

LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSNEMNDA

Postboks 8049 Dep

0031 Oslo

Tlf. 95 19 68 00/01

mail: post@diskrimineringsnemnda.no

hjemmeside: www.diskrimineringsnemnda.no

Sak nr. 11/2009

Sakens parter:

Austevoll kommune

Vedtak av 10. juni 2009

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Aslak Syse, leder

Gudrun Holgersen, nestleder

Thom Arne Hellerslia

Abid Q. Raja

Britt Elin Strand

Saken gjelder

Likestillings- og diskrimineringsombudets oversendelse av likestillingsredegjørelse fra Austevoll kommune til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Vurdering etter likestillingsloven § 1a tredje ledd.

Sakens bakgrunn

I 2007 kontrollerte Likestillings- og diskrimineringsombudet Austevoll kommunes årsrapport for 2006 opp mot kravene til likestillingsredegjørelser. Ombudet uttalte at årsrapporten for 2006 ikke tilfredsstilte kravene i likestillingsloven § 1a tredje ledd. Kommunen ble varslet om at også årsrapporten for 2007 ville bli kontrollert av Ombudet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har utarbeidet heftet ”*Veiledning til bedre redegjørelser for likestilling*”. Veiledningen gir råd og praktiske eksempler i henhold til redegjøringsplikten. Veilederen ble distribuert til alle kommuner i 2007.

Ved brev av 9. juni 2008 ble Austevoll kommune bedt om å sende inn sin årsrapport for 2007 til Ombudet. I brevet ble det informert om Ombudets veiledningsbrosjyre om aktivitets- og redegjøringsplikten og at kommunene kunne henvende seg til Ombudet for ytterligere veiledning.

Austevoll kommune sendte sin årsmelding for 2007 til Ombudet den 18. juli 2008.

I årsmeldingen til Austevoll kommune for 2007, under punktet *likestilling*, står følgende:

”Austevoll kommune har til saman 340 tilsette. Det er 67 menn og 273 kvinner. Vi har 238 i deltidsstilling. Av disse er 20 menn. Innanfor alle sektorar er det tilsett flest kvinner. Kjønnfordelinga er best i sentraladministrasjonen der 37 % er menn, mens det bare er 13 % menn innanfor helse- og sosialsektoren. Av tilsette i leiarstillingar er 37 % menn. Mannlige leiarar har i snitt eit høgare lønsnivå enn kvinnelige leiarar. Årsaka til dette er at toppleiarane og dei fleste rektorane er menn. Innanfor desse gruppene er lønsnivået høgare enn for andre leiargrupper. Austevoll kommune har i 2007 arbeida med lønspolitiske retningslinjer der ein legg vekt på å få lik løn mellom kjønna.”

Den 2. februar 2009 kom Ombudet med uttalelse om at Austevoll kommunes likestillingsredegjørelse for 2007 ikke oppfylte likestillingslovens krav.

I uttalelsen ble det opplyst at Ombudet kom til å bringe kommunens redegjørelse for 2007 inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, og at også kommunens årsrapport for 2008 kom til å bli kontrollert av Ombudet.

Ombudet oversendte saken til behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda ved brev av 4. februar 2009.

Sammendrag av saken for Nemnda ble sendt Austevoll kommune og Likestillings- og diskrimineringsombudet den 2. april 2009, med frist for kommentarer 24. april 2009. Kommunen ble informert om at Nemndas leder hadde innstilt på skriftlig behandling av saken, men at det kunne kreves muntlig forhandling.

Austevoll kommune ga kommentarer ved e-post av 24. april 2009. Kommunen påpekte at selv om årsmeldingen til Rådmannen for 2007 er kort, betyr ikke dette at kommunen ikke har fokus på likestilling. Kommunen viste til at det ved de siste lokale forhandlinger ble gjennomført full harmonisering av lederlønninger etatene imellom. Lederstillinger innenfor helse- og sosialsektoren, som er besatt av kvinner, fikk dermed ett lønnshopp og er nå på samme nivå som lederlønninger innenfor undervisningssektoren der hovedvekten av arbeidstakerne er menn. Dette ble gjort ut fra et ønske om likebehandling av kvinner og menn.

