

Inger Lise Skog Hansen og Hilde Haualand

Diskriminerende barrierer i arbeidslivet

Aktivitets- og rapporteringsplikt som
virkemiddel for området nedsatt funksjonsevne



Inger Lise Skog Hansen og Hilde Haualand

Diskriminerende barrierer i arbeidslivet

**Aktivitets- og rapporteringsplikt som
virkemiddel for området nedsatt funksjonsevne**

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-889-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-890-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Problemstilling for studien	8
2 Design og metode	11
Bakgrunnsstudier	11
Analyse av henvendelser til LDO og LDOs praksis.....	11
Analyse av årsberetninger	13
Virksomhetsstudier	14
3 Aktivitets- og rapporteringsplikt	17
Hva innebærer aktivitets- og rapporteringsplikt?	17
Hvorfor aktivitets- og rapporteringsplikt?	19
Erfaringer med aktivitets- og rapporteringsplikt	19
Oppfølging av plikten.....	21
4 Henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet	23
Veiledning og klager	23
Erfaringer på området arbeidsliv.....	24
Gjennomgang av klagesakene.....	31
Oppsummering.....	38
5 Årsberetninger.....	39
Private virksomheter	40
Offentlige virksomheter	43
Lite konkrete årsrapporter	46
6 Likestillingsarbeid sett fra virksomhetssiden.....	49
Offentlig sektor.....	49
Privat sektor	61

7 Oppsummering og avsluttende diskusjon.....	69
Henvendelsene til LDO	69
Årsberetningene og virksomhetenes perspektiver	71
Mulige diskriminerende barrierer	73
Krever mer enn oppfordring til god praksis	76
Referanser	81
Vedlegg 1 Intervjuguide LDO.....	84
Vedlegg 2 Informasjonsbrev virksomheter	85
Vedlegg 3 Intervjuguide virksomheter	87

Forord

Prosjektet «Diskriminerende barrierer i arbeidslivet. Aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel» er finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFdir). Direktoratet har som ansvar å bidra til å hindre diskriminering av og bedre levekårene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Bakgrunnen for prosjektet er at det fra 1.1.2009 ble innført aktivitets- og rapporteringsplikt i arbeidslivet også på området nedsatt funksjonsevne. Plikten er hjemlet i lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Hensikten med prosjektet har vært å undersøke om aktivitets- og rapporteringsplikt kan være et virkemiddel for å fremme likestilling i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. I prosjektet har vi sett på henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) på området nedsatt funksjonsevne og arbeid, analysert årsberetninger fra virksomheter i offentlig og privat sektor, samt gjennomført en casestudie i et utvalg virksomheter.

Prosjektet er gjennomført i perioden september 2011 til april 2012. Vi vil gjerne takke alle virksomheter som har deltatt i undersøkelsen, og alle informanter som har delt sine erfaringer med oss. Vi vil også takke Likestillings- og diskrimineringsombudet som velvillig har bidratt til gjennomføring av prosjektet.

Prosjektet har profitert på innspill fra en bredt sammensatt referansegruppe. Takk til deltakere fra LO, KS, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Unge funksjonshemmede, LDO og BUFdir. Kari Guttormsen i BUFdir har vært en engasjert kontaktperson hos oppdragsgiver og bidratt med konstruktive kommentarer gjennom hele prosjektperioden. Det setter vi pris på!

Forskerteamet har bestått av Hilde Haualand og Inger Lise Skog Hansen, som har vært prosjektleder. Vår kollega Hanne Bogen har bidratt til dokumentstudien som ligger til grunn for kapittel 3. Haualand har hatt hovedansvar for kapittel 4 og 5, Hansen for de øvrige kapitler, men vi har gjensidig kommentert hverandres kapitler. Instituttssjef Tone Fløtten har kvalitetssikret rapporten og kommet med verdifulle faglige kommentarer.

Til sist retter vi en takk til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten. Alle gode innspill og bidrag til tross, forskerne står alene ansvarlig for den endelige rapporten og for eventuelle feil og mangler.

Fafo, april 2012

Inger Lise Skog Hansen og Hilde Haualand

1 Innledning

Personer med nedsatt funksjonsevne er sterkt underrepresentert på arbeidsmarkedet. Den siste tilleggsundersøkelsen til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) om funksjonshemmede fra Statistisk sentralbyrå, viser at 42 prosent av funksjonshemmede i yrkesaktiv alder er i jobb i 2011. I hele befolkningen er andelen yrkesaktive i jobb 74 prosent samme år (Bø & Håland 2011). Andelen funksjonshemmede i arbeid har ligget svært stabilt på samme nivå i flere år (Hansen & Svalund 2007), men er i 2011 sunket fra året før. Dette etter en tiårsperiode med IA-avtale, og hvor det har vært stadig større politisk oppmerksomhet om å fremme økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne (Hansen et al. 2011).

For å utforme målrettede tiltak for økt sysselsetting, er det nyttig å få mer kunnskap om hvilke barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter, og i hvor stor grad lav sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne handler om diskriminering og forskjellsbehandling. Regjeringen la i 2011 frem en egen jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne (Arbeidsdepartementet 2011). Strategien peker på fire ulike forhold som kan hemme arbeidsmarkedsdeltakelse: En diskrimineringsbarriere, en kostnadsbarriere, en produktivitetsbarriere og en informasjons- og holdningsbarriere. Tiltakene i strategien er innrettet for å bygge ned disse barrierene. Et av virkemidlene som nevnes, er den innførte aktivitets- og rapporteringsplikten i arbeidslivet for området nedsatt funksjonsevne i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2009. I denne rapporten diskuteres ulike funksjonshemmende og diskriminerende barrierer i arbeidslivet, og det undersøkes spesifikt hvorvidt aktivitets- og rapporteringsplikten kan være et virkemiddel for å fremme likestilling og like muligheter i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne.

En holdningsundersøkelse gjennomført av MMI blant et representativt utvalg av arbeidsgivere, viste at mange av dem er skeptiske til å innkalle godt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne til stillingsintervju (MMI 2006). Dette bildet bekreftes i en undersøkelse om mangfold i arbeidslivet, hvor det er intervjuet HR-ansvarlig eller daglig leder i 1000 virksomheter med mer enn 50 ansatte (Tronstad 2010). Den viste at det å ha nedsatt funksjonsevne, eksemplifisert ved å være blind eller rullestolbruker, er kjennetegn som i enda større grad enn for eksempel innvandringsbakgrunn reduserer sjansene for å komme til intervju når en søker jobb. Risikovurderingen ser ut til å være sterk i både offentlig og privat sektor, men sterkest i privat sektor (ibid.). En studie blant 130 søkere til direktoratenes trainee-program for personer med høyere utdanning og

nedsatt funksjonsevne, viste at flere av søkerne opplevde at sjansen for å bli innkalt til jobbintervju ble redusert dersom de oppga at de hadde nedsatt funksjonsevne i jobbsøknaden. De trodde dessuten at de fikk svekket sin søknad når de tok opp behov for tilrettelegging i arbeidssøkingprosessen (Hansen & Reegård 2008).

Fra 2005 har arbeidsmiljøloven inneholdt et vern mot diskriminering på bakgrunn av nedsatt funksjonsevne og en forpliktelse for arbeidsgivere til å sørge for individuell tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette juridiske vernet er nå overført til den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) (LOV 2008-06-20 nr. 42). Grunnlaget for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble lagt i Syseutvalget (NOU 2005: 8) og Graverutvalget (NOU 2009: 14), som begge utredet muligheter for et mer helhetlig diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft 1.1.2009. Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse og hindre diskriminering. Loven omfatter både diskriminerende handlinger og holdninger og utestengning som følge av manglende tilgjengelighet. For området arbeidsliv innebærer ikke diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ytterligere vern utover det som tidligere var hjemlet i arbeidsmiljøloven, men loven inkluderer en aktivitets- og rapporteringsplikt for arbeidsgivere i privat sektor som sysselsetter mer enn 50 ansatte, samt arbeidsgivere i offentlig sektor. En mer eksplisitt diskrimineringslovgivning i kombinasjon med aktivitets- og rapporteringsplikt for virksomheter, kan ha betydning for økt bevissthet om funksjonshemmede i arbeidslivet og arbeidet for likestilling og like muligheter. Dette har vært utgangspunktet for studien som ligger til grunn for denne rapporten.

Problemstilling for studien

Den overordnede problemstillingen for dette prosjektet har vært hvorvidt aktivitets- og rapporteringsplikten hjemlet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan være et virkemiddel for å fremme likestilling i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Underproblemstillinger i prosjektet:

- Hvilke henvendelser får tilsynsorganet Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) på området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv?
- Hvilke diskriminerende mekanismer i arbeidslivet synliggjøres i henvendelsene til LDO?

- I hvilken grad er aktivitets- og rapporteringsplikten for området nedsatt funksjonsevne kjent og implementert i arbeidslivet?
- Hvilken kjennskap og hvilke erfaringer har arbeidsgivere og tillitsvalgte med aktivitets- og rapporteringsplikten?
- Har aktivitets- og rapporteringsplikten ført til økt innsats for likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne?
- Hvilke tiltak kan eventuelt bidra til å styrke betydningen av aktivitets- og rapporteringsplikten på området nedsatt funksjonsevne?

Prosjektet har vært todelt:

For det første har vi analysert henvendelser til LDO innen området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv.

For det andre har vi analysert årsberetninger fra virksomheter i offentlig og privat sektor, samt gjennomført intervjuer med arbeidsgivere og tillitsvalgte i et utvalg virksomheter i offentlig og privat sektor.

2 Design og metode

Denne studien har flere ulike datakilder, og det er i hovedsak benyttet to metodiske tilnærminger: dokumentstudier og kvalitative intervjuer. Studien er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som er personvernombud for Fafo.

Under beskriver vi prosjektets fire deler og redegjør for den metodiske tilnærmingen i de enkelte delene.

Bakgrunnsstudier

I første del av prosjektet ble det gjennomført en analyse av ulike dokumenter og publikasjoner fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som handler om aktivitets- og rapporteringsplikten, inkludert veiledningsmateriell til virksomheter. I prosjektperioden ble det lagt frem en NOU (NOU 2011: 18 Struktur for likestilling) fra et offentlig utvalg som utreder norsk likestillingspolitikk. Utvalget har ikke hatt som mandat å inkludere diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne i sitt arbeid, men aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel er en del av utredningen. Vi har derfor inkludert også denne i dokumentstudien. En annen informasjonskilde er Fafos undersøkelse om mangfold i arbeidslivet fra 2010. Her ble det gjennomført en spørreundersøkelse med intervjuer av arbeidsgiver eller HR-ansvarlig og tillitsvalgte i 1000 virksomheter med mer enn 50 ansatte, blant annet om aktivitets- og rapporteringsplikten innenfor ulike diskrimineringsgrunnlag (Tronstad 2010).

Analyse av henvendelser til LDO og LDOs praksis

Det er gjort en undersøkelse av henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) relatert til nedsatt funksjonsevne innen samfunnsområdet arbeidsliv. Kildene er kvalitative intervjuer med ansatte i LDO samt gjennomgang av et utvalg veilednings- og klagesaker behandlet av ombudet i perioden 2006–2011.

Kvalitative intervjuer i LDO

Det ble laget et informasjonsskriv som ble sendt til aktuelle ansatte i LDO med forespørsel om de ønsket å stille opp til intervju. Det var i forkant kommet en oversikt fra en kontaktperson i LDO over hvilke ansatte som kunne være relevante å intervju. På bakgrunn av dette ble det laget intervjuavtaler med fire ansatte. Disse ansatte jobber i henholdsvis Lov og rettighetsavdelingen og Veiledningsavdelingen. Lov og rettighetsavdelingen behandler klagesaker. Veiledningsavdelingen gir veiledning om rettigheter og plikter blant annet innen arbeidsliv til enkeltpersoner, arbeidsgivere og andre, og har også ansatte som arbeider med oppfølging av aktivitets- og rapporteringsplikten. Som grunnlag for intervju samtalen var det utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg).

Alle intervjuene ble gjennomført i LDO sine lokaler. Det ble tatt notater under intervjuene, og intervjuene ble skrevet ut umiddelbart etter at de var gjennomført.

Dokumentstudie i LDO sitt arkiv

Fafo søkte LDO om tilgang til deres arkiv for å søke (elektronisk) etter saker innen området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv. Dette ble innvilget. Det ble inngått en databehandleravtale med LDO og innvilget tillatelse til å hente ut anonymiserte saksdokumenter for saker som etter søk i arkivet var blitt identifisert som relevante. Som redegjort for innledningsvis, er prosjektet i tillegg meldt til NSD. En forsker fra Fafo satt fysisk i LDO sine lokaler og søkte etter relevante saker. Forskeren hentet ut og anonymiserte relevante dokumenter for de aktuelle sakene og leverte disse til ansvarlig ved LDOs arkiv. LDOs arkivansvarlige var ansvarlige for opplæringen og for å sikre at dokumentene var anonymisert i henhold til LDOs regelverk før de ble levert ut til Fafos forsker for nærmere analyse.

Sakene som er hentet fra arkivet, er basert på tekstsøk i LDOs arkiver. Dokumenter fra til sammen 162 saker er analysert, hvorav 32 er registrert som klagesaker. Tallene og kategoriene som presenteres senere i dette kapittelet, er ikke de samme som LDO opererer med i sin egen oversikt over veilednings- og klagesaker. For både veilednings- og klagesaker registrerer LDO hvilket samfunnsområde og diskrimineringsgrunnlag sakene gjelder. Først når en sak registreres som klagesak, legges ytterligere opplysninger inn i tilleggssystemer for klagesakene. Her registreres blant annet opplysninger om hvem som henvender seg til LDO, hvem som klager, hvem som er innklaget, hvilke forhold saken gjelder og hvilket utfall den får, og hvordan LDO har konkludert i saken. Tekstsøket skiller seg fra LDOs registrering ved at det er søkt på arbeidslivsrelaterte stikkord på diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne. Fordelen med et slikt søk, er at vi også har fått et bilde av hvilke forhold veiledningssakene gjelder. LDOs registrering viser totalt 285 saker på samfunnsområdet arbeidsliv og diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne fra 2007 til 2011, før saker med eventuell manglende relevans er tatt ut (gjerne relatert til «arbeidsreiser» eller generelle forespørsler fra

for eksempel studenter eller skoleelever som skriver oppgaver om temaet). Av disse har LDO registrert 50 klagesaker. Tekstsøket som er gjennomført i dette prosjektet har dermed gitt færre treff enn ved søk på samfunnsområde (162 vs. 285 saker), og de tallene som presenteres i rapporten, er et resultat av analysen av de sakene vi fikk ut ved tekstsøket. Selv om vi har analysert noe færre saker enn det LDO selv har registrert, samsvarer oversiktene vi har laget med det inntrykket informanter hos LDO har av de henvendelsene de får om nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv.

Tekstsøket er foretatt blant alle saker som er registrert under kategorien nedsatt funksjonsevne. Det er deretter foretatt søk med blant annet ordene «arbeid», «ansettelse», «tilrettelegging» «forbigåelse» (eller relaterte ord som forfremmelse e.a.), «intervju», «oppsigelse», «trakassering» og «jobb», for å finne de arbeidsrelaterte sakene under kategorien nedsatt funksjonsevne. Flere saker kom opp flere ganger, siden de i sakstittelen kunne ha både «ansettelse» og «tilrettelegging». Alle sakene er så sortert etter år og saksnummer, slik at det ikke er noen doble treff i den endelige oversikten. I tillegg er alle sakene gått igjennom av forskeren. De har eventuelt også blitt kategorisert under for eksempel «tilrettelegging» selv om det bare står «forbigåelse» eller lignende i sakstittelen, dersom dette er et fremtredende aspekt ved saken. I tillegg er også de klagesakene som er anonymisert og lagt ut på LDOs hjemmesider, gjennomgått. Saker med manglende relevans ble luket ut før analysen. (Disse inneholdt blant annet spørsmål om helsekrav for opptak til yrkesrettede utdanninger og dermed bare indirekte om arbeid, arbeidsgiveransvar for personer med brukerstyrt personlig assistanse, eller de var generelle forespørsler på området funksjonshemming og arbeid (gjerne relatert til skoleoppgaver eller utredningsarbeid).) Søket ble foretatt midt i desember 2011, og det kan derfor ha kommet inn noen få saker til i 2011, i tillegg til dem som er inkludert i denne kartleggingen.

Analyse av årsberetninger

I prosjektet er det gjennomført en analyse av 30 årsberetninger, virksomhetsrapporter eller årsrapporter for 2010. En del virksomheter legger inn rapporteringen som en del av styrets årsberetning som vedlegg til årsregnskapet. Andre har valgt å lage egne dokumenter som inkluderer en større rapportering av virksomhetens aktiviteter og resultater foregående år, der det også rapporteres om andel kvinner og menn i virksomheten og aktivitet for å fremme likestilling innen området kjønn, mellom kjønnene, samt aktiviteter på området etnisitet og nedsatt funksjonsevne.

Hensikten med å gå igjennom årsberetningene har vært å undersøke om og i så tilfelle hva virksomhetene rapporterer innenfor området nedsatt funksjonsevne. I prosjektet er det virksomheter både fra offentlig og privat sektor. Utvalget er foretatt

etter flere kriterier. Det skulle være et likt antall virksomheter fra offentlig og privat sektor. Det betyr 15 virksomheter fra offentlig sektor og 15 fra privat sektor. Kriteriene for utvalg ble diskutert med referansegruppen for prosjektet. Det var et ønske fra oppdragsgiver om at det skulle velges strategisk, slik at utvalget også representerte noen virksomheter som hadde et engasjement på området nedsatt funksjonsevne. Dette kunne være at de var del av et etablert mangfoldsnettverk blant statlige virksomheter, at de hadde hatt trainee med nedsatt funksjonsevne i virksomheten, eller, innen privat sektor, at de var kjent for å ha et tiltak eller engasjement på området. I tillegg var det viktig å ha spredning av både kommuner, fylkeskommuner og ulike statlige organer innen offentlig sektor. I privat sektor ble utvalget fordelt på ulike bransjer. I begge sektorer var det også et kriterium å ha en viss geografisk spredning.

Årsberetningene ble først forsøkt søkt opp på nett, og rundt to tredjedeler av årsberetningene for 2010 ble lastet ned fra virksomhetenes egne hjemmesider. Der det ikke var mulig å finne årsberetningen åpent på internett, ble virksomheten kontaktet per e-post. Hvis dette ikke ga respons, ble de oppringt. Hvis heller ikke en telefonsamtale med daglig leder eller oppgitt kontaktperson på hjemmesiden førte frem, ble årsberetningen bestilt fra Brønnøysundregistrene. Totalt ble ni av 30 årsberetninger bestilt fra Brønnøysundregistrene. Alle de ni årsberetningene som ble bestilt fra Brønnøysundregistrene var for private virksomheter.

Virksomhetsstudier

For å få mer kunnskap om hvordan virksomhetene forstår aktivitets- og rapporteringsplikten relatert til diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne og om deres aktivitet innen dette området, er det gjort kvalitative intervjuer i et utvalg virksomheter. Utvalget av virksomheter for den kvalitative analysen er foretatt med utgangspunkt i de 30 virksomhetene som var en del av undersøkelsen av årsberetninger. Det er søkt å få en variasjon i utvalget ut fra samme kriterier som ved utvelgelse av virksomheter for analyse av årsrapportene. Utvalget består av fem virksomheter i offentlig sektor og fire i privat sektor. Det var en målsetting å ha totalt ti virksomheter med i undersøkelsen; fem fra hver sektor. Det ble lagt ned et betydelig arbeid for å rekruttere virksomheter fra privat sektor, uten at det lyktes. I fire tilfeller ble vi avvist ut fra ulike begrunnelser. Én virksomhet syntes de hadde vært med i for mange forskningsprosjekter siste år, og at de ikke hadde kapasitet til dette nå. Dette var en av virksomhetene vi ønsket med i utvalget på grunn av kjent aktivitet på området. En virksomhet innen omsorgsfeltet ga klar beskjed om at dette var en form for undersøkelse de ikke ønsket å være med i. De to øvrige henviste til ulike interne prosesser som gjorde det lite hensiktsmessig å delta. Generelt var det stor vegring mot å delta i undersøkelsen i majoriteten av virksomhetene

som ble kontaktet. Flere av virksomhetene i offentlig sektor startet med å si at dette ønsket de egentlig ikke, men de følte at de var nødt til å stille opp. I privat sektor var det en HR-sjef som helt tydelig sa at dette ikke var noe de egentlig ville snakke om, fordi de visste at de ikke levde opp til forpliktelsene. De valgte å være med likevel. Dette betyr uansett at rekrutteringen av virksomheter og informanter til virksomhetsstudien tok uforholdsmessig mye tid, og enkelte virksomheters motvilje mot å delta i studien kan kanskje tolkes som et uttrykk for prioriteringen av arbeidet med likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne i norsk arbeidsliv. I hver virksomhet er det intervjuet en representant for arbeidsgiversiden og en representant fra arbeidstakersiden, det vil si en tillitsvalgt. Det siste er ikke tilfellet i én av virksomhetene, som verken er organisert på arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden og derfor ikke har tillitsvalgte. Det lyktes ikke der å få etablert kontakt med en annen representant for de ansatte.

Første kontakt til virksomhetene var et informasjonsbrev og en forespørsel om hvorvidt de ville delta i studien (se vedlegg). I dette brevet ble det informert om at en forsker ville ta kontakt per telefon for å avklare om de ønsket å delta. Virksomheten formidlet så informasjonsbrevet til aktuelle informanter, og det ble etablert kontakt for avklaring av intervjutidspunkt.

Kvalitative intervjuer

Intervjuene med representanter for arbeidsgiversiden og med tillitsvalgte tok utgangspunkt i en intervjuguide (se vedlegg). Fem av intervjuene med representant for arbeidsgiversiden foregikk i virksomhetens lokaler, og fire ble gjennomført per telefon. Seks av intervjuene med tillitsvalgte ble gjennomført over telefon, og to i virksomheten. Informantene på arbeidsgiversiden var i all hovedsak HR-direktør eller personalansvarlig. I ett av tilfellene var det en seniorrådgiver i personalavdelingen, og i et annet tilfelle en daglig leder som ble intervjuet. Informantene på arbeidstakersiden var alle sentrale tillitsvalgte, i hovedsak hovedtillitsvalgte. Intervjuene ble etter gjennomføring skrevet ut og analysert ved hjelp av organisering i matriser.

3 Aktivitets- og rapporteringsplikt

Hva innebærer aktivitets- og rapporteringsplikt?

Aktivitetsplikt på arbeidslivsområdet er en plikt arbeidsgiver har til å «arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet» (§ 3). Med å arbeide *aktivt* menes å iverksette konkrete tiltak, med målrettet menes at arbeidsgivere definerer målet for arbeidet og hvem som er ansvarlig, og med *planmessig* menes å utarbeide og følge en bevisst strategi. I lovteksten står det at aktivitetsplikten «blant annet (omfatter) rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering». Med andre ord kan andre områder også omfattes, uten at de konkretiseres i lovteksten. Plikten er generelt utformet og pålegger ikke bestemte tiltak. Det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere hva som er relevante tiltak, ut fra egne utfordringer (NOU 2011: 18: 46).

Aktivitetsplikt (for arbeidsgivere) ble i 2002 innført for kjønnslikestilling. Fra og med 2009 ble denne plikten utvidet til også å omfatte områdene funksjonsevne, religion og etnisitet. Samtidig ble det inkludert en plikt til å *rapportere* igangsatt aktivitet, slik at plikten omfatter både aktivitet og rapportering om aktivitet. Anvendt på arbeidslivets område skal arbeidsgiverne *redegjøre* for hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Denne redegjørelsen (rapporteringen) kan skje i årsberetning eller årsbudsjett.¹ Innføringen av en aktivitets- og rapporteringsplikt er begrunnet med at et diskrimineringsforbud alene ikke er tilstrekkelig for å fremme likebehandling (LDO 2010: 89) og stimulering av mangfold i arbeidslivet (LDO et al. 2009).

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har ansvar for håndhevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten. I lovforslaget (Ot.prp. nr. 44. (2007-2008)) presiserer departementet at ombudet får samme myndighet som i håndhevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven. Det betyr at ombudet kan undersøke og gå i dialog med virksomheter om oppfølging av *aktivitetsplikten*, men har ingen mulighet for å pålegge konkrete tiltak, og ingen sanksjoneringsmuligheter om aktivitetsplikten ikke følges opp. Ombudet har mulighet for å kontrollere om *redegjørelsesplikten* følges opp og om årsberetninger eller årsbudsjetter tilfredsstiller lovens krav. I departements

¹ Virksomheter som er pålagt å utarbeide årsberetninger, skal i denne redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt, mens offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetninger, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

redegjørelse beskrives dette som en mulighet for kvalitetskontroll. Om ikke rapporteringsplikten følges opp, kan dette føre til pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eventuelt til tvangsmulkt (ibid.:212–213). Dette betyr at Likestillings- og diskrimineringsombudet ikke har noen sanksjoneringsmuligheter overfor manglende oppfølging av aktivitetsplikten. De har mulighet til å kontrollere virksomhetenes redegjørelser, og manglende oppfølging av redegjørelsesplikten vil kunne føre til sanksjoner fra likestillings- og diskrimineringsnemnda. I praksis betyr dette at det ikke er mulig å sanksjonere manglende aktivitet i virksomhetene.

