

Konservativ lovgivning fra en konservativ regering?

Et studie af ligelønslovgivning i Storbritannien



Daværende premierminister David Cameron taler med kvindelige ansatte på en Tetley fabrik i Stockton-on-Tees, 12. maj 2015 (Flickr).

Abstract:

Governments are exploring new ways to tackle the gender pay gap. Consequently a new generation of equal pay legislation has emerged through policy innovations. Yet Great Britain implemented relatively weak equal pay legislation in 2017. Through inductive process tracing of the legislation process this study investigates whether the composition of the parliamentary constituents, civil society actors and underlying factors can explain the extension of the British equal pay legislation. The study finds that the British government embodied an economic rationale based on conservative ideology and economic incentives. This led the government to put forward a relatively weak law proposal. Due to an ideological affinity with the government and sufficient strength, employers organizations managed to limit the extension of the legislation further through the innovation process. Therefore the passing of the bill was reduced to a formality. The result was comparably weak equal pay legislation. This study offers a theoretical contribution to the academic field by identifying two new factors affecting policy innovations: employer strength and economic incentives.

Keywords: policy innovations; equal pay legislation; Great Britain; inductive process tracing; employers

Antal ord: 9994

Indholdsoversigt:

1. Indledning	3
1.1 Problemformulering og formål	4
1.2 Forskningsoversigt	5
1.3 Teori	6
1.3.1 Politisk repræsentation	7
1.3.2 Aktører i civilsamfundet	7
1.3.3 Bagvedliggende faktorer	8
1.3.4 Sammenfatning af teori	9
1.4 Metode	10
1.4.1 Operationalisering	10
1.4.2 Valg af case	11
1.4.3 Induktiv processporing	12
1.4.4 Induktiv processporing i praksis	13
1.5 Materiale	15
2. Analyse	17
2.1 Redegørelse	17
2.2 Lovgivningsprocessen	18
2.2.1 Beslutningsprocessen - en ufarlig vedtagelse	18
2.2.3 Innovationsprocessen - en håndsækning til arbejdsgiverne	19
2.2.4 Bagvedliggende faktorer - 15 milliarder pund	23
2.3 Lovgivningsprocessen genfortalt	25
3. Diskussion	27
3.1 Arbejdsgiveres styrke og økonomiske incitamenter	27
3.2 Samspil mellem faktorer	28
3.2.1 Økonomiske incitamenter og parlamentets ideologiske sammensætning	28
3.2.2 Parlamentets ideologiske sammensætning og civilsamfundets aktører	29
3.3 Konsekvenser - en tandløs tiger?	30
3.4 Refleksioner over egen forskning	32
4. Konklusion	34
5. Referencer	35
5.1 Primære kilder	35
5.2 Litteratur	36

1. Indledning

Mænd tjener stadig mere end kvinder: i år 2015 var løngabet mellem mænd og kvinder gennemsnitligt 14,2% i OECD-lande (OECD). Derfor er ligeløn endnu engang kommet på den politiske dagsorden. Tidligere generationer af ligelønslovgivning består især af lovgivning, der forpligter arbejdsgivere til at give lige løn for arbejde af lige værdi. I de seneste år er en ny generation af ligelønslovgivning dog vokset frem gennem policy innovationer i en række lande. De nye lovgivninger kombinerer eksisterende lovmæssige instrumenter såsom lønstatistik, klassificering af jobs og strategier for arbejde med ligestilling. Dermed forpligter de arbejdsgivere til at arbejde proaktivt for ligeløn.

Der er dog betydelige variationer i omfanget af landes lovgivninger. Generelt findes der to kategorier: begrænset ligelønslovgivning og omfattende ligelønslovgivning. Begrænset ligelønslovgivning forpligter arbejdsgivere til at offentliggøre statistik om deres interne løngab. Omfattende ligelønslovgivning består af flere elementer og forpligter arbejdsgivere til at offentliggøre deres interne løngab, klassificere arbejdes værdi og implementere strategier for at opnå ligestilling (Larsen & Prescott 2018, s. 8). Variationen forklares i tidligere forskning som et resultat af forskelle angående befolkningens attituder overfor ligestilling, kvindebevægelsers styrke og fagbevægelsers styrke (Laux 2015, s. 98).

Med den nye generation af ligelønslovgivning er der dog flere lande, der afkræfter de eksisterende forklaringer. Eksempelvis havde Storbritannien de ideelle vilkår for at implementere en omfattende ligelønslovgivning (Laux 2015, s. 98-100), men alligevel implementerede landet i 2017 en i sammenligning med andre lande bemærkelsesværdig begrænset ligelønslovgivning, der kun forpligter arbejdsgivere med mindst 250 ansatte til at offentliggøre deres løngab (The National Archives). Den aktuelle udvikling på området indikerer, at de eksisterende forklaringer bør revideres. Forskellige teoretiske rammer peger på en mængde forskellige faktorer, der

påvirker policy innovationer. Så hvilke er egentlig afgørende for ligelønslovgivnings omfang i den nye generation af lovgivning? Det er det spørgsmål, denne opgave kredser om.

1.1 Problemformulering og formål

Den eksisterende forskning om ligelønslovgivning kan ikke forklare variationen mellem lande i den nye generation af ligelønslovgivning, der er opstået efter år 2014. Formålet med denne opgave er derfor at undersøge, hvilke faktorer der fører til en omfattende ligelønslovgivning i dag. Ordet omfattende refererer i denne sammenhæng ikke til størrelse men grad af regulering. Opgaven tager udgangspunkt i eksisterende teorier om policy innovationer og undersøger dermed, om repræsentation af venstreorienterede partier, repræsentation af kvinder, kvindebevægelsers styrke, fagbevægelsers styrke og bagvedliggende faktorer har forklaringsværdi. Studiet fokuserer på en case, der med en relativt begrænset ligelønslovgivning afkræfter eksisterende forklaringer, nemlig Storbritannien. Derfor lyder opgavens problemformulering således:

Hvordan påvirkede parlamentets sammensætning, civilsamfundets aktører og bagvedliggende faktorer Storbritanniens nyeste ligelønslovgivning?

Opgaven står på skuldrene af tidligere forskning om policy innovationer på ligelønsområdet (se afsnit 1.2), men forsøger at videreudvikle resultaterne. Studiets ambition er dermed på én gang at undersøge de eksisterende forklarings gyldighed og samtidig afdække hidtil oversete forklaringer. Derfor kan undersøgelsen forventes at bidrage med en fornyet forståelse for emnet. En øget forståelse er af interesse for alle aktører, der ønsker at påvirke ligelønslovgivning, i særdeleshed politikere, kvindebevægelser og fagbevægelser. Resultaterne er dog fremfor alt relevante for de kvinder på arbejdsmarkedet, der i den nuværende situation tjener markant mindre end mænd. Videre kan resultaterne appliceres i andet forskning om policy innovationer, der fører til øget regulering af arbejdsgivere. Det kunne eksempelvis være policy innovationer, der skal fremme repræsentation af kvinder i bestyrelser eller sikre at arbejdsgivere arbejder med bæredygtighed.

1.2 Forskningsoversigt

I dette afsnit skitseres relevant forskning om henholdsvis policy innovationer og ligelønslovgivning. Den eksisterende forskning om policy innovationer portrætterer en mosaik af forskellige faktorer, der konkurrerer med og komplementerer hinanden i et forsøg på at forklare policy innovationers tilblivelse. Generelt kan de faktorer, som forskningen peger på, opdeles i tre kategorier: faktorer vedrørende politisk repræsentation, faktorer vedrørende civilsamfundets aktører og bagvedliggende faktorer. Et eksempel fra den første kategori er Bratton & Rays artikel *Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal DayCare Coverage*. Her analyseres sammenhængen mellem deskriptiv repræsentation og offentlig policy. Studiet viser, at repræsentation af kvinder har betydning for formulering og udformning af offentlig policy, der tjener kvinders interesse (Bratton & Ray 2012). Et eksempel fra den anden kategori er Ebbinghaus & Vissers artikel *When Institutions Matter Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995*. Studiet peger på en række områder, hvor fagbevægelsen har haft afgørende indflydelse på formuleringen af offentlig policy, herunder arbejdsvilkår og velfærd (Ebbinghaus & Visser 1998, s. 143-144). Et eksempel fra tredje kategori er Hafner-Burton & Pollacks artikel *Mainstreaming international governance: The environment, gender, and IO performance in the European Union*. Resultaterne viser, at EU spiller en rolle i medlemslandenes udformning af policy på områder som miljø og ligestilling (Hafner-Burton & Pollack 2010).

Den eksisterende forskning om ligelønslovgivning fokuserer især på lovgivnings effekter på løngabet mellem mænd og kvinder. Forskning om forklaringer bag ligelønslovgivningen er derimod mere sparsom og beskæftiger sig desuden med den tidligere generation af ligelønslovgivning, der indholdsmæssigt adskiller sig fra den nye generation. Desuden giver den eksisterende forskning flere forskellige og til tider modstridende indikationer om, hvilke faktorer der påvirker policy innovationer angående løn. I artiklen *Equal Pay for Work of Equal Value: An Historical Note* undersøger Flanagan ligelønslovgivningen i Canada ud fra et historisk perspektiv. Han påviser en sammenhæng mellem lovændringer og ændret sproglig forståelse af udtrykket 'lige løn for lige arbejde' (Flanagan 1987). I kapitlet *From Equal Pay to Equal Employability: Four Decades of European Gender Policies* undersøger Ilona Ostner ligeledes ligelønslovgivning ud fra et historisk perspektiv men i en europæisk

kontekst. Hun peger på såvel kulturel og institutionel arv som forklaringer på forskelle i sociale policy (Ostner 2000, s. 36). I artiklen *Qualitative Comparative Analysis as a Method for Innovation Research: Analysing Legal Innovations in OECD Countries* undersøger Laux ligelønslovgivning i OECD-lande ud fra et mere rationelt perspektiv. Gennem en fussy set analyse konkluderer Laux, at der er to veje til omfattende ligelønslovgivning: stærke fagbevægelser, der fremfører krav om ny ligelønslovgivning på baggrund af positive attituder til ligestilling i befolkningen, og stærke kvindebevægelser, der fremfører krav om ny ligelønslovgivning på baggrund af mindre stærke fagbevægelser (Laux 2015, s. 98-101).

Givet de forskelligartede og modstridende forklaringer skal den eksisterende forskning opfattes som ressourcer i videre forskning, der samtidig efterlader et potentiale for yderligere undersøgelser af ligelønslovgivning. På den baggrund tager denne opgave udgangspunkt i den eksisterende forskning for at videreudvikle forklaringer. Dermed har studiet en ambition om at bidrage med ny viden til forskningsfeltet.

1.3 Teori

Den nye generation af ligelønslovgivning kombinerer en række instrumenter i arbejdet med ligeløn, herunder beregning af løngabet, klassificering af jobs efter værdi og strategier for ligestillingsarbejde. Dermed består den nye generation af ligelønslovgivning af hybrider af forskellige policy elementer. Kombinationen af eksisterende komponenter er kendetegnende for innovationer (Schumpeter 1952, s. 96). Derfor kan ligelønslovgivning beskrives som policy innovationer (Laux 2015, s. 89-90). Denne opgave anvender flere forskellige teoretiske rammer for at belyse de forskellige faktorer, der påvirker lovgivningsprocessen. Teorierne er udvalgt på baggrund af litteraturen inden for forskningsfeltet, der indikerer, hvilke faktorer der påvirker policy innovationer. Det er faktorer som politisk repræsentation, aktører i civilsamfundet, internationale policy standarder og befolkningens attituder.

