

Saksnr: 201009455-54
Saksbehandler: TANB
Delarkiv: SARK-0005

Fremtidens arbeidsplass

**Handlingsplan for likestilling, inkludering og mangfold for
Bergen kommune som arbeidsgiver 2013- 2016.**

Innhold

1. INNLEDNING	3
1.1. INTRODUKSJON TIL PLANEN	3
2. MÅL OG TILTAK	5
2.1. HVA ØNSKER VI Å OPPNÅ?	5
2.2. SAMLET OVERSIKT OVER MÅL OG TILTAK	5
3. ALLE DISKRIMINERINGSGRUNNLAG	7
3.1. FELLES MÅL FOR ALLE DISKRIMINERINGSGRUNNLAG	7
3.2. UTFORDRINGER SOM ER FELLES FOR DISKRIMINERINGSGRUNNLAGENE	7
3.3. TILTAK SOM ER FELLES FOR FLERE DISKRIMINERINGSGRUNNLAG	11
4. LIKESTILLING MELLOM KJØNN PÅ ARBEIDSPLASSEN	13
4.1. MÅL FOR KJØNNSLIKESTILLING I BERGEN KOMMUNE	13
4.2. UTFORDRINGER I ARBEIDET FOR KJØNNSLIKESTILLING	13
4.3. PÅGÅENDE STRATEGIER FOR Å FREMME KJØNNSLIKESTILLING	15
4.4. NYE TILTAK FOR KJØNNSLIKESTILLING I HANDLINGSPLANPERIODEN	15
5. REKRUTTERING OG INKLUDERING AV PERSONER MED MINORITETSETNISK BAKGRUNN	16
5.1. MÅL OG MÅLGRUPPE	16
5.2. UTFORDRINGER	19
5.3. PÅGÅENDE TILTAK FOR Å REKRUTTERE OG INKLUDERE ARBEIDSTAKERE MED INNVANDRERBAGGRUNN 22	22
6. REKRUTTERING OG INKLUDERING AV PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE 24	24
6.1. MÅL OG MÅLGRUPPE	24
6.2. UTFORDRINGER	25
6.3. NÅVÆRENDE TILTAK FOR PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE I BERGEN KOMMUNE	29
6.4. NYE TILTAK FOR ØKT SYSSELSETTING AV PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE	30
7. INKLUDERING UAVHENGIG AV SEKSUELL ORIENTERING	31
7.1. MÅL FOR LIKESTILLING OG INKLUDERING UAVHENGIG AV SEKSUELL ORIENTERING	31
7.2. SITUASJONEN SLIK VI KJENNER DEN GJENNOM FAFOS UNDERSØKELSE	31
7.3. TILTAK SOM VIDEREFØRES	33
7.4. NYE TILTAK FOR Å FREMME ÅPENHET, RESPEKT OG ET IKKE-DISKRIMINERENDE ARBEIDSLIV FOR SEKSUELLE MINORITETER.....	34
8. PLANPROSESSER OG OPPFØLGING AV PLANEN	35
8.1. MEDVIRKNING VED UTARBEIDING AV PLANEN	35
8.2. FORHOLDET TIL ANNET PLANVERK	35
8.3. OPPFØLGING AV PLANEN. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	36
9. OM RETTSUTVIKLING OG BEGREPSBRUK. EN TEORETISK GJENNOMGANG	37
9.1. RETTSUTVIKLING PÅ OMRÅDET	37
9.2. BEGREPSBRUK	38
LITTERATUR	41

1. Innledning

1.1. Introduksjon til planen

Byrådet i Bergen uttrykker i sitt politiske grunnlag at det vil jobbe aktivt mot enhver form for diskriminering på bakgrunn av kjønn, etnisitet og seksuell legning¹. Med dette legger byrådet frem en samlet handlingsplan, som setter søkelys på likestilling, inkludering og mangfold på arbeidsplassen uavhengig av kjønn, etnisk bakgrunn, seksuell orientering og funksjonsevne.

Bergen kommune har gjennom flere år hatt mål om å fremme likestilling mellom kjønn, rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn og legge til rette for et mangfold som også inkluderer lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere. Bystyret har i tidligere perioder behandlet ulike saker og planer som har tatt for seg disse temaene hver for seg.

Gjennom samarbeidsavtaler mellom Bergen kommune og Arbeids- og velferdsetaten (NAV), om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), er det i stor utstrekning lagt til rette for arbeidstakere med særlige behov, for å hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. I hovedsak har Bergen kommune i dette arbeidet hatt fokus på arbeidstakere som allerede er ansatt, for å oppfylle IA-avtalens mål om redusert sykefravær (delmål 1) og forlenget yrkesaktivitet (delmål 3). Etter at ny IA-avtale i 2010 ble inngått av partene sentralt (regjeringen og arbeidslivets parter) og deretter lokalt (Bergen kommune og NAV Arbeidslivssenter Hordaland), rettes det større oppmerksomhet mot delmål 2 i avtalen, som går ut på økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne.

Bergen kommune er en stor arbeidsgiver som trenger arbeidskraft og kompetanse fremover. For å kunne tilby gode og likeverdige tjenester i tilstrekkelig omfang på ulike tjenesteområder, er det viktig å sette i verk tiltak som bidrar til at rekrutteringsprosesser og arbeidsmiljø virker inkluderende og legger til rette for reelt mangfold. Selv om mangfold i noen tilfeller i første omgang kan oppleves som krevende, for eksempel ved at det oppstår behov for tilrettelegging, er mangfold i et overordnet og langsiktig perspektiv en nødvendig strategi for å sikre tilstrekkelig arbeidskraft, samt kompetanse og et erfaringsgrunnlag som reflekterer det samfunnet kommunen leverer tjenester til og er en del av. I et mangfoldig samfunn bør mangfold i arbeidslivet ses som en ressurs og en verdi å strekke seg etter. I et samfunnsperspektiv er det avgjørende at mennesker, uavhengig av kjønn, etnisk bakgrunn, funksjonsnivå og seksuell orientering har innpass og like muligheter til deltakelse i alle deler av arbeidsmarkedet.

Temaområdene som behandles i denne planen er omfattet av likestillings- og diskrimineringslover², som både gir enkeltpersoner et vern mot usaklig forskjellsbehandling og pålegger offentlige myndigheter og arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig

¹ Politisk grunnlag for videreføring av Bergensbyrådet datert 21. oktober 2011, s. 19.

² Dette gjelder pr i dag lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion m.v. (diskrimineringsloven) samt lov mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). I tillegg er det fra regjeringshold varslet en ny lov mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets pressemelding 2. september 2011.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/arbeidet-med-ny-diskrimineringslovgivnin.html?id=653933>

for å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering. Ved å anvende en bred innfallsvinkel, hvor ulike diskrimineringsgrunnlag tas opp samlet, blir det lettere å sette søkelys på felles utfordringer vi møter når ulike former for antidiskriminerings- og inkluderingsarbeid skal iverksettes.

Selv om det er gevinster knyttet til å ta opp likestillings-, inkluderings- og mangfoldstemaet samlet, slik vi gjør det i kap. 3 i denne planen, er diskrimineringsgrunnlagene som behandles i planen store og komplekse områder som hver for seg krever oppmerksomhet og forståelse hvis vi skal lykkes i arbeidet med å skape like muligheter, inkludering og økt deltakelse i arbeidslivet. Derfor har planen også egne kapitler for de fire diskrimineringsgrunnlagene kjønn (kap. 4), etniske minoriteter (kap. 5), funksjonsnedsettelse (kap. 6) og seksuell orientering (kap. 7). I hvert av disse temakapitlene er det i tillegg til å presentere mål og tiltak, lagt vekt på å redegjøre for utfordringer knyttet til de ulike temaområdene. Det vises kort til pågående aktiviteter på feltet. Ansvarlig utfører for de nye tiltakene angis og det skisseres en (veiledende) tidsramme for når tiltakene skal være igangsatt. I kap. 2 gis en samlet oppsummering av planens mål og nye tiltak.

I kap. 8 redegjøres det nærmere for hvordan planen er utarbeidet og det sies noe om oppfølgingen av planen. I kap. 9 gis det en gjennomgang av rettsutvikling på likestillings- og diskrimineringsfeltet, og det redegjøres for begrepsbruk i utvikling.

Den senere tiden er det innen både diskrimineringsjuss og forskning rettet økt oppmerksomhet mot situasjoner hvor ulike diskrimineringsgrunnlag samvirker. I Norge ser vi dette blant annet ved at lovfestet forbud mot sammensatt diskriminering i likestillingsloven og i de øvrige diskrimineringslovene er blant tiltakene som foreslås i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. I denne handlingsplanen tas det utgangspunkt i gjeldende lovverk, og temaet sammensatt diskriminering behandles ikke spesifikt.

Planen er avgrenset til å gjelde kommunens rolle som arbeidsgiver, det vil si at den gjelder for Bergen kommune som virksomhet. I kapittel 5, som handler om rekruttering og inkludering av personer med funksjonsnedsettelse, omtales imidlertid også kommunens rolle som eier i arbeidsmarkedsbedriftene i skjermet sektor. Arbeidsmarkedsbedriftene utgjør et viktig redskap i kommunens arbeid for å fremme et inkluderende arbeidsliv for grupper med forbigående eller varig nedsatt arbeidsevne, og må ses som en del av den helhetlige innsatsen kommunen gjør for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

Bergen kommune er en stor arbeidsgiver som trenger arbeidskraft og kompetanse fremover. Mangfold, likestilling og inkludering skal være sentrale kjennetegn ved fremtidens arbeidsplass.

2. Mål og tiltak

2.1. Hva ønsker vi å oppnå?

Følgende overordnede mål beskriver hva Bergen kommune ønsker å oppnå med sin politikk for likestilling, inkludering og mangfold:

Bergen kommunes arbeidsplasser skal kjennetegnes av like muligheter og en inkluderende og ikke-diskriminerende praksis uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsnivå og seksuell orientering. Arbeidskulturen skal preges av respekt for ulikhet. Dette skal gjelde både ved rekruttering, medarbeiderutvikling og i arbeidsmiljøet på den enkelte arbeidsplass.

For å oppnå at ledere og medarbeidere i alle deler av virksomheten bidrar til å understøtte dette, er det utformet mer operative mål, som følges av tiltak. Disse målene og tiltakene begrunnes nærmere i tilknytning til temaområdene som presenteres i handlingsplanens kap. 3-7. Nedenfor gis en samlet oversikt over mål og tiltak i matriseform.

