

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2024:5

Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv?

Runa Brandal Myklebust, Mari Teigen og Nermina Tica

© Institutt for samfunnsforskning 2024
Rapport 2024:5

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (digital): 978-82-7763-809-6

ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
English summary	6
1 Innledning og bakgrunn	7
Bakgrunn	7
Lønnskartlegging i aktivitets- og redegjørelsesplikten	9
Kort om pliktene og Bufdirs veileder	11
EUs nye likelønnsdirektiv	11
ARP og andre rapporteringskrav	12
2 Virksomhetenes rapportering av lønnskartlegging	13
Data og metode	13
Hvordan gjøres rapporteringen?	14
Lønnsforskjeller, forklaringer og tiltak	18
Problembeskrivelser – hva slags problem er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?	23
Oppsummering	25
3 Erfaringer med lønnskartlegging som likestillingsverktøy	27
Erfaringer med gjennomføring av lønnskartleggingen	28
En stor oppstartskostnad	28
Koster lønnskartleggingen mer enn den smaker?	29
Nytteverdien av lønnskartleggingen	31
Vurdering av lønnskartlegging som redskap for likestilling	32
«Arbeid av lik verdi»-vurderinger – hvordan gjøres det, og hva skal det brukes til?	32
Oppsummering	33
4 Nasjonal oversikt og digitale løsninger for lønnskartlegging ..	34
Lønnskartlegging i andre land	34
Bufdirs vurdering av digitale løsninger for lønnskartlegging	36
Eksisterende digitale verktøy for lønnskartlegging	37
Sentrale aktørers vurdering av digitale løsninger og nasjonal oversikt	38
Verktøy og oversikt over lønnsforskjeller i lys av formålet med lønnskartlegging	39
Oppsummering	41
5 Oppsummering og konklusjon	43
Litteratur	47
Vedlegg 1	49

Forord

CORE – Senter for likestillingsforskning ved Institutt for samfunnsforskning ble høsten 2022 bedt av Kultur- og likestillingsdepartementet om å utrede erfaringene med lønnskartleggingsplikten som inngår i likestillings- og diskrimineringslovens aktivitets- og redegjøringsplikt for arbeidsgivere (§ 26a), og vurdere mulighetene for å utvikle nasjonal oversikt over virksomhetenes lønnskartlegging.

Denne rapporten inneholder en analyse av 75 virksomheters lønnsrapportering, en undersøkelse av sentrale aktører og virksomheters opplevelse av lønnskartleggingen og en utredning av mulighetene for nasjonal oversikt og for bruk av digitale verktøy i forbindelse med lønnskartleggingen.

Vi vil gjerne få takke Jo Forbord Stavdal, som bidro med datainnsamling, analyse og gode diskusjoner om funn i materialet.

Stor takk til Liza Reisel, forsker I ved Institutt for samfunnsforskning, for gode kommentarer ved kvalitetssikring av rapporten.

Sammendrag

Forfattere Runa Brandal Myklebust, Mari Teigen og Nermina Tica

Tittel Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv?

Sammendrag Denne rapporten presenterer hovedresultater fra prosjektet Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv? Kapittel 1, «Innledning og bakgrunn», beskriver bakgrunnen for og formålet med lønnskartleggingskravet.

Andre kapittel beskriver en studie av årsberetninger fra et utvalg norske virksomheter. Studien tar for seg hvordan virksomhetene utfører lønnskartleggingen, hvordan de forklarer og forstår lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og hvilke tiltak de gjennomfører. Studien viser at mange virksomheter har foretatt grundige og omfattende likestillingsredegjørelser. For å ha en mest mulig gjennomiktig lønnskartlegging bør virksomhetene opplyse om hvilke kriterier som er lagt til grunn ved inndeling av stillingsgruppene. Analysen av problembeskrivelsene viser at noen typer av lønnsforskjeller forstås som virksomhetsinterne problemer som kan løses med egne tiltak, mens andre forstås som problemer som ligger utenfor det virksomheten kan gjøre noe med.

Tredje kapittel belyser virksomhetenes erfaringer med lønnskartleggingen, og hvilke utfordringer og nytteverdier de ser. Her har vi intervjuet arbeidsgiverorganisasjoner og andre aktører som har tett kontakt med virksomhetene i forbindelse med lønnskartleggingsarbeidet. Analysen av intervjuene resulterte i tre hovedfunn. For det første tyder intervjuene på at mange virksomheter har opplevd kravene som omfattende og ressurskrevende. For det andre mener aktørene vi intervjuet at lønnskartleggingen for mange likevel er et viktig verktøy og et middel for å jobbe med likestillingsspørsmål innad i virksomheten. For det tredje finner vi at det er delte meninger i virksomhetene om hvor nyttige «arbeid av lik verdi»-vurderingene er. Noen mener disse vurderingene er viktige for å avdekke lønnsforskjeller som man ellers ikke ville blitt klar over, mens andre mener at de er mindre hensiktsmessige siden de i hovedsak avdekker lønnsforskjeller som virksomheten ikke kan påvirke.

Fjerde kapittel diskuterer muligheten for å få en nasjonal oversikt over lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på virksomhetsnivå og hvorvidt digitale løsninger både kan lette virksomhetenes arbeid med lønnskartlegging og bidra til å framskaffe oversikt over resultatene. Vi vurderer dette i lys av formålene med lønnskartleggingen og peker på svakheter og styrker ved slike løsninger.

Femte og siste kapittel oppsummerer rapporten og gir noen avsluttende kommentarer basert på studiens analyser.

Emneord Lønnskartlegging, likelønn, kjønn, aktivitets- og redegjørelsesplikten

English summary

Authors Runa Brandal Myklebust, Mari Teigen og Nermina Tica

Title Gender pay reporting: a tool for a more equal working life?

Summary This report presents the main findings from the project “Gender pay reporting: a tool for a more equal working life?” The first chapter and introduction outline the background and purpose of the pay mapping requirement. The second chapter presents a study of annual reports from a selection of Norwegian companies, detailing how they interpret and comprehend pay disparities between men and women, and the steps they take to address these. The study uncovers that numerous companies conduct exhaustive and detailed reports on gender pay. To ensure transparency in gender pay reporting, companies should disclose the criteria used for job group categorization. The analysis of problem descriptions indicates that wage disparities are often considered to stem from external factors, though some companies identify internal factors as well.

The third chapter of the report highlights companies’ experiences with gender pay reporting, and the challenges and benefits they see. Here, we have interviewed employer organizations and other actors who have close contact with the companies in connection with the salary mapping work. Firstly, the interviews suggest that many companies have found the requirements to be extensive and resource demanding. Secondly, the interviews express that for many, gender pay reporting is still an important tool and means to work with equality issues within the company. Thirdly, we find that in assessments of work of equal value, the utility value is disputed. Some believe these assessments are important to uncover wage differences that would otherwise not have been identified, while others believe it is less appropriate because it mainly reveals wage differences for which the responsibility lies outside the company’s control.

The fourth chapter discusses the possibility of obtaining a national overview of the wage differences between women and men at the company level and whether digital solutions can both ease companies’ work with gender pay reporting and help to provide an overview of the result. We assess this considering the purpose of gender pay reporting and point out weaknesses and strengths of different solutions. The final chapter summarizes the report and present some concluding comments based on the study’s analyses.

Index terms Gender pay reporting, equal pay, gender, activity and reporting duties

1 Innledning og bakgrunn

Denne rapporten undersøker lønnskartleggingsplikten i likestillings- og diskrimineringslovens aktivitets- og redegjørelsesplikt (heretter ARP). Vi innleder rapporten med bakgrunnen for og formålet med lønnskartleggingskravet. I kapittel 2 undersøker vi hvordan norske virksomheter utfører lønnskartleggingen, hvordan de forklarer og forstår lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og hvilke tiltak de gjennomfører. Årsrapportene fra et utvalg norske virksomheter utgjør datamaterialet. Hvilke forklaringer virksomhetene bruker, og hvilke tiltak de foreslår, sier noe om hvordan de forstår lønnsforskjeller mellom kjønnene som problem. Problembeskrivelsen og synet på hvor problemet ligger, sier noe om i hvilken grad virksomhetene oppfatter lønnsforskjeller mellom kjønnene som et virksomhetsinternt problem som kan løses, eller som et problem som virksomheten ikke har mulighet til å gjøre noe med.

I kapittel 3 undersøker vi virksomhetenes erfaringer med og opplevelse av arbeidet med lønnskartleggingen. Kunnskapen vi har fått gjennom intervjuene, benytter vi på to måter. For det første bruker vi den som kilde til innsikt i erfaringene med lønnskartlegging fra de virksomhetene aktørene vi har intervjuet, representerer og veileder. For det andre har vi fått kunnskap om hvordan de organisasjonene og aktørene vi har intervjuet, selv mener lønnskartleggingen fungerer som verktøy i likestillingsarbeid. I kapittel 4 drøfter vi mulighetene for å utvikle en nasjonal oversikt over gjennomføringen og resultatene av lønnskartleggingen. Vi spør også om det er mulig og hensiktsmessig å etablere digitale verktøy for å forenkle kartleggingen og rapporteringen, og om dette også kan bidra til oversikt over statusen for lønnskartleggingen. Til sist i rapporten oppsummerer vi og kommer med noen avsluttende betraktninger.

Datamateriale og metode blir beskrevet i de ulike kapitlene.

Bakgrunn

Likelønnsspørsmålet, spørsmålet om vedvarende lønnsforskjeller mellom kjønnene, har lange historiske røtter. I både arbeiderbevegelsen og blant borgerskapets kvinner var det på slutten av 1880-tallet en politisk sak å kreve lik lønn for likt arbeid. På midten av forrige århundre ble det gjort flere viktige grep, som da Stortinget satte ned likelønnskomiteen i 1949 for å utrede spørsmål knyttet til likelønn i Norge. Videre vedtok den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) i 1951 konvensjon 100 om lik lønn for arbeid av lik verdi, og den ble ratifisert

av Stortinget i 1959. I 1961 ble det inngått en avtale mellom LO og Norges Arbeidsgiverforening (nå NHO) om likelønnsprinsippet, og separate lønnsregulativ for kvinner og menn ble avvirket.

Fra 1950-taller og utover førte likelønnsdebatten og innføringen av prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi til en betydelig reduksjon i gjennomsnittlig lønnsforskjell mellom kvinner og menn. Utviklingen har likevel flatet noe ut fra 1990-tallet fram til i dag, noe som i noen grad står i kontrast til den øvrige positive likestillingsutviklingen i arbeidsliv, familieliv og samfunnsliv (se f.eks. Barth & Dale-Olsen, 2004; Barth, mfl., 2013).

Det er flere grunner til at utviklingen har bremsset opp. Forskning viser at forskjeller i kvalifikasjoner og arbeidsoppgaver har liten betydning (Østbakken, mfl., 2014). Å få barn har imidlertid en betydelig innvirkning på timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn. For kvinner er det et negativt samspill mellom å få barn og lønn, mens det for menn er et positivt samspill (Hardoy & Schøne, 2008; Barth, mfl., 2013). En annen sentral forklaring knytter seg til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Beregninger foretatt av CORE (2019) tyder på at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet forklarer ca. 40 prosent av lønnsgapet. Kvinne-dominerte yrker lønnes relativt sett dårligere enn mannsdominerte yrker, også når yrker med samme krav til utdanningsnivå sammenlignes (Wagner mfl., 2020; CORE, 2020). Den norske lønnsforhandlingsmodellen med koordinert lønnsdannelse innenfor rammene av «frontfagsmodellen» kan også bidra til å forklare vedvarende forskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker, bransjer og sektorer (Wagner & Teigen, 2021 a og b). I tillegg skyldes noe av lønnsgapet kjønnsforskjeller innad i virksomheter.

Strukturelle årsaker til lønnsforskjeller – det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og betydningen av foreldreskap – har fått mye oppmerksomhet i likelønnsdebatten i senere år, mens spørsmål om lønnsforskjeller på virksomhetsnivå har vært mindre framme. Innføringen av likelønnsstandard på Island, som har aktualisert likelønsspørsmålet på virksomhetsnivå, har bidratt til økt oppmerksomhet om lønnsforskjeller på virksomhetsnivå (se Wagner, 2020). I Norge har Østbakken og Frisell (2021) vist at særlig innenfor store private virksomheter er det betydelige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. En nylig publisert komparativ studie av kjønnsforskjeller i timelønn peker i samme retning (Penner mfl., 2022). Penner og kollegaer (2022) finner at prosesser som sorterer menn og kvinner inn i ulike deler av arbeidsmarkedet, betyr mindre for lønnsforskjeller mellom kjønnene enn tidligere antatt, og at virksomhetsinterne lønnsforskjeller også har betydning for det totale lønnsgapet. Et ferskt notat fra OECD viser at tre fjerdedeler av lønnsgapet innenfor samme virksomhet skyldes at menn lønnes bedre enn kvinner selv om de har like kvalifikasjoner (OECD, 2022).

Lønnskartlegging i aktivitets- og redegjøringsplikten

Tiltak for å bote på lønnsgapet som oppstår på grunn av kjønnsdiskriminering, berører både det individuelle og det strukturelle diskrimineringsvernet (Hellum & Strand, 2022, s. 569). I 2020 ble det strukturelle vernet ytterligere styrket gjennom innføringen av en ny og mer konkret lønnskartleggingsplikt som en del av ARP i likestillings- og diskrimineringsloven. Formålet med det strukturelle vernet er å jobbe forebyggende mot diskriminering på samfunnsnivå (Holgeid, 2023; Hellum & Strand, 2022, s. 395). I aktivitetsplikten, § 26 andre ledd bokstav a, heter det: «I alle offentlige virksomheter, uavhengig av størrelse, og i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal arbeidsgiver innenfor sin virksomhet undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid» (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 26). Videre sier redegjøringsplikten, § 26a, at arbeidsgivere skal «redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten» (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 26).

Innføring av en dokumentasjonsplikt på lønnsforskjeller etter kjønn på virksomhetsnivå har vært et tema i flere utredninger og politiske dokumenter før dette ble vedtatt som en del av likestillings- og diskrimineringsloven i 2020. I 2002 ble aktivitetsplikten utvidet fra å gjelde offentlige myndigheter til også å gjelde private arbeidsgivere og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Offentlige og private arbeidsgivere ble også pålagt å redegjøre for likestillingssituasjonen i virksomheten. Lønnskartlegging blir her foreslått som et hensiktsmessig element i en slik kartlegging, i tillegg til at personalpolitiske spørsmål vurderes i et kjønnsperspektiv (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), s. 29, 31). I den offentlige utredningen *Kjønn og lønn* (NOU 2008: 6) vises det til at Sverige har gjennomført lønnskartlegging i en rekke virksomheter, og at denne kartleggingen har vært med på å utjevne lønnsforskjellene mellom kvinner og menn (NOU 2008: 6, s. 200). I NOU 2008: 6 vises det også til en studie av Ronald Craig (2007) om aktivitetsplikter i en rekke land, hvor det hevdes at verdien av slike plikter avhenger av utformingen av systemene. Pliktene fungerer best når de inkluderer omfattende kvalitative og kvantitative studier på den enkelte arbeidsplassen (Craig, 2007).

I stortingsmeldingen *Likestilling for likelønn*, Meld. St. 6 (2010–2011), framheves det at lønnskartlegging kan skape større aksept for å ta opp spørsmål om likelønn. Blant regjeringens tiltak står det at den vil sikre at man får fram lønnsstatistikk etter kjønn på virksomhetsnivå (s. 86). Det nevnes også at det i forarbeidene for arbeidsgiveres aktivitetsplikt ble understreket at lønns- og personalpolitikk sto særlig sentralt.

I forarbeidene til revisjonen av likestillings- og diskrimineringsloven i 2019 legges det vekt på at et krav om lønnskartlegging først og fremst handler om å finne ut om det eksisterer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i en virksomhet. Dette vil gjøre det mulig for arbeidsgiveren å finne årsaken til disse forskjellene og vurdere tiltak for å motvirke eventuell kjønnsdiskriminering. At arbeidsgivere skal forklare påviste lønnsforskjeller mellom kjønnene, framheves som en viktig del av arbeidsmetoden. Det understrekes at lønnskartleggingen først og fremst skal være til virksomhetenes egen bruk, at den ikke behøver å kunne generaliseres utover egen virksomhet eller være egnet til å sammenligne på tvers av virksomheter. Vi vil komme nærmere inn på formålet med lønnskartlegging i ARP i utredningen om nasjonal oversikt og digitale verktøy i kapittel 4.

I forarbeidene til lønnskartleggingsplikten anbefales det å kartlegge lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i stillingsgrupper, gruppert etter hvilke stillinger som utgjør «samme arbeid eller arbeid av lik verdi» (Holgeid, 2023). I lovproposisjonen fra det daværende Barne- og likestillingsdepartementet, Prop. 63 L (2018–2019), heter det: «Departementet foreslår at utforming av stillingsgruppene skal basere seg på en vurdering av hvilke stillinger som er sammenlignbare ('samme arbeid' eller 'arbeid av lik verdi')». Dette blir fulgt opp i veilederen som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har laget om hvordan man skal gjennomføre lønnskartleggingen, der det står at arbeidsgiveren sammen med representanter for de ansatte skal lage «stillingsnivåer/-grupper av ansatte som gjør likt arbeid og arbeid av lik verdi».

