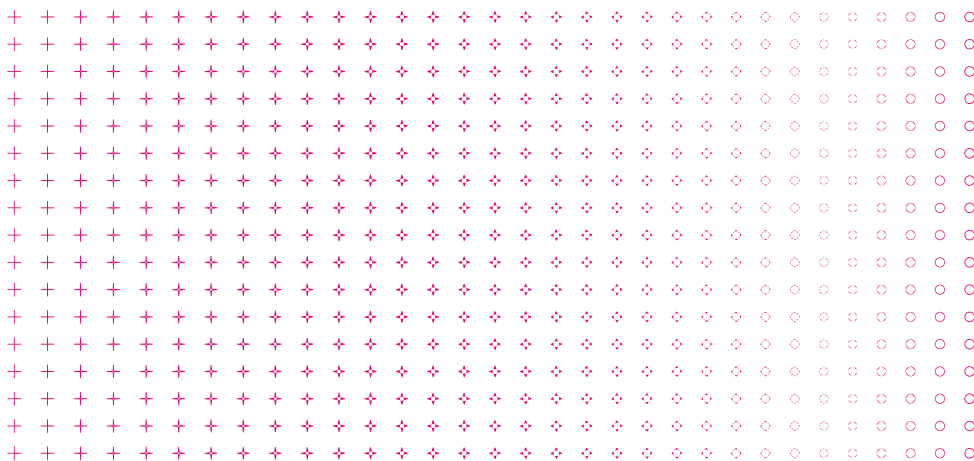


Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser

Erfaringer 2007-2009

Likestillings- og diskrimineringsombudet



Likestillings- og diskrimineringsombudet

Utgitt av
Likestillings- og
diskrimineringsombudet
Oslo, 2010
1. utgave
ISBN 978-82-92852-35-4

Innhold

Innledning	5
Aktivitets- og redegjørelsesplikten – krav etter likestillingsloven	6
Avgrensning av kontrollene	6
Kontroll og veiledning hånd i hånd	7
Ombudets kriterier for vurdering av kommunenes likestillingsredegjørelser	8
Kjønnsbalanse	9
Likelønn	9
Heltid og deltid	10
Foreldrefravær og sykefravær	11
Personalpolitiske satsinger	12
Rapportering på tiltak	13
Rapporteringsmal for tilstanden for kjønnslikestilling	14
Vurderinger i kontrollen	15
Oppsummering av kontrollene – hva har vi funnet?	15
Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelser om innklagde kommuners likestillingsredegjørelser	16
Viktige avklaringer i Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelser	17
LDOs veiledning	18
Likestillingsredegjørelsen som virkemiddel for likestilling	19
Aktivitet og redegjørelse – to sider av samme prosess	19
Standardisering	20
Offentlig rapportering	20
Konklusjon	21

Innledning

Denne rapporten oppsummerer Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) erfaringer etter kontroll av 160 likestillingsredegjørelser fra til sammen 86 kommuner. Kontrollene ble foretatt i årene 2007–2009, men redegjørelsene gjaldt for årene 2006–2008.

Ved siden av å være lovhåndhever har Likestillings- og diskrimineringsombudet også en pådriver- og veiledersrolle når det gjelder å fremme godt likestillingsarbeid. Likestillingsutfordringene som kontrollen av redegjørelsene avdekket er derfor interessant, også utover den juridiske vurderingen. Kjennskap til disse utfordringene kan brukes av LDO for å gjøre veiledningen mer relevant og målrettet for den spesifikke bransje eller virksomhet.

Rapporten omhandler bare erfaringer med kontroll av rapporteringen på kjønnslikestilling. Først fra 2009 ble etnisitet, religion mv. og nedsatt funksjonsevne omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten. Disse diskrimineringsgrunnlagene er derfor ikke inkludert i kontrollene.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten – krav etter likestillingsloven

Virksomhetenes aktivitets- og redegjørelsesplikt for likestilling er forankret i likestillingsloven § 1a. Etter denne bestemmelsen skal arbeidsgiver arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre diskriminering.

LDO har som oppgave å føre tilsyn med at bestemmelsen overholdes, jf diskrimineringsombudsloven § 3 andre ledd. Likestillings- og diskrimineringsombudet kan etter klage eller på eget initiativ kontrollere at årsberetningene tilfredsstiller lovens krav. Dette innebærer at LDO både kan kontrollere at virksomheten faktisk har en redegjørelse for likestilling, og selve innholdet i den. LDO kan med andre ord foreta en kvalitetskontroll av redegjørelsen.

Hvis årsberetningen har en mangelfull redegjørelse kan LDO med hjemmel i diskrimineringsombudsloven § 3 ta kontakt med virksomheten for å påpeke dette og informere om lovens krav. LDOs avgjørelse kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda som kan overprøve alle sider ved LDOs behandling av saken.