2.2. Samlet oversikt over mål og tiltak

Diskrimineringsgrunnlag	Mål	Tiltak
Alle (felles)	Byrådsavdelinger, kommunale foretak og bystyrets administrative organer skal aktivt fremme likestilling og mangfold på sine arbeidsplasser. Ledere i Bergen kommune skal gjøre kommunens likestillings- og mangfoldspolitikk kjent for sine ansatte.	Utvikle og ta i bruk relevante styringsdata på mangfoldsfeltet Rekrutteringsfremmende tiltak med blant annet bruk av positive tiltak for like muligheter. Likestilling, inkludering og mangfold skal inngå som integrert tema i leder- og medarbeiderutvikling og i informasjon til nye medarbeidere. HMS-arbeid Partssamarbeid og forankring av mangfoldsarbeid i arbeidsmiljøutvalgene.
Kjønn	Omfanget av uønsket lav stillingsandel skal reduseres. Bergen kommune skal fremme likestilling mellom kvalifiserte kandidater både i lederstillinger og tjenesteytende stillinger.	Oppsummere og videreutvikle nye turnusordninger. Identifisere virkemidler som kan gjøre helse- og omsorgsykker mer attraktive for gutter. Prøve ut virkemidler for å rekruttere og beholde menn i barnehager. Aktiv bruk av styringsdata pr byrådsavdeling
Etnisitet mv	Bergen kommune skal rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn for å benytte potensialet som ligger i hele befolkningen. Bergen kommune skal rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på alle nivåer i organisasjonen.	Utarbeide situasjonsbeskrivelser og vurdere tiltak på tjenesteområder hvor andelen brukere med minoritetsbakgrunn er særlig høy, og andelen ansatte med slik bakgrunn er særlig lav. Fremme kunnskap og kompetanse om etnisk, kulturelt og religiøst mangfold blant ledere, tillitsvalgte og verneombud. Utveksle erfaringer med andre kommuner og KS gjennom nyopprettet mangfoldsnettverk

		<p>for storbyene.</p> <p>Mangfoldsledelse skal vurderes ved neste rullering av HR-strategi for Bergen kommune.</p>
Nedsatt funksjonsevne	<p>Økt søkelys på IA-avtalens delmål 2.</p> <p>Økt søkelys på rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i ordinære rekrutteringsprosesser.</p> <p>Videreutvikle eksisterende tiltak og prøve ut nye virkemidler for økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne.</p>	<p>Etablere to trainee-/introduksjonsstillinger for personer med nedsatt funksjonsevne</p> <p>Styrke kompetansen om arbeid og psykisk helse blant ledere i Bergen kommune.”</p> <p>Styrke arbeidsmarkedstiltak i samarbeid med NAV.</p> <p>Være en foregangskommune for økt sysselsetting av unge personer med nedsatt funksjonsevne.</p>
Seksuell orientering	<p>På arbeidsplasser i Bergen kommune skal det være rom for å være åpen om egen seksuell orientering. Alle medarbeidere skal møtes med respekt uavhengig av sin seksuelle orientering.</p> <p>Ledere og ansatte skal være godt kjent med at kommunen har en politikk for inkludering og ikke-diskriminering som også omfatter seksuell orientering.</p>	<p>Utvikle/ta i bruk informasjonsmateriell rettet mot ledere og tillitsvalgte, som setter søkelys på LHBT – tematikk. (LHBT er en vanlig forkortelse for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner).</p> <p>Ved introduksjon av nye medarbeidere skal det gjøres kjent at Bergen kommune har en politikk og en plan for å fremme mangfold og unngå diskriminering, herunder inkludering uavhengig av seksuell orientering.</p> <p>Prioritere tiltak på tjenesteområder hvor utfordringene, i følge Fafo-undersøkelsene, er størst.</p>

3. Alle diskrimineringsgrunnlag

3.1. Felles mål for alle diskrimineringsgrunnlag

De ansatte i Bergen kommune utgjør et bredt fellesskap bestående av ulike yrkesgrupper med ulik utdanningsbakgrunn og med ansettelse i ulike avdelinger. Følgende mål er felles for alle diskrimineringsgrunnlagene:

1. Byrådsavdelinger, kommunale foretak og bystyrets administrative organer skal aktivt fremme likestilling og mangfold på sine arbeidsplasser.
2. Ledere i Bergen kommune skal gjøre kommunens mangfoldspolitikk kjent for sine ansatte.

3.2. utfordringer som er felles for diskrimineringsgrunnlagene

Bystyret har gjennom vedtak til *Likestillingsmelding for Bergen kommune 2010 - 2015* (bystyresak 50-10, vedtakets punkt 4) bedt om at det utarbeides en felles handlingsplan, hvor de ulike diskrimineringsgrunnlagene inngår. I likestillingsmeldingen pekes det på behovet for en mer koordinert og samlet innsats i arbeidet med de ulike diskrimineringsgrunnlagene, og det ses som hensiktsmessig å samordne iverksettingsaktivitet, ikke minst rapporteringen tilbake fra resultatene.

Utfordringene som presenteres i dette kapittelet er felles for alle eller flere av diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av planen, og det foreslås fellestiltak for å møte disse. Utfordringene som er felles for diskrimineringsgrunnlagene kan ses som fem hovedpilarer for et fremtidsrettet mangfoldsarbeid i Bergen kommune:

1. Rapportering av styringsdata
2. Rekrutteringsprosessen
3. Leder- og medarbeiderutvikling
4. HMS-arbeid
5. Partssamarbeid

Disse presenteres nærmere i det følgende.

1. Rapportering av styringsdata

For mangfoldsfeltet knytter det seg særlige utfordringer til det å kunne dokumentere endring. Det er kun når det gjelder kjønn det er mulig å dokumentere tilstand ut fra opplysninger registrert i kommunens personalsystem. Det finnes ikke gode rapporteringsmåter for å dokumentere antall/andel arbeidstakere med minoritetsetnisk bakgrunn, funksjonsnedsettelse eller ulik seksuell orientering. Loven stiller heller ikke krav om at det i årsmeldingen skal redegjøres for faktisk tilstand for disse diskrimineringsgrunnlagene, slik det gjøres for kjønn. Diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven stiller kun krav om at det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme lovens formål. Et målrettet, planmessig og systematisk arbeid som støtter opp under formålene i diskrimineringslovene, slik loven krever, forutsetter likevel en kunnskap om hvilke utfordringer kommunen har på de ulike områdene, i hvilken grad prioriterte tiltak og innsatsområder følges opp i organisasjonen og hvorvidt iverksatte tiltak gir resultater.

Det er ikke bare med tanke på lovens krav om rapportering (redegjørelse) det er behov for slik styringsinformasjon. Kommunen har selv behov for å kunne følge opp utviklingen på politikkområdet, for å vurdere om den innsats som legges til grunn bidrar til at bystyrets

vedtatte mål oppfylles. Byrådet og bystyret har behov for informasjon for å videreutvikle politikkområdet gjennom nye prioriteringer og valg av virkemidler.

Ett av fellestiltakene for de ulike diskrimineringsgrunnlagene er derfor å utvikle og ta i bruk relevante styringsdata for mangfoldsfeltet. For å unngå unødvendig ekstra internt byråkrati, og økt rapporteringsbelastning i organisasjonen, må det arbeides for at behovet for styringsdata på mangfoldsfeltet i størst mulig grad kan fanges opp gjennom eksisterende verktøy og arbeidsprosesser. Internkontrollundersøkelsen overfor ledere og medarbeiderundersøkelsen er sentrale i så måte. Det må være et mål at all styringsinformasjon som fremkommer på mangfoldsfeltet benyttes til læring og utviklingsarbeid for det sektorområdet og organisasjonsnivået styringsinformasjonen gjelder. Temaet må innarbeides i styringsdialogen mellom byrådsavdelingene og underliggende enheter.

2. Rekrutteringsprosessen

For flere av diskrimineringsgrunnlagene er det utfordringer knyttet til rekruttering. Noe forenklet kan vi oppsummere at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt vertikalt og horisontalt, det berettes om søkere med innvandrerbakgrunn som ikke når frem i jobbsøkerprosessen³, og at mange personer med nedsatt funksjonsevne blir stående utenfor arbeidslivet⁴.

Det knytter seg ulike forklaringer til de ulike diskrimineringsgrunnlagene når det gjelder årsaker til dette bildet. Dette utdypes nærmere i temakapitlene for de enkelte grunnlagene. Det som er felles for diskrimineringsgrunnlagene er behovet for å se nærmere på hvorvidt rekrutteringsprosessen fra A til Å understøtter kravene om like muligheter og rettigheter, eller om den bidrar til å opprettholde mekanismer kommunen med denne handlingsplanen ønsker å endre.

Det stilles en rekke krav til rekrutteringsprosessen i offentlig sektor. Rekruttering reguleres gjennom både lov og tariffavtale. Blant annet er det snakk om spesifikke utdanningskrav og godkjenningsordninger for en rekke stillinger, prinsippet om at den best kvalifiserte søkeren skal tilsettes, rett til medvirkning i ansettelsesprosessen for tillitsvalgte og rett til innsyn i søkerlister. Kommunens rekrutteringssystem kan i stor grad sies å være basert på meritter (utdanning og praksis). Samtidig anvendes det en stor grad av skjønn i rekrutteringsprosessen, knyttet til både vurdering av formelle kvalifikasjoner og ikke minst til vurdering av personlig egnethet. En praksis som kan virke objektiv og nøytral, vil som oftest ha sin bakgrunn i etablerte forestillinger og handlingsmønstre. Det er viktig å kvalitetssikre at både opplæring, verktøy og maler som anvendes i rekrutteringssammenheng i Bergen kommune understøtter kommunens mål om likestilling og ikke diskriminerende praksis for både kvinner og menn, samt majoriteter og minoriteter med utgangspunkt i de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

For å oppnå like muligheter i rekrutteringssituasjonen er det tatt i bruk 'positive tiltak' for enkelte av diskrimineringsgrunnlagene. Med 'positive tiltak' menes tiltak for å kompensere for en ufordelaktig posisjon i utgangspunktet. For eksempel har Bergen kommune tidligere gjennom utlysningsteksten oppfordret søkere med flerkulturell bakgrunn til å søke stillinger i Bergen kommune. Likeledes er henholdsvis både kvinner og menn oppfordret til å søke visse stillingstyper (der det andre kjønn er i overtall). Det foreslås i denne planen å utvide denne oppfordringen til også å gjelde andre diskrimineringsgrunnlag. Kommunen har i personal- og arbeidsreglementet en bestemmelse om at minst en kvalifisert søker med ikke-vestlig bakgrunn skal kalles inn til intervju, når der er slike kandidater blant søkerne. I denne planen

3 Rogstad J. og Midtbøen A.H. (2012): *Diskriminerings omfang og årsaker Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. ISF Rapport (2012:001) Oslo: Institutt for samfunnsforskning

4 Jf blant annet regjeringens *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Vedlegg til Prop. 1 S (2011-2012) – Statsbudsjettet 2012.

foreslås det å utvide dette positive tiltaket til også å gjelde personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg lanseres det tiltak som skal sikre at mangfolds- og likestillingsperspektiv ivaretas gjennom kommunens opplæring for ledere og HR-medarbeidere, samt rekrutteringsverktøy. Det satses på en aktiv bruk av praksisplasser for å fremme kommunens likestillings- og mangfoldsmål.

3. Medarbeiderutvikling

Diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven poengterer at arbeidsgivers aktivitetsplikt omfatter både rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. (Jf hhv §§ 3 og § 3.a) I likestillingsloven er det blant annet nedfelt at arbeidsgiver skal likestille kvinner og menn når det gjelder opplæring, videreutdanning og permisjon i forbindelse med utdanning o.l. (§ 6).

Lønns- og arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter for personer som allerede er ansatt er således et annet område som krever oppmerksomhet. Som fellestiltak for å sikre like muligheter foreslås det at diskriminering som tema og lovverkets krav til aktivitet og redegjørelse gjøres tydelig i kommunens lederutvikling, og legges til grunn ved planlegging og gjennomføring av medarbeiderutvikling på alle nivåer i organisasjonen.

Mangfold i arbeidsmiljøet skal være blant temaene som undersøkes gjennom den regelmessige (årlige) medarbeiderundersøkelsen.

4. HMS-arbeidet

Allerede i handlingsplanen for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn (*Mangfold i praksis*) og handlingsplanen mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile (*For mangfold og inkludering*) fra 2007, er det formulert tiltak som sier at Bergen kommune skal fremme mangfold og inkludering gjennom helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS-arbeidet). I handlingsplanen *Mangfold i praksis* er dette formulert som at kommunen skal integrere mangfolds- og diskrimineringsperspektiv i HMS- og vernearbeid. Dette tiltaket er skjøvet på og fortsatt peker det systematiske HMS-arbeidet seg ut som en av pilarene innsatsen mot diskriminering bør hvile på.