Formuleringene om «samme arbeid eller arbeid av lik verdi» er hentet fra den individuelle likelønnsbestemmelsen § 34, der det heter at «kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi», og videre at retten gjelder «uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag, eller lønnen reguleres i ulike tariffavtaler». Et viktig formål med å bruke «arbeid av lik verdi»-formuleringen var å sette ulik lønnsverdsetting mellom typisk kvinne-dominerte og mannsdominerte yrker og stillinger på dagsorden (Holgeid, 2023). I forarbeidene blir det gjort tydelig at lønnsforskjeller som skyldes ulik verdsetting av tradisjonelle manns- og kvinneyrker, skal inngå i kartleggingen og vurderes i lys av prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi (Holgeid, 2023; Prop. 63 L (2018–2019), s. 69–70).

Samlet begrunnes kravet om lønnskartlegging som en del av aktivitets- og redogjørelsesplikten særlig på fire måter:

- Lønnskartlegging vil bidra til at virksomheten selv får oversikt over den faktiske situasjonen, slik at den kan iverksette tiltak for å korrigere lønnsforskjeller som synes urimelige.

- Lønnsstatistikk fordelt på kjønn vil fremme åpenhet om lønn og gi ansatte og de ansattes organisasjoner informasjon om lønnsstatus, noe som kan gi grunnlag for å ta opp lønnsforskjeller som synes urimelige.
- Lønnskartlegging er et konkret uttrykk for hva aktivt likestillingsarbeid innebærer, noe som vil gjøre det lettere å etterleve plikten, og som i seg selv vil stimulere det aktive likestillingsarbeidet.
- Lønnskartleggingen vil synliggjøre lønnsforskjeller som baserer seg på ulik verdsetting av tradisjonelle kvinne- og mannsyrker, gjennom vurderinger av arbeid av lik verdi.

Kort om pliktene og Bufdirs veileder

Lønnskartleggingskravet er en del av ARP, som pålegger virksomheter i Norge med over femti ansatte, samt virksomheter med mellom tjue og femti ansatte hvor en av partene krever det, å drive aktivt arbeid for likestilling og mot diskriminering. Som i pliktene ellers består lønnskartleggingskravet av en aktivitetsplikt og en redegjørelsesplikt. Aktivitetsplikten handler om å kartlegge den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling, og redegjørelsesplikten om å rapportere om tilstanden og gjøre kartleggingen tilgjengelig i årsrapporten eller et lignende dokument. Lønnskartleggingen skal gjennomføres annethvert år.

Bufdir har utviklet en veileder for arbeidsgiveres arbeid med ARP. Der er det også informasjon om hvordan lønnskartleggingen kan gjøres. Ambisjonen om at lønnskartleggingen i seg selv skal bidra til å utjevne forskjeller, er tydelig reflektert i den metodikken som anbefales for rapportering av lønnsforskjeller.

Aktivitetsplikten skal følge en firetrinnsmetode. Alle trinnene skal gjennomføres i løpet av året, men virksomheter må ikke gjøre alt på en gang. Arbeidsmetoden er som følger: 1) kartlegge og undersøke tilstanden, 2) analysere årsaker, 3) iverksette tiltak og 4) evaluere og vurdere resultatet av arbeidet. Ifølge redegjørelsesplikten skal lønnsforskjeller mellom kjønn kartlegges for alle lønnsarter. I kartleggingen skal følgende tas med:

- lønnsforskjeller mellom kvinner og menn totalt (kvinnens andel i kroner og/eller prosent)
- lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på ulike stillingsnivåer eller i ulike stillingsgrupper (kvinnens andel i kroner og/eller prosent)
- kjønnsfordeling på de ulike stillingsnivåene eller i de ulike stillingsgruppene

EUs nye likelønnsdirektiv

I 2021 la Europakommisjonen fram et lovforslag om likelønn for å fremme mer åpenhet når det gjelder lønnsystemer. Per i dag får kvinner i EU i snitt 13 prosent

mindre lønn enn menn for å utføre den samme jobben. Tiltak for å fremme økt åpenhet om lønn vil kunne bidra til å redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn, som ikke kan forklares av andre faktorer enn kjønn (Osnes, 2023).

Likelønnsdirektivet trådte i kraft i juni 2023 og stiller krav om at medlemslandene må ratifisere loven innen tre år. Direktivet fastsetter at arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor skal ha tilgjengelige, objektive og kjønnsnøytrale kriterier for lønnsfastsettelse og lønnsøkninger. Arbeidstakere har rett til å be om og motta informasjon om sitt lønnsnivå og gjennomsnittslønnen for ansatte som utfører samme jobb eller arbeid av lik verdi, fordelt på kjønn. Videre skal stillingsutlysninger inneholde informasjon om lønnsnivå og lønnsspenn for framtidige ansatte. Hvis en arbeidsgiver har over 100 ansatte, skal det i årsrapporten opplyses om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Direktivet slår fast at dersom en virksomhets lønnskartlegging viser en lønnsforskjell på minst fem prosent mellom kvinner og menn og arbeidsgiveren ikke kan rettferdiggjøre denne forskjellen med objektive og kjønnsnøytrale kriterier, må arbeidsgiveren sammen med ansattes representanter gjennomgå lønnen i organisasjonen. For å styrke ansattes rettigheter har ansatte rett til å kreve erstatning hvis arbeidsgiver ikke følger likelønnsprinsipper og forpliktelser. Til slutt gir direktivet også mulighet for at organisasjoner som likestillingsorganer eller arbeidstakerorganisasjoner kan følge opp prinsippet om likelønn på vegne av arbeidstakere (direktiv 2023/970).

Det finnes flere EU-direktiver som stiller krav til virksomheters rapportering, blant annet bærekraftsdirektivet (CSRD) og åpenhetsdirektivet. Hvordan de ulike rapporteringskravene best kan harmoniseres, kan vise seg å få betydning for iverksettingen av disse kravene.

ARP og andre rapporteringskrav

Etter at ARP ble innført, har EU vedtatt bærekraftsdirektivet (CSRD), og Norge har innført åpenhetsloven. Pliktene og rapporteringen i disse overlapper dels med pliktene i ARP. Bærekraftsdirektivet, Corporate Sustainability Reporting Directive, (CSRD) ble innført i EU i januar 2023, og det første publiseringsåret vil bli 2025 (NOU 2023: 15). Målet med CSRD er å fremme åpenhet, sammenlignbarhet og pålitelighet i rapporteringen angående både klima- og miljøpåvirkning, men også sosial bærekraft, som omfatter kjønnslikestilling. Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022 og har som formål å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i produksjon av varer og levering av tjenester. Virksomhetene har blant annet plikt til å peke på og evaluere mulige uheldige konsekvenser for menneskerettigheter og arbeidsforhold i virksomheten og å sette i verk og evaluere egnede tiltak for å stoppe, forebygge eller begrense disse konsekvensene.

2 Virksomhetenes rapportering av lønnskartlegging

For å undersøke hvordan norske virksomheter jobber med lønnskartleggingen, har vi gjennomført en dokumentanalyse av lønnsrapporteringen slik den framstilles i årsberetningen til et utvalg av de største norske virksomhetene. Virksomheter som er omfattet av ARP, skal annethvert år kartlegge og rapportere om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn totalt i virksomheten og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på ulike stillingsnivåer eller i ulike stillingsgrupper. Resultatet av kartleggingen skal publiseres i årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument som det vises til i årsberetningen.

Vi utforsker her flere problemstillinger. For det første undersøker vi hvordan lønnskartleggingen gjøres, og hvilke konsekvenser ulike måter å gjennomføre lønnskartlegging på kan ha for resultatene. For det andre undersøker vi hvordan resultatene forklares og forstås, og hvilke eventuelle tiltak som foreslås. Til slutt gjør vi en analyse av forklaringene og tiltakene og undersøker hva slags problem eventuelle lønnsforskjeller som beskrives i årsrapportene kan forstås som å handle om.

En sentral tilnærming til å studere innholdet i et styringsdokument er å undersøke hva som er *problembeskrivelsen* (Bacchi, 2012). Denne tilnærmingen gjør det mulig å kritisk undersøke problembeskrivelsen som en del av styringen, i stedet for å se på problemet som blir beskrevet som kun et ytre, objektivt problem som skal løses. Vår tilnærming er inspirert av dette og særlig av studier som tar for seg likestillingsarbeid i organisasjoner, og som skiller mellom hva som er målet med likestillingen, hvilke problembeskrivelser som kommer til uttrykk, og hvilke tiltak som iverksettes (Benschop & Verloo, 2006). Vår analyse sier noe om i hvilken grad virksomhetene oppfatter kjønnsforskjeller i lønn som et virksomhetsinternt problem som kan løses, eller som et eksternt problem som det ikke er mulig for virksomheten å gjøre noe med.

Data og metode

Datamaterialet består av 75 årsrapporter (vedlegg 1). Vi har valgt å primært undersøke årsrapporter fra store virksomheter, ut fra en antagelse om at disse har mer ressurser og dermed bedre forutsetninger for å gjennomføre lønnskartlegging. Store virksomheter har også flere ansatte enn mindre virksomheter og

dermed mulighet til å operere med flere stillingsgrupper. 50 av virksomhetene ble valgt ut fra COREs Topplederbarometer¹, som består av de 200 største selskapene i norsk næringsliv etter omsetning. De øvrige 25 virksomhetene er offentlige og offentlig eide virksomheter og ble valgt ut fra oversikten over alle statlige virksomheter som rapporterer til statsregnskapet.² Listen over årsrapportene som inngår i datamaterialet, vises i vedlegg 1 i rapporten.

Virksomhetene i utvalget representerer ulike bransjer og sektorer i norsk arbeidsliv og organiserer sitt virke på ulike måter. Det er stor variasjon i hvor mange ulike typer yrkesgrupper og stillinger de har, og hvilke ressurser de har til å gjennomføre lønnskartleggingsarbeidet. Det har derfor ikke vært målsetningen å sammenligne og vurdere ulike virksomheter opp mot hverandre. Årsberetningene rapporterer også dels fra ulike år. De fleste beretningene i vårt utvalg rapporterer for 2021, mens noen få rapporterer for 2022. Årsrapportene er offentlige dokumenter, tilgjengelige for allmennheten. Materialet er kodet ved hjelp av tekstanalyseprogrammet NVivo.

Hvordan gjøres rapporteringen?

Buudir har utarbeidet en veileder for arbeidsgiveres arbeid med aktivitets- og redegjøringsplikten, der det også er informasjon om hvordan lønnskartleggingen skal gjøres. Veilederen sier at om lønnskartleggingen som følger av aktivitets- og redegjøringsplikten (§ 26), inneholder tre elementer:

1. kartlegging av *gjennomsnittlige lønnsforskjeller* mellom menn og kvinner
2. kartlegging av gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom menn og kvinner på *ulike stillingsnivåer*
3. kartlegging av *kjønnsfordelingen* på stillingsnivåene som brukes

Buudir's veileder sier videre at virksomhetene skal kartlegge lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ut ifra stillingsgrupper, hvor stillinger som utgjør «samme arbeid eller arbeid av lik verdi», skal være i samme stillingsgruppe. Det anbefales å vurdere først hva som er «likt arbeid», deretter hva som utgjør «arbeid av lik verdi». For å avgjøre hva som er arbeid av lik verdi, foreslår Buudir at følgende kriterier brukes: kompetanse, ansvar, arbeidsforhold og anstrengelser. Virksomhetene kan også legge til egne kriterier dersom de er relevante. Veilederen anbefaler å begynne med stillingskategorier/yrkeskoder/ stillingskoder som arbeidsgiveren allerede bruker, og så gi skår på de utvalgte vurderingskriteriene. Grupper av stillinger/yrker som har tilnærmet lik skår, plasserer i samme stillingsgruppe.

Vår gjennomgang viser at alle virksomhetene i vårt utvalg kartlegger og rapporterer om lønnsforskjeller. Et mindretall har mangler i rapporteringen, eksempelvis er det noen virksomheter som kun viser kvinners andel av menns lønn

totalt, men ikke etter stillingsnivå. Virksomhetene gjennomfører likevel lønnskartleggingen på svært ulikt vis. For det første er det variasjon i hvordan virksomhetene setter sammen stillingsgrupper. For det andre varierer det om virksomhetene skiller mellom ulike lønnsarter, som fastlønn, bonus og andre ytelser, eller ikke. For det tredje varierer det i hvilken grad virksomhetene beskriver sammenhengen mellom lønn og kjønnsfordeling. Ulike måter å gjennomføre lønnskartleggingen på har konsekvenser for hvilke resultater virksomhetene rapporterer, som illustrert nedenfor.

En utfordring for en fullstendig lønnskartlegging er personvern hensyn. Lønnskartleggingen skal ikke inneholde lønnsopplysninger som kan knyttes til enkeltpersoner (Prop. 63 L (2018–2019), s. 71). Dersom det er mindre enn fem av ett kjønn i en gruppe, bør opplysningene ikke publiseres i den offentlige lønnsoversikten og bare leveres til tillitsvalgte som har taushetsplikt (Prop. 63 L (2018–2019), s. 71). Vår gjennomgang viser at personvern hensynet håndteres på forskjellige måter. Mange virksomheter har valgt å ikke rapportere dersom det er færre enn fem ansatte i en lønnsgruppe. Noen virksomheter rapporterer om lønn og kjønnsfordeling selv om antallet ansatte er for lite til at rapporteringen er i tråd med personvern hensyn. En mellomting er å rapportere begrenset, ved for eksempel ikke å skrive antall personer i de stillingskategoriene der det er mindre enn fem av hvert kjønn.

I det følgende går vi gjennom eksempler fra virksomhetene som illustrerer ulike måter å gjennomføre lønnskartleggingen på, og diskuterer hvilke konsekvenser dette kan ha for resultatet.

Hvordan blir stillingsgruppene satt sammen?

Sammensetningen av stillingsgrupper har betydning for hvor store lønnsmessige kjønnsforskjeller kartleggingen viser innad i stillingsgruppen. Bufdirs veileder anbefaler arbeidsgivere å opplyse om kriteriene for sammensetningen av stillingsgrupper, men sier at arbeidsgiveren selv kan definere antall stillingsgrupper. Blant de 50 største virksomhetene i norsk næringsliv er det i gjennomsnitt 5–6 stillingsgrupper. Blant de offentlige virksomhetene i vårt utvalg er stillingsgruppene langt flere, i snitt har de 12–13 stillingsgrupper. Imedi, Nav og Kriminalomsorgen har færrest med 4, men særlig noen av kommunene opererer med mange stillingsgrupper og drar snittet opp. Flest har Drammen kommune (71) og Trondheim kommune (56), som har delt inn gruppene etter stillingstittel (for eksempel advokat, vaktmester og sykepleier). Bergen kommune (6) og Oslo kommune (6) har derimot tatt med ulike stillingstitler i sine stillingsgrupper.

Hvordan ulike stillinger blir gruppert sammen i stillingsgrupper, har konsekvenser for hvor store kjønnsforskjellene i lønn blir. For eksempel er det noen kommuner som skiller typiske kvinnedominerte stillinger (for eksempel syke-

pleier) og mannsdominerte stillinger (for eksempel ingeniør) i ulike stillingsgrupper, og noen som plasserer dem i samme stillingsgruppe. Når man opererer med få stillingsgrupper, øker sannsynligheten for at kvinnedominerte og mannsdominerte stillinger samles i samme stillingsgruppe (Holgeid, 2023), og det gjør at kjønnsforskjellene i hver stillingsgruppe ofte blir større enn der hvor det benyttes flere stillingsgrupper. Det er lettere å forstå hva som er lagt til grunn i gruppeinndelingene, dersom kriteriene for inndelingene blir forklart.

Det er likevel få virksomheter som opplyser om hvilke kriterier de har lagt til grunn i sammensettingen av stillingsgruppene, og om de har brukt kriteriene som foreslås i Bufdirs veileder (kompetanse, ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse), eller om de har brukt egne kriterier. Noen opplyser lite eller ingenting om kriteriene. Verken Bergen kommune (2021) eller Oslo kommune (2021) opplyser hvilke kriterier de har anvendt for å gruppere ulike stillingskategorier sammen. Utfra tabellen kan vi likevel lese at utdanningsnivå er et sentralt kriterium, ettersom de fleste stillingsgruppene indikerer utdanningsnivå, for eksempel «Utdanning 1–4 år» (Oslo kommune, 2021, s. 46), «høyere utdanning 5 år eller mer» (Bergen kommune, 2021, s. 34) og «fagarbeidere».

Det finnes også eksempler på virksomheter som inngående beskriver hvilke kriterier de har brukt. For eksempel informerer Telenor om at kriteriene kompetanse, ansvar, kompleksitet og arbeidsforhold er lagt til grunn for hvordan de har satt sammen stillingsgrupper (Telenor, 2022). Det er bare noen få virksomheter som eksplisitt sier at de har vurdert hva som utgjør arbeid av lik verdi, i sammensettingen av stillingsgruppene (eksempler er Kriminalomsorgen, 2021, s. 156 og Orkla, 2021, s. 189).

Skilles det mellom lønnsartene (fastlønn, bonus og andre ytelser)?