Virksomheter i privat sektor med færre enn 50 ansatte er unntatt fra aktivitets- og rapporteringsplikten. Det betyr at en stor del av norsk arbeidsliv er unndratt fra plikten, i og med at majoriteten av norske virksomheter er små og mellomstore bedrifter (<http://www.ssb.no/emner/10/01/bedrifter/tab-2012-01-27-01.html>). I høringsuttalelsene til innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt er de største arbeidsgiverorganisasjonene imot innføring av en slik plikt, som de mener vil påføre virksomhetene en ekstra utgift og merarbeid. De er uenige i at en slik aktivitets- og rapporteringsplikt er et egnet virkemiddel i anti-diskrimineringsarbeidet, og ønsker heller andre virkemidler, som ikke medfører en myndighetspålagt regulering. Dersom plikten innføres, støtter for eksempel KS unndragelsen av virksomheter med færre enn 50 ansatte, mens NHO mener at grensen bør settes ved 100 ansatte og i tillegg ønsker de å unndra enkelte bransjer. Dette i motsetning til blant annet LO, Unio og Akademikerne, som mente at en slik plikt burde gjelde for alle bedrifter (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008):204). I forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven var det med andre ord et skille mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i holdningen til innføring av plikten og hvem den burde omfatte. I departementets begrunnelse har det blitt vektlagt at grensen på 50 ansatte er forankret i annet lovverk som arbeidsmiljøloven og regnskapsloven². I tillegg anses det som hensiktsmessig å unnta små bedrifter, fordi de ville hatt de største kostnadene ved en slik plikt, og dermed anses kostnadene som pålegges næringslivet å være overkommelige (ibid.:208).

Mens aktivitetsplikten pålegger offentlige og private arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, innebærer rapporteringsplikten at arbeidsgiverne skal beskrive de tiltak som er planlagt, iverksatt og eventuelt gjennomført. Mens det på kjønnslikestillingsområdet også skal redegjøres for den faktiske tilstanden for å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling i virksomheten, er dette ikke tilfellet når det gjelder nedsatt funksjonsevne (og etnisitet og religion); her skal bare planlagte og gjennomførte tiltak gjøres rede for (LDO 2011).

² Det vises til arbeidsmiljøloven (lov 17.juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) §§ 7-1 og 8-1 og regnskapsloven § 1-6.

Hvorfor aktivitets- og rapporteringsplikt?

Ifølge forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)) kan en aktivitets- og rapporteringsplikt bidra til å endre holdninger til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne (eller andre som erfaringsmessig diskrimineres på arbeidsmarkedet). En slik plikt kan ifølge Barne- og likestillingsdepartementets (nå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet) kommentar til lovarbeidet bidra til å styrke bevisstheten rundt diskriminering av ulike grupper, i dette tilfellet personer med nedsatt funksjonsevne, og det vil også kunne synliggjøre behovet for tiltak. Dette hevdes å være særlig viktig ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, fordi man på dette diskrimineringsområdet ikke har like lang tradisjon for lovmessig forankring som på andre områder. Det vises også til FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne, som i artikkel 4 pålegger staten å eliminere diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne med alle egnede midler, og i artikkel 27 forplikter staten til å sikre og fremme realiseringen av retten til arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne ved hjelp av egnede midler, herunder lovgivning. Departementet støtter seg også på en holdningsundersøkelse i befolkningen, som viser at 90 prosent av befolkningen og 83 prosent av norske ledere er enige i uttalelsen «Vi trenger langt flere tiltak for å gi funksjonshemmede de samme muligheter i arbeidslivet som andre.» Ot.prp. nr. 44 (2007-2008): 207).

Tronstad (2010) har fremhevet at en begrunnelse for en aktivitets- og rapporteringsplikt generelt har vært at en slik plikt «snur bevisbyrden»: mens man tidligere er oppfordret til å arbeide *mot* diskriminering, omformuleres oppgaven nå til å dreie seg om arbeid *for* likestilling. Og i stedet for at enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering skal fremme enkeltsaker, kan virksomhetenes aktivitets- og rapporteringsplikt bidra til at de blir føre var og selv jobber mer planmessig for likestilling (Tronstad 2010: 49). Ulempen kan være at tiltaket er kostbart og kan oppleves som byråkratisk, siden det pålegger virksomhetene ytterligere rapportering og merarbeid, samtidig som den samfunnsøkonomiske nytten kan være usikker målt i økt sysselsetting (Tronstad 2010; Econ 2007).

Erfaringer med aktivitets- og rapporteringsplikt

Mange virksomheter kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringsplikten for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne. For diskrimineringsgrunnlaget kjønn har plikten i skrivende stund vært virksom i ni år (siden 2002), mens den for nedsatt funksjonsevne kun har virket i tre år. Tar man dette tidsaspektet i betraktning, er det

derfor naturlig at aktivitets- og rapporteringsplikten er mer kjent og har hatt mer virkning på området kjønnslikestilling enn på området nedsatt funksjonsevne.

Tronstad (2010) har undersøkt om arbeidsgivere mener at plikten har bidratt til å øke innsatsen for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, og i tillegg for andre diskrimineringsgrunnlag. Han finner at 30 prosent av arbeidsgiverne mener at aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt betydning for likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, og det gjelder flere i offentlig enn i privat sektor. Til sammenligning mener 40 prosent at aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt en slik virkning for å fremme likestilling mellom kvinner og menn, og også her er det flere i offentlig enn i privat sektor som mener dette. Det er særlig innen næringer som hotell og restaurant, transport, bygg og anlegg, industri og tjenesteyting at troen på lovpålegget er lavest (Tronstad 2010: 51). I disse næringene svarer mer enn halvparten av arbeidsgiverne at aktivitets- og rapporteringsplikten ikke har hatt noen betydning for likestilling i deres virksomhet. Og mens 50 prosent av alle arbeidsgivere sett under ett hevder at aktivitets- og rapporteringsplikten ikke har hatt noen betydning for å øke innsatsen for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne i deres virksomhet, svarer 40 prosent at dette er tilfellet på kjønnslikestillingsområdet (ibid.). Det synes med andre ord som om flere arbeidsgivere mener at plikten har bidratt positivt på kjønnslikestillingsområdet enn på området nedsatt funksjonsevne – kanskje nettopp fordi den har vært virksom lenger. Om lag 10 prosent av arbeidsgiverne sier dessuten at de ikke kjenner til aktivitets- og rapporteringsplikten for området nedsatt funksjonsevne, mens noen færre svarer det samme for området kjønn (Tronstad 2010: 54). Slik sett kunne resultatene fra denne undersøkelsen tyde på at plikten på de respektive områdene blir mer kjent jo lenger den har eksistert. Det er for øvrig også interessant å merke seg at en del arbeidsgivere rapporterer at de har innført tiltak for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, enten forut for eller uavhengig av at aktivitets- og rapporteringsplikten ble innført på det aktuelle området. Det gjelder for eksempel 10 prosent av arbeidsgiverne innen helse- og sosialtjenester (Tronstad 2010: 51).

Tronstad har også undersøkt om virksomhetene har fastlagt konkrete mål for likestilling innenfor ulike diskrimineringsområder (Tronstad 2010: 56). Han finner at blant virksomheter i offentlig sektor var det om lag 35 prosent som hadde laget konkrete mål med hensyn til likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne, mens andelen var atskillig lavere i private virksomheter, om lag 15 prosent, og atskillig lavere enn for kjønnslikestilling (for offentlig og privat sektor henholdsvis 60 og 47 prosent). Interessant nok var tallene også noe lavere for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne enn for etnisitet, som ble omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikt samtidig (i 2009) (ibid.).

I november 2011 la Skjeie-utvalget frem NOU 2011: 18 Struktur for likestilling. Skjeie-utvalget peker på behovet for en tydeligere konkretisering av aktivitets- og

rapporteringsplikten i arbeidslivet, et mer aktivt tilsyn med at plikten overholdes samt sanksjoneringsmuligheter.

Oppfølging av plikten

På nettsidene sine om temaet arbeidsliv og aktivitets- og rapporteringsplikt skriver Likestilling- og diskrimineringsombudet (LDO) at aktivitets- og rapporteringsplikten kan ses som likestillings HMS-arbeid. På samme måte som man arbeider for å hindre arbeidsulykker, må man jobbe forebyggende for å unngå diskriminering.³ Her skriver LDO videre at diskrimineringssaker ikke skaper noe godt grunnlag for endring på en arbeidsplass. Frontene kan bli steile. Denne tilnærmingen preger LDOs arbeid på dette området, og de legger stor vekt på veiledning som kan løse saker før de blir betente.

LDO har drevet et utstrakt informasjonsarbeid om aktivitets- og rapporteringsplikten i arbeidslivet på likestillingsfeltet. De ga i 2009 ut en veiledningsbrosjyre sammen med det daværende Barne- og likestillingsdepartementet (senere Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet) og partene i arbeidslivet. Denne brosjyren som heter «Hvordan fremme likestilling og hemme diskriminering», gir en introduksjon til lovverket. LDO lagde i 2011 en egen håndbok for arbeidslivet: Likestilling og mangfold. Tips og sjekklister for arbeidsplassen. Det kan også nevnes at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet en egen veileder for statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten (FAD 2010).

LDO har holdt en rekke innledninger på seminarer og kurs i hele landet om aktivitets- og rapporteringsplikt og likestilt HMS-arbeid. I stor grad er det offentlig sektor som har benyttet disse tilbudene, men det har også vært deltakere fra private virksomheter.

Den største utfordringen med aktivitets- og rapporteringsplikten ifølge LDO er at den skal virke i et regulert arbeidsliv, men uten at det er noen reelle muligheter til håndhevelse. Dette momentet er også påpekt av Skjeie-utvalget i NOU 2011: 18 Struktur for likestilling. I tillegg påpeker både en informant hos ombudet og Skjeie-utvalget at det er et behov for en klarere definisjon av aktivitetsplikten. I tråd med mangelen på muligheter til håndhevelse, er det et behov for bedre tilsyn med aktivitetsplikten. Det fremheves at dersom en ønsker en systematisk jobbing med likestilling i arbeidslivet, krever det oppfølging. En del av utfordringen er å få endret holdninger i arbeidslivet, slik at også likestillingsperspektiver inkluderes i HMS-arbeidet. Ifølge LDO opplever mange arbeidsgivere aktivitets- og rapporteringsplikt også for området nedsatt funksjonsevne, som mer byråkrati og merarbeid. Ombudet har gjennom sitt arbeid og sine

³ <http://www.ldo.no/arbeidsliv/Systematisk-likestillingsarbeid/>

publikasjoner hatt som tilnærming å selge inn arbeidet med likestilling. De understreker overfor bedriftene at det å oppfylle aktivitets- og rapporteringsplikten gir dem mulighet til å få oversikt over hvilke utfordringer de har i sin egen virksomhet, og gjennom dette kunne skape et godt grunnlag for målrettet HMS-arbeid.

I intervju med en av informantene i LDO ble det fremhevet som en særlig utfordring å anerkjenne at dette egentlig handler om likestilling. Et av momentene som kom frem var at det er vanskelig å få forankret likestillingsarbeidet på høyt nivå i virksomhetene. Denne erfaringen gjelder alle diskrimineringsgrunnlag og likestillingsfeltet generelt, men det blir spesielt tydelig på området nedsatt funksjonsevne. Informantene i LDO peker videre på at det i mange virksomheter er et fragmentert personalansvar, med flere personalansvarlige. Dette kan skape ulik tilnærming og praksis for rekruttering av og tilrettelegging for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne i ulike avdelinger eller enheter i samme virksomhet. En siste utfordring som fremheves, er at innenfor staten har alle enheter aktivitetsplikt, mens redegjørelsesplikten for enheter underlagt departementer er lagt til ansvarlig departement.

4 Henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet(LDO) ble opprettet i 2006 som et faglig uavhengig organ administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ombudet har et samlet ansvar for å håndheve diskrimineringslovgivningen for alle diskrimineringsgrunnlag; kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. På området nedsatt funksjonsevne betyr det håndhevelse av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL). Ombudet har en pådriverrolle for å bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering. Ombudet skal gi råd og veiledning, formidle kunnskap og utvikle dokumentasjon om likestilling, og behandle eventuelle klagesaker der diskrimineringslovgivningen gjelder. I dette prosjektet har vi vært opptatt av henvendelser LDO får på området nedsatt funksjonsevne innenfor samfunnsområdet arbeidsliv.

Veiledning og klager

En stor oppgave hos LDO er å gi råd og veiledning, og å behandle klagesaker.⁴ Det er mange henvendelser som kun dreier seg om råd og veiledning, men dersom det fremmes en klage, så vurderer ombudet om det er grunnlag for å behandle denne som en klagesak; det vil si om den faller inn under lovens bestemmelser. Om den blir behandlet som en klagesak, skal ombudet gjøre en objektiv vurdering og derfor innhente informasjon fra begge parter. Den som klagen er rettet mot, i dette prosjektet vil det ofte være snakk om arbeidsgiver, vil få tilsendt en presentasjon av saken og bli bedt om å uttale seg om påstandene i klagen. Etter behandling av klagen vil ombudet avgi en uttalelse om hvorvidt det har skjedd brudd på diskrimineringslovgivningen eller ikke.

LDO har ingen sanksjonsmyndighet. Det betyr at LDO ikke kan pålegge aktivitet eller oppretting, kun gi en uttalelse. Neste instans for en klagesak er Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Dette er et uavhengig forvaltningsorgan som i sine avgjørelser kan kreve retting, stansing og andre tiltak som vurderes nødvendig. Nemnda kan også

⁴ Presentasjon av saksbehandlingsprosedyre for saker til LDO er hentet fra ombudets nettsider: <http://www.ldo.no/no/Dine-rettigheter/Slik-klager-du/>

sette frist for oppfyllelse av pålegg og ilegge tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg.

Dette kapittelet ser på hvilke typer henvendelser LDO får relatert til nedsatt funksjonsevne innenfor samfunnsområdet arbeidsliv. Kapittelet er basert på intervjuer med fire ansatte hos LDO, og på en analyse av saker hentet fra arkivet til LDO. Informantene i LDO arbeider innenfor to ulike avdelinger: avdeling for lov og rettigheter og veiledningsavdelingen.

Målet med gjennomgangen av sakene er ikke å gi et utfyllende og fullstendig bilde av samtlige veilednings- og klagesaker hos LDO på området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv. Det som har vært viktig, er å få et generelt inntrykk av hvilke saker arbeidstakere, arbeidssøkere og andre henvender seg til LDO med for å få veiledning eller for å klage. Oversikten gir dermed ikke en fullstendig oversikt over alle saker som er registrert på området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv for perioden 2006–2011, men sier noe om hvem som tar kontakt med LDO, og hvorfor. Et formål med gjennomgangen er å bruke denne som en grunnlag for å identifisere hvilke typer diskriminerende barrierer personer med nedsatt funksjonsevne erfarer i arbeidslivet. Det er sett på hvorvidt det har vært noen utvikling både med hensyn til antall veilednings- og/eller klagesaker, og om det har vært noen endringer i hvilke typer saker det søkes råd om, eller som klages inn, og ansattes erfaringer fra saker innenfor området arbeidsliv.

Erfaringer på området arbeidsliv

Informantene hos LDO sier at kravet om generell tilrettelegging (universell utforming) har størst oppmerksomhet innenfor området nedsatt funksjonsevne etter at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft i 2009. Dette var et helt nytt krav om universell utforming av fysiske forhold slik at personer med nedsatt funksjonsevne kan delta på lik linje med andre. Plikten til universell utforming av fysiske forhold, herunder også IKT-løsninger, gjelder ikke for arbeidsplasser, men kun fysiske forhold rettet mot allmennheten. Det vil si at resepsjonen i en virksomhet som retter seg mot allmennheten (for eksempel kunder), skal være universelt utformet, mens det ikke er krav om at de fysiske forholdene på selve arbeidsplassen skal være universelt utformet.

Selv om det er flest saker på området universell utforming, er det også kommet flere henvendelser på området arbeidsliv etter 2009, og informantene opplever at diskriminerings og tilgjengelighetsloven har ført til at flere tar kontakt. Det er få klager på dette området, og de aller fleste henvendelsene ender som en råd- og veiledningssak uten at det blir fremmet en klagesak.

Fra tekstsøket i arkivet ble det til sammen identifisert 162 relevante saker på området arbeidsliv og funksjonsnedsettelse fra 2006–2011. Av disse sakene var det 130 veiledningssaker og 32 klagesaker.⁵

Tabell 4.1 Veilednings- og klagesaker 2006-2011

	Klagesaker	Veiledningssaker	Sum henvendelser
2006	1	3	4
2007	4	20	24
2008	3	16	19
2009	4	34	38
2010	9	27	36
2011	11	30	42
Totalt	32	130	162

Av tabell 4.1 ser man at det har skjedd en ganske jevn øking av henvendelser på områdene nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv, og at det også blir flere klagesaker. Hvis man ser på det samlede antallet henvendelser til LDO som handler om arbeidsliv og funksjonsnedsettelse, skjedde det en stor økning fra 2008 til 2009. Fra 2008 til 2009 var det mer enn en fordobling av antall henvendelser for saker om arbeidsliv og funksjonsnedsettelse, og det er nærliggende å anta at dette hadde sammenheng med ikrafttreddelsen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2009. Den store økningen i klagesaker ser man først fra 2009 til 2010. En årsak til at klagesakene først ble flere året etter at loven trådte i kraft, kan være at det har tatt tid før muligheten til å klage etter den nye loven er blitt kjent. En annen årsak kan være at flere av klagen er et resultat av en konflikt som har utviklet seg over tid, og at beslutningen om å klage (etter den nye loven), først har kommet etter en stund med forsøk på konfliktløsning, eventuelt med råd fra LDOs veiledningstjeneste. Sakene kan løpe over flere år med samme saksnummer, og registreringen tar bare hensyn til antall nye saker i løpet av et år, ikke hvorvidt de har byttet status fra veilednings- til klagesak fra ett år til et annet. Det er, som nevnt, likevel relativt få saker som ender som klagesaker, av alle sakene LDO registrerer.

Informantene tror at en av årsakene til at relativt få henvendelser som først registreres som veiledningssaker ender som klagesaker, kan ha sammenheng med at de har styrket veiledningsdelen i LDO. Denne styrkingen innebærer at det er en egen avdeling som jobber med veiledning, men også at LDO som del av den styrkede veiledningstjenesten har utarbeidet et standardskriv om arbeidsgivers plikter og arbeidstakers

⁵ Dette antallet saker samsvarer ikke med LDO sin egen oversikt, jf. metodekapitlet, kap 2.

rettigheter når det gjelder tilrettelegging i arbeidslivet. Dette informasjonsskrivet tilpasses henvendelsen og sendes ut til den som har tatt kontakt. Informanter erfarer at dette bidrar til at arbeidstaker har noe konkret å vise frem for arbeidsgiver, og at denne typen informasjon om rettigheter og plikter i noen tilfeller bidrar til at nødvendig tilrettelegging blir utført. En av informantene sier at han erfarer at utsendingen av individuelt tilpassede informasjonsskriv bidrar til at den som tar kontakt om manglende tilrettelegging, får drahjelp for sin sak.

Hvem tar kontakt?

Halvparten av dem som henvendte seg til LDO med saker relatert til arbeidsliv og nedsatt funksjonsevne, var personer som allerede var i et ansettelsesforhold. En tredel av henvendelsene kom fra arbeidssøkende. Dette omfatter både personer som søker om jobb hos en ny arbeidsgiver, og personer som søker om en ny stilling hos en nåværende eller tidligere kjent arbeidsgiver. I tabell 4.2 gis en oversikt over hvem som henvendte seg til LDO, for de sakene der dette fremkom av saksdokumentene.

Tabell 4.2 Hvem tar kontakt med LDO?

	Arbeidstaker	Arbeidssøker	På vegne av andre	Organisasjon/ profesjonelle	Fagforening	Arbeidsgiver
2006	2			1		
2007	7	8	3	1	2	
2008	7	7	2	1		
2009	15	12	1	1	3	1
2010	19	9	1	1	3	1
2011	23	10	2	2	3	
	73	46	9	7	9	2

De ansatte vi har intervjuet, bekrefter at svært mange av henvendelsene kommer fra personer som er i et arbeidsforhold. Mange har vært det i lang tid, og noen har ervervet nedsatt funksjonsevne mens de har vært i arbeidsforholdet. En av informantene sier at han tror det kanskje er en del som har ventet lenge med å kontakte LDO, og at oppmerksomheten rundt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2009 har ført til at en del flere nå tar kontakt. Flere av henvendelsene fra arbeidssøkere er knyttet til problemer i forbindelse med ulike former for tilrettelegging. Et generelt inntrykk informantene har, er at det er lite kunnskap i arbeidslivet om tilretteleggingsmuligheter. Informantene påpeker videre at de har inntrykk av at arbeidsgivere forholder seg til arbeidsmiljøloven, mens de har langt mindre kjennskap til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som nå regulerer plikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet.

En annen erfaring informantene har gjort, er at arbeidsgivere i liten grad innhenter informasjon om tilretteleggingsmuligheter når de er i situasjoner hvor det er behov for tilrettelegging. I intervjuene hevdes det at nettopp arbeidsgivers manglende innhenting av informasjon er et moment i saker hvor det er blitt en klage og LDO har kommet med en uttalelse om at det er brudd på diskrimineringslovgivningen. Også andre studier av funksjonshemmede og arbeidsliv har vist at arbeidsgivere har lite kunnskap om tilretteleggingsmuligheter, og at det er behov for mer informasjon (Hansen 2009; Hansen et al. 2009).

Den nest største gruppen av personer som kontaktet veiledningstjenesten hos LDO var arbeidssøkere som ville ha veiledning om jobbintervjuer eller ansettelsesprosessen. Som skrevet tidligere, inkluderer dette også personer som søker ny stilling hos en arbeidsgiver som allerede er kjent for dem. Typisk for disse sakene er at den som tar kontakt, kan ha en lengre periode med fravær eller rehabilitering bak seg etter å ha ervervet en kronisk sykdom eller fått nedsatt funksjonsevne. Når de så søker om en annen stilling hos sin tidligere (eller nåværende) arbeidsgiver, opplever de at arbeidsgiveren i ansettelsesprosessen legger vekt på tidligere fravær eller at de har fått nedsatt funksjonsevne. Søkerne tar deretter kontakt med LDO for å få veiledning eller for å klage. Når vi har valgt å kategorisere disse sakene som ansettelsessaker, er det fordi de dreier seg om tilsettelse i nye stillinger, uavhengig av arbeidssøkerens forhold til arbeidsgiveren.

I ni tilfeller har privatpersoner henvendt seg på vegne av et familiemedlem eller en nær venn. Til sammen ni saker er meldt via tillitsvalgte/fagforeninger, og det årlige antallet har vært jevnt siden 2009, men samtidig svært lavt i forhold til hvor mange individer (arbeidstakere eller arbeidssøkere) som har bedt om veiledning på egen hånd. Sju saker er kommet inn via en interesseorganisasjon (som oftest av eller for en diagnosegruppe) eller en profesjonell behandler, mens bare to arbeidsgivere har bedt om veiledning.

Informantene bekrefter at det bare unntaksvis skjer at arbeidsgivere tar kontakt med LDO relatert til området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv. Én av informantene sier at han har opplevd dette, og at spørsmålet fra arbeidsgiver da var hva en kan skrive i en utlysningstekst. Aktivitets- og rapporteringsplikten krever aktiv innsats fra arbeidsgivere på et område der de ikke har vært forpliktet til å være aktive før 2009, og man må dermed anta at informasjons- og veiledningsbehovet er større enn det som kommer frem i denne oversikten. Det kan tenkes at arbeidsgivere henter informasjon fra andre kanaler enn LDOs veiledningstjeneste. LDO driver også informasjonsvirksomhet gjennom kurs og konferanser, og de har utgitt informasjonsbrosjyrer om aktivitets- og rapporteringsplikten sammen med staten og partene i arbeidslivet. Samtidig har vi gjennom prosjektet hatt kontakt med blant annet KS og NHO, som begge gir tilbakemelding om at de ikke har registrert henvendelser fra arbeidsgivere relatert til dette. En alternativ forklaring på det lave antallet henvendelser fra arbeidsgivere kan være at

de ikke i samme grad som arbeidstakere eller arbeidssøkere fanger opp, eller ønsker å melde fra, om handlinger som kan være uttrykk for en diskriminerende praksis.

Innenfor området nedsatt funksjonsevne opplever informantene i LDO også sjelden at fagforeninger tar kontakt. Om en ser på sakene som har vært til behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda, finnes det et eksempel på en sak reist av Utdanningsforbundet i forbindelse med en ansettelse i skolen. Informantene etterlyser større engasjement fra fagforeningene. Innenfor området kjønn, og særlig når det gjelder gravide, spiller fagforeningene en større rolle, påpeker informantene. En av informantene mener at en sterkere medvirkning fra fagforeningene kan bidra til at det blir en mindre byrde for den enkelte å rette en klage.