Videre ble det vist til at kommunen nylig har gjennomført en kartlegging av ufrivillig deltid. Tidligere har kommunen fått kritikk for at både stillingene som Rådmann, helse- og sosialsjef, skolesjef og økonomisjef (alle lederstillingene) er besatt av menn. I 2009 blir det ansatt kvinner i to av disse stillingene. Videre ble det opplyst at kommunen i senere årsmeldinger vil omtale mye mer av det arbeidet som gjøres med likestilling. På forespørsel fra sekretariatet oversendte kommunen forslag til årsmelding for 2008. Vedlagt e-posten var Austevoll kommunes forslag til årsmelding for 2008.

Austevoll kommune krevde ikke muntlig forhandling i Nemnda.

På telefon opplyste ordføreren til sekretariatet at Rådmannens forslag til årsmelding for 2008 vil bli behandlet og eventuelt vedtatt i kommunestyret 11. mai eller 17. juni 2009.

Ved brev av 8. mai 2009 fra Nemndas sekretariat, etter initiativ fra Nemndas leder, ble Ombudet invitert til å delta i drøftinger i Nemndas møte før Nemnda skulle fatte vedtak i saken den 19. mai 2009. Austevoll kommune fikk kopi av brevet og var således orientert om dette.

Saken ble behandlet i Nemndas møte 19. mai 2009 i Oslo. I behandlingen av saken deltok Nemndas medlemmer Aslak Syse (leder), Gudrun Holgersen (nestleder), Thom Arne Hellerslia, Abid Q. Raja og Britt Elin Strand.

Likestillings- og diskrimineringsombudet møtte ved Claus Jervell og May Schwartz. Likestillings- og diskrimineringsombud Beate Gangås ble oppringt på telefon. Nemndas sekretariat var representert ved Christel Kirkøen.

Nemndas vurderinger

Innledning

Likestillingsloven § 1a fastsetter en aktivitets- og redegjøringsplikt:

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsrapport, skal i årsrapporten 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 forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsrapport, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Ved håndhevingen av tredje og fjerde ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.

Det følger av kommuneloven § 48 nr. 1 at kommuner har plikt til å utarbeide årsregnskap og årsrapport. Kommuner er dermed omfattet av bestemmelsen i likestillingsloven § 1a tredje ledd.

Plikten til å redegjøre for likestilling er også tatt inn i kommuneloven § 48 nr. 5:

... Det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, ...

Likestillingsloven § 1a femte ledd henviser til de alminnelige reglene om håndheving i diskrimineringsombudsloven. Nemndas vedtaks- og påleggskompetanse følger av diskrimineringsombudsloven § 7 første ledd første punktum og andre ledd:

Nemnda kan treffe vedtak om at det foreligger brudd på bestemmelser nevnt i § 1 annet ledd, med mindre annet er bestemt...

Nemnda kan med de unntak som følger av §§ 9 og 10 pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse.

Det følger videre av diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd nr. 1 at Nemnda skal føre tilsyn med at likestillingsloven gjennomføres.

Kommunenes årsrapporter er ikke enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2. Forholdene kommer derfor ikke inn under Nemndas begrensninger i forhold til forvaltningens vedtak etter diskrimineringsombudsloven § 9.

På bakgrunn av henvisningen i diskrimineringsombudsloven § 1a femte ledd og sammenhengen mellom diskrimineringsombudsloven § 7 første ledd og andre ledd legger Nemnda til grunn at Nemnda både kan fatte rettslig bindende vedtak mht. om det foreligger brudd på likestillingsloven § 1a tredje ledd eller ikke, og eventuelt også pålegge kommunen å rette opp forholdet.

Dette støttes også av uttalelser i lovens forarbeider. I Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) er følgende uttalt om Nemndas vedtaks- og påleggskompetanse, på s. 102:

Ved brudd på likestillingsloven er vurderingstemaene hvorvidt det foreligger brudd på lovens §§ 1a, 3, 4, 5, 6, 7, 8 og 8a.

Videre heter det på s. 69:

... Dette innebærer at nemnda på samme måte som i dag kan fastslå at det foreligger brudd på diskrimineringsforbudene i likestillingsloven § 1a tredje ledd og §§ 3–8.