Lønn omfatter både avtalt lønn/fastlønn, uregelmessige tillegg, bonuser, overtidsgodtgjørelser og skattepliktige naturalytelser. Lønnsbegrepet omfatter også det som ytes i naturalia, som for eksempel rabattordninger for de ansatte og gratis telefon (Prop. 63 L (2018–2019), s. 69). Ifølge Bufdirs veileder skal alle lønnsarter med i kartleggingen, men virksomhetene kan selv avgjøre om de vil kartlegge de ulike lønnsartene samlet eller hver for seg.

I vår gjennomgang av årsrapporter finner vi tre måter å rapportere om ulike lønnsarter på:

1. samlet lønnskartlegging, uten å referere til tilleggsytelser (eksempelvis Jotun, Bama, Storebrand, Tine)
2. samlet lønnskartlegging, med spesifisering av at den omfatter tilleggsytelser (eksempelvis Aker BP, Norges Gruppen, Coop, SalMar, Statkraft)

3. separat lønnskartlegging der lønnsforskjellene blir kategorisert etter grunnlønn og tilleggsyntelser (eksempelvis Møller Gruppen, Orkla, Vår Energi, Yara)

For de fleste av virksomhetene øker kjønnsforskjellen i lønn, i favør menn, når bonus og tilleggsyntelser inkluderes. Dersom bonus og andre yntelser blir skilt ut, tydeliggjøres at jo flere tillegg som regnes med, jo større er lønnsforskjellen mellom menn og kvinner. Et eksempel er DnB-konsernet, der kvinners fastlønn som andel av menns fastlønn utgjør 88 prosent, men der kvinners totallønn utgjør 60 prosent av menns totallønn når man tar med bonuser (DnB-konsernet Likelønnsrapport, Likelønnstabell, 2021, s.1).

Flere virksomheter bemerker at årsaken til at kjønnsforskjellen er større for totallønn enn for fastlønn, er at menn oftere enn kvinner har stillinger med resultatansvar, der bonusutbetalinger er vanlig. For noen virksomheter handler det også om at det er flere menn i fagarbeider- og driftstillinger, som hos Equinor:

Vår analyse viser at hovedårsaken til denne forskjellen er at det er høyere andel av menn i fagarbeiderstillinger offshore og i andre driftstillinger. Disse rollene blir vanligvis kompensert med en rekke tilleggselementer utover grunnlønn, som for eksempel offshore-godtgjørelser eller skiftgodtgjørelser samt overtidsbetaling. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i disse stillingene sammenlignet med landbaserte stillinger utenfor drift fører til et større lønnsgap i samlet kompensasjon enn i grunnlønn. (Equinor, 2021b, s. 113)

Dersom virksomhetene deler inn i de ulike lønnsartene, blir det også tydeligere hvordan kjønnsforskjellene i lønn oppstår.

Blir det opplyst om kjønnsfordeling i stillingsnivåene?

I hvilken grad virksomhetene informerer om kjønnsfordeling innad i forskjellige stillingsgruppene, varierer, og dette kan få konsekvenser for resultatene og hvordan de forstås. For det første vil en synliggjøring av kjønnsfordeling på hvert stillingsnivå tydeliggjøre om tradisjonelle kvinneyrker/-stillinger lønnes lavere enn tradisjonelle mannsyrker/-stillinger. For det andre er kjønnsfordelingen per stillingsnivå viktig for å få et fullgodt bilde av lønnsforskjeller og årsake til dem, siden kjønnsforskjeller i lønn for hele virksomheten og kjønnsforskjeller i lønn for enkelte stillingsnivåer kan ha ulikt fortegn. For eksempel kan en virksomhet ha lønnsforskjeller i favør kvinner totalt, mens lønnsforskjellene på hvert enkelt stillingsnivå kan være i favør menn. Årsaken er at andelen kvinner totalt i bedriften som er i høyt lønnede stillinger, er høyere enn andelen menn totalt i bedriften som er i høyt lønnede stillinger. Dersom kjønnsfordelingen på hvert stillingsnivå ikke framgår, vil lønnsforskjellene totalt for virksomheten kunne gi et misvisende bilde av faktiske lønnsforskjeller.

Lønnsforskjeller, forklaringer og tiltak

I forarbeidene til styrkingen av ARP i likestillings- og diskrimineringsloven, som ble vedtatt i 2019, legges det vekt på at et krav om lønnskartlegging først og fremst handler om å finne ut om det er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i en virksomhet, slik at arbeidsgiveren kan finne årsaken til dem og vurdere tiltak for å motvirke eventuell kjønnsdiskriminering. At arbeidsgivere skal *forklare* påviste kjønnsforskjeller i lønn, framheves som en viktig del av arbeidsmetoden.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at de fleste virksomhetene rapporterer om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og i de fleste tilfeller er det i menns favør. Hvordan forstår og forklarer virksomhetene lønnsforskjellene de finner, og hvilke eventuelle løsninger og tiltak foreslås?

I Bufdirs veileder vises det til at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn for samme arbeid er et lovbrudd, men at lønnsforskjellene kan være lovlige dersom de kan begrunnes som saklige, nødvendige og forholdsmessige: «Ansiennitet, utførelse av arbeidet, særskilte kvalifikasjoner, markedsverdi og andre argumenter knyttet til rekrutteringssituasjonen og lønn osv. kan begrunne ulik lønn mellom enkelte arbeidstakere» (Bufdir, 2021b). Det er i stor grad også disse forklaringene som brukes av bedriftene for å forklare forskjeller i lønn.

Vanlige forklaringer i årsrapportene om kjønnsforskjeller i lønn er:

- ulik ansiennitet mellom kvinner og menn
- ulik markedsverdi for mannstypiske og kvinnetypiske kompetanseområder
- flere menn enn kvinner i lederstillinger
- at tilleggssytelser, overtid og bonus oftere utbetales til menn
- kjønnsdelt utdanningssystem og arbeidsliv
- at ubevisste fordommer rammer kvinner

I følge Bufdirs veileder skal det iverksettes tiltak dersom virksomhetene finner lønnsforskjeller mellom kvinner og menn: «Hvis dere finner lønnsforskjeller mellom kvinner og menn skal dere undersøke årsakene til disse, iverksette tiltak for å motvirke lønnsforskjeller og sikre likestilling, og evaluere arbeidet» (Bufdir, 2021b). På grunn av ulik størrelse på utvalgene har vi ikke sammenlignet offentlige og private virksomheter i denne studien. Et mønster var likevel at det vies mindre plass til tiltak for å forstå og forhindre lønnsforskjeller i de offentlige virksomhetene enn i de private. Dette kan være en tilfeldighet i vårt utvalg, det kan ha å gjøre med at det er mindre kjønnsforskjeller i lønn i offentlige virksomheter, og/eller det kan komme av at lønnsfastsettelsen er mer regulert.

Hvilke tiltak og aktiviteter som gjennomføres og blir foreslått, henger sammen med hva slags resultater virksomhetene har kommet fram til gjennom lønnskartleggingen, og ikke minst hvordan de forstår og forklarer ulikelønnen. Vi fant imidlertid også eksempler på at lønnsforskjeller ble påpekt og tiltak foreslått uten at det ble knyttet til en forklaring. I eksempelet fra Orkla definerer de lønnsforskjellen som et problem, uten å forklare den, men de iverksetter tiltak for å løse problemet:

For å rette opp i avdekkede skjevheter mellom menn og kvinner satte vi i 2021 et særskilt søkelys på kvinners lønn og ga lønnsregulering utover konsernets vedtatte rammer for lønnsregulering. I lederlønnsoppjøret fikk kvinner i gjennomsnitt ca. 2 prosent høyere regulering enn menn. Den ekstra investeringen for å utjevne forskjeller vil også gjelde for 2022 – og ved behov for 2023. (Orkla, 2021, s. 187–189)

Nedenfor viser vi fram noen eksempler på de mest brukte forklaringene og hvilke tiltak virksomhetene foreslår. Flere av forklaringene overlapper.

Ansiennitet

Ansiennitet er en av de mest brukte forklaringene på ulikelønn, og det knyttes ofte til andre forklaringer som markedsverdi og bonusordninger.

Når det gjelder lønnsforskjeller hos Elkjøp, har vi identifisert en viktig forklaring knyttet til ansiennitet i Elkjøp og Elkjøp Group. Jo lenger ansienniteten er, jo høyere er bonuspotensialet du er kvalifisert til å motta. Som et resultat har mannlige ansatte med lengre ansiennitet i Elkjøp et høyere grunnlønn- og bonuspotensialnivå sammenlignet med kvinnelige ansatte med lavere ansiennitet. Gjennom grundig analyse er vi trygge på å si at ubalansen vi ser i dag er en naturlig forekomst knyttet til ansiennitet. (Elkjøp, 2021b, s. 3)

Stillingskategorien funksjonærer og kontormedarbeidere har størst forskjell, hvor kvinners gjennomsnittslønn utgjør 89 % av menns. Analysen av underliggende data viser at menn i denne kategorien har lenger ansiennitet enn kvinner og det antas at dette er hovedårsaken til forskjellene i denne kategorien. (Coop, 2021, s. 92)

Når ulikelønnen blir forklart med ansiennitet blir den beskrevet som legitim og naturlig, og det foreslås i liten grad tiltak.

Ulik markedsverdi

Ulik markedsverdi er en annen typisk forklaring på forskjeller i lønn mellom kvinner og menn. Markedsverdiforklaringen handler om at kompetanse som prises høyt i markedet, kan lønnes høyere i virksomheten enn kompetanse som prises lavere i markedet. To ulike stillinger som er i samme stillingsgruppe kan dermed ha ulik avlønning dersom den ene av stillingene krever kompetanse som er høyere priset i markedet enn den andre. Siden mannsdominerte kompetanse-

områder, som for eksempel IT-kompetanse, prises høyere i markedet enn kvinne-dominerte kompetanseområder, som for eksempel personalkompetanse, kan dette være en forklaring på ulik lønn mellom kvinner og menn i virksomheten.

Det første vi gjorde var å se på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn innenfor de to stillingsgruppene i hver divisjon. Her fant vi ut at lønnsforskjellen hovedsakelig var lokalisert i tre av syv divisjoner – strategi og fellestjenestedivisjonen, lønnsdivisjonen og regnskapsdivisjonen. Med utgangspunkt i de tre divisjonene fortsatte vi undersøkelsen ved å bryte opp divisjonene ytterligere i avdelinger og seksjoner. Resultatet viser at lønnsforskjellene i stor grad kan tilskrives enkeltpersoner som drar opp gjennomsnittet. Disse enkeltpersonene er menn som har arbeidsoppgaver innenfor IT eller annen spisskompetanse som er ettertraktet i arbeidsmarkedet. Markedssituasjonen gjør at de ansatte med denne type kompetanse lønnes høyere enn øvrige kollegaer i samme stillingsgruppe. På bakgrunn av dette vurderer vi at det ikke er nødvendig å sette inn tiltak da lønnsforskjellene er legitimert. (DFØ, 2022, s. 9–10)

At kvinners andel av menns lønn er lavere i gruppen ledende ansatte, skyldes at gruppen omfatter konsernsjef og konserndirektører, der menn har lang ansiennitet og har roller som markedsmessig avlønnes høyere enn rollene kvinnene har. (Veidekke, 2021, s. 150)

Markedsverdiforklaringen knyttes også ofte til forklaringer om ansiennitet, om kjønnsfordeling i stillingshierarkiet og om kjønnsdeling i utdanning og arbeidsliv. Det blir sjelden foreslått videre utredninger, tiltak eller løsninger.

Tilleggsytelser, overtid og bonuser

Forklaringer på ulik lønn som knytter seg til tilleggsytelser, overtid og bonus, handler i vårt materiale oftest om bonus som utbetales til ledere og andre med resultatansvar, som oftere er menn enn kvinner. Det handler også om fagarbeidstillinger og lignende stillinger der det ofte utbetales smusstillegg, overtidskompensasjon og andre typer kompensasjoner for ubeleilig arbeidstid og -forhold, der det også er flere menn enn kvinner. Denne forklaringen henger ofte sammen med forklaringer om ansiennitet, om markedsverdi og om at menn oftere innehar lederstillinger.

Menn har høyere total lønnsgodtgjørelse enn kvinner. En hovedforklaring til dette er at menn, både absolutt og relativt sett, oftere enn kvinner har stillinger med resultatansvar, og derfor i større grad har resultatbasert bonus. (AF Gruppen, 2021a, s. 4)

Blant de norske virksomhetene ser vi relativt store kjønnsforskjeller i utbetalingen av bonus. En årsak er at det er en overvekt av menn i stillinger der det i stor grad er vanlig med bonus, for eksempel innenfor salg og i stillinger med mer direkte resultatansvar. (Orkla, 2021, s. 187)

Forskjeller i bonus er sjelden en forklaring som krever utredning, tiltak og løsninger, ifølge virksomhetenes årsrapporter. Dersom rapporteringen viser store kjønnsmessige forskjeller i bonusutbetalinger blir dette som regel forklart med at flere menn har stillinger med resultatansvar, og derfor oftere bonusordning. Noen virksomheter foreslår imidlertid gjennomgang av rutiner for bonusutbetalinger for å utrede om forskjellene er rimelige.

Flere menn i lederstillinger

En annen vanlig forklaring på kjønnsforskjeller i lønn i virksomheten totalt er at det i mange virksomheter er flere menn enn kvinner i lederstillinger. Samtidig er det flere virksomheter der kvinner har høyere grunnlønn enn menn, fordi fagarbeidere innen industrien oftere er menn enn kvinner, og disse tjener mindre enn funksjonærer og mellomledere.

Kvinner har en høyere gjennomsnittlig grunnlønn enn menn. Hovedforklaringen til dette er at fagarbeidere, der 98,6 % er menn, har lavere grunnlønn enn funksjonærer. (AF Gruppen, 2021a, s. 4)

Årsaken til at kvinners gjennomsnittslønn er lavere enn menns gjennomsnittslønn er at andelen menn i høyt betalte stillinger er høyere. KLP har ikke lønnsforskjeller mellom kjønnene i tilsvarende stillinger. (KLP, 2021, s. 271)

The wage differences in the survey for 2021 are larger than desired. 55 percent of the managers in the survey are women, but men are in the majority in the higher levels of managerial and specialist roles. This largely explains why men in the company are paid higher salaries. (Schibsted, 2021b, s. 1)

Denne forklaringen henger sammen med forklaringer knyttet til ansiennitet, bonusordninger og markedsverdi, og blir av flere identifisert som forklaring uten at tiltak blir foreslått. Mange virksomheter peker imidlertid på færre kvinner i lederstillinger som en utfordring og nevner pågående eller planlagte tiltak for å rekruttere flere kvinner til lederstillinger:

Banken vil arbeide for å auke andelen kvinner i mellomleiarstillingar ytterlegare, både gjennom internt avansement og ekstern rekruttering. Vi vil halde fram med det målretta arbeidet for betre kjønnsbalanse på alle nivå i banken. Det gjer vi mellom anna gjennom etterfølgjarplanlegging og ved å ha konkrete utviklingsplanar for den enkelte tilsette, styrkje rekrutteringsprosessane og auke omdømmearbeidet i kandidatmarknaden. (Norges Bank, 2021, s. 75)

For å korrigere skjevhetene i kjønnsfordelingen i stillinger som ble tydeliggjort ved lønnskartleggingen, kan virksomheter, slik som Norges Bank, utvikle målrettede tiltak for å utjevne forskjellene. Som vi skal se, så er det imidlertid ikke alle skjevheter det er like lett å korrigere for.

Kjønnsdelt utdanning og arbeidsliv

Noen av virksomhetene forklarer kjønnsforskjeller i lønn ved å referere til at det norske utdanningssystemet og/eller arbeidsmarkedet er kjønnsdelt. Flere menn enn kvinner i teknologi- og IT-utdanningene gir flere menn med denne kompetansen, noe som også gjenspeiles i lønnsforskjellene. Som beskrevet ovenfor gir IT- og teknologistillinger høyere lønn enn andre administrative funksjoner på grunn av høyere avlønning i arbeidsmarkedet. Flere virksomheter beskriver at de ønsker å rekruttere flere kvinner, og at rekrutteringstiltakene har til hensikt å øke kvinnerepresentasjonen generelt, men også som et tiltak for å redusere kjønnsforskjeller i lønn.