Hvilke former for nedsatt funksjonsevne gjelder henvendelsene?

De fleste henvendelsene innenfor området arbeidsliv kommer fra personer som er i et arbeidsforhold, og som har nedsatt funksjonsevne. Noen av informantene i LDO opplever at det gjelder en del som har ervervet nedsatt funksjonsevne. Informantene sier henvendelsene i særlig grad gjelder ulike psykiske lidelser eller nedsatt kognitiv funksjonsevne, som ADHD, og en del kroniske sykdommer. Det er ikke så mange som for eksempel er rullestolbrukere eller syns- eller hørselshemmede.

I de veilednings- og klagesakene som er gjennomgått i dette prosjektet, oppgis type funksjonsnedsettelse i dokumentene i noe over halvparten (70) av de 132 sakene. I resten er det bare oppgitt «nedsatt funksjonsevne» i saksdokumentene, og det er derfor ikke mulig å kategorisere disse. Tabell 4.3 viser de sakene der type funksjonsnedsettelse er registrert.

Tabell 4.3 Hvilke former for nedsatt funksjonsevne gjelder henvendelsene?

Kroniske sykdommer	18
Kognitivt/psykiske lidelser	10
Dysleksi/lese- og skrivevansker	8
Synsnedsettelse	6
Hørselshemming	6
Bevegelseshemming	6
Forelder til funksjonshemmet barn	8
Annet	8

Den største gruppen av nedsatt funksjonsevne er samlekategoriene «kroniske sykdommer». Av saksdokumentene som er gjennomgått, ser man at det er stort sprik i disse sakene. Noen kan behandles med medisiner og fører ikke til tilretteleggingsbehov. Andre kan føre til perioder med fravær, uten at det alltid er mulig å forutsi omfanget og

tidspunkt for fraværet. Dernest inkluderer denne gruppen personer med for eksempel allergier som krever noe tilpasning fra kollegaer eller arbeidsgiver. Den nest største gruppen er personer som har en diagnose knyttet til kognitive forhold eller psykisk helse. For de neste gruppene, syn, hørsel, bevegelse og lese/skrivevansker, er det relativt jevn fordeling, med 6–8 personer innenfor hver kategori. En like stor gruppe er personer som har søkt veiledning fordi de har ansvar for barn med nedsatt funksjonsevne, og som trenger tilrettelegging i arbeidslivet på grunn av dette.

Individuell tilrettelegging – en gjenganger

At de fleste som henvender seg til LDO allerede er ansatt i en bedrift/virksomhet, avspeiles også i hvilke typer saker det søkes veiledning om. Langt de fleste henvender seg om manglende individuell tilrettelegging på arbeidsplassen der de allerede er ansatt. For flere saker er det dog flere aspekter som er relevante, og sakene har derfor vært vurdert som for eksempel både tilretteleggings- og ansettelsesrelevante. Det totale antallet saker i tabell 4.4 overskrider derfor antall registrerte saker.

Tabell 4.4 Hvilke forhold gjelder henvendelsene?

	Tilrettelegging	Ansettelse	Oppsigelse	Forbigåelser	Trakassering
2006	2	2		1	
2007	11	8	3	1	
2008	7	7	1	2	5
2009	12	17	2		6
2010	16	12	4	2	1
2011	19	11	4	5	3
	67	57	14	11	15

For alle andre områder enn trakassering (direkte, nedsettende kommentarer eller fysiske angrep) har det vært en jevn økning siden 2006. Det skjedde en stor økning av antall saker om ansettelser eller jobbintervjuer fra 2008 til 2009, mens denne sakstypen gikk noe ned i 2010. Det er også en sterk økning i saker som er meldt som diskriminering fra 2009, noe som antakeligvis også må ses i sammenheng med vernet mot diskriminering som kom med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Tallene er samtidig så små at dette kan ha vært tilfeldig. Det er likevel ikke utenkelig at ikrafttredelsen loven i 2009 kan ha medført en økt bevissthet om forbudet mot å diskriminere arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne, og at flere dermed også har reagert på noe de har oppfattet som diskriminerende atferd fra mulige arbeidsgivere i forbindelse med arbeidssøking.

Informantene bekrefter at de aller fleste henvendelsene på arbeidslivsområdet handler om tilrettelegging, eller mer presist manglende tilrettelegging for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne utøve sitt arbeid på lik linje med andre. Henvendelsene retter seg inn mot arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging som er juridisk forankret i diskriminerings og tilgjengelighetslovens § 12. Dette er en bestemmelse som tidligere var regulert i arbeidsmiljølovens § 13-5, men som ble flyttet over til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven da denne trådte i kraft fra 2009.

En sak informantene i LDO fremhever, er en rekrutteringssak som mest sannsynlig ville endt med en uttalelse om brudd på diskrimineringslovgivningen dersom den ble fremmet som klage. I denne saken tok en person kontakt fordi han etter å ha blitt innkalt til intervjuet opplyste at han var rullestolbruker, og han fikk da beskjed om at det likevel ikke var aktuelt å gjennomføre intervjuet. Personen var høyt kvalifisert, og han fikk etter kort tid tilbud om jobb hos en konkurrerende virksomhet, som han takket ja til. Han valgte å ikke gå videre med henvendelsen til LDO. Informanten i LDO beklager det, siden dette kunne være et eksempel på direkte diskriminering og derfor en viktig prinsipiell sak. Informanten har likevel stor forståelse for at personen ikke ønsket å ta belastningen med å gjennomføre en klagesak. En annen sak som også nevnes relatert til rekruttering, er en person som oppga i sin søknad at han hadde nedsatt funksjonsevne, og opplevde å ikke bli innkalt til intervju. I denne saken blir det undersøkt hvorvidt personen var kvalifisert og om vedkommende burde blitt innkalt, sett i forhold til de øvrige søkeres kompetanse. På det tidspunktet vi intervjuet de ansatte hos LDO, var ikke denne saken ferdigbehandlet. En tredje rekrutteringssak som beskrives, er en sak der det kan være begått indirekte diskriminering. Dette er en sak om en person som er synshemmet, og som har søkt en jobb hvor arbeidsgiver stiller krav om at den som ansettes må ha førerkort. Spørsmålet i denne saken er hvorvidt det er relevant å kreve førerkort for denne jobben.

I en del andre saker som angår arbeidsforhold, er manglende utviklingsmuligheter et tema. Her erfarer informantene at det er færre saker enn når det gjelder rekruttering. Det refereres til en sak hvor en hjelpepleier har ervervet nedsatt funksjonsevne, og hvor hun opplever at arbeidsgivers løsning for tilrettelegging av arbeidsoppgaver betyr at hennes utviklingsmuligheter som hjelpepleier hemmes. Hun opplever at de nye arbeidsoppgavene medfører en degradering. Denne saken er ennå ikke avsluttet. Dette er en sak som typisk hører inn under kategorien «forbigåelser», hvor personer for eksempel mener at de ikke opplever samme lønnsutvikling som andre, at de blir fratatt arbeidsoppgaver eller at de ikke får mulighet til å søke på andre stillinger innenfor virksomheten. Den siste typen saker har ofte fellestrekk med ansettelsessakene. Personer som har vært borte fra arbeidsplassen i lengre tid, gjerne på grunn av sykdom, kan oppleve at deres tidligere arbeidsgiver vegrer seg for å tilsette dem i andre stillinger og bruker sykdomshistorien som en del av begrunnelsen for dette.

Når det gjelder området trakassering, opplever informantene at det er få henvendelser. Det fortelles om enkelte henvendelser som er blitt vurdert til å handle om trakassering. Felles for dem er at dette er situasjoner der kollegaer har manglende forståelse for en ansatts tilretteleggingsbehov og gir dette til kjenne med negative reaksjoner. Ett eksempel er en person med allergi hvor den foreslåtte tilretteleggingen betyr at alle i arbeidsfellesskapet må ta hensyn for å unngå at vedkommende eksponeres for allergifremmende forhold. Det finnes ulike slike saker som er relatert til bruk av parfyme, forbud mot å ta med hund, fjerning av blomster m.v. Dersom enkelte i arbeidsfellesskapet ikke følger gjeldende regler, kan det oppleves som trakasserende for den som har behov for tilrettelegging.

En annen sak som blir presentert av informantene, handler om oppsigelse. Henvendelsen kommer fra en forelder til et barn med nedsatt funksjonsevne som i perioder medfører sykehusopphold, og slik at den ansatte innimellom har måttet være hjemme med barnet. Personen har mottatt oppsigelse fra sin stilling, da oppdragsgiver mener jobben er for krevende til å være forenlig med den ansattes livssituasjon. Dette er foreløpig en veiledningssak, hvor det er usikkert om den ansatte ønsker å klage.

Gjennomgang av klagesakene

De fleste av de konkrete sakene informantene diskuterte, var klagesaker, samtidig som en lav andel av de veiledningssakene som kommer til LDO ender med å bli klagesaker. En av årsakene til dette sies å være at mange vegrer seg, siden en klagesak i LDO vil oppleves som å trappe opp konfliktnivået. Personer som er i et ansettelsesforhold kan være bekymret for hvordan arbeidsmiljøet vil påvirkes av en eventuell klagesak, og for hvordan situasjonen vil bli på arbeidsplassen etterpå, uavhengig av utfallet av klagesaken. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven inneholder et forbud mot gjengjeldelse (§ 8) overfor noen som har fremmet klage om brudd på bestemmelsene, for eksempel når det gjelder individuell tilrettelegging eller andre områder i loven. Likevel er bekymringen for hvordan klagesaker vil påvirke arbeidsforholdene et viktig moment.

Et annet moment som nevnes, er at det har vært få saker å vise til. Med andre ord er det få eksempler på hva som eventuelt vil kunne føre til medhold i en klagesak om brudd på diskrimineringslovgivningen i arbeidslivet. Derfor sier informanter at flere uttalelser fra dem vil bidra til å synliggjøre hva som er brudd på lovgivningen, og at det vil hjelpe når flere saker er behandlet i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det er foreløpig svært få saker som har vært til behandling i nemnda på området nedsatt funksjonsevne og arbeidsliv.

Selv om et relativt lavt antall veiledningssaker ender som klagesaker, har antallet vært jevnt stigende fra 2006. Gjennom tekstsøket i arkivet hentet vi ut 32 klagesaker

relatert til funksjonsnedsettelse og arbeidsliv. Av disse hadde halvparten fått medhold i uttalelsen fra LDO.

Tabell 4.5 Klagesaker 2006-2011

	Klager	Behandlet/uttalelse fra LDO des. 2011	Medhold	Ikke medhold
2006	1			
2007	4	2	1	1
2008	3	3	2	1
2009	4	3	2	1
2010	9	5	1	4
2011	11	5	3	3
Totalt	32	18	9	9

Tallet for 2011 (og evt også 2010) er ikke endelig, siden en sak ofte registreres som veiledningssak før den eventuelt videreføres som en klagesak. Siden arkivsøket ble gjennomført i desember 2011, er det mulig at noen saker som til da var registrert som veiledningssaker, blir videreført som klagesaker. Flere saker fra 2010 er fremdeles under behandling hos LDO, og det var per desember 2011 ennå ikke avgitt uttalelse i fire av de ni klagesakene for 2010. Fem av til sammen elleve klagesaker fra 2011 var fremdeles under behandling (der uttalelse ennå ikke er avgitt, eller det fremdeles ventes på svar fra den innklagede) i desember det året. Totalantallet over er dermed antall saker som var registrert som klager frem til desember 2011, og eventuelt utfall hvis det er avgitt uttalelse fra LDO eller om saken er behandlet i likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det er i denne tabellen ikke skilt mellom saker som bare har fått uttalelse fra LDO og dem som er behandlet i nemnda.

Klagesakene før 2008 er alle behandlet med utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, og forbudet mot diskriminering som er uttrykt i denne lovens § 13-1, de unntakene (saklige formål) som er spesifisert i § 13-3, eller § 13-5 som påpekte at arbeidsgiver så langt råd her skulle iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker med funksjonshemming skal kunne få eller beholde arbeid. For de sakene som er kommet inn etter 1.1.2009 og der LDO har avgitt uttalelse, brukes stort sett diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4 og/eller § 12 for å vurdere klagene, hvis ikke sakene går så langt tilbake i tid at det har vært aktuelt å vurdere dem opp mot den daværende arbeidsmiljøloven. Plikten til individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver for personer med nedsatt funksjonsevne er nå en del av diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 12. Saker fra før 2009 er behandlet med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens daværende bestemmelse om tilrettelegging (§13-5). Denne paragrafen ble opphevet da diskrimi-

nerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft fra 1.1.2009, og bestemmelsen overført til den nye loven og presisert, slik at i § 12, første ledd, heter det at

«Arbeidsgiver skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver for å sikre at en arbeidstaker eller arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet på lik linje med andre. Første punktum gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.»

I femte ledd tas det imidlertid forhold om at

«Plikten etter første til fjerde ledd omfatter ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.»

Når informantene i LDO blir bedt om å si noe om de klagesakene de kjenner til, forteller de at disse sakene oftest dreier seg om manglende individuell tilrettelegging. Som tidligere nevnt, sier noen av informantene at i de sakene hvor det blir avsagt uttalelse etter § 12 individuell tilrettelegging, er det ofte et moment at arbeidsgiver ikke har innhentet informasjon om tilrettelegging. Et annet moment som nevnes, er at utfordringer i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne tilskrives personen og ikke situasjonen som oppstår på grunn av manglende tilrettelegging. Ett eksempel som fremheves, er en sak hvor arbeidsgiver var kjent med at klager hadde epilepsi ved ansettelse, men hvor personen opplevde å bli skjøvet ut fra arbeidsplassen etter at han hadde fått et anfall på jobb. Her ble det gitt uttalelse om at dette var brudd både på § 12 om individuell tilrettelegging og på § 4 om forbud mot diskriminering. I en annen sak som har vært til behandling i Likestillings og diskrimineringsnemnda, har en kvinne med cøliaki rettet en klage om manglende tilrettelegging av mattilbudet i kantina. Arbeidsplassen har praktisert en ordning hvor de har bestilt en rett som er glutenfri, men klager ønsker at maten som serveres i kantina generelt skal merkes med hvorvidt den er glutenfri eller ikke. Arbeidsgiver opplever at de har løst tilretteleggingsbehovet og at de ikke har ressurser til merking av alle matvarer. I denne saken er det lagt frem oversikt fra arbeidsgiver over økonomisk situasjon, og uttalelsen fra LDO er at dette ikke er brudd på diskrimineringslovgivningen og at generell merking må kunne anses som en uforholdsmessig økonomisk byrde.

Hvilke forhold klages det på?

Av de 32 klagesakene på området arbeidsliv og nedsatt funksjonsevne som er gjennomgått, er 21 saker vurdert etter minst to forhold.

Tabell 4.6 Hvilke forhold klages det på?

Forhold	Medhold	Ikke medhold	Uten utfall per desember 2011	Total
Tilrettelegging	3	7	9	19
Ansettelse	4	3	5	12
Oppsigelse	2	1	3	6
Forbigåelse	1	2	1	4
Trakassering	0	4	3	7

I tabell 4.6 er 21 av sakene kategorisert under to ulike forhold. I 17 av sakene som er vurdert, er tilrettelegging ett av de to forholdene det klages på. I to av sakene er mangel på tilrettelegging eneste klageårsak. Selv om tallene er små, kan de likevel tyde på at det er vanskelig å vurdere saker som direkte eller indirekte diskriminerende etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4 i tilfeller der tilrettelegging også er relevant, og at § 12 om plikten til individuell tilrettelegging brukes i langt større grad for å vurdere om (indirekte) diskriminering har funnet sted. I § 12, sjette ledd, slås det også fast at brudd på plikten til individuell tilrettelegging regnes som diskriminering.

Intervjuene i LDO bekrefter at de aller fleste henvendelsene relatert til arbeidsliv og nedsatt funksjonsevne blir vurdert i henhold til § 12 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, plikt til individuell tilrettelegging. Dette fremstår som den paragrafen i lovgivningen det er mest relevant å bygge en sak om manglende tilrettelegging på. En av informantene sier at denne paragrafen er svært spesifikk, at den er innrettet mot arbeidslivet og at den medfører en lettere bevisbyrde enn for eksempel saker relatert til § 4 om indirekte eller direkte diskriminering. I et fåtall av sakene har klagesaker blitt vurdert i henhold til både § 12 og § 4. Samtidig er det sjelden at § 4, som er en mer generell bestemmelse, blir anvendt i arbeidslivssaker.

I intervjuene ble det diskutert hvorfor § 4 om diskriminering i så liten grad blir anvendt. Det store skillet mellom de to bestemmelsene ser ut til å være at § 12 er spesifikk på arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging, og at det ofte oppleves å være et behov for tilrettelegging for den enkelte som er problemstillingen i sakene som meldes inn. Diskriminering anses å være en mer generell lov, som går på hvorvidt forhold i arbeidslivet slår ufordelaktig ut for personer med nedsatt funksjonsevne. Et moment her er at nedsatt funksjonsevne ofte relateres til den enkeltes utfordringer og helse, og at det i mindre grad blir fokusert på strukturer og forhold i arbeidslivet som kan føre til barrierer for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er en problemstilling som

noen av informantene hos ombudet beskriver som en generell tendens på området nedsatt funksjonsevne. Saker relatert til nedsatt funksjonsevne blir raskt individualisert, og få saker relatert til nedsatt funksjonsevne defineres som strukturell diskriminering.

Tilrettelegging

Den største gruppen av saker det er oppstått tvist om, er tilretteleggingssaker. Dette er ikke overraskende, tatt i betraktning at de fleste veiledningssakene også dreier seg om (mangel på) individuell tilrettelegging. Til sammen 19 av de klagesakene som er vurdert, omhandlet tilrettelegging eller mangelen på det samme. Tilrettelegging kan skje på ulike måter. En type tilrettelegging er å skaffe til veie teknisk utstyr som gjør det mulig for arbeidstakeren å gjennomføre sine vanlige oppgaver. Dette kan være tekniske hjelpemidler som skaffes til veie i samarbeid med NAV, og/eller utstyr som arbeidsplassen selv skaffer som en del av sitt inventar, og som kan komme flere til gode. En annen type tilrettelegging består i at arbeidstakeren kan bli tilbudt andre arbeidsoppgaver eller en annen stilling innenfor bedriften eller organisasjonen, hvis han eller hun ikke kan utføre sine gamle arbeidsoppgaver på grunn av ervervet funksjonsnedsettelse, eller endringer i arbeidsoppgavene for den stillingen vedkommende er tilsatt i. En tredje form for tilrettelegging kan skje gjennom tilpasninger i arbeidstider. Å la være å tilrettelegge kan ifølge diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4 være et eksempel på (indirekte) diskriminering, så lenge det ikke er saklige grunner for at tilrettelegging ikke er mulig eller kan gjennomføres. Ingen av de klagesakene som er gjennomgått, har blitt vurdert som diskriminering og/eller trakassering uten at det er et element av (manglende) tilrettelegging til stede.

Gjennomgangen av de sakene som er registrert som klagesaker, og som har fått et utfall (uttalelse fra LDO), viser imidlertid at svært få har fått medhold på grunnlag av diskriminering (etter likestillings- og diskrimineringslovens § 4) alene. I saker der klager har fått medhold, er det ofte med henvisning til manglende tilrettelegging fra arbeidsgivers side. Dette bekreftes også i intervjuene med de ansatte i LDO. De peker på at det er vanskelig å få saker om nedsatt funksjonsevne vurdert som strukturell diskriminering. Det er lettere å vurdere den enkelte sak som et individuelt tilfelle, og da blir det raskt et spørsmål om individuell tilrettelegging.

Ansettelser

Til sammen tolv av de 32 registrerte klagesakene er relatert til uenigheter eller konflikter i rekrutterings- eller ansettelsesprosessen. Tvister om ansettelser er den største klageårsaken ved siden av tvister om tilrettelegging på arbeidsplassen. Ansettelsessakene kan deles inn i to kategorier.

Den ene gruppen er saker der arbeidssøkeren mener at funksjonsnedsettelsen er årsak, eller medvirkende årsak, til at han eller hun ikke ble innkalt til intervju. Dette har enten skjedd ved at klageren har oppgitt at han eller hun har en funksjonsnedset-

telse i selve søknaden, eller gitt beskjed om dette når eller hvis det har blitt aktuelt med jobbintervju. Klageren har etterpå opplevd at avtale eller mulighet for jobbintervju har blitt trukket tilbake, og mener at dette kan relateres til informasjonen om at de har nedsatt funksjonsevne. For disse sakene kan det også være at søkeren er kjent for arbeidsgiveren fra tidligere arbeidsforhold, og muligens har vært utenfor arbeidslivet en periode på grunn av langvarig sykdom. I én sak refererte arbeidsgiveren direkte til funksjonsnedsettelsen, og funksjonsnedsettelsen ble brukt som argument for at det ikke var mulig å gjennomføre et jobbintervju. Klageren fikk medhold fra LDO, og den innklagede arbeidsplassen har i ettertid strammet inn på sine egne rutiner. Dog la uttalelsen vekt på at arbeidsgiveren burde ha tilrettelagt for intervju etter § 12, og denne saken ble ikke vurdert som diskrimineringssak (jf. § 4). I en annen sak viste klager til at personer med mindre utdanning og erfaring ble innkalt til intervju, uten at klager fikk samme mulighet. Denne klagen ble imidlertid trukket før behandling hos LDO, fordi klageren hadde fått ny jobb annet sted. I en tredje sak har arbeidsgiver avvist søkeren med henvisning til at funksjonsnedsettelsen var uforenlig med bedriftens sikkerhetsreglement. Denne avvisningen fra arbeidsgiver ble vurdert som saklig etter den daværende arbeidsmiljølovens § 13-3, og klageren fikk ikke medhold hos LDO. I to saker der kun ansettelse var tema (ikke tilrettelegging e.a.), har klager fått medhold av LDO med henvisning til § 4.

En annen og større gruppe av klager fra arbeidssøkere er fra dem som har kommet til intervju, men som deretter har opplevd at ansettelsesprosessen har stoppet. Søkerne kan ha fått positive signaler og blitt forespeilet at de ville få et tilbud om jobb, og så opplevd at arbeidsgiveren har snudd eller trukket tilbake jobbtilbudet når flere opplysninger om funksjonsnedsettelsen/tidligere funksjonsnedsettelse har kommet frem. Her har klager fått signaler fra arbeidsgiver om at selve funksjonsnedsettelsen ville gjøre jobben vanskelig å utføre, eller virke støtende på mulige kunder. I de sakene som er klaget inn, har arbeidssøkeren typisk opplevd at arbeidsgiveren direkte eller indirekte har vist til et tilretteleggingsbehov, og brukt dette som begrunnelse for hvorfor ikke personen ble tilsatt. I en annen type saker uttaler arbeidsgiver at selve funksjonsnedsettelsen ikke er til hinder for at en søker kan utføre arbeidsoppgavene, men at det er behov for en person som kan jobbe full stilling eller den stillingsandelen som er lyst ut (reduksjon av stillingsandelen ville innebære en uforholdsmessig byrde for arbeidsgiveren). Søkere som bare har kunnet jobbe deltid (mindre enn den utlyste stillingsandelen), har dermed blitt avvist med henvisning til begrenset kapasitet hos arbeidsgiver. I én slik sak fikk den innklagede (arbeidsgiver) medhold, fordi LDO mente det ville innebære en uforholdsmessig byrde å dele opp en heltidsstilling i to stillinger, siden søkeren bare kunne jobbe 50 prosent. I en annen sak om arbeidstid fikk klager medhold, og LDO viste til at arbeidsgiver ikke hadde vurdert om det kunne tilrettelegges for at arbeidstakeren kunne jobbe 80 prosent (i stedet for den utlyste stillingsandelen på 100 prosent).

Forbigåelser og oppsigelser

Ti saker er relatert til hendelser der klageren mener seg forbigått, eller har mottatt en oppsigelse som oppfattes som å handle om funksjonsnedsettelse. I åtte av disse sakene er også (mangel på) tilrettelegging et tema, og i én sak mener klager at det har forekommet trakassering. I bare én sak er oppsigelsen alene tema, og her har klageren fått medhold etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4. I denne saken kunne ikke arbeidsgiver motbevise at oppsigelsen hadde kommet som følge av opplysninger om en funksjonsnedsettelse, og dette er en av totalt tre saker (av alle klagesaker med utfall/uttalelse fra LDO) der § 4 er brukt, og der klager har fått medhold i LDOs uttalelse. (De andre to var i saker der det hadde vært klager på ansettelsesprosessen.)

Hvilke barrierer kommer til syne?

