

Arbeidsdepartementet

Poboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår ref.
10/2228-1-GWA

Deres ref.

Dato:
14.12.2010

INNSPILL TIL REGJERINGENS SYSSELSETTINGSSTRATEGI FOR FUNKSJONSHEMMEDE

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er positiv til at regjeringen nå utformer en sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, og parallelt har satt i gang tiltak for å øke fokus på delmål 2 i IA- avtalen. LDO ser arbeidslivet som en sentral likestillingsarena i samfunnet, og vi ønsker derfor å komme med bidrag inn i dette arbeidet.

Vi har fulgt utspillene Arbeidsdepartementet (AD) har kommet med i løpet av 2010 angående arbeidet med sysselsettingsstrategien. Slik vi oppfatter departementet, signaliserer dere et ønske å vurdere effekten av eksisterende virkemidler på området, og at dere også inviterer til å tenke nytt angående virkemidler for inkludering. Dette er en oppfordring vi vil følge opp i dette notatet.

Som AD kjenner til, er Norge et av landene som bruker mest ressurser for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Likevel er målsetningen om økt sysselsetting av funksjonshemmede i liten grad oppnådd. Det tiltaksapparatet som har vært benyttet frem til nå, har i stor grad vært individrettet med fokus på å kvalifisere enkeltmennesker for deltagelse, og i liten grad systemrettet mot arbeidslivets strukturer. Forskning har vist at arbeidsmarkedstiltak for funksjonshemmede, for eksempel i form av praksisplasser eller arbeid med bistand, sjelden fører frem til fast ansettelse. Effekten av tiltakene har blitt beskrevet som en form for "tiltakskjeding" og "permanent midlertidighet". Ordninger som har hatt til hensikt å føre til at funksjonshemmede skulle komme inn i arbeid, har flere tilfeller bidratt til å forsterke marginaliserte posisjoner utenfor arbeidslivet.¹ Samtidig har man i det offentlige innretning av tiltak i liten grad benyttet seg av reguleringstiltak rettet

¹ Cecilie Høy Anvik: Mellom drøm og virkelighet, Nordlandsforskning NF-rapport nr. 17/ 2006

mot arbeidsgiversiden.

Et av utspillene som har kommet fra departementet er å opprette Smartjobber utenom vanlige stillingshjemler som skal finansieres med lønnstilskudd. Selv om forslaget forløpig er lite konkret, er LDO i utgangspunktet skeptisk til denne formen for spesialordninger. Dette blant annet på grunn av de forskningsresultatene vi har vist til ovenfor. Skal ulike kvalifiseringstiltak være nyttige, må det være en forutsetning at de reelt øker faktisk adgang til arbeidslivet. Et annet forhold er at man ved å iverksette denne typen individrettede tiltak fremfor å rette fokus på samfunnsskapt barrierer, kan bidra til å befeste og forsterke holdninger om funksjonshemmede som annenrangs arbeidskraft.

Innledningsvis vil vi fremheve at yrkesdeltagelse for personer med nedsatt funksjonsevne ikke kan sees uavhengig av andre sektorer i samfunnet enn arbeidslivet. Universell utforming av transportmidler, likeverdige utdanningsmuligheter og helsetjenester, tilgang på nødvendige hjelpemidler med videre, er alle sentrale innsatsområder for å forhindre at personer med nedsatt funksjonsevne blir utestengt fra arbeidsmarkedet.

LDO har en lovhåndhever- og pådriverrolle når det gjelder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som ble innført i 2009. En viktig del av loven er arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt, som gjelder for alle offentlige virksomheter og private virksomheter som sysselsetter over 50 ansatte. Vi mener at dette er det viktigste virkemiddelet for å hindre diskriminering og fremme likestilling i arbeidslivet, og forventer at regjeringen fremhever dette i sysselsettingsstrategien både i form av tiltak og ressurser som kan styrke implementeringen av pliktene.

Universell utforming

Arbeidsplasser er ikke dekket av kravet til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Situasjonen i dag er blant annet at store offentlige arbeidsplasser ikke har tilgjengelige IKT- systemer, noe som blant annet synshemmede er avhengige av for å kunne bruke disse verktøyene. Rullestolbrukere og andre bevegelsehemmede møter trapper, utilgjengelige kontorer, kantiner og pauserom.