As part of refining our equal pay framework, that aims to have zero pay inequality, a pay gap and gender parity analysis is carried out once a year in all markets. The 2021 results showed an overall raw gender gap decrease of 2 percentage points in comparison to 2020. Much of the remaining differences can be attributed to gender segregation of professions (for example more men in technology and more women in support functions) and an imbalance in vertical career development between male and female employees. To further reduce the pay gap, we are strengthening our initiatives to recruit, promote and retain female managers and decrease gender segregation within Tech, IT, and commercial roles by actively recruiting more women to such roles. Individual unexplainable pay inequalities for equal roles is handled according to a process with clear deadlines for corrections. (Telia, 2021, s. 101)

En tilstøtende forklaring er at menn og kvinner fordeler seg innenfor ulike spesialiseringer og fagområder innad i virksomheten, selv om de har lik utdanning. Dersom ulike fagområder har ulik avlønning, vil det oppstå lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Et eksempel på denne typen refleksjon er å finne i årsrapporten fra politiet, som vil iverksette tiltak for å kartlegge om lønnsforskjellene er rimelige:

Det er godt kjent at det er kjønnsforskjeller innen ulike fagområder i politiet, f.eks. at det er en overvekt av kvinner som jobber med vold og seksuelle overgrep og en overvekt av menn i operative stillinger. Fremover vil vi jobbe med å kartlegge dette ved å se nærmere på lønnsforskjeller i arbeid av lik verdi. (Politiet, 2022, s. 25)

Mange selskaper påpeker at fastsetting av lønn blir regulert av tariffavtaler, og at disse er kjønnsnøytrale. Det forutsettes da at tarifflønn sikrer at det ikke forekommer kjønnsforskjeller, eller at forskjellene er legitime:

Det er små ulikheter i lønnsnivå mellom kjønnene. Vy er omfattet av overenskomster for det store flertallet av våre medarbeidere, som ikke skiller på kjønn. (Vy Gruppen, 2021, s. 116)

Kartleggingen viser at lønn i TINE fastsettes uten hensyn til kjønn. TINE er bundet av ulike tariffavtaler og både lønnsfastsettelse og lønnsjustering er delvis styrt av disse. (Tine, 2021, s. 31)

Virksomheter som har tariffavtale forklarer eventuelle forskjeller med at ulike stillinger blir ulikt avlønnet uavhengig av kjønn.

Ubevisste fordommer og andre virksomhetsinterne forklaringer

Noen virksomheter foreslår tiltak for å bedre likestilling fordi det kan eksistere ubevisste eller bevisste fordommer knyttet til kjønn, for eksempel når de planlegger kurs om «bias» og ubevisste fordommer.

Mål og tiltak er forankret i AF Gruppens styre og ledelse, og i all lederutvikling er likestilling og diskriminering tema. Opplæringen omfatter også praktiske oppgaver knyttet til ubevisst diskriminering og konkrete verktøy for å etterleve verdier, prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og ikke-diskriminering. (AF gruppen, 2021a, s. 5)

Andre foreslår at lønnsfastsettelse skal overvåkes nøyer og inkludere flere (for eksempel tillitsvalgte), noe som også antyder at urimelige forskjeller i avlønning kan skje.

We have implemented stricter rules for salary review and recruitment processes and other actions are being managed and adopted by each unit as permitted by local laws. (Yara, 2021, s. 47)

Gjennomgangen viste noe lavere gjennomsnittlig lønn blant kvinnelige medarbeidere enn mannlige medarbeidere. Vi har iverksatt en rekke tiltak inkludert årlig lønnsrevisjon i samarbeid med tillitsvalgte og hvert enkelt konsernområde og konsernleder samt en rekke tiltak innenfor rekruttering, utvikling og suksessjon, og vi kommer til å fortsette med disse tiltakene i 2022. (Storebrand, 2021, s. 32)

Det er veldig få virksomheter som sier eksplisitt at ubevisste fordommer kan tenkes å forekomme, og som slik anerkjenner dette som en mulig årsak til lønnsforskjeller og karrieremuligheter, slik Forsvaret gjør:

Det er en risiko for at ubevisste fordommer kan styre skjønsmessige vurderinger knyttet til opprykk, forfremmelse og andre former for karrierefremming. (Forsvaret, 2022, s. 5)

Problembeskrivelser – hva slags problem er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

Forklaringer som brukes av virksomhetene varierer avhengig av om de knytter seg til eksterne årsaker, som virksomhetene mener de har begrenset kontroll over, eller interne årsaker som kan løses ved egen innsats. Vi har kategorisert

forklaringene basert på hva slags problemforståelse de ser ut til å bygge på. Hva slags problem er dette, og hvor er problemet plassert? En slik analyse er basert på premisset om at problemet ikke bare er et ytre, objektivt problem som skal løses. Hvordan problemet blir forstått, påvirker også om det skal løses, og hvordan det skal løses (Bacchi, 2012). Forklaringene og tiltakene i tabellen under er fra årsrapportene, mens problembeskrivelsene og problemplasseringen er resultat av våre analyser av det samlede materialet og kan ikke nødvendigvis gjenfinnes i enkeltvirksomheter. Siden de fleste virksomheter rapporterer om lønnsforskjeller i favør av menn, tar denne analysen utgangspunkt i kvinners lavere lønn sammenlignet med mennenes.

Tabell 1: Oversikt over hovedtyper av problemforståelser

Problemforståelse	Årsak til problem	Forklaring	Tiltak	Problemplassering
Markedsverdi	Forskjeller i markedsverdi for ulike typer kompetanse	Menn har oftere kompetanse som lønnes høyt i markedet	Få/ingen	Eksternt
Kjønns-segregering	Strukturelle betingelser og kjønnsbestemte preferanser	Flere menn i høyt-lønte fagområder. Flere menn har lang ansiennitet. Flere menn i lederstillinger. Flere menn i stillinger som gir bonus	Rekruttere flere kvinner til ledelse Tiltrekke seg den kompetansen som eksisterer Støtte tiltak for utradisjonelle utdanningsvalg	Eksternt og internt
Forskjellsbehandling kan forekomme	Holdninger og ubeviste fordommer	Ubeviste fordommer kan påvirke lønns- og karrieremuligheter uheldig for kvinner	Kursing i mangfold og «bias-trening». Formalisering av rekrutteringsprosesser Kjønnsbalansert representasjon blant deltakere i ulike prosesser	Internt

Vi skiller her mellom problemforståelser, hvilke forhold man mener er årsaker til de kjønnsforskjellene som er påvist, hvilke forklaringer og hva slags tiltak som typisk trekkes fram for å utjevne påviste kjønnsforskjeller i lønn, og hvor problemet plasseres.

Vi har funnet tre hovedtyper av problemforståelser. Den første handler om at ulike former for kompetanse har ulik markedsverdi. Det vil si at virksomheten i konkurranse om personell med en bestemt type kompetanse må tilby lønn som svarer til verdien i markedet. Her er det oftere menn som har den typen kompetanse som det er konkurranse om. At det er slik, tas typisk for gitt, og det foreslås i liten grad tiltak for å endre på situasjonen. Problemet plasseres utenfor virksomheten.

Den andre problemforståelsen omhandler kjønnsdelte utdanningsvalg og kjønnsdeling i arbeidsmarkedet. Disse faktorene har konsekvenser for kjønns-sammensetningen innad i virksomheter og påvirker mulighetene for kjønns-balansert rekruttering til forskjellige yrker og stillinger. Årsakene til dette kan være både kjønnsbestemte preferanser og strukturelle betingelser. Problemet blir her i noen tilfeller forstått som eksternt, med forklaringer som handler om ulik ansiennitet og bonusordninger, og som i liten grad kan løses med tiltak. I andre tilfeller blir det framstilt som et internt problem virksomheten kan løse, og tiltakene handler da om interne rekrutterings- og karrierefremmende prosesser. I tillegg nevnes det av noen virksomheter at de bidrar til å støtte kampanjer og tiltak for å bedre tilbudet av kandidater av det underrepresenterte kjønn, for eksempel støtte til kampanjer for å rekruttere jenter til mannsdominerte utdanninger.

Den tredje problemforståelsen handler om at forskjellsbehandling av kvinner og menn kan forekomme, på grunn av ubevisste fordommer eller kjønnsstradisjonelle holdninger. Her forstås problemet som internt. Få virksomheter henviser til ubevisste fordommer som forklaring, men mange av dem foreslår tiltak som indikerer at holdninger og ubevisste fordommer kan eksistere. Slike tiltak kan være kurs om fordommer, mangfoldstrening og formalisering av rekrutterings- og forfremmelsesprosesser. Betydningen av kjønnsbalanse og mangfold blant dem som er involvert i rekrutteringsprosesser, nevnes også her.

Oppsummering

Dette kapitlet har analysert årsrapportene til et utvalg norske virksomheter og sett på hvordan de har gjennomført lønnskartleggingen, hvilke forklaringer de bruker, og hvilke tiltak de foreslår. Til slutt har vi kategorisert forklaringene og tiltakene etter hvilke problembeskrivelser de kan sies å bygge på. Vår gjennomgang av virksomhetenes årsrapporter og likestillingsredegjørelser viser at alle virksomhetene i utvalget vårt kartlegger og rapporterer om lønnsforskjeller, og at kun et mindretall har mangler i rapporteringen. Virksomhetene gjennomfører likevel kartleggingen på veldig forskjellige måter. Særlig er det stor variasjon i hvordan virksomhetene setter sammen stillingsgrupper. For å få en mest mulig gjennom-siktig lønnskartlegging bør virksomhetene opplyse om hvilke kriterier som er lagt til grunn ved inndeling av stillingsgruppene.

Virksomhetene forklarer lønnsforskjellene de finner, på ulike måter. Vi fant seks forskjellige typer forklaringer som ble mye brukt i årsrapportene: ansiennitet, markedsverdi, kjønnsfordeling i ledelse, bonus, kjønnssegregering i arbeidslivet og fordommer. Mange forklarer ulikelønnen med begrepene som Bufdirs veileder beskriver som legitime begrunnelser for ulik lønn mellom kvinner og menn, særlig «ansiennitet» og «markedsverdi». Hvilke forklaringer som brukes,

er i neste omgang avgjørende for hvilke tiltak virksomheten velger å gjennomføre.

Vi fant tre hovedtyper av problemforståelser i analysen av hvilke forklaringer og tiltak virksomhetene anvender. Noen forstås som virksomhetsinterne og som derfor kan løses med egne tiltak, mens andre forstås som problemer som virksomheten ikke har mulighet til å gjøre noe med. Den første problemforståelsen, markedsverdi, blir forstått som et eksternt problem som virksomhetene ikke kan løse selv. Den andre problemforståelsen, kjønnssegregering, blir dels forstått som noe som ligger utenfor virksomhetenes ansvarsområde og dels som et problem som egne tiltak kan bidra til å løse. Når eksempelvis forklaringen ansiennitet blir brukt blir det sjelden foreslått tiltak, og problemet forstås som å ligge utenfor det virksomheten har mulighet til å gjøre noe med. Når forklaringen er at flere menn er i lederstillinger, blir det av og til foreslått tiltak som handler om å rekruttere flere kvinner inn i ledelsen, noe som tilsier at problemet blir forstått som noe virksomhetene selv kan løse. I den tredje problemforståelsen, at forskjellsbehandling av kvinner og menn kan forekomme, forstås problemet som internt og som noe som kan løses med egne tiltak.

3 Erfaringer med lønnskartlegging som likestillingsverktøy

I dette kapittelet undersøker vi virksomheters erfaringer med og opplevelse av arbeidet med lønnskartlegging gjennom intervjuer med representanter fra tre sentrale arbeidsgiverorganisasjoner i ulike deler av norsk arbeids- og næringsliv: NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon), KS (Kommunesektorens organisasjon) og Finans Norge. Disse organisasjonene har direkte kontakt med medlemmene sine og bistår dem ved behov i arbeidet med rapporteringsplikten generelt og lønnskartleggingen spesielt. Vi har også intervjuet tre aktører som veileder og har tett kontakt med norske virksomheter om når det gjelder ARP: Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Ernst & Young (EY) og Equality Check (EC). LDO driver et omfattende informasjons- og veiledningsarbeid om ARP. EY har utviklet et verktøy for ARP-rapportering som de har gjort tilgjengelig for sine kunder, mens EC har utviklet og selger et verktøy for virksomheters ARP-rapportering. Kunnskapen vi har fått gjennom intervjuene, benytter vi på to måter. For det første bruker vi den som kilde til innsikt i erfaringene med ARP og lønnskartlegging hos de virksomhetene som aktørene vi har intervjuet, representerer og veileder. For det andre har vi fått kunnskap om hvordan de organisasjonene og aktørene vi har intervjuet, selv mener lønnskartleggingen fungerer som verktøy for likestillingsarbeid.

Intervjuene ble gjennomført høsten 2023, i hovedsak på møterom hos informantene. Intervjuet var todelt. Først ba vi informantene oppsummere erfaringene til de virksomhetene de veileder og er i kontakt med, og deretter spurte vi om informantenes egne vurderinger, på vegne av sin virksomhet. Vi benyttet en semi-strukturert intervjuguide som inneholdt spørsmål om virksomhetenes arbeid med lønnskartleggingen, kostnads- og nyttevurderinger av lønnskartleggingen, hvilke digitale verktøy som benyttes, og informantenes vurderinger av mulighetene for en nasjonal oversikt over resultatene av lønnskartleggingen. Intervjuene varte i gjennomsnitt én time og ble tatt opp og lagret midlertidig som lydfil, men ikke transkribert. Underveis i intervjuet tok vi notater for hånd, og vi skrev sammendrag etter hvert intervju. Lydfilene, notatene og sammendragene utgjør det samlede datagrunnlaget for dette kapittelet. De vi har intervjuet, har deltatt som representanter for sin organisasjon og har fått anledning til å lese gjennom og kommentere utsagn som er brukt i rapporten.

Først beskriver vi utfordringene som blir rapportert i forbindelse med lønnskartleggingsarbeidet, deretter hva som oppleves som nytteverdien. Til slutt oppsum-

merer vi aktørenes oppfatninger om lønnskartlegging som verktøy for likestilling.

Erfaringer med gjennomføring av lønnskartleggingen

Flere utfordringer trekkes fram når det gjelder gjennomføringen av lønnskartleggingen. For det første at lønnskartleggingen innebærer store oppstartskostnader. Det ble uttrykt ønske om mer og bedre veiledning om spørsmål som dukker opp underveis. For det andre at det i noen grad oppleves som et krav til rapportering for rapporteringens skyld, mens virksomhetene selv opplever mindre nytteverdi. Utfordringene som ble tatt opp, handler særlig om hvordan kravene til lønnskartlegging er utformet.

Arbeidsgiverorganisasjonene som vi har snakket med, tilbyr sine virksomheter veiledning i arbeidet med ARP og lønnskartlegging. KS uttrykte likevel at veiledning er særlig utfordrende fordi norske kommuner varierer i så stor grad når det gjelder størrelse og andre faktorer av betydning for gjennomføring av ARP generelt og lønnskartlegging spesielt. Flere pekte på at det er store bransjeforskjeller, og at det burde ha konsekvenser for rapporteringskravene.

En stor oppstartskostnad

Kravet om lønnskartlegging ble vedtatt i 2019 og iverksatt i 2020. Lønnskartleggingen skal gjennomføres annethvert år, noe som betyr at en del virksomheter først foretok lønnskartlegging for 2021. Årsrapportene publiseres det påfølgende året, noe som betyr at årsrapporten for 2020 publiseres i 2021, for 2021 i 2022, og så videre. Dette betyr at de som gjennomførte lønnskartlegging allerede for 2020, publisert i 2021, allerede har gjort dette to ganger, mens de som valgte å vente til 2021, med første publisering i 2022, vil komme med sin andre våren 2024.

En gjennomgående erfaring er at virksomhetene opplever lønnskartleggingen som arbeidskrevende å komme i gang med. Lønnskartleggingen innebærer ofte å lage nye stillingsgrupper enn de virksomhetene har operert med før, dersom «arbeid av lik verdi»-vurderingene skal gjøres grundig. Det kan være ressurskrevende for virksomhetene å tegne opp dette kartet på nytt, og særlig å gjennomføre det i tråd med anbefalingene i Bufdirs veileder. Mange virksomheter opplever at vurderinger av hvor mange stillingsgrupper de skal ha, er vanskelig. Det ble samtidig lagt vekt på at dette kan være nettopp en oppstartskostnad, og at en stor del av arbeidsbelastningen ligger i å komme i gang. Når nye/reviderte stillingsgrupper er definert, vil arbeidet være mindre neste gang.

I de tilfellene organisasjonene hadde erfaring med virksomheter som hadde gjennomført lønnskartlegging mer enn én gang, var også erfaringene at arbeidet

var mindre arbeidskrevende neste gang. Dette gjelder særlig virksomheter med godt innarbeidede systemer for lønnskartlegging fra før. For eksempel hadde medlemmene til Finans Norge gjennomført lignende kartlegging tidligere, før det ble stilt krav om dette gjennom ARP.

Koster lønnskartleggingen mer enn den smaker?

Informantene uttrykte at mange av virksomhetene de er i kontakt med, oppfatter ARP-pliktene, særlig lønnskartleggingen, som tidskrevende og med begrenset nytteverdi i forhold til innsatsen som blir lagt ned. Rapporteringsarbeidet framstår som krevende og detaljert, og ikke alltid som relevant for det lokale arbeidet med likestilling og mangfold. Under vil vi trekke fram noen hovedpunkter som ble framhevet av aktørene når det gjelder gjennomføring av lønnskartleggingen, og deres vurdering av lønnskartlegging som verktøy.

NHO forteller at mange av bedriftene opplever ARP og særlig lønnskartleggingen som svært krevende og som en omfattende jobb. Basert på bedriftenes erfaringer kan man spørre om det er rimelig å pålegge virksomhetene så store rapporteringsoppgaver. Her ble det spesielt nevnt kravene om å skille mellom de ulike lønnsartene. Særlig naturalytelser er et uklart element som i en del tilfeller krever svært detaljert rapportering.

Finans Norge rapporterte at flere av deres medlemmer har jobbet med lønnskartlegging lenge, også før kravene i den styrkede aktivitets- og redegjøringsplikten ble innført. Mange av aktørene i finansnæringen er godt kjent med lønnskartlegging, om enn ofte med en noe annen metodikk. Å tilpasse lønnskartleggingen i ARP kan framstå som arbeidskrevende. Det viktige bør være hvordan virksomhetene jobber med ARP og lønnskartleggingen spesielt, uttalte Finans Norge.