Informantene i LDO er samstemte i at de henvendelsene som kommer til ombudet, illustrerer at det er en informasjons- og holdningsbarriere i arbeidslivet når det kommer til sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Holdningene handler dels om at fokusering på nedsatt funksjonsevne gjerne kobles til redusert arbeidsevne. De fleste informantene mener denne holdningen er et symptom på at arbeidsgivere og arbeidslivet generelt er lite informert om ulike former for nedsatt funksjonsevne og tilretteleggingsmuligheter. Dette gjenspeiler seg i holdninger til mulighetene for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Noen fremhever at regjeringen i sin sysselsettingsstrategi bygger opp under holdningen om at nedsatt funksjonsevne samsvarende med redusert arbeidsevne, fordi de ikke skiller distinkt mellom disse kategoriene. En av informantene mener at det også er en produktivitets- og kostnadsbarriere. Han oppsummerer det slik:

Tror det er en kostnadsbarriere der – at arbeidsgivere tenker hvor mye vil det koste dersom denne personen skal produsere på lik linje med andre. Men – det er jo også holdninger – holdninger og økonomi henger sammen. Tror det er mest holdninger – en holdningsbarriere. Samtidig er det slik at det ofte er lite kjennskap hos arbeidsgiver. Lite kunnskap om loven og om muligheter for tilrettelegging.

I en slik forståelse av hvilke utfordringer personer med nedsatt funksjonsevne møter, opplever informantene hos LDO at aktivitets- og rapporteringsplikten kan være et virkemiddel for holdningsendring, fordi den krever mer oppmerksomhet om ansatte med nedsatt funksjonsevne. Samtidig presiserer nesten alle informantene at aktivitets- og rapporteringsplikten krever oppfølging for at den skal virke.

Oppsummering

Undersøkelsen av henvendelsene til LDO viser at det er stor spredning på hvilke typer forhold det søkes råd og veiledning om, og hvilke saker som eventuelt ender som klagesaker. Analysen viser at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan møte barrierer på alle områder i arbeidslivet.

Selv om det er dokumentert lav yrkesdeltakelse blant funksjonshemmede, viser gjennomgangen at de aller fleste som henvender seg til LDO er personer som allerede er i et arbeidsforhold, men som får problemer på grunn av manglende tilrettelegging fra arbeidsgivers side. Informantene hos LDO gir uttrykk for at mye kan bunne i mangel på kunnskap om hvilke plikter arbeidsgiveren har og hvilke rettigheter arbeidstakerne har. Det dreier seg likevel ikke bare om mangel på kunnskap om plikter, men også om hvilke muligheter og verktøy arbeidsgiveren kan bruke for å tilrettelegge for arbeidstakeren.

Den nest største gruppen henvendelser kommer fra personer som søker seg inn i et arbeidsforhold, men som opplever at nedsatt funksjonsevne blir en barriere. Dette kan være fordi arbeidsgiveren ikke er klar over mulighetene for å tilrettelegge, eller gir uttrykk for at det vil bli for stor belastning for virksomheten og de andre ansatte å ha en ansatt med nedsatt funksjonsevne. LDOs oppfølging (veiledning eller uttalelser i forbindelse med klagesaker) viser at disse vurderingene noen ganger, men ikke alltid, er saklig begrunnet.

Det er også stor spredning i former for nedsatt funksjonsevne hos arbeidstakerne som tar kontakt, med en mulig overvekt av personer med kroniske sykdommer eller diagnoser innen psykisk helse. Videre er det lave antallet henvendelser fra arbeidsgivere slående, og det er også få henvendelser fra fagforeninger. Dette, sammen med den sterke tendensen til å behandle sakene som § 12-saker (vektlegging av plikten til individuell tilrettelegging) snarere enn som § 4-saker (diskriminering), tyder på at diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet i stor grad betraktes som et individuelt problem. Det er ikke grunnlag for å si at sakene som er analysert i denne undersøkelsen burde vært vurdert etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4 i stedet for etter § 12. § 12 er direkte myntet på arbeidslivet, og er en mer konkret bestemmelse enn § 4. Gitt det behovet for – og mangelen på – tilrettelegging veilednings- og klagesakene vitner om, virker det som om § 12 er en svært anvendelig bestemmelse. Samtidig er det en bestemmelse som er rettet mot forhold mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Den strukturelle diskrimineringen som mangelen på individuell tilrettelegging også kan være et uttrykk for, blir dermed ikke problematisert i sakene som er behandlet etter § 12.

5 Årsberetninger

For å få et inntrykk av hvordan aktivitets- og rapporteringsplikten er ivaretatt i norske virksomheter, gjennomgikk vi årsberetninger fra et utvalg virksomheter. Femten private og femten offentlige virksomheter ble valgt ut, og vi har undersøkt både om de rapporterer innenfor området nedsatt funksjonsevne og eventuelt hva.

Proessen med å hente inn årsberetningene ga interessant informasjon om ulike holdninger til og ulik kunnskap om aktivitets- og rapporteringsplikten. Det ble tydelig at hvordan virksomheter er organisert, kan ha konsekvenser for hvorvidt de omfattes av plikten og om de ser på den som noe de må følge opp. Det var først og fremst i forsøket på å skaffe til veie årsberetninger fra de private virksomhetene at dette ble klart for oss. De offentlige virksomhetene sendte uten videre sin årsberetning når vi henvendte oss til dem, dersom den ikke var tilgjengelig på internett.

En virksomhet innen detaljhandel som har profilert seg med at de rekrutterer personer som er underrepresentert på arbeidsmarkedet, var en del av vårt opprinnelige utvalg. De viste seg å ha en forretningsmodell der virksomheten var delt i flere ulike selvstendige enheter, og hver enhet sendte egen årsberetning. Ingen av enhetene i denne virksomheten har mer enn 50 ansatte, og dermed faller de utenfor aktivitets- og rapporteringsplikten på området nedsatt funksjonsevne. Innen deler av varehandelen er det svært utbredt med franchising, det vil si at en kjede lisensierer ut forretningskonseptet og inngår en franchise-avtale der en lokal aktør driver en avdeling av kjeden. Dette betyr at få enheter har mer enn 50 ansatte, selv om konsernet kan ha mange tusen ansatte til sammen. I et annet konsern som har organisert virksomheten på denne måten, ble vi bistått i å finne den enheten som hadde mer enn 50 ansatte.

En annen virksomhet innenfor detaljhandelen avviste ved telefonforespørsel at de «drev med slikt», ettersom dette var en familiebedrift, der årsregnskapet ble gjort på kjøkkenbenken. De oppga å ha rett i underkant av 90 ansatte, og er derfor omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten. Likevel avviste personen vi snakket med at dette var en aktuell problemstilling for dem.

Manglende kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten kjennetegnet en del av de andre private virksomhetene vi måtte ta telefonisk kontakt med for å få tilsendt årsberetningene. Her var det dog ikke bare aktivitets- og rapporteringsplikten som var ukjent, men også arbeidet med selve årsberetningen. Én kontaktperson ville ha seg frabedt at vi ba om slike detaljer om bedriftens virksomhet, og mente dette var noe man ikke nødvendigvis var interessert i å levere ut. I en annen virksomhet ble det

tydelig signalisert at årsberetninger var noe «styret driver med», og at dette ikke var noe de ansatte i bedriften hadde noe kjennskap til. Det kan derfor se ut til at i noen virksomheter er årsberetninger generelt, og aktivitets- og rapporteringsplikten spesielt, fjernet fra den daglige driften.

Private virksomheter

De femten private virksomhetene er valgt ut med sikte på både bransjemessig og geografisk spredning, samt noe spredning på størrelse. Noen ble også valgt fordi de på en eller annen måte hadde gjort seg bemerket med arbeid for likestilling eller mangfold, herunder også for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette ble gjort for å se hvordan bedrifter med et aktivt forhold til målgruppen for denne undersøkelsen, rapporterte om dette i sine årsberetninger. Denne gruppen utgjorde likevel et mindretall i det tilfeldige utvalget av virksomheter vi undersøkte årsmeldingene for. Av de private virksomhetene var det tre som tidligere hadde gjort seg bemerket på aktivitetsområdet nedsatt funksjonsevne. Dette var enten i form av interne trainee- eller opplæringsprogrammer for egne ansatte, eller i form av markedsføring av tilgjengelighet til virksomhetens tjenester eller produkter for personer med nedsatt funksjonsevne.

Bransjene som er representert:

- Forsikring
- Detaljhandel
- Telekommunikasjon/IKT-løsninger
- Forskning og utvikling
- Konsulentvirksomhet
- Bygg/installasjon
- Pleie/omsorgstjenester
- Telefonsalg
- Rengjøring
- Transport
- Hotell/overnatting
- Industri

I samtlige årsberetninger fant vi en redegjørelse av aktiviteter (eller rapportering om fravær av slike aktiviteter) for minst ett diskrimineringsgrunnlag (kjønn, etnisitet, funksjonsnedsettelse e.a.). Det var imidlertid stor variasjon i hvordan aktiviteten ble rapportert, og for hvilke grupper det ble rapportert.

Hva rapporteres i årsberetningene?

I tabell 5.1 er bedriftene omtalt under bransje, og det er også registrert hvilke diskrimineringsgrunnlag som blir nevnt i årsberetningen. Hvis det er et klart avgrenset avsnitt om nedsatt funksjonsevne i årsberetningen, er dette tatt med. For øvrig har vi inkludert et sammendrag av det som nevnes om ansatte eller søkere med nedsatt funksjonsevne.

Tabell 5.1 Rapportering fra private virksomheter

Bransje	Hva rapporteres	Rapportering på nedsatt funksjonsevne
Forsikring	Kjønn, etnisitet, funksjonsevne	Eget prosjekt for å adressere og løfte mangfoldsarbeidet i virksomheten de neste tre årene. Det er lagt til rette for at søkere med nedsatt funksjonsevne og med innvandringsbakgrunn skal gis ansettelse og tilgang til arbeidsplassen på lik linje med øvrige søkere
Detaljhandel (klær)	Kjønn	
Detaljhandel (møbler)	Kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne	«Selskapet har et aktivt forhold til ikke å diskriminere ansatte på grunn av nedsatt funksjonsevne eller på grunn av etnisitet, religion, mv. Styret og ledelsen er bevisst dette ved rekruttering, lønnsfastsettelse og tilrettelegging av arbeidet og holdningsskapende tiltak.»
Detaljhandel (mat)	Kjønn, etnisitet	Ingen
Telekommunikasjon	Kjønn	Eget opplæringsprogram for personer med nedsatt funksjonsevne
Pleie/omsorg	Kjønn	Ingen
Bygg/installasjon	Kjønn	Ingen
IKT-løsninger	Kjønn	Ingen
Telefonsalg	Kjønn, etnisitet, språk, religion/livssyn, funksjonsevne	Standardformulering (deles med to andre): «Konsernet har som mål å være en arbeidsplass hvor det ikke forekommer diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Konsernet arbeider aktivt og målrettet for å utforme og tilrettelegge de fysiske forholdene slik at virksomhetens ulike funksjoner kan benyttes av flest mulig. For arbeidstakere eller arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne foretas det individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver.»
Rengjøring	Kjønn	Ingen
Transport	Kjønn	Ingen
Hotell/overnatting	Etnisitet, kjønn, religion/livssyn, funksjonsevne	«Konsernet har som mål å være en arbeidsplass hvor det ikke forekommer diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Konsernet arbeider aktivt og målrettet for å utforme og tilrettelegge de fysiske forholdene slik at virksomhetens ulike funksjoner kan benyttes av flest mulig. For arbeidstakere eller arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne foretas det individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver.»
Industri I	Kultur, nasjonalitet, kjønn, alder, funksjonsevne	«Konsernet har som mål å være en arbeidsplass hvor det ikke forekommer diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Konsernet arbeider aktivt og målrettet for å utforme og tilrettelegge de fysiske forholdene slik at virksomhetens ulike funksjoner kan benyttes av flest mulig. For arbeidstakere eller arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne foretas det individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver.»

Forskning og utvikling	Kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne	Bedriften «strekker seg langt for å imøtekomme behovene til ansatte med særlige behov for tilrettelegging (...) Gjennom våre IA-mål har vi forpliktet oss til å tilrettelegge arbeidsplassene for våre ansatte som har eller utvikler funksjonshemming, og vi har et godt samarbeid med NAV i dette arbeidet. Vi benytter oss av de offentlige støtteordninger som er tilgjengelige. Videre er det nedfelt som IA-mål at vi skal videreføre dagens praksis med å fokusere på kompetanse ved rekruttering, ikke begrensninger som følge av funksjonshemming.».
Industri II	Kjønn, etnisitet, språk, religion/livssyn	Har i sitt IA-arbeid lagt stor vekt på å tilrettelegge arbeidsplasser på kort og lang sikt til arbeidstakere som har midlertidig eller varig nedsatt funksjonsevne. Peker på gammel bygningsmasse som en utfordring.

Aktivitets- og rapporteringsplikten er todelt. For det første innebærer den en *aktivitetsplikt*, der det stilles krav om konkrete tiltak, som skal være målrettede (med definerte mål for arbeidet), og det skal være planmessig, på den måten at det utarbeides en bevisst strategi som følges. Samtidig er plikten så generell at den åpner for at hver virksomhet kan iverksette de aktivitetene som er relevante for dem. For det andre innebærer den en *rapporteringsplikt*, der virksomhetene skal rapportere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

I tabellen ser vi at sju av de femten valgte virksomhetene ikke har nevnt funksjonsnedsettelse i sin årsberetning. Samtlige rapporterer for kjønn, mens ni også rapporterer for etnisitet eller nasjonalitet. At kjønn rapporteres av samtlige, er ikke overraskende, siden denne plikten har eksistert siden 2002, slik at virksomhetene har hatt tid til å bli kjent med den. Bare én virksomhet rapporterer for kjønn og etnisitet/nasjonalitet og ikke for funksjonsnedsettelse.

Blant de åtte virksomhetene som nevner nedsatt funksjonsevne i årsberetningene, er det stor variasjon i hva som rapporteres. Bare to virksomheter rapporterer konkrete tiltak; et eget prosjekt for å løfte mangfoldsarbeidet og et opplæringsprogram. Det er uklart hva prosjektet for å løfte mangfoldsarbeidet innebærer på området nedsatt funksjonsevne. Når det gjelder opplæringsprogrammet er det uklart hvordan det eventuelt bidrar til å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne i virksomheten, eller for personer som er kvalifisert og søker ordinær jobb i virksomheten. Det er med andre ord uklart hvorvidt de også har målrettede tiltak for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne utenfor dette opplæringsprogrammet. Ingen av virksomhetene oppgir definerte mål for arbeidet. På bakgrunn av rapporteringen i årsberetningene er det ikke mulig å se om noen av virksomhetene har et planmessig arbeid eller definerte mål for arbeidet med å fremme likestilling og like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne.

Tre av virksomhetene hadde sammenfallende formuleringer, noe som tyder på at dette er en standardformulering. Denne er en ren intensjonserklæring, siden den ikke oppgir noen konkrete resultater eller aktiviteter for å nå målet. Et annet eksempel på en intensjonserklæring uten synlige mål eller resultatvurderinger er denne:

«Selskapet har et aktivt forhold til ikke å diskriminere ansatte på grunn av nedsatt funksjonsevne eller på grunn av etnisitet, religion, mv. Styret og ledelsen er bevisst dette ved rekruttering, lønnsfastsettelse og tilrettelegging av arbeidet og holdnings-skapende tiltak.»

Det er ingen av virksomhetene med intensjonserklæringer (de tre som bruker en standardformulering samt bedriften med formuleringen som er gjengitt i sitatet over) som oppgir hvilke aktiviteter som er igangsatt eller hvilke mål som er satt på området. Derfor fremstår disse formuleringene mer som intensjonserklæringer enn som en redegjørelse for aktivitet. I den grad det er mulig å se noen form for aktivitet rettet mot egne ansatte, vitner disse formuleringene om at dette skjer i form av individuell tilrettelegging for den enkelte arbeidstaker, heller enn som et resultat av planmessig eller målrettet arbeid. Det fremkommer ikke i disse erklæringene om bedriften har noen aktivitet for å øke bevisstheten om eller fremme rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i virksomheten generelt.

Offentlige virksomheter

Også i utvalget av offentlige virksomheter ble det tilstrebet både geografisk og bransjemessig spredning, samt representasjon av både statlige, fylkeskommunale og kommunale enheter. Også her ble det valgt ut noen virksomheter som har profilert seg med hensyn til mangfolds-, likestillings- eller tilgjengelighetsarbeid, både rettet mot allmennheten og/eller overfor egne ansatte. Disse utgjorde et mindretall i forhold til de virksomhetene som ble mer tilfeldig plukket ut. To virksomheter deltok i det statlige trainee-programmet rettet mot å øke andelen ansatte med nedsatt funksjonsevne i staten.

Siden aktivitets- og rapporteringsplikten omfatter samtlige offentlige virksomheter, og ikke bare dem med flere enn 50 ansatte, var det nærliggende å anta at det i litt større grad enn i de private virksomhetene ville være noe bevissthet rundt aktivitets- og rapporteringsplikten på området nedsatt funksjonsevne. For departementene og underliggende forvaltningsorganer skjer rapporteringen gjennom departementets Prop. 1 S. (Statsbudsjettet). Dersom departementet ikke rapporterer for underliggende forvaltningsorganer, skal det henvises til hvor de underliggende forvaltningsorganers rapportering finnes, for eksempel i disse etatenes årsrapporter. Dette betyr at det for

enkelte departementer kan være til dels store og heterogene virksomheter de skal rapportere for, noe som muligens kan redusere presisjonsnivået. I tabell 5.2 har vi kun tatt med aktiviteter og rapportering for virksomhetens ansatte eller søkere til stillinger i virksomheten. Dette betyr at rapportering om utadrettede aktiviteter for å gjøre tjenestene eller virksomheten mer tilgjengelig for publikum, eller den fokuseringen de eventuelt måtte ha på universell utforming, ikke er tatt med i oversikten.

Følgende områder er representert blant de offentlige virksomhetene:

- Transport/samferdsel
- Forskning og utvikling
- Forvaltningsenhet
- Departementer
- Tilsynsmyndighet
- Kommuner
- Bibliotek
- Fylkeskommune
- Sykehus
- Offentlig deleid virksomhet
- Offentlig etat

Bare fem av de femten virksomhetene rapporterte for nedsatt funksjonsevne. Samtlige rapporterte for kjønn, og åtte virksomheter rapporterte for etnisitet. Tre virksomheter rapporterte for kjønn og etnisitet, uten å nevne nedsatt funksjonsevne i årsrapporten, selv om de har plikt til å rapportere for alle disse diskrimineringsgrunnlagene. I vårt tilfeldige, men samtidig lille utvalg av virksomheter, er det dermed flere private virksomheter som overhodet rapporterer for nedsatt funksjonsevne i årsberetningene. Samtidig ser man at flere av de offentlige virksomhetene som faktisk rapporterer for nedsatt funksjonsevne, gjør dette på en måte som er mer i tråd med intensjonen for aktivitets- og rapporteringsplikten enn hva tilfellet er for de private virksomhetene.

Tabell 5.2 Rapportering fra offentlige virksomheter

Område	Hva rapporteres	Rapportering på nedsatt funksjonsevne
Transport/samferdsel I	Kjønn, etnisitet	Ingen
Transport/samferdsel II	Kjønn, etnisitet, funksjonsevne	Oppgir prosentandel av nytilsatte med nedsatt funksjonsevne eller innvandringsbakgrunn. Oppgir antall ansatte med nedsatt funksjonsevne eller innvandrerbakgrunn. Opprettholder måltall (%) for nytilsatte med nedsatt funksjonsevne eller innvandrerbakgrunn. Gjennomfører interne medarbeidertilfredshetsundersøkelser der informasjon om andel ansatte med nedsatt funksjonsevne også hentes inn.
Forskning og utvikling	Kjønn	Ingen
Forvaltningsenhet	Kjønn, etnisitet, funksjonsevne	Har ikke statistikk p.g.a. manglende konsesjon fra Datatilsynet. Spesifisert antall søkere med nedsatt funksjonsevne, og hvor mange som ble ansatt (ingen). Deltar i trainee-programmet for statlige virksomheter.
Tilsynsmyndighet I	Kjønn, etnisitet, funksjonsevne	Oppgir antall søkere med nedsatt funksjonsevne. Ikke nødvendig å iverksette særskilte tiltak overfor ansatte med nedsatt funksjonsevne utover det som inngår i den løpende tilretteleggingen i berørte organisatoriske enheter.
Departement I	Kjønn, etnisitet, funksjonsevne	Deltar i trainee-programmet for statlige virksomheter. Målet for deltakelsen er at ansatte i departementet skal gjenspeile befolkningen. Bruker elektronisk rekrutteringsverktøy slik at søkere får tilgang til informasjon om sine rettigheter, og kan ta stilling til hvorvidt de ønsker å bli vurdert ut i fra ulike diskrimineringsgrunnlag.
Tilsynsmyndighet II	Kjønn, etnisitet, funksjonsevne	Det tilrettelegges videre for en personalpolitikk som skal virke motiverende og som skal hindre utstøting av eldre personer og personer med nedsatt funksjonsevne. Som arbeidsgiver søker tilsynet å hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne.
Sykehus	Kjønn, etnisitet	Ingen
Offentlig deleid selskap	Kjønn, etnisitet	Ingen
Fylkeskommune (ett fylke)	Kjønn	Oppgir at det vil bli igangsatt et arbeid med å utarbeide nye målsettinger, tiltak og retningslinjer i 2011 som følge av nye lover og forskrifter.
Departement	Kjønn	Ingen
Etat	Kjønn	Ingen
Forskning og utvikling	Kjønn	Ingen
Kommune I	Kjønn	Ingen
Kommune II	Kjønn, alder	Ingen

Hva rapporteres?

Som nevnt, er det få, om ingen av virksomhetene som rapporterer på en slik måte at det kan sies å oppfylle kravene som ligger i aktivitets- og rapporteringsplikten. Det er likevel grunn til å se på hva som faktisk rapporteres. Én virksomhet oppgir et måltall, noe som indikerer at aktivitetsplikten tas alvorlig på den måten at resultatene skal være mulige å måle. Samtidig gjelder måltallet for nytilsatte med nedsatt funksjonsevne og tilhørighet til etnisk minoritet samlet, slik at det ikke kommer frem hvor mange som har nedsatt funksjonsevne av de nytilsatte. Det kan være vanskelig eller umulig for en arbeidsgiver å vite om en nytilsatt har nedsatt funksjonsevne (gjelder kanskje spesielt en del kroniske sykdommer) ved ansettelsestidspunktet, hvis ikke arbeidssøkeren selv sier fra om dette. I tillegg er det ikke tillatt å registrere slike opplysninger systematisk, så målet om at en viss andel nytilsatte skal ha nedsatt funksjonsevne eller tilhøre en etnisk minoritet, er det kanskje ikke umiddelbart mulig å rapportere konkrete resultater for. To andre virksomheter oppgir antall søkere med nedsatt funksjonsevne. Disse tallene er likevel ikke satt opp mot konkrete mål i virksomheten, og det kommer ikke frem om de er et resultat av aktivt arbeid, eller bare er en konstatering av fakta.

Bare tre av de offentlige virksomhetene kommer med konkrete eksempler på tiltak (måltall/undersøkelser av medarbeideres tilfredshet, deltakelse i trainee-ordning, bruk av elektronisk rekrutteringsverktøy). Selv i disse eksemplene er det ikke uten videre gitt hvordan disse tiltakene bidrar til å øke andelen ansatte med nedsatt funksjonsevne i bedriften eller til å fremme likestilling. Én virksomhet sier i sin beretning at de som følge av nye regler vil utarbeide nye målsettinger, tiltak og retningslinjer, og at dette vil skje i 2011. Årsrapportene som ble vurdert i dette prosjektet er alle fra 2010. Den siste virksomheten som nevner nedsatt funksjonsevne i årsberetningen, sier det ikke er «nødvendig å iverksette særskilte tiltak overfor ansatte med nedsatt funksjonsevne utover det som inngår i den løpende tilretteleggingen i berørte organisatoriske enheter», uten at det fremgår hva denne tilretteleggingen består i.

Lite konkrete årsrapporter

Utvalget av årsrapporter som er analysert i denne studien er så lite at det ikke er mulig å generalisere så langt som til at noen av sektorene oppfylle kravene til rapportering som ligger i aktivitets- og rapporteringsplikten i større grad enn andre. Samtidig er det relativt høye antallet virksomheter (både private og offentlige) som ikke følger opp plikten (halvparten nevner ikke nedsatt funksjonsevne i årsrapportene i det hele tatt), et tegn på at den foreløpig er lite kjent eller i liten grad implementert i virksomhetene. I Tronstads (2010) undersøkelse var det rundt 10 prosent av virksomhetene som oppga at de ikke kjente til aktivitets- og rapporteringsplikten for etnisitet og nedsatt funk-

sjonsevne, mens halvparten mente den var helt uten betydning. Når bare halvparten av de til sammen 30 forholdsvis tilfeldig utvalgte virksomhetene i vår undersøkelse rapporterer for nedsatt funksjonsevne, kan det være en indikasjon på at aktivitets- og rapporteringsplikten (i 2011) fortsatt ikke er så godt kjent.

