofie (2013). Er den svenske permisjonsordningen for fleksibel? I Brandth, Berit & Elin Kvande (red.), *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Duvander, Ann-Zofie (2017). Svensk föräldraförsäkrings utveckling och konsekvenser. *Søkelys på arbeidslivet*, Vol. 34 (01-02), s.126-143.
- EFTA Surveillance Authority (2016). *Letter of formal notice to Norway concerning the right to parental leave in Norway*. Document No: 807544. Hentet fra:
<http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/807544.pdf>
- Ellingsæter, Anne Lise (2011). Symmetrisk foreldreskap – politiske forhindringer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 52 (1), s.3-32.
- Ellingsæter, Anne Lise (2016). Kampen om familiepolitikken: Farvel til hybridregimet? *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 57 (03), s.227-256.
- Ellingsæter, Anne Lise & Arnlaug Leira (2006) *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States*. Bristol: Policy Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Eydal, Guðný Björk, Ingólfur V. Gíslason, Tine Rostgaard, Berit Brandth, Ann-Zofie Duvander & Johanna Lammi-Taskula (2015). Trends in parental leave in the Nordic countries: has the forward march of gender equality halted? *Community, Work & Family*, Vol. 18 (2), s.167-181.
- Försäkningskassan (2016). *Föräldrapenning*. Hentet fra:

<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/76573377-cea7-4eda-8e7d-f93bb6f62d0a/4070-foraldrapenning.pdf?MOD=AJPERES>

Halrynjo, Sigtona & Ragni Hege Kitterød (2016). *Deling av foreldrepermisjon: Konsekvenser for arbeid- familietilpasning og velferd i Norge og Norden. En litteraturstudie*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Holst, Catherine (2015). Ekspertene kommer. *Sosiologen*. Hentet fra:

<http://sosiologen.no/2015/08/ekspertene-kommer/>

Jørgensen, Marianne & Louise Phillips (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*.

Frederiksberg; Roskilde Universitetsforlaget, Samfundslitteratur.

Jørgensen, Marianne & Louise Phillips (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*.

London: SAGE Publications.

Kasa, Sjur (2009). Politikk, forskning og norske familiereformer. I Nuland, Bjørn Richard, Bent Sofus Tranøy, & Johan Christensen (red.) *Hjernen er alene: institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kotsadam, Andreas & Henning Finseraas (2011). The state intervenes in the battle of the sexes: Casual effects of paternity leave. *Social Science Research*, Vol. 40 (6), s.1611-1622.

Kotsadam, Andreas & Henning Finseraas (2013). Casual Effects of Parental Leave on Adolescents' Household Work. *Social Forces*, Vol. 92 (1), s.329-351.

Lag (2008:307). *Om kommunalt vårdnadsbidrag*. Hentet fra:

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008307-om-kommunalt-vardnadsbidrag_sfs-2008-307

Leira, Arnlaug (2006). Parenthood change and policy reform in Scandinavia, 1970s-2000s. I Ellingsæter, Anne Lise & Arnlaug Leira (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*. Bristol: The Policy Press.

Lewis, Jane (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, Vol. 02 (03), s.159-173.

Mehta, Jal (2011). The varied role of ideas in politics: from 'whether' to 'how'". I Daniel Beland & Robert Henry Cox (red.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.

NAV (2016¹). *Foreldrepenger: Fedre tar ut færre dager*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Nyheter/foreldrepenger>

NAV (2016²). *Fedrekvote (pappaperm), mødrekvote og fellesperiode*. Hentet fra:

- <https://www.nav.no/no/Person/Familie/Venter+du+barn/fedrekvote-pappaperm-mødrekvote-og-fellesperiode--347651#chapter-1>
- Rege, Mari & Ingeborg F. Solli (2013). The Impact of Paternity Leave on Fathers' Future Earnings. *Demography*, Vol. 50 (6), s.2255-2277.
- Regeringens skrivelse 1996/97:41. *Jämställdhetspolitiken*. Hentet fra:
<http://www.regeringen.se/49bba5/contentassets/3eebe89001cc43d7a9d9e1fb992dadb2/jamstalldhetspolitiken-skr.-19969741>
- Rieck, Karsten Marshall Elseth (2012) Does child care affect parents' sickness absence? Evidence from a Norwegian paternity leave reform. Working papers in Economics No. 14/12, University of Bergen.
- Skjeie, Hege (2012). Likestillingsutvalget, presentasjon ved pressekonferanse 25.09.2012. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/sla/skjeieutvalget/september_2012/presentation_hege_skjeie.pdf
- Stortinget (2013). Dokument nr. 15:1379 (2012-2013). Skriftlig spørsmål fra Linda C. Hofstad Helleland (H) til barne-, likestillings- og inkluderingsministeren. Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=57491>
- Syse, Aslak (2012). Tredeling av foreldrepengeperioden: - juss eller juks? *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, Vol. 10 (02), s.71-75.
- Trydal, Kristin Torp (2014). *Uttak av foreldrepenger: Utfordringer og forenklingsmuligheter*. Masteroppgave Universitetet i Oslo, Det Juridiske Fakultet. Hentet fra:
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/42785/724.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ugreninov, Elisabeth (2013). Can Family Policy Reduce Mother's Sick Leave Absence? A Casual Analysis of the Norwegian Paternity Leave Reform. *Journal of Family and Economic Issues*, Vol. 34 (4), s.435-446.
- Verloo, Mieke & Emanuela Lombardo (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. I Verloo, Mieke (red.) *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Vollset, Gerd (2011). *Familiepolitikens historie – 1970-2000*. Oslo: Nova – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Wood, Linda A. & Rolf O. Kroger (2000). *Doing Discourse Analysis – Method for Studying*

Action in Talk and Text. California: Sage Publications.