Manglende universell utforming av IKT og fysiske forhold på et flertall av norske arbeidsplasser er derfor en faktor som bidrar til å opprettholde barrierer for sysselsetting.

NAV som virkemiddel for inkludering

I dette notatet velger vi å ikke i detalj gå inn på NAVs rolle i forhold til sysselsetting av funksjonshemmede. På et overordnet nivå vil LDO fremheve at NAV har en viktig funksjon når det gjelder å gi arbeidsgivere og virksomheter god veiledning om de tjenester etaten tilbyr. Dette gjelder blant annet veiledning om hjelpemidler og fysisk tilrettelegging.

Av den grunn ønsker vi å påpeke det alvorlige i at NAV i dag har et komplisert, uoversiktlig og lite sammenhengende tiltaksapparat rettet mot arbeidsgiversiden.

Hva som kan gjøres for å sikre at NAV styrker sin funksjon overfor arbeidsgivere, bør inngå som en vurderingsfaktor i arbeidet med sysselsettingsstrategien.

Fokus på unge funksjonshemmede

Som målgruppe for strategien har AD utpekt unge funksjonshemmede. I den forbindelse ønsker vi å fremheve at man blant unge funksjonshemmede ser en økende andel som har psykisk nedsatt funksjonsevne. Dette er en gruppe som er meget utsatt for diskriminering og utestenging fra arbeidsmarkedet. En undersøkelse gjort av Rådet for Psykisk helse i 2006 viser eksempelvis at 90 prosent av norske arbeidsgivere innrømmer å ha for lite kunnskap om psykisk helse, og så mange som 63 prosent er negative eller skeptiske til å ansette noen som har hatt psykiske problemer.

Lite kunnskap og forståelse av diskriminering som rammer funksjonshemmede

Personer med nedsatt funksjonsevne utgjør en sammensatt og heterogen gruppe som i mange tilfeller har lite annet til felles enn at de er utsatt for diskriminering. Heterogeniteten blant funksjonshemmede kan oppfattes som en stor utfordring i forhold til å utforme skreddersydde og treffsikre tiltak.

LDO mener imidlertid at det er klare fellestrekk når det gjelder all diskriminering knyttet til minoritetsgrupper som utestenges og ekskluderes fra ulike samfunnsarenaer. Av den grunn ser vi det som et problem at man frem til nå har utformet tiltak for å fremme sysselsetting av funksjonshemmede, uten at man har anerkjent at funksjonshemmede utsettes for ekskluderende og diskriminerende praksiser fra majoritetssamfunnet.

På tross av at det finnes mye erfaringsbasert kunnskap om diskriminering som rammer funksjonshemmede i arbeidslivet, er denne i liten grad systematisert og dokumentert. I Arbeidsforskningsinstituttets rapport om kunnskapsstatus på området som har blitt utarbeidet i forbindelse med sysselsettingsstrategien, påpeker AFI manglende kunnskap om diskriminering i arbeidslivet:

Det er behov for å analysere virkningen av innføringen av ikke-diskrimineringslovgivningen i Norge, i lys av tilsvarende studier gjennomført i andre land. Det synes tilsvarende å være et behov for å utvikle norsk forskning som kan si noe om omfanget og karakteren av diskriminering i norsk arbeidsliv.

En av de største og mest dominerende mytene om funksjonshemmede, er at de som gruppe har redusert arbeidsevne og en høyere grad av sykefravær enn ikke-funksjonshemmede. Graden av sykefravær blant sysselsatte funksjonshemmede er imidlertid på linje med diskriminering også et område hvor det eksisterer store kunnskapshull. Dette mener vi er en sterk bidragsyter til å opprettholde barrierer for sysselsetting.

LDO mener videre at når departementet utarbeider tiltak i denne strategien, må man sette et prinsipielt skille mellom diskriminering som rammer funksjonshemmede med nedsatt arbeidsevne på den ene siden, og funksjonshemmede med full arbeidsevne som diskrimineres på grunn av holdningsmessige, arbeidsmiljømessige eller fysiske barrierer i omgivelsene på den andre.