Videre vises det til at det i forarbeidene til innføringen av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven § 3a og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3, Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), uttales følgende på s. 212:

Departementet går inn for at en ny aktivitets- og rapporteringsplikt håndheves på samme måte som aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven.

...

Manglende oppfølging av rapporteringsplikten vil kunne møtes med pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eventuelt tvangsmulkt på samme måte som etter likestillingsloven, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 7 og 8.

Nærmere om innholdet i redegjørelsesplikten

I forarbeidene til innføringen av redegjørelsesplikten, Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), uttales følgende på s. 25:

Redegjørelsen skal som omtalt i høringsnotatet være en beskrivelse av den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling og eventuelle planlagte eller iverksatte tiltak i virksomheten. Forslaget har klare likhetstrekk med plikten til å redegjøre for arbeidsmiljøet og for forurensning av det ytre miljø, samt hvilke tiltak som er satt i verk eller planlegges, jf. regnskapsloven § 3-3 nr. 4 annet og tredje ledd. Hvor omfattende omtalen skal være må tilpasses virksomhetens størrelse, slik at jo større virksomhet det er tale om, dess mer kan en forvente av omtalen. Videre vil det kunne stilles større krav til offentlige virksomheters redegjørelse.

Plikten til redegjørelse forutsetter en systematisk beskrivelse av forhold som er relevante for å vurdere graden av likestilling mellom kvinner og menn i virksomheten. Det er særlig lønns- og andre personalpolitiske forhold som vil være mest aktuelle. Det kan være hensiktsmessig å benytte seg av statistikk, som bør være kjønnsoppdelt for å være egnet for formålet. Forhold som er relevante - og nødvendige - for å få et godt bilde, er for eksempel kjønnsoppdelt statistikk for lønn (inkludert naturalytelser, pensjon o.l.), oppdeling på stillingskategorier, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement, arbeidskraftbehov og sykefravær.

Man bør beskrive fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå. Arbeidstiden bør beskrives ved at det gis en kjønnsoppdelt oversikt over heltids- og deltidsansatte, forbruk av overtid, skift- og turnusarbeid osv. Permisjonsuttak bør beskrives slik at fordelingen av tid brukt på omsorgspermisjoner og andre permisjoner for henholdsvis kvinner og menn framgår. Bruken av videreutdanning bør beskrives både med tanke på tidsforbruk og kostnader, og hvordan denne ressursbruken fordeler seg på de ansatte. Dette er ikke en uttømmende liste over hvilke forhold som bør eller kan tas med i redegjørelsen for de faktiske forholdene i virksomheten.

Forslaget om redegjørelse innebærer ikke et krav om tiltak for å forbedre likestillingen i virksomheten. Departementet antar imidlertid at kartleggingen kan medføre at likestillingsfremmende tiltak iverksettes. Slike tiltak skal i så fall angis i redegjørelsen. I den

grad kartleggingen avdekker at det er praksis i virksomheten som er i strid med likestillingsloven, følger det av lovens diskrimineringsforbud at det skal settes i verk tiltak for å hindre dette. Også slike tiltak, og angivelse av når de planlegges gjennomført, skal beskrives i redegjørelsen.”

Hovedformålet med redegjørelsesplikten er ... å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet mot likestilling i virksomheten. En redegjørelse vil også kunne vise om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) s. 21.

Redegjørelsesplikten må også ses i sammenheng med formålet til loven, jf. § 1:

Denne lov skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling.

Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten virker sammen med forbudene mot ulovlig forskjellsbehandling for å oppnå formålet med likestillingsloven.

Loven krever at redegjørelsen for likestilling plasseres i årsrapporten. Redegjørelser for likestilling som ikke er tatt inn i årsrapporten, herunder egne redegjørelser som leveres til Ombudet eller Nemnda, vil i utgangspunktet ikke ha betydning for vurderingen av om kommunen har oppfylt lovens krav.

Videre vil Nemnda bemerke 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. Likestillingsloven har selv, i sin forbudsdel, hovedfokus på lønn, deltid og permisjonsordninger. Derfor vil det være naturlig å fokusere på slike forhold.