Tre poeng ble trukket fram som særlig utfordrende for Finans Norges medlemmer: «arbeid av lik verdi»-vurderinger, arbeid på tvers av landegrenser og dermed med ulike lønssystemer og til slutt uklarheter rundt hvilket nivå virksomhetene skal rapportere på – konsern eller juridisk enhet. Konsernrapportering kunne gjort det enklere for mange virksomheter uten å gå på bekostning av intensjonen med arbeidet, mener Finans Norge. Dette er fordi det da er flere datapunkter å dra ut av rapporteringen. Finans Norge mente også at i takt med stadig flere rapporteringskrav med overlappende tematikk trengs det en strømlinjeforming og harmonisering av de ulike rapporteringskravene.

KS uttrykte at veiledning er utfordrende fordi norske kommuner varierer i så stor grad når det gjelder størrelse og andre faktorer av betydning for gjennomføringen av lønnskartleggingen. Lønnskartleggingen er svært ressurskrevende for mange kommuner. For noen av dem oppleves arbeidet som en byråkratisk og administrativ byrde og i mindre grad et verktøy for likestilling. Det er stort press

på velferdstjenester, samtidig som det er stadig mer plikter og rapportering. Å splitte plikten på ulike virksomheter innad i kommunen, slik at hver virksomhet rapporterer for seg, hadde kanskje vært lettere. Ifølge KS er lønnsgapet i kommunal sektor relativt lite, men det er viktig å være klar over og ta fatt i strukturelle utfordringer, særlig med tanke på at mange yrker i sektoren, ofte kvinnedominerte yrker, historisk sett har hatt lavere lønn sammenlignet med yrker som tradisjonelt tiltrekker seg flere menn. KS uttrykker bekymring for kravet om sammenligning av stillingsgrupper som følger av loven, og peker på utfordringene dette representerer for kommunene. Arbeidsgiveransvaret i kommunene er plassert sentralt og omfatter et stort spekter av tjenester og en svært variert arbeidsstyrke som omfatter svært mange forskjellige stillingstyper og ansvarsområder. Hovedutfordringen ligger i «arbeid av lik verdi»-vurderinger som krever sammenligning på tvers av stillingsgrupper og tariffavtaler. Dette er en svært krevende oppgave som legger et betydelig press på kommunenes ressurser. KS stiller også spørsmål ved nytteverdien og uttrykker bekymring for de potensielle konsekvensene en slik sammenligning medfører, for eksempel de økonomiske følgene for en kommuneøkonomi som allerede er under press.

Equality Check (EC) understreker at mange virksomheter opplever lønnskartleggingen som en stor bøyg, særlig første gangen, fordi den for dem innebærer en ny måte å betrakte lønn på. Særlig oppleves «arbeid av lik verdi»-vurderingene som utfordrende. En del av lønnsforskjellene som avdekkes, mener virksomhetene at de ikke kan gjøre noe med, for eksempel fordi det handler om faktorer på samfunnsnivå, som ikke kan løses med virksomhetsinterne tiltak. Flere uttrykker derfor bekymring for at en publisert lønnskartlegging skal fanges opp av eksterne og videregives uten forklarende kontekst. Bufdirs veileder oppleves for mange som for generell, siden den ikke gir svar på konkrete spørsmål, for eksempel om antall stillingsgrupper og hva lik lønn for lik verdi betyr i praksis. Samtidig mener EC at mange av virksomhetene opplever at det kommer nyttige erfaringer ut av lønnskartleggingen. For eksempel har mange fått øynene opp for at det er store lønnsforskjeller i utbetalinger av bonus. Virksomheter som finner lønnsforskjeller som skyldes ulik praksis i deres egen virksomhet, har oftest et ønske om å rette opp i dette.

Ernst & Young (EY) mener at styrkingen av ARP i 2020 har ført til økt kunnskap om kravene til arbeid og rapportering, slik at de som jobber med mangfold og likestilling i virksomhetene har fått mer tyngde og mer å si. De mener at flere virksomheter nå går gjennom en modningsfase i dette arbeidet. De får en bedre forståelse av nødvendigheten av systematisk arbeid og dermed behovet for og merverdien av digitale verktøy. Både eksterne og interne revisorer setter pris på at det stilles tydelige og formaliserte krav til rapporteringen. EY er videre opptatt av at veilederne i lønnskartlegging må si tydelig at vurderinger av arbeid av lik verdi skal skje på tvers av forhandlingsområder og tariffavtaler. EY mener

at ARP må harmoniseres med andre rapporteringskrav som har kommet, og som vil komme (for eksempel CSRD og åpenhetsloven). Kravene må strømlinjeformes, og avvik bør sanksjoneres likt.

LDO erfarer at de store virksomhetene, med betydelige HR-ressurser, er de som opplever lønnskartleggingen som minst problematisk. Mindre virksomheter, blant annet mindre kommuner, opplever kartleggingen som utfordrende. Særlig to ting er vanskelig og krever mye: Hvilke stillingsgrupper skal man operere med? Og hvordan skal man rapportere om ulike lønnsarter – samlet eller delt? LDO mener formuleringen om arbeid av lik verdi ser ut til å være det som er vanskeligst for virksomhetene som skal kartlegge lønnsforskjeller. Den gir mye arbeid og oppleves nok ikke alltid å ha så mye nytteverdi for virksomhetene selv.

Nytteverdien av lønnskartleggingen

På tross av utfordringene som virksomhetene opplever med lønnskartleggingen, ble det i intervjuene også framhevet at mange virksomheter opplever at ARP og lønnskartleggingen har en god innvirkning på likestillings- og mangfoldsarbeidet. For det første gir ARP og lønnskartleggingen tyngde og synlighet til likestillingsarbeidet. De som har ansvar for det interne likestillingsarbeidet har fått et verktøy i dette arbeidet, og blir i større grad lyttet til. Det faktum at det er et rapporteringskrav og en plikt, gjør at arbeidsgivere må ta hensyn til det. Det som må inkluderes i årsberetningen, inngår som en del av styrets ansvar, og slik gjøres virksomhetenes ledelse ansvarlige for et aktivt likestillingsarbeid. Aktørene vi har intervjuet, erfarer at virksomhetenes ARP-arbeid er en del av en modningsprosess, og at forståelsen av både verktøyet og intensjonene som ligger til grunn, har økt.

For det andre har lønnskartleggingen hatt positiv innvirkning ved at flere virksomheter har fått «aha-opplevelser» idet de har blitt oppmerksomme på forskjeller som de tidligere ikke har lagt merke til. Et eksempel som ble nevnt, var at å skille mellom lønnsarter kan få fram kjønnsforskjeller som ikke har vært synlige tidligere. Det ble også nevnt at lønnskartleggingen har skapt diskusjon og refleksjon om hvordan det er mest rimelig å dele inn stillingsgrupper. For eksempel hadde «arbeid av lik verdi»-vurderinger gjort at store stillingsgrupper innenfor IT ble splittet opp i stedet for at man samlet alle IT-stillinger i en kategori.

Vurdering av lønnskartlegging som redskap for likestilling

Aktørene vi har intervjuet, vurderer at ARP, og lønnskartlegging spesielt, kan vise seg å bli et viktig redskap for å fremme likestilling i arbeidslivet. Samtidig ble det tydelig formidlet at mange virksomheter opplever arbeidet som omfattende og krevende. Flere av aktørene framhevet at hvorvidt lønnskartleggingen anses som et viktig verktøy, i stor grad avhenger av ressursene og kompetansen i virksomheten. Inntrykket er at virksomheter som har mye erfaring med rapportering, og som blir beskrevet som «modne» når det gjelder likestillingsarbeid, oppfatter dette som mindre arbeidskrevende enn de som har hatt lite diskusjoner om og arbeid med likestilling fra før. Et sentralt tema i intervjuene var utfordringer med vurderingene av hva som er «arbeid av lik verdi», og nytteverdien av dette ble problematisert av flere av aktørene.

«Arbeid av lik verdi»-vurderinger – hvordan gjøres det, og hva skal det brukes til?

Særlig to poeng ble løftet fram når det gjaldt vurderinger av arbeid av lik verdi. Det ene handler om gjennomføringen av kartleggingen, og at det er vanskelig og krever store ressurser å definere hva som rent konkret er arbeid av lik verdi. Det andre poenget handler om hva som er formålet og verdien for virksomheten med å gjennomføre en slik kartlegging.

Det ble hevdet at mange kan oppfatte arbeid av lik verdi som noe abstrakt, og at Bufdirs veileder kunne sagt tydeligere hva disse vurderingene og konsekvensene av dem faktisk innebærer for arbeidet med lønnskartlegging. En mulig løsning kunne være å utforme en ideal-rapportering, med tiltak, som virksomhetene kunne hente inspirasjon fra og tilpasse til forholdene i sin virksomhet. Flere av aktørene vi intervjuet mente at kunnskapen virksomheter får ved å gjøre «lik verdi»-vurderinger handler om lønnsforskjeller på aggregert nivå og derfor berører spørsmål som arbeidsgiverne uansett ikke kan gjøre noe med. Oppfatningen var at «lik verdi»-vurderinger kan være interessant på samfunnsnivå, for eksempel ved sammenligning av mannsdominerte og kvinnedominerte yrker, men at det i liten grad er egnet til å problematisere kjønnsforskjeller i lønn innen egen virksomhet. Spørsmålet ble reist om hvorfor virksomheter skal gjøre «lik verdi»-vurderinger dersom de uansett ikke kan korrigere for lønnsgapet. Her ble forklaringer som handler om markedsverdi brukt som eksempler på lønnsforskjeller som virksomhetene mente det var vanskelig å gjøre noe med. Samtidig mente andre at «lik verdi»-vurderingene har skapt, og kan fortsette å skape, aha-opplevelser som også er relevante for virksomhetenes interne arbeid. Eksempler som ble nevnt var vurderinger av ansvar som har tydeliggjort lønnsforskjeller i sammenlignbare stillinger, oppmerksomhet om direktørstillinger med lignende arbeidskrav, men ulikt fagansvar og dermed forskjellig lønn, og

lønnskartlegginger i kommunene, der lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte stillinger blir tydeliggjort.

Oppsummering

Dette kapittelet har undersøkt erfaringer med lønnskartleggingen og oppfatninger om kostnader og nytteverdier av kartleggingen. De intervjuene vi har gjennomført med arbeidstakerorganisasjoner og andre sentrale aktører med kontakt med virksomhetene i norsk arbeids- og næringsliv, belyser ulike opplevelser av pliktene. For det første tyder intervjuene på at mange virksomheter har opplevd, og fremdeles opplever, rapporteringen som omfattende og ressurskrevende. Det ble samtidig lagt vekt på at dette kan være i hovedsak en oppstartskostnad, og at en stor del av arbeidsbelastningen ligger i å komme i gang.

For det andre blir det i intervjuene uttrykt at lønnskartleggingen er et viktig verktøy i arbeidet med likestillingsspørsmål innad i virksomheten. Kartleggingen har ført til at virksomheter har avdekket kjønnsforskjeller i lønn som de ellers ikke ville blitt oppmerksomme på, og som de har satt inn konkrete tiltak for å korrigere.

For det tredje finner vi at når det gjelder vurderinger av arbeid av lik verdi, er nytteverdien omdiskutert. Noen mener disse vurderingene er viktige for å avdekke lønnsforskjeller som man ellers ikke ville blitt klar over, mens andre mener de er mindre hensiktsmessige siden de i hovedsak avdekker lønnsforskjeller som virksomheten ikke kan gjøre noe med.

4 Nasjonal oversikt og digitale løsninger for lønnskartlegging

Dette kapittelet handler om muligheten for å få nasjonal oversikt over lønnsforskjeller blant kvinner og menn på virksomhetsnivå, og om mulighetene for digitale verktøy for lønnskartlegging. Vi begynner kapittelet med å kort beskrive internasjonale erfaringer med systemer for lønnskartlegging. Deretter oppsummerer vi hovedpunktene i en tidligere vurdering foretatt av Bufdir om digitale løsninger for arbeidsgivers lønnskartlegging. Videre presenterer vi noen av de eksisterende digitale verktøy for lønnskartlegging. Vi oppsummerer så synspunkter som kom fram i intervjuer med sentrale aktører om muligheten for digitale løsninger og nasjonal oversikt. Til slutt går vi gjennom den politiske bakgrunnen for lønnskartlegging som en del av arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt (se også kapittel 1) og vurderer digitale verktøy og nasjonal oversikt i lys av disse.

Lønnskartlegging i andre land

Krav om lønnskartlegging på virksomhetsnivå har i senere år blitt iverksatt i svært mange land. Over halvparten av OECD-landene (55 prosent) stiller i dag krav til at private virksomheter skal rapportere om ansattes lønn fordelt på kvinner og menn (OECD, 2023). OECD-rapporten inneholder en oversikt over eksisterende nasjonale krav om lønnskartlegging i OECD-landene og gir råd om hva systemer for lønnskartlegging bør inneholde. Vi vil her presentere noen hovedpunkter fra rapporten. OECD skriver at formålet med å analysere, presentere og publisere tall over kjønnsforskjeller i lønn på virksomhetsnivå – med andre ord lønnskartlegging – er å bidra til å gjøre ulike interessenter (*stakeholders*), f.eks. ansatte, ansattes organisasjoner og myndigheter, mer oppmerksomme på eksisterende kjønnsforskjeller i lønn og mer motivert til å gjøre noe med skjevhetene. Lønnskartlegging inndelt etter stillingsnivå kan også gi viktig informasjon til arbeidstakere som opplever at de ikke får riktig lønn.

OECD understreker at utformingen av systemene for lønnskartlegging har betydning for hvordan de fungerer. Av 38 OECD-land er det 21 som stiller krav til private arbeidsgivere om åpenhet om kjønnsforskjeller i lønn (*pay transparency / gender pay gap reporting*) som ansatte, arbeidslivets parter, myndighetene eller offentligheten kan be om tilgang til. I 10 av de 21 landene er

rapporteringskravene omfattende og lovpålagte. OECDs oversikt deler inn landene i fire grupper:

Land som pålegger virksomheter jevnlig lønnskartlegging, med nærmere informasjon om kjønnsforskjeller i lønn: Canada, Finland, Frankrike, Island, Irland, Portugal, Norge, Spania, Sverige og Sveits.

Land som pålegger virksomhetene å rapportere om kjønnsforskjeller i lønn, uten nærmere informasjon: Østerrike, Australia, Belgia, Chile, Danmark, Israel, Italia, Japan, Korea, Litauen og Storbritannia.

Land som pålegger virksomhetene å rapportere «non-pay gender-disaggregated information»: Colombia, Tyskland, Luxemburg, Nederland og USA.

Lønnskartlegging for å vurdere lønnsgapet gjennomføres ad hoc innen utvalgte virksomheter: Costa Rica, Tsjekkia, Hellas og Tyrkia.

OECD anbefaler at virksomhetene er åpne når det gjelder ansattes lønn, og at det bør stilles krav til virksomhetene om jevnlig lønnskartlegging.

OECD anbefaler

- at kravene bør omfatte store grupper av arbeidstakerne i et land, og det understrekes at sysselsatte i mindre virksomheter og arbeidstakere i «sårbare» stillinger blir inkludert
- at rapporteringen både bør være på et aggregert nivå og være delt inn i undergrupper, slik at tallene er egnet til å gi kunnskap om hva som bidrar til lønnsgapet
- at myndighetene tilbyr systemer som gjør det enkelt og lite arbeidskrevende for virksomhetene å rapportere om kjønnsforskjeller i lønn
- at systemene utarbeides slik at virksomhetene gjennomfører kartleggingen, og at manglende etterlevelse sanksjoneres
- at man vurderer å innføre revisjonssystemer for likelønn som sammen med likelønnsrapporteringen kan muliggjøre grundig analyse av tallene slik at det kan iverksettes målrettede tiltak for å redusere lønnsgapet
- at det iverksettes grundige evalueringer av systemene i de ulike landene slik at man får god kunnskap om hvordan lønnskartlegging bidrar til å redusere kjønnsforskjeller i lønn
- at det arbeides med å informere og skape oppmerksomhet om lønnskartlegging og resultatene det gir

Norges krav til lønnskartlegging harmonerer i hovedsak godt med OECDs anbefalinger. Det er samtidig noen punkter som er verdt å merke seg. For det første understreker OECD at kravet bør omfatte store grupper av ansatte og også ansatte i mindre virksomheter og i «sårbare» stillinger. I Norge gjelder ARP og lønnskartleggingskravet virksomheter med 50 ansatte eller mer og virksomheter

med 20 til 50 ansatte der en av partene krever det. Til sammenligning omfatter den tilsvarende reguleringen i Sverige alle virksomheter med minst 10 ansatte. Det norske systemet treffer med andre ord ikke mindre virksomheter og «sårbare» ansatte med en uklar tilknytningsform til arbeidslivet.

For det andre er det ikke knyttet et effektivt sanksjoneringsystem til manglende etterlevelse av ARP. Likestillings- og diskrimineringsombudet kan klage virksomheter inn til Diskrimineringsnemnda. Nemnda kan pålegge arbeidsgivere å følge kravene, og det kan gis tvangsmulkt til virksomheter som ikke følger kravene. Et viktig spørsmål gjelder følgelig om ombud og nemnd har kapasitet til en oppfølging som ville innebære effektiv sanksjonering.