Flere offentlige utredninger peker på det ordinære HMS-arbeidet som en viktig arena for et (pro-)aktivt arbeid mot diskriminering.⁵ Bergen kommune har i høringsuttalelser stilt seg positiv til dette.⁶ For å overholde arbeidsmiljølovens § 4-3, *Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet*, foreslår byrådet at det som fellestiltak for alle diskrimineringsgrunnlagene, gjennomføres et arbeid for å gå gjennom ulike elementer i HMS-systemet, for å vurdere om disse i tilfredsstillende grad er utformet slik at de fanger opp diskriminering og uønskete hendelser. Arbeidsmiljølovens § 2-3 nr. 2 bokstav d pålegger arbeidstakere å sørge for at arbeidsgiver eller verneombud blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen. Økt innsats i det systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet for å bekjempe diskriminering kan øke sjansene for at medarbeidere faktisk melder fra om uakseptable hendelser i arbeidsmiljøet.

Det er i dette arbeidet viktig at Bergen kommune knytter til seg nødvendig kompetanse, som sikrer at relevante problemstillinger blir reist. Samtidig må arbeidet være forankret godt nok i

⁵ Jf. Graverutvalget (NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*) og Kaldheimutvalget (NOU 2011: 14 *Bedre integrering*).

⁶ Se for eksempel bystyresak 239-09 Høring NOU 2009:14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*.

kommunens ordinære organisasjon og fagmiljøer til at endringsarbeid blir mulig å gjennomføre. Det vil være ønskelig å forankre dette arbeidet i fremtidig rullering av kommunens HR-strategi (2014).

5. *Partssamarbeid*

Hovedavtalen regulerer partssamarbeidet i kommunesektoren. Arbeidstakerorganisasjonene har i tråd med hovedavtalens bestemmelser en sentral plass i kommunens arbeid med rekruttering og ivaretagelse av ansattes rettigheter. Også i generelt utviklingsarbeid som berører de ansattes interesser vil tillitsvalgte medvirke. Vernetjenesten har sitt ansvar og sine rettigheter nedfelt i arbeidsmiljøloven. Både tillitsvalgte og verneombud er viktige aktører og samarbeidsparter for arbeidsgiver når det skal settes i verk tiltak med utgangspunkt i utfordringene det pekes på i denne planen. Partssamarbeid lanseres derfor som den femte pilaren for den felles innsats som favner om alle diskrimineringsgrunnlagene.

Flere arbeidstakerorganisasjoner har selv en overordnet policy på noen av planens områder. I likhet med arbeidsgiversiden opplever arbeidstakersiden ofte at det er en lang vei fra overordnet formulert policy til den hverdagen de enkelte ansatte og tillitsvalgte befinner seg i. I store og komplekse organisasjoner knytter det seg store utfordringer til å synliggjøre og implementere policy som er vedtatt for hele virksomheten, og som skal overbevise om sin relevans og berettigelse gjennom prosesser ovenfra og ned. Det er derfor behov for en god forankring av prosesser på tjenestenivå (myndighetsnivå 2), der mer enn 90 % av de ansatte i Bergen kommune befinner seg.

Byrådet lanserer derfor som tiltak felles for diskrimineringsgrunnlagene at det gjennomføres et partssamarbeid for å foreslå lokale delmål for likestilling, inkludering og mangfold med utgangspunkt i de ulike diskrimineringsgrunnlagene og konsernmålene som fremkommer i denne planen. Det vises i denne sammenheng til hovedavtalens del B, § 7 hvor partenes ansvar for å fremme likestilling og hindre diskriminering omtales spesifikt. Der heter det blant annet:

Partene erkjenner behovet for videre arbeid for å fremme likestilling og å hindre diskriminering. Mangfold i arbeidsstyrke og ledergruppe er viktig for å utnytte de menneskelige og samfunnsmessige ressurser og fremme verdiskapning.

Arbeidet for å fremme likestilling og hindre diskriminering tillegges de som har det overordnede ansvar for arbeidsgiverpolitikken i den enkelte kommune/fylkeskommune. Ledere og tillitsvalgte har et særlig ansvar for det løpende likestillings- og ikke-diskrimineringsarbeidet.

For å sikre en fungerende arena og struktur for partssamarbeidet, foreslås det at arbeidet forankres i arbeidsmiljøutvalgene, som i tillegg til de oppgaver de er tillagt ut fra arbeidsmiljøloven, får i oppgave å fungere som likestillingsutvalg. For at arbeidsmiljøutvalgene skal kunne fylle rollen som likestillingsutvalg, må det utarbeides supplerende retningslinjer for disse. Arbeidsmiljøutvalgene kan delegere oppgaven med å foreslå delmål for likestilling, inkludering og mangfold videre til arbeidsmiljøgruppene ved resultatene, der dette vurderes som hensiktsmessig.

HR-seksjonen skal i samråd med Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) legge til rette for at det holdes kurs i praktisk likestillings-, inkluderings- og mangfoldsarbeid, som et konserntiltak for arbeidsmiljøutvalgene.

3.3. Tiltak som er felles for flere diskrimineringsgrunnlag

Følgende tiltak skal iverksettes med bakgrunn i mål og utfordringer beskrevet i kap 3.1 og 3.2. (tabell 3):

	Tiltak	Ansvar	Frist
1.	<p>Utvikle og ta i bruk relevante styringsdata på mangfoldsfeltet</p> <p>a. Nøkkeltall for kjønnslikestilling på personalområdet skal utarbeides årlig pr byrådsavdeling. Relevante personaldata fra kommunens HR-system skal gjøres tilgjengelig for byrådsavdelingene og legges til grunn ved byrådsavdelingenes strategiutvikling og planlegging.</p> <p>b. Tilstand/opplevelser blant ansatte, når det gjelder mangfold og inkludering (alle grunnlag) skal tas opp gjennom medarbeiderundersøkelsen.</p> <p>c. Det skal undersøkes årlig, gjennom interkontrollundersøkelse e.l., i hvilken grad ledere informerer (nye) ansatte om kommunens mangfoldspolitikk (alle grunnlag).</p>	<p>HR-seksjonen gjør relevant datagrunnlag tilgjengelig for byrådsavdelingene. Byrådsavdelingene anvender datagrunnlaget ved rapportering og planlegging.</p> <p>HR-seksjonen påser at mangfolds- og diskrimineringsstemaet på en tilfredsstillende måte ivaretas gjennom undersøkelsene. Byrådsavdelingene, kommunale foretak, bystyrets administrative organer er ansvarlig for å følge opp resultatene.</p>	<p>2014</p> <p>2012/ 2013</p>
2.	<p>Rekrutteringsfremmende tiltak</p> <p>a. Stillingsannonser skal gjennom en fellestekst opplyse om kommunens likestillings- og mangfoldspolitikk. Aktuelle grupper oppfordres til å søke.</p> <p>b. Dagens ordning med å kalle inn minst en kvalifisert søker med ikke-vestlig bakgrunn (jf. personal- og arbeidsreglementet kap. 9.2) utvides til å omfatte søkere nedsatt funksjonsevne.</p> <p>c. Likestillings- og mangfoldsperspektivet skal ivaretas gjennom prosedyrer og verktøy i tilknytning til rekrutteringsmodulen i nytt elektronisk HR-system.</p> <p>d. Bergen kommune skal gjennom vikariater og bruk av praksisplasser bidra til at kommunens arbeidsplasser er inkluderende.</p> <p>e. Det skal prøves ut en ordning med egne praksistilretteleggere på utvalgte enheter. Praksistilretteleggerne skal ha oppgaven med å følge opp praksiskandidater som en del av sin stilling. Tiltaket forutsetter et samarbeid med NAV og eksternt eller intern finansiering (er usaldert).</p>	<p>HR-seksjonen reviderer fellestekst</p> <p>HR-seksjonen tar bestemmelsen inn i personal- og arbeidsreglementet. Byrådsavdelingene, kommunale foretak og administrative organer på bystyresiden informerer aktivt sine enheter.</p> <p>HR-seksjonen</p> <p>Vikarservice og byrådsavdelinger, kommunale foretak og bystyrets administrative organer</p> <p>HR-seksjonen i samarbeid med utvalgte byrådsavdelinger</p>	<p>2013</p> <p>2012/ 2013</p> <p>2012</p> <p>Løp nde</p> <p>2014/ 2015</p>

3.	<p>Medarbeider- og lederutvikling skal ivareta likestilling og mangfold</p> <p>a. Likestilling, inkludering og mangfold skal inngå som et integrert tema i leder- og medarbeiderutvikling. Kommunens mangfoldsmål, diskriminering som tema og lovverkets krav til aktivitet skal tydeliggjøres gjennom lederopplæring og gjennom kompetanseutvikling for HR-medarbeidere. Kommunens mål om likestilling, inkludering og mangfold skal reflekteres gjennom kommunens system for medarbeiderutvikling.</p> <p>b. Ledere i Bergen kommune skal informere sine medarbeidere om kommunens mangfolds- og likestillingspolitikk. Slik informasjon skal rutinemessig inngå i introduksjon av nye medarbeidere. Jf tiltak 1c.</p>	<p>HR-seksjonen er ansvarlig for konsernovergripende tiltak. Byrådsavdelingene er ansvarlig for sektortiltak</p> <p>HR-seksjonen tilrettelegger informasjonsopplegg.</p> <p>Ansvar for gjennomføring ligger på den enkelte leder. Byrådsavdelinger, kommunale foretak og bystyrets administrative organer har ansvar for å informere om plikten og etterspørre gjennomføring.</p>	<p>2013/ 2014</p> <p>2013</p>
4.	<p>Mangfolds- og diskrimineringsperspektivet skal integreres i HMS-arbeidet</p> <p>a. Det skal gjennomføres et arbeid for å sikre at kommunens HMS-arbeid fanger opp mangfolds- og diskrimineringsperspektiv, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3. Jf. også arbeidsmiljøloven § 2-3. nr. 2 bokstav d. Ekstern kompetanse på mangfold og diskriminering trekkes med i arbeidet gjennom en referansegruppe eller på annen egnet måte. Tiltaket forankres i fremtidig HR-strategi.</p>	<p>HR-seksjonen og Byrådsavdelingene</p>	<p>2014/ 2015</p>
5.	<p>Partssamarbeid</p> <p>a. Partene i byrådsavdelingene, kommunale foretak og ved bystyrets kontor skal samarbeide om å foreslå og legge til rette for lokale delmål og aktiviteter for likestillings- og mangfoldsarbeidet, i samsvar med handlingsplanens mål og tiltak, men tilpasset de utfordringer som gjelder det enkelte tjenesteområde (evt. tjenestested). Lokale delmål og aktiviteter for å nå disse besluttes av arbeidsgiver.</p> <p>Partssamarbeidet forankres i arbeidsmiljøutvalgene som gis i oppgave å være likestillingsutvalg.</p> <p>Arbeidsmiljøutvalgene kan delegere oppgaven med å foreslå delmål for likestilling, inkludering og mangfold videre til arbeidsmiljøgruppene ved resultatenehetene, der dette anses som hensiktsmessig.</p> <p>b. Kurs i praktisk likestillings, inkluderings og mangfoldsarbeid holdes for arbeidsmiljøutvalgene i kommunen.</p>	<p>Tiltaket utformes nærmere av HR-seksjonen, og drøftes av partene på konsernnivå og i HAMU før det iverksettes av hver enkelt byrådsavdeling, kommunalt foretak og bystyrets administrative organer.</p> <p>HR-seksjonen i samråd med HAMU</p>	<p>2013</p> <p>2014/ 2015</p>

4. Likestilling mellom kjønn på arbeidsplassen

4.1. Mål for kjønnslikestilling i Bergen kommune

Likestilling mellom kvinner og menn (kjønnslikestilling) er det diskrimineringsgrunnlaget hvor Bergen kommune lengst har hatt en uttalt politikk. Etter innføringen av parlamentarismen har bystyret behandlet to større meldinger om kjønnslikestilling; den ene i 2003 (bystyresak 172-03) og den andre i 2010 (bystyresak 50-10). Den siste av disse lanserte mål og strategier for perioden 2010 – 2015, og er således gyldig for Bergen kommunes likestillingspolitikk pr i dag. All erfaring tilsier at likestillingspolitikken må ses som et langsiktig arbeid, som krever oppmerksomhet over tid. Utfordringene som skisseres i likestillingsmelding 2010 – 2015 står således fortsatt ved lag i dag. Det er derfor naturlig å trekke linjer fra sak 50-10 inn i denne handlingsplanen, fremfor å utrede nye overordnede mål og satsingsområder. For å få en noe mer spisset og tydelig innsats fremover, finner byrådet det likevel riktig å foreta en tydeligere prioritering av innsatsområdene på feltet.