Diskriminering av funksjonshemmede med full arbeidsevne

Mange funksjonshemmede som utover behovet for fysisk tilrettelegging har full arbeidsevne, opplever at de som arbeidssøkere ikke blir vurdert som enkeltpersoner utfra individuelle ferdigheter og kvalifikasjoner. Mange erfarer problemer med i det hele tatt å bli innkalt til intervju når de i søknader oppgir å ha nedsatt funksjonsevne. I FAFOs evaluering av traineeordningene som har vært gjennomført i offentlig sektor, bruker forskerne betegnelsen en mur av fordommer for å beskrive de erfaringene respondentene med nedsatt funksjonsevne har hatt i møte med arbeidsgivere. Det å ha en nedsatt funksjonsevne gjøres om til en ulempe i rekrutteringsprosessen på grunn av fordommer, myter og stereotyper hos rekrutteringsansvarlige. Ureflekterte rekrutteringsprosesser munner ofte ut i at arbeidsgiver ansetter noen som ligner på en selv. Stigma som hefter til annerledeshet og det ukjente fører til at søkere med nedsatt funksjonsevne ikke betraktes som "egnet" for stillinger, uansett kompetanse og kvalifikasjoner

Diskriminering av funksjonshemmede med nedsatt arbeidsevne

Mange personer med redusert arbeidsevne vil kunne ha behov for redusert arbeidstid og generelt en større grad av fleksibilitet i arbeidsforholdet. LDO mener at store deler av arbeidslivet i dag ikke har kompetanse om, eller er tilrettelagt for personer som har variabel eller nedsatt arbeidsevne på tross av krav om individuell tilrettelegging hjemlet både i arbeidsmiljøloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Ureflekterte og tilsynelatende nøytrale praksiser, rutiner og krav på arbeidsplassen kan føre til en form for indirekte diskriminering, fordi en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre.

LDO anser at den utstrakte bruken av deltid i kvinnedominerte sektorer i arbeidslivet er en stor likestillingsutfordring. Samtidig er det et faktum at det i andre sektorer og spesielt innenfor høyere stillingskategorier ofte eksisterer liten villighet til å foreta individuell tilrettelegging med hensyn til behov for redusert arbeidstid. Deltidsstillinger eksisterer eksempelvis i liten grad i yrker med krav til høyere utdanning. Ordninger med hjemmekontor og fleksibel arbeidstid hører også til sjeldenhetene i store deler av arbeidsmarkedet. Muligheter for å kunne redusere arbeidsomfanget når en arbeidstager med en kronisk sykdom har behov for det, vil også ofte fremstå som vanskelig, og noe som bryter med normen om at alle ansatte skal behandles likt.

LDO mener altså at ikke bare stereotypiske holdninger om funksjonshemmede spiller inn ved ansettelse, men også at rigide, ureflekterte og ofte unødvendige praksiser både ved rekruttering og krav til stillingsutførelse skaper barrierer. Etter ombudets vurdering har arbeidslivet et betydelig tilretteleggingspotensial

som ikke blir tatt ut. Utformes det ikke et arbeidsliv med reell evne til inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne, vil mange systematisk stenges ute.

LDO har siden diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kom i 2009 mottatt 128 veilednings- og klagesaker fra personer med nedsatt funksjonsevne som opplever seg diskriminert som arbeidssøker og arbeidstager. Vi har grunn til å anta at dette bare viser "toppen av et isfjell" da erfaring viser at terskelen for å klage inn en sak til ombudet for mange er svært høy, og da spesielt for personer som opplever diskriminering i et ansettelsesforhold.

Aktivitets- og rapporteringsplikten som virkemiddel for å fremme likestilling i arbeidslivet

I omtalen av arbeidet med sysselsettingsstrategien, har arbeidsministeren uttalt at hun ønsker råd om tiltak som kan bidra til å åpne dørene til arbeidslivet innenfra.

LDO anser aktivitets- og rapporteringspliktene i diskrimineringslovverket som et avgjørende virkemiddel for å fremme et strukturert likestillingsarbeid innenfor arbeidslivets rammer.