For det tredje er OECDs anbefaling om revisjonssystemer relevant for spørsmålet om å bruke digitale verktøy, som behandles videre i dette kapitlet.

For det fjerde synes det som en rimelig forventning at lønnskartlegging følges av evaluering. Her er det viktig at iverksetting og virkninger av lønnskartlegging vurderes i lys av hva som politisk er formålene med lønnskartlegging.

Bufdirs vurdering av digitale løsninger for lønnskartlegging

Vi vil her presentere hovedpunkter fra vurderingen Bufdir gjennomførte i 2020 for Kultur- og likestillingsdepartementet, «Vurdering av digitale løsninger for arbeidsgivers redegjørelse», del 1, som omhandlet lønnskartlegging.

Bufdir har pekt på tre mulige digitale løsninger, samt at de vurderer fordeler og ulemper ved disse.

1. Mal for lønnskartlegging

En løsning er å utarbeide en mal for lønnskartlegging i Excel-format. Malen vil inneholde de elementene som det påligger arbeidsgiveren å synliggjøre. Det vil da ikke gis føringer for hva slags data som skal legges inn. En fordel som Bufdir trekker fram ved en slik løsning, er at den vil være lite ressurskrevende for virksomhetene. Den vil bidra til at arbeidsgivere oppfyller krav til lønnskartlegging, samtidig som løsningen ikke reiser spørsmål om datalagring, siden det er arbeidsgiveren selv som laster ned og bruker skjemaet.

Samtidig vil ikke en slik løsning endre på at lønnskartleggingen fortsatt vil være arbeidskrevende for arbeidsgiveren, og det er en viss risiko for at kartleggingen kan få et visuelt uttrykk som gjør den lite tilgjengelig for allmennheten og de ansatte. Det må også antas at det vil være stor variasjon mellom virksomhetene når det gjelder hva slags informasjon som legges inn i malen, og dermed vil det bli vanskelig å sammenligne på tvers av virksomheter.

Denne løsningen er iverksatt og tilgjengelig via ARP-veilederen på Bufdirs nettsider.

2. Rapport til arbeidsgivere om den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling, gjennom å hente ut informasjon fra lønssystemer

En annen løsning som foreslås, er at ulike lønssystemleverandører utvikler rapporter til arbeidsgivere basert på standard data fra lønssystemene. En arbeidsgruppe kan samarbeide med lønssystemleverandører om hvilke data som skal inngå i rapportene, slik at redegjørelsene oppfyller lovens krav, og slik at det er de samme dataene som legges til grunn på tvers av virksomhetene.

Løsningen vil ha flere fordeler. Den vil innebære en betydelig forenkling for arbeidsgiverne, rapportene kan få en brukervennlig utforming, og løsningen vil gjøre det mulig å standardisere hvilke opplysninger som legges til grunn, og hvordan de framstilles, noe som igjen vil gjøre det mulig å sammenligne på tvers av virksomheter.

Et problem som Bufdir trekker fram, er at det kan være lønssystemleverandører som ikke ser seg tjent med å være med på å utvikle et slikt opplegg.

3. Bufdir/SSB henter ut statistikk om lønn fordelt på kjønn på virksomhetsnivå fra a-ordningen

Bufdir skiller her mellom to ulike løsninger for innhenting av lønnsstatistikk. Den ene går ut på at Statistisk sentralbyrå (SSB) produserer lønnsstatistikk på virksomhetsnivå som leveres til virksomhetene. Den andre er at Bufdir lager lønnsstatistikk på virksomhetsnivå basert på data fra a-registeret.

Fordelene vil i hovedsak være de samme som i punkt 2. Løsningen vil innebære en betydelig forenkling for arbeidsgiverne, rapportene kan gjøres brukervennlige, og standardiseringen vil gjøre det mulig å sammenligne på tvers av virksomhetene.

Bufdir peker imidlertid på flere problemer. Uthenting av statistikk fra a-ordningen vil kreve en lovendring når det gjelder hvilke aktører som kan få tilgang til denne statistikken. I tillegg pekes det på at både SSB og Skatteetaten har uttalt at de er skeptiske til en slik løsning. En løsning der Bufdir lager lønnsstatistikk, vil være krevende, for den vil kreve at direktoratet etablerer systemer for oppbevaring av systemsensitive data.

Eksisterende digitale verktøy for lønnskartlegging

Digitale verktøy som skal forenkle ARP-rapporteringen generelt og lønnskartleggingen spesielt, er under utvikling hos ulike leverandører, blant annet Equa-

lity Check (EC) og Ernst & Young (EY). EC tilbyr et digitalt verktøy som lover å forenkle virksomhetenes rapportering i henhold til aktivitets- og redegjørelsesplikten. Verktøyet skal hjelpe til med hele prosessen – fra innsamling og visualisering av data, via risikovurdering og plan for tiltak og fram til ferdig rapport. EY tilbyr et brukerprogram (EY Diversity & Assessment Tool) som skal bidra til at kundene jobber systematisk med ARP. Verktøyet fungerer både som et arkiv for virksomhetenes arbeid og som en veiledning til den lovpålagte firetrinnsmetoden. En rekke norske virksomheter kjøper slike løsninger, enten spesielt for ARP eller som en del av en større pakke av revisjonsløsninger.

Slike verktøy kan også videreutvikles til større systemer hvor rådata fra ulike lønssystemer kan legges inn i en felles modell. Det er mulig å se for seg et enkelt system tilpasset lønnskartleggingskravet eller et mer avansert system tilpasset hele ARP-komplekset.

Det kan tenkes flere formål ved å bruke digitale verktøy for lønnskartlegging. Forenkling ville være et sentralt formål, særlig for virksomheter med begrensede HR-ressurser. Digital lønnskartlegging vil gi bedre innsikt i resultater, konsekvenser og utvikling over tid og gjøre det mulig å se om virksomhetene når de målene de setter seg. Det kan også tenkes at slike systemer kan fremskaffe aggregert oversikt over gjennomføring av lønnskartleggingen og potensielt resultater, men dette fordrer en form for standardisering både av rapporteringen og av hvilke opplysninger som legges til grunn.

Sentrale aktørers vurdering av digitale løsninger og nasjonal oversikt

Vi har intervjuet representanter for tre arbeidsgiverorganisasjoner som veileder medlemsvirksomheter om gjennomføring av lønnskartleggingen: Finans Norge, NHO og KS. Vi har også intervjuet tre aktører som veileder og har tett kontakt med norske virksomheter om aktivitets- og redegjørelsesplikten: Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Ernst & Young (EY) og Equality Check (EC). Alle tre ble bedt om å vurdere digitale løsninger for lønnskartlegging og mulighetene for en nasjonal oversikt over status for lønnskartleggingen. Metode for gjennomføring av intervjuene er beskrevet i kapittel 3.

Hovedinntrykket er at aktørene er positivt innstilt til ambisjonen om å gjøre lønnskartleggingen enklere for arbeidsgivere, samtidig som de peker på rent praktiske utfordringer ved å innføre digitale verktøy. Det ble understreket at virksomhetene som er omfattet av lønnskartleggingen er svært ulike, noe som har konsekvenser for hvordan kartleggingen gjøres og oppleves, og som må kunne ivaretas i kravene til rapportering. Å bruke eksisterende lønssystemer

blir nevnt som en løsning, men det er flere systemer som benyttes, og ikke alle virksomheter har digitale lønssystemer.

Det ble også framhevet at etableringen av flere rapporteringssystemer samtidig kan skape utfordringer. I tillegg til lønnskartleggingen i aktivitets- og redegjørelsesplikten nevnes rapporteringen som følger av åpenhetsloven og EUs bærekraftsrapportering (CSRD). Det ble etterlyst samordning av de ulike rapporteringskravene. For virksomheter som omfattes av flere rapporteringssystemer, er det et tydelig ønske om å samkjøre rapporteringsstandarder slik at det ikke må rapporteres dobbelt, og slik at indikatorene som benyttes, er de samme fra system til system.

Når det gjelder ønsket om nasjonal oversikt, ble det stilt spørsmål ved om dette kan ha ikke-intenderte konsekvenser for virksomhetenes motivasjon for arbeidet med lønnskartlegging. En sentral hensikt med lønnskartleggingen er at arbeidsgiverne selv skal lage stillingsgrupper basert på vurderinger av arbeid av lik verdi og finne lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ved hjelp av dette. Gjennom dette arbeidet skal arbeidsgiverne, i samarbeid med ansattes representanter, vurdere rimeligheten i eventuelle lønnsforskjeller. Virksomhetene opererer med ulikt antall og ulikt definerte stillingsgrupper, noe som gjør at resultatene vanskelig kan sammenlignes på tvers av virksomheter. I intervjuene ble det påpekt at metodikken i lønnskartleggingen oppleves å være utformet nettopp for at virksomhetene skal gjøre et best mulig internt arbeid. Fraværet av standardiserte mål for vurdering av lønnsforskjeller gjør at resultatene av lønnskartleggingen ikke er egnet til sammenligning på tvers av virksomheter. Det ble hevdet at en eventuell standardisering der resultatene kan og skal leses på tvers, kan komme til å endre formålet med og motivasjonen for rapporteringen for virksomhetene.

Et alternativ som blir nevnt, og som i noen grad kunne bidra til å gi en nasjonal oversikt, er opprettelsen av en portal der virksomheter kan laste opp lønnskartleggingene sine. Dette vil ikke gi sammenlignbare tall på tvers av virksomheter, men det vil være et sted der lønnskartleggingsrapporter kan samles, både til inspirasjon og læring mellom virksomheter. I tillegg kan myndigheter og andre interesserte få innsikt i hvordan kartleggingen blir gjennomført.

Verktøy og oversikt over lønnsforskjeller i lys av formålet med lønnskartlegging

Hvorvidt det er hensiktsmessig å utvikle verktøy og løsninger for å forenkle virksomhetenes arbeid med lønnskartlegging, og om det er mulig å utvikle nasjonal oversikt over virksomhetenes lønnskartlegging, bør sees i lys av formålet med kravet om lønnskartlegging. Verdien av nasjonal oversikt og digitale

verktøy bør også vurderes opp mot betydningen av ulike løsninger for metodene for rapportering.

Som beskrevet i kapittel 1 kan formålet med plikten om lønnskartlegging oppsummeres i fire punkter: 1) Virksomheten får kunnskap om kjønnsforskjeller i lønn og dermed mulighet til å iverksette tiltak for å utjevne forskjellene. 2) Kartleggingsrapporten vil gi ansatte og de ansattes organisasjoner informasjon som kan gi grunnlag for å ta opp lønnsforskjeller som synes urimelige. 3) Lønnskartlegging er et konkret uttrykk for hva aktivt likestillingsarbeid innebærer, og som kan bidra til å stimulere dette arbeidet. Og til slutt: 4) Lønnskartleggingen vil synliggjøre lønnsforskjeller som baserer seg på ulik verdsetting av tradisjonelle kvinne- og mannsyrker (vurderinger av arbeid av lik verdi).

Myndighetene har uttrykt at et særlig formål med å innføre lønnskartlegging på virksomhetsnivå er å motivere virksomhetene til selv å drive aktivt likestillingsarbeid.¹ Det blir vektlagt at kravet om lønnskartlegging handler om å peke på eventuelle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn internt i virksomhetene, peke på årsakene til disse forskjellene og vurdere tiltak for å motvirke eventuell kjønnsdiskriminering. Det understrekes at lønnskartleggingen først og fremst skal være til virksomhetenes egen bruk, og at den ikke nødvendigvis skal kunne generaliseres utover ens egen virksomhet eller danne grunnlag for sammenligning på tvers av virksomheter.

Digitale løsninger vil kunne være med på å lette arbeidet for virksomhetene med å gjennomføre lønnskartlegging. Gitt at hensikten med lønnskartleggingen er å stimulere virksomhetenes interne likestillingsarbeid og avdekke lønnsforskjeller i egen virksomhet vil det være hensiktsmessig å gjøre arbeidet så enkelt som mulig å gjennomføre. Samtidig vil en svært forenklet rapporteringsløsning også kunne gå på bekostning av å stimulere virksomhetenes likestillingsarbeid. Likelønnsrapporteringen i forenklete digitale løsninger kan få karakter av rapportering for rapporteringens skyld, og en ikke-intendert konsekvens kan være at lønnskartlegging i mindre grad vil fungere som en stimulans i virksomhetenes eget likestillingsarbeid.

Digitale løsninger vil kunne bidra til å få oversikt over gjennomføring og eventuelt resultatene av lønnskartleggingen.

En nasjonal oversikt over lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i virksomheter kan framskaffes på ulike måter. ISFs prosjekt «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og forklaringer og årsaker til disse» undersøker lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Norge og hva som er årsakene til dem. Prosjektet skal også studere muligheten for å etablere indikatorer for arbeid av lik verdi. Også Bufdirs utredning, beskrevet ovenfor, legger fram noen ulike muligheter. Bufdir arbeider videre med ulike løsninger for å finne fram til gode defini-

¹ Se NOU 2008: 6, Meld. St. 6 (2010–2011) og Prop. L 63 (2018–2019).

sjoner, håndterbare løsninger og som kan harmoniseres med andre lignende krav, så som CSRD. Når det gjelder å få oversikt over gjennomføring og resultatene av lønnskartleggingen som virksomhetene gjennomfører som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten, er det viktig at dette sees i lys av formålet med lønnskartleggingen. Dersom resultatene fra de enkelte virksomhetenes lønnskartlegging skal gå inn i en oversikt over kjønnsforskjeller i lønn på nasjonalt plan, må resultatene kunne aggregeres. Dette står i kontrast til at hensikten med lønnskartleggingen er å gjennomføre internt arbeid som ikke skal sammenlignes på tvers av virksomheter. Aggregering forutsetter videre en felles standard for rapportering. Sentralt i kravet om lønnskartlegging, noe som også er tydelig i metodikken som er anbefalt i veiledningen for lønnskartleggingen, er arbeidsgivernes utforming av egne stillingsgrupper basert på «arbeid av lik verdi» og påfølgende vurdering av rimeligheten i eventuelle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i samme stillingsgruppe. Som kapittel 2 viser, opererer virksomhetene med ulikt antall stillingsgrupper, og de ulike vurderingene som ligger til grunn for sammensetning av stillingsgrupper, gjør at resultatene ikke i utgangspunktet kan sammenlignes med andre virksomheters rapportering. En standardisert rapportering der resultatene kan aggregeres, vil kunne gå på bekostning av målet om at lønnskartleggingen først og fremst skal bidra til virksomhetenes interne likestillingsarbeid og kravet om å vurdere arbeid av lik verdi og utforme egne stillingsgrupper.

En oversikt over gjennomføring av lønnskartleggingen, altså om virksomhetene gjennomfører pliktene, og innsyn i hvordan de gjør det, kan framskaffes for eksempel ved å etablere en portal for opplasting av rapportering og likestillingsredegjørelser. Rapportene skal uansett være offentlig tilgjengelige, men ved at alle virksomheter laster dem opp i samme portal vil de være lettere å finne. I en slik portal vil oversikten gjelde gjennomføringen av lønnskartleggingen mer enn en oppsummert oversikt over resultatene og derfor i mindre grad være i konflikt med intensjonen bak arbeidet. En slik portal kan legge til rette for at virksomhetene lærer av hverandre hvordan lønnskartlegging kan gjennomføres, og gi myndigheter og forskere enklere tilgang til rapportene.

Oppsummering

Det foregår en omfattende utvikling internasjonalt for å redusere kjønnsforskjeller i lønn gjennom økt åpenhet og krav om kartlegging av kjønnsforskjeller i lønn på virksomhetsnivå. Ønsker om forenkling av virksomhetenes rapportering og bedre nasjonal oversikt over lønnskartleggingsarbeidet anbefales av OECD og ligger også til grunn for at Kultur- og likestillingsdepartementet har bedt oss om å vurdere disse spørsmålene.

Digitale verktøy kan lette rapporteringsarbeidet for virksomhetene, men en svært forenklet rapporteringsløsning kan også komme til å gå på bekostning av det å stimulere virksomhetenes interne likestillingsarbeid og kritiske vurdering av egen lønnspraksis. Utviklingen av digitale løsninger bør avstemmes med andre og til dels overlappende rapporteringskrav og kravene som følger av EUs ferske likelønnsdirektiv. Dersom digitale løsninger skal brukes til å få nasjonal oversikt over resultatene av lønnskartleggingen, kreves det en større grad av standardisering av rapporteringen enn det som er tilfellet i dag.

En nasjonal oversikt over lønnsforskjeller mellom kvinner og menn kan framskaffes på flere måter, for eksempel ved analyser av foreliggende lønnsstatistikk. Når det gjelder å få oversikt over resultatene av lønnskartleggingen som virksomhetene gjennomfører som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten, er det viktig at dette sees i lys av formålet med lønnskartleggingen. Dersom resultatene av virksomhetenes lønnskartlegging skal kunne gi en oversikt over kjønnsforskjeller i lønn på nasjonalt plan, forutsetter dette en felles standard for rapportering. En felles standard for rapportering vil kunne gå på bekostning av formålet med lønnskartleggingen som et primært virksomhetsinternt arbeid og kravet om å vurdere arbeid av lik verdi og utforme egne stillingsgrupper.