I likestillingsmelding 2010 – 2015 rettes oppmerksomheten mot følgende tema på arbeidsgiverområdet: *Lønn, foreldrepermisjon, kompetanse/karrieremuligheter/rekruttering samt arbeidstid/deltid*. Til sammen åtte mål og nitten strategier/tiltak er formulert gjennom saken. Alle områdene er relevante i arbeidet for et likestilt arbeidsliv. Bergen kommune har imidlertid begrenset administrativ kapasitet og kan ikke fokusere like sterkt på alle utfordringer samtidig. Det er heller ikke slik at kommunen kan løse alle likestillingsutfordringer alene. Mange av utfordringene som ligger til grunn for målene i meldingen knytter seg til forhold på et overordnet samfunnsnivå. Som det ble uttrykt i bystyresak 50-10 (s. 4 og 5):

Bergen kommunes likestillingsutfordringer er ikke unike, de finnes igjen i andre virksomheter og øvrig samfunnsliv. Det vil være illusorisk å tro at Bergen kommune kan oppnå resultater på dette feltet alene, uavhengig av rammebetingelser på andre myndighetsområder og samfunnsarenaer. Men Bergen kommune kan ta ansvar for sitt delbidrag og bidra til at likestilling mellom kjønnene fokuseres og operasjonaliseres innenfor det som er kommunens handlingsrom.

Følgende konsernmål vil ha særlig oppmerksomhet i handlingsplanperioden:

1. Omfanget av uønsket lav stillingsandel skal reduseres.
2. Bergen kommune skal ha et aktivt søkelys på kjønnsfordelingen i både leder- og tjenesteytende stillinger.

4.2. Utfordringer i arbeidet for kjønnslikestilling

På mange måter er kjønnslikestillingen kommet langt i Norge. Likevel ser vi at det norske arbeidslivet er sterkt kjønnsdelt. Dette ser vi blant annet ved at kvinner er i overtall i offentlig sektor, og særlig i kommunesektoren. I Bergen kommune er tre av fire ansatte kvinner. Samtidig ser vi at kvinner er i overtall i stillinger på lavere stillingsnivåer, mens andelen menn øker jo lenger opp i stillingshierarkiet vi kommer. Dette har betydning for kjønnenes lønn, og viser at deler av utfordringene med likelønn må løses gjennom rekrutterings- og kompetansepolitikken. I Bergen kommune tjener kvinner i gjennomsnitt 94 % av mennenes gjennomsnittlige årslønn. Ser vi på kjønnenes lønn innen samme stillingskoder, viser lønnsstatistikk fra KS at ulikt lønnsnivå for kvinner og menn i det kommunale tariffområdet i hovedsak skyldes ulik stillingsplassering og utdanning. Dersom like mange kvinner som menn hadde vært assistenter, ledere osv, ville 98 % av lønnsforskjellene ha vært forklart. For Bergen kommune er dette tallet 99 %. Forskjellene i kvinners og menns lønn kan i kommunesektoren således i svært stor grad knyttes til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, både

vertikalt (stillingsnivå) og horisontalt (sektor/fag). Tiltakene som settes i verk bør reflektere dette.

Mekanismene som knytter seg til lønnsdannelsen på arbeidsmarkedet er komplekse, og henger sammen med både forhandlingsmodell, tilbud og etterspørsel på arbeidskraft (markedsmekanismer), historiske forhold, kjønnes tradisjonelle utdannings- og yrkesvalg, omsorgsoppgaver i hjemmet mm. Dette er grundig utredet i NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*. Også i stortingsmelding 6 (2010–2011) *Likestilling for likelønn* slås det fast at det

«... er de lønnsforskjellene som har sammenheng med strukturelle forhold i arbeidsmarkedet, [...] som i dag er hovedutfordringen i arbeidet for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.» (Meld. St. 6 (2010–2011): 11)

Det norske arbeidslivet er et av de mest kjønnsdelte i hele OECD-området. Gutter og jenter velger mer tradisjonelt enn for tjue år siden, noe som blant annet får konsekvenser for inntekt og fremtidige pensjon. Kjønnssegregeringen i arbeidslivet berører også problemstillinger knyttet til brukerdimensjonen. I barnehager er det for eksempel en uttalt målsetting på både nasjonalt og lokalt nivå å øke rekrutteringen av menn. Dette handler blant annet om at barnehagen skal gjenspeile det samfunnet vi lever i, og gi gutter og jenter gode mannlige og kvinnelige rollemodeller. En barnehagesektor der det ene kjønn er så sterkt overrepresentert som det er i dag, blir i så måte en fattigere arena enn om begge kjønn var godt representert blant personalet. I byråds sak 321.2-12 *Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen 2013-2016: Sammen for kvalitet - barnehage. Kvalitetsmelding for barnehagene i Bergen 2011-2012* viser byrådet til en rekke tiltak som vil bli vurdert i en økt innsats for å få flere menn i barnehagene. Blant tiltakene som vurderes er blant annet ansettelse av en permanent 20 % MiB -koordinator (Menn i barnehage-koordinator) i Bergen, samt innkalling til intervju av alle kvalifiserte mannlige søkere til barnehagestillinger i Bergen kommune. «Rekruttering av menn» vil tas opp gjennom ledersamtalen mellom områdeleder og styrer. Yrkesveiledning i skolen, som gir mannlige elever tilstrekkelig kjennskap til og erfaring med barnehagen som arbeidsplass, og sommerjobber i sommeråpne kommunale barnehager er andre mulige tiltak. Oppretting av ressursbarnehager i hver bydel, som har spesielt fokus på menn, er også blant tiltakene som vurderes (opplistingen er ikke uttømmende).

Også innen helse og omsorg er de aller fleste ansatte kvinner (kvinneandelen i Byrådsavdeling for helse og omsorg er på 85 %, jf *Årsmelding for Bergen kommune 2011 s 22*), og det er et mål at andelen mannlige ansatte øker også her. Nordlandsforskning har nylig gjennomført en studie på oppdrag for Program for storbyrettet forskning og Trondheim kommune hvor søkelys er satt på hvordan en kan lykkes med å rekruttere og beholde menn i omsorgstjenesten (Gjertsen og Olsen 2012). Bergen kommune har vært representert i en referansegruppe knyttet til prosjektet. Formidling av kunnskap fra dette storbyforskningsprosjektet til helse- og omsorgssektoren i Bergen kommune, kan bidra til at erfaringer og problemstillinger som er drøftet gjennom dette prosjektet kommer til nytte også hos oss.

Fortsatt arbeider mer enn halvparten av alle kvinner deltid, noen arbeider uønsket deltid. Disse forholdene er det vanskelig for Bergen kommune å endre på alene. Likevel er den lokale arena viktig for å skape endringer og gode løsninger, som gagnar både brukere av kommunale tjenester og ansatte. Bergen kommune er med sine mer enn 16 000 ansatte regionens største arbeidsplass, og det største medlemmet i KS' tariffområde. Det som skjer i Bergen kommune har slik en stor betydning både i regional og nasjonal sammenheng. Byrådet er opptatt av at Bergen gjør sitt for å utvikle og prøve ut løsninger på likestillingsutfordringer. Det er i mange sammenhenger gjennom lokale initiativ og lokal handlefrihet nøklene til løsninger ligger. Alternative arbeidstidsordningers effekt på uønsket deltid kan stå som et slikt

eksempel, jf Fafos evaluering *Forsøk med langturnusordninger i Bergen kommune, delrapport* (Moland og Braathen 2011).

4.3. Pågående strategier for å fremme kjønnslikestilling

Kjønnslikestilling har vært en viktig del av den lokale lønnspolitikken i Bergen kommune de siste ti årene.

- Likestillingsutfordringer tas opp ved årlige lokale lønnsforhandlinger, og vurderes ved innspill til KS i forkant av sentrale forhandlinger. Utviklingen i kjønnes lønn overvåkes gjennom kjønnsdelte lønnsoversikter, splittet på stillingsgrupper og byrådsavdelinger. Ved lokale særavtaleforhandlinger skal likestillingskonsekvenser belyses.
- Det er gjennomført et omfattende kompetanseløft der ufaglærte assistenter innenfor både helse og omsorg og barnehage- og skole har fått/får anledning til å ta fagbrev. I tillegg til at dette gir faglige utviklingsmuligheter for store kvinnedominerte stillingsgrupper, bidrar det også til å heve lønnsnivået for disse gruppene.
- Det er i likestillingsmelding for Bergen kommune 2010 – 2015 vedtatt at lønnsutviklingen for ansatte som har vært i foreldrepermisjon som en fast rutine skal gjennomgås etter endt permisjon.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er møtt med at lærlingeordningen benyttes aktivt for å synliggjøre de kommunale fagenes og yrkenes kvaliteter og utviklingsmuligheter overfor både gutter og jenter.

4.4. Nye tiltak for kjønnslikestilling i handlingsplanperioden

Følgende nye tiltak skal prioriteres i handlingsplanperioden (tabell 4):

	Tiltak	Ansvar	Frist
1.	Redusere omfanget av (uønsket) deltid gjennom videreutvikling av langvaksordninger og utvikling av andre alternative turnustyper.	BHO	Tiltak vil bli oppsummert og videreutviklet etter at Fafos evalueringsrapport er lagt frem høst 2012
2.	Identifisere egnede virkemidler for å gjøre helse og omsorgsykker mer attraktive for gutter, blant annet gjennom formidling fra Nordlandsforsknings storbyforskning om Menn i omsorgsykker (Gjertsen og Olsen 2012).	BHO	2013
3.	Prøve ut nye virkemidler for økt rekruttering av menn i barnehager. Jf byråds sak 321.2-12.	BBS	Fra 2012
4.	Overvåke kjønnsfordelingen i ledende stillinger pr byrådsavdeling ved bruk av styringsdata. Jf fellestiltak 1 (kap. 3.)	HR-seksjonen utarbeider styringsdata. Byrådsavdelingene redegjør for utviklingen i egen avdeling ved innspill til årsmeldingen.	Fra 2013

5. Rekruttering og inkludering av personer med minoritetsetnisk bakgrunn

5.1. Mål og målgruppe

Per 1. januar 2012 var det registrert 35 139 personer med innvandrerbakgrunn i Bergen. Dette utgjør 13,3 prosent av befolkningen og er omtrent på linje med landsgjennomsnittet som er på 13.1 %. Det er en markert økning fra 8 prosent i 2006, samtidig som tallet fremdeles er betydelig lavere enn for eksempel i Oslo, hvor innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre nå utgjør 29,6 prosent. Økningen i antall innvandrere fra 1. januar 2010 til 1. januar 2012 er på 3 101 personer. Bergens befolkning besto i 2011 av personer med bakgrunn fra 161 ulike land.