1.3.1 Politisk repræsentation

Policy innovationer bliver skabt af politiske aktører, der agerer som 'entreprenører' (Schumpeter 1952, s. 116). I parlamenter er det især venstreorienterede partier og kvindelige parlamentarikere, der fremmer policy innovationer på ligelønsområdet (Laux 2015 s. 92). Venstreorienterede partier interesserer sig især for de dimensioner af ligestilling, der handler om arbejde. Det gælder ulighed mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet, som venstreorienterede partier behandler som et klassespørgsmål (Htun & Weldon 2010). Venstreorienterede partier kan derfor antages at fremme ligelønslovgivning, fordi det er et effektivt redskab for at opnå ligestilling på arbejdsmarkedet. Opgavens første teoretiske antagelse er derfor, at stærk repræsentation af venstreorienterede partier fører til omfattende ligelønslovgivning.

Kvindelige parlamentarikere fostrer lovgivning, der fremmer ligestilling (Laux 2015, s. 92). Generelt findes der under de rette omstændigheder en sammenhæng mellem deskriptiv repræsentation, dvs. afspejling af demografiske egenskaber, og substantiel repræsentation, dvs. afspejling af holdninger (Bratton & Ray 2002, s. 435). Det betyder, at politisk repræsentation af kvinder har en positiv effekt på policy områder af interesse for kvinder (Bratton & Ray 2002, s. 429). Policy om ligeløn er af interesse for kvinder, eftersom formålet er at sikre kvinder ligeløn. Derfor må kvinder antages at arbejde for ligelønslovgivning. Opgavens anden teoretiske antagelse er dermed, at stærk repræsentation af kvinder fører til omfattende ligelønslovgivning.

1.3.2 Aktører i civilsamfundet

Policy innovationer påvirkes også af en række aktører i civilsamfundet, som inddrages i lovgivningsprocessen gennem blandt andet offentlige høringer og policy workshops. Der er især to aktører i civilsamfundet, der fremmer policy innovationer på ligelønsområdet: kvindebevægelser og fagbevægelser (Laux 2015 s. 92). Kvindebevægelser består primært af kvinder, der forsøger at reformere politiske institutioner og offentlig policy gennem kampagner, lobbyisme og deltagelse i formelle lovgivningsprocesser. Kvindebevægelser er typisk feministiske og arbejder dermed for kvinders ligestilling (Eto 2015, s. 15). Derfor bidrager stærke kvindebevægelser ofte til omfattende ligelønslovgivning (Laux 2015, s. 101).

Opgavens tredje teoretiske antagelse er derfor, at stærke kvindebevægelser fører til omfattende ligelønslovgivning.

Fagbevægelser har traditionelt haft en ambivalent holdning til ligelønslovgivning (Laux 2015). Det skyldes til dels en ambivalens i arbejdet med kvinders ligestilling, eftersom fagbevægelser traditionelt har repræsenteret mandlige arbejderes interesser (Conley 2014, s. 311-312). Videre skyldes det en ambivalens overfor at lovgive om forhold på arbejdsmarkedet, eftersom fagbevægelser ofte foretrækker at sikre bedre vilkår gennem kollektive overenskomster forhandlet af arbejdsmarkedets parter (Conley 2014, s. 311). På trods af dette har fagbevægelser længe engageret sig i arbejdet for ligeløn og har opnået betydelige resultater gennem ligelønslovgivning (Conley 2014, s. 313). Opgavens fjerde teoretiske antagelse er derfor, at stærke fagbevægelser fører til omfattende ligelønslovgivning.

1.3.3 Bagvedliggende faktorer

Policy innovationer skal ikke kun forklares gennem aktører, men også gennem bagvedliggende faktorer. Faktorer som policy regimer og kulturelle attituder kan på den ene side fungere som grundlæggende motiver, der får regeringer til at igangsætte en lovgivningsproces, der skal sikre ligeløn. På den anden side kan de også anvendes af regeringer til at legitimere en politik, der er sat i verden for at tjene et andet formål. De bagomliggende faktorer kan ligeledes have begge funktioner samtidig.

Internationale policy standarder påvirker lovgivning i de enkelte lande, eftersom hvert enkelt land ønsker at leve op til den internationale standard for at opnå legitimitet. Resultatet er, at lovgivning spredes gennem internationale organisationer (Boyle & Meyer 1998, 219-220). Historisk har en række internationale organisationer arbejdet for ligeløn, eksempelvis ILO med *Equal Remuneration Convention* fra 1951 og FN med *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* fra 1966 (ILO)(OHCHR). Den nye generation af ligelønslovgivning kan dog antages at være påvirket af nyopståede policy standarder. Her er særligt EU af relevans, eftersom Kommissionen i 2014 anbefalede sine medlemmer at øge indsatsen for at lukke løngabet (Den Europæiske Unions Tidende). Opgavens femte teoretiske antagelse er derfor, at medlemskab af EU fører til omfattende ligelønslovgivning.

En anden relevant faktor er befolkningens attituder overfor ligestilling. Regeringer kan have en interesse i at efterleve vælgernes ønsker for at styrke sin egen popularitet og legitimitet. Legitimitet blandt befolkningen er afgørende for, at en innovation godtages af befolkningen og dermed kan implementeres succesfuldt (Strange & Soule 1998, s. 279). Attituder overfor ligestilling varierer mellem lande (Inglehart & Norris 2003, s. 68), hvilket betyder, at ligelønslovgivnings legitimitet ligeledes varierer mellem lande. Opgavens sjette teoretiske antagelse er derfor, at positive attituder overfor ligestilling fører til omfattende ligelønslovgivning.

1.3.4 Sammenfatning af teori

Denne opgave bygger altså på seks teoretiske antagelser om faktorer, der fører til omfattende ligelønslovgivning. De forskellige faktorer udgør til tider modstridende forklaringer, imens de i andre tilfælde kan være komplementerende. Eksempelvis kan en bagvedliggende faktor som EU tænkes at komplementere faktorer som fagbevægelsens styrke og repræsentation af venstreorienterede partier. De seks teoretiske antagelser opsummeres i tabellen herunder.

Table 1: teoretiske antagelser

Niveau	Antagelse
Politisk repræsentation	<i>Stærk repræsentation af venstreorienterede partier fører til omfattende ligelønslovgivning</i>
	<i>Stærk repræsentation af kvinder fører til omfattende ligelønslovgivning</i>
Aktører i civilsamfundet	<i>Stærke kvindebevægelser fører til omfattende ligelønslovgivning</i>
	<i>Stærke fagbevægelser fører til omfattende ligelønslovgivning</i>
Bagvedliggende faktorer	<i>Medlemskab af EU fører til omfattende ligelønslovgivning</i>
	<i>Positive attituder overfor ligestilling fører til omfattende ligelønslovgivning</i>

1.4 Metode

1.4.1 Operationalisering

Denne opgave interesserer sig for, hvilke faktorer der påvirkede den britiske ligelønslovgivnings omfang. For at undersøge dette er det givetvis nødvendigt at vide, i hvilket omfang faktorerne var til stede. Derfor har vi brug for at definere, hvordan vi måler de enkelte faktoreres tilstedeværelse eller størrelse. Vi har med andre ord brug for at operationalisere begreberne (Esaiasson m.fl. 2005 s. 57-58).

Første teoretiske antagelse er, at stærk repræsentation af venstreorienterede partier fører til omfattende ligelønslovgivning. Anden teoretiske antagelse er, at stærk repræsentation af kvinder fører til til omfattende ligelønslovgivning. Styrke operationaliseres her ud fra andelen af mandater i parlamentet. Kanter pointerer, at enhver minoritet i en forsamling har brug for en repræsentation på mindst 15% for at kunne tale sin sag frit (Kanter 1977, s. 209-210). Ikke desto mindre skal stærk repræsentation opfattes som en skala, hvor den politiske indflydelse stiger i takt med andelen af mandater i parlamentet.

Tredje teoretiske antagelse er, at stærke kvindebevægelser fører til omfattende ligelønslovgivning. Styrke operationaliseres her ud fra et tidligere studie, der måler styrke som niveau af mobilisering og institutionalisering (se Mazur et. al. 2016). De to parametre måles ud fra henholdsvis uformelle netværk, protester, lokale afdelinger, oprettelse af nye organisation samt kampagner og tilstedeværelse i lovgivende organer, bureaukrati, politiske partier, lobby-koalitioner, fagbevægelser og akademi (Mazur et. al. 2016, s. 658). Fjerde teoretiske antagelse er, at stærke fagbevægelser fører til omfattende ligelønslovgivning. Styrke defineres her ud fra organiseringsgrad, altså hvor stor en andel af arbejdsstyrken, der er medlem af fagbevægelsen. Den faglige organiseringsgrad var gennemsnitligt 17% i OECD-landene i 2017 (OECD 2017, s. 132).

Femte teoretiske antagelse er, at medlemskab af EU fører til omfattende ligelønslovgivning. Denne faktor måles selvsagt gennem medlemskab af EU. Sjette teoretiske antagelse er, at positive attituder overfor ligestilling fører til omfattende

ligelønslovgivning. Positive attituder overfor ligestilling operationaliseres her ud fra enighed blandt befolkningen i udsagnet 'kvinder og mænd skal generelt have samme løn'. Det globale gennemsnit er en enighed i udsagnet på 88% (YouGov).

1.4.2 Valg af case

Analysen fokuserer på én case: Storbritannien. Casen er udvalgt efter princippet om afvigende cases, altså cases der ikke kan forklares ud fra den eksisterende teori om sammenhængen mellem den beroende og uberoende variabler (Gerring & Seawright 2008, s. 302). Storbritannien var tidligere et af de lande, der havde den mest omfattende ligelønslovgivning, hvilket tidligere forskning forklarede som et resultat af samspil mellem svage fagforeninger og stærke kvindebevægelser (Laux 2015, s. 98-101). Faktorerne, der forklarede Storbritanniens efter den tids standarder omfattende ligelønslovgivning, har ikke ændret sig markant, siden forskningen blev gennemført: den faglige organiseringsgrad er relativt stabil, på trods af et fald på 1,8 procentpoint fra 2014 til 2017, (Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2018, s. 24) og kvindebevægelserne i Storbritannien står stadig stærkt (Mazur et. al. 2016, s. 665).

Alligevel er Storbritanniens nye ligelønslovgivning begrænset sammenlignet med andre landes nye lovgivning på området, eksempelvis med Canada. Tabel 1 illustrerer Storbritannien og Canadas ligelønslovgivningerne for at eksemplificere de to yderpunkter i den nye generation af lovgivning. Enkelte lande placerer sig tæt på disse punkter, eksempelvis Tyskland med en begrænset lovgivning¹ og Island med en omfattende lovgivning², imens andre lande som Danmark befinder sig et sted derimellem³. Det centrale her er, at Storbritanniens nye ligelønslovgivning ikke kan forklares af den eksisterende teori. Pointen med at analysere en afvigende case er at generere nye, hidtil uspecificerede forklaringer (Gerring & Seawright 2008, s. 302).