En oversikt over om virksomhetene gjennomfører pliktene, og innsyn i hvordan de gjør det, kan framskaffes ved å etablere en portal for opplasting av rapportering og likestillingsredegjørelser. En slik portal kan legge til rette for at virksomhetene lærer av hverandre hvordan lønnskartlegging kan gjennomføres, og gi myndigheter og forskere enklere tilgang til rapportene.

5 Oppsummering og konklusjon

Denne rapporten undersøker hvordan norske virksomheter gjennomfører lønnskartleggingsplikten som inngår i likestillings- og diskrimineringslovens aktivitets- og redegjøringsplikt for arbeidsgivere (§ 26a), oppsummerer erfaringer med kartleggingen og vurderer muligheter for digitale løsninger for lønnskartleggingen og hvorvidt det kan framskaffes en nasjonal oversikt over det lokale lønnskartleggingsarbeidet.

For det første viser dokumentanalyse av årsberetninger i et utvalg virksomheter at det foregår en omfattende rapportering av det lokale likestillings- og mangfoldsarbeidet, inkludert lønnskartlegging. Det er imidlertid relativt stor variasjon på tvers av virksomheter i hvordan lønnskartleggingen gjennomføres. Vi har studert hvordan virksomhetene har gjennomført lønnskartleggingen, hvilke forklaringer de bruker, og hvilke tiltak de foreslår. I forklaringene legges det i stor grad vekt på faktorer utenfor virksomheten selv, som knyttet til markedsverdi og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Gjennomgangen av likestillingsredegjørelser viser imidlertid også at mange gjennom analyser av situasjonen i egen virksomhet kritisk har vurdert aspekter ved egen virksomhet og iverksetter målrettede tiltak for å bedre situasjonen og fremme likelønn. Til slutt har vi kategorisert forklaringene og tiltakene etter hvilke problembeskrivelser de kan sies å bygge på. Analysen av problembeskrivelsene viser at noen typer av lønnsforskjeller forstås som virksomhetsinterne problemer som kan løses med egne tiltak, mens andre forstås som problemer som ligger utenfor det virksomheten kan gjøre noe med.

For det andre har vi intervjuet sentrale aktører som er i kontakt med virksomheter som er omfattet av kravet om lønnskartlegging. Det er liten tvil om at mange virksomheter opplever lønnskartleggingen som utfordrende og arbeidskrevende. Særlig ble punktet om å vurdere stillingskategorier i lys av arbeid av lik verdi problematisert. En første innvending er at vurderingene av stillingskategorier er vanskelige, og at det krever store ressurser å definere hva som rent praktisk er arbeid av lik verdi. Ett andre poeng handler om hva som for virksomheten sin del er formålet med og verdien av å gjennomføre en slik kartlegging. Noen virksomheter opplever at dette i hovedsak handler om lønnsforskjeller på samfunnsnivå, slik som for eksempel ulik verdsetting av ulike fagområder og yrker i arbeidsmarkedet, og at det dermed ikke nødvendigvis tar tak i virksomhetenes likelønnsutfordringer på en effektiv måte. På den annen side kan det være nettopp disse vurderingene av hva som utgjør arbeid av lik verdi,

som stimulerer det lokale likestillingsarbeidet. Det kan bidra til å utfordre etablerte «selvfølgeligheter» i lønns plasseringen for ulike stillingstyper.

Virksomhetene mener at lønnskartleggingsarbeidet er særlig krevende første gang det gjennomføres, og at en stor del av arbeidsbelastningen ligger i å finne ut av hvordan arbeidet skal gjennomføres og få det utført. Det hevdes at lønnskartleggingen har styrket likestillingsarbeidet i mange virksomheter, og at den har gitt innsikter i skjevheter som ikke ville ha kommet for dagen ellers. Selv om lønnskartleggingskravet oppleves som arbeidskrevende og utfordrende, så danner det seg samtidig et inntrykk av kartleggingen som nyttig og et arbeid som gir «aha-opplevelser». Dette knytter seg særlig til erfaringene i virksomheter som har stor grad av individuell lønnsfastsetting og tilleggsytelser.

En begrensning ved at vi har snakket med aktører med kontakt med virksomhetene, og ikke virksomhetene selv, er at disse aktørene, kan vi anta, er mer i kontakt med virksomheter som mangler interne ressurser, eller som på andre måter opplever kravet om lønnskartlegging som krevende.

For det tredje diskuterer vi muligheten for digitale løsninger som kan forenkle lønnskartleggingen, og potensialet for en nasjonal oversikt over gjennomføringen og resultatene av lønnskartleggingen. Vi går gjennom internasjonale erfaringer med systemer for lønnskartlegging og oppsummerer en tidlige vurdering foretatt av Bufdir av digitale løsninger for arbeidsgiveres lønnskartlegging. Videre presenterer vi noen av de synspunktene som kom fram i intervjuer med sentrale aktører om muligheten for digitale løsninger og en nasjonal oversikt. Til slutt ser vi på digitale løsninger og på mulighetene for en nasjonal oversikt i lys av den politiske bakgrunnen for lønnskartlegging som en del av arbeidsgiveres aktivitets- og redegjøringsplikt.

Myndighetene har i forarbeidene til innføringen av den styrkede aktivitets- og redegjøringsplikten uttrykt at et særlig formål med å innføre lønnskartlegging på virksomhetsnivå er å motivere virksomhetene til selv å drive aktivt likestillingsarbeid. Det understrekes at lønnskartleggingen først og fremst skal være til virksomhetenes egen bruk, og at den ikke nødvendigvis skal kunne generaliseres utover egen virksomhet eller kunne danne grunnlag for sammenligning på tvers av virksomheter. Videre skal lønnskartleggingen synliggjøre lønnsforskjeller som baserer seg på ulik verdsetting av tradisjonelle kvinne- og mannsyrker, gjennom vurderinger av arbeid av lik verdi.

Digitale verktøy og løsninger kan lette rapporteringsarbeidet for virksomhetene, men en svært forenklet rapporteringsløsning vil også kunne komme til å gå på bekostning av det å stimulere virksomhetenes interne likestillingsarbeid og kritiske vurdering av egen lønnspraksis. Samtidig er det mulig å se for seg forenklingene løsninger som også stimulerer til lokalt likestillingsarbeid, gjennom

systemer som samler kunnskapen om kartlegginger, evalueringer og tiltak, måler utvikling over tid og kan synliggjøre hvorvidt virksomhetene lykkes i de målene de setter seg. Utviklingen av digitale løsninger bør avstemmes med andre og til dels overlappende rapporteringskrav og kravene som følger av EUs ferske likelønnsdirektiv. Dersom digitale løsninger skal brukes til å få nasjonal oversikt over resultatene av lønnskartleggingen, kreves det en større grad av standardisering av rapporteringen enn det som er tilfellet i dag.

En nasjonal oversikt over lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i virksomheter kan framskaffes på flere måter, for eksempel ved analyser av foreliggende lønnsstatistikk. Når det gjelder å få oversikt over resultatene av lønnskartleggingen som virksomhetene gjennomfører som en del av aktivitets- og redegjørelsesplikten, er det viktig at dette sees i lys av formålet med lønnskartleggingen. Dersom resultatene av virksomhetenes lønnskartlegging skal brukes til å få samlet oversikt over kjønnsforskjeller i lønn på nasjonalt plan, må resultatene kunne aggregeres. Dette står i kontrast til at hensikten med lønnskartleggingen er å gjennomføre internt arbeid som ikke skal sammenlignes på tvers av virksomheter. Aggregering forutsetter videre en felles standard for rapportering. En felles standard vil kunne gå på bekostning av formålet med lønnskartleggingen som et primært virksomhetsinternt arbeid, og særlig kravet om å vurdere arbeid av lik verdi gjennom å utforme egne stillingsgrupper. I intervjuene med sentrale aktører ble det påpekt at en eventuell standardisering av rapporteringen der resultatene kan og skal leses på tvers, kan komme til å gjøre virksomhetenes motivasjon for rapporteringen mindre internt rettet.

En oversikt over om virksomhetene gjennomfører pliktene og innsyn i hvordan de gjør det, kan framskaffes ved å etablere en portal for opplasting av rapportering og likestillingsredegjørelser.

La oss til sist trekke fram to hovedrefleksjoner basert på de analysene som er presentert i denne rapporten. For det første: Et viktig spørsmål gjelder hvor viktig arbeidet for å redusere kjønnsforskjeller i lønn på virksomhetsnivå kan antas å være for likelønnsutviklingen nasjonalt. På den ene side tyder nyere undersøkelser (Penner, mfl., 2023; OECD, 2022; Østbakken & Frisell, 2021) på at det eksisterer betydelige likelønnsutfordringer på virksomhetsnivå. Det er samtidig liten tvil om at arbeidsmarkedets kjønnsdelte strukturer og hvordan disse henger i sammen med lønnsforhandlingssystemet nasjonalt, er viktig for å forklare den vedvarende lønnskløften (CORE, 2019; CORE, 2020; Wagner & Teigen, 2022). Det er også en del av virksomhetene som forstår likelønnsproblemet i virksomheten i lys av de føringene som ligger i sentraliserte lønnsforhandlinger og konsekvenser for det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og generelt kjønnssegregeringen i norsk utdanning og arbeidsliv. Altså at lønnsgapet opp-

rettholdes på virksomhetsnivå fordi kvinnedominerte og mannsdominerte fagområder og yrker lønnes ulikt.

For det andre framstår det som viktig at et krav om lønnskartlegging følges av evalueringer. Da vil det også være avgjørende at det er tydelig uttalt hva som er formålet med kravet om lønnskartlegging. På den ene side er det som nevnt trekk ved det norske arbeidsmarkedet og lønnsfastsettingssystemet som peker mot at kravet om lønnskartlegging vil ha begrenset betydning for målsettingen om å fjerne lønnsgapet. Likevel kan lønnskartlegging ha en viktig funksjon i å avdekke urimelige forskjeller i lønn på virksomhetsnivå og stimulere til refleksjon over hva arbeid av lik verdi betyr i den enkelte virksomhet.

Litteratur

- Bacchi, C. (2012). Why study problematizations? Making politics visible. *Open Journal of Political Science*, 2(1), 1–8. DOI: 10.4236/ojps.2012.21001
- Barth, E., Hardoy, I., Schøne, P. & Østbakken, K.M. (2013). *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn: Hva har skjedd på 2000-tallet?* (ISF-rapport 2013: 07). Oslo: Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/177425>
- Barth, E. & Dale-Olsen, H. (2004). Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i et 30 års perspektiv». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 21:65–75.
- Benschop, Y. & Verloo, M. (2006). Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15(1), 19–33. <https://doi.org/10.1080/09589230500486884>
- Bufdir. (2021a, 03. mai). *Aktivitets- og redegjørelsesplikt (ARP) for arbeidsgivere*. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets__og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/
- Bufdir. (2021b, 3. mai). *Private virksomheter med flere enn 50 ansatte og offentlige virksomheter*. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets__og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/#heading-contentlink-7699
- CORE. (2019). *CORE-indicator: The Gender Pay Gap* [Brosjyre]. <https://www.samfunnsforskning.no/core/english/publications/Infographics/the-gender-pay-gap/the-gender-pay-gap-2017.pdf>
- CORE. (2020). *CORE Status. Gender and Pay: How does Iceland Close the Gender Pay Gap?* [Brosjyre]. <https://www.samfunnsforskning.no/core/english/publications/Infographics/how-does-iceland-close-the-gender-pay-gap/iceland-gender-and-pay-english.pdf>
- Craig, R. (2007). *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishing.
- Direktiv 2023/970. *Directive (EU) 2023/970 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj>
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2008). The family gap and family friendly policies. The case of Norway. *Applied Economics*, 40(2), 2857–2871. <https://doi.org/10.1080/00036840600993981>
- Hellum, A. & Strand, V.B. (2022). *Likestillings- og diskrimineringsrett*. Oslo: Gyldendal.
- Holgeid, M. (2023). *Arbeidsgivers lønnskartleggingsplikt En analyse av kriteriene «samme arbeid eller arbeid av lik verdi» ved sammenstilling av stillingsgrupper*. [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. Duo Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/103072>
- Holst, C. (2016). Frie forhandlinger og 'likelønns elendighet'. I. M. Teigen & S. Halrynjo (Red.), *Ulik likestilling i arbeidslivet* (s. 54–79). Gyldendal Akademisk.
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*. (LOV-2017-06-16-51). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51>
- Meld. St. 6 (2010–2011). *Likestilling for likelønn*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20102011/id625636/>
- NOU 2008: 6. (2008). *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-6/id501088/>

- NOU 2023: 15. (2023). *Bærekraftsrapportering*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-15/id2977731/?ch=1>
- OECD (2022) Same skills, different pay. Tackling gender inequalities at firm level. OECD, November 2022. <https://www.oecd.org/gender/same-skills-different-pay-2022.pdf>
- OECD. (2023, 13. juni). Reporting Gender Pay Gap in OECD countries: Guidance for Pay Transparency Implementation, Monitoring and Reform. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/reporting-gender-pay-gaps-in-oecd-countries_ea13aa68-en
- Osnes, M. (2023). *Forbruker, oppvekst og likestilling – Hva skjer i Brussel? Halvårsrapport, første halvår 2023*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eu-delegasjonens-halvvarsrapport-om-forbruker-likestilling-og-oppvekstpolitikk-hosten-2022/id2956327/>
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001). *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-77-2000-2001/id123306/>
- Penner, A.M., Petersen, T., Hermansen, A.S., Rainey, A., Boza, I., Elvira, M.M., Godeschot, O., Hällsten, M., Henriksen, L.F., Hou, F., Mrčela, A.K., King, J., Kodama, N., Kristal, T., Křížková, A., Lippényi, Z., Tufail, Z. (2023). Within-job gender pay inequality in 15 countries. *Nat Hum Behav* 7, 184–189. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01470-z>
- Prop. L 63 (2018–2019). *Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-63-l-20182019/id2639399/>
- Wagner, I, Fjell, L.K, Frisell, M.M. & Østbakken, M.M. (2020). *Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger*. (ISF- rapport 2020: 4 Oslo: Institutt for samfunnsforskning. <https://hdl.handle.net/11250/2641600>
- Wagner, I. & Teigen, M. (2021a). Egalitarian inequality: Gender equality and pattern bargaining. *Gender, Work & Organization*, 29(2), 486–501. <https://doi.org/10.1111/gwao.12774>
- Wagner, I. & Teigen, M. (2021b) «The Gendered Nature of Pattern Bargaining». I: A. Elomäki, J. Kantola og P. Koskinen Sandberg, *Social Partners, Power and (In)Equality in Europe. Gendered Corporatism in Times of Neoliberalization*. Palgrave Macmillan
- Østbakken, K.M., Barth, E. & Schöne, P. (2014). Hva betyr kjønnssegregering for lønn? I. L. Reisel & M. Teigen (Red.), *Kjønnsdeling og etniske skiller på arbeidsmarkedet* (s. 205–220). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Østbakken, K.M. & Frisell, M.M. (2021) «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn – hvilken rolle spiller bedriften?» Tidsskrift for kjønnsforskning, 45 (1), 22–38. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2021-01-03>

Vedlegg 1

- AF Gruppen (2021a). *Mangfold og likestilling*. https://afgruppen.no/globalassets/investor/ovrige-publikasjoner/af-mangfold-og-likestilling-2021_no.pdf
- AF Gruppen. (2021b). *Årsrapport 2021*. <https://afgruppen.no/globalassets/investor/arsrapporter/af-arsrapport-2021.pdf>
- Aker BP. (2021a). *Annual Report 2021*. <https://akerbp.com/wp-content/uploads/2022/03/aker-bp-annual-report-2021.pdf>
- Aker BP. (2021b). *Sustainability Report 2021*. <https://akerbp.com/wp-content/uploads/2022/03/aker-bp-sustainability-report-2021.pdf>
- Aker Solutions. (2021a). *Annual Report 2021*. <https://www.akersolutions.com/globalassets/huginreport/2021/annual-report-2021.pdf>
- Aker Solutions. (2021b). *Sustainability Report 2021*. <https://www.akersolutions.com/globalassets/sustainability/sustainability-report-2021.pdf>
- Arbeidstilsynet. (2021). *Likestillingsutgreiinga. Aktivitets- og redegjørelsesplikta for 2021*. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/vedlegg-3-likestillingsutgreiinga-aktivitets--og-redegjorelsesplikten-for-2021.pdf>
- Atea. (2021). *Annual Report 2021*. <https://www.atea.com/media/inqidi52/atea-annual-report-2021.pdf>
- Bama. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.bama.no/siteassets/bama/om-bama/arsrapport/bama-arsrapport-2021.pdf>
- Bergen kommune. (2021). *Årsmelding 2021*. <https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V1608198>
- Bertel O. Steen. (2021a). *Årsrapport 2021*. <https://www.boskonsern.no/getfile.php/1334472661-1656665627/BOSkonsern/%C3%85rsberetninger/Bertel%20O.%20Steen%20%C3%A5rsrapport%202021.pdf>
- Bertel O. Steen. (2021b). *Likestillingsredegjørelse 2021*. <https://www.boskonsern.no/getfile.php/1334449121-1648131614/dokumenter/likestillingsredegjorelser/Bertel%20O.%20Steen%20AS%2C%20Likestillingsredegj%E6%B3%81else%202021.pdf>
- Bufdir. (2022). *Årsrapport 2022*. https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/arsrapport_2022_barne_ungdoms_og_familiedirektoratet.pdf
- Coop. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://coop.no/globalassets/om-coop/arsmeldinger/2021/coop-norge-sa-aarsrapport-2021-lr.pdf>
- Crayon. (2021). *Annual Report 2021*. https://www.crayon.com/globalassets/global/investor-relations/reports-and-presentations/2021-presentations/crayon-group-holding-asa_annual-report-2021.pdf
- Dahl Optimera. (2021). *Bærekraftsrapport 2021*. <https://www.optimera.no/globalassets/dahl-optimera-norge---barekraftsrapport-2021.pdf>
- DFØ. (2022). *Likestillingsredegjørelse for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring*. <https://dfo.no/sites/default/files/2023-03/Likestillingsredegj%C3%B8relse%20for%20Direktoratet%20for%20forvaltning%20og%20%C3%B8konomistyring%202022.pdf>
- DigDir. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://aarsrapport2021.digdir.no/sites/aarsrapport2021/files/2022-03/Digdirs%20%C3%A5rsrapport%202021.pdf>