Tidligere handlingsplaner har brukt begrepene «vestlig» og ikke- vestlig» for å definere målgruppen for tiltakene de har presentert. Denne begrepsbruken har støttet seg på Statistisk sentralbyrås begreper. SSB har nå gått over til nye begreper som er basert på verdensdel og som deler verdens land inn i to grupper:

- 1) EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand I EU- og EØS (med flere)⁷
- 2) Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og europeiske land utenfor EU/EØS.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Bergen, januar 2012 (tabell 5)

	Antall	Prosent av kommunens folketall
Gruppe 1: EU/ EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand	15 181	5,8
Gruppe 2: Asia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EØS, Oseania	19 958	7,6
Alle	35 139	13,3

⁷Den detaljerte oversikten ser ut som følger:

1. **EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand** I EU- og EØS (med flere), dvs. Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Gibraltar, Hellas, Irland, Island, Italia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Slovakia. Slovenia, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn og Østerrike, samt Andorra, Færøyene, Grønland, Monaco, San Marino og Vatikanstaten.

2. **Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS** Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og europeiske land utenfor EU/EØS. I Europeiske land utenom EU/EØS inngår: Albania, Bosnia-Hercegovina, Hviterussland, Kosovo, Kroatia, Makedonia, Moldova, Montenegro, Russland, Serbia og Ukraina.

De 20 største nasjonalitetene bosatt i Bergen pr. 01.01.2012 (tabell 6)

Land	2012	2006
Polen	4281	697
Irak	1822	1356
Vietnam	1330	1195
Tyskland	1276	706
Litauen	1230	-
Chile	1227	1180
Sri Lanka	1179	1044
Somalia	1151	557
Sverige	1102	734
Storbritannia	1070	849
Bosnia- Hercegovina	835	760
Thailand	802	407
Iran	734	607
Danmark	727	670
Filippinene	714	372
Latvia	703	-
Russland	684	394
India	660	378
Tyrkia	647	512
Romania	634	-

Innvandrerbefolkningen i Bergen består hovedsakelig av personer som har innvandret til Norge selv. Kun 13,8 prosent av alle med innvandrerbakgrunn som var bosatt i Bergen pr 01.01.2011 var norskfødte med innvandrerforeldre. Vi tar utgangspunkt i at de fleste av tiltakene i dette kapittelet vil være relevante for personer som selv har innvandret til Norge.

Hvordan definere målgruppen for denne planen?

Det er ikke uten videre enkelt å definere målgruppen for dette temakapittelet. Noen tiltak retter seg mot innvandrere fra enkelte verdensdeler eller land i større grad enn andre. Dette gjelder det vi kan kalle *positive tiltak for like muligheter*, noe som innebærer en forståelse av at enkelte grupper innvandrere starter fra en ufordelaktig posisjon og at man derfor går lenger enn likebehandling for å jevne ut denne forskjellen. Eksempler på dette kan være å oppfordre enkelte grupper til å søke utlyste stillinger, forpliktelse til å kalle inn kvalifiserte søkere med en bestemt bakgrunn til intervju, eller egne kompetansehevende tiltak for en nærmere bestemt målgruppe. Intensjonen bak slike tiltak er å veie opp for eller endre en skjev struktur eller et skjevt utgangspunkt, og det er viktig å utforme disse tiltakene slik at de virker best mulig i henhold til intensjonen. Disse tiltakene vil være relevante i forbindelse med rekruttering og ved kompetanse- og karriereutvikling. Andre tiltak i denne planen knytter seg til inkludering i

arbeidsmiljøet og trivsel på arbeidsplassen, og vil rette seg mot alle ansatte, uavhengig av hvilke land den enkelte har sine røtter i.

Når vi ser på utviklingen av befolkningen i Bergen de senere årene kan det være problematisk å bruke SSBs landinndeling som kriterium for hvem som skal være målgruppen for planens tiltak. På den ene side viser statistikk at personer fra land i gruppe 2 ofte møter ekstra store utfordringer på arbeidsmarkedet. På den annen side ser vi at den økte arbeidsinnvandringen fra EU-land kan medføre nye problemstillinger. Erfaringen til nå er at innvandrere fra de europeiske landene stort sett kommer til Norge fordi de har funnet en jobb her. Reglene for fri flyt av arbeidskraft i EØS-området tilsier likebehandling av EØS-borgere på arbeidsmarkedet, og i utgangspunktet er det ikke utarbeidet spesifikke tiltak denne gruppen. Mange av jobbene til arbeidsinnvandrere fra EØS er imidlertid i konjunkturutsatte næringer og til nå har det vist seg at mange arbeidsinnvandrere blir værende i Norge, selv om de mister den opprinnelige jobben. Det kan være utfordrende når de i denne situasjonen søker etter et videre feste på arbeidsmarkedet. Blant registrerte arbeidsinnvandrere finner vi også ektefeller og barn, som vil være potensielle arbeidssøkere. Behov for norskopplæring og kvalifisering kan således vise seg å være nødvendig også for EØS-borgere som skal inkluderes i arbeidslivet.

Media rapporterer også at arbeidsinnvandrere fra EØS-land har endt opp i vanskelige situasjoner på grunn av lite penger og manglende sikkerhetsnett når de ikke finner arbeid i Norge. Det er imidlertid ikke naturlig at *denne* planen lanserer tiltak som møter disse problemstillingene. Som utgangspunkt for tiltakene i denne planen, er det tenkt at positive tiltak primært vil rette seg mot personer fra gruppe 2- land, eller innvandrere fra de landene som erfaringsmessig og statistisk møter de største hindringene for å komme inn på arbeidsmarkedet.

Det er også viktig å understreke at denne planen ikke har som formål å presentere tiltak for aktiv rekruttering av arbeidssøkere bosatt i utlandet. Planens mål er å presentere tiltak for å utnytte arbeidskraftpotensialet i Bergens befolkning slik at Bergen kommune får tilstrekkelig og riktig arbeidskraft for å utføre de oppgavene kommunen skal løse, og slik at flest mulig av dem *som er bosatt* blir inkludert i arbeidslivet og får bruke sin kompetanse og sine ressurser på best mulig måte.

Mål

Byrådet behandlet i mai 2012 sak 142-12 *Handlingsplan for inkludering og mangfold 2012 – 2015*. Planen dekker saksfeltet som handler om inkludering av etniske minoriteter bredt, herunder blant annet boligsituasjon og tjenestetilbud. Som overordnede mål for Bergen kommune som arbeidsgiver uttrykker handlingsplanen at

1. Bergen kommune skal rekruttere flere med innvandrerbakgrunn for å benytte potensialet som ligger i hele befolkningen.
2. Bergen kommune skal rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på alle nivåer i organisasjoner.

Det varsles i saken at egen plan som gjelder kommunens rolle som arbeidsgiver skal legges frem, slik det her gjøres.

5.2. utfordringer

Hvordan rapportere måloppnåelse?

Bergen kommune har som mål å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn for å benytte potensialet som ligger i innvandrerbefolkningen, og å rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på alle nivå i organisasjonen. Samtidig mangler kommunen som arbeidsgiver fremdeles gode data som viser hvordan denne utviklingen viser seg i organisasjonen. Bergen kommune bestiller hvert annet år datamateriale fra SSB som et ledd i rapporteringen, men disse tallene har flere begrensninger. For det første fordeles tallene i henhold til SSBs standardgrupper for ulike typer næringer, noe som ikke faller sammen med organisasjons- eller stillingsinndelingen i Bergen kommune. For det andre måler tallene sysselsetting «ned til en time på måletidspunktet», noe som fører til at man inkluderer personer i muligens tilfeldige, og i alle fall svært små, engasjementer i kommunen⁸. Tallene kommunen bestiller fra SSB er likevel bedre enn ingenting, og vil kunne gi oss kunnskap om utvikling over tid. I følge tall fra 4. kvartal 2010 har tre prosent av de ansatte i Bergen kommune bakgrunn fra land i gruppe 1, mens sju prosent har bakgrunn fra land i gruppe 2. 90 % av de ansatte i Bergen kommune har norsk bakgrunn. Med alle de forbehold som allerede er nevnt, er dette en liten endring fra tallene fra 2008, der 91,7 prosent hadde norsk bakgrunn.

Innvandrere og arbeid

Arbeidsledigheten blant innvandrere er tre ganger så høy som for befolkningen for øvrig.⁹ For innvandrere fra enkelte områder og land er forskjellen enda større. Som gruppe har innvandrere fra afrikanske land den høyeste ledigheten, med 14,4 % på landsbasis. Innvandrere fra Norden og Vest-Europa har et ledighetsnivå som ligger tettere på landsgjennomsnittet. Det kan være flere årsaker til dette. Mange av innvandrerne fra afrikanske og asiatiske land er flyktninger og kommer fra land med høyt konfliktnivå og stor grad av ustabilitet. Dette fører til at mange har manglende, lav eller avbrutt utdanning, noe som i seg selv er en ulempe i møtet med et arbeidsmarked som i økende grad stiller krav til formell kompetanse. Like fullt er det verdt å merke seg at personer med innvandrerbakgrunn kan møte hindringer på arbeidsmarkedet, selv når de med hensyn utdanningsbakgrunn og annen kompetanse stiller likt med arbeidssøkere med norsk bakgrunn. En forskningsrapport som ble presentert i januar 2012 viser at jobbsøkere med utenlandske navn har større sjans for å møte urettmessig forskjellsbehandling eller diskriminering i det norske arbeidslivet (Midtbøen og Rogstad 2012). Undersøkelsen viser at sannsynligheten for å bli kalt inn til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med om lag 25 % dersom søkeren har et utenlandsk navn sammenliknet med identiske søkere med navn som indikerer majoritetsbakgrunn. Riktig nok synes det å være stor forskjell mellom offentlig og privat sektor. Mens sannsynligheten for å bli kontaktet i privat sektor ble redusert med 35 % når søkeren hadde minoritets klingende navn, var reduksjonen i offentlig sektor 10 %.

Uavhengig av årsak, er det ikke en ønskelig situasjon med en høy arbeidsledighet i disse gruppene. Innvandrere representerer en arbeidskraftressurs som arbeidslivet trenger i tiden fremover. Bergen kommune er en by i vekst og en stor del av veksten kan tilskrives innvandring. Fremskrivninger fra SSB anslår at innvandrerbefolkningen i byen kan øke til 55 131 i 2020 og 70 016 i 2030 («mellomprognose»). Kommunen som tjenesteleverandør skal

⁸ I følge de ferskeste tallene fra SSB har Bergen kommune 18 779 sysselsatte på måletidspunktet.

⁹ SSB: Registrerte helt arbeidsledige etter innvandringsbakgrunn, to-delt landbakgrunn og bostedsfylke. Utgangen av august 2010 og 2011.

med andre ord levere tjenester til en befolkning med variert bakgrunn, og vil ha behov for ansatte med bred kompetanse og erfaringsbakgrunn.

Deltakelse i arbeidslivet er dessuten en svært viktig faktor for integrering og deltakelse i samfunnslivet. For det enkelte individ og det enkelte individs familie har deltakelse i arbeidslivet en betydning for levekår og opplevelse av livskvalitet. Som stor kommunal organisasjon møter Bergen kommune denne tematikken fra ulike innfallsvinkler, blant annet gjennom Introduksjonsprogrammet for flyktninger og gjennom den kommunale sosialtjenesten. Slik sett har kommunen ut fra flere synsvinkler både ansvar for og interesse av å bidra til at flest mulig er inkludert på arbeidsmarkedet.

Et bilde i endring

Andelen innvandrere i Bergen har økt betraktelig de senere årene. Det er ennå uvisst hvordan situasjonen i kommunen kommer til å bli preget av utviklingen og usikkerheten i Europa. I dette bildet står Bergen kommune som arbeidsgiver og skal dekke et behov for kompetanse og arbeidskraft for å oppfylle kravene til tjenesteproduksjon.