¹ Medarbejdere på arbejdspladser med over 200 ansatte har ret til at få information om mænds og kvinders løn for sammenligneligt arbejde (Larsen & Prescott 2018, s. 7)

² Arbejdsgivere med mindst 25 ansatte skal offentliggøre kønsopdelt lønstatistik, gennemføre en intern lønanalyse, hvor jobs klassificeres efter værdi og løn beregnes derefter, samt udarbejde ligelønsstrategier (Larsen & Prescott 2018, s. 7)(Government of Iceland)

³ Arbejdsgivere med mindst 35 ansatte skal offentliggøre kønsopdelt lønstatistik (Larsen & Prescott 2018, s. 7)

Dette stemmer overens med valget af Storbritannien som case og studiets induktive tilgang.

Tabel 2: Begrænset og omfattende ligelønslovgivning

	Begrænset ligelønslovgivning (Storbritannien)	Omfattende ligelønslovgivning (Canada)
Omfang	<i>Arbejdsgivere med mindst 250 ansatte</i>	<i>Arbejdsgivere med mindst 10 ansatte</i>
Krav	<i>- Offentliggøre løngab mellem mandlige og kvindelige ansatte</i>	<i>- Offentliggøre løngab mellem mandlige og kvindelige ansatte</i> <i>- Klassificere jobs efter værdi og beregne løn derefter</i> <i>- Implementere strategier for at opnå ligestilling</i>

(The National Archives)(Government of Canada).

Casen analyseres indenfor en given tidsperiode, nemlig perioden efter år 2014. I år 2014 anbefalede Europa-Kommissionen EU's medlemslande at styrke indsatsen for at opnå ligeløn, hvilket mandede ud i handlingsplanen *EU Action Plan 2017-2019: Tackling the gender pay gap* i november 2017 (Den Europæiske Unions Tidende)(European Economic and Social Committee). Dermed skulle EU's medlemslande vælge, om de ville leve op til anbefalingen og i så fald hvordan, og andre lande udenfor EU skulle vælge, om de ville følge efter med lignende lovgivning. Netop den slags skilleveje kan udgøre relevante startpunkter for analyse (Bennett & Checkel 2014, s. 26).

1.4.3 Induktiv proces sporing

Denne opgave anvender proces sporing for at analysere de specifikke omstændigheder og handlingsforløb, der fører til ny progressiv lovgivning på ligelønsområdet. Proces sporing kan defineres som en analyse af processer, sekvenser eller forløb, der enten kan teste eksisterende hypoteser eller udvikle nye. Proces sporing består altså af en deduktiv del, der fokuserer på at teste hypoteser, og en

induktiv del, der fokuserer på at generere nye forklaringer (Bennett & Checkel 2014, s. 7-8). Opgavens metode fokuserer på analyse af kausale mekanismer, som her forstås som processer, hvor aktører producerer et bestemt udfald under bestemte omstændigheder. Processen er altså drevet af aktører, men er kun mulig, hvis øvrige faktorer tillader det (George & Bennett 2005, s. 137). Opgavens ontologiske udgangspunkt er derfor, at de kausale mekanismer er probabilistiske og dermed ikke altid producerer samme udfald (Trampusch & Palier 2016, s. 439).

Proces sporing veksler mellem fokus på teori og empiri, og der opstår dermed en form for dialektisk forhold mellem induktion og deduktion (Trampusch & Palier 2016, s. 443). I dette tilfælde har tidligere forklaringer på ligelønslovgivning vist sig at være mangelfulde, når det kommer til at forklare den nye generation af lovgivning. Eftersom lovgivningen ikke kan forklares gennem de eksisterende teorier, tager denne opgave udgangspunkt i empiri. Den epistemologiske interesse er dermed primært induktiv. Formålet med induktiv proces sporing er at generere nye forklaringer på ligelønslovgivnings omfang, som senere kan testes i fremtidig forskning (Bennett & George 1997, s. 5). Induktiv proces sporing er dog ikke teoriløs, men tager udgangspunkt i relevante teoretiske rammer (Trampusch & Palier 2016, s. 445). Denne analyse bygger på teori om faktorer i policy innovationer, som er præsenteret i teoriafsnittet, og som har vist sig være brugbar i eksisterende studier af tidligere generationer af policy på ligelønsområdet (se Laux 2015). Dermed findes der også i denne opgave et dialektisk forhold mellem induktion og deduktion.

1.4.4 Induktiv proces sporing i praksis

Induktiv proces sporing analyserer oftest en proces i modsat kronologisk rækkefølge fra effekt til mulige forklaringer, “*much as a homicide detective might start by trying to piece together the last few hours or days in the life of a victim*” (Bennett & Checkel 2014, s. 18). Metodens fordel er, at nye forklaringer kan dukke op, når man analyserer processer og sekvenser (Bennett & Checkel 2014, s. 29-30). For at udnytte denne fordel har analysen i denne opgave særligt fokus på at spore nye forklaringer, der kan føre til en revidering af tidligere forklaringer. Det forudsætter, at analysen behandler alle potentielle forklaringer seriøst og undersøger deres gyldighed. Forklaringerne kan opstå ud fra teori, medier eller eksperter og kan befinde sig på

forskellige taksonomiske niveauer, herunder materielle, institutionelle og normative (Bennett & Checkel 2014, s. 23).

Proces sporing kræver ligeledes, at alle forklarings gyldighed testes tilstrækkeligt i analysen. Derfor vurderes de kausale mekanismer gyldighed også i denne opgave. Hvor minutiøst en forklaring skal undersøges kommer an på dens påviste forklaringsværdi og hvor grundigt den tidligere er blevet undersøgt (Bennett & Checkel 2014, s. 24). Det er særligt vigtigt at overveje, under hvilke omstændigheder nye forklaringer kan gøre sig gældende (Bennett & Elman 2008, s. 503). Derfor fokuserer denne analyse ligeledes på forklaringernes kontekst for at specificere, hvilke øvrige faktorer der muliggør en process. Det indebærer en mere holistisk analyse af casen, på trods af at analysen koncentrerer sig om de enkelte forklaringer. Målet med at teste forklaringerne er ikke at påvise generaliserbar kausalitet, men at generere plausible forklaringer til test i videre forskning.

Metoden består af tre skridt, som opgavens analyse følger: indsamling af materiale som muligt bevis for kausale mekanismer, analyse af kausale mekanismer i processen og en analyse af de kausale mekanismers gyldighed (Beach 2017, s. 21). Det første skridt, indsamling af materiale, diskuteres i afsnit 1.5. Det andet skridt, analysen af kausale mekanismer, følger sekvenserne i lovgivningsprocessen i omvendt kronologi: beslutningsprocessen, innovationsprocessen og bagvedliggende faktorer. Analysen af beslutningsprocessen undersøger, hvilke aktører der har arbejdet for, og hvilke der har arbejdet mod lovgivningens vedtagelse. Analysen af innovationsprocessen undersøger, hvilke aktører der har været afgørende i udformningen af lovgivningen, og i hvilken retning de har påvirket den. Analysen af bagvedliggende faktorer undersøger, hvilke forhold der igangsatte innovationsprocessen. Opstod der et krav om øget ligestilling blandt befolkningen? Eller fungerede EU's direktiv som en katalysator? Afslutningsvis består tredje skridt i analysen af en analyse af de kausale mekanismers gyldighed for at drage konklusioner. Gennem disse tre skridt analyserer opgaven forklarende faktorer og kausale mekanismer i forskellige stadier i tilblivelsen af ligelønslovgivning.

1.5 Materiale

Denne opgaves materiale består af en række officielle dokumenter, der beskriver Storbritanniens nyeste ligelønslovgivning og lovgivningsprocessen bag den. Dertil kommer kommentarer fra interessenter, sekundært materiale om lovens tilblivelse og øvrige fakta. Materialet er udvalgt selektivt for at opnå et bredt, dybdegående og nuanceret billede af lovgivningsprocessen. Udvalget af materiale er dog afsluttet, når nyt materiale ikke længere bidrog med nye perspektiver, for dermed at undgå repetition. Dette muliggør en fyldestgørende analyse af det udvalgte materiale. Det primære materiale præsenteres herunder i modsat kronologisk rækkefølge ift. publiceringsdato. Det stemmer overens med den rækkefølge, de forekommer i gennem analysen, der induktivt bevæger sig tilbage i tiden fra effekt til årsag.

Lovpligtigt instrument 2017 nr. 172, *The Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017* udgør Storbritanniens nyeste ligelønslovgivning. Loven er et tillæg til *The Equality Act 2010*, der forpligter virksomheder med mere end 250 ansatte til årligt at offentliggøre løngabet mellem mænd og kvinder i 'relevant fuldtidsbeskæftigelse' beregnet ud fra timeløn. Tillægget forpligter desuden disse virksomheder til at offentliggøre mænd og kvinders gennemsnitlige bonus, andelen af mænd og kvinder der modtager bonus og andelen af mandlige og kvindelige ansatte.

Tillægget tager udgangspunkt i anbefalinger fra Women and Equalities Committee. Det fremgår af rapporten *Gender Pay Gap: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2015–16* hvori den britiske regering forholder sig til komitéens anbefalinger i rapporten *Gender Pay Gap. Second Report of Session 2015–16*. Anbefalingerne bygger på en lang række dokumenterede kommentarer fra interessenter såsom ARC Trade Union, The Women's Equality Party og Barclays. En del af disse kommentarer er dokumenterede og indgår i materialet. Tillægget bygger ligeledes på regeringens høring, Mandatory Gender Pay Gap Reporting, der løb fra februar til marts 2016. Regeringen modtog omkring 150 svar, hvoraf flere fremgår af rapporten *Mandatory Gender Pay Gap Reporting. Government response to the consultation on draft regulations*. Forinden havde regeringen gennemført en tidligere høring, 'Closing the gender pay gap', der løb fra juli til september 2015. Regeringen modtog over 700 svar, hvoraf en del citeres i rapporten *Closing the gender pay gap*.

Government response to the consultation. Respondenterne i de to høringer er blandt andet advokatfirmaer, Institute for Employment Studies og virksomheder som Deloitte. Høringerne kom i kølvandet på regeringens pressemeddelelse *Prime Minister: My one nation government will close the gender pay gap* fra juli 2015. Her erklærer regeringen sit mål om at lukke løngabet og påbegynder lovgivningsprocessen ved at opridse tillæggets indhold.

Materialet består også af sekundære kilder, der belyser lovgivningsprocessen fra et andet perspektiv. Det er f.eks. undersøgelser publiceret i regi af Institute for Employment Studies, herunder Brown's artikel *Gender pay gap reporting: important, undesirable or irrelevant? IES perspectives on HR 2016*. Udover sekundær litteratur bygger analysen også på undersøgelser, der belyser strukturelle og institutionelle forhold i Storbritannien. Det er eksempelvis data fra Department for Business, Energy and Industrial Strategy om de britiske fagforeningers organiseringsgrad og data fra det britiske parlament om andelen af kvinder i det britiske underhus. Information om samfundsmæssige forhold kan underbygge analysen af aktørernes indflydelse på lovgivningsprocessen og analysen af bagvedliggende faktorer.