- DnB-konsernet Likelønnsrapport. (2021). *Likelønnstabell 2021*. https://www.dnb.no/portalfront/nedlast/no-om-oss/aarsrapport/arsrapport_2021norsk/Likelønnsrapport_2021.pdf
- DnB. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.ir.dnb.no/sites/default/files/DNB_Arsrapport_2021.pdf
- Dnv. (2021). *Annual Report 2021*. <https://www.dnv.com/Publications/dnv-annual-report-2021-222310>
- Domstolene i Norge. (2021). *Årsmelding 2021*. https://www.regjeringen.no/contentassets/bae078d2e3f44d97bafd4f2af5e07614/arsmelding_2021_domstoladministrasjonen1785613.pdf
- Drammen kommune. (2021). *Årsevaluering 2021*. <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/om-kommunen/okonomi/arsmeldinger/2021/arsevaluering-2021.pdf>
- Elkem. (2021). *Annual Report 2021*. <https://mb.cision.com/Main/16930/3524390/1548919.pdf>
- Elkjøp. (2021a). *Annual Report and Accounts – Elkjøp Nordic AS 2021/2022*. https://assets-global.website-files.com/5f47edc7df93400f850fd8d/634946ed89019225a66c5639_Annual%20report%20and%20accounts%202021%202022.pdf
- Elkjøp. (2021b). *Mangfold Likestilling og Inkluder i Elkjøp*. <https://www.elkjop.no/content/NO/pdfs/Aktivitet%20og%20redegj%C3%B8relseplikten%202022.pdf>
- Equinor. (2021a). *Sustainability Report 2021*. <https://www.equinor.com/no/nyheter/20220318-arsbaerekraftreporter-2021>
- Equinor. (2021b). *Årsrapport 2021*. <https://www.equinor.com/no/nyheter/20220318-arsbaerekraftreporter-2021>
- Felleskjøpet. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.felleskjopet.no/globalassets/medlem/arsrapporter/fk_arsrapport-2021.pdf
- Forsvaret. (2022). *Forsvarets Likestillingsredegjørelse 2022*. [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/\(U\)_Likestillingsredegjorelse_Forsvaret_2022.pdf/_/attachment/inline/255840b3-e987-4ea9-ae9c-435ab2585ee5:e9669be3f9fe5357a1196d4a490ac898ec5fc552/\(U\)_Likestillingsredegjorelse_Forsvaret_2022.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/(U)_Likestillingsredegjorelse_Forsvaret_2022.pdf/_/attachment/inline/255840b3-e987-4ea9-ae9c-435ab2585ee5:e9669be3f9fe5357a1196d4a490ac898ec5fc552/(U)_Likestillingsredegjorelse_Forsvaret_2022.pdf)
- Gjensidige forsikring. (2021). *Integrert Årsrapport 2021*. <https://mb.cision.com/Public/1122/3508393/bf4a213c5880f5ea.pdf>
- Glommen Mjøsen Skog. (2021). *Likestillingsredegjørelse 2021*. <https://www.glommen-mjosen.no/wp-content/uploads/2023/09/Likestillingsredegjorelse-2021.pdf>
- Helsedirektoratet. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/helsedirektoratet-arsrapporter/%C3%85rsrapport%202021%20-%20Helsedirektoratet.pdf/_/attachment/inline/eda26e13-f899-45e0-b9b6-9d497096e98d:a65bbc2e62fb94d6c52f2eb9d5842bc4336d16e3/%C3%85rsrapport%202021%20-%20Helsedirektoratet.pdf
- Husbanken. (2022). *Årsrapport 2022*. <https://www.husbanken.no/om-husbanken/aarsrapporter/>
- Hydro. (2021). *Årsberetning og årsregnskap 2021*. <https://www.hydro.com/Document/Doc/Annual%20Report%202021%20NOR.pdf?docId=578762>
- Imdi. (2021). *Likestillingsutgreiing for Integrerings- og mangfaldsdirektoratet 2021*. <https://www.imdi.no/contentassets/d87a740a897141ddacf89a8699d92676/vedlegg-2--likestillingsutgreiing-for-integrerings--og-mangfaldsdirektoratet-2022.pdf>
- Jernbanedirektoratet. (2022). *Årsrapport 2022*. <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/819c12a68c9c4e46a13eb08c299c0c6c/arsrapport-2022-for-jernbanedirektoratet.pdf>
- Jotun. (2021a). *Annual Report 2021*. <https://www.jotun.com/globalassets-b2b/corporate/strategy-and-leadership/financial-reports--downloadables/2021-jotun-annual-report.pdf>
- Jotun. (2021b). *Diversity and Inclusion in Jotun A/S*. <https://www.jotun.com/pl-en/about-jotun/sustainability/social/diversity-and-inclusion-in-jotun-norway>

- Kistefos. (2021). *Kistefos Årsrapport 2021*. <https://kistefos.no/wp-content/uploads/2022/03/2021-Kistefos-Arsrapport.pdf>
- Klp. (2021). *Årsrapport 2021 – KLP Konsern, Bærekraft og KLP*. https://www.klp.no/om-klp/finans-og-ir/rapporter-og-presentasjoner/Arsrapport2021_KLPKonsern_Baerekraftregnskap_KLP.pdf
- Kongsberg gruppen. (2021). *Annual Report and Sustainability Report 2021*. https://www.kongsberg.com/globalassets/corporate/investor-relations/annual-report/kog-arsrapport-2021-gb_final_240322.pdf
- Kriminalomsorgen. (2021). *Årsrapport 2021 for kriminalomsorgen*. <https://www.kriminalomsorgen.no/aarsrapport-2021-for-kriminalomsorgen.6520113-516313.html>
- LDO. (2021). <https://www.ldo.no/ombudet-og-samfunnet/om-ombudet/arsmeldinger/arsmelding-2021/>
- Lerøy. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.leroyseafood.com/globalassets/02--documents/rapporter/arsrapporter/arsrapport-2021/lsg-aarsrapport-2021.pdf>
- Lundin Energy Norway. (2021a). *Annual Report 2021*. https://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/OTC_LNDNF_2021.pdf
- Lundin Energy Norway. (2021b). *Sustainability Report 2021*. <https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/e0e1d966-7840-4b97-a3e6-d3d7b008c6e8>
- Lånekassen. (2022). *Likestillingsredegjørelse 2022*. <https://lanekassen.no/siteassets/skjemaer-og-filer/arsrapporter-etc/arp-aktivitets--og-redegjorelsesrapport-2022.pdf>
- Mattilsynet. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/mattilsynets_aarsrapport_for_2021.46704/binary/Mattilsynets%20%C3%A5rsrapport%20for%202021
- Mowi. (2021). *Integrated Annual Report 2021*. https://mowi.com/wp-content/uploads/2022/03/Mowi_Annual_Report_2021.pdf
- Møller Mobility Group. (2021). *Års- og Bærekraftsrapport 2021*. https://mollergruppen.s3.eu-west-1.amazonaws.com/om_oss/aarsrapporter/norsk/MMG-%C3%85rs-og-b%C3%A6rekraftsrapport-2021-web.pdf
- Nav. (2021). *Likestillingsredegjørelse 2022*. https://www.nav.no/_attachment/inline/01018273-3862-4e46-af83-6c285c83c027:b93674b8ee1fa9cbef3435cb32f73f5a487daa8a/Likestillingsredegj%C3%B8relse%202022.pdf
- Norges Bank. (2022). *Årsrapport og rekneskap 2022*. https://www.norges-bank.no/contentassets/19e00abefe4f425fa5086b1821cfe8c4/nb_arsrapport_2022_nn.pdf?v=03/06/2023162404
- Norges Råfisklag. (2021). *Årsberetning 2021*. https://www.rafisklaget.no/media/0hipzcrp/nr_%C3%A5rsmelding_2021_web.pdf
- Norgesgruppen. (2021a). *Likestillingsredegjørelse konsern*. <https://www.norgesgruppen.no/contentassets/a631985acd0f4f989ff98d7fd741de21/likestillingsredegjorelse-konsern.pdf>
- Norgesgruppen. (2021b). *Års- og bærekraftsrapport 2021*. <https://www.norgesgruppen.no/globalassets/ars--og-baerekraftsrapport-2021.pdf>
- Nortura. (2021). *Årsmelding 2021*. <https://www.nortura.no/attachments/%C3%85rsmeldinger/Nortura-arsmelding-2021.pdf>
- NVE. (2022). *Årsrapport for NVE 2021*. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2022/rapport2022_17.pdf
- Obos. (2021a). *Likestillingsredegjørelse 2021*. https://res.cloudinary.com/obosit-prd-ch-clry/image/upload/v1651220009/Investor%20Relations%20%28IR%29/%C3%85rsrapport%202021/Likestillingsredegj%C3%B8relse_OBOS_2021.pdf

- Obos. (2021b). *Årsrapport 2021*. https://res.cloudinary.com/obosit-prd-ch-clry/image/upload/v1651562655/Investor%20Relations%20%28IR%29/%C3%85rsrapport%202021/Obos_2021_web_oppslag.pdf
- Orkla. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.orkla.no/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/Arsrapport-NORSK_Final.pdf
- Oslo kommune. (2021). *Byrådets årsberetning 2021*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13454002-1655967027/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20og%20regnskap%20og%20rapportering/Rapportering/Byr%C3%A5dets%20%C3%A5rsberetninger/Byr%C3%A5dets%20%C3%A5rsberetning%202021.pdf>
- Politiet. (2022). *Årsrapport 2022*. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/politiets-arsrapport-2022.pdf>
- Posten. (2021a). *Faktahefte: Bærekraft i Posten 2021*. <https://www.postenbring.no/finansiell-informasjon/rapporter>
- Posten. (2021b). *Års- og bærekraftsrapport 2021*. <https://www.postenbring.no/finansiell-informasjon/rapporter>
- Reitan. (2021). *Årsrapport 2021*. https://api.reitan.no/app/uploads/2022/08/REITAN_Aarsrapport_2021_300622_WEB_2.pdf
- SalMar. (2021). *Annual Report 2021*. <https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/3781f230-d728-4a34-9ba3-53d59a8db537>
- SalMar. (2022). *Gender Equality Report 2022*. https://www.salmar.no/wp-content/uploads/2023/06/Gender_Equality_Report_FINAL.pdf
- Schibsted. (2021a). *Annual Report 2021*. <https://static.schibsted.com/wp-content/uploads/2022/04/07164038/Schibsted-Annual-Report-2021.pdf>
- Schibsted. (2021b) *Gender equality and anti-discrimination report*. <https://static.schibsted.com/wp-content/uploads/2019/07/07160918/Gender-Equality-and-Anti-Discrimination-Report-2021-Schibsted-ASA.pdf>
- Skanska. (2021). *Annual and Sustainability Report 2021*. <https://group.skanska.com/49b28a/siteassets/investors/reports-publications/annual-reports/2021/annual-and-sustainability-report-2021.pdf>
- Sparebank 1 Gruppen. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.sparebank1.no/content/dam/SB1/bank/bank/rapporter/sparebank-1-gruppen/Arsrapport-SpareBank-1-Gruppen-2021.pdf>
- SSB. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.ssb.no/omssb/ssbs-virksomhet/planer-og-meldinger/statistisk-sentralbyras-arsrapport/arsrapport-2021/_attachment/inline/a1eee7de-3326-42be-9bc4-f9c95c3b6f3d:1e1a4636d509914cc34844528dac261c7e13a9d0/PM2022-2%20.pdf
- Statkraft. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.statkraft.no/globalassets/1-statkraft-public/05-investor-relations/4-reports-and-presentations/2021/q4/2021-arsrapport---statkraft-as.pdf>
- Statsbygg. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://dok.statsbygg.no/wp-content/uploads/2022/03/arsrapport2021.pdf>
- Storebrand. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.storebrand.no/om-storebrand/eierstyring-og-selskapsledelse/arsrapporter/_attachment/inline/5fab560a-c275-43b9-b319-bb01a83eddd4:04a23ceb8ab0ebc45de99369a931a3464c9124aa/2021-arsrapport-storebrand-asa.pdf
- Telenor. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.telenor.com/binaries/investors/reports-and-information/annual/annual-report-2021/Telenor%20%C3%85rsrapport%202021.pdf>
- Telenor. (2022). *Statement of the work on Diversity and Inclusion 2022*. <https://www.telenor.com/binaries/career/culture/diversity-and-inclusion/equality-and-gender-pay/2022%20Equality-statement-Telenor-ASA.pdf>

- Telia. (2021). *Annual and Sustainability Report 2021*. https://www.teliacompany.com/downloads/u5c1v3pt22v8/5tih7sx12Rzc2GqZhlYrjx/5f69816f2b52011658858788892e027d/Telia_Company_Annual_and_Sustainability_Report_2021_1103.pdf
- Tine. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.tine.no/om-tine/arsrapporter/TINE-aarsrapport-2021-utskrift.pdf>
- Trondheim kommune. (2021). *Årsberetning 2021*. https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/arsrapporter/arsberetning-trondheim-kommune-2021_endelig.pdf
- UiO. (2022). *Årsrapport 2022*. <https://www.uio.no/om/strategi/planer-rapporter/uio-arsrapport-2022.pdf>
- Veidekke. (2021). *Års- og bærekrafts-rapport*. <https://mb.cision.com/Main/17348/3533337/1554568.pdf>
- Visma. (2021). *Annual Reports 2021*. https://www.visma.com/globalassets/global/visma.com/annual_reports/visma_2021_annual_report.pdf
- Vy Gruppen. (2021). *Års- og bærekraftsrapport 2021*. <https://cdn.sanity.io/files/eyx1eny7/vyno-production/0f726b20e40a554399f66af142a8d7726f5bc32b.pdf>
- Vår Energi. (2021a). *Annual Report 2021*. <https://varenergi.no/wp-content/uploads/2022/06/Va%CC%8Ar-Energi-Annual-report-2021-web-v2.pdf>
- Vår Energi. (2021b). *Sustainability report 2021*. <https://varenergi.no/wp-content/uploads/2023/08/Var-Energi-Sustainability-report-2021-web-1.pdf>
- Wallenius Wilhelmsen. (2021a). *Annual Report 2021*. <https://www.walleniuswilhelmsen.com/storage/downloads/Annual-report-2021.pdf>
- Wallenius Wilhelmsen. (2021b). *Arbeidsgivers aktivitet- og redegjørelsesplikt 2021*. <https://www.walleniuswilhelmsen.com/storage/images/Redegj%C3%B8relsesplikten.pdf>
- Wintershall Dea. (2021). *Annual Report 2021*. https://wintershalldea.com/sites/default/files/media/files/Wintershall_Dea_2021_Annual_Report_.pdf
- Yara. (2021). *Yara Integrated Report 2021*. <https://www.yara.com/siteassets/investors/057-reports-and-presentations/annual-reports/2021/yara-integrated-report-2021.pdf/>

Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv?

Denne rapporten handler om lønnskartleggingsplikten i likestillings- og diskrimineringslovens aktivitets- og redegjøringsplikt (ARP). Etter aktivitetsplikten skal arbeidsgiver i alle offentlige virksomheter, og i private virksomheter med mer enn 50 ansatte, undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn. Tilstanden for kjønnslikestilling og hva virksomhetene gjør for å oppfylle aktivitetsplikten skal redegjøres for i offentlig tilgjengelig dokument.

Denne studien undersøker lønnskartleggingsplikten gjennom tre ulike innfallsvinkler. For det første undersøker vi hvordan norske virksomheter utfører lønnskartleggingsplikten, hvordan de forklarer og forstår lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og hvilke tiltak de gjennomfører. For det andre belyser vi virksomhetenes erfaringer med lønnskartleggingen, og hvilke utfordringer og nytteverdier de ser. For det tredje utreder vi muligheten for å fremskaffe nasjonal oversikt over lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på virksomhetsnivå og hvorvidt digitale løsninger kan lette virksomhetenes arbeid med lønnskartlegging og bidra til å fremskaffe oversikt over resultatene.

Studien er gjennomført av Institutt for samfunnsforskning på oppdrag fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.