I aktivitetsplikten ligger det en forpliktelse til at arbeidsgivere skal jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Aktivitetsplikten omhandler forhold som rekruttering, forfremmelse, utvikling, lønns- og arbeidsforhold og beskyttelse mot trakassering.

På samme måte som at diskriminering sjelden er intendert, er godt likestillingsarbeid ikke tilfeldig. LDO mener derfor at hvis en bedrift sjelden eller aldri vurderer eller tilsetter søkere med nedsatt funksjonsevne, er det et symptom på at kvaliteten på rekrutteringsarbeidet er for dårlig.

I vår veiledning til virksomheter legger derfor vi vekt på flere forhold. Skal virksomheter lykkes med effektive likestillingstiltak, må man for det første sette opp konkrete mål, basert på en kartlegging av utfordringer. Deretter må man igangsette egnete tiltak for å nå målene. Målene og tiltakene må videre være godt forankret i ledelsen, og bakt inn i de praktiske rutinene virksomheten har fra før. Tiltakene må følges opp og evalueres med hensyn til måloppnåelse.

Vår erfaring på dette området er at det er stor mangel på kunnskap om likestilling i arbeidslivet, men også et klart ønske om veiledning fra LDO. I 2009 foretok LDO en gallupundersøkelse om virksomheters kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene på likestillingsfeltet. Undersøkelsen viste gjennomgående lav bevissthet både i privat og offentlig sektor; kun 3 av 625 hadde kjennskap til hvilke plikter virksomheter har i forhold til å fremme likestilling i arbeidslivet.

FAFO publiserte nylig rapporten "Mangfold og likestilling i arbeidslivet", hvor de har sett på i hvilken grad virksomheter på bakgrunn av disse pliktene har fastlagt konkrete mål og iverksatt tiltak for likestilling. Rapporten støtter opp om de funn som vi gjorde i vår undersøkelse, da den viser at kun en av tre arbeidsgivere i FAFOs undersøkelse rapporterer at aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt betydning for likestilling av funksjonshemmede.

LDO gjennomførte i 2009 og 2010 landsdekkende bevisstgjøringskampanjer i form av kurs over hele landet. I kursene ga vi juridisk og praktisk kunnskap om aktivitets- og rapporteringspliktene, inkludert bidrag fra bedrifter som har gode erfaringer og kunnskap om hvordan man skaper inkluderende virksomheter. Disse kursene har vært en suksess, og deltagere rapporterer tilbake til LDO at innholdet har vært svært nyttig for det daglige arbeid i deres virksomheter. LDO har også merket en klar økning i henvendelser om veiledning om hvordan man konkret jobber for likestilling i arbeidslivet.

Ombudet har per i dag begrensede ressurser til å kontrollere og veilede arbeidsgivere, på tross av vår erfaring med behovet og ønsket fra virksomheter om mer kunnskap om hvordan man fremmer likestilling. LDO ser med andre ord at det er et stort behov for å styrke arbeidet med aktivitets- og rapporteringspliktene inn mot arbeidslivet.

Andre forslag for å styrke arbeidslivets inkluderingsevne

Stillingsannonsers utforming har en viktig signaleffekt når det gjelder virksomheters mål om å være en inkluderende arbeidsplass. Dagens praksis når det gjelder statlige stillingsannonser, er etter LDOs oppfatning for tilfeldig og uensartet. Grunnlaget funksjonsevne må inkluderes i opplisting av grupper som oppfordres til å søke, samtidig som formuleringer om tilrettelegging bør utformes på en måte som ikke virker stigmatiserende.

Når staten utlyser stillinger og skal gjennomføre intervjuer, bør det videre gjennomføres tiltak som sikrer at det innkalles minst én kvalifisert søker med nedsatt funksjonsevne der denne bakgrunn er kjent.

På mange områder i offentlig sektor er det i dag praksis å sette hoveddelen av rekrutteringsarbeidet ut, og benytte egne firmaer til dette. Når rekrutteringsarbeidet på denne måten er delegert, må staten som oppdragsgiver oppfylle sin aktivitetsplikt til å fremme likestilling i rekrutteringsprosessen. Dette innebærer for eksempel å sørge for at de firmaene som det gis oppdrag til har nødvendig kompetanse til å gjennomføre ikke-diskriminerende ansettelsesprosesser.