En mer generell oppsummering av tilstanden vil ikke 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 kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement eller sykefravær, uttaler lovgiver at disse forhold er relevante eksempler på hva som kan tas med i redegjørelsen. Slike forhold er egnet til å skape et godt bilde av likestillingssituasjonen, spesielt i kommuner der virksomheten er kompleks. En plikt med et slikt innhold er dessuten egnet til å oppfylle bestemmelsens og lovens formål, da den skaper en mer systematisk oppmerksomhet mot likestilling i kommuner, noe som igjen kan føre til at tiltak iverksettes. En plikt med et slikt innhold vil også i større grad vise om kommunene har oppfylt sin aktivitetsplikt.

Videre uttaler lovgiver at man bør beskrive fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå. Nemnda kan vanskelig se at man kan få et tilstrekkelig godt bilde av om lovens krav til likestilling i kommuners virksomheter er oppfylt uten at det framlegges statistikk som er spesifisert ned til stillings- og sektornivå.

Nemnda har ikke lagt avgjørende vekt på Ombudets veileder i sin vurdering av de rettslige kravene til innholdet av kommunenes likestillingsredegjørelser. Det rettslige innholdet av lovens krav må fastlegges særskilt for hver virksomhet og for hver kommune, og det vil ikke uten videre være nødvendig at kommunene følger Ombudets veileder fullt ut. Det kan for eksempel tenkes andre forhold som er viktige å belyse i den aktuelle kommunen enn de spesifikke forholdene som er nevnt i veilederen. På den annen side må det legges til grunn at kommuner som velger å utforme sin redegjørelse i samsvar med veiledningens retningslinjer, vil oppfylle lovens krav.

Det avgjørende vil derfor være en helhetsvurdering, der man også ser hen til den enkelte kommunes størrelse. Generelt for kommuner gjelder imidlertid at de 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, at kommuner er komplekse virksomheter der likestillingsspørsmål oppstår på mange ulike måter og nivåer, og at man ut fra lovens forarbeider må forvente bedre rapportering av offentlige virksomheter enn av private virksomheter.

Austevoll kommunes likestillingsredegjørelse for 2007

I årsrapporten for 2007 opplyser Austevoll kommune kun at mannlige ledere gjennomsnittlig er høyere lønnet enn kvinnelige ledere. Det framlegges ingen kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold i kommunen totalt eller på sektornivå. Videre opplyses om arbeid med lønnspolitiske retningslinjer, der det er lagt vekt på å jevne ut lønnsforskjellene mellom kjønnene, uten at dette er nærmere utdypet. Når det gjelder arbeidstid, gis det ingen systematisk kjønnsdelt oversikt over deltidssituasjonen. Det opplyses kun hvor mange menn som arbeider deltid. Størrelsen på stillingsbrøkene er ikke oppgitt, heller ikke hvor mange som arbeider ufrivillig deltid. Kommunen legger ikke fram kjønnsdelt statistikk på permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement eller sykefravær.

Når det gjelder antall mannlige og kvinnelige ansatte, redegjøres for fordelingen i virksomheten totalt. Det er oppgitt hvor stor prosentandel menn det er i lederstillinger, men ikke framlagt opplysninger når det gjelder andre stillingskategorier. Det redegjøres ikke for kjønnsbalansen i de ulike sektorer, men det opplyses at det er flertall av kvinnelige arbeidstakere innenfor alle sektorer.

Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at Austevoll kommunes redegjørelse for 2007 ikke gir noen systematisk beskrivelse som er egnet til å skape et relevant og formålstjenlig bilde av likestillingssituasjonen i virksomheten.

Austevoll kommunes likestillingsredegjørelse i årsrapporten for 2007 oppfylder dermed ikke kravene i likestillingsloven § 1a tredje ledd.

Nemnda har videre vurdert om det er grunn til å gi pålegg om tilleggsredegjørelse etter diskrimineringsombudsloven § 7 andre ledd.

Nemnda kan pålegge kommunen stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at det lovstridige forholdet opphører og for å hindre gjentagelse. Det kan settes en frist for oppfyllelse av pålegget, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 andre ledd. Dersom denne fristen oversittes, kan Nemnda fatte et nytt vedtak med en ny frist for å etterkomme pålegget. I dette vedtaket kan det ilegges en tvangsmulkt dersom den nye fristen oversittes, jf. diskrimineringsombudsloven § 8:

Nemnda kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg etter § 7, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom ny frist for å etterkomme pålegget oversittes, og skal normalt løpe fram til pålegget er oppfylt. Nemnda kan sette ned eller frafalle ilagt mulkt når særlige grunner taler for det.

Tvangsmulkten tilfaller staten. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Pålegg er primært aktuelt å ilegge når det lovstridige forholdet vedvarer, jf. ordlyden i diskrimineringsombudsloven § 7 andre ledd og Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) s. 70-71.

Det er Austevoll kommunes likestillingsredegjørelse for 2007 som er brakt inn for Nemnda. Ettersom det før Nemndas behandling av saken også var framlagt utkast til årsmelding for 2008, har Nemnda ved vurderingen av om pålegg skal gis, funnet grunn til å se på hvordan likestillingsredegjørelsen er utformet i den nye årsmeldingen. Forslaget til årsmelding for 2008 er oversendt Nemnda ved e-post av 24. april 2009, og det er opplyst at forslaget ville bli behandlet i kommunestyret 11. mai eller 17. juni 2009. Nemnda antar at det ikke er utformet noen ny likestillingsredegjørelse i den vedtatte årsmeldingen.

I det framlagte forslaget til årsmelding for 2008 er punktet *likestilling* omtrent identisk med årsmeldingen for 2007. Den eneste forskjellen er at det for 2008 er tatt inn kjønnsdelt statistikk over sykefravær og oversikt over prosentandel menn ansatt i sentraladministrasjonen og i helsesektoren. Nemnda finner at heller ikke Austevoll kommunes likestillingsredegjørelse for 2008 gir noen systematisk beskrivelse som er egnet til å skape et relevant og formålstjenlig bilde av likestillingssituasjonen i virksomheten eller avdekke eventuell manglende likestilling i virksomheten.

På denne bakgrunn finner Nemnda grunn til å pålegge Austevoll kommune å avgi tilleggsredegjørelse som tilfredsstiller lovens krav. På nåværende tidspunkt anses det imidlertid uhensiktsmessig å pålegge kommunen å lage en tilleggsredegjørelse for likestillingssituasjonen for 2007.

Nemnda pålegger derfor Austevoll kommune å lage en tilleggsredegjørelse for likestilling til årsrapporten for 2008, som tilfredsstiller lovens krav, og som vedtas og offentliggjøres på samme måte som de øvrige deler av årsrapporten. Frist settes til 15. september 2009. Nemnda mener slikt pålegg med frist er hensiktsmessig for å sikre at Austevoll kommunes lovstridige redegjørelsespraksis opphører og ikke blir gjentatt. Kommunen er allerede gitt to muligheter til å forbedre sin likestillingsredegjørelse, jf. over. På denne bakgrunn mener Nemnda pålegget ikke er uforholdsmessig inngripende.

Dersom det skulle vært vedtatt en årsrapport for 2008 som gir vesentlig mer informasjon enn det utkastet Nemnda har fått tilsendt, og som kommunen mener oppfyller lovens krav slik disse er gjennomgått ovenfor, følger det av Nemndas pålegg at denne må framlegges for Nemnda for vurdering innen samme frist.

Vedtaket er enstemmig.

Vedtaket er et endelig forvaltningsvedtak som ikke kan overprøves gjennom forvaltningsklage. Etter lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 12 om overprøving av Nemndas vedtak, kan vedtaket bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Søksmål til overprøving av Nemndas vedtak må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt. Søksmål om gyldigheten av Nemndas vedtak rettes mot staten ved Nemnda.

SAK 11/2009

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fattet slikt vedtak:

Austevoll kommunes likestillingsredegjørelse i årsrapporten for 2007 oppfyller ikke kravene i likestillingsloven § 1a tredje ledd. Det samme gjelder for årsrapporten for 2008.

Austevoll kommune pålegges å framlegge likestillingsredegjørelse for 2008 som oppfyller kravene i likestillingsloven § 1a tredje ledd innen 15. september 2009.

Oslo, juni 2009

Aslak Syse
leder

Gudrun Holgersen
nestleder

Thom Arne Hellerslia

Abid Q. Raja

Britt Elin Strand