Kommunens rekrutteringsbehov er varierende. Mens noen fagfelt har god tilgang på kvalifisert personell, opplever andre sektorer at det er vanskeligere å få tak i søkere med rett kompetanse. Ut fra prognoser om demografisk utvikling både blant innbyggerne og blant de ansatte i Bergen kommune, anser for eksempel helsesektoren og teknisk sektor at det vil bli konkurranse om arbeidskraften i fremtiden.

I dag er rundt åtte av ti stillinger i kommunen innenfor sektorene helse og omsorg og undervisning/oppvekst. På tross av at det rekrutteres noe ufaglært arbeidskraft i begge disse sektorene, stilles det oftest krav til fagarbeider- eller høyskoleutdanning. I mange tilfeller stilles det krav om en offentlig godkjent profesjonsutdanning og/eller autorisasjon for å få jobb. Innen teknisk sektor er det i all hovedsak behov for arbeidstakere med høyere utdanning, minimum på høyskolenivå (bachelornivå).

Utfordringer i rekrutteringssituasjonen

Ledere som har erfaring med å rekruttere søkere med innvandrerbakgrunn melder at det kan være en utfordring både å forstå og verifisere utenlandsk utdanning og erfaring. Selv om det i kommunens stillingsannonser presiseres at utenlandsk utdanning skal være godkjent av NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen), er det ikke alltid at søkeren har gjort dette. Realisering av målet om å rekruttere innvandrere på alle nivåer i organisasjonen avhenger av at der er søkere med innvandrerbakgrunn som kan dokumentere at de har de kompetanser kommunen trenger for å fylle kravene til faglighet og skikkethet i tjenesteproduksjonen.

I en travel hverdag, der hensynet til tjenesteproduksjonen må prioriteres, vil vanskelig tilgjengelig informasjon om innholdet i tidligere utdanning og arbeidserfaring, og usikkerhet knyttet til om vedkommende søker fyller kvalifikasjonskravene, noen ganger være medvirkende til at søkere med innvandrerbakgrunn ikke når opp i jobbsøkerprosessen. En utfordring i denne situasjonen er at jobbsøkere med synlig minoritetsbakgrunn kan bli sett som representanter for en gruppe istedenfor å bli vurdert ut fra de konkrete opplysningene som gjelder den enkelte (Rogstad 2000). Samtidig er kategorisering en nødvendig mekanisme for å sortere store mengder informasjon. (Rogstad og Midtbøen 2009).

For de fleste virksomheter vil det i det faktiske og praktiske liv være viktig å forsøke å minimere risiko ved ordinære ansettelser. Feilrekrutteringer har høye omkostninger i et arbeidsliv der ansettelses- og oppsigelsesvernet står sterkt. De aller fleste stillingene i kommunen er brukerrettete. Tjenestene kommunen tilbyr er i hovedsak lovpålagte, og retter seg i mange tilfeller mot brukere som er særlig hjelpetrequende. Det er viktig at de ansatte kan kommunisere med brukerne og det legges i mange tilfeller stor vekt på ferdigheter i norsk språk. Skikkethet for stillingen regnes som en del av kvalifikasjonskravet, og det vurderes ved rekruttering hvorvidt en søker oppfattes å ha de personlige egenskapene som etterspørres i jobben.¹⁰

Det er således et nødvendig skjønn som utøves i rekrutteringsprosessen. Det skjønnet gir imidlertid rom for vurderinger og kategoriseringer. Søkelys på holdninger og ikke minst handlinger i rekrutteringsarbeidet er nødvendig.

Er mangfoldsledelse et svar?

Mangfoldsledelse (diversity management) tilhører den siste utviklingen av strategier som har som mål å få minoriteter bedre representert i arbeidslivet. Tanken er at forskjeller kan gi et rikere, mer kreativt og produktivt arbeidsmiljø. Strategien har sitt sterkeste fotfeste i Canada og USA, og har god forankring hos en rekke større selskaper (Wrench 2007: 13, 22). Også her hjemme er begrepet i bruk.¹¹ Grunnleggende ved mangfoldsledelse er å anerkjenne mangfold og å utvikle en heterogen organisasjonskultur hvor en mangfoldig personalgruppe bidrar til å oppfylle organisasjonens mål. Kan mangfoldsledelse så være et svar på noen av utfordringene Bergen kommune møter i sin virksomhet?

Anerkjennelse av mangfold er noe en ikke oppnår automatisk gjennom vedtak. Utvikling må finne sted på mange nivåer i organisasjonen for at endring skal finne sted i praksis. Byrådet legger ikke opp til at Bergen kommune skal ta i bruk mangfoldsledelse nå. En slik strategi må utforskes nærmere, og vurderes i sammenheng med øvrig HR-strategi for at en skal kunne oversette et slikt «konsept» til Bergen kommunes institusjonelle rammevilkår. Det foreslås derfor som tiltak at mangfoldsledelse skal vurderes ved neste rullering av HR-strategi for Bergen kommune (2014-2017).

¹⁰ I følge hovedtariffavtalen for kommunesektoren skal det ved tilsetting og opprykk i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner, det vil si teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen. (HTA kap 1 § 2.2. første ledd).

¹¹ Blant annet har Direktoratet for forvaltning og IKT utarbeidet et nettkurs i mangfoldsledelse.

5.3. Pågående tiltak for å rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn

I denne planen rulleres tiltak i handlingsplanen Mangfold i praksis 2007- 2010. Noen av tiltakene fra denne planen er beskrevet i kapittel 4.3 «Felles tiltak alle diskrimineringsgrunnlag». Dette gjelder blant annet rekrutteringsfremmende tiltak og tilrettelegging for praksisplasser.

Ut over disse pågår følgende tiltak som vil videreføres i hele eller deler av den kommende planperioden:

- Det ble våren 2012 tilsatt to nye traineer med innvandrerbakgrunn i Bergen kommune. Traineeene er tilsatt i ordinære virksomheter, mens Vikarservice følger opp med et spesielt tilrettelagt kompetanseprogram. Traineeperioden er på 18 måneder, og traineeene går over i andre stillinger etter endt traineeperiode. Tiltaket legger opp til rekruttering av to traineer av gangen, og vil bli videreført i handlingsplanperioden.

Det gjennomføres ulike kompetansehevende og/eller karrierefremmende tiltak for arbeidstakere med innvandrerbakgrunn:

- Lederopplæring for ansatte med innvandrerbakgrunn gjennomføres i perioden 2011 – 2013. Handelshøyskolen BI er leverandør. Målet er å styrke deltakernes motivasjon for en lederstilling, og deres muligheter til å nå frem i jobbsøkerprosessen. Tiltaket kan slik betegnes som et positivt tiltak for like muligheter. Kommunen har opsjon på utdanning for ett nytt kull. Dette vil bli vurdert med bakgrunn i erfaringene fra den pågående utdanningen.
- Det gjennomføres norskopplæring på ulike fagområder. Norsk for saksbehandlere startet opp i 2012. Mens denne opplæringen gjennomføres som et tiltak på konsernnivå også i 2013, gjennomføres norskopplæring for ansatte i helse og omsorg som sektortiltak. Disse tiltakene blir jevnlig oppsummert og vurdert.
- Bergen kommune samarbeider med NAV og fylkeskommunen om kjeding av tiltak for at voksne innvandrere kan ta fagbrev i helsearbeiderfag. Etter prekvalifisering og gjennomført VG1 og VG2, tilsettes inn til 15 deltakere årlig som lærlinger eller praksiskandidater i kommunen. Bergen kommune ansetter deltakerne i fast stilling (minimum 75 %) etter oppnådd fagbrev og skikkethetsvurdering. Tiltaket videreføres og vil bli evaluert i planperioden.

For å rette søkelyset mot verdien av etnisk mangfold i virksomheten, deles det årlig ut en intern mangfoldspris. Kommunen deler også ut en *likestillingspris*, som etter mer en tjue år med fokus på kjønnslikestilling, ble utvidet til å omfatte alle diskrimineringsgrunnlag fra 2008. Denne prisen kan gå til både eksterne og interne aktører i kommunen. Det er således et visst tematisk overlapp mellom disse to prisene i dag. Byrådet ønsker å se disse prisene i sammenheng, og vil fremme en egen sak med forslag til en ny felles likestillings- og mangfoldspris. I saken vil en se nærmere på både prisens formål, kriterier og innhold.

Bergen kommune har siden tidlig på 2000-tallet tilbudt arbeidsplasser og ansatte med flerkulturelle brukere kurs i tverrkulturell forståelse (Hordalandsmodellen). Dette tilbudet vil bli videreutviklet eller erstattet med et annet tilbud for å fremme kunnskap knyttet til tverrkulturell forståelse og likeverdige offentlige tjenester blant ansatte i kommunen.

5.4. Nye tiltak for å fremme etnisk mangfold

Følgende nye tiltak skal iverksettes i handlingsplanperioden (tabell 7):

	Tiltak	Ansvar	Frist
1.	På utvalgte tjenesteområder, hvor andelen brukere med minoritetsbakgrunn er særlig høy og andelen ansatte med slik bakgrunn er lav, skal det utarbeides situasjonsbeskrivelser og vurderes tiltak for å øke andelen arbeidstakere med minoritetsbakgrunn.	Byrådsavdelingene	2014
2.	Fremme kunnskap og kompetanse om etnisk, kulturelt og religiøst mangfold blant ledere, tillitsvalgte og verneombud. a) Ta i bruk informasjonsopplegg som fremmer «kulturell sensitivitet» b) Ta i bruk informasjonsopplegg for «rekruttering av utenlandske arbeidssøkere»	HR-seksjonen anbefaler verktøy. Byrådsavdelingene og kommunale foretak tar dette i bruk der det er aktuelt.	2014
3.	Eksternt samarbeid: Utveksle erfaringer med andre kommuner og KS gjennom nyopprettet mangfoldsnettverk for storbyene	HR-seksjonen og BSBO	2012
4.	Mangfoldsledelse skal vurderes ved neste rullering av HR-strategi for Bergen kommune	HR-seksjonen og byrådsavdelingene	2014

6. Rekruttering og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne

6.1. Mål og målgruppe

Rekruttering og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne er et tema som er kommet høyere på agendaen de siste årene, både politisk og mellom partene i arbeidslivet. Ved senere revisjoner av IA-avtalen er det satt et sterkere fokus på avtalens delmål 2 *Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne*. Blant annet har regjeringen lansert en *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Regjeringens jobbstrategi har eksplisitt søkelys på unge personer med nedsatt funksjonsevne. Bergen kommune har høsten 2012 takket ja til en invitasjon fra Arbeidsdepartementet om å være en av fire foregangskommuner for å inkludere flere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, med mål om å få økt kunnskap om hva som fremmer og hva som hindrer arbeidsdeltakelse.

Nedsatt funksjonsevne er et begrep som rommer svært mange ulike underbegreper og tilstander. Mens noen personer trenger tilrettelegging for å kompensere for *fysiske funksjonsnedsettelse*, har andre utfordringer knyttet til *psykisk helse*. Tilrettelegging for arbeidstakere med *kognitive funksjonsnedsettelse* krever egne tiltak. Begrepet nedsatt funksjonsevne er i denne sammenheng en samlebetegnelse på alle (relativt langvarige) helsemessige utfordringer som *kan* skape utfordringer med å komme inn i arbeidslivet og/eller stå i et arbeid. Innen denne gruppen er det svært mange ulike kategorier som har sine egne utfordringer og egne begreper (se tabell 8 nedenfor). Disse er ikke satt i samme kapittel fordi de skal behandles på samme måte, men for å få en helhetlig tilnærming. Tilrettelegging av arbeidet må uansett skje på individuelt grunnlag.

