FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS-
OG KIRKEDEPARTEMENTET

Veileder

Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten

FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS-
OG KIRKEDEPARTEMENTET

Veileder

Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten

FORORD

Regjeringen har et mål om et arbeidsliv med plass til alle. Alle statlige arbeidsgivere skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette kaller vi aktivitetsplikten. I tillegg skal virksomhetene redegjøre for iverksatte og planlagte tiltak. Aktivitets- og redegjørelsesplikten, som følger av likestillings- og diskrimineringslovgivningen, gjelder kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion m.v. Hovedformålet er å skape sterkere systematisk oppmerksomhet omkring arbeidet for økt likestilling på disse områdene. Sammen med IA-avtalen er aktivitets- og redegjørelsesplikten gode verktøy for å nå målet om et inkluderende og mangfoldig arbeidsliv.

En arbeidsgruppe bestående av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Finansdepartementet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, har utarbeidet en veiledende rapporteringsmal for statlige virksomheters likestillingsredegjørelser. I denne er det vist hvordan man ved hjelp av registreringsskjema for tilstandsrapportering (kjønn), sjekklister og eksempler kan arbeide systematisk med likestilling og med å forhindre diskriminering. Malen vil også være et godt verktøy for å sørge for at likestillingsredegjørelsene er i tråd med lovpålagte krav.

Rapporteringsmalen er veiledende for statlige virksomheter. Formålet er å tilby statlige arbeidsgivere et konkret hjelpemiddel i arbeidet for ikke-diskriminerende arbeidsplasser. Jeg oppfordrer statlige virksomheter til å arbeide systematisk og ta veilederen aktivt i bruk.

Oslo, desember 2010

Siri Røine

Statens personaldirektør

INNHOLD:

Innledning		7
Nærmere om departementenes rapportering		9
Trinnene i arbeidet		10
TRINN 1.	Vurdere barrierer mot likestilling	11
Tabell 1:	Registreringsskjema for tilstandsrapportering (kjønn)	12
Tabell 2:	Sjekkliste for å avdekke barrierer mot likestilling	14
TRINN 2.	Vurdere tiltak	15
TRINN 3.	Iverksette tiltak	16
Vedlegg 1:	Eksempler på tiltak og rapportering av tiltak	17

INNLEDNING

Denne rapporteringsmalen er veiledende for statlige virksomheter. Malen vil være et godt verktøy for å sørge for at likestillingsredegjørelsene som omfatter kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion m.v. er i tråd med lovpålagte krav.

Likestillingsloven § 1 a, diskrimineringsloven § 3 a og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3 pålegger statlige virksomheter en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten innebærer at statlige virksomheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, både som offentlig myndighet og som arbeidsgiver. Disse pliktene gjelder kjønn, funksjonsnedsettelse og etnisitet, religion mv.

I tillegg til en aktivitetsplikt har statlige virksomheter en redegjørelsesplikt. Redegjørelsesplikten innebærer at statlige virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning (evt. årsrapport) skal redegjøre i årsberetningen (evt. årsrapporten) for hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Statlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning (evt. årsrapport), skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet. Det skal redegjøres for planlagte og gjennomførte tiltak når det gjelder kjønn, funksjonsnedsettelse og etnisitet, religion mv. Når det gjelder kjønn, skal det i tillegg redegjøres for den faktiske tilstanden.

Hovedformålet med redegjørelsesplikten er å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet omkring arbeidet for økt likestilling. Rapporteringen vil også vise om statlige virksomheter oppfyller aktivitetsplikten. Som arbeidsgiver handler plikten blant annet om rekruttering, forfremmelse, utvikling, lønns- og arbeidsforhold og beskyttelse mot trakassering.

Offentlige myndigheter har kun en lovpålagt plikt til å redegjøre på aktivitetsplikten som arbeidsgiver, og ikke på aktivitetsplikten som offentlig myndighet som omfatter tjenesteutøvelse og myndighetsutøvelse. Statlige virksomheter oppfordres likevel til å redegjøre for planlagte og gjennomførte tiltak for å fremme likestilling som offentlig myndighet. En slik redegjørelse vil være et godt verktøy for å vurdere om virksomheten følger opp aktivitetsplikten.

Å arbeide for likestilling i staten handler om å sikre kvalitet i oppgaveløsningen og å ta i bruk alle potensialer og talent. Et sentralt personalpolitisk mål i staten er å sikre at den statlige arbeidsstyrken gjenspeiler mangfoldet i befolkningen. Det er også viktig å bedre integreringen av grupper som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er et av virkemidlene for å nå dette målet.

Staten skal som offentlig myndighet og tjenesteyter arbeide for likestilling og innarbeide likestilling i all planlegging, forvaltning og tjenesteyting.

DISKRIMINERINGSGRUNNLAGENE

Diskrimineringsgrunnlagene som er omfattet av aktivitets- og redegjørelsesplikten:

KJØNN

Med kjønn menes biologisk, sosialt, psykologisk og kulturelt kjønn. Forskjellsbehandling på grunn av graviditet, fødsel og adopsjon, amming eller foreldrepermisjon er en form for forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

ETNISITET

Begrepet rommer i denne sammenhengen etnisk bakgrunn, hudfarge, språk, avstamning og nasjonal opprinnelse.

RELIGIØS TILHØRIGHET OG LIVSSYN

Religiøs tilhørighet refererer til personer som praktiserer eller følger påbudene til en bestemt religion. Religion kan også være en markør for etnisitet. Livssyn refererer til en etisk og filosofisk tilnærming til livet som legger rammeverk for moralske verdier, menneskesyn og virkelighets-forståelse.

NEDSATT FUNKSJONSEVNE

Nedsatt funksjonsevne foreligger når en av kroppens fysiske, psykiske eller kognitive funksjoner er tapt, skadet eller på annen måte er nedsatt. Diskrimineringsvernet gjelder funksjonsevne som er nedsatt, har vært nedsatt eller antas å være nedsatt.

NÆRMERE OM DEPARTEMENTENES RAPPORTERING

Hvert enkelt fagdepartement er ansvarlig for å gi en samlet likestillingsredegjørelse som omfatter kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion m.v. i Prop. 1 S for sitt departement og sine ordinære underliggende forvaltningsorgan (bruttobudsjetterte) slik som direktorat og tilsyn m.v. Det anbefales at forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter (nettobudsjetterte) selv er ansvarlig for å redegjøre i egen årsberetning (evt. årsrapport)/årsbudsjett.

Det er departementet som er ansvarlig for at redegjørelsen for departementet og underliggende etater er i tråd med lovens krav. Fagdepartementet skal gi en likestillingsredegjørelse som omfatter kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion mv. for eget departement i Prop. 1 S. Det enkelte departement står fritt til å velge om redegjørelsen for de underliggende etater skal inngå som en integrert del av Prop. 1 S, eller som et vedlegg til denne. Dersom departementet velger ikke å gi en full redegjørelse for sine underliggende etater i budsjetteksten, må det henvises til hvor redegjørelsene finnes, enten i årsberetning eller årsrapport. I henhold til økonomireglementet er det et krav om at alle underliggende virksomheter skal utarbeide en årsrapport basert på tildelingsbrevet fra overordnet departement. Årsberetningen (evt. årsrapporten) må være offentlig tilgjengelig, enten i elektronisk form eller i publikasjon. Departementene kan forankre krav til rapportering etter aktivitets- og redegjørelsesplikten i sine respektive tildelingsbrev for underliggende etater.

Det anbefales at departementene i Prop. 1 S gir:

- **En likestillingsredegjørelse som omfatter kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion mv. for eget departement.**
- **En mer overordnet likestillingsredegjørelse som omfatter kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion mv. for underliggende etater, med en henvisning i Prop. 1 S til en mer utfyllende redegjørelse i underliggende etaters årsberetninger (evt. årsrapporter).**

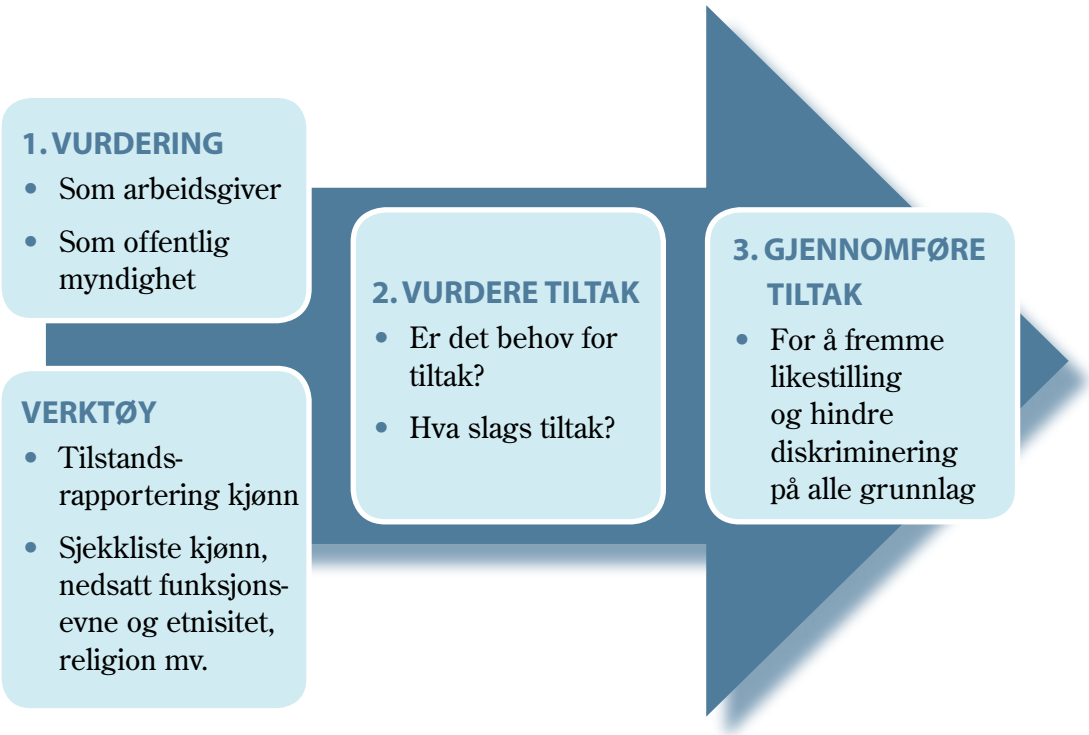
Departementene er svært ulike med hensyn til størrelse og omfang av underliggende etater. Når det gjelder den overordnede redegjørelsen for underliggende etater, vil det derfor være opp til det enkelte departement selv å vurdere nærmere hvordan den best kan gis. Det kan f. eks. gis en redegjørelse for hver underliggende etat som omtales i Prop. 1 S, eller det kan gis en mer samlet fremstilling for hele departementsområde.

TRINNENE I ARBEIDET

For å oppfylle aktivitetsplikten må virksomhetene vurdere hvilke forhold som kan fungere som barrierer for arbeidstakere og arbeidssøkere og hvilke konkrete tiltak som kan medvirke til å fjerne barrierene. Offentlige virksomheter har en aktivitetsplikt både som arbeidsgiver og som offentlig myndighet. Det innebærer å se til at hensynet til likestilling integreres i all offentlig virksomhet og tjenesteyting, og at regelverk og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringslovgivningen.

Virksomhetene skal vurdere om det finnes forhold som kan fungere som barrierer som kan bidra til usaklig forskjellsbehandling av noen personer eller grupper på bakgrunn av kjønn, funksjonsnedsettelse eller etnisitet, religion mv.

1. Vurdere om noen grupper eller personer har behov for særskilte tiltak for å oppnå like muligheter
2. Iverksette tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering dersom vurderingene viser behov



Figur 1: Gangen i arbeidet, aktivitets- og redegjørelsesplikten

TRINN 1. VURDERE BARRIERER MOT LIKESTILLING

Når en virksomhet skal vurdere hvorvidt det finnes forhold som kan virke som barrierer for ulike grupper, må det benyttes et sett av metoder for å få en full oversikt.

Redegjørelse for tilstand: Likestilling mellom kjønnene i arbeidsgiverrollen:

For likestilling mellom kjønnene er det et krav om at det skal gis en beskrivelse av tilstanden i virksomheten. Tabell 1 "Registreringsskjema for tilstandsrapportering" side 12 og 13 viser hvilke forhold som bør rapporteres på for å gi en dekkende beskrivelse av likestillingssituasjonen og dermed oppfylle lovens krav. En analyse av en ferdig utfylt tabell gir et godt grunnlag for å belyse utfordringer og behov for tiltak i virksomheten. Kjønnsbaserte forskjeller i tabellen må vurderes opp mot praksiser i virksomheten.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet anbefaler bruk av data fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) pr. 1. oktober hvert år. Disse dataene vil foreligge ultimo april påfølgende år.

Ved rapportering av lønn er månedsfortjeneste for heltidsekvivalenter det mest relevante tallet. Dersom det benyttes andre tall som for eksempel årsverksfortjeneste, må det spesifiseres hvilke tall som benyttes. Dersom det er en stor (>5%) andel timelønte i virksomheten, bør de spesifiseres i en egen rad i tabellen. Personer på pensjonistavlønning bør ikke regnes med hverken i antall eller i fortjenestetall.

Når det gjelder legemeldt sykefravær, anbefales det at gjennomsnittlig sykefraværsprosent for foregående kalenderår benyttes. Ved rapportering av legemeldt sykefravær må virksomhetene påse at enkeltindivider ikke kan identifiseres. Datatilsynet har praksis på at rapportering av grupper med færre enn 5 personer ikke sikrer anonymitet.

Eksempler på barrierer:

- Unødvendig strenge språkkrav ved ansettelser
- Rekruttering gjennom nettverk
- Ekskluderende praksiser
- Utilsiktede virkninger av nøytrale praksiser
- Stereotype forestillinger
- Manglende kunnskap om tilrettelegging

TABELL 1:
REGISTRERINGSSKJEMA FOR TILSTANDSRAPPORTERING (KJØNN)

		Kjønnsbalanse			**Lønn**	
		M%	*K%*	*Total (N)*	*M (kr/%)*	*K (kr/%)*
Totalt i virksomheten	I år					
	I fjor					
Toppledelse (eks. ekspedisjonssjef/direktør	I år					
	I fjor					
Mellomledelse (eks. avdelingsledere)	I år					
	I fjor					
Kategori 1 (eks. seniorrådgiver)	I år					
	I fjor					
Kategori 2 (eks. rådgiver)	I år					
	I fjor					
Kategori 3 (eks. 1. konsulent)	I år					
	I fjor					
Kategori 4 (eks. konsulent /sekretær)	I år					
	I fjor					
Evt. timelønte i virksomheten	I år					
	I fjor					

Deltid		Midlertidig ansettelse		Foreldre-permisjon		Legemeldt sykefravær		Tiltak 1		Tiltak 2	
M%	*K%*	*M%*	*K%*	*M%*	*K%*	*M%*	*K%*	*M%*	*K%*	*M%*	*K%*

VEILEDNING TIL TABELLEN

Stillingsnivåer: Når det gjelder kjønnsbalanse og lønn, er det viktig å se hvordan dette kan variere på ulike nivåer i virksomheten. Akkurat hvilke kategorier av stillinger som benyttes er opp til hver enkelt virksomhet. Kategorier av "likeverdig arbeid" skal benyttes. Som en tommelfingerregel bør oversikten skille mellom ledelse og mellomledelse, høyere og lavere saksbehandlere / fagarbeidere, samt en kategori for administrativt personale. Det bør spesifiseres hvem som inngår i kategoriene dersom det er uklart (for eksempel mellomledelse).

Kjønnsbalanse: For å få en nyttig oversikt, er det viktig å se på andelen av hvert kjønn på hvert nivå. Samtidig er det viktig at antallet totalt på hvert nivå oppgis for å kunne se hvor store grupper det er snakk om. Det er plass til å fylle ut tall både for det året det rapporteres for ("i år") og forrige år ("i fjor") for å se på utviklingen.

Lønn: Månedsfortjeneste pr. heltidsekvivalent. Gjennomsnittet for menn og kvinner på ulike nivåer gir mest informasjon. Eventuelt kan kvinners lønn i % av menns lønn på hvert nivå oppgis. (eks. Menn 100%, Kvinner 85%).

Deltid: Andelen av hvert kjønn som arbeider deltid.
Ansettelse: Andelen av hvert kjønn som har midlertidig ansettelse.
Foreldrepermisjon: Andelen av totalt foreldrepermisjonsuttak som benyttes av hvert kjønn.
Sykefravær: Sykefraværsprosent for hvert kjønn. Legemeldt fravær.
Tiltak 1: Dersom det er gjort personalpolitiske tiltak som for eksempel lederutvikling, kompetanseheving eller seniortiltak, er det viktig å rapportere hvordan menn og kvinner benytter seg av tiltaket. De to viktigste tiltakene bør rapporteres.

VURDERINGER FOR ALLE GRUNNLAGENE. SOM ARBEIDSGIVER OG SOM OFFENTLIG MYNDIGHET:

Når det gjelder etnisitet, religion mv. og funksjonsnedsettelse, er det ikke noe krav om en tilstandsrapportering fordi dette reiser spørsmål bl.a. ved personvern. For disse grunnlagene må arbeidsgiver benytte andre metoder for å finne ut hvorvidt det finnes barrierer i virksomheten. Det er viktig å huske at det er mulig å vurdere hvorvidt praksiser kan virke ulikt på forskjellige grupper uten å vite hvor mange av hver gruppe som finnes.

Tabell 2 gir en sjekkliste som hjelper til å avdekke barrierer mot likestilling på de områdene som aktivitetsplikten gjelder. Virksomhetene anbefales å gjøre disse vurderingene på alle de områdene som er nevnt i lovarbeidene. For å vise at aktivitetsplikten er oppfylt, bør en kort sammenfatning av vurderingen for hvert område tas inn i redegjørelsen. Dersom det ikke gjøres vurderinger på hvert område, bør det presenteres en plan for når og hvordan vurderingene skal gjøres.

Tabell 2. Sjekkliste for å avdekke barrierer mot likestilling. Vurderingene skal gjøres både for det virksomheten gjør og for det virksomheten har planer om å gjøre.

NÅR DET GJELDER	SPØRSMÅL
• rekruttering • lønns- og arbeidsvilkår • forfremmelser • utviklingsmuligheter • beskyttelse mot trakassering • rollen som offentlig myndighetsutøver • rollen som offentlig tjenesteyter	Har vi et mål på dette området?
	Finner vi forskjeller mellom og innenfor grunnlagene i representasjon, bruk eller nivå?
	Har ulike grupper ulike behov?
	Vet vi om problemer og utfordringer for de ulike grunnlagene fra før?
	Kan vi fremme likestilling mellom gruppene?

Forskjeller i representasjon: Er det for eksempel få ansatte med innvandrerbakgrunn eller nedsatt funksjonsevne? Er det få kvinner i fagstillinger? Vet vi om vi har hatt søkere med nedsatt funksjonsevne?

Forskjeller i bruk: Er det skjevheter mellom de ulike gruppene når det gjelder bruk av våre tjenester? Er det skjevheter når det gjelder bruk av for eksempel våre kompetansehevende tiltak eller seniortiltak?

Forskjeller i nivå: Er det lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

TRINN 2. VURDERE TILTAK

Dersom kartleggingen i trinn 1 viser ulikheter og utfordringer, er virksomheten pålagt å vurdere tiltak som kan fremme likestilling.

EKSEMPLER PÅ TYPER TILTAK KAN VÆRE:

Kartlegge praksiser nærmere

En virksomhet som har funnet ulikheter kan for eksempel stille seg disse spørsmålene:

- Hva gjør vi når vi rekrutterer, og hvorfor er utfallet av rekrutteringsprosessene våre skjeve når det gjelder representasjon?
- Hvorfor benyttes tjenestene våre i så liten grad av enkelte grupper?
- Hvorfor er lønnsforskjellene så store som de er?

Justere praksiser:

En virksomhet som har funnet ulikheter og har identifisert utfordringer kan for eksempel:

- Påse at målsetninger om å redusere kjønnsbaserte lønnsforskjeller overholdes
- Skjerpe tonen mot trakasserende atferd
- Øke muligheten for hjemmekontor, fleksibel arbeidstid

Innføre nye praksiser:

En virksomhet som har funnet ulikheter og har identifisert utfordringer kan for eksempel:

- Annonsere i nye medier for å treffe flere
- Benytte moderat kvotering der det er mulig
- Etablere en serviceerklæring og ha rutiner for mottak av klager på service

I håndboken "Likestilling og mangfold: Tips og sjekklister for arbeidsplassen" fra Likestillings- og diskrimineringsombudet finnes flere konkrete eksempler på tiltak som arbeidsgiver kan vurdere å iverksette. Håndboken finnes tilgjengelig på http://www.ldo.no

TRINN 3. IVERKSETTE TILTAK

For at tiltak som iverksettes eller planlegges iverksatt skal ha noen effekt må de være knyttet opp mot konkrete utfordringer, det må være definert en målsetning for tiltaket, og tiltaket må ha en god forankring i virksomheten.

Virksomheten skal gi en redegjørelse for slike tiltak.

DET BØR RAPPORTERES PÅ

1. *Status for tiltaket:* Er tiltaket planlagt, påbegynt eller gjennomført?
2. *Bakgrunnen for tiltaket:* Hvorfor er tiltaket iverksatt? Tiltak bør knyttes til vurderingene i trinn 1: For eksempel:
   - ”Tilstandsrapporteringen viser kjønnsbaserte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på saksbehandlernivå”.
   - ”Det viser seg at vi har få søkere med nedsatt funksjonsevne til våre stillinger”.
   - ”Andelen ledere i vår virksomhet med annen bakgrunn enn etnisk norsk er vesentlig lavere enn andelen blant de ansatte”.
3. *Målsetningen med tiltaket:* Målet med tiltaket må spesifiseres: For eksempel: ”Innen 2012 ønsker vi at andelen ansatte med ikke-norsk etnisk bakgrunn skal tilsvare andelen i befolkningen som benytter våre tjenester”.
4. *Målgruppe:* Hvem er målgruppen for tiltaket? For eksempel kvinner, personer med omsorgsoppgaver, religiøse minoriteter.
5. *Hvordan er tiltaket forankret i virksomheten?* Hvor og hvordan er vedtak om å gjennomføre tiltaket fattet?
6. *Hvem er ansvarlig for tiltaket?* Konkrete personer og/eller enheter som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres.
7. *Resultater av tiltaket:* Er det gjennomført en evaluering? Når kan resultater forventes? Hvilke resultater kan forventes?

I vedlegg 1 vises noen eksempler på tenkte tiltak og rapporteringen av disse.

VEDLEGG 1: EKSEMPLER PÅ TILTAK OG RAPPORTERING AV TILTAK

Tiltak	Status	Bakgrunn	Målsetning	Mål-gruppe	Forankring	Ansvarlig for gjennom-føring	Resultater
Kartlegge likelønns-situasjonen	Påbegynt	Beskrivelsen av likelønns-situasjonen viste en lønns-forskjell på 15% i menns favør på de øverste stil-lingsnivåene	Finne årsaker til lønns-forskjellene	Kvinner	Vedtatt i ledermøte	Personal-avdelingen	Resultater vil foreligge i 3dje kvartal
Medvirkning	Planlagt	Omorgani-sering av virksomheten	Sørge for at alle grupper av ansatte får lik mulighet til innflytelse	Alle ansatte	Topp-ledelse	Personal-direktør/ Eksterne konsulenter	Evalueres fortløpende
Øke bruken av video/telefon-konferanse	Planlagt	Det er få kvin-ner i ledelsen, dette kan skyldes mye reisevirksom-het	Økeande-len kvinner i ledelse gjennom å gjøre arbeids-situasjonen enklere for ansatte med omsorgsopp-gaver	Ansatte med omsorgs-oppgaver i hjemmet	Avdelings-leder	Avdelings-leder	Målsetningen er langsiktig. Det vil ta tid å vite hvorvidt tiltaket fun-gerer
Likere for-deling av midler mellom kvinner og menn på område X	Planlagt	Bransjen er dominert av menn	Påse at midler fordeles etter kjønnsnøytrale kriterier	Bransje X	Avdelings-leder	Avdelings-leder	Resultater vil kunne måles neste år
Innføre rutiner for klager på service – service-erklæring	Gjennom-ført. Rutinene er slått opp i resep-sjonen	Våre brukere har ulik bak-grunn og opplever ven-telig møtet med vår organisasjon forskjellig	Sørge for at målsetningene i service-erklæringen overholdes	Alle brukere	Vedtatt på ledernivå	Toppledelse/ Personal-avdeling	Vi har mottatt 2 skriftlige klager i første halvår
Klarere krav til likestillings-redegjørelse i tildelingsbrev	Påbegynt	Rapporter-ingen på likestilling i underlig-gende etater er mangelfull	Sørge for at underliggende etater rapporterer på likestilling i tråd med lovens krav	Ytre etat	Leder for etats-styring	Personal-direktør	Vil foreligge ved neste års rapportering

Utgitt av:
Fornyings-, administrasjons- og
kirkedepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: P-0963 B
Trykk: Grøset 12/2010 - opplag 4000