Avgrensning av kontrollene

LDOs ressurser tilsier at vi har måttet foreta en begrenset og målrettet kontroll. Vi valgte å konsentrere oss om kommunesektoren. Begrunnelsen for dette er at kommuner er offentlige virksomheter med viktig tjenesteproduksjon og stort samfunnsansvar. De er i tillegg svært viktige arbeidsplasser, og sysselsetter mange kvinner. Videre mente vi det var nyttig å følge denne sektoren over flere år slik at vi fikk mulighet til å bygge opp kunnskap og erfaringer om sektoren og om utøvelse av aktivitets- og redegjørelsesplikten i praksis. Til sammen har dette gjort det lettere for LDO å komme i dialog med kommunene og vi har vært i stand til å gi bedre veiledning.

Kontrollen av kommunenes likestillingsredegjørelser har vært begrenset til kontroll av arbeidsgiverrollen og har ikke omfattet kommunene som offentlig myndighet. Begrunnelsen for dette er både et ønske om å avgrense kontrollen og fordi forarbeidene til redegjørelsesplikten i likestillingsloven (Ot.prp. 77 (2001 – 2002)) er uklare når det gjelder virksomhetenes redegjørelsesplikt som tjenesteyter.

Redegjørelsesplikten for kjønnslikestilling omfatter både tilstands- og tiltaksrapportering. I kontrollen for de aktuelle årene har hovedvekten

blitt lagt på tilstandsrapportering, det vil si kjønnsdelte oversikter for viktige indikatorer for fordeling av makt og inntekt i kommunene. Plikten til å sette i gang tiltak har vært knyttet til om det avdekkes forhold som bør rettes opp. Når grunnleggende likestillingsfakta har manglet i mange redegjørelser, har det vært vanskelig for LDO å vurdere behovet for tiltak. Der tilstandsrapporteringen har vært systematisk har LDO gitt mer omfattende anbefalinger når det gjelder tiltak. LDO har imidlertid ikke mulighet til å pålegge kommunene bestemte tiltak. Alle kommuner har mottatt generelle anbefalinger for godt likestillingsarbeid.

Likestillingsloven mangler en klar definisjon av kravene til likestillingsredegjørelser, LDO har derfor vært nødt til å utøve skjønn i vurderingene. Innholdet i redegjørelsene har blitt definert på grunnlag av lovens forarbeider. Hvilke kriterier kommunene skal redegjøre for, blir derfor bare en anbefaling, og ikke et pålegg.

Da LDO startet kontrollen i 2007 ble 50 kommuner kontrollert. Utvalget av kommuner var representativt med tanke på kommuneklasser og fylker. I de etterfølgende årene har utvalget av kommuner vært mindre representativt fordi kommuner som har blitt godkjent som mangelfulle eller ikke har blitt godkjent, har blitt kontrollert i påfølgende år.

Kontroll og veiledning hånd i hånd

Å ta opp kontroller av likestillingsredegjørelser som sak på eget initiativ er ikke en pålagt tilsynsoppgave, men et virkemiddel LDO kan velge å bruke. LDO kan ikke pålegge kommuner likestillingsaktiviteter, men vi kan foreta en juridisk kontroll av redegjørelsesplikten. LDO har derfor valgt å prioritere *kontroll* av tilstandsrapportering og *veiledning* når det gjelder tiltak og likestillingsarbeid. Kontrollene har gitt kommunene en lovmessig motivasjon for å motta veiledning.

I veiledningen har vi tatt utgangspunkt i kommunenes egne likestillingsoversikter. På denne måten har kontrollene gjort likestilling til et konkret og målbart spørsmål som er knyttet til arbeidsgiveransvaret.

Gjennom kontrollarbeidet har LDO fått innarbeidet maler for god tilstandsrapportering på kjønn som mange kommuner følger. På grunn av begrensninger i LDOs mandat når det gjelder aktivitetsplikten og uklare ansvarsforhold når det gjelder likestilling i kommunene, er en standard for tiltaksrapportering ikke etablert.

Ombudets kriterier for vurdering av kommunenes likestillingsredegjørelser

På bakgrunn av definisjonene i forarbeidene til innføring av redegjørelsesplikten, Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), har LDO lagt vekt på kravet om at redegjørelsen skal gi en systematisk oversikt som avdekker utilsiktede og uønskete forskjeller mellom kvinner og menn i virksomheten. Det er nettopp de systematiske oversiktene som gjør likestillingsredegjørelsene til et nyttig verktøy i likestillingsarbeidet. En redegjørelse som i form og innhold ikke avdekker mulige likestillingsutfordringer vil reduseres til rapportering for rapporteringens skyld.

I kontrollen av kommunene har LDO konkretisert sine kriterier med bakgrunn i kommunesektorens struktur og utfordringer. Kommuner som rapporterer systematisk og oversiktelig har påvirket våre anbefalinger og vår veiledning.

Som offentlige virksomheter er kommunenes rapporteringsplikt mer omfattende enn det tilfellet er for private virksomheter. Det er stor forskjell på kommuner i Norge, men de vil alle regnes som store arbeidsgivere. Det er svært få kommuner som kommer inn under grensen på 50 ansatte som brukes som et skille når det gjelder for eksempel plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg. Størrelsen på kommunene vil allikevel kunne påvirke vurderingen av rapporteringen. Dette vil i så fall gjelde detaljnivået på redegjørelsen og ikke kriteriene som skal omtales.