Ifølge tall fra SSB for 2. kvartal 2011 (Bø og Håland 2011) oppgir 16 prosent av Norges befolkning i alderen 15-66 år å ha en funksjonshemming. Når SSB spør, definerer disse funksjonshemming som fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre hindringer i det daglige liv. Tabell 8 viser SSB's funn av ulike typer funksjonshemming. Noen oppgir mer enn en type funksjonshemming og summen av prosentandelene overgår derfor 100¹².

Av de funksjonshemmede var 42,3 prosent i arbeid og 47 prosent av de sysselsatte med funksjonshemming arbeidet deltid. 25 prosent av de som ikke var i arbeid oppgav at de ønsket seg et arbeid. 56 % hadde fått arbeidssituasjonen tilpasset, mens 17 prosent av de som ikke hadde fått tilpasninger oppgav at de hadde behov for dette.

Ifølge SSB (2011) er funksjonshemmede underrepresentert i ledelse, akademiske yrker og i høyskoleyrker, noe som kan forklares med lavere prosentandel sysselsatte funksjonshemmede med høyere utdanning. Funksjonshemmede er noe overrepresentert i blant annet yrkesgrupper tilknyttet pleie og omsorg.

¹² I denne tabellen kan det være vanskelig å plassere personer med utviklingshemming. En og samme person kan ha flere av diagnosene som er presentert i tabellen, samtidig som ingen av disse tilstandene i seg selv er tilstrekkelig for å bli diagnostisert som utviklingshemmet.

Typer funksjonshemming i SSBs undersøkelse 2. kvartal 2011 Funksjonshemma på arbeidsmarknaden (tabell 8)

Type funksjonshemming	Prosent oppgitt
Problem med hender eller armer (inkl. revmatisme)	19 %
Problem med bein eller føtter (inkl. revmatisme)	21 %
Rygg- eller nakkeproblem (inkl. revmatisme)	31 %
Synsproblem/ blind	3 %
Hørselsproblem/ døv	4 %
Talevansker	0 %
Hudproblem (inkl. allergi)	1 %
Lunge- og pusteproblem (inkl. astma og bronkitt)	7 %
Hjerte- og karsykdommer	7 %
Mage-/ tarm-/ nyre-/ leversykdommer	3 %
Diabetes	4 %
Epilepsi	1 %
Psykiske problem (angst, depresjon, fobier o.l.)	12 %
Lese- og skrivevansker (dysleksi), tallblindhet/regnevansker (dyskalkuli)	4 %
Andre alvorlige sykdommer (kreft, MS, hiv, Parkinsons)	9 %
Andre varige helseproblem (inkl. rusmisbruk)	6 %

I arbeidet med denne planen har vi tatt utgangspunkt i tre hovedtema som kan si mer om utfordringer knyttet til de enkelte typer funksjonshemminger: *Fysiske funksjonsnedsettelse*, *psykisk helse* samt *utviklingshemming*. Disse kommenteres nærmere i kap 6.2.

Mål

Følgende mål formuleres for handlingsplanperioden

1. Økt søkelys på IA-avtalens delmål 2.
2. Arbeide for økt rekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne i ordinære rekrutteringsprosesser.
3. Videreutvikle eksisterende tiltak og prøve ut nye virkemidler før økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne.

6.2. Utfordringer

Rekruttering til stillinger i det offentlige

Samtidig med at sentrale myndigheter gjennom lov rettighetsfester flere og flere kommunale tjenesteområder, legges det stadig nye krav til oppgaveutførelsen i kommunene. Stillinger i offentlig sektor krever i økende grad formell kompetanse. Ledere og ansatte i kommunen opplever et vedvarende krav om god økonomistyring og effektiv organisering. Kompleksiteten i samfunnsoppdraget til kommunen tilsier god prioritering og effektiv drift. Samtidig skal det, i henhold til arbeidsmiljøloven, IA-avtalen, og kommunens egne sykefraværsmaal legges til rette for tilpasninger for ansatte i virksomheten, som har behov for særskilt oppfølging, og bedriftsintern attføring/omstilling i tilfeller hvor det er behov for det. Mange ledere opplever et krysspress når det i tillegg lanseres ambisiøse mål om å rekruttere

og tilrettelegge for nye ansatte med særskilte behov. Lederne må håndtere usikkerheten knyttet til slik rekruttering. Enkelte ledere vil være redd for at det skal bli en urimelig stor belastning for andre ansatte, når antallet arbeidstakere med særskilt behov for tilrettelegging øker, uten at produktivitetskrav reduseres, eller andre former for støttetiltak tilføres virksomheten.

Byrådet er opptatt av å bekjempe enhver form for ulovlig diskriminering. Samtidig er det viktig å erkjenne at endringsarbeid krever mer enn politiske vedtak. Det er lederne ved de enkelte tjenestesteder som rekrutterer og er ansvarlig for oppfølging av personell. Deres kjennskap til feltet og opplevelse av handlingsrom er avgjørende for å få til endring i praksis.

Målene for temaområdet rekruttering og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne bærer preg av at dette er første gang Bergen kommune formulerer en overordnet plan på dette feltet. Det settes søkelys på kunnskap og holdninger i den kommunale organisasjonen og det vil være nødvendig med en tett kontakt med NAV om virkemidler for tilrettelegging for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. For å kunne tilrettelegge på en god og riktig måte må arbeidsgivere ha kompetanse om både behov og muligheter. Noe kan tilegnes på generelt grunnlag, men mye vil være spesifikt knyttet til den aktuelle tilretteleggingsaken. Den det skal tilrettelegges for vil være den viktigste kilden til kunnskap om behovene. I tillegg vil fagpersonale i bedriftshelsetjenesten og NAV være sentrale kompetansekilder. I noen tilfeller vil personer med nedsatt funksjonsevne også ha nedsatt arbeidsevne. NAV har ulike ordninger for å begrense ulempene ved dette. Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) og fritak for arbeidsgiveransvar for sykepenger er eksempler på dette. Ved å tilrettelegge for deltidsarbeid og større fleksibilitet vil arbeidsgiver også kunne bidra til å dempe disse konsekvensene.

Ifølge AFI-rapporten *Funksjonshemmede og arbeid – en kunnskapsstatus* (Norvoll og Fossetøl 2010) varierer holdningene til personer med nedsatt funksjonsevne avhengig av om de allerede er ansatte eller står i en rekrutteringssituasjon. Man er generelt mer positive til de som allerede er ansatt. AFI's funn viser videre at dersom en har tidligere erfaringer med ansatte med nedsatt funksjonsevne, øker sjansene for å ville prøve dette igjen. Det kan tyde på at usikkerheten knyttet til konsekvenser av å ansette funksjonsnedsatte er en viktig faktor. AFI fant også at det er ulike holdninger til ulike funksjonsnedsettelse, der personer med psykiske lidelser gjennomgående har lavere sannsynlighet for ansettelse enn personer med andre funksjonsnedsettelse. I samme undersøkelse fant AFI at arbeidsgivere gjerne uttrykker positive holdninger til personer med funksjonsnedsettelse, uten at dette påvirker deres faktiske atferd. Dette viser at positive holdninger ikke nødvendigvis omsettes til konkrete handlinger.

For å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne i Bergen kommune, er det viktig å tiltrekke seg kvalifiserte søkere fra denne gruppen. Det å tydeliggjøre ønsket om slike ansettelser gjennom utlysning av ledige stillinger, og vilje til tilrettelegging fra arbeidsgiver, vil kunne motivere kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne til å søke stillinger i kommunen. Det å komme på intervju og få mulighet til å få vist seg frem vil også trolig øke sjansen for ansettelse. I tillegg vet man at praksisplasser, lønnstilskudd og andre rekrutteringstiltak fra NAV gir økte muligheter for ordinære ansettelser.

Fysiske funksjonsnedsettelse

Som man kan se av tabell 6.1. er fysiske funksjonsnedsettelse et sammensatt felt. Ulike funksjonsnedsettelse krever ulike tiltak. Det er derfor ikke mulig å løse tilretteleggingsbehovet kun med generelle tilpasninger. Tilretteleggingstiltak på

arbeidsplassen må basere seg på individuelle behov. I sin undersøkelse av synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere fant ECON (2003) at disse gruppene har stort behov for tilrettelegginger. Dette gjelder særlig rullestolbrukere og synshemmede. I samme undersøkelse fant de at personer som tilhører disse gruppene og *ikke* er i arbeid, men ønsker å være det, oppgir tilrettelegging av arbeidssituasjon som en forutsetning for å komme i arbeid. Det at man som arbeidsgiver ser muligheter for å tilrettelegge en arbeidssituasjon vil derfor i mange tilfeller være avgjørende for å kunne rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne. Tilretteleggingen kan dreie seg om tiltak for tilgjengelighet, arbeidsstasjonshjelpemidler, støtteordninger fra NAV, tilpasning av arbeidstid, tilpasning av arbeidsinnhold, bruk av assistent, transport, mulighet for behandling eller trening i løpet av arbeidsdagen osv. Tilrettelegging må gjøres på en måte som er økonomisk ansvarlig og på en måte som er minst mulig belastende for de andre ansatte. Dette krever kompetanse blant ledere om mulighetene som finnes, samt god støtte fra stabsfunksjoner i organisasjonen. Det krever også tette tiltak med NAV. Økonomi tilknyttet tilrettelegging er en aktuell problemstilling, særlig i saker knyttet til ombygging av arbeidsstedet og lignende. I enheter med små og allerede stramme budsjetter kan dette potensielt gi store utslag. Det finnes ordninger for finansiering (f.eks. tilretteleggingstilskudd fra NAV Arbeidslivssenter) som kan begrense denne utfordringen. Det er derfor viktig at slike ordninger gjøres godt kjent og tilgjengelige fra NAV sin side. Det finnes mange ulike tilbud og tiltak for å minske konsekvensene av fysiske funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Eksempler på dette er tiltak for transport til og fra arbeid (f.eks. Arbeids- og utdanningsreiser fra NAV), spesialhjelpemidler for å kunne utføre arbeidet (fra NAV Hjelpemiddelsentral), støtteordninger knyttet til fysisk tilrettelegging av arbeidssted, funksjonsassistanse (se Forskrift om forsøk med funksjonsassistanse i arbeidslivet) osv. ECON (2008) fant at ordningen med funksjonsassistanse var lite kjent og at det gjerne var tilfeldigheter som gjorde at man kom over ordningen. Det er naturlig å anta at også andre ordninger blir mindre brukt på grunn av begrenset kunnskap om dem både hos arbeidstaker og arbeidsgiver. Økt kunnskap om *muligheter* for tilrettelegging bør derfor stå sentralt i en satsing for økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Psykisk helse

Psykiske problemer og psykiske lidelser er et omfattende helseproblem i samfunnet. Det er utfordringer knyttet til måling av forekomst, men Folkehelseinstituttet (Nes og Clench-Aas 2011) har funnet at 10,2 % av den norske befolkningen over 16 år rapporterte å ha vært betydelig plaget av symptomer på angst og depresjon i løpet av de siste 14 dager. De antar at dette sannsynligvis representerer et «minimumstall».

Arbeid og psykisk helse har fått et større fokus de senere årene. En av årsakene til dette er at man har fått en økt bevissthet rundt psykiske lidelser/problemer som viktig faktor for at personer står utenfor arbeidslivet eller står i fare for å falle ut. I et samfunnsperspektiv utgjør dette en stor økonomisk belastning. Omtrent 20 % av sykefraværet i Norge er forårsaket av psykiske lidelser (NAV's sykefraværstatistikk, 2. kvartal 2012). Over en fjerdedel av mottakerne av uføretrygd har diagnoser innen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser (NAV's uførestatistikk pr. 31.12.2011). Sett i forhold til andre årsaker til uføretrygd rammer psykiske lidelser/problemer i stor grad unge. Dette medfører flere år utenfor arbeidslivet og dermed en større belastning både for samfunnet og for personen som er rammet. I tillegg har Arnstein Mykletun og medarbeidere (2006) funnet at psykiske lidelser som årsak til uføretrygd sannsynligvis er undervurdert, noe som medfører at kostnadene knyttet til dette er betydelig underestimert.