Den offentlige inkluderingspolitikken er i dag i hovedsak rettet mot å fremme etniske minoriteters deltagelse i arbeidet. LDO mener at virkemidler og tiltak iverksatt for å fremme mangfold i arbeidslivet også bør omfatte arbeidstgere med nedsatt funksjonsevne. Videre bør grunnlaget funksjonsevne inkluderes som en naturlig del av statens opplæring i mangfoldsledelse.

Staten må innføre anti-diskrimineringsklausuler ved offentlige innkjøp og inngåelse av kontrakter. Flere land stiller, i forbindelse med offentlige anskaffelser, krav til potensielle leverandører om at de ikke skal diskriminere og at de skal ha en aktiv rekrutteringspolitikk overfor utsatte grupper, deriblant funksjonshemmede. LDO mener at staten på tilsvarende måte her i landet bør bruke offentlige anskaffelser som et aktivt verktøy.

Det bør innføres lovpålagt opplæring i systematisk likestillingsarbeid for arbeidsgivere og ansattes representanter. Slik opplæring bør lovfestes på lik linje med den lovpålagte HMS-opplæringen for verneombud og arbeidsgivere.

FAD er nå i ferd med å iverksette en tredje runde med traineeordninger i sentralforvaltningen for personer med høyere utdanning som har nedsatt funksjonsevne. LDO mener at FAD nå, basert på de evalueringene som foreligger, må foreta nødvendige endringer i programmets innretning for å stimulere til rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Deltagelse blant enhetene i sentralforvaltningen bør vær obligatorisk, og ikke frivillig som det har vært til nå. Det bør også gjøres en langt større innsats for å sikre at de positive erfaringene fra programmet spres i arbeidslivet, slik at det bidrar til å bygge ned barrierer både i offentlige og privat sektor.

I årets statsbudsjett skriver AD at de støtter forslaget til endringer i finansieringsmodellen for sykelønn som ble nedfelt i protokoll til den nye IA-avtalen som kom i februar. Som vist til ovenfor viser forskning at det eksisterer stigmatiserende holdninger hos arbeidsgivere knyttet til en tro på at funksjonshemmede har høyere sykefravær enn andre. LDO frykter derfor at en endring i sykelønnsordningen vil øke barrierene for rekruttering av funksjonshemmede både med og uten redusert arbeidsevne. Det er derfor helt nødvendig at man i arbeidet med sysselsettingsstrategien nøye vurderer hvordan utformingen av generelle tiltak for å minske sykefraværet kan slå ut i forhold til å øke barrierene for rekruttering fra denne gruppen arbeidssøkere.

Avsluttende kommentarer

Departementet har opprettet to erfaringspaneler som skal gi innspill til sysselsettingsstrategien. LDOs erfaring i arbeidet mot diskriminering er at de betegnelser og begreper som brukes, former de brillene en ser virkeligheten gjennom. LDO er derfor kritiske til signaleffekten av å bruke betegnelsen brukerpanel om panelet hvor representanter for funksjonshemmedes interesseorganisasjoner deltar. En definisjonen på ordet bruker er:

En person som på grunn av funksjonshemmingen, har et særlig behov for tjenester eller tilrettelegging fra offentlige eller private tjenesteleverandører.

I og med at panelene ikke har i oppdrag å evaluere for eksempel velferdsforvaltningen, stiller vi oss undrende til hvorfor brukerbegrepet benyttes snart ti år etter at utredningen "Fra bruker til borger" kom. LDO mener også at dette står i direkte motsetning til det perspektivet en sysselsettingsstrategi må ha for å kunne oppnå resultater, nemlig at funksjonshemmede er individuelle arbeidssøkere som bør vurderes ut fra kompetanse og kvalifikasjoner på linje med andre borgere i samfunnet.

Til slutt vil vi legge til at LDO gjerne utdyper de innspillene vi her har gitt. Vi håper på en sysselsettingsstrategi som setter arbeidslivets strukturer og utestenging i søkelyset, og at aktivitets- og redegjøringspliktene løftes som det viktige virkemiddelet det er.

Med vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Gro Wærstad
Rådgiver