Det udvalgte materiale har både fordele og ulemper. Materialet dækker alle led i lovgivningsprocessen fra den bagomliggende kontekst til vedtagelse af tillægget. Materialet giver altså et indblik i hver enkelt sekvens såvel som et holistisk billede af lovgivningsprocessen. Derfor er det muligt at spore, hvilke faktorer der har påvirket lovgivningens udformning og omfang i hvert enkelt stadie. Materialet består primært af officielle dokumenter, der i høj grad er standardiserede og formaliserede. Derfor giver de også et dårligt indblik i, hvad der er foregået bag kulisserne. Altså er det meget muligt, at andre faktorer har påvirket regeringen, uden at det er dokumenteret i materialet. I den sammenhæng er det relevant at overveje, om afsenderne har interesser, der præger deres skildring af lovgivningsprocessen. Eksempelvis kan man forestille sig, at regeringens rapporter er tendentiøse, eftersom regeringen har en interesse i at fremhæve de holdninger, der underbygger deres egen argumentation. Derfor er det nødvendigt at forholde sig kildekritisk til materialet igennem analysen. Omvendt kan materialets tendens også give indikationer på, hvilke grupper regeringen har ønsket at tilgodese i lovgivningsprocessen, eftersom netop disse er fremhævede i materialet.

2. Analyse

2.1 Redegørelse

I det følgende afsnit skitseres lovgivningsprocessen omkring Storbritanniens nyeste ligelønslovgivning og de forklarende faktorer. Lovgivningsprocessen omkring *The Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017* sluttede d. 6. februar 2017, da tillægget blev færdigbehandlet af den britiske statssekretær for kvinder og ligheder, Caroline Dinenage. Inden færdigbehandling af et lovtillæg skal det godkendes af begge huse i parlamentet: House of Lords og House of Commons. Hvis ingen medlemmer af de to huse appellerer til afstemning, godkendes et tillæg uden videre (UK Parliament 1). Tillægget blev vedtaget uden afstemning i House of Commons d. 25. januar og af House of Lords d. 24. januar (UK parliament 2)(UK parliament 3). I beslutningsprocessen er parlamentsmedlemmernes partifarve og køn af interesse for analysen.

Den forudgående innovationsprocess sluttede ved regeringens fremlæggelse af det endelig tillæg. Inden da publicerede regeringen sit svar på anbefalingerne fra Women and Equalities Committee i rapporten *Gender Pay Gap: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2015–16* fra 21. februar 2017. Forinden havde regeringen publiceret sit svar på den anden høring i rapporten *Mandatory Gender Pay Gap Reporting. Government response to the consultation on draft regulations* i december 2016. Det forudgående stadie i innovationsprocessen var offentliggørelsen af komitéens rapport *Gender Pay Gap. Second Report of Session 2015–16* d. 22. marts 2016. Inden publicerede regeringen sit svar på den første høring med rapporten *Closing the Gender Pay Gap. Government response to the consultation* i februar 2016. Det bringer os hen til innovationsprocessens start ved udsendelsen af regeringens pressemeddelelse *Prime Minister: My one nation government will close the gender pay gap* i juli 2015. De forskellige aktører, der havde indflydelse på innovationsprocessen, kan inddeles i de følgende grupper: parlamentet, fagforeninger og kvindebevægelser. Innovationsprocessen kan forklares af en eller flere

bagvedliggende faktorer, som kan spores i regeringens oprindelige lovforslag. De består til forskel fra de øvrige faktorer ikke af aktører, der påvirker lovgivningen direkte. Derimod består de af forhold, der kan anspore aktører til at handle på en bestemt måde eller legitimere deres politik. Analysen af bagvedliggende faktorer kredser om EU og befolkningens attituder.

2.2 Lovgivningsprocessen

2.2.1 Beslutningsprocessen - en ufarlig vedtagelse

Tillægget blev som bekendt vedtaget i begge huse uden afstemning. Debatterne ved behandling af tillægget peger også på bred opbakning på tværs af det politiske spektrum, da medlemmer fra the Conservative Party, the Liberal Democrats, the Labour Party og Scottish National Party udtrykte sig positivt om tillægget (UK parliament 2)(UK parliament 3). Dermed støttede de venstreorienterede partier Labour og SNP tillægget i lighed med de højreorienterede partier LibDem og De Konservative. Det konservative regeringsparti fremlagde tillægget på baggrund af økonomiske incitamenter, nærmere bestemt en øgning i produktivitet. Det fremgår af en udtalelse fra Caroline Dinenage: *"It is vital, now more than ever, that our economy is able to benefit from everybody's skills. We simply cannot afford to waste the talents of a single person. That is why, from April this year, we are requiring all employers with more than 250 staff to publish those gender pay gap figures"* (UK parliament 4). Den konservative premierminister David Cameron udtrykte ligeledes, at tillægget var en del af et budget, der skulle omlægge økonomien (Department for Business, Innovation & Skills et.al. 2017). I det daværende britiske parlament var venstreorienterede partier relativt dårligt repræsenterede (BBC). Det indikerer, at stærk repræsentation af venstreorienterede partier i parlamentet ikke var afgørende for vedtagelsen af tillægget.

Deltagerne i debatterne ved vedtagelserne var overvejende kvinder. I debatten inden vedtagelsen i underhuset deltog 17 medlemmer, heraf 9 kvinder. 8 medlemmer udtalte sig mundtligt i debatten, heraf 6 kvinder (UK parliament 2). I debatten i overhuset inden vedtagelsen deltog tre medlemmer mundtligt i debatten, hvoraf alle var kvinder (UK parliament 3). Udtalelserne præges også her af bred opbakning til

vedtagelsen af tillægget. Den tydelige overrepræsentation af kvinder i debatterne indikerer, at vedtagelsen af tillægget blev drevet frem af kvindelige medlemmer. Det kan dog antages, at repræsentationen af kvinder ikke kan forklare vedtagelsen af tillægget alene, eftersom kvinder var relativt dårligt repræsenterede både i House of Lords, hvor 26,5% var kvinder (UK parliament 5), og House of Commons, hvor 30% var kvinder (UK parliament 6). Det er sammenlignet med repræsentationen af kvinder i parlamentet i Danmark, Island og Tyskland, som er henholdsvis 37,4%, 38,1% og 30,9% (IPU). Den brede politiske enighed indikerer desuden, at tillægget muligvis var blevet vedtaget, uden at kvinder havde drevet lovgivningsprocessen frem. Beslutningsprocessen indikerer dermed, at en stærk repræsentation af kvinder i parlamentet var en bidragende, men ikke afgørende faktor for vedtagelsen af tillægget.

Den brede politiske opbakning om vedtagelsen skyldtes, at tillægget igennem innovationsprocessen var blevet begrænset til at regulere arbejdsgiverne mindst muligt. De venstreorienterede partier havde omvendt foretrukket øget regulering, eksempelvis i form af sanktioner mod arbejdsgivere, som ikke efterlever kravene. Sara Champion fra Labour udtalte sig således: *"The Government have chosen to omit any enforcement provisions or sanctions for non-compliance, or for publishing inaccurate or misleading reports. This is especially disappointing..."* (UK parliament 2). Enigheden var altså et udtryk for, at indholdet var så ufarligt, at alle parlamentets medlemmer kunne støtte det. Det indikerer videre, at forklaringen på lovgivningens omfang primært skal findes længere tilbage i lovgivningsprocessen.

2.2.3 Innovationsprocessen - en håndsrækning til arbejdsgiverne

Den endelige formulering af tillægget skete på baggrund af regeringens svar på anbefalingerne fra Women and Equalities Committee. Rapporten *Gender Pay Gap: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2015-16* fra 21. februar 2017 viser, at regeringen forholdt sig positivt til visse af komitéens anbefalinger og negativt til andre. Eksempelvis erklærede regeringen sig enig i anbefaling 1(a): *"Government... must work to move the discussion about the gender pay gap beyond one of equality, to one of economic necessity"* (House of Commons 2017, s. 2). Det viser endnu engang, at regeringen tillagde økonomiske motiver stor vægt. Regeringen afviste dog komitéens anbefalinger i andre tilfælde, f.eks.

anbefaling 15, hvor komitéen foreslår, at rapportering af løngabet bør brydes ned i grupper efter alder og deltids-status (House of Commons 2017, s. 17). Afvisningen af komitéens anbefalinger sker primært med henvisning til de tidligere offentlige høringer. Rapporten viser således, at komitéens indflydelse var relativt begrænset ved dette stadie, og at større vægt blev lagt på svarene fra de offentlige høringer.

Regeringens svar på den anden offentlige høring *Mandatory Gender Pay Gap Reporting. Government response to the consultation on draft regulations* blev publiceret i december 2016, efter at høringen havde løbet fra 12. februar til 11. marts 2016. Respondenterne bestod blandt andet af kvindeorganisationer og fagforeninger. Den første gruppe var stærkt repræsenteret blandt respondenterne af organisationer som Close the Gap, Fawcett Society og Young Women's Trust. Den anden gruppe var svagere repræsenteret blandt respondenterne, eftersom kun to fagforeninger er nævnt, nemlig Trade Union Congress og Unite (Government Equalities Office 1). Svarene fra kvindeorganisationer og fagforeninger påvirkede regeringens holdninger i meget begrænset omfang. Grupperne anbefalede eksempelvis at indføre sanktioner mod arbejdsgivere, der ikke lever op til kravene: "*some responses (including the Fawcett Society, TUC, Prospect and Unite) felt strongly that there should be financial sanctions for employers that do not comply*" (Government Equalities Office 1 s. 36). Dette afviste regeringen direkte.

En tredje gruppe gjorde sig bemærket i den anden offentlige høring: arbejdsgivere. Gruppen var stærkt repræsenterede blandt respondenterne, eksempelvis af Automatic Data Processing, PricewaterhouseCoopers og Barclays samt af arbejdsgiverforeninger som GC100 og Employment Lawyers Association (Government Equalities Office 1). Gruppen havde betydeligt bedre held med at påvirke regeringens holdning gennem høringen, eftersom regeringen i flere tilfælde ændrede holdning på baggrund af deres anbefalinger. Det skete eksempelvis i spørgsmålet om inkludering af ansatte, der ikke modtager fuld løn. Af rapporten fremgik det eksempelvis, at "*the British Retail Consortium (BRC) and Telefonica O2 UK favoured excluding all statutory payments on the basis that it would unfairly skew the data published by employers*" (Government Equalities Office 1 s. 14). Med henvisning til disse udtalelser besluttede regeringen, at de ikke skal indgå i arbejdsgiveres rapportering (Government Equalities Office 1 s. 14). Rapporten viser således, at mange

arbejdsgivere svarede i den offentlige høring, og at gruppen modsat fagforeninger og kvindeorganisationer i et relativt stort omfang påvirkede tillæggets formulering.

Parallelt med høringerne udførte Women and Equalities Committee sit arbejde og publicerede d. 22. marts 2016 sin rapport *Gender Pay Gap. Second Report of Session 2015–16*. Som tidligere diskuteret fik rapporten begrænset indflydelse på tillæggets formulering. Alligevel er det af interesse for analysen at undersøge, hvilke aktører der havde indflydelse på komitéens anbefalinger 1(a) og 1(b), som blev fulgt af regeringen. Komitéen selv havde selvfølgelig den største indflydelse på rapportens indhold. Komitéen bestod af 6 medlemmer fra Conservatives, 6 medlemmer fra Labour og 1 medlem fra SNP (House of Commons 2016), og komitéens påvirkning af tillægget er derfor et udtryk for indflydelse fra såvel venstrefløjen som højrefløjen. Anbefalingerne 1(a) og 1(b) bygger på en række observationer om løngabets link til produktivitet. Observationerne er hentet fra en række aktører, herunder parlamentariske kommissioner og arbejdsgivere. Også her var arbejdsgivere stærkt repræsenteret af virksomheder Ernst & Young, Vodafone og Credit Suisse og arbejdsgiverforeninger som især the Chartered Management Institute, som er citeret hele fire gange i afsnittet. Ingen kvindebevægelser var inkluderet som kilder, og kun én fagforening, TUC, blev nævnt (House of Commons 2016). Rapporten indikerer således, at regeringen overvejende lod sig påvirke af kommissionens anbefalinger i sager, der blev drevet frem af arbejdsgivere. Disse grupper har altså påvirket tillæggets formulering indirekte i dette led af innovationsprocessen.

En måned inden publiceringen af komitéens rapport offentliggjorde regeringen sit svar på den første høring *Closing the Gender Pay Gap. Government response to the consultation*. Rapporten dokumenterer en central del af innovationsprocessen, hvor regeringen har fået inputs fra over 700 respondenter i den offentlige høring (Government Equalities Office 2, s. 3) og fra den frivillige sektor, tænketanke, civilsamfund, eksperter indenfor HR, akademikere og fagbevægelser gennem policy workshops (Government Equalities Office 2, s. 5). Kvindebevægelser var bemærkelsesværdigt svagt repræsenterede i dette led af innovationsprocessen: kun én kvindebevægelse, Fawcett Society, nævnes i rapporten. Fagbevægelsen er en anelse mere synlig, eftersom TUC, Unison og Unite nævnes. Den manglende repræsentation kunne betyde, at grupperne ikke engagerede sig i denne del af innovationsprocessen i særlig høj grad. Med tanke på gruppernes relative styrke og deres engagement i andre dele af lovgivningsprocessen, eksempelvis den anden offentlige høring, fremstår dette

dog usandsynligt. I stedet kan man antage, at regeringen valgte at fremhæve svar fra arbejdsgiverne fremfor svar fra kvindebevægelser og fagbevægelser. Dette medfører en tendens i materialet, der illustrerer, hvordan regeringen tilgodeså arbejdsgiverne.

Flere steder i rapporten fremgår det, at regeringen har valgt at se bort fra holdninger, der divergerede fra deres egne. Det gælder eksempelvis i spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsgivere skulle udarbejde et narrativ om deres løngab, hvilket blev støttet af 28% af respondenterne (Government Equalities Office 2, s. 19). Det gælder ligeledes i spørgsmålet om en inkludering af mindre arbejdsgivere i lovgivningen, hvor *”some respondents suggested that the threshold should be lowered to include employers with less than 250 employees”* (Government Equalities Office 2, s. 26). Det fremgik desuden, at flere respondenter havde foreslået yderligere tiltag for at mindske løngabet (Government Equalities Office 2, s. 33). Det fremgår af den anden høring, at kvindebevægelser og fagforeninger arbejdede for øget regulering. Derfor er det logisk at antage, at de står bag ved de divergerende holdninger, som regeringen her vælger at se bort fra. Det bekræfter, at de to gruppers indflydelse på tillæggets indhold også var minimal på dette stadie.

Arbejdsgivere var ligeledes stærkt repræsenterede i den første høring: 5 arbejdsgiverforeninger og 11 arbejdsgivere nævnes ved navn, imens ordet 'employers' fremgår hele 154 gange i rapporten. Som i den anden høring påvirkede disse grupper regeringens holdning i flere sager, eksempelvis i spørgsmålet om, hvorvidt beregningen af løngabet skulle brydes ned efter sektorer, fuldtid eller deltid eller demografi. Arbejdsgiverforeninger som Confederation of British Industry var kritiske overfor dette: *“If businesses had to provide a complete list of pay gaps, based on job titles and their specific job requirements, it could have far reaching impacts on things like data protection”* (Government Equalities Office 2, s. 14). Derfor erklærede regeringen sig enig i, at beregning af det sammenlagte løngab var mest hensigtsmæssigt. (Government Equalities Office 2, s. 13-18). Spørgsmålet viste dog også, at gruppernes indflydelse i visse henseende var arbitrær, eftersom de nogle gange støttede en højere grad af regulering end regeringen. I dette tilfælde støttede The Employment Lawyers Association, at arbejdsgivere skulle publicere sine ansattes demografiske fordeling sammen med løngabet (Government Equalities Office 2, s. 15). Arbejdsgivere blev ligeledes hørt i en række andre spørgsmål, eksempelvis angående emner som publicering af kontekstuel information fra arbejdsgivere, frekvens for publicering og tiltag for overholdelse af krav. Også i dette stadie af

lovgivningsprocessen udøvede arbejdsgivere altså en betydelig indflydelse på tillæggets indhold.

Den første høring startede d. 14. juli 2015, samme dag som regeringen annoncerede lovforslaget igennem sin pressemeddelelse *Prime Minister: My one nation government will close the gender pay gap*. Innovationsprocessen har dog foregået længe inden, blandt andet i Government Equalities Office, hvor embedsmænd og politikere har udarbejdet forslaget, som videreformidles i pressemeddelelsen. Innovationsprocessen kan videre dateres tilbage til april 2015, hvor Det Konservative Parti offentliggjorde sit valgmanifest (The Guardian). Her slår man fast at: “...we will require companies with more than 250 employees to publish the difference between the average pay of their male and female employees” (Conservatives s. 19). Lovforslaget er her præsenteret i en så forenklet form, at det nærmere kan beskrives som en idé. En videre analyse af idéfasen, der ledte frem til lovforslaget, er dog rent praktisk udenfor denne opgaves rækkevidde. I stedet vil analysen nu vende sig mod de bagvedliggende forhold, der kan have fungeret som motiver til igangsættelse af lovgivningsprocessen.

2.2.4 Bagvedliggende faktorer - 15 milliarder pund

Tidligere forskning peger på EU som en aktør, der kan fremme ligelønslovgivning i Storbritannien (se Gow & Middlemiss 2011, s. 180). Der er dog ingen tydelige indikationer på, at EU's anbefaling til sine medlemslande om at styrke indsatsen for at eliminere løngabet bidrog til at igangsætte lovgivningsprocessen. Lovforslaget blev annonceret d. 14. juli 2015, altså mere end to år efter parlamentets vedtagelse af *European Union Referendum Act 2013* d. 3. marts 2013, der fastslår, at en afstemning om Storbritanniens medlemskab i EU skal afholdes (UK Parliament 7). Allerede i dette stadie har der altså været tvivl om Storbritanniens fortsatte medlemskab af EU. Derfor kan det antages, at den britiske regering ikke har udformet politik efter EU's anbefalinger, som medlemslande frit kan vælge at følge eller ej. Selvom EU's anbefaling stadig kan antages at have haft en vis indflydelse i dette stadie, er det usandsynligt, at EU's anbefaling skulle være en afgørende katalysator for igangsættelsen af lovgivningsprocessen. Under alle omstændigheder kan EU's

indflydelse antages at have mindsket kraftigt efter d. 23. juni 2016, hvor briterne stemte for Storbritanniens udtrædelse af EU (National Archives).

Der er heller ingen indikationer i materialet om, at et folkeligt krav om øget ligestilling var en afgørende bagvedliggende faktor, eftersom attituder i befolkningen ikke blev angivet som et motiv fra regeringens side. Briterne havde dog overvejende positive attituder overfor ligestilling, og 89% var enige i udsagnet 'men and women should generally get equally pay' (YouGov). Derfor kan man formode, at der har været opbakning til en ny ligelønslovgivning blandt befolkningen. Det er derfor sandsynligt, at den offentlige opinion havde en bidragende effekt, som har ansporet regeringen til at igangsætte lovgivningsprocessen. Befolkningens positive attituder overfor ligestilling kan ligeledes have legitimeret regeringens politik og dermed gjort det lettere for regeringen at fremlægge et lovforslag.

Regeringens pressemeddelelse indikerer, at en tredje bagvedliggende faktor udgjorde et bærende motiv, der igangsatte lovgivningsprocessen: at øge den økonomiske produktivitet. Helt præcist vurderede the Women and Work Commission at ophævelse af barrierer for kvinder på arbejdsmarkedet ville bidrage med yderligere 15 milliarder pund til det britiske BNP (Brown 2016, s. 2). Rationalet bag tillægget var således, at det ikke bare var retfærdigt at eliminere løngabet, men også økonomisk fordelagtigt. Målet om øget produktivitet var en del af en bredere målsætning om økonomisk udvikling: *"Our aim is to fundamentally rebalance our economy – to transform Britain from a high-welfare, high-tax, low-pay economy into a lower-welfare, lower-tax, higher-pay society"* (Department for Business, Innovation & Skills et.al.). Regeringens motiv lader altså til at være ønsket om øget økonomisk produktivitet. Brown bekræfter, at regeringens økonomiske politik var drevet af en bekymring om Storbritanniens såkaldte 'productivity puzzle': *"that the UK seems to be having an economic recovery that is almost free from productivity improvement"* (Brown 2016 s. 2). Som tidligere nævnt kan økonomiske incitamenters samtidig fungere som et middel til at legitimere den førte politik. Det er meget muligt, at den britiske regering har valgt at fremhæve økonomiske incitamenters, netop fordi de legitimerer lovændringen.

2.3 Lovgivningsprocessen genfortalt

Der tegner sig et tydeligt billede af sekvenserne og de kausale mekanismer i lovgivningsprocessen. Storbritannien oplevede en udjævning af produktiviteten per arbejder i perioden efter 2007 (Hillage), hvilket fik den konservative regering til at prioritere politiske reformer, der skulle øge produktiviteten (Brown 2016). Regeringens rationale var, at ligestilling ikke bare var retfærdigt, men også afgørende for at sikre øget arbejdsydelse og produktivitet (Government Equalities Office 1, s. 3). Den daværende statssekretær for kvinder og ligheder, Nicky Morgan, udtalte endda, at realisering af kvinders fulde potentiale kunne få økonomien til at vokse med 35% (Department for Business, Innovation & Skills et.al.). Økonomiske incitamenter var altså et afgørende motiv. Incitamenterne fik regeringen til at annoncere lovændringen i juli 2015 og påbegynde innovationsprocessen ved at nedsætte den parlamentariske kommission og igangsætte de to offentlige høringer (Department for Business, Innovation & Skills et.al.). Samtidig fungerede incitamenterne som middel til legitimering af lovændringen gennem den fortsatte lovgivningsproces.

Regeringens rationale fik afgørende betydning for innovationsprocessen: eftersom formålet med tillægget var at stimulere økonomien, kan man antage, at regeringen var interesseret i ikke at bebyrde arbejdsgivere mere end nødvendigt. Ifølge lobbyorganisationer var de oprindelige reguleringer i The Equality Act 2010 eksempelvis en byrde for mindre virksomheder (Brown). Det betød, at regeringens oprindelige udspil var ganske konservativt i forhold til regulering af arbejdsgivere. Endvidere lod regeringen arbejdsgivere få indflydelse på tillæggets formulering igennem de to offentlige høringer. Det gælder spørgsmål om arbejdsgivere med færre ansattes omfattelse af tillægget, arbejdsgiveres publicering af kontekstuel information og eventuelle sanktioner for at fremme overholdelse. Den tydelige forbindelse mellem den konservative regering og arbejdsgivere bygger videre på en ideologisk affinitet (Lewis et. al. 2003, s. 176). Denne affinitet betød, at regeringen lod arbejdsgivere få betydelig indflydelse på innovationsprocessen, på trods af at de britiske arbejdsgiverforeninger med en organiseringsgrad på 40% stod relativt svagt (OECD 2017 s. 136). Samtidig blev anbefalinger fra kvindebevægelser og fagforeninger i høj grad forbigået på trods af et stort engagement fra disse grupper, der stod relativt stærkt (Mazur et. al. 2016, s. 665)(OECD 2017, s. 134). Samspillet mellem den konservative regering og arbejdsgivere resulterede i et tillæg, der

regulerer arbejdsgivere betydeligt mindre end andre landes nye ligelønslovgivninger (Larsen & Prescott 2018 s. 7-8).

Tillæggets begrænsede regulering af arbejdsgivere betød, at alle politiske partier kunne støtte vedtagelsen. Derfor blev det endelige tillæg vedtaget uden afstemning i House of Commons d. 25. januar og i House of Lords d. 24. januar (UK parliament 2017 2)(UK parliament 2017 3). Kampen om lovgivnings omfang var altså udspillet ved dette stadie, og beslutningsprocessen blev reduceret til en formalitet. Derfor blev hverken repræsentation af venstreorienterede partier eller kvinder afgørende faktorer. Debatterne i kamrene vidner dog om utilfredshed blandt de venstreorienterede partier, der i lighed med kvindebevægelser og fagforeninger ønskede, at regeringen skulle gå længere for at lukke løngabet. Det indikerer, at parlamentets sammensætning kunne have afgørende betydning, hvis en mere omfattende ligelønslovgivning var lagt frem til vedtagelse.

Analysen viser, at nogle faktorer havde større forklaringsværdi end andre. Nedenstående tabel sammenfatter, hvilke teoretiske antagelser der fik medhold i analysen, og hvilke der ikke havde afgørende betydning. To ny faktorer figurerer i tabellen, nemlig arbejdsgiveres styrke og økonomiske incitament. Disse faktorer diskuteres videre i næste afsnit.

Tabel 3: faktorerers forklaringsværdi

Faktor	Forklaringsværdi
Kønsmæssig sammensætning af parlamentet	<i>Lav</i>
Ideologisk sammensætning af parlamentet	<i>Høj</i>
Kvindebevægelsers styrke	<i>Lav</i>
Fagbevægelsers styrke	<i>Lav</i>
Arbejdsgiveres styrke	<i>Høj</i>
Medlemskab i EU	<i>Lav</i>
Befolkningens attituder overfor ligestilling	<i>Lav</i>
Økonomiske incitament	<i>Høj</i>

3. Diskussion

3.1 Arbejdsgiveres styrke og økonomiske incitamenter

Formålet med studiets induktive tilgang var at finde nye forklaringer på ligelønslovgivnings omfang. Analysen belyser to faktorer, som ikke tidligere er afdækket i forskning om policy innovationer: arbejdsgiveres styrke og økonomiske incitamenter. Disse faktorer diskuteres og teoretiseres her.

Analysen illustrerer, hvordan arbejdsgivere som gruppe modsætter sig policy innovationer på ligelønsområdet. Arbejdsgivere nærer ofte en skepsis over yderligere regulering af arbejdsmarkedet og i særdeleshed overfor lovgivning om ansattes individuelle rettigheder. Det skyldes, at sådan lovgivning skaber rigide praktikker og derfor forhindrer profitabilitet. Af den grund har arbejdsgivere traditionelt forsøgt at stoppe eller begrænse lovgivning om individuelle rettigheder (Gooberman et. al. 2017, s. 84). Forskning viser desuden, at arbejdsgivere generelt har succes med at opnå indflydelse. Gilens & Page viser eksempelvis, at grupper fra erhvervslivet udøver en større indflydelse end andre interessegrupper eftersom: *‘These business groups are far more numerous and active; they spend much more money; and they tend to get their way’* (2014, s. 575).

Arbejdsgiveres holdninger til ligelønslovgivning er dog ikke utvetydige: nogle arbejdsgivere har modsat den generelle tendens valgt at omfavne regler, der fremmer ligestilling og diversitet. Det indebærer samtidig fordele i form af forbedret troværdighed og image (Gooberman et. al. 2017). Derfor kan det antages, at arbejdsgivere ikke modsætter sig ligelønslovgivning generelt, men derimod ligelønslovgivning der opfattes som for omfattende. Dette var også tilfældet i den britiske case. På baggrund af denne indsigt kan man formulere en ny teoretisk antagelse: stærke arbejdsgivere fører til begrænset ligelønslovgivning. Stærke arbejdsgivere kan for det første bestå af arbejdsgivere, der agerer på egen hånd, og for det andet af arbejdsgiverforeninger, der repræsenterer sine medlemmer.

Analysen illustrerer ligeledes, at økonomiske incitamenter kan være et afgørende motiv bag ny ligelønslovgivning. Det skyldes, at beregninger viser, at ligeløn indebærer økonomiske gevinster for samfundet i form af øget produktivitet per arbejder (Brown 2016, s. 2). Det kan bidrage med store gevinster for den samlede økonomi i form af et større samlet nationalprodukt (Brown 2016). Samtidig findes der en tendens til, at markeds kræfter påvirker national politik i stort omfang (Leys 2001, s. 4), og regeringer derfor i stigende grad udformer politik på baggrund af økonomiske incitamenter. Økonomiske incitamenter kan også bruges til at legitimere ligelønslovgivning, eftersom økonomiske gevinster rationelt opfattes som fordelagtige. På baggrund af denne indsigt kan man formulere endnu en ny teoretisk antagelse: økonomiske incitamenter fører til omfattende ligelønslovgivning. Det bør dog bemærkes, at antagelsen er arbitrær. Økonomiske incitamenter fører kun til omfattende ligelønslovgivning i samspil med visse andre faktorer. I samspil med helt andre faktorer kan økonomiske incitamenter få modsatte funktion og bidrage til en begrænset ligelønslovgivning. Dette var tilfældet i den britiske case, hvilket diskuteres herunder.

3.2 Samspil mellem faktorer

3.2.1 Økonomiske incitamenter og parlamentets ideologiske sammensætning

Analysen illustrerer, hvordan rationalet bag lovgivningen fik afgørende betydning for ligelønslovgivningens omfang i Storbritannien. Den konservative regering havde et tydeligt rationale: *“Achieving gender equality isn't just the right thing to do, it is vital for our economy too – enhancing performance and nurturing productivity”* (Government Equalities Office 1, s. 3). Regeringens argumentation viser, at de to målsætninger om højere produktivitet og øget ligestilling komplementerede hinanden. Prioriteringerne i lovgivningen viser derimod, at målsætningen om øget ligestilling måtte vige for målsætningen om højere produktivitet, når de to stod i konflikt. Konkret betød det, at lovgivningen regulerer arbejdsgivere indtil det punkt, hvor øget regulering udgør en byrde for arbejdsgivere. Det gjaldt som tidligere nævnt spørgsmål om publicering af kontekstuel information fra arbejdsgivere, frekvens for publicering og tiltag for overholdelse af krav. Rationalet prægede regeringens oprindelige udspil

såvel som innovationsprocessen og bidrog dermed til at skabe en begrænset ligelønslovgivning.

Hvordan kan dette rationale forklares? Rationalet kan dels tilskrives økonomiske incitament. Det er givet, at et økonomisk rationale kun er aktuelt, hvis der er økonomiske incitament til at implementere en ny ligelønslovgivning. Den konservative regering anførte selv, at der var økonomiske incitament til at fremme kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet (Government Equalities Office 1, s. 3). Rationalet kan dog også tilskrives parlamentets ideologiske sammensætning eller nærmere bestemt regeringens ideologi. Lovgivningen blev som bekendt til under en konservativ regering. Den konservative regering havde et erklæret mål om at begrænse statslig regulering (Conservatives s. 19), hvilket ligeledes er en del af konservativ ideologi (Green 2002, s. 288). Derfor fremstår det logisk, at regeringens konservative ideologi har medført en tilbøjelighed til at begrænse statslig regulering, hvor den ikke er økonomisk fordelagtig. Derfor bygger rationalet også på begrænset regulering af arbejdsgivere.

Den britiske case illustrerer dermed en dynamik mellem økonomiske incitament og parlamentets ideologiske sammensætning, der ligger til grund for et særligt økonomisk rationale bag ligelønslovgivningen. Rationalet fik regeringen til at fremlægge et lovforslag, der havde til formål at fremme produktiviteten per arbejder for at øge den samlede produktion, men samtidig regulerede arbejdsgivere i relativt begrænset omfang. Eksempelvis undlod regeringen i det oprindelige forslag at lade loven gælde for arbejdsgivere med færre end 250 ansatte eller at kræve, at arbejdsgiverne udarbejdede strategier for at komme løngabet til livs. Det blev senere afgørende for den endelige ligelønslovgivning, der ligeledes blev begrænset.

3.2.2 Parlamentets ideologiske sammensætning og civilsamfundets aktører

Parlamentets ideologiske sammensætning fik også indflydelse på lovgivningens omfang på en anden måde. Regeringens ideologi betød, at arbejdsgivere fik afgørende indflydelse på tillæggets udformning og dermed begrænsede lovgivningens omfang. Det skyldes den ideologiske affinitet mellem den konservative regering og arbejdsgivere (Lewis et. al. 2003, s. 176). Arbejdsgiverne fik dermed større

indflydelse på lovgivningens omfang end kvindebevægelsen og fagbevægelsen, der ellers stod stærkere. Denne dynamik indikerer, at aktørernes indflydelse afgøres af regeringens ideologi. I Storbritannien har De Konservative særlige forbindelser til arbejdsgivere, mens Labour har særlige forbindelser til fagbevægelsen (Lewis et. al. 2003, s. 176). Der findes desuden en forbindelse mellem medlemmer i Labour og den britiske kvindebevægelse, der sammen former en feministisk koalition (Annesley 2010, s. 61).

Det kan dog antages, at aktørernes styrke også påvirker niveauet af indflydelse. For det første skal aktørerne have en vis styrke for at udnytte det spillerum, de bliver givet af regeringen. Det var tilfældet med arbejdsgivere i den britiske case. For det andet kan stærke aktører tiltvinge sig indflydelse ved at udøve pres, hvis de oplever manglende indflydelse i en lovgivningsprocess. Den sidstnævnte dynamik kan også spores i den britiske case, hvor fagbevægelsen og kvindebevægelsen fik visse mindre indrømmelser. Eksempelvis fik de to grupper sammen med specialister gennemført, at arbejdsgivere udover gennemsnittet skal offentliggøre medianen af timeløn og bonusser, hvilket fremmer sammenlignelighed (Government Equalities Office 2016, s. 16).

Der kan altså antages at være et samspil mellem parlamentets ideologiske sammensætning og aktørernes styrke, der afgør, hvilke aktører der får indflydelse på innovationsprocessen. Dermed er det også disse faktorer, der bestemmer, om ligelønslovgivning igennem innovationsprocessen bevæger sig i retning af mere eller mindre regulering. Altså viser analysen modsat eksisterende forskning, at civilsamfundets aktørers indflydelse ikke afgøres af deres styrke alene. I Storbritannien havde arbejdsgiverne en tilsyneladende begrænset styrke, der dog alligevel tillod dem at udnytte deres ideologiske affinitet med den konservative regering. Det gjorde sig særligt gældende i de to offentlige høringer. Dermed lykkedes det arbejdsgiverne at udøve indflydelse i innovationsprocessen og dermed begrænse ligelønslovgivningens omfang.

3.3 Konsekvenser - en tandløs tiger?

Målet med tillægget var at skabe øget transparens for dermed at presse arbejdsgivere til at skabe forandring (Department for Business, Innovation & Skills et.al.). Det har

fået flere i den offentlige debat til at kalde loven for ‘naming and shaming’ (Allen 2017). Hvilken effekt har tillægget så haft? Ved vedtagelsen var det ikke muligt for regeringen at estimere tillæggets effekt på løngabet eller den økonomiske gevinst (Department of Education - Government Equalities Office, 2016). Regeringen har heller ikke målt de faktisk effekter af implementeringen. Man kan dog observere, at løngabet i Storbritannien faldt med 0,5 procentpoint fra 18,4% i 2017 til 17,9% i 2018 (Office for National Statistics). I samme periode steg produktiviteten per arbejder med 0,4% (Office for National Statistics 2). Der findes dog ikke beregninger, der påviser, at den aktuelle udvikling kan tilskrives tillægget. Det er heller ikke sikkert, at den fulde effekt af tillægget kan observeres endnu.

Løngabet mellem mænd og kvinder kan forklares gennem en række kulturelle, sociale og historiske strukturer. De kommer til udtryk i fænomener som det kønsopdelte arbejdsmarked, skæv fordeling af barsel og manglende repræsentation af kvinder på topposter i erhvervslivet (Brown 2016, s. 4). Løngabet er altså et komplekst fænomen, der er svært at ændre på. Derfor er der generel enighed om, at obligatorisk rapportering af løngab har en lille praktisk virkning (Brown 2016, s. 3), og at *“total transparency in salaries may give things a nudge in the right direction (but) much more needs to be done to tackle the gender pay gap”* (Wave 2015). Andre har påpeget, at der er behov for et langt mere proaktivt arbejde for at lukke løngabet (Fawcett Society), hvilket også har fået regeringer i lande som Island, Canada og Sverige til at stille højere krav til arbejdsgivere.

Viden om de strukturelle forklaringer bag løngabet og reaktioner på tillægget giver grund til at tro, at Storbritanniens nyeste ligelønslovgivning kun er ét skridt ud af mange nødvendige for at sikre ligeløn. Sat på spidsen kan man frygte, at tillægget viser sig at være en ‘tandløs tiger’, altså en tilsyneladende stærk lovgivning med få reelle effekter. En ny undersøgelse viser da også, at løngabet mellem mænd og kvinder først vil være udlignet i Storbritannien i 2069 på trods af den nye lovgivning (Deloitte). Tiden vil vise, om tillægget får den tiltænkte effekt, om den britiske regering er interesseret i at implementere en mere omfattende ligelønslovgivning i fremtiden, og om kvinder stadig tjener mindre end mænd i Storbritannien i år 2069.

3.4 Refleksioner over egen forskning

Målet med studiet var at belyse, hvordan parlamentets sammensætning, civilsamfundets aktører og bagomliggende faktorer påvirkede ligelønslovgivningens omfang i Storbritannien. Faktorerne er, som tidligere diskuteret, de gængse forklaringer på policy innovationer indenfor eksisterende forskning. Analysen illustrerer, hvordan økonomiske incitament, parlamentets ideologiske sammensætning og civilsamfundets aktørers styrke i samspil påvirkede lovgivningsprocessen i den britiske case. Dermed besvarer opgaven problemformuleringen og lever op til sin primære målsætning. Den grundlæggende ambition med studiet var at bidrage til fornyet forståelse af emnet, der har relevans for forskningsfeltet og samfundet generelt. Inden jeg gør status over resultaternes brugbarhed, vil jeg diskutere nogle af studiets metodologiske og teoretiske udfordringer.

Begrænsning er en grundlæggende præmis i enhver forskningsproces. Ressourcerne rækker helt enkelt ikke til at udforske alle relevante cases eller alt materiale. Denne opgave er begrænset på flere fronter. For det første er opgaven begrænset i sit valg af case, eftersom mange andre cases udgør interessante udgangspunkter for analyse. Det gælder eksempelvis Tyskland og Island, der ligesom Storbritannien har indført ny ligelønslovgivning de seneste år. For det andet er opgaven begrænset i sit valg af materiale. Det ville især have været brugbart at indsamle materiale i form af interviews med de aktører, der påvirkede lovgivningsprocessen. Det havde ligeledes været givende at analysere andre udtalelser fra regeringen for at undersøge rationalet bag lovgivningen nærmere. Generelt havde brug af andet materiale belyst lovgivningsprocessen fra andre vinkler og muligvis bidraget andre forklaringer, end dem denne opgave identificerer. Med andre ord findes der en risiko for, at analysen ikke inddrager alle relevante faktorer, hvilket svækker resultaternes validitet.

En anden udfordring er at operationalisere faktorer på den mest hensigtsmæssige måde. Nogle faktorer kan operationaliseres ganske logisk. Eksempelvis er det logisk, at andelen af venstreorienterede partier i parlamentet bliver særligt afgørende, når de har en majoritet og dermed kan omsætte repræsentationen til maksimal indflydelse. Andre faktorer er sværere at operationalisere. Hvordan ved man eksempelvis, om kvindebevægelser står stærkt? Her kræver operationalisering et mere udførligt

ræsonnement (se afsnit 1.4.1). Risikoen er, at en uhensigtsmæssig operationalisering fører til lavere reliabilitet.

En tredje udfordring har været at undgå 'confirmation bias', dvs. en tendens til at bekræfte foruddefinerede hypoteser. Generelt er denne udfordring blevet håndteret ved at teste alle hypoteser lige grundigt. For induktivt definerede hypoteser gælder det særligt, at man bør bekræfte analysen gennem beviser, der er uafhængige af det materiale, der gav ophav til hypotesen (Bennett & Checkel 2014, s. 30). Denne opgaves induktivt definerede hypoteser bekræftes eksempelvis af den ideologiske affinitet mellem arbejdsgivere og den konservative regering samt af regeringens generelle målsætninger om højere produktivitet.

På trods af disse udfordringer bidrager studiet med en øget forståelse af emnet. Først og fremmest giver denne opgave et teoretisk bidrag til forskningsfeltet, eftersom den identificerer to nye relevante faktorer. Opgaven belyser desuden, hvordan lovgivningsprocessen blev påvirket af et samspil af faktorer i flere forskellige led. Resultaterne har praktisk relevans, eftersom de kan informere de aktører, der har interesse i at påvirke ligelønslovgivning. Det er både politiske partier, kvindebevægelser, fagbevægelser og arbejdsgivere. En erfaring fra dette studie må være, at en ny generation af ligelønslovgivning indebærer en risiko for såkaldte 'tandløse tigere' og dermed for, at lovgivningen ikke får den tiltænkte effekt. En anden erfaring må være, at civilsamfundets aktører om muligt må forbedre deres relationer til de politiske partier for at maksimere deres indflydelse.

Studiet har også relevans for forskningsfeltet. Resultaterne bidrager i sig selv til en kumulativitet af viden på området, men kan desuden bidrage til videre forskning. Den vigtigste indsigt fra dette studie er som sagt, at arbejdsgivere og økonomiske incitamenter kan påvirke policy innovationer. Derudover belyser studiet, hvordan faktorerne samspiller i forskellige led. Dette studie påviser kausalitet mellem faktorer i den britiske case, men det er op til videre forskning at undersøge resultaternes generaliserbarhed, og hvorvidt de kan forklare variationen i ligelønslovgivningers omfang. Resultaterne i dette studie er kun en brik i det større puslespil og efterlader derfor et stort potentiale for videre forskning om ligelønslovgivning.

4. Konklusion

På baggrund af induktiv processporing af lovgivningsprocessen bag Storbritanniens nyeste ligelønslovgivning kan man konkludere, at lovgivningens omfang blev afgjort af en kombination af parlamentets ideologiske sammensætning, stærke arbejdsgivere og økonomiske incitamenter. Med udgangspunkt i sin konservative ideologi og økonomiske incitamenter fremførte regeringen et økonomisk rationale for en ny ligelønslovgivning. Det indebar, at lovforslaget var relativt begrænset. Grundet en ideologisk affinitet med regeringen og en tilstrækkelig styrke kunne arbejdsgivere påvirke lovgivningens udformning gennem innovationsprocessen og begrænsede omfanget yderligere. Lovgivningens begrænsninger betød, at vedtagelsen i parlamentet blev reduceret til en formalitet, hvor ingen medlemmer modsatte sig den nye lovgivning. Det endelige resultat blev en begrænset ligelønslovgivning, der kan forventes at have begrænset effekt.

Dette studie gør et teoretisk bidrag til forskningsfeltet, eftersom analysen identificerer to hidtil oversete faktorer: arbejdsgiveres styrke og økonomiske incitamenter. Arbejdsgivere modsætter sig ofte omfattende regulering af arbejdsmarkedet, eftersom rigide regler kan skade profitabilitet. Desuden har denne gruppe ofte succes med at påvirke den førte politik. De primære økonomiske incitamenter til at indføre ny ligelønslovgivning er øget produktivitet per arbejder. Incitamenterne kan både fungere som bagvedliggende motiver eller som midler til at legitimere lovændringer. De forskellige faktorer fungerer i samspil: i den britiske case opstod et økonomisk rationale gennem ideologi og økonomiske incitamenter. Arbejdsgiveres påvirkning kan forklares af en dynamik mellem ideologisk affinitet og arbejdsgiveres styrke. Disse indsigter kan anvendes i videre forskning om ligelønslovgivning og policy innovationer.

5. Referencer

5.1 Primære kilder

Department for Business, Innovation & Skills et.al. = Department for Business, Innovation & Skills et.al. Prime Minister: My one nation government will close the gender pay gap. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-my-one-nation-government-will-close-the-gender-pay-gap>. Senest hentet 2019-05-04

Government Equalities Office = Government Equalities Office, Mandatory Gender Pay Gap Reporting. Government response to the consultation on draft regulations. [Elektronisk] tilgængelig: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/575994/HMG_response_GPG_consultation-2__final_.pdf. Senest hentet 2019-05-04.

Government Equalities Office 2 = Government Equalities Office, Closing the Gender Pay Gap. Government response to the consultation. [Elektronisk] tilgængelig: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/500087/Government_response_-_Closing_the_Gender_Pay_Gap.pdf. Senest hentet 2019-05-04

House of Commons, 2016. *Gender Pay Gap. Second Report of Session 2015–16*. HC 584, 22. Marts 2016

House of Commons, 2017. *Gender Pay Gap: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2015–16. Third Special Report of Session 2016–17*. HC: 963, 21. februar 2017

UK parliament 2 = UK parliament, Draft Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017. [Elektronisk] tilgængelig: <https://hansard.parliament>.

uk/Commons/2017-01-25/debates/52109b8d-a0ef-40f5-89af-f35f27dd153d/DraftEqualityAct2010(GenderPayGapInformation)Regulations2017. Senest hentet 2019-05-04

UK Parliament 3 = UK parliament, Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017. [Elektronisk] tilgængelig: [https://hansard.parliament.uk/Lords/2017-01-24/debates/129A163B-D5F0-4B32-8518-1AEFED7A8C46/EqualityAct2010\(GenderPayGapInformation\)Regulations2017](https://hansard.parliament.uk/Lords/2017-01-24/debates/129A163B-D5F0-4B32-8518-1AEFED7A8C46/EqualityAct2010(GenderPayGapInformation)Regulations2017). Senest hentet 2019-05-04

UK parliament 4 = UK parliament, Gender pay gap. [Elektronisk] tilgængelig: <https://hansard.parliament.uk/commons/2017-02-02/debates/6F1A154D-0170-48FF-98DF-BF58F12CE1B6/GenderPayGap>. Senest hentet 2019-05-04

5.2 Litteratur

Allen, Katie, 2017. UK's gender pay rankings will put discrimination under the spotlight. *The Guardian*. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.theguardian.com/business/2017/apr/02/uk-gender-pay-rankings-will-put-discrimination-under-spotlight>. Senest hentet 2019-05-08

<https://www.theguardian.com/business/2017/apr/02/uk-gender-pay-rankings-will-put-discrimination-under-spotlight>

Annesley, 2010. *Gender, Politics and Policy Change: The Case of Welfare Reform Under New Labour* i *Government and Opposition* 45 (1) s. 50-72

BBC = BBC, elections 2015 results. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.bbc.com/news/election/2015/results>. Senest hentet 2019-05-05

Beach, Derek, 2017 "Process-Tracing Methods in Social Science". Thompson, William R (red.) 2019, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press

Bennett, Andrew - Checkel, Jeffrey T. "Process tracing". Bennett, Andrew - Checkel, Jeffrey T. (red.) 2014. *Process tracing: From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press

Bennett, Andrew - Elman, Colin "Case Study Methods". Reus-Smit, Christian - Snidal, Duncan (red.) 2008. *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press

Bennett, Andrew - George, Alexander L. 1997. *Process Tracing in Case Study Research*. Upubliceret manuskript. Washington D.C: Georgetown University

Bratton, Kathleen A. – Ray, Leonard P., 2002. *Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal DayCare Coverage i Norway*, *American Journal of Political Science* 46 (2) s. 428-427

Brown, Duncan "Gender pay gap reporting: important, undesirable or irrelevant? IES perspectives on HR 2016". Institute for Employment Studies, 2016. *Thoughts for the day: IES Perspectives on HR 2016*. Brighton: Institute for Employment Studies

Brown = Brown, Mind the (gender pay) gap: will gender pay reporting make any difference? [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.employment-studies.co.uk/news/mind-gender-pay-gap-will-gender-pay-reporting-make-any-difference>. Senest hentet 2019-05-05

Conley, Hazel, 2013. *Trade unions, equal pay and the law in the UK* i *Economic and Industrial Democracy* 35 (2) s. 309-323

Conservatives = Conservatives, The Conservative Party Manifesto 2015. [Elektronisk] tilgængelig: <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos/2015/localpdf/Conservatives.pdf>. Senest hentet 2019-05-05

Deloitte = Deloitte, Technology, career pathways and the gender pay gap. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/growth/articles/technology-career-pathways-gender-pay-gap.html>. Senest hentet 2019-05-08

Den Europæiske Unions Tidende = Den Europæiske Unions Tidende, Kommissionens henstilling af 7. Marts 2014 om styrkelse af princippet om lige løn til mænd og kvinder gennem åbenhed. [Elektronisk] tilgængelig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0124&from=EN>. Senest hentet 2019-05-03

Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2018. *Trade Union Membership 2017. Statistical Bulletin*. London: Department for Business, Energy and Industrial Strategy

Department of Education - Government Equalities Office, 2016. *Impact Assessment*. The National Archives

Ebbinghaus, Bernhard - Visser, Jelle, 1998. *When Institutions Matter Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995* i *European Sociological Review* 15 (2), s. 135-158

Esaiasson, Peter - Gilljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Towns, Ann - Wängnerud, Lena, 2005. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik

European Economic and Social Committee = European Economic and Social Committee, EU Action Plan 2017-2019 - Tackling the gender pay gap. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eu-action-plan-2017-2019-tackling-gender-pay-gap>. Senest hentet 2019-05-04

Eto, Mikiko, 2008. *Women's Autonomous Organizations, Civil Society and Democracy: How Women's Agencies Link Their Demands to Politics, From a Comparative Perspective*. Upubliceret manuskript. Yokyo: Hosei University

Fawcett Society = Fawcett Society, Close the gender pay gap. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.fawcettsociety.org.uk/close-gender-pay-gap>. Senest hentet 2019-05-08

Flanagan, Thomas, 1987. *Equal Pay for Work of Equal Value: An Historical Note* i *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes* 22 (3) s. 461-473

Flickr = Flickr, Number 10: PM visits Tetley factory. Billede. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.flickr.com/photos/number10gov/17569584492/in/photostream/>. Senest hentet 2019-05-08

Gerring, John - Seawright, Jason, 2008. *Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options* i Political Research Quarterly 61 (2) s. 294-308

Gilens - Martin, Page - Benjamin I. *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens* i American Political Science Association 12 (3), s. 564-581

Gooberman, Leon - Hauptmeier, Marco - Heery, Edmund, 2018. *The evolution of employers' organisations in the United Kingdom: Extending countervailing power* i Human Resource Management Journal 29 (1) s. 82-96

Government of Canada = Government of Canada, Pay Equity Act. [Elektronisk] tilgængelig: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-4.2/page-1.html#docCont>. Senest hentet 2019-05-04

Government of Iceland = Government of Iceland, New Icelandic law on Equal Pay Certification entered into force on January 1, 2018. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.government.is/news/article/2018/01/04/New-Icelandic-law-on-Equal-Pay-Certification-entered-into-force-on-January-1-2018/>. Senest hentet 2019-05-04

Gow, Laura - Middlemiss, Sam, 2011. *Equal Pay Legislation and Its Impact on the Gender Pay Gap* i International Journal of Discrimination and the Law 11 (4) s. 164-186

Green 2002, "Conclusion". Green, E.H.H. (red.) 2002, *Ideologies of Conservatism: Conservative Political Ideas in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press

Hafner-Burton, Emilie M. - Pollack, Mark A. 2010. *Mainstreaming international governance: The environment, gender, and IO performance in the European Union* i The Review of International Organizations 5 (3), s. 285-313

Hillage = Hillage, Jim. Productivity tops the next government's to do list. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.employment-studies.co.uk/news/productivity-tops-next-government's-do-list>. Senest hentet 2019-05-04

Heger-Boyle, Elizabeth, and John W. Meyer. 1998. Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law i *Soziale Welt* 49 s. 213-232

Htun & Weldon, 2010. *When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Analysis of Sex Equality Policy* i *Perspectives on Politics* 8 (1) s. 207-216

ILO = ILO, C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100). [Elektronisk] tilgængelig: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312245. Senest hentet 2019-05-03

Inglehart, Ronald - Norris, Pippa. *The True Clash of Civilizations* i *Foreign Policy* 135 s. 63-70

IPU = Inter-Parliamentary Union, Women in national parliaments. [Elektronisk] tilgængelig: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Senest hentet 2019-05-14

Kanter, 1977. *Men and Women of the Corporation*. New York: HarperCollins Publishers

Larsen, Mona & Prescott, Asta, 2018. *Lønåbenhed og ligeløn - Initiativer til fremme af lønåbenhed i Storbritannien, Island og Tyskland*. København: VIVE

Laux, Thomas, 2015. *Qualitative Comparative Analysis as a Method for Innovation Research: Analysing Legal Innovations in OECD Countries* i *Historical Social Research* 40 (3) s. 79-108

Lewis, Philip - Thornhill, Adrian - Saunders, Mark, 2003. *Employment Relations: understanding the employment relationship*. Harlow: Pearson Education Limited

Leys, Colin, 2001. *Market Driven Politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest*. London: Verso

Mazur, Amy G. - McBride, Dorothy E. - Hoard, Season, 2016. *Comparative strength of women's movements over time: conceptual, empirical, and theoretical innovations* i *Politics, Groups, and Identities* 4 (4) s. 652-676

National Archives = National Archives, EU referendum (Archived). [Elektronisk] tilgængelig: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160817104546/https://www.gov.uk/government/topical-events/eu-referendum>. Senest hentet 2019-05-05

OECD, 2017. *OECD Employment Outlook 2017*. Paris: OECD Publishing

OECD = OECD, Employment Gender wage gap. [Elektronisk] tilgængelig: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54751>. Senest hentet 2019-05-03.

Office for National Statistics = Office for National Statistics, Gender pay gap in the UK: 2018. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/bulletins/genderpaygapintheuk/2018>. Senest hentet 2019-05-07

Office for National Statistics 2 = Office for National Statistics, Labour productivity, UK: October to December 2018. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/labourproductivity/bulletins/labourproductivity/octobertodecember2018>. Senest hentet 2019-05-07

OHCHR = United Nations Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. [Elektronisk] tilgængelig: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/c_escr.aspx. Senest hentet 2019-05-03

Ostner, Ilena, 2000. From Equal Pay to Equal Employability: Four Decades of European Gender Policies i Rossilli, Mariagrazia (red.) *Gender policies in the European Union*. New York: P. Lang

Schumpeter, Joseph. 1952. *Theory of Economic Development*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schwindt-Bayer, Leslie A. – Mishler, William, 2005. *An Integrated Model of Women's Representation* i *The Journal of Politics* 67(2) s. 407-428

Strang, David, and Sarah A. Soule. 1998. Diffusion in organizations and social movements: From hybrid corn to poison pills. *Annual Review of Sociology* 24 s. 265-290

The Guardian = The Guardian, Conservatives election manifesto 2015 - the key points. [Elektronisk] tilgængelig:

<https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/14/conservatives-election-manifesto-2015-the-key-points>. Senest hentet 2019-05-08

The National Archives = legislation.gov.uk, The Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017. [Elektronisk] tilgængelig: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/172/made>. Senest hentet 2019-05-03

Trampusch, Christine - Palier, Bruno, 2016. *Process Tracing: the understandings of causal mechanisms* i *New Political Economy* 21 (5) s. 437-454

UK parliament 1 = UK parliament, Statutory instruments procedure in the House of Lords. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-lords/#jump-link-0>. Senest hentet 2019-05-04

UK parliament 5 = UK parliament, Women MPs after 2020: parties must be held to account. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/women-and-equalities-committee/news-parliament-2015/women-in-house-of-commons-report-published-16-17/>. Senest hentet 2019-05-04

UK parliament 6 = UK parliament, Lords by party, type of peerage and gender. [Elektronisk] tilgængelig: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>. Senest hentet 2019-05-04

UK parliament 7 = UK parliament, European Union (Referendum) Bill (HL Bill 63). [Elektronisk] tilgængelig: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2013-2014/0063/lbill_2013-20140063_en_2.htm#l1g1. Senest hentet 2019-05-04

WAVE 2015 = Wave, Women's pay catching up - but not quickly enough?. [Elektronisk] tilgængelig: <http://www.wavewales.co.uk/news/2015/01/20/womens-pay-catching-up-but-not-quickly-enough/>. Senest hentet 2019-05-07

YouGov = YouGov, Global Report: attitudes to gender. [Elektronisk] tilgængelig:
<https://yougov.co.uk/topics/lifestyle/articles-reports/2015/11/12/global-gender-equality-report>. Senest hentet 2019-05-04