Arbeid og psykisk helse har også fått økt oppmerksomhet på grunn av en tydeliggjøring av den positive effekten arbeid har på psykisk helse. Å være en deltaker i arbeidslivet styrker de sosiale ferdighetene, reduserer innleggingsfrekvensen, bidrar til mestring og selvtillit og sikrer inntekt og reduserer dermed fattigdom (Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007-2012 (2007)). Arbeidsstedet er en viktig arena for tiltak dersom man utvikler psykiske lidelser/problemer. Tidlig innsats i en sykdomsfase vil kunne redusere lengden på sykemeldingen og gjerne også alvorlighetsgraden. Et velfungerende arbeidsforhold vil også virke forebyggende på psykiske lidelser. Samtidig er det stor enighet om at dårlig psykososialt arbeidsmiljø, negativt stress og lignende faktorer i arbeidet kan påvirke den psykiske helsen til de ansatte i negativ retning. Et arbeid kan altså være både forebyggende mot psykiske helseproblemer og fungere utstøtende. Fokus på arbeidsmiljø vil være viktig i begge disse henseender. I tillegg vil det skape rom for å inkludere mennesker med psykiske lidelser og problemer som har falt utenfor arbeidslivet, eller aldri har kommet inn (Ose, Kaspersen, Jensberg, Kalseth & Lilleeng, 2009).

Tett og god oppfølging fra nærmeste leder har vist seg virkningsfullt ved alle typer sykefravær, men er sannsynligvis ekstra viktig når årsaken er psykisk sykdom, noe som bekreftes av brukerorganisasjoner. Bruk av gradert sykemelding er også viktig for at sykemeldte skal komme seg raskere tilbake i arbeid.

Personer med psykiske lidelser har ofte vansker med å komme inn i arbeidslivet, samt å komme tilbake etter lengre tids sykdom. Liten tro på egne evner og frykt for å bli syk igjen vil være viktige faktorer for at dette blir vanskelig. Bruk av arbeidsmarkedstiltak kan i mange tilfeller være nødvendig for å få innpass i arbeidslivet. Brukerorganisasjoner påpeker hvor viktig det er å kunne prøve seg i en praksisplass som et skritt på veien mot ordinært arbeid. Kunnskap om arbeid og psykisk helse er i mange tilfeller begrenset i arbeidslivet. Ledere trenger informasjon og veiledning om hvordan man kan være god arbeidsgiver for personer med psykiske lidelser/problemer, noe som bekreftes av brukerorganisasjoner. Manglende kunnskaper vil i mange tilfeller føre til usikkerhet og negative holdninger. Erfaring har vist at tilbud om oppfølging både til arbeidsgiver og arbeidstaker ofte er nødvendig for at arbeidsforholdet skal vare (Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007-2012 (2007)). En spørreundersøkelse MMI gjorde i 2004, på vegne av Rådet for psykisk helse, avdekket at 9 av 10 ledere og personalsjefer i næringslivet hadde begrenset kunnskap om psykiske lidelser og arbeidsliv. 1 av 3 bedriftsledere gav uttrykk for at de ikke vil ansette mennesker som har vært eller som de vet kan bli psykisk syke. Samtidig viser NAV's erfaringer med arbeidsgivere at viljen er til stede dersom de får tilgang til kunnskap, virkemidler, oppfølging og støtte underveis ved behov.

Utviklingshemming

Utviklingshemming regnes som en *kognitiv* funksjonsnedsettelse. Samtidig vil det for mange utviklingshemmede være snakk om fysiske og psykiske diagnoser i tillegg til dette. I Bergen kommune er det rundt 1150 registrerte brukere av tjenester til utviklingshemmede, men sannsynligvis er det flere som har diagnosen. Tall fra NAV (pr. 31.12.2011) viser at 4 % av de uføretrygdede er utviklingshemmede.

For mange utviklingshemmede er deltakelse i arbeidslivet viktig både for identitet og opplevelse av livskvalitet, på samme måte som for funksjonsfriske. Vekstbedrifter og arbeidsmarkedsbedrifter tilbyr sysselsetting for mange med denne diagnosen. Bergen kommune er eier i flere av disse bedriftene i Hordaland. For noen med lettere utviklingshemming er det imidlertid mer ønskelig med arbeid i en ordinær virksomhet. I

Bergen kommune har det i lang tid vært personer ansatt på varige arbeidsmarkedstiltak. En del av disse arbeidstakerne har diagnosen lettere utviklingshemming og tiltaket har vist seg godt tilpasset denne gruppen. Tilbakemeldingene fra arbeidsstedene som har disse ordningene er gode og viser at dette skaper en vinn-vinn situasjon. Arbeidsgivere får utført arbeidsoppgaver de normalt ikke har avsatt bemanning til og arbeidstakeren får en jobb han/hun trives i. Det trengs imidlertid god oppfølging og tilpassede arbeidsoppgaver.

6.3. Nåværende tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne i Bergen kommune

Bergen kommune har lang tradisjon som aktør innen arbeidsmarkedstiltak. Mye av engasjementet har vært gjennom eierskap i ulike arbeidsmarkedsbedrifter, men det er også tiltak i regi av Bergen kommune som arbeidsgiver.

Bergen kommune står som eier og deleier av flere arbeidsmarkedsbedrifter i skjermet sektor¹³. Byrådet har tatt i bruk virkemidler knyttet til kommunens innkjøpsstrategi, som skal støtte opp under arbeidsmarkedsbedriftenes virksomhet. Dette innebærer at gaver gitt av kommunen som hovedregel skal kjøpes gjennom arbeidsmarkedsbedriftene (byrådssak 1395-08). I tillegg skal arbeidsmarkedsbedriftene gis anledning til å delta i en del kommunale tjenesteanskaffelser, gjennom såkalte reserverte kontrakter, jfr. Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-12. (Byrådssak 1104-08).

I byrådsavdeling for finans, eierskap og eiendom er det en egen sentral budsjettpost knyttet til arbeidsmarkedstiltak. Denne blir benyttet til Gjenbruksentralen og til å drifte varige arbeidsmarkedstiltak internt i kommunen. Det var pr. januar 2012 44 personer på ulike *varige* arbeidsmarkedstiltak i Bergen kommune. Disse er knyttet opp til tiltakene Varig Tilrettelagt Arbeid (VTA) og Varig Vernet Arbeid (VVA). De fleste har en uføretrygd og mottar i tillegg en bonuslønn fra Bergen kommune. Arbeidsplassene er hovedsakelig opprettet enkeltvis på ulike steder i kommunen, i blant annet barnehager, sykehjem og arkiv. Noen steder er tiltaksdeltakerne organisert i arbeidsgrupper.

I Bergen kommune er det også til enhver tid mange personer på ulike *midlertidige* arbeidsmarkedstiltak. Midlertidige arbeidsmarkedstiltak har ulike former og formål. Noen tiltak er utprøvingstiltak (for eksempel arbeidspraksis), mens andre er rekrutteringstiltak (for eksempel lønnstilskudd). I *Samhandlingsavtalen mellom NAV Hordaland og Bergen kommune (2010-2013)* er det gjort tydelig at Bergen kommune oppfordrer sine ledere til å være positivt innstilt til å ta imot mennesker som trenger yrkesrelatert praksis og utprøving. Det finnes pr i dag ingen sentral oversikt over hvor mange som deltar på midlertidige arbeidsmarkedstiltak i Bergen kommune, men en rapportering som ble gjort høsten 2012 viste at kommunen på dette tidspunktet hadde på praksisplass 162 personer som av NAV er klarert for arbeidsutprøving. (Dette omfatter både personer som har et ansettelsesforhold til Bergen kommune og eksterne praksisplasskandidater.)

Bergen kommune samarbeider med NAV om å ta i bruk kompetansen til tidligere psykisk syke gjennom særskilte stillinger for medarbeidere med brukererfaring. Programmet organiseres gjennom Senter for arbeidslivsforberedelse (ALF AS) og medarbeiderne arbeider i miljøarbeiderstillinger i kommunen, innenfor psykisk helse. Ved å bruke brukererfaringer

¹³ Kommunen er hel-eier av Bjørkhaug Arbeidsfellesskap AS, Midtun Verksted AS, Nordnes Verksteder AS, Senter for Arbeidslivsforberedelse ALF AS og Spekter Pluss AS. I tillegg er kommunen majoritetseier i A2G AS og Grønnevikken AS.

som en ressurs, styrkes tjenestetilbudet samtidig som psykisk syke personer som har frisknet til får en vei inn i arbeidslivet. Noen medarbeidere med brukererfaring går over i ordinære stillinger i eller utenfor kommunen, og noen fortsetter med utdanning.

6.4. Nye tiltak for økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne

Følgende tiltak skal i handlingsplanperioden gjennomføres for å bidra til økt rekruttering og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne (tabell 9):

	Tiltak	Ansvar	Frist
1.	Det skal etablere to trainee-/introduksjonsstillinger for personer med nedsatt funksjonsevne (Tilsvarende traineestillinger for personer med innvanderbakgrunn).	HR-seksjonen i samarbeid med byrådsavdelingene	2013/ 2014
2.	Styrke kompetansen på arbeid og psykisk helse blant ledere i Bergen kommune. a. Gjøre kjent informasjon om ulike tiltak og tilretteleggingsmuligheter b. Inkludere temaet arbeid og psykisk helse i kurs i praktisk nærvarsarbeid for ledere. c. Ta i bruk NAV Arbeidslivssenter sitt kurs «Sees i morgen! – grunnkurs i arbeid og psykisk helse» internt for kommunens ansatte.	HR-seksjonen i samråd med BSBO	2013
5.	Arbeidsmarkedstiltak i samarbeid med NAV a. Etablere sentrale retningslinjer for bruk av praksisplasser i Bergen kommune (jf fellestiltak 2.d . kap. 4 og IA-konsernmål) b. Prøve ut ordning med praksistilretteleggere på utvalgte enheter, jf fellestiltak 2. e. kap. 4) Tiltaket er usaldert og forutsetter samarbeid med NAV, samt finansiering eksternt eller internt c. Styrke tiltaket Varig Tilrettelagt Arbeid (VTA) med Bergen kommune som arbeidsgiver. i. Øke antallet på varige arbeidsmarkedstiltak fra 44 til 50. ii. Opprette sentrale retningslinjer for tiltaket og tilby god oppfølging av ledere med VTA-ansatte. d. Bergen kommune skal i samarbeid med NAV prøve ut virkemidler i Regjeringens jobbstrategi for økt sysselsetting av unge personer med nedsatt funksjonsevne og slik være en foregangskommune	HR-seksjonen i samarbeid med byrådsavdelingene HR-seksjonen i samarbeid med utvalgte byrådsavdelinger HR-seksjonen I samarbeid med byrådsavdelingene Byrådsavdelingene med bistand fra HR-seksjonen	Fra 2013 2013/ 2014 2013 2013

7. Inkludering uavhengig av seksuell orientering

7.1. Mål for likestilling og inkludering uavhengig av seksuell orientering

Bystyret i Bergen behandlet 23. januar 2012 sak 8/12 *Handlingsplan mot diskriminering av homofile, lesbiske, bifile og transpersoner 2012-2015*. Planen handler først og fremst om kommunens tjenestetilbud. Kapittel 3 sier likevel noe om kommunens rolle som arbeