

LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSNEMNDA

Postboks 8049 Dep

0031 Oslo

Tlf. 95 19 68 00/01

mail: post@diskrimineringsnemnda.no

hjemmeside: www.diskrimineringsnemnda.no

Sak nr. 17/2009

Sakens parter:

Surnadal 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 Surnadal kommune til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Vurdering etter likestillingsloven § 1a tredje ledd.

Sakens bakgrunn

I 2007 kontrollerte Likestillings- og diskrimineringsombudet Surnadal kommunes årsrapport for 2006 opp mot kravene til likestillingsredegjørelser. Ombudet uttalte at årsrapporten for 2006 ikke tilfredstilte 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 Surnadal 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.

Surnadal kommune sendte sin årsmelding for 2007 til Ombudet den 15. desember 2008.

I årsmeldingen til Surnadal kommune for 2007, under punktet *1.4. Likestilling*, står følgende:

I 2007 var det 221 heltidstilsette 151 kvinner og 70 menn. Av alle heltidstilsette var ca 68 % kvinner og 32 % menn. Ser ein på fordelinga på deltidstilsette (tilsettingsprosent mellom 1 % og 99 %), er 466 kvinner og 60 menn. Av deltidstilsette er 11 % menn og 89 % kvinner.

I 2007 har ulike tiltak vore sett i verk for å ivareta likestillingsperspektivet, der ein sett fokus på arbeid mot uønska deltid (som veldig ofte rammer kvinner) og betre tilrettelegging av arbeidstid for å gjera det enklare å kombinere arbeid og omsorgsoppgåver. Ein kan nemne:

- *Fleksibel turnusordning innafor turnusyrka.*
- *Eigne prosjekt for å redusere bruken av uønska deltid.*
- *Eige punkt i Personalplana når det gjeld likestilling, noko som t.d. påverkar tilsettingsarbeidet i kommunen.*
- *Eiga ordning fro folkevalde med små barn slik at desse får dekka utgifter til barnepass, slik at ein enklare kan skjøtte politiske verv.*

Den 2. februar 2009 kom Ombudet med uttalelse om at Surnadal 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 Surnadal 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.

Surnadal kommune ga kommentarer ved brev av 20. april 2009. Kommunen opplyste at den som en følge av Ombudets tilbakemelding på årsrapporten for 2007 hadde gått igjennom sine rutiner i forhold til likestillingsredegjørelsen. Kommunen innså at deres praksis til nå ikke hadde vært i samsvar med likestillingslovens krav, både når det gjaldt måten likestillingsredegjørelsene skal behandles på i de styrende organer i kommunen, og innholdet i selve redegjørelsen.

Kommunen opplyste videre at den har et likestillingsutvalg: *Hovudutval for Administrasjon og Arbeidsmiljø (HAA)*. Utvalget er et politisk hovedutvalg som er partssammensatt, og som består av politikere, tillitsvalgte, hovedverneombud og administrativ ledelse. HAA har tidligere fattet vedtak om at det var ønskelig for utvalget å få framlagt en årlig rapport om likestillingssituasjonen, og at dette skulle skje parallelt med framleggingen av kommunen sin ordinære årsmelding for Kommunestyret. Fra og med 2009 blir det vesentlige endringer i den kommunale praksisen.

Kommunen opplyste også at det i forslag til årsmelding for 2008, som ble lagt fram for kommunestyret 12. mai 2009, er tatt inn et eget kapittel knyttet til likestillingssituasjonen i kommunen. Kommunen opplyser videre at den vil fortsette praksisen med å legge fram en egen årsrapport for HAA. Kommunen mener man i denne årsrapporten kan gi mer utfyllende informasjon enn årsrapporten gir rom for.

Vedlagt brevet var forslaget til likestillingskapittelet i årsmeldingen for 2008 samt kopi av rådmannen sin tilråding i den saken som skulle opp i HAA i slutten av april når det gjaldt årsrapport for likestilling.

Surnadal kommune krevde ikke muntlig forhandling i Nemnda.

Ved brev av 7. mai 2009 argumenterte Surnadal kommune for at den likestillingsrapporteringen som er gjort i forslaget til årsmelding for 2008, sammen med rapporten som ble lagt fram for HAA, vil gi et godt bilde av likestillingssituasjonen i kommunen, og dermed oppfylle lovens krav. Kommunen opplyste videre at årsmeldingen for 2008 og HAAs behandling av årsrapporten for likestilling ville bli offentliggjort på same måte, blant annet på kommunens nettsider.

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. Surnadal kommune fikk kopi av brevet og var sålede 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.

Surnadal kommunes likestillingsredegjørelse for 2007

I årsrapporten til Surnadal kommune for 2007 er det ikke lagt fram kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold. Når det gjelder arbeidstid, redegjøres for hvor mange kvinner og menn som arbeider deltid. Kommunen opplyser at den har et aktivt arbeid for å redusere omfanget av ufrivillig deltid, uten at det er oppgitt noen oversikt over hvor mange ansatte som arbeider ufrivillig deltid. Det legges ikke fram kjønnsfordelt statistikk over permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement eller sykefravær.

Når det gjelder antall kvinnelige og mannlige ansatte, redegjøres kun for fordelingen i virksomheten som helhet, og ikke på stillingsnivå eller sektornivå.

Nemnda har kommet til at Surnadal kommunes redegjørelse for 2007 ikke gir noen systematisk beskrivelse som er egnet til å skape et relevant og formålstjenlig bilde av likestillings situasjonen i virksomheten.

Surnadal kommunes likestillingsredegjørelse i årsrapporten for 2007 oppfyller 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.

Pålegg er primært aktuelt å ilegge når det lovstridige forholdet vedvarer, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) s. 70-71. Nemnda har registrert at Surnadal kommune har foretatt vesentlige endringer i sin årsrapport fra 2007 til 2008 når det gjelder redegjørelse om likestilling.

Surnadal kommune la ved brev av 20. april 2009 fram sitt forslag til likestillingskapittel i årsmeldingen for 2008, samt årsrapporten som skulle legges fram for HAA.

Surnadal kommunes forslag til årsmelding for 2008 synes å være i tråd med likestillingslovens krav til likestillingsredegjørelse.

Nemnda finner ut fra dette at det vil være både uhensiktsmessig og uforholdsmessig inngripende å pålegge kommunen å lage en tilleggsredegjørelse for likestillings situasjonen for 2007.

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 17/2009

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fattet slikt vedtak:

Surnadal kommunes likestillingsredegjørelse i årsrapporten for 2007 oppfyller ikke kravene i likestillingsloven § 1a tredje ledd.

Oslo, juni 2009

Aslak Syse
leder

Gudrun Holgersen
nestleder

Thom Arne Hellerslia

Abid Q. Raja

Britt Elin Strand