Videre viser det seg at ingen av de virksomhetene som nevner nedsatt funksjonsevne i årsrapporten (med mulig unntak av én offentlig virksomhet), oppfyller alle kravene til rapportering. Arbeidet skal være planmessig, målrettet og aktivt – noe som innebærer et krav om konkrete tiltak, det skal være målrettet – slik at nytten eller effekten av aktivitetene kan måles, og de skal være planmessige. Det som skal rapporteres, er konkrete aktiviteter, men det er det få som gjør. En generell påstand om at det foretas individuell tilrettelegging for ansatte med behov, indikerer heller ikke en planmessig eller systematisk innsats på området. Noen rapporterer bare for arbeidet som gjøres for å rekruttere flere ansatte med nedsatt funksjonsevne, uten å si noe om arbeidet som gjøres for dem som allerede er ansatt. Kravene til aktivitets- og rapporteringsplikten er ikke bare å ramse opp de mer eller mindre kontinuerlige tilpasningene som uansett gjøres i virksomheten, men det skal også rapporteres om aktive, planmessige tiltak. I mange av årsrapportene bærer rapporteringen mer preg av å være intensjonserklæringer enn rapporteringer.

6 Likestillingsarbeid sett fra virksomhetssiden

En viktig del av denne studien har vært å få innblikk i hvordan den nye aktivitets- og rapporteringsplikten fungerer ute i arbeidslivet. Det har vært et mål å se om denne plikten har bidratt til å fremme aktivitet for likestilling og like muligheter i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne, og hvorvidt den har noen effekt på den politiske målsettingen om økt sysselsetting. Vi har stilt spørsmålene: Hvordan opplever arbeidsgivere og aktører på virksomhetsnivå aktivitets- og rapporteringsplikten, og fører den til aktivitet og endret praksis?

Offentlig sektor

I offentlig sektor har utvalget av virksomheter bestått av en kommune, en fylkeskommune, en mindre statlig etat, en stor statlig virksomhet som er fagetat på sitt område og ett departement.

Intervjuene med representantene fra offentlige virksomheter viser at det kun er to av enhetene som har aktivitet innen for aktivitets- og rapporteringspliktens område. Den ene statlige virksomheten og en fylkeskommune oppfyller aktivitetsplikten slik den fremkommer i diskriminerings- og tilgjengelighetslovens bestemmelse om aktivitets- og rapporteringsplikt. I gjennomgangen av rapporteringsplikten i årsberetningene fra 2010 var det kun den statlige virksomheten som rapporterte for aktivitet, og slik sett tilfredsstilte både aktivitets- og rapporteringsplikten. Denne statlige virksomheten har hatt et aktivt engasjement for mangfold og integrering over flere år. Fylkeskommunens aktivitet på dette feltet har skjedd først fra 2011 og er følgelig ikke rapportert tidligere. Deres engasjement er et resultat av en oppfordring fra forvaltningsrevisjonen om å gjennomgå likestillingsfeltet. Dette har ført til en gjennomgang av all ny lovgivning på likestillingsfeltet og til utarbeidelse av en mangfoldsstrategi. Begge virksomhetene har konkrete målsettinger om ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne. Den statlige virksomheten har en målsetting om at 5 prosent av alle nyansettelser skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller tilhøre en etnisk minoritet. Fylkeskommunen har en målsetting om at 5 prosent av alle ansatte skal ha nedsatt funksjonsevne. Før vi

går nærmere inn på disse to enhetene som må kunne sies å tilfredsstille aktivitetskravene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme målsettingen om likestilling, likeverd, like muligheter og hindring av diskriminering, vil vi se nærmere på de øvrige tre virksomhetene i offentlig sektor. Alle disse enhetene sier at de har liten aktivitet innenfor aktivitets- og rapporteringsplikens område. Alle har IA-avtale, og de har resignert IA-avtalene, uten spesifikke målsettinger eller planer innenfor delmål 2 om økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig viser ikke gjennomgangen av årsrapportene og intervjuene et ensartet bilde. Departementet og den statlige etaten har liten eller ingen aktivitet på dette området. Kommunen derimot har utstrakt aktivitet for å tilrettelegge for at personer som erverver eller har nedsatt funksjonsevne, kan bli værende i arbeid.

Departement og etat uten spesifikk aktivitet

Departement

I intervjuene i departementet sier informanten fra arbeidsgiversiden at de ikke har noe spesifikk aktivitet på området nedsatt funksjonsevne. Informanten mener departementet har en målsetting om at en eller to nyansettelser hvert år skal være en person med nedsatt funksjonsevne. Denne målsettingen avhenger imidlertid av turnover. Samtidig sier informanten at den største utfordringen ikke er deres praksis, men at det ikke er noen søkere hvor det er kjent at de har nedsatt funksjonsevne. Eller som informanten sier: «Ingen blir holdt utenfor her, men det er ingen søkere». Informanten sier det er vanskelig å øke rekrutteringen når de ikke vet hvordan de skal nå målgruppen. Trainee-programmet i staten for personer med nedsatt funksjonsevne fremheves som et godt tiltak, og det har ledet til en fast nyansettelse i dette departementet. De har i tillegg hatt utlysninger hvor de har oppfordret personer med nedsatt funksjonsevne til å søke, uten at dette har hatt noen effekt. Informanten mener at det er uhensiktsmessig med en plikt til å fremme likestilling eller økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne; det de har behov for, er gode eksempler på hvordan få det til. Informanten sier: «Vi gjør det vi kan, men vi famler litt. Hva kan vi gjøre som virker?» Samtidig har ikke dette departementet sett på hvilke utfordringer de selv har på området, og de har heller ikke laget en plan eller noen målsettinger for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne.

Informanter mener at departementet ikke har noen spesielle utfordringer. De har individuell tilrettelegging for enkelte ansatte, de har heis og tilgjengelige toaletter, og derfor mener informanten at det ikke er forhold eller praksis hos dem som er problemet, men det å finne aktuelle kandidater for stillinger. I dette perspektivet ser de det som en ekstra belastning at de må rapportere på dette feltet; det blir mer byråkrati. Denne informanten ønsker at det lages standardiserte rapporteringskrav.

Tillitsvalgt

I det aktuelle departementet er tillitsvalgt svært lite involvert i arbeidet med å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Informanten fra de tillitsvalgte sier at hun aldri har hørt om aktivitets- og rapporteringsplikten, men at hun generelt heller ikke er involvert i noen saker relatert til ansatte med nedsatt funksjonsevne. Hun har også snakket med tillitsvalgte fra andre fagforbund enn det hun selv representerer, og ingen har noen kjennskap til denne plikten. De tillitsvalgte opplever heller ikke at de som representanter for ansatte i noen grad har vært eller er involvert i saker som er relatert til ansatte med nedsatt funksjonsevne. Informanten sier:

Det er noen ansatte med nedsatt funksjonsevne, som arbeider på helt ordinære vilkår, og det har ikke vært noen saker der fagforeningen har vært involvert med tanke på tilrettelegging eller diskriminering.

Mindre statlig etat

I den noe mindre statlige etaten som inngår i studien, er det heller ikke noe planmessig arbeid for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. I likhet med informanten i departementet, mener også informanten på arbeidsgiversiden i denne enheten at det ikke er behov for målrettet arbeid på dette området. Informanten sier at de har svært lavt sykefravær og ingen utfordringer som tilsier at det er nødvendig med en egen plan. Generelt har de lite eget planverk. I denne enheten har de ingen erfaring med jobbsøkere med nedsatt funksjonsevne. De har en mangfoldstekst som de stort sett bruker i utlysninger, men opplever ikke at det har effekt på den måten at de får søkere som oppgir at de har nedsatt funksjonsevne. De har også en policy som statlig virksomhet om at søkere med nedsatt funksjonsevne kan innkalles til intervju, men informanten kan ikke huske at det noen ganger har vært aktuelt. Informanten mener at diskriminering ikke er en problemstilling, det viktigste hos dem er at den som søker jobben er kvalifisert. De vil alltid velge den som er best kvalifisert, uavhengig av funksjonsevne.

I denne enheten valgte de å ikke ta imot en trainee som del av statsforvaltningens trainee-program for personer med nedsatt funksjonsevne. Årsaken til dette oppgis å ha vært mangel på kapasitet til oppfølging. Informanten sier at med det sterke arbeidspresset de har i enheten og med måling av resultater, er det ikke kapasitet til å ta inn arbeidstakere som trenger oppfølging eller mye tilrettelegging. De har en avtale med bedriftshelsetjenesten om tilrettelegging generelt, og opplever at dette fungerer bra. I hovedsak er tilrettelegging aktuelt i forbindelse med graviditet eller ryggproblemer, men enheten har også erfaring med en ansatt som ervervet nedsatt funksjonsevne. Her ble det gjort en innsats for både fysisk og organisatorisk tilrettelegging, slik at personen kunne komme tilbake til jobb, og ikke bli uføretrygdet. I tillegg fremhever informanten at det er god tilgjengelighet med heis og handikaptoalett i kontorlokalene.

I likhet med i departementet, uttrykkes det frustrasjon over rapporteringsplikten i denne enheten. Informanten fremhever at det er svært detaljerte kriterier for hva de skal rapportere på området likestilling mellom kvinner og menn, og at dette får mye oppmerksomhet, mens det er mer uklart hva en skal rapportere på området nedsatt funksjonsevne. Informanten sier det er bra at rapportering ligger inn i styringskalenderen fra ansvarlig departement. Dette gjør at de er oppmerksomme på temaet. Informanten presiserer at aktivitets- og rapporteringsplikten anses som et rent ledelsesansvar, og at personaldirektør foretar rapporteringen. Årsrapporten legges frem i ledergruppen, men det er lite engasjement knyttet til den delen av rapporten som omhandler likestillings-spørsmål. Informanten hadde som personalansvarlig vært på et møte for statsforvaltningen da aktivitets- og rapporteringsplikten ble utvidet til å gjelde områdene etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Etaten har også informasjonsmaterieell om den nye plikten, men dette har ikke blitt benyttet. Informanten er svært tydelig på at denne plikten ikke har endret deres praksis, men hun tror denne typen virkemidler kan ha effekt i form av å øke bevisstheten. Aktivitet fordrer oppfølging, om ikke denne plikten skal drukne i alle andre juridiske forpliktelser, men samtidig mener informanten at det regimet de er underlagt, med sterke krav til resultater, gir begrenset rom for å legge til rette for økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Tillitsvalgt

I likhet med i departementet er ikke tillitsvalgte i denne statlige etaten involvert i noe aktivitet relatert til aktivitets- og rapporteringsplikten. Informanten, som er tillitsvalgt, presiserer også at det er lite oppmerksomhet om delmål 2 i IA-avtalen. Informanten sier at dette området heller ikke er spesielt fulgt opp av fagforeningene sentralt, og han etterlyser et sterkere engasjement fra fagbevegelsen når det gjelder økt likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Denne informanten mener at hovedutfordringen på dette området er holdninger.

Informanten sier at hovedtilnærmingen i etaten er at alle behandles likt, men samtidig er rekrutteringsprosessene slik at lederne velger dem det er minst «bry» med. Informanten mener ledelsen fremhever at de har sterke resultatkrav, men han sier samtidig at dette ikke er særegent for deres etat eller at deres etat er spesielt arbeidsbelastet. Det illustrerer heller tilnærmingen til rekruttering av personer med tilretteleggingsbehov, mener han. Informanten har erfart å være i en rekrutteringsprosess hvor en av søkerne ble diskvalifisert til tross for gode kvalifikasjoner, nettopp på grunn av at vedkommende var åpen om tilretteleggingsbehov på grunn av dysleksi.

Kommune uten planmessig arbeid, men mye aktivitet

Kommunen i utvalget har stor bevissthet om aktivitets- og rapporteringsplikten, siden de ikke kom godt ut i en gjennomgang av rapporteringen på likestillingsfeltet i fylket.

Det er særlig innen områdene nedsatt funksjonsevne og etnisitet at rapporteringen fra kommunen ble vurdert som mangelfull, i likhet med hos de fleste øvrige kommuner i fylket. Kommunen har ingen eksplisitte planer eller målsettinger på området nedsatt funksjonsevne, men intervjuer med både personalsjef og tillitsvalgt viser at det er mye aktivitet og erfaring i kommunen relatert til sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. På plansiden viser informanten fra arbeidsgiversiden til at det er utarbeidet en ny arbeidsgiverstrategi i kommunen, som inneholder målsettinger om å tilrettelegge for et positivt mangfold og et helhetlig og systematisk likestillingsarbeid, samt å utvikle helsefremmende arbeidsplasser. En del av strategien er å tilrettelegge for å kunne beholde ansatte med redusert arbeidsevne. Samtidig påpekes det i intervjuer på arbeidstakersiden i denne kommunen at strategien er svært overordnet og lite konkret. Kommunen har ingen konkrete tiltak for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne, men flere konkrete aktiviteter for å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert arbeidsevne, og for å hindre utstøting.

Mer oppmerksomhet, men ingen endret praksis

Likestillingssenterets gjennomgang av redegjørelsene på likestillingsfeltet har økt bevisstheten om aktivitets- og rapporteringsplikten i kommunen, men praksis er ikke endret. Informanten fra arbeidsgiversiden sier at de har høy aktivitet for å kunne være en god arbeidsgiver, med en rekke konkrete tiltak som på ulike måter tilrettelegger for personer med nedsatt funksjonsevne. Ofte er dette knyttet til IA-arbeidet, og med en målsetting om å redusere sykefravær og hindre utstøting til uføretrygd. Innen rekrutteringsområdet er det ingen aktivitet. Tillitsvalgt nevner ulike eksempler på tilrettelegging ute på tjenestesteder. Et konkret eksempel er en egen ordning med omplassering og fortrinnsrett til stillinger for personer med nedsatt funksjonsevne når det ikke fungerer med tilrettelegging der de opprinnelig er ansatt. Tillitsvalgt erfarer at tjenesteledere ofte er skeptisk til personer som søker fortrinnsrett.

Tillitsvalgt i kommunen er svært engasjert på området tilrettelegging for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, men sier at hun ikke har noen kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten.

Nedsatt funksjonsevne er et vidt begrep

Informanten fra arbeidsgiversiden mener det er en utfordring at nedsatt funksjonsevne er et svært vidt begrep. Nedsatt funksjonsevne fører ikke nødvendigvis til behov for særskilt tilrettelegging, men i noen tilfeller fører det til omfattende behov for tilrettelegging. Informanten forteller at de nylig har ansatt en sykepleier som er rullestolbruker, i en avdelingslederstilling. Det har ikke vært noe problem å tilrettelegge for dette, avdelingslederen utfører alle oppgaver som hører til jobben. Informanten mener at en stor gruppe innen kategorien nedsatt funksjonsevne er personer med psykiske lidelser, og hun tror det er mer utfordrende å få til egnet tilrettelegging for denne gruppen. Det

samme gjelder for personer med mer diffuse former for nedsatt funksjonsevne, ifølge informanten. En stor gruppe i kommunen er ansatte i pleie- og omsorgssektoren eller barnehagesektoren, og disse jobber i direkte kontakt med brukere. Her er det mange som får muskel- og skjelettplager som fører til redusert arbeidskapasitet. Tilrettelegging for disse kan bety merarbeid for leder og kollegaer. Informanten fremhever at de kan oppleve målkonflikter innenfor en organisasjon med sterk målstyring og en stram kommuneøkonomi når arbeidstakere ikke har full arbeidskapasitet. Dette blir særlig tydelig på arbeidsplasser med direkte brukeroppfølging.

Utfordringer

Tillitsvalgte i kommunen fyller ut dette problembildet. Erfaringsvis finner man oftest negative holdninger til tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne i praksisnære tjenester og på arbeidsplasser hvor de ansatte arbeider i team. I disse tilfellene vil nedsatt funksjonsevne som medfører redusert arbeidskapasitet oppleves å påvirke de øvrige kollegaenes arbeidsbelastning. Ifølge tillitsvalgt er det mange henvendelser om dette, og i mange tilfeller må de forklare betydningen av tilrettelegging for kollegaer. Tillitsvalgt mener det i realiteten bunner i et ressurspørsmål, fordi det ikke er tilstrekkelig bemanning i disse enhetene. Tillitsvalgt peker også på at personalansvaret er delegert til tjenesteledere ute i de forskjellige enhetene, noe som betyr at ulike holdninger og ulik kompetanse hos ledere får betydning for arbeidet med å fremme likestilling for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Informanten mener at denne organisasjonsformen gir en mulighet for ansvarsfraskrivelse i den administrative ledelsen i kommunen.

På spørsmål om hva som er hovedutfordringen i arbeidet med å fremme økt sysselsetting og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, fremhever informanten fra arbeidsgiversiden kommuneøkonomi og krav til effektivitet. Det fordrer at det offentlige (NAV) utvikler mer effektive og forutsigbare støttesystemer, og mindre byråkratiske ordninger. Tillitsvalgte mener hovedutfordringen er holdninger, og at bevissthet og skoling av tjenesteledere er nødvendig for å få til en forbedring. Juridiske virkemidler som for eksempel aktivitets- og rapporteringsplikt er greit, men disse vil ikke føre frem uten oppfølging.

Manglende konkretisering av rapporteringsplikten blir påpekt, det etterlyses en bedre beskrivelse av hva det skal rapporteres om. Det vises til at på området kjønn er det problematisk å skaffe alle data som etterspørres, men at det der er klarere hva som skal rapporteres. Innenfor området nedsatt funksjonsevne er dette mer diffust, noe som eksemplifiseres ved at det i realiteten er en del aktivitet, men at ingenting av dette blir rapportert. Informantene i denne kommunen har ikke vært på kurs eller informasjons-samlinger om aktivitets- og rapporteringsplikt, men informanten fra arbeidsgiversiden sier at hun kjenner til informasjonsbrosjyrene fra LDO.

Fylkeskommune – godt eksempel på planarbeid

Fylkeskommunen i utvalget har jobbet målrettet for å utvikle en mangfoldsstrategi. Denne strategien dekker alle diskrimineringsgrunnlag og gir et grunnlag for å jobbe planmessig og målrettet for å fremme likestilling og hindre diskriminering, også når det gjelder nedsatt funksjonsevne. Strategien har blant annet en målsetting om at 5 prosent av alle ansatte skal ha nedsatt funksjonsevne. Fylkeskommunens arbeid med å utarbeide denne strategien skyldes en oppfordring fra forvaltningsrevisjonen om å gjennomgå sin oppfyllelse av likestillingslovgivningen. Det er en felles forståelse blant informantene om at forvaltningsrevisjonen pekte på et område med store mangler. Dette førte til en gjennomgang av den samlede likestillingslovgivningen, og på grunn av diskrimineringslovgivningen og aktivitets- og rapporteringsplikten ble det besluttet å jobbe bredt med en mangfolds- og integreringsstrategi. Informanten som er tillitsvalgt, mener at det innenfor planmessig arbeid også er relevant at de arbeider med en strategisk plan for kompetanse som inneholder områdene «rekruttere», «beholde» samt «omdømme». Fylkeskommunen har også styrket sitt IA-arbeid med å få laget en egen overordnet avtale i tillegg til IA-avtalene lokalt i de enkelte enhetene. Dette skyldes et ønske om å kunne gi noen sentrale føringer til de lokale enhetene. Målsettingen fra mangfoldstrategien om at 5 prosent av de ansatte skal ha nedsatt funksjonsevne, skal blant annet inn i denne avtalen.

Utarbeidelse av mangfoldsstrategi

Informanten fra arbeidsgiversiden i fylkeskommunen presiserer at en klar suksessfaktor i arbeidet med mangfoldsstrategien har vært at den er forankret høyt oppe i systemet og hos politisk ledelse. Det ble etablert flere ulike temagrupper i arbeidet med planen. Representanter for de ansatte var involvert i prosessen og deltok i partssammensatte utvalg. Flere som jobbet med denne problematikken i fylkeskommunen hadde deltatt på et seminar om aktivitets- og rapporteringsplikt, hvor også LDO deltok. LDO var videre blitt brukt som veiledere i prosessen. I forberedelsene hadde de anvendt sjekklistene i LDOs håndbok for arbeidslivet. De gikk igjennom de ulike lovene på området og sjekket status i egen virksomhet. Denne gjennomgangen viste at det var få konkrete målformuleringer, men en del aktivitet. Samtidig var det svært få evalueringer av situasjon for ulike grupper og ulike aktiviteter.

Mangfoldsstrategien har fem konkrete aktiviteter:

- Universell utforming av bygninger og arbeidsplasser, samt krav til tilgjengelighet ved konferanssteder ved arrangementer for å fremme lik mulighet til deltakelse for ansatte med nedsatt funksjonsevne.
- Målsetting om å ta inn 30 personer fra NAV som er ferdig avklart.
- I ansettelsesprosesser skal minst én person med nedsatt funksjonsevne innkalles til intervju.

- Ved utlysninger skal det anvendes mangfoldstekst.
- To tilretteleggingsamtaler i året for avklaring av tilretteleggingsbehov, eventuell endring i behov samt hvem som følger opp.

Involvering av ytre enheter

Gjennomføring av mangfoldsstrategien avhenger av at den følges opp ute i alle fylkeskommunens enheter. Strategien har vært presentert på en samling for alle enheter i fylkeskommunen, og ifølge informanten fra arbeidsgiversiden var det stor deltakelse på denne første samlingen. For å sikre at enhetene involveres i rapporteringen av aktivitet, har fylkeskommunen laget et opplegg hvor alle enhetene (med ansvarlige) inviteres til en workshop hvert år. Her rapporterer de om egen aktivitet og oppfølging av strategien. Planen er å bruke disse workshopene som en arena for å spre informasjon og høyne bevisstheten om arbeidet med å fremme mangfold og likestilling. De som ikke deltar på workshop, må avgi sin rapportering skriftlig til fylkeskommunen sentralt, hvor rapporteringen sammenfattes til årsberetningen.

Utfordringer

Rekruttering hevdes å være den største utfordringen også hos fylkeskommunen. Informantene både fra arbeidsgiversiden og fra de tillitsvalgte sier at de har svært få søkere med nedsatt funksjonsevne. Informanten fra arbeidsgiversiden sier de har brukt mye energi og ulike nettverk for å forsøke å finne og oppfordre kandidater med nedsatt funksjonsevne til å søke. Informanten som er tillitsvalgt, sier at hun gjennom flere år som tillitsvalgt aldri har opplevd at en søker i et intervju har oppgitt å ha noen form for nedsatt funksjonsevne. Informanten understreker at dette er ikke noe de spør om, men de spør alle om tilretteleggingsbehov. I disse samtalene er det ingen som har oppgitt behov for tilrettelegging som følge av varig nedsatt funksjonsevne. Informanten fra arbeidsgiversiden sier de må lykkes med rekruttering dersom de skal nå målsettingene i mangfoldsstrategien.

Den andre utfordringen som fremheves er å kunne måle utvikling på området nedsatt funksjonsevne. Hvordan skal man måle om virksomheten har blitt mer inkluderende og om de har fått større grad av likestilling? Ifølge informanten er dette særlig problematisk innen området nedsatt funksjonsevne og etnisitet, fordi det ikke er lov å registrere denne typen opplysninger.

Den tredje utfordringen, som tas opp av informanten som er tillitsvalgt, er ansattes tidvis begrensede vilje til å akseptere tilrettelegging, særlig for diffuse former for nedsatt funksjonsevne. Informanten synes det er en stor utfordring dersom kollegaer reagerer på tilrettelegging. Hun forteller om to episoder hvor det ble tilrettelagt for ansatte med ulike former for allergi, og som førte til ubehagelige reaksjoner og liten forståelse fra kollegaer. I begge tilfeller ble tilretteleggingen delvis forstått som noe den ansatte med

nedsatt funksjonsevne krevde bare for å være vanskelig. Begge eksemplene handler om innførte restriksjoner på arbeidsplassen på grunn av en allergisk medarbeider.

Til sist tar informanten som er tillitsvalgt også opp at lederne ute i de ulike enhetene har noe ulik praksis for tilrettelegging. Noen er flinke til å følge det opp, andre er det ikke. Informanten påpeker at det derfor har vært svært viktig for dem å sikre at alle med personalansvar på enhetsnivå får skoling og oppfølging. Også informanten fra arbeidsgiversiden understreker behovet for å nå ut til alle enheter med informasjon og kunnskap, og peker på de årlige workshopene som en slik mulighet.

Hva skal til?

Informantene fra fylkeskommunen er samstemte i at aktivitets- og rapporteringsplikten har ført til endring hos dem, og forvaltningsrevisjonens påpekning er en viktig årsak til at de har satt i gang aktivitet på likestillingsfeltet. Samtidig peker begge informantene på at det å jobbe med holdninger er viktig for å lykkes. Informanten som er tillitsvalgt, understreker at dette gjelder både ledere og ansatte. Arbeidsmiljøloven gir alle, også ansatte, et ansvar for å bidra til et godt arbeidsmiljø. Informanten fra ledelsen sier det er viktig i det videre å få frem det positive og mulighetene, og ikke bare fokusere på problemer og begrensninger når det er snakk om sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Statlig forvaltningsorgan – eksempel på målrettet praksis

Den ene virksomheten i utvalget, det statlige forvaltningsorganet, skiller seg ut med at de har hatt stort engasjement på mangfoldsfeltet over tid. Her er aktivitets- og rapporteringsplikten kun et bidrag til et allerede etablert planmessig og målrettet arbeid for å fremme økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne og et generelt større mangfold blant ansatte. Motivasjonen for denne virksomheten presenteres å være at de ønsker å sikre kompetent arbeidskraft, og da er det viktig ikke å begrense utvalget. At gruppen av ansatte gjenspeiler befolkningen, vurderes som å styrke deres mulighet til å løse sitt samfunnsmandat. Den statlige virksomheten er fagetat på sitt område og har enheter i alle regioner i landet. Det er en klar målsetting om at 5 prosent av alle nyansettelser skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller med minoritetsbakgrunn, og ledere sentralt og i regionene forpliktes og måles i henhold til denne målsettingen. I denne virksomheten, som i fylkeskommunen, er også arbeidstakersiden ved tillitsvalgte involvert i strategien og fungerer som støttespillere for målsettingene.

Konkrete aktiviteter

Det statlige forvaltningsorganet har tidligere utarbeidet en mangfoldsstrategi, og de har en rekke aktiviteter for å bli en inkluderende arbeidsgiver, i tillegg til en rekrutteringspolitikk som støtter opp under målsettingen om å gjenspeile befolkningen

og ha et større mangfold blant de ansatte. Alle toppledere i virksomheten forpliktes overfor målsettingen om at 5 prosent av de nyansatte skal ha nedsatt funksjonsevne eller tilhøre en etnisk minoritet. Sentralt er en egen integreringsrådgiver som koordinerer og sikrer arbeidet med å være en inkluderende arbeidsgiver og rekruttere mangfoldig. Virksomheten deltar dessuten i et mangfoldsnettverk for statlige virksomheter. Det finnes også egne nettverk på sosiale medier for dem som jobber med mangfold og integrering sentralt og i ytre enheter.

Konkret har virksomheten støttet en målrettet portal for utlysning av stillinger hvor personer med nedsatt funksjonsevne særlig oppfordres til å søke, og de har i tillegg en mangfoldstekst som sier det samme. I rekrutteringssituasjoner har virksomheten en praksis hvor de kan velge en kandidat som er kvalifisert dersom personen har nedsatt funksjonsevne, selv om vedkommende ikke nødvendigvis er den aller best kvalifiserte kandidaten. Virksomheten har i tillegg deltatt i trainee-programmet i statsforvaltningen for personer med nedsatt funksjonsevne, og benyttet dette som rekrutteringskilde.

Det har blitt sett på som en utfordring at det ikke er mulig å innhente statistikk på området nedsatt funksjonsevne, og derigjennom kunne måle utvikling og peke på utfordringer. For å bidra til bedre kunnskapsgrunnlag i virksomheten, har de jobbet med å få inkludert spørsmål i medarbeider- og trivselsundersøkelsen om nedsatt funksjonsevne. Etter dialog med Statistisk sentralbyrå har de tatt inn et spørsmål med selvrapportering om nedsatt funksjonsevne. På denne måten har de utviklet medarbeider- og trivselsundersøkelsen slik at den kan være et verktøy for å kartlegge utfordringer for ansatte med nedsatt funksjonsevne, samt følge utviklingen over tid.

Rapportering

I likhet med andre, tar også denne virksomheten opp at begrensede muligheter til å registrere forhold i forbindelse med nedsatt funksjonsevne gjør det vanskelig å rapportere på området. Videreutviklingen av medarbeider- og trivselsundersøkelsen har gitt dem noe bedre grunnlag for rapportering, men de ser likevel fremdeles på dette som en utfordring.

Strategi- og økonomiavdelingen er ansvarlig for rapporteringen i årsberetningen, men enhetslederne melder inn hva som skal rapporteres, og de er sterkt involvert i prosessen, sammen med HR-avdelingen. Et annet moment som kommer frem fra en av informantene, er at det kan være litt tilfeldig hva som rapporteres, og vedkommende etterlyser klarere retningslinjer. Et tredje moment er at selv om de har klare målsettinger med hensyn til nyrekruttering, blir det lett til at man fokuserer mest på dem som allerede er innenfor.

Konkretisering etterlyses

I denne virksomheten, i likhet med i enkelte av de andre virksomhetene hvor vi har gjort intervjuer, mener de at målene på området inkluderende arbeidsliv står litt i

motsetning til hverandre. Det er en målsetting å rekruttere flere ansatte med nedsatt funksjonsevne, og samtidig er det et mål at sykefraværet skal ned. Den ene informanten sier at dette kan by på utfordringer, siden nedsatt funksjonsevne i noen tilfeller kan bety at det er naturlig med sykefravær i perioder.

I denne virksomheten mener de at det er behov for å konkretisere hva som ligger i aktivitetsplikten og i rapporteringsplikten forankret i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, for å kunne styrke effekten av bestemmelsen. I det statlige forvaltningsorganet har de et planmessig arbeid for rekruttering og mangfold, men de har likevel behov for en bedre beskrivelse av hva som ligger i aktivitetsplikten, på flere områder i virksomheten. Hvilken form for oversikt er de pliktige å ha for å oppfylle aktivitets- og rapporteringsplikten, og hva lages kun fordi de har egen nytte av det, som del av sitt personalarbeid?

I denne virksomheten er erfaringen at aktivitets- og rapporteringsplikten har gitt HR-avdelingen et viktig redskap for å jobbe med mangfold og likestilling. Dette arbeidet var i gang i virksomheten allerede for innføring av plikten, og er nå blitt ytterligere forsterket. Samtidig er holdningen i denne virksomheten at aktivitets- og rapporteringsplikten må følges opp dersom den skal ha effekt. De poengterer at det må jobbes kontinuerlig med holdninger til personer med nedsatt funksjonsevne, og med arbeidsmiljøet generelt. Målet er at alle skal betrakte det som positivt å ha en kollega med nedsatt funksjonsevne. En suksessfaktor i dette arbeidet vil være at fagforeningene involverer seg i større grad enn hittil.

Oppsummering offentlig sektor

Intervjuene i offentlig sektor avdekker at de har et målrettet og planmessig arbeid for økt likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne i bare to av virksomhetene. Den ene virksomheten hadde et sterkt engasjement for mangfold før innføringen av aktivitets- og rapporteringsplikt på området nedsatt funksjonsevne. I den andre virksomheten kom aktiviteten som følge av en oppfordring fra forvaltningsrevisjonen om å gjennomgå ny lovgivning.

I tillegg er det oppmerksomhet omkring aktivitets- og rapporteringsplikten i kommunen vi har intervjuet.

Gjennomgangen viser at oppfølging eller kontroller (revisjon) har effekt på oppmerksomhet omkring problematikken, og til en viss grad også på handling.

Kommunen har en del erfaring med å tilrettelegge for ansatte med nedsatt funksjonsevne, men dette arbeidet relateres i liten grad til likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne.

I alle virksomhetene er det praksis for å tilrettelegge for ansatte med behov for dette, men det er lite aktivitet når det gjelder å rekruttere ansatte med nedsatt funksjonsevne – bortsett fra i de to virksomhetene med en målrettet mangfoldsstrategi.

Intervjuene viser at hovedutfordringen relatert til rekruttering synes å være at det ikke er søkere. Det finnes gode intensjoner om å vektlegge kvalifikasjoner, og det blir gitt uttrykk for at nedsatt funksjonsevne ikke skal være diskvalifiserende, men flere av virksomhetene mangler ideer om hvordan de kan nå flere potensielle søkere. Trainee-programmene for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne betraktes av flere som et godt og målrettet virkemiddel.

De fleste virksomhetene mener at sterke krav til målstyring og effektivitet er en begrensning i likestillingsarbeidet på området nedsatt funksjonsevne.

Alle virksomhetene etterspør en konkretisering av aktivitetsplikten og hva redegjørelsesplikten innebærer på området nedsatt funksjonsevne. Flere mener det er utydelig hva de skal rapportere. Én av informantene etterlyser maler for rapportering som tilfredsstillende kravene i loven.

Mange fremhever at manglende registrering på området gjør det vanskelig å rapportere. For området nedsatt funksjonsevne er det ingen oversikter, noe som gjør at det ikke blir lett å måle utvikling. Videre fremheves problemer med å avgrense gruppen personer med nedsatt funksjonsevne. Gruppen er svært sammensatt – noen har ingen behov for tilrettelegging og ingen begrensninger for sin utførelse av arbeidsoppgaver, mens andre har behov for omfattende tilrettelegging, og i noen tilfeller medfører nedsatt funksjonsevne også nedsatt arbeidsevne.

Intervjuene med informanter i kommunen og fylkeskommunen viser at tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne i noen tilfeller kan være krevende. Dette gjelder særlig der tilretteleggingen får konsekvenser for andre ansattes arbeid eller når den fører til nye regler for alle ansatte i arbeidsfellesskapet.

I kommunen og fylkeskommunen er fragmentert personalansvar en faktor som fremheves særlig av tillitsvalgte. Å lykkes med økt likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne fordrer skoloring i alle ledd.

Tillitsvalgte er sterkt involvert i de virksomhetene som har aktivitet på mangfoldsfeltet, samt i kommunen, hvor det arbeides mye med tilrettelegging. Der tillitsvalgte er involvert, ser dette ut til å ha en positiv effekt for prioritering av området nedsatt funksjonsevne, og de har en viktig rolle i å forankre arbeidet blant øvrige ansatte. Flere tillitsvalgte etterspør større aktivitet fra fagforeningene sentralt, og større involvering av tillitsvalgte for å kunne bidra til å endre holdninger.

Alle kjenner til noe av det informasjonsmateriellet som er tilgjengelig om aktivitets- og rapporteringsplikten. Alle bortsett fra informantene i departementet og kommunen har vært på en samling eller kurs om temaet. De fleste opplever LDOs materiell som bra og nyttig.

Privat sektor

I privat sektor har utvalget vært fire virksomheter. Disse besto av en FoU-virksomhet, to ulike industribedrifter og en virksomhet innen varehandel. Tre av virksomhetene har IA-avtale. Den ene virksomheten innen varehandel er ikke IA-bedrift. I tre av virksomhetene har vi informanter både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I virksomheten innen varehandel har vi kun intervjuet arbeidsgiversiden. Dette skyldes at arbeidstakere i denne virksomheten, i likhet med største deler av bransjen, ikke er organisert.

Blant casene i privat sektor er det ingen som har et planmessig og målrettet arbeid for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne i tråd med aktivitets- og rapporteringsplikten. Dette betyr ikke at de ikke tilrettelegger for personer med nedsatt funksjonsevne i virksomhetene, men denne aktiviteten er gjerne relatert til ansatte som erverver nedsatt funksjonsevne. Likevel er det verdt å merke seg at ifølge intervjuene har virksomhetene sysselsatte med nedsatt funksjonsevne og dessuten aktiviteter for å legge til rette for at ansatte med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli værende i arbeid, og i tillegg ha muligheter til utvikling. Ingen av virksomhetene tenker på dette som egne tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne, og få har et planmessig arbeid for likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Det er ingen som har egne tiltak for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. I alle virksomhetene fokuseres det i hovedsak på aktivitet for å få ned sykefraværet, samt at begge industribedriftene har et omfattende arbeid for å tilrettelegge for personer som har eller erverver nedsatt funksjonsevne. I mange tilfeller dreier dette seg om belastningsskader. I dagligvarekjeden er det begrenset aktivitet på dette området, men de har en underenhet hvor det legges stor vekt på å inkludere personer med psykiske lidelser. Under presenteres noen hovedtrekk fra intervjuene i virksomhetene.

FoU-virksomhet

FoU-virksomheten er en stor virksomhet, med flere ulike avdelinger som driver både forsknings- og utredningsaktivitet. I en del av virksomheten er det også et laboratorium. Virksomheten har ingen konkrete mål om sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, bortsett fra at de tilbyr arbeidstrening i kortere perioder i samarbeid med NAV for personer som har behov for dette. Dette betraktes dog ikke som en rekrutteringsmulighet for å få inn flere ansatte med nedsatt funksjonsevne. Informanten fra arbeidsgiversiden vektlegger at det er en del av konsernets retningslinjer og ledelsesprinsipper å tilrettelegge for ansatte ved behov. Ved ansettelse er det kvalifikasjoner og ikke funksjonsevne som skal være avgjørende.

Erfaringer

Virksomheten har erfaringer med tilrettelegging for personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne. Informantene sier at de ikke har noen spesifikk aktivitet når det gjelder å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne, og verken informanten fra arbeidsgiversiden eller tillitsvalgt kan erindre at det har vært noen søkere med nedsatt funksjonsevne. Likevel har virksomheten hatt en ansatt med synshemming og en ansatt som var bevegelseshemmet. Informanten sier at begge disse har valgt å slutte i virksomheten, men av andre grunner enn manglende tilrettelegging på arbeidsplassen.

I intervjuene med arbeidstakersiden fremkommer også at det har vært lagt til rette i form av ombygging av kontorer, installering av trappeheis, innføring av rutiner for parfymebruk og mattilbud for å ivareta allergikeres behov.

Informanten fra arbeidsgiversiden mener at den største utfordringen for å kunne tilrettelegge for like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne, er at sikkerhetskravene i virksomheten legger noen begrensninger. I deres virksomhet er det blant annet et laboratorium, som har strenge krav til evakuering. Informanten sier at det er et krav om at man må kunne evakueres raskt. Samtidig har ikke dette vært noe problem i praksis, eller på noen måte tatt opp i virksomheten.

Tillitsvalgt i denne virksomheten sier at de ikke har vært involvert i noen saker relatert til nedsatt funksjonsevne. Informanten tror dette kan ha sammenheng med at nedsatt funksjonsevne har et helseaspekt, og at slike forhold gjerne anses som en sak mellom nærmeste leder og ansatt. Tillitsvalgt i denne virksomheten har aldri hørt om aktivitets- og rapporteringsplikten, noe han selv sier kan ha sammenheng med at han ikke har vært tillitsvalgt så lenge på intervjudispunktet.

Aktivitets- og rapporteringspliktenes effekt

Informanten fra arbeidsgiversiden sier at aktivitets- og rapporteringsplikten er kjent i FoU-virksomheten. Den har vært tema i personalforum i konsernet, og det har blitt diskutert hva de skal rapportere. I virksomheten har de mye mangfoldsarbeid, men informanten sier at dette generelt handler om utenlandske forskere eller arbeidstakere. Innføringen av aktivitets- og rapporteringsplikt på området nedsatt funksjonsevne har ikke medført noen endring i praksis i virksomheten. Likevel mener informanten at det er viktig med aktivitets- og rapporteringsplikt på dette området, fordi det bidrar til å høyne bevisstheten og kan forsterke engasjementet for tilrettelegging. Videre gir plikten et viktig signal om at alle skal ha like muligheter. Samtidig har den hatt liten umiddelbar effekt, og den har heller ikke ført til økt innsats for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne i denne virksomheten.

Varehandel

En utfordring med å undersøke arbeidet med aktivitets- og rapporteringsplikten innen varehandel, er at svært mange bedrifter er organisert som franchisevirksomheter. Det vil si at en kjede har flere franchisetakere, som driver butikkene som selvstendige enheter. Det betyr at mange vil ha under 50 ansatte og dermed ikke kommer inn under den juridiske bestemmelsen om aktivitets- og rapporteringsplikt. Vårt eksempel er hovedkontoret i en kjede. Her er det om lag 200 ansatte, mens det er flere tusen ansatte ute i ulike butikker. Det er kun virksomheten ved hovedkontoret som er underlagt aktivitets- og rapporteringsplikt. Denne virksomheten er organisert verken på arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden, og den har ingen tillitsvalgte. Det er her derfor foretatt intervju bare med HR-direktør.

Virksomheten har ingen konkrete planer eller målsettinger på området nedsatt funksjonsevne og likestilling. Samtidig er det utviklet personalverktøy for ledere som skal drive butikkene. Informanten er opptatt av at det er viktigere med godt verktøy og god praksis, mer enn regler og krav om rapportering. De har egen internopplæring hvor blant annet tilrettelegging tas opp, og konsernet legger i opplæringen vekt på betydningen av å ha et godt samarbeid med NAV. Flere av enhetene ute har avtaler og godt samarbeid med NAV, blant annet om utplassering av personer som har behov for det. Informanten sier også at en del butikker har erfaring med å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne til enkelt lagerarbeid, og informanten betegnet dette som «flaskegutter». I løpet av intervjuet kom det frem at en av logistikkenehetene i kjeden har et sterkt engasjement for sysselsetting av personer med psykiske lidelser. Denne enheten har svært gode erfaringer på dette området, og et godt samarbeid med NAV. Informanten tror dette i stor grad skyldes at en bestemt lokal leder har et sterkt engasjement for sysselsetting av personer med psykiske helseproblemer.

Aktivitets- og rapporteringsplikt – utfordringer

Informanten sier at da aktivitets- og rapporteringsplikten ble innført i 2009, hadde hun trodd at dette ville bli vanskelig å følge opp, og hun var usikker på hva som skulle rapporteres. Dette siste mener hun det fremdeles er vanskelig å få tak i. Samtidig er hun opptatt av at det er viktig å tenke igjennom bedriftens utfordringer og se hva det er behov for av tiltak. Informanten sier at det i deres hovedkontor ikke er problematisk å tilrettelegge for ulike former for nedsatt funksjonsevne, for eksempel bevegelsehemmede eller rullestolbrukere, men at dette er mer problematisk ute i virksomhetene. Få butikker kan tilby jobber hvor en kun sitter i kassa, det vil som oftest være behov for å kunne bidra i flere typer arbeidssituasjoner. Likevel erfarer denne informanten, i likhet med informantene i flere av de andre virksomhetene, at en viktig begrensende faktor er mangel på søkere med nedsatt funksjonsevne, eller at nedsatt funksjonsevne sjelden er en faktor ved ansettelser.

Den aller største utfordringen ifølge denne informanten er at de som varekjede er ekstremt konkurranseutsatt, og svært avhengig av rett person på rett sted til enhver tid. De tror mer på gode verktøy for arbeidsgivere om hvordan de skal få til inkludering og et godt samarbeid med NAV, heller enn flere juridiske virkemidler.

Industribedrift 1

Den første industribedriften i utvalget har enheter over hele landet og mer enn 6000 ansatte. Bedriften har vært gjennom en stor omstillingsprosess, med en betydelig nedbemanning de siste årene. Sykefraværet er svært høyt og med en stor uføreovergang. Virksomheten har en høy H-verdi, som vil si antall arbeidsrelaterte personskader med fravær per million arbeidede timer. Virksomheten har IA-avtale, der hovedvekten er lagt på sykefravær. I intervju samtalen med HR-direktøren i virksomheten er det første han sier at dette temaet er det vanskelig å snakke om, siden de ikke har noen aktivitet for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. Hans hovedinntrykk av aktivitets- og rapporteringsplikten er at den skal gi økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, og rekruttering av flere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. I løpet av intervjuet blir det klart at virksomheten har omfattende erfaring med og en policy for tilrettelegging for ansatte som erverver nedsatt funksjonsevne og som har redusert arbeidsevne. De har også en egen bedriftshelsetjeneste for å sikre at personer som erverver nedsatt funksjonsevne får tilrettelegging for å kunne bli stående i arbeid. Det finnes ingen skriftlige planer eller målsettinger, men det likevel er utviklet en policy for å ivareta arbeidstakere og tilrettelegge for dem som har behov for det. Samtidig sier personalsjefen: «Vi har ingen kapasitet til å følge opp på nedsatt funksjonsevne». Dette har nok sammenheng med en snever definisjon av nedsatt funksjonsevne, og en oppfatning om at intervjuet skulle handle om økt sysselsetting av funksjonshemmede.

Intervjuet med tillitsvalgt i virksomheten utfyller bildet fra intervjuet med arbeidsgiversiden. I denne virksomheten er ansatte sterkt involvert og engasjert i oppfølging av HMS, og som del av dette, også i tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Informanten fra de tillitsvalgte sier at virksomheten er god på tilrettelegging for personer som erverver nedsatt funksjonsevne, men når det gjelder rekrutteringsbiten er de ikke så flinke. På samme måte som informanten fra arbeidsgiversiden, sier også denne informanten at de har IA-avtale, men utover det ingen planer eller målsettinger for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. IA-avtalen legger dessuten vekt på tilrettelegging for dem som er innenfor. Informanten fra de tillitsvalgte sier at han ikke har kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten, men hans erfaring er at ingen blir diskriminert.

Aktiviteter for tilrettelegging

Denne industribedriften har gjort et omfattende arbeid for å dempe konsekvensene av omstillingsprosessen som har medført en kraftig nedbemanning, samt innført en rekke tiltak for å sikre arbeidstakerne rett til medvirkning på egen arbeidsplass. Det finnes blant annet systemer for at ansatte kan levere inn forslag til forbedring av virksomheten. De fleste forslagene viser seg å handle om HMS og om en bedre tilrettelagt arbeidsplass for alle.

Mye av aktiviteten innen HMS er innrettet mot å begrense og forebygge belastninger og å hindre belastningsskader. Noen av tiltakene for dette er rotasjon i arbeidsoppgaver for å motvirke ensidig jobbing. Det er egen bedriftshelsetjeneste i virksomheten, som kartlegger forholdene i enhetene, foretar risikovurderinger og jobber med forebygging av helseplager. Samtidig er det sykefraværet og oppfølgingen av sykemeldte som tar mest oppmerksomhet.

Tillitsvalgt nevner også rullering som et av tiltakene for å forebygge belastningsskader. Samtidig er ett av tiltakene for å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne å tildele enklere arbeidsoppgaver. Dette betyr at denne arbeidstakeren får de letteste oppgavene, noe som gir en økt belastning for kollegaene. Dette er ifølge denne informanten en av de største utfordringene i deres tilretteleggingsarbeid, siden det gjerne fører til misnøye, med påfølgende henvendelser til fagforeningen.

Informanten som er tillitsvalgt sier at de har erfaring med å tilrettelegge for arbeidstakere med psykiske lidelser. En konkret sak som beskrives, er en arbeidstaker som det ble tilrettelagt for på ulike måter, men denne arbeidstakeren hadde kun kapasitet til å jobbe 50 prosent. Det ble til slutt et samarbeid med NAV, hvor NAV dekket 50 prosent av lønnen, som et lønnstilskudd. Denne informanten forteller i tillegg om et sterkt engasjement i virksomheten for personer med lese- og skriveansker. Her er det etablert en rekke tiltak, blant annet for lærlinger, og for at arbeidstakere skal kunne delta i voksenopplæring. Dette tilbudet har hatt stor betydning for mange og bidratt til at flere som tidligere har vegrer seg, har tatt videreutdanning.

Aktivitets- og rapporteringsplikten betydning

Holdningen til informanten fra arbeidsgiversiden er at aktivitets- og rapporteringsplikten har skjerpet oppmerksomheten omkring nedsatt funksjonsevne noe, men at det er områdene kjønn og etnisitet som får mest oppmerksomhet. I realiteten har ikke aktivitets- og rapporteringsplikt hatt noen betydning for praksis i deres virksomhet. Også tillitsvalgt bekrefter dette bildet, selv om denne informanten aldri hadde hørt om at det er en plikt på dette området.

Ifølge informanten fra arbeidsgiversiden er utfordringen resultatmåling og at deres virksomhet er sterkt konkurranseutsatt. Dette legger føringer for ledernes vurderinger i rekrutteringssituasjoner. Informanten sier:

Lederne er opptatt av hvordan de kan levere best mulig. Hvem kan de rekruttere som kan bidra med det. Det er det samme med lærlinger og skepsis til det. De vil unngå merarbeid. Ikke vond vilje, men resultat av at det er hektisk. De er presset på ressurser og tid, da vil de ikke prioritere funksjonshemmede.

Informanten mener aktivitets- og rapporteringsplikten kan være et svar på behovet for oppmerksomhet om problemstillingen økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Han sier det er behov for mer kunnskap og informasjon. Dersom virksomhetene skal være villig til å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne, mener imidlertid informanten at de vil trenge risikoreduserende tiltak som gjør virksomheten bedre rustet til å ta inn personer og prøve ut om det fungerer.

Tillitsvalgt sier hovedutfordringen er at denne delen av industrien er svært konkurranseutsatt, noe som krever evne til å yte 100 prosent. Informanten sier: «Det er et tøft marked. Det er et spørsmål om økonomi, det er penga det står på».

Denne virksomheten har en formulering i årsberetningen som minner om formuleringen i andre årsberetninger gjennomgått i denne studien. Informanten fra arbeidsgiversiden blir derfor spurt om dette betyr at de benytter en standardformulering. Informanten vektlegger at de ikke har noe å skjule, men at de har en juridisk konsulent som sjekker at de overholder de juridiske forpliktelsene. Den formuleringen som står i årsberetningen er en ren intensjonserklæring. Aktivitets- og rapporteringsplikten er ikke noe som er et tema i virksomheten eller vært gjenstand for drøftinger i ledergruppen eller med tillitsvalgte. Dette betyr også at ingen av de eksisterende tiltakene eller aktivitetene som kunne vært relatert til å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, er sett i relasjon til dette.

Industribedrift 2

Den andre industribedriften i utvalget er en bedrift med nær 600 ansatte, som jobber i seks skift. Også denne virksomheten har IA-avtale. I likhet med den første industribedriften er det også her et stort engasjement for tilrettelegging, men ingen aktivitet relatert til rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. I denne virksomheten er det liten eller svært begrenset kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikt på området nedsatt funksjonsevne.

Det er interessant å merke seg at i denne bedriften er holdningen i utgangspunktet at det er vanskelig for personer med nedsatt funksjonsevne å arbeide i deres virksomhet, samtidig som det viser seg at bedriften har utbredt erfaring med å tilrettelegge for personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne; både synshemming, hørselshemming, psykiske lidelser og ulike former for belastningsskader. Inngangen til dette har vært at virksomheten har ansatt personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne fordi den det gjelder har en i familien med tilknytning til bedriften, eller at de har

en annen personlig forbindelse til noen som jobber i virksomheten. Det har vært en rekruttering basert på personlig nettverk. Dette betyr blant annet at virksomheten tidligere har ansatt en person med progredierende synshemming, og hvor vedkommende fortsatt er ansatt. De har også hatt et engasjement for sysselsetting av personer med psykiske lidelser. Bedriften har hatt et nært samarbeid med NAV. Samtidig er dette en virksomhet som ikke har noe planmessig eller målrettet arbeid for å fremme likestilling og sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Konkrete aktiviteter og erfaringer

I intervjuene blir det fortalt om flere konkrete erfaringer fra arbeid med tilrettelegging i virksomheten. Informanten fra arbeidsgiversiden sier at lover og juridiske virkemidler selvsagt har effekt, selv om det ikke umiddelbart er synlig. Han viser til den nye pensjonsreformen og oppmerksomheten omkring seniorpolitikk. Avgangsalderen i bedriften har økt, og de har opparbeidet seg erfaringer i seniorpolitikken om at det er mulig å dele skiftstillinger, og slik tilrettelegge for at seniorer kan bli stående lenger i arbeid.

Den store bøygen for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne er ifølge informanten fra arbeidsgiversiden bruk av kjemikalier og risiko forbundet med dette, i tillegg til at de har en gammel bygningsmasse som er svært lite tilgjengelig. Derfor har bedriften ønsket støtte til tilrettelegging av bygningsmassen, og de mener dette er helt essensielt for å bedre muligheten for personer med nedsatt funksjonsevne.

Den tillitsvalgte forteller at de har mye erfaring fra tilrettelegging for ansatte, og at fagforeningen har vært sterkt involvert i dette. De har mange eksempler på at det er mulig å tilrettelegge. Ett eksempel er at de har montert varsellamper for en arbeidstaker med hørselshemming. De har også flere tilretteleggingstiltak for en kollega med synshemming. Utfordringene kommer først når tilrettelegging medfører ekstra belastninger for kollegaer. Det er viktig å hindre at tilrettelegging fører til ekstra belastninger for kollegaer, siden det i slike tilfeller kan være vanskelig å få oppslutning om tilrettelegging.

Virksomheten har en medarbeiderundersøkelse som brukes til å følge utviklingen og kartlegge eventuelle utfordringer. Denne undersøkelsen har begrenset mulighet til å identifisere om det er særlige utfordringer for personer med nedsatt funksjonsevne.

Aktivitets- og rapporteringsplikt

Det var ingen kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten blant tillitsvalgte, og begrenset kjennskap til dette hos ledelsen. I likhet med flere av de andre casene er det økonomisk bæreevne som oppleves som den største utfordringen for å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

I denne virksomheten er det ikke noe kjennskap til informasjonsmateriell om aktivitets- og rapporteringsplikten. De refererer til NHOs informasjonsmateriell om IA og arbeidet for å følge opp sykemeldte.

Oppsummering privat sektor

Det er generelt liten kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten i virksomhetene. Ingen av virksomhetene har målrettet og planmessig aktivitet for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne.

Redegjørelsene fra virksomhetene i årsberetningene gir ikke inntrykk av konkret aktivitet på området nedsatt funksjonsevne. Én av virksomhetene hvor det er gjort intervjuer, har en standardtekst som vi i analysen av årsberetningene finner igjen i rapporteringene fra flere private virksomheter.

Intervjuene viser at det er mye erfaring og aktivitet i flere av virksomhetene med tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder i særlig grad de to industribedriftene i utvalget. Dette arbeidet relateres ikke til aktivitets- og rapporteringsplikten, og det forstås ikke som aktivitet for å fremme like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne.

Informanter i flere av virksomheter sier i utgangspunktet at de ikke har ansatte med nedsatt funksjonsevne eller aktivitet for ansatte med nedsatt funksjonsevne. Intervjuene viser at mange likevel har det, eller har hatt ansatte med nedsatt funksjonsevne. Mest av alt er dette ansatte med ulike former for belastningsskader eller muskel- og skjelettlidelser, men også syns- og hørselshemmede, bevegelseshemmede avhengig av rullestol, ansatte med psykiske lidelser og ansatte med lese- og skrivevansker.

Ofte assosieres nedsatt funksjonsevne med redusert arbeidsevne. Personer uten synlig nedsatt funksjonsevne, som for eksempel personer med lese- og skrivevansker, blir i liten grad inkludert i forståelsen av kategorien nedsatt funksjonsevne.

Aktiviteten i virksomhetene er konsentrert om personer som er ansatt. Mye aktivitet er sterkt motivert av målet om å forebygge sykefravær og beholde ansatte som erverver nedsatt funksjonsevne.

Ingen av virksomhetene har aktivitet for å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Det er heller ingen av virksomhetene som har erfaring med å søkere hvor det er kjent at søkeren har nedsatt funksjonsevne.

Intervjuene i privat sektor, i likhet med i offentlig sektor, viser at tilrettelegging kan bli krevende når det får konsekvenser for kollegaer. Dette blir særlig fremhevet i industrivirksomhetene, hvor det vises til at tilrettelegging kan føre til at kollegaer får økt belastning.

Tillitsvalgte er sterkt involvert i arbeidet med å tilrettelegge for ansatte i industrivirksomhetene. Dette ser ut til å ha betydning for prioriteringen av dette arbeidet. I likhet med i offentlig sektor ser det ut som tillitsvalgte kan ha en viktig rolle når det gjelder å skape forståelse for tilrettelegging og holdninger blant kollegaer.

Økonomi og konkurranseutsatthet oppfattes som sterkt begrensende faktorer for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Produktivitets- og effektivitetsbarrieren fremstår som enda sterkere her enn i offentlig sektor.

7 Oppsummering og avsluttende diskusjon

Arbeidslivet er en sentral arena for fordeling av levekår. Det viktigste er selvsagt tilgang til lønnsinntekt, men i vårt moderne samfunn er arbeidslivet i stadig sterkere grad også en viktig arena for selvrealisering og sosial inkludering, og følgelig av stor betydning for den enkeltes livskvalitet. Det å ikke få muligheten til deltakelse på denne arenaen, kan være et levekårsproblem for den enkelte, men det er også et demokratisk problem dersom det er slik at enkelte grupper systematisk møter diskriminerende mekanismer som ekskluderer dem fra deltakelse i arbeidslivet. Funksjonshemmede er underrepresentert på arbeidsmarkedet (SSB 2011), og flere studier har vist at personer med nedsatt funksjonsevne erfarer ulike barrierer i møte med arbeidslivet (Hansen & Reegård 2008; Tronstad 2010). I denne undersøkelsen har vi vært opptatt av hvorvidt aktivitets- og rapporteringsplikt kan være et virkemiddel for fremme likestilling og like muligheter i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Henvendelsene til LDO

Undersøkelsen har vist at personer med nedsatt funksjonsevne støter på barrierer som kan virke diskriminerende i arbeidslivet. Disse barrierene vil bli diskutert senere i dette kapittelet. Analysen av henvendelsene til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser en jevn økning i antall klagesaker de siste årene. Det har også vært en stadig økning i antallet veiledningshenvendelser. Antall henvendelser økte sterkt etter innføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2009. Økningen er nok et tegn på at et sterkere diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne har ført til en økt bevissthet hos dem som omfattes av loven.

Henvendelsene til LDO viser at manglende tilrettelegging er en stor utfordring. Et viktig moment når det gjelder tilrettelegging er manglende kjennskap til tilretteleggingsmuligheter, eller at arbeidsgiver i begrenset grad har hentet inn informasjon om slike. Majoriteten av henvendelsene dreier seg om personer som er i et ansettelsesforhold, men det er også en rekke henvendelser vedrørende rekruttering. I rekrutteringssakene viser arbeidsgiver ofte til at det ikke er fysisk tilgjengelighet i virksomheten, eller at det

av andre årsaker ikke er mulig med arbeidssøkerens funksjonsnedsettelse å arbeide i virksomheten. I noen tilfeller mener arbeidssøkerne at de er forbigått og ikke innkalt til intervju på grunn av redusert funksjonsevne. De har en opplevelse av at nedsatt funksjonsevne har overskygget deres kvalifikasjoner og ført til at de ikke er kommet i betraktning for stillingen de har søkt. Det er kun et fåtall saker som handler om oppsigelse. Det er få klagesaker som rettes i henhold til § 4 (forbud mot diskriminering), de aller fleste sakene som omhandler redusert funksjonsevne og arbeidsliv vurderes i henhold til § 12 (plikt til individuell tilrettelegging). De sakene som vurderes, blir med andre ord ofte forbundet med individuell tilrettelegging for den enkelte, og sjelden til spørsmål om mer strukturelle forhold i virksomheten som fører til at personer med nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre.

Undersøkelsen av klagesakene som er hentet ut fra LDOs arkiv, viser videre at i nær halvparten av sakene får ikke den som klager medhold hos LDO eller i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det betyr at i flere saker blir for eksempel ikke arbeidsgivers praksis vurdert som usaklig i henhold til loven, eller den tilrettelegging som etterspørres blir vurdert som en uforholdsmessig stor byrde for arbeidsgiver, og manglende tilrettelegging følger ikke som brudd på bestemmelsen om arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging. Hvorvidt noe anses som diskriminerende, defineres av hvorvidt det er skjedd en usaklig forskjellsbehandling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. I tillegg ligger det en begrensning i § 12 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om atplikten til individuell tilrettelegging ikke omfatter tilrettelegging som medfører en uforholdsmessig byrde. Hvorvidt noe er å anse som en uforholdsmessig byrde for arbeidsgiver, skal vurderes i henhold til tilretteleggingens effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer samt nødvendige kostnader ved tilrettelegging og virksomhetens ressurser (LOV 2008-06-20 nr 42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)). Det er foreløpig relativt få saker på området nedsatt funksjonsevne. Dette er også, som påpekt, et område med relativt tidsmessig begrenset tradisjon for lovmessig forankring av diskrimineringsvern (Ot. prp. nr. 44 (2007-2008)). For dem som omfattes av loven, samt for en større forståelse av hva loven innebærer på området arbeidsliv, sier informantene i LDO at det vil være en fordel med flere saker som illustrerer hvor grensene går for hva som anses som diskriminering i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Undersøkelsen av henvendelsene til LDO og det store behovet for veiledning og informasjon om for eksempel arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge, kan tolkes dithen at det er behov for større bevissthet og mer kunnskap i arbeidslivet om likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Aktivitets- og rapporteringsplikten er ment å være et virkemiddel for å bidra til slik økt bevissthet, og derigjennom også økt kunnskap.

Årsberetningene og virksomhetenes perspektiver

Analysen av de 30 årsberetningene fra virksomheter i offentlig og privat sektor foretatt i dette prosjektet, gir ikke et optimistisk bilde av hvordan aktivitets- og rapporteringsplikten er implementert i norsk arbeidsliv. Selv om halvparten av virksomhetene i offentlig og privat sektor redegjør på området nedsatt funksjonsevne i sine årsrapporter, har majoriteten av dem ingen redegjørelse som er i tråd med intensjonene for aktivitets- og rapporteringsplikten. Det redegjøres for gode intensjoner om ikke-diskriminering og praksis for tilrettelegging for ansatte med behov for dette, men kun to av 30 virksomheter redegjør for aktivitet som del av et målrettet og planmessig arbeid på området nedsatt funksjonsevne.

Intervjuene med både arbeidsgivere og tillitsvalgte i et utvalg virksomheter i dette prosjektet tydeliggjør med andre ord at det er et stykke igjen før norske virksomheter har et målrettet, planmessig og aktivt arbeid for å fremme likestilling og like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Analysen har synliggjort ulike forhold som kan bidra til en forståelse av hvorfor det er slik.

En problemstilling er at gruppen personer med nedsatt funksjonsevne er svært mangfoldig. Dette er også inntrykket etter gjennomgang av sakene fra LDO. Det er en gruppe som det er vanskelig å definere og avgrense, og mange av informantene i virksomhetene synes det ikke er lett å avgrense hva som er de felles utfordringene. En av informantene i en kommune tydeliggjorde dette da hun sa at de nylig hadde ansatt en avdelingssykepleier som var rullestolbruker. Personen var høyt kvalifisert, gjorde alle arbeidsoppgaver som hørte til stillingen og hadde ingen begrenset arbeidsevne, siden arbeidsplassen også var tilgjengelig for rullestolbrukere. Nedsatt funksjonsevne var i realiteten uten betydning i denne sammenhengen. Samtidig hadde kommunen store utfordringer med å få til egnet tilrettelegging for andre ansatte, som for eksempel ansatte med kroniske lidelser, muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser. Erfaringene fra intervjuene i denne kommunen peker i retning av at problemene oppstår når det blir et gap mellom den enkeltes funksjonsevne og de krav som stilles for å fungere optimalt i stillingen. Kommunen arbeidet med tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid, samt mulige fysiske tilrettelegginger, men erfarte at det noen ganger var vanskelig å få dette til å fungere optimalt. Utfordringen med å finne egnet tilrettelegging kom oftest når nedsatt funksjonsevne medførte redusert arbeidsevne i en arbeidssituasjon, og særlig i tilfeller der tilpasninger av arbeidsoppgaver og arbeidstid for en ansatt med nedsatt funksjonsevne fikk konsekvenser for arbeidssituasjonen til andre ansatte i kommunen.

I flere virksomheter hadde informantene vansker med å definere arbeidstakere i sin virksomhet inn i kategorien nedsatt funksjonsevne. Flere av informantene sa først at de ikke hadde noen ansatte med nedsatt funksjonsevne, for så deretter å fortelle om flere ansatte med ulike former for nedsatt funksjonsevne. De formene for nedsatt funksjonsevne som ofte kommenteres, er muskel-/skjelettplager og belastningsskader,

men i én virksomhet kommer det frem i løpet av intervjuet at de har en ansatt som er synshemmet. I flere tilfeller har virksomhetene også ansatte med psykiske lidelser, og i én virksomhet er det en ansatt som bruker rullestol. En annen virksomhet gjør en omfattende innsats for å skape like muligheter til å ta fagbrev og delta i kurs og videreutdanning for personer med lese- og skrivevansker, uten at dette i utgangspunktet forstås som aktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Et annet forhold som er avdekket i denne studien, er at få tillitsvalgte er engasjert eller involvert i arbeidet med å sikre inkludering og hindre diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. I de fem virksomhetene (i denne studien) der tillitsvalgte deltar aktivt i arbeidet for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne eller tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, ser det ut til at virksomhetene som helhet har dette høyt på prioriteringslisten. I to av virksomhetene som har et aktivt definert mangfoldsarbeid, er de ansatte i stor grad involvert i arbeidet. Vi finner også at i kommunen og i de to industrivirksomhetene hvor det er et utstrakt arbeid med tilrettelegging for ansatte, er tillitsvalgte i stor grad involvert i arbeidet med tilrettelegging for den enkelte. Samtidig er det en tillitsvalgt i en bedrift som sier at de aldri er involvert i saker som handler om personer med nedsatt funksjonsevne. Denne informanten tror dette kan ha sammenheng med at disse sakene ofte handler om behov for individuell tilrettelegging og den enkeltes helse, og at det derfor angår bare den enkelte ansatte og dennes nærmeste leder.

Dette samsvarer med et bilde fra annen forskning, som viser at delmål 2 i IA avtalen, som blant annet handler om økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, er det området som i lavest grad er fulgt opp på virksomhetsnivå (Ose 2009). Engasjementet ligger i hovedsak på delmål 1, om redusert sykefravær. I kommunen og i de to industrivirksomhetene er det reduksjon av sykefraværet som er hovedmotivasjonen for tilretteleggingsaktiviteten som foregår. I de to virksomhetene som har et uttalt mangfoldsarbeid, er oppmerksomheten i større grad om like muligheter for alle, og aktiviteten involverer også rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Nettopp den sterke assosieringen av nedsatt funksjonsevne til redusert arbeidsevne og den enkeltes helse, kan nok være en av årsakene til at mange virksomheter har vanskeligheter med å plassere sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne inn i en likestillings- eller diskrimineringskontekst. Koblingen mellom nedsatt funksjonsevne og redusert arbeidsevne gjør også at det er krevende å få virksomhetene på lag i arbeidet med likestilling og like muligheter. På mange måter er det lettere å «selge» inn tanken om likestilling og like muligheter for områdene kjønn og etnisitet. Dette er grupper hvor det finnes noen felles markører som ikke anses å ha noe med arbeidsevne eller helse å gjøre. Intervjuene i virksomhetene viser at koblingen mellom funksjons- og arbeidsevne kan være noe av årsaken til at det er mer krevende å jobbe med likestillingsperspektivet for gruppen personer med nedsatt funksjonsevne. Denne gruppen er svært heterogen, det er vanskelig å finne noen klare felles kjennetegn, og eventuelle

utfordringer reduseres gjerne til et spørsmål om behov for individuell tilrettelegging og den enkeltes helse. Utfordringene knyttet til ansatte med nedsatt funksjonsevne individualiseres og blir vanskelige å ta tak i på et mer strukturelt plan. Det er gjennomgående liten refleksjon hos arbeidsgivere og tillitsvalgte omkring hvorvidt praksisen på ulike områder i virksomheten kan medføre barrierer for personer med nedsatt funksjonsevne. Ofte har informantene svært vanskelig for å se utover den enkelte ansatte med nedsatt funksjonsevne og dennes eventuelle behov for tilrettelegging.

En annen utfordring når en vil ha virksomhetene på lag i et arbeid for økt likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, er at de færreste erfarer at de stenger ute personer med nedsatt funksjonsevne. De fleste som er intervjuet i virksomhetene, har i svært liten grad kjent til at personer med nedsatt funksjonsevne har søkt stillinger hos dem. Noen av virksomhetene som ønsker å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne, sier det er en utfordring å finne kandidatene, og at de har ulike strategier for å nå frem til kvalifiserte arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne.

I intervjuene i virksomhetene er et av spørsmålene hvorvidt informantene tror at en aktivitets- og rapporteringsplikt på området nedsatt funksjonsevne har noen hensikt. Flere tar opp ulike utfordringer relatert til denne plikten, men likevel er det tilslutning blant mange til at det kan være behov for en slik plikt. Når informantene gir tilslutning til denne plikten, er det fordi de mener den kan være et virkemiddel for å høyne bevisstheten om problemstillinger knyttet til økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Mulige diskriminerende barrierer

Intervjuene i virksomhetene gir ikke grunnlag for å si at norske arbeidsgivere eller HR-direktører gir uttrykk for diskriminerende holdninger overfor personer med nedsatt funksjonsevne. De aller fleste vektlegger at hos dem er det kvalifikasjoner og personlig egnethet som er avgjørende, og nedsatt funksjonsevne skal ikke være diskvalifiserende. Ingen vil bli diskriminert her, sier flere. Samtidig er det nesten ingen virksomheter som kan vise til at de ansetter personer med nedsatt funksjonsevne. Det er også få som har hatt søkere med en kjent nedsatt funksjonsevne. Som vist, er det også svært få som har noen målrettet aktivitet for å rekruttere ansatte med nedsatt funksjonsevne. På bakgrunn av intervjuene i virksomhetene er det vanskelig umiddelbart å identifisere diskriminerende holdninger som gjør at personer med nedsatt funksjonsevne kan komme dårligere ut enn andre. Det er lite tegn til direkte diskriminering, men likevel viser undersøkelsen at det er en rekke forhold i norsk arbeidsliv som kan medføre en indirekte diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.

En slik faktor er at nedsatt funksjonsevne lett assosieres med redusert arbeidsevne. En av personaldirektørene som vektla nettopp dette med at de ikke ville diskriminere eller stenge noen ute på grunn av nedsatt funksjonsevne, sa senere i samtalen at de hadde valgt å ikke delta i trainee-programmet for personer med nedsatt funksjonsevne i staten, fordi de ikke hadde kapasitet til å drive oppfølging av personer med omfattende tilretteleggingsbehov. Vi kommer ikke utenom at en slik holdning kan ses som en form for indirekte diskriminering, siden dette kan bli en barriere for personer med nedsatt funksjonsevne som søker jobb. Denne holdningsbarrieren medfører at funksjonsnedsettelse overskygger kompetanse og personlig egnethet. Nedsatt funksjonsevne assosieres med redusert arbeidsevne.

En annen faktor er at krav til sikkerhet, anvendelse av kjemikalier eller farlige stoffer, evakueringsmuligheter i enkelte virksomheter samt fysisk tilgjengelighet kan utgjøre diskriminerende barrierer. I en av virksomhetene ble det vektlagt at krav til sikkerhet og evakueringsmuligheter la begrensninger på muligheten for å ha ansatte med nedsatt funksjonsevne i staben. Laboratoriet var en viktig del av virksomheten, og det lå flere etasjer opp i bygningen. Både varslingsmuligheter og muligheter for å evakuere raskt ned gjennom trappene ble ansett som en begrensende faktor for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Bruk av kjemikalier og sikkerhetskrav ble også fremhevet som en utfordring i en av industribedriftene som deltok i undersøkelsen. Samtidig skal det nevnes at begge disse virksomhetene hadde erfaringer med å ha ansatte med nedsatt funksjonsevne, og de hadde iverksatt ulike tilretteleggingstiltak. I den ene industribedriften var det for eksempel gjort tilrettelegginger for å bedre sikkerhet og rutiner ved evakuering. Likevel var det en stor utfordring at de hadde gamle industrilokaler som var lite tilgjengelige, og virksomheten hadde ikke ressurser til å modernisere disse til en mer tilgjengelig standard. Dette har virksomheten også påpekt i årsberetningen.

En tredje mulig diskriminerende barriere er manglende tilstrekkelig tilrettelegging, og at virksomhetene ikke får til god tilrettelegging. Noe av dette skyldes manglende kjennskap til tilretteleggingsmuligheter blant arbeidsgivere. Også andre studier har vist at virksomheter mangler tilgjengelig informasjon om former for tilrettelegging som kan bedre tilgjengeligheten for personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne (Hansen et al. 2009). Studien av virksomhetene synliggjør imidlertid at det skjer mye tilrettelegging for ansatte med nedsatt funksjonsevne og redusert arbeidsevne. Særlig den ene kommunen og de to industribedriftene har omfattende erfaringer med å tilrettelegge for ansatte, og i særlig grad for ansatte som erverver nedsatt funksjonsevne. Både informanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden legger vekt på at virksomhetene strekker seg langt for å tilrettelegge for ansatte. Flere forteller at det kan oppstå problemer når tilrettelegging får konsekvenser for andre ansatte i virksomheten. Intervjuene viser at særlig på arbeidsplasser hvor ansatte jobber i team, er det vanskelig å få til tilrettelegging i arbeidsoppgaver dersom dette påvirker arbeidet til kollegaer. I dette prosjektet er det flere eksempler på at tilrettelegging er krevende for virksomhetene, og særlig

når en person har ervervet nedsatt funksjonsevne som gjør at vedkommende ikke har fysisk forutsetning til fullt ut å utføre sine opprinnelige arbeidsoppgaver. Tilpasninger i arbeidsoppgaver som for eksempel medfører at andre kollegaer må ta over de fysisk mest krevende oppgavene, kan skape åpne eller skjulte konflikter og en opplevelse av økt belastning blant kollegaer. Fra den ene industribedriften og kommunen i utvalget har de konkrete erfaringer med at tildeling av lettere arbeidsoppgaver medfører mindre mulighet for variert arbeid og større belastninger for kollegaer.

Dette betyr at en fjerde mulig barriere som kan medføre diskriminering, er kollegaers manglende forståelse for tilretteleggingsbehov. Både i LDO og i intervjuer av tillitsvalgte i virksomheter, ble det fortalt om problemer med en slik manglende forståelse. Dette kunne for eksempel oppstå i situasjoner der tilrettelegging medførte ekstra belastninger som skissert over, men i intervjuene kom det også frem flere andre eksempler. I én virksomhet hadde det oppstått problemer med kollegaer som ikke ville akseptere begrensninger for egen atferd, for eksempel i form av regler for parfymebruk eller blomster i arbeidslokalene, samt i utvalget av mat i kantina. I slike saker var det eksempler på at tillitsvalgt kunne fungere som «megler» for å forklare behovet for innført praksis og bidra til å dempe reaksjoner. Innenfor denne typen konflikter ble det beskrevet reaksjoner fra kollegaer som må kunne defineres som trakassering av den ansatte som hadde tilretteleggingsbehov.

En femte barriere kan betegnes som en «risikobarriere», det vil si en risikovurdering ved nyrekrutteringer som gjør at terskelen inn til arbeidslivet blir svært høy for personer med nedsatt funksjonsevne. Ingen av virksomhetene i privat sektor har noen policy for økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. Flere gir uttrykk for at hensyn til konkurranseevne og krav til effektiv drift gjør at de har få muligheter til å ansette personer som ikke kan yte 100 prosent. Vi finner de samme tendensene i offentlig sektor. Flere fremhever krav til effektivitet, resultatmåling og stort arbeidspress som forhold som begrenser mulighetene for å ansette personer med behov for oppfølging. I offentlig sektor sier de fleste at de vil ansette personer med nedsatt funksjonsevne dersom de er kvalifiserte, og at kvalifikasjoner er viktigst. Samtidig tyder intervjuene på en risikobarriere, ved at mange assosierer nedsatt funksjonsevne med potensielt redusert produktivitet. Likevel er det i offentlig sektor vi finner de to eneste virksomhetene i utvalget som gjør et aktivt arbeid for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne. En av disse to virksomhetene rapporterer om eggenytte av dette. De mener en mer mangfoldig stab vil gjøre virksomheten bedre i stand til å utføre sitt samfunnsmandat – som blant annet innebærer å yte tjenester til hele befolkningen. En mangfoldig stab vil gi dem bedre kompetanse om hvilke krav dette stiller til løsningene. En slik forretningsfordel er det vanskeligere å identifisere direkte i de andre virksomhetene, selv om det å ha en stab som gjenspeiler befolkningen, kan vurderes som en fordel.

Krever mer enn oppfordring til god praksis

Det eksisterer ulike tilnærminger til innsatsen for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Det er identifisert to hovedlinjer i denne politikken; en anti-diskrimineringslinje og en offentlig intervensjonslinje (Thornton & Lunt 1997). Dette vil si en reguleringslinje versus en stimuleringslinje overfor arbeidsgivere. I Norge har stimuleringslinjen vært hovedtilnærmingen, mens for eksempel USA har en sterkere tradisjon for regulering av anti-diskriminering (Hansen et al. 2011). Den norske tilnærmingen har i liten grad regulert arbeidsgiveres ansvar for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Hovedtilnærmingen har vært å stimulere arbeidsgiveres innsats ved ulike arbeidsmarkedstiltak for å kvalifisere arbeidssøkerne samt ulike støtteordninger, for eksempel til tilrettelegging. De siste ti årene har avtalen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) vært hovedtilnærmingen for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Avtalen har medført en gradvis sterkere oppmerksomhet omkring arbeidsgiversiden i arbeidet med sysselsetting av utsatte grupper, men foreløpig med hovedvekt på stimulerende virkemidler. Innføringen av aktivitets- og rapporteringsplikt også på området nedsatt funksjonsevne, innebærer en regulering av arbeidsgiveres ansvar for likestilling og like mulighet for denne gruppen som er helt ny, og en ny tilnærming i politikken overfor funksjonshemmede. Derfor var det kanskje ikke overraskende at arbeidsgiversiden, med blant annet NHO og KS i spissen, frarådet innføring av en slik regulering i sitt syn på Arbeidsdepartementets høringsforslag om innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt (Ot. prp. nr. 44 (2007-2008): Kap.13.7.1). Et moment som fremheves i forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, er at arbeidsgiversiden advarer mot «at denne typen administrative plikter lett kan skape en negativ innstilling til anti-diskrimineringsarbeid» (ibid.). I proposisjonen for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vises det i tillegg til at flere «påpeker at det er mulig å lykkes uten myndighetspålagte reguleringer, og de har mer tro på samarbeid og positive tiltak som informasjon, spredning av gode erfaringer, kompetanseutvikling og individuell tilrettelegging» (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008): Kap.13.7.1). Dette illustrerer at det som etterspørres av arbeidsgiversiden, er mer av det som tradisjonelt har vært hovedlinjen i norsk politikk for økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Aktivitets- og rapporteringsplikt medfører å innføre en plikt til å være mer proaktiv og jobbe systematisk og planmessig for å fremme likestilling og like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne. I LDO sitt arbeid for å følge opp aktivitets- og rapporteringsplikten, sidestilles dette med et arbeid for å fremme likestilling og mangfold i arbeidslivet (jf. LDOs håndbok for arbeidslivet: Likestilling og mangfold).

Internasjonalt er det en diskusjon om mangfoldsledelse for å fremme likestilling, også for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne (jf. Woodhams 2000; Thanem 2008). Det å forstå arbeidet for økt likestilling for personer med nedsatt

funksjonsevne i en mangfoldsdiskurs, som sidestiller dette arbeidet med initiativer for økt likestilling uavhengig av kjønn og etnisitet, har blitt problematisert. Woodhams (2000) peker på at kategorien personer med nedsatt funksjonsevne har noen særtrekk som skiller seg fra for eksempel kategoriene kjønn og etnisitet. Dette henger blant annet sammen med at nedsatt funksjonsevne er en svært heterogen kategori, siden det er en rekke ulike former for nedsatt funksjonsevne, det er en manglende stabilitet i funksjonsevne, og omgivelsene spiller en betydningsfull rolle i å konstituere hvilken status eller konsekvens en funksjonsnedsettelse får. Dette betyr at en rekke generelle initiativer for å fremme mangfold er uegnede (Woodhams 2000:413). En annen dimensjon som fremheves, er at virksomhetenes motivasjon for å drive mangfoldsledelse ofte er basert på et økonomisk argument om at virksomheter har forretningsmessige fordeler av å fremme likestilling og like muligheter. Både Thanem (2008) og Woodham (2000) argumenterer for at det er nødvendig med en noe annen innfallsvinkel for å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, blant annet en større anerkjennelse av den kroppslige dimensjonen, og dette gjør at det økonomiske argumentet ikke alltid er like tydelig eller opplagt. En implikasjon av dette er å anerkjenne at den fysiske eller kroppslige dimensjonen relatert til kategorien nedsatt funksjonsevne er en forutsetning for å kunne utforme gode strategier for å fremme mangfold i arbeidslivet. Dette forutsetter en mer nyansert tilnærming enn en strategi kun basert på en sosial modell for forståelse av funksjonshemming for økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne (ibid.). Deres tilnærminger og studier illustrerer det vi også har vist i denne undersøkelsen. Nedsatt funksjonsevne er en sosial konstruksjon i noen sammenhenger, men nedsatt funksjonsevne er også et fysisk eller kroppslig forhold. Mangfoldsarbeidet på området nedsatt funksjonsevne krever en anerkjennelse av at den kroppslige delen av nedsatt funksjonsevne i mange tilfeller kan være relevant. Mange har behov for ulike former for tilrettelegging som medfører problemstillinger av en annen art enn når det gjelder kategoriene kjønn og etnisitet. Hvorvidt en funksjonsnedsettelse fører til at en person blir funksjonshemmet, avgjøres i et relasjonelt forhold mellom den enkelte og omgivelsene. I noen sammenhenger vil ikke nedsatt funksjonsevne medføre at vedkommende er funksjonshemmet, mens i andre situasjoner vil en person med nedsatt funksjonsevne møte barrierer som gjør at en funksjonshemming oppstår. Tilgjengelige lokaler vil for eksempel for noen medføre at vedkommende har like forutsetninger for å vise sitt potensial som andre. Samtidig vil det i noen tilfeller være nødvendig med omfattende tilrettelegging for at en person skal kunne ha like muligheter som andre, og i noen tilfeller vil nedsatt funksjonsevne medføre redusert arbeidsevne, uavhengig av tilrettelegging.

Nettopp disse faktorene relatert til nedsatt funksjonsevne betyr at mangfoldsarbeid på dette området i norske virksomheter ikke uten videre kommer av seg selv. Den innlysende egeninteressen er ikke nødvendigvis like sterk som for kategoriene kjønn og etnisitet. Å overse kompetanse på grunn av nedsatt funksjonsevne, betyr å gå glipp

av verdifull kompetanse. Dette budskapet utfordres av et arbeidsliv som i stor grad sidestiller nedsatt funksjonsevne med redusert arbeidsevne. Det krever en bevissthet om hvordan myndigheter, organisasjoner og partene i arbeidslivet kommuniserer for å få arbeidslivet på lag. Det forutsetter en innsats fra disse aktørene for å vise hvor sammensatt kategorien er. Kanskje er det nødvendig med noen tiltak som i større grad gjør at en får adskilt kategoriene nedsatt funksjonsevne og redusert arbeidsevne. Å mobilere norske virksomheter til innsats for økt likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, krever at en makter å kommunisere i en form som treffer virksomhetenes virkelighet. Denne virkeligheten er, slik den fremkommer i denne undersøkelsen, at mange har omfattende erfaring med å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne som av ulike årsaker har behov for dette. Ofte er dette personer som har ervervet nedsatt funksjonsevne og hvor dette medfører begrensninger i muligheten for fullt ut å utføre opprinnelige arbeidsoppgaver. Likevel forstår virksomhetene i liten grad dette som tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Kategorien er kanskje på noen måter fremmed for virksomhetene. I kommunikasjonen vi hadde med virksomhetene, kan det se ut som det er behov for en større anerkjennelse av den innsatsen de faktisk gjør for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli stående i arbeid. Det er behov for en større nyansering av hvem det er snakk om når det fokuseres på økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Det kan se ut som om en slik nyansering er nødvendig dersom det skal kunne synliggjøres at nedsatt funksjonsevne ikke er det samme som nedsatt arbeidsevne. Et forhold som ikke kan overses, er at mange virksomheter erfarer at de ikke har søkere med nedsatt funksjonsevne, og at de derfor ikke stenger noen ute. Dette gir NAV en stor utfordring med i større grad å bistå til å koble kvalifiserte arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne med relevante arbeidsgivere.

Aktivitets- og rapporteringsplikten er et virkemiddel som kan bidra til økt bevissthet om arbeidet for økt likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Mye i denne undersøkelsen og forskning på feltet over flere år (Midtsundstad 2008; Andreassen 2009; Norvoll & Fossetøl 2010; Hansen & Reegård 2008; Hansen et al. 2011) tyder på at det er nødvendig med en plikt til innsats for å komme videre. Denne undersøkelsen viser likevel tydelig at aktivitets- og rapporteringsplikten på dette området må konkretiseres og gis en mening overfor virksomhetene. Skjeie-utvalget har i NOU 2011: 18 Struktur for likestilling etterlyst et sterkere oppfølgings- og sanksjoneringsregime for aktivitets- og rapporteringsplikten. Denne undersøkelsen tydeliggjør dette behovet. Vi vil ikke gå inn på hvilke former for oppfølgingsregimer eller sanksjoneringer som kan være hensiktsmessige, men denne undersøkelsen viser at tilsyn og kontroll kan ha effekt på virksomhetenes aktivitet. I kommunen hadde kontroll av årsberetningen og påpeking av mangelfull rapportering ført til økt oppmerksomhet, i fylkeskommunen hadde oppfordring fra forvaltningsrevisjonen om å gjennomgå nytt lovverk ført til innsats.

Uavhengig av et sterkere oppfølgings- og sanksjoneringsregime, ser vi av denne undersøkelsen at tillitsvalgte og fagbevegelsen kan spille en viktig rolle i innsatsen for likestilling i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. Tillitsvalgte kan bidra til at arbeidsgivere får satt dette på dagsordenen, men de kan også spille en betydningsfull rolle når det gjelder å forankre innsats og skape forståelse blant ansatte i virksomheten. Dette krever at fagbevegelsen sentralt i større grad gir sine lokale tillitsvalgte informasjon på dette området, og at de har bevissthet om problemstillingen. Det er selvsagt grenser for hvor involvert tillitsvalgte skal være i spørsmål om individuell tilrettelegging, men de kan påvirke kulturen i virksomheten og skape bevissthet omkring det å legge til rette for like muligheter for alle, uavhengig av funksjonsevne.

Et siste forhold er at virksomhetene i stor grad etterspør konkrete eksempler og positive erfaringer i aktivt likestillingsarbeid på området nedsatt funksjonsevne. Dette viser at det er behov for informasjon og konkretisering av hvordan en kan jobbe strukturelt for å oppnå økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Referanser

- Andreassen, T. A. (2009). Når politikken rettes mot arbeidslivet. I J. Tøssebro (red), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeidsdepartementet (2011). *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Vedlegg til Prop. 1 S (2011-2012). Statsbudsjettet 2012.
- Bø, T. P. & Håland, I. (2011). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2011*. Rapport 47/2011.
- Econ (2007). *Aktivitetsplikt mot diskriminering*. Rapport 2007/027. Oslo: Econ.
- Eurobarometer (2009). *Discrimination in the EU*. Special Eurobarometer 317. European Commission.
- FAD (2010). *Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten*. Veileder utgitt av Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet.
- Hansen, I. L. S. & Reegård, K. (2008). *Hvordan bryte igjennom? Møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Fafo-rapport 2008:41.
- Hansen, I. L. S., Andreassen, T. A., Meager, N. (2011). Employment of disabled people in Norway and the United Kingdom. Comparing two welfare regimes and why this is difficult. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 13(2), 119–133.
- Hansen, I. L. S., Hyggen, C. & Nuland, B. R. (2009). *Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2009:40.
- Hansen, I. L. S. (2009). IKT – et underutnyttet potensial i strategien for et inkluderende arbeidsliv? I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. & Svalund, J. (2007). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Et oversiktsbilde*. Fafo-notat 2007:04/AFI-notat n2007:2.
- LDO (2011). Håndbok for universitets-, høyskole- og forskningsinstituttsektoren. Likestilling og mangfold. Tips og sjekkliste for arbeidsplassen. http://www.ldo.no/Global/Brosjyrer%20PDF/Utdanning_handbok.pdf

- LDO (2011). Håndbok for arbeidslivet. Likestilling og mangfold. Tips og sjekkliste for arbeidsplassen. http://www.ldo.no/Global/Brosjyrer%20PDF/H%c3%a5ndbok_oktober2011.pdf
- LDO (2010). Praksis 2009. Diskrimineringsjuss i PRAKSIS. <http://www.ldo.no/Documents/praksis/Praksis09.pdf>
- LDO et al. (2009). Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering. Veileder for aktivitets- og rapporteringsplikten. http://www.ldo.no/Global/Diverse%20PDF/Veileder_diskriminering_web.pdf
- Midtsundstad, T. (2008). Virksomheten som sosialpolitisk aktør. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 11, 17–33.
- MMI (2006). Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelse i arbeidslivet. Rapport utarbeidet for Nasjonal dokumentasjons-senter for personer med nedsatt funksjonsevne av Erik Dalen, 14. mars 2006. <http://www.doksenter.no>
- Norvoll, R. & Fossetøl, K. (2010). *Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus*. AFI: N-2010:13.
- NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*
- NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. Justis- og politidepartementet 2005
- NOU 2009:14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsværn og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK. Barne- og likestillingsdepartementet 2009.
- Ose, S. O. (2009). *Evalueringsrapport av IA-avtalen (2001 – 2009)*. SINTEF rapport A11947. Trondheim: SINTEF.
- Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*
- Reegård, K., Hansen, I. L. S. & Mandal, R. (2009). *Sentralforvaltningens trainee-program for personer med redusert funksjonsevne. Et virkemiddel for økt bevissthet om funksjonshemmede om arbeidskraftressurs?* Fafo-rapport 2009:37.
- Thanem, T. (2008). Embodying disability in diversity management research. *Equal opportunities International*, 27(7), 581–595.

- Thornton, P. & Lunt, N. (1997), *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review*. University of York, Social Policy Research Unit.
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet: holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Fafo-rapport 2010:39.
- Woodhams, C. (2000). Disability and diversity – a difference too far? *Personal Review*, 29(3), 402–416.

Vedlegg 1 Intervjuguide LDO

Temaer for intervjuguide LDO

Hvordan har LDO organisert arbeidet med tilsynsansvar for diskrimineringsgrunnlaget redusert funksjonsevne? Er det noen som har særlig ansvar / kompetanse på området redusert funksjonsevne og arbeidsliv?

Hvilke henvendelser får LDO på området arbeidsliv og funksjonsnedsettelse?

- Hvilke type henvendelser er det flest av? Veiledningshenvendelser eller potensielle klagesaker?
- Hva handler henvendelsene om?
- Rekruttering
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Forfremmelse
- Utviklingsmuligheter
- Trakassering
- Tilrettelegging

Hvem er det som henvender seg til dere? (Personer tidlig i karrieren, ervervet redusert funksjonsevne vs. varig redusert funksjonsevne, personer vært lenge på arbeidsplass).

Har de som tar kontakt for veiledning på dette området ofte tatt saken opp med arbeidsgivere eller aktører på arbeidsplassen først?

Hvor stor andel av veiledningssakene handler om sondering før en mulig klage?

Er det forhold som eventuelt gjør at den som tar kontakt vegrer seg for å klage?

I hvilken grad kan dere si noe om hvorvidt veiledning fra dere fører til at saken henvendelsen gjaldt løser seg?

Får dere henvendelser fra arbeidsgivere i saker som angår funksjonshemmede?

- Hva handler disse henvendelsene om?

Hva karakteriserer de sakene som ender som klagesaker?

Hva kan forklare at så få veiledningssaker ender med en klagesak?

Har dere sett noen endringer etter at den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble gjeldende fra 2009?

Dersom du tenker på de henvendelser du har erfaring med fra ombudet – hvilke diskriminerende barrierer i arbeidslivet opplever du at disse eventuelt synliggjør?

Jobbstrategi for personer med redusert funksjonsevne peker på fire typer barrierer:

- Diskrimineringsbarriere
- Kostnadsbarriere
- Produktivetsbarriere
- Informasjons- og holdningsbarriere

Kan du kjenne igjen noen av disse barrierene på bakgrunn de henvendelser og saker dere hos ombudet får?

Hvilke tiltak har dere iverksatt for økt bevissthet blant arbeidsgivere om funksjonshemmede og arbeidsliv?

Hvilke tiltak finnes for informasjon til arbeidsgivere om aktivitets- og rapporteringsplikten?

Har LDO hatt noen egne aktiviteter for å informere om plikten?

Har dere hatt noen henvendelser fra arbeidsgivere eller arbeidsgiverorganisasjonene relatert til hvordan de skal operasjonalisere aktivitets- og rapporteringsplikten?

Tror du aktivitets- og rapporteringsplikten kan være et virkemiddel for økt likestilling i arbeidslivet for personer med redusert funksjonsevne?

Hva kan eventuelt bidra til at denne plikten får en større effekt?

Vedlegg 2 Informasjonsbrev virksomheter



Til:

xxx

xx

Att:

Vår kontaktperson:

Oslo, 01.02.12

Forespørsel om intervju til forskningsprosjekt.

Fafo gjennomfører et forskningsprosjekt om aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel for økt likestilling for personer med redusert funksjonsevne i arbeidslivet. Prosjektet finansieres av Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. En viktig del av dette prosjektet er å intervju virksomheter om deres erfaringer med denne plikten som ble gjort gjeldende på området redusert funksjonsevne fra 2009. I den anledning vil vi veldig gjerne inkludere deres virksomhet i utvalget. Dette betyr at vi ønsker å intervju øverste leder / ansvarlig i virksomheten, eventuell personal eller HR ansvarlig og tillitsvalgt. Disse intervjuene vil vare maks 45 minutter, og vil handle om hvordan dere vurderer aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel for å fremme økt likestilling i arbeidslivet for personer med redusert funksjonsevne, og virksomhetens praksis for å leve opp til intensjonene i plikten. Alle typer vurderinger og betraktninger (positive og negative) rundt hvor effektivt dette virkemiddelet er eller virker ute i arbeidslivet er viktig for vårt prosjekt.

Å delta på intervju med oss er selvsagt frivillig, og eventuelle informanter hos dere må foresporres direkte og selv å beslutte om de vil delta. Jeg vil ta kontakt med dere en av de nærmeste dagene for å høre om det er aktuelt for dere å delta i undersøkelsen. Alle tilbakemeldinger vil bli anonymisert og virksomheten vil ikke kunne gjenkjennes i rapporteringen fra prosjektet.

For ansatte som deltar i intervju med oss er det viktig å vite at de når som helst kan trekke seg fra intervjuet uten grunn og at dette ikke får noen konsekvenser.

I intervjuene ønsker vi å bruke lydopptaker for lettere å kunne bruke intervjuene seinere, men kun dersom dette er greit for den som blir intervjuet. Dersom dette ikke er ønskelig vil vi heller ta notater. Ved eventuelt bruk av lydopptak vil intervjuet

Fafo
Institutt for arbeidslivs- og
velferdsforskning
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Borggata 2B

Telefon 22 08 86 60
Faks 22 08 87 00
www.fafo.no

Bankgiro 9001.08.33573

Organisasjonsnummer
NO 986 343 113 MVA

senere transkriberes (skrives ut), lydopptaket slettes og utskriften oppbevares konfidensielt i prosjektperioden. Alt materiale vil bli anonymisert og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i rapporteringen fra prosjektet. Prosjektet avsluttes i april dette år, og resultatet fra undersøkelsen publiseres i en rapport.

Vi håper dere vil la dere intervju om hvordan dere opplever aktivitets- og rapporteringsplikten.

Med vennlig hilsen

Inger Lise Skog Hansen
Prosjektleder

Mer om aktivitets- og rapporteringsplikt og prosjektet:

Fra 1.1.2009 fikk Norge et skjerpet vern mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL)) (LOV 2008-06-20 nr 42). For området arbeidsliv innebærer ikke DTL ytterligere vern utover det som tidligere var hjemlet i Arbeidsmiljøloven, men loven inkluderer en aktivitets- og rapporteringsplikt for arbeidsgivere i privat sektor som sysselsetter mer enn 50 ansatte, samt arbeidsgivere i offentlig sektor.

Fafos prosjekt er todelte. Først ønske å få oversikt over hvilke henvendelser tilsynsorganet LDO får på diskrimineringsgrunnlaget funksjonsnedsettelse knyttet til arbeidsliv. Det skal ses på veiledningshenvendelser og konkrete klager. Hoveddelen av prosjektet er å se på hvordan aktivitets- og rapporteringsplikten fungerer ute i arbeidslivet. I hvilken grad er plikten kjent og innarbeidet, opplever arbeidsgivere at plikten har betydning for økt likestilling for funksjonshemmede osv. Hva skal til for at denne plikten skal fungere etter hensikten. Denne delen vil baseres på gjennomgang av årsberetninger fra et utvalg virksomheter, samt kvalitative intervjuer med arbeidsgivere, HR/personalansvarlige og tillitsvalgte.

Vedlegg 3 Intervjuguide virksomheter

Tema intervjuguide i virksomheter, arbeidsgiver, HR ansvarlig, tillitsvalgt

Har virksomheten konkrete målsettinger relatert til sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne?

Har virksomheten en strategi eller plan som inkluderer sysselsetting og likestilling for personer med redusert funksjonsevne?

Hvilke erfaringer har virksomheten relatert til å tilrettelegge for likeverdige arbeidsforhold for personer med redusert funksjonsevne? Gå inn på / snakk om områdene under som er de som er dekket av aktivitets- og rapporteringsplikten:

- Rekruttering
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Forfremmelse
- Utviklingsmuligheter
- Trakassering

Er dere IA-bedrift?

Hva erfarer virksomheten eventuelt er utfordringer relatert til sysselsetting av personer med ulike former for redusert funksjonsevne?

Aktivitets- og rapporteringsplikten ble iverksatt for å bidra til økt likestilling for personer med redusert funksjonsevne, hva er deres erfaringer med denne plikten?

Hva synes dere om kravet om at dere skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling og mot diskriminering?

Har dere iverksatt konkrete aktiviteter på dette området? Om ja var denne aktiviteten knyttet til oppfølging av aktivitets- og rapporteringsplikten?

Hva har dere rapportert om i årsberetningen / årsregnskapet?

- Kostnadsbarriere
- Produktivitetsbarriere
- Informasjons- og holdningsbarriere

Kan du kjenne igjen noen av disse barrierene på bakgrunn de henvendelser og saker dere hos ombudet får?

Hvilke tiltak har dere iverksatt for økt bevissthet blant arbeidsgivere om funksjonshemmede og arbeidsliv?

Hvilke tiltak finnes for informasjon til arbeidsgivere om aktivitets- og rapporteringsplikten?

Har LDO hatt noen egne aktiviteter for å informere om plikten?

Har dere hatt noen henvendelser fra arbeidsgivere eller arbeidsgiverorganisasjonene relatert til hvordan de skal operasjonalisere aktivitets- og rapporteringsplikten?

Tror du aktivitets- og rapporteringsplikten kan være et virkemiddel for økt likestilling i arbeidslivet for personer med redusert funksjonsevne?

Hva kan eventuelt bidra til at denne plikten får en større effekt?

Diskriminerende barrierer i arbeidslivet

Denne rapporten handler om aktivitets- og rapporteringsplikt som et virkemiddel for å fremme sysselsetting og økt likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Vi har sett på henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet, lest årsberetninger og foretatt intervju med personalansvarlige og tillitsvalgte i et utvalg virksomheter. Undersøkelsen tyder på at aktivitets- og rapporteringsplikten i liten grad er implementert i arbeidslivet for området nedsatt funksjonsevne.

Mange virksomheter gjør et omfattende arbeid med tilrettelegging, likevel er det få som har et planmessig og aktivt arbeid for å fremme likestilling og like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne. En av årsakene er at virksomhetene ikke nødvendigvis ser sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne i et likestillingsperspektiv.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:25
ISBN 978-82-7422-889-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20252