Kommunenes virksomhet er kompleks og det vil være vanskelig å identifisere likestillingsutfordringer uten en bevisst sammenstilling av kjønnsdelte oversikter på tvers av nivå og sektor. En oversikt for kommunen som helhet vil ikke gi kunnskap om hvor utfordringene befinner seg.

LDO har i sin veiledning og kontroll tatt utgangspunkt i fem kriterier for å beskrive tilstanden for likestilling mellom kjønnene:

- Kjønnfordelingen i virksomheten totalt, samt på sektor- og stillingsnivå
- Kjønnsdelt oversikt over lønnsforhold for virksomheten totalt, samt på sektor- og stillingsnivå
- Kjønnsdelt oversikt over arbeidstid, herunder deltid og ufrivillig deltid
- Kjønnsdelt oversikt over foreldrefravær og sykefravær
- Kjønnsdelt oversikt ved personalpolitiske satsinger

LDO mener disse kriteriene vil gjelde for hele arbeidslivet, men vektleggingen av dem og kravet til nivået på rapportering vil variere avhengig av bransje, type virksomhet og størrelse på virksomheten.

Kjønnsbalanse

Det er godt dokumentert at kommunesektoren er kvinne­dominert, men for å beskrive tilstanden er dette bare en del av bildet. Til tross for stort kvinneoverskudd i sektoren kan kvinnene være underrepresentert i toppledelsen. På samme måte vil mannsandelen være svært ulik i teknisk sektor og barnehagesektoren. En kjønnsdelt oversikt over kommunen som helhet, på ulike nivåer og i ulike sektorer vil derfor være nødvendig for å avdekke de konkrete utfordringene kommunene bør jobbe med.

Kvinner og menn skal være representert med minimum 40 prosent for at det kan sies å være jevn kjønnsbalanse. Kvinnene utgjør flertallet av de ansatte i kommunesektoren som helhet med 79 prosent (4. kvartal 2009, SSB).

I forbindelse med kontrollene i 2008 og 2009 ga LDO følgende anbefalinger for å bedre kjønnsbalansen:

Rekruttere og beholde arbeidstakere

- Kommunene bør benytte positiv særbehandling der dette er tillatt, jamfør likestillingsloven § 3a og forskrift om særbehandling av menn.
- Kommunene bør gjennomgå utforming av stillingsannonser for å vurdere om de kan virke ekskluderende for enkelte grupper og drive målrettet annonsering for å rekruttere underrepresenterte grupper.
- Fleksibilitet i måten å organisere og prioritere arbeidsoppgaver på arbeidsplassen er viktig for å inkludere underrepresenterte grupper. Andre og nye måter å løse arbeidsoppgavene på må også verdsettes.

Kjønnsbalanse i toppledelsen

- Kommunene bør ha en systematisk gjennomgang av hvilke stillinger som er inkludert i toppledelsen. Er for eksempel HR-sjef/personalsjef, en stilling kvinner ofte besitter, inkludert i toppledelsen?
- Kommunene bør innføre kvalifiseringsprogrammer for kvinnelige ansatte som er potensielle lederkandidater. Dette kan også være aktuelt for andre underrepresenterte grupper.
- Arbeidsgiver må legge til rette for at det er mulig å kombinere omsorgsforpliktelser med å inneha en lederstilling.

Likelønn

For komplekse virksomheter som kommunene vil en oversikt over forskjell i gjennomsnittslønn for kvinner og menn i liten grad gi grunnlag for å forstå hvor mulige likelønnsutfordringer befinner seg.

Gjennomsnittlige lønnsforskjeller i en kommune kan henge sammen med:

- Ujevn kjønnsbalanse vertikalt i organisasjonen med overrepresentasjon av menn blant de høytlønte og kvinner blant de lavlønnete
- Ulik lønn for kvinner og menn i sammenliknbare stillinger
- Ulikt lønnsnivå i mannsdominerte og kvinnedominerte sektorer

En redegjørelse av lønnsforhold som ikke gir en systematisk framstilling av gjennomsnittslønn totalt, for sektor og sammenliknbare stillingsnivåer kan vanskelig brukes til å vurdere behov for tiltak.

Kommunekontrollene viser at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder lønnsforskjeller. Variasjonene mellom kommunene viser at det er mulig å få til likelønn mellom kvinner og menn i langt større grad enn det som er tilfelle for mange kommuner i dag.

I forbindelse med kontrollene i 2008 og 2009 ga LDO følgende anbefalinger for å fremme likelønn:

- Det bør være åpenhet om lønn slik at lønnsforskjeller synliggjøres. Lønnsdataene bør systematiseres etter sammenliknbare stillingsnivåer og sektorer.
- Hva som er likeverdig arbeid og som dermed kan sammenliknes, bør defineres i den lokale lønnspolitikken.
- Det bør være et spesielt fokus på likelønn når det gjelder lederstillinger og direkteplasserte ansattegrupper.
- Kommunene bør sikre at kvinner og menn er like godt representert i ledelse og i de ulike lønnsgruppene gjennom en aktiv rekrutteringspolitikk og målrettede planer for karriereutvikling.
- Kommunene bør ha mål om at lønnsgapet mellom kvinner og menn skal være mindre enn landsgjennomsnittet for alle kommuneansatte.

Heltid og deltid

Når det gjelder kommunekontrollen er det fra LDO sin side lagt stor vekt på kjønnsdelt oversikt over deltid og uønsket deltid. Dette er et bevisst valg og et eksempel på at vi i vår kontroll ønsker å prioritere kriterier i forhold til bransjemessige likestillingsutfordringer. I mange kommuner er deltid det normale ansettelsesforholdet for flertallet av kvinnene. Dermed er også deltid den normale måten å organisere arbeidet på i enkelte kommunale sektorer. Store kjønnsbaserte ulikheter i arbeidstid er en likestillingsutfordring.

En deltidskultur vil også medføre uønsket deltid, hvor store grupper kvinner ikke får ønsket arbeidstid, og dermed taper inntekt. Derfor er det etter LDO sitt syn nødvendig med en fast registrering av andel deltidsansatte som ønsker utvidet arbeidstid. De kommunene som gjennomfører denne type registrering avdekker generelt høy andel som ønsker utvidelse av arbeidstiden. En slik registrering kan i tillegg være nyttig når det gjelder det å måle resultater av iverksatte tiltak.

Registrering av ufrivillig deltid er ikke nevnt i forarbeidene til loven (Ot. prp. nr. 77 (2000–2001)). LDO mener allikevel det er klart innenfor tolkningsrommet på grunn av omfanget av deltid og alvoret med ufrivillig deltid når det gjelder likestilling i kommunesektoren.

I forbindelse med kontrollene i 2008 og 2009 ga LDO følgende anbefalinger for å begrense ufrivillig deltid:

- Kommunene bør etablere et system hvor deltidsansatte kan registrere ønsker om større stillingsprosent. I ansettelsesprosesser bør en del av rutineene være å søke etter kandidater i dette registreringssystemet før stillingen lyses ut eksternt. Dette vil være med på å sikre at fortrinnsretten for deltidsansatte blir reell.
- Kommunene bør legge inn faste spørsmål i medarbeiderundersøkelser om deltidsansatte ønsker større stillingsprosent. Dette vil gi kommunen en generell oversikt over omfanget av ufrivillig deltid. Resultatet av undersøkelsen bør legges fram i årsrapporten.
- LDO vil også anbefale å gjøre spørsmålet om deltid til tema i den årlige medarbeidersamtalen, slik at også nærmeste leder har oversikt over hvilke ansatte som ønsker økt, eventuelt redusert, stillingsprosent.
- LDO anbefaler alle kommuner å vedta et prinsipp om at alle som ønsker det skal få tilbud om heltidsstilling, og lage en tiltaksplan for å oppnå dette.
- I virksomheter hvor turnusordninger er lagt opp slik at de ikke lar seg forene med hele stillinger, anbefaler LDO kommunen å prioritere prøveprosjekter som har som mål å redusere ufrivillig deltid.
- Arbeidstidsordninger som ikke lar seg forene med hele stillinger, bør ikke godkjennes.

Foreldrefravær og sykefravær

Generelt kan en si at oversikt over sykefravær er innarbeidet i årsrapportene uavhengig av likestillingsrapporteringen selv om det ikke er vanlig med kjønnsdelt oversikt. Når det gjelder foreldrefravær er det liten tradisjon for å redegjøre for dette, til tross for at dette er et område hvor det er store ulikheter mellom kjønnene. Likelønnskommisjonen (NOU 2008:6 Kjønn og lønn) pekte på jevnere fordeling av

foreldrepermisjon som et viktig tiltak for likelønn. AFI-rapporten (2008/2) om *Erfaringer med og konsekvenser av graviditet og uttak av foreldrepermisjon i norsk arbeidsliv* viste at foreldrefravær har konsekvenser både for kvinner og menn om enn på ulike måter. I rapporten omtales forhold på arbeidsplassen og arbeidsgivers holdninger som faktorer som påvirker uttaket av permisjon. Det er etter LDO sitt syn viktig i en likestillingssammenheng å få fram kjønnsdelte oversikter over foreldrefravær og fokus på tiltak arbeidsgivere kan iverksette for å legge til rette for et jevnere uttak. Likere uttak av permisjon knyttet til omsorg, vil bidra til mer likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet.

I forbindelse med kontrollene i 2008 og 2009 ga LDO følgende anbefalinger for likere uttak av permisjon i tilknytning til foreldrefravær:

- Kommunen bør sette likere uttak av foreldrepermisjon og fravær på grunn av sykt barn som et mål for personalpolitikken. Dette vil være et tiltak som først og fremst retter seg mot menn og ledere på mannsdominerte enheter.
- Foreldrefravær bør behandles som en del av bemanningsbehovet slik at dette fraværet ikke rammer foreldrene eller driften negativt. Dette kan gjøres gjennom å øke bemanningen i forhold til gjennomsnittsfravær.
- Nærmeste leder bør gå gjennom virksomhetens velferdsordninger med arbeidstakere som skal bli foreldre. I samtalen bør leder formidle en positiv holdning til at arbeidstakeren, uavhengig av kjønn, skal ta ut foreldrepermisjonen, og at dette er i tråd med virksomhetens verdier.
- Arbeidsgiver bør pålegges å tilrettelegge for at også menn skal kunne ivareta sine omsorgsforpliktelser som fravær på grunn av syke barn eller lengre foreldrepermisjoner.
- Det bør være en systematisk oppfølging av ansatte i foreldrepermisjon, for eksempel jevnlig kontakt med nærmeste leder, invitasjon til allmøter og sosiale begivenheter.

Personalpolitiske satsinger

En stor andel av kontrollerte kommuner rapporterte om seniorpolitiske tiltak mens de i liten grad rapporterte på kjønnsfordeling over uttak. Å få oversikt over kjønnsfordelingen er nødvendig for å sikre at tiltakene blir like treffsikre for alle ansatte uavhengig av kjønn. Kvinner og menn befinner seg på ulike steder i organisasjonen. Flertallet av kvinnene jobber deltid mens flertallet av mennene jobber fulltid. Kommunen må sikre at slike tiltak er like godt tilpasset kvinners som menns stillinger og ansettelsesforhold.

Rapportering på tiltak

Avdekker kommunenes oversikter ulikhet basert på kjønn, plikter kommunen å gjøre rede for iverksatte og planlagte tiltak for å motvirke dette. LDO ber om at virksomheten beskriver likestillingstiltak på følgende måte:

- Hvorfor tiltakene er iverksatt
- Hvilke målsettinger tiltakene har
- Resultatene av tiltakene
- Forankring av tiltakene, det vil si politisk vedtak, plandokumenter eller lignende

Rapporteringsmal for tilstanden for kjønnslikestilling

Alle virksomheter bør rapportere på følgende	Store virksomheter bør i tillegg rapportere på	% kvinner	% menn
Kjønnsdelt oversikt over ansatte			
	Ulike sektorer/avdelinger		
	Ulike stillingskategorier		
Kjønnsdelt oversikt over ledere			
	Toppledere		
	Mellomledere		
Lønn (kvinnens lønn i prosent av menns lønn) Eks. menn tjener 400.000 og kvinner 300.000 = menn 100 % og kvinner 75 %			
	Ulike sammenliknbare stillingskategorier*		
Ledere(kvinnens lønn i prosent av menns lønn) Eks. menn tjener 400.000 og kvinner 300.000 = menn 100 % og kvinner 75 %			
	Toppledere		
	Mellomledere		
Kjønnsdelt oversikt over arbeidstid			
Kjønnsdelt andel ansatte som jobber deltid (Skal bare rapporteres på i bransjer der deltid er en vanlig arbeidsorganisering)**			
Kjønnsdelt andel ansatte som jobber ufrivillig deltid (Skal bare rapporteres på i bransjer der deltid er en vanlig arbeidsorganisering)**			
Kjønnsdelt oversikt over overtid(bør bare rapporteres der dette er vanlig)			
Fravær			
Sykefravær			
Uttak av foreldrepermisjon			
Fravær pga syke barn			
Personalpolitiske satsninger(virksomhetene skal kun rapportere der de gjennomfører tiltak)			
Eksempel 1: Seniorpolitiske tiltak			
Eksempel 2: Lederutviklingstiltak			

* Sammenlikning av arbeid av lik verdi, det vil blant annet si arbeidsoppgavens kompleksitet, utdanning og ansvar. Ufaglærte skal sammenliknes med ufaglærte, faglærte med ansatte med sammenliknbart utdanningsnivå, høyskole med høyskole, osv.

**For kommunesektoren og andre sektorer anbefales en grundigere rapportering på dette området. Se veileder for bedre likestillingsredegjørelser for kommunesektoren.

<http://www.ldo.no/upload/Brosjyrer%20PDF/veiledning%20til%20kommunene%20om%20rapportering%20på%20likestilling.pdf>

Vurderinger i kontrollen

LDO har i sin kontroll operert med tre vurderinger av innholdet i redegjørelsene: godkjent, godkjent mangelfullt og ikke godkjent. Alle kommuner har i tillegg mottatt anbefalinger til bedre rapportering og mulige tiltak.

For å bli godkjent har det minimum vært nødvendig med en systematisk oversikt over kjønnsbalanse og kjønnsdelt oversikt over lønn og arbeidstid. Om det har manglet kjønnsdelte oversikter over fravær og personalpolitiske satsinger har det blitt påpekt, men ikke blitt tillagt avgjørende betydning. Likestilling på disse områdene er tradisjonelt lite innarbeidet i personalpolitikken.

Vurderingen godkjent mangelfullt er blitt gitt der det er mangler i rapportering, men hvor rapporten samtidig behandler de viktigste kriteriene. Det kan gjelde rapporter som mangler fakta eller systematikk, men som delvis behandler lønn, kjønnsbalanse og arbeidstid. LDO har med godkjent mangelfullt ønsket å gi kommunene en mulighet til å rette opp rapporteringen «frivillig» på bakgrunn av veiledningen de har mottatt. Slik har det i liten grad fungert. Ofte er det først når kommunene mottar vurderingen ikke godkjent at rapporteringen blir bedre.

Redegjørelser som har manglet oversikt over kjønnsbalanse, lønn og arbeidstid har ikke blitt godkjent. Kommuner som kun har lagt ved separate likestillingsredegjørelser eller -planer som ikke er behandlet som en del av årsrapporten, har ikke fått disse vurdert som del av en likestillingsredegjørelse.

Oppsummering av kontrollene – hva har vi funnet?

Resultat av kontrollene

		1. kontroll		2. kontroll		3. kontroll	
		1. kontroll	2. kontroll	1. kontroll	2. kontroll	1. kontroll	2. kontroll
Årsrapport 2006	50	22		15		13	
Årsrapport 2007	64	5	11	18	10	13	7
Årsrapport 2008	46*		23		9		8

*Inkluderer seks som ble klaget inn til nemnda og behandlet der.

Felles for kommunesektoren er at kvinneandelen er høy og at det arbeides mye deltid, særlig blant kvinner. Ufrivillig deltid er et reelt og vedvarende problem, og arbeidet for å redusere omfanget av problemet er stort sett prosjektorganisert. I tradisjonelle kvinneyrker, som barnehagesektoren og omsorgssektoren, er det stabilt lav andel menn.

Vi finner stor variasjon mellom kommunene når det gjelder gjennomsnittlig lønnsforskjeller mellom kvinner. Det er også store forskjeller når det gjelder kvinner i topplederstillinger og kvinneandel i tradisjonelt mannsdominerte sektorer. Variasjonene blant de kontrollerte kommunene ser ut til å ha sin årsak i særtrekk ved regionene de tilhører, kommunens størrelse, i tillegg til ulikt prioritering av likestillingsarbeid i den enkelte kommune.

Kombinasjonen av kontroll og veiledning har ført til en positiv utvikling i kvaliteten på likestillingsredegjørelsene, både når det gjelder innhold og systematikk. Rapportering skaper ikke i seg selv aktivitet, og LDO har inntrykk av at likestillingsarbeid generelt er lavt prioritert i kommunene. Det er derfor viktig å gi aktivitetsplikten enda større oppmerksomhet og samtidig holde fast ved redegjørelsens nytteverdi i dette arbeidet.

Kontrollene og dialog med kommunene har avdekket uklarhet rundt organisering og ansvarsforhold når det gjelder likestillingsarbeidet. Etter LDOs erfaring er klare ansvarsforhold avgjørende for å kunne oppfylle målet med aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelser om innklagde kommuners likestillingsredegjørelser

Ved kontrollen i 2008 brakte LDO inn likestillingsredegjørelsene til Ringsaker kommune, Porsgrunn kommune, Flekkefjord kommune, Austevoll kommune, Lærdal kommune og Surnadal kommune for behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Bakgrunnen var at LDO for andre gang hadde kontrollert redegjørelsene, og funnet at de ikke fylte kravene etter likestillingsloven.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda konkluderte, som LDO, med at alle de seks kommunene brøt likestillingsloven ved at redegjørelsene ikke fylte lovens krav. Flekkefjord, Austevoll og Lærdal kommuner fikk pålegg om å utarbeide redegjørelser i samsvar med lovens krav. Porsgrunn, Ringsaker og Surnadal kommuner ble ikke ilagt slikt pålegg, fordi de allerede hadde rettet opp redegjørelsen for 2008. Etter utbedring av redegjørelsene har alle de seks kommunene fått godkjent sine likestillingsredegjørelser for 2008 i Nemnda.

Ved kontrollen i 2009 brakte ombudet likestillingsredegjørelsene til Gjøvik kommune, Grane kommune, Hammerfest kommune, Masfjorden kommune, Sauda kommune og Stord kommune inn for behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Konklusjon i disse sakene er ikke klare ennå.

Nemndas behandling har vært viktig fordi den i sine konklusjoner, har gitt viktige juridiske avklaringer for det videre arbeidet.

Viktige avklaringer i Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelser¹

Likestillings- og diskrimineringsnemnda gir i sine avgjørelser en del avklaringer av innholdet i redegjørelsesplikten. De bemerker at lovforarbeidenes bruk av formuleringer som «bør» og «for eksempel» tyder på at lovgiver har ment å gi en fleksibel regel, der virksomhetene gis en del frihet så lenge redegjørelsen gir «en systematisk beskrivelse» av forhold som er relevante for å vurdere graden av kjønnslikestilling. Hovedpoenget må være at det redegjøres for forhold som er relevante og hensiktsmessige for å vurdere graden av likestilling.

Nemnda trekker fram at likestillingsloven har hovedfokus på lønn, deltid og permisjonsordninger. Derfor vil det være naturlig å fokusere på slike forhold. Nemnda sier videre at en mer generell oppsummering av tilstanden ikke vil være tilstrekkelig. En redegjørelse som mangler underliggende fakta, vil vanskelig kunne sies å innebære en systematisk beskrivelse av forhold som er relevante for å vurdere graden av likestilling.

Når det gjelder kommunene legger Nemnda vekt på at de generelt må regnes som forholdsvis store virksomheter sammenlignet med mange private virksomheter. Videre har Nemnda lagt vekt på at kommunene gjennom rapporteringen til KS nokså enkelt kan framskaffe relevant statistikk, og at kommuner er komplekse virksomheter der likestillingsspørsmål oppstår på mange ulike måter og nivåer. Med bakgrunn i lovens forarbeider må en forvente bedre rapportering av offentlige enn av private virksomheter.

¹ Likestillings- og diskrimineringsnemndas sak nr. 17, 12, 11, 10, 9 og 8/2009.

LDOs veiledning

Etter at LDO hadde gjennomført den første kontrollen i 2007, oppsummerte vi i rapporten «Kontroll av 50 kommuners redegjørelse for likestilling»:

Årets kontroll viser store variasjoner i redegjørelsene, både når det gjelder form og innhold. Flertallet av kommuner redegjør noe for likestilling, men redegjørelsene er ofte usystematiske og bygger i liten grad på dokumenterte tall og fakta. Dette gjør det vanskelig å trekke konklusjoner om den faktiske likestillingssituasjonen i kommunesektoren. Ombudet foreslår at kravene til redegjørelsene standardiseres, slik at det blir klarere for kommunene hva redegjørelsene skal inneholde. Dette vil også gjøre det lettere å sette i gang egnede tiltak, både på lokalt og nasjonalt plan.

På bakgrunn av dette funnet utarbeidet LDO en veiledning som ble sendt til alle norske kommuner. Veiledningen førte til at kvaliteten på redegjørelsene bedret seg i mange kommuner. Dette medførte et større behov for å anbefale tiltak der redegjørelsene avdekket likestillingsutfordringer. Ved kontrollene i 2008 og 2009 ble alle kommunene gitt generelle anbefalinger til mulige tiltak i tillegg til konkrete anbefalinger knyttet til funn i hver enkelt redegjørelse.

I perioden 2007–2009 har LDO utviklet følgende veiledningsmateriale:

- Veiledning til bedre redegjørelser for likestilling (2008)
- Håndbok for arbeidslivet. Likestilling og mangfold. Tips og sjekklister for arbeidsplassen (2009)

I tillegg til veiledningsmaterialet har LDO lagt vekt på å nå ut med informasjon til kommunesektoren om aktivitets- og redegjørelsesplikten og hvordan drive godt likestillingsarbeid.

Høsten 2008 arrangerte LDO i samarbeid med regionale likestillingsentre, KS i Telemark, Agder og Hordaland, Kristiansand kommune og Bergen kommune fem regionale veiledningsseminarer om aktivitets- og redegjørelsesplikten. Seminarene rettet seg hovedsakelig mot personalsjefer, administrasjon og ledere i kommunen.

Høsten 2009 arrangerte LDO fem regionale dagskurs for arbeidslivet i diskrimineringsjuss og praktisk likestillingsarbeid. Kursene ble avholdt i Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger og Oslo. På kursene deltok over 700 personer og LDO mottok gode tilbakemeldinger.

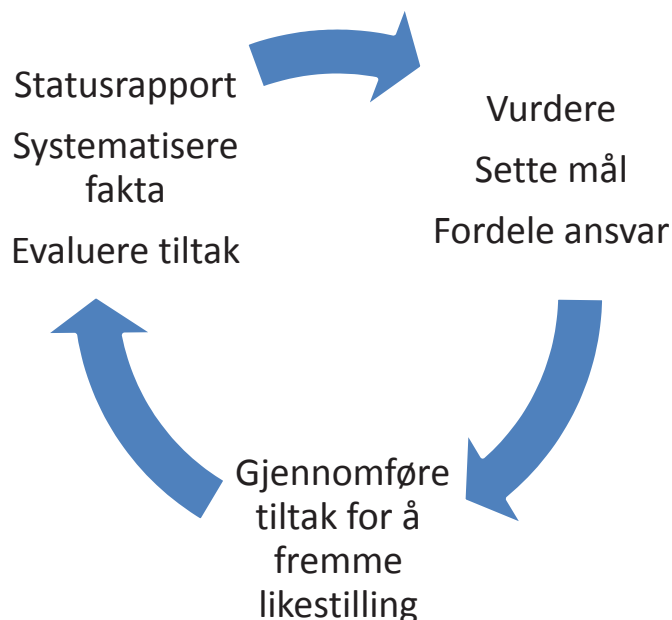
I tillegg til regionale møter, har LDO prioritert henvendelser fra arbeidslivet om aktivitets- og redegjørelsesplikten og har innledet på ulike kurs, konferanser og seminarer. I 2008 og 2009 har LDO til sammen deltatt på omlag 450 arrangementer der veiledning om likestilling og mangfold i arbeidslivet var temaet. Det foreligger ikke tall for 2007.

Likestillingsredegjørelsen som virkemiddel for likestilling

Aktivitet og redegjørelse – to sider av samme prosess

Graverutvalgets innstilling til ny felles diskrimineringslov har foreslått å fjerne redegjørelsesplikten og erstatte den med en styrket aktivitetsplikt og intern rapportering etter modell av det systematiske HMS-arbeidet. LDO stiller seg positiv til at det er foreslått å styrke aktivitetsplikten, men mener det er lite hensiktsmessig å fjerne redegjørelsesplikten. Systematiske likestillingsredegjørelser er grunnlaget for å kunne vurdere hvor likestillingsutfordringene befinner seg. I personalpolitikken er det viktig med effektiv bruk av begrensede ressurser. Relevante kjønnsdelte oversikter vil være et verktøy for å målrette aktiviteter der det trengs og et verktøy for å måle resultater av gjennomførte aktiviteter. Dette krever at likestilling legges inn som et mål for personalpolitikken og at oversikter over tilstanden blir evaluert jevnlig. LDO kan vanskelig se at målrettede aktiviteter er enklere uten fakta om likestillings situasjonen. Redegjørelsesplikten har en selvstendig verdi i et systematisk likestillingsarbeid. Fjerner man denne, vil også aktivitetsplikten bli svekket.

Illustrasjon av systematisk likestillingsarbeid:



Standardisering

Gjennom LDOs kontroll av kommunene har kravene til innholdet i en likestillingsredegjørelse blitt klarere, men det er fremdeles behov for en lovfesting/forskriftsfesting av disse kravene. Dagens lovtekst gjør det enkelt for dem som ønsker å komme seg unna med generelle vurderinger, mens de som vil rapportere systematisk i tråd med lovens formål savner retningslinjer og standardisering. En ytterligere klargjøring av innholdet vil gjøre det lettere for arbeidslivet å inkludere likestillingsrapporteringen i ordinære rutiner.

Offentlig rapportering

LDO mener at en plikt til å offentliggjøre redegjørelser er nødvendig for å gjøre likestilling til et omdømmespørsmål for virksomhetene. Det gjør det mulig å sammenlikne likestillings situasjonen på tvers av virksomheter og lære av de gode eksemplene. Dette kan skape en situasjon hvor gode resultater på likestillingsområdet blir sett på som et konkurransefortrinn. Graden av likestilling er også et samfunnsspørsmål og dermed av offentlig interesse

En offentlig rapportering står ikke i motsetning til at likestillingsarbeidet må være forankret i interne prosesser, men det kan bidra til å øke arbeidets betydning, og det er jo nettopp formålet med aktivitets- og redegjørelsesplikten.

I Danmark har ministeriet for likestilling både lagt ut en standardisert rapporteringsmal og resultater av kontrollen for alle offentlige virksomheter på sine nettsider.

MINISTER FOR
Ligestilling

Forside | Ligestilling i kommunerne 2009 | Ligestilling i regionerne 2009 | Ligestilling i staten 2009

Redegørelser 2009 ▶ **Ligestilling i Kommunerne**

Om ligestillingsredegørelserne
Nøgletal
Gode eksempler
Værktøjer til kønsmainstreaming
Film om kønsmainstreaming
Tools & Examples
Redegørelser 2003
Redegørelser 2005
Redegørelser 2007

Ligestillingsafdelingen
Postadresse:
Stormgade 2-6
1470 København K
www.lige.dk
lige@lige.dk

Danmarks-kortet viser hovedresultater af kommunernes ligestillingsredegørelser. Ved at klikke på kortet eller i bjælkerne til højre kan man hente flere oplysninger om kommunernes ligestillingsarbejde.

Hovedresultater

Vælg kommune...
Vælg ligestillingsområde...
Vælg spørgsmål...

Ved at benytte ovenstående bjælker kan du - på de 3 områder; service, personalepolitik og kønsmainstreaming - vælge at se resultaterne for en enkelt kommune eller landsresultatet. Resultaterne for de enkelte underkategorier i ligestillingsredegørelserne kan vælges hvis en kommune og et område er valgt. I menuen i venstre side findes et link til gode eksempler på ligestillingspolitiske initiativer.

Arbejder meget med ligestilling Arbejder mindre med ligestilling Arbejder kun lidt med ligestilling

Konklusjon

LDOs kontroll av likestillingsredegjørelser i kommunesektoren har vist at redegjørelsene må inneholde nyttige fakta om likestillings situasjonen, framstilt på en systematisk måte. Redegjørelsesplikten er et viktig verktøy for praktisk likestillingsarbeid i arbeidslivet.

Det er kombinasjonen av kontroll og veiledning som etter LDOs erfaring gir best resultat og størst forståelse for redegjørelse som virkemiddel for likestilling. Det er denne kombinasjonen som gjør at redegjørelsesplikten også fremmer aktivt likestillingsarbeid.

Målet med aktivitets- og redegjørelsesplikten må være å gjøre likestillings- og mangfoldsarbeidet til en integrert del av den ordinære personalpolitikken.



Likestillings- og
diskrimineringsombudet



Mariboës gate 13
Postboks 8048 Dep
N-0031 Oslo

Telefon: 23 15 73 00
Telefaks: 23 15 73 01
post@LDO.no

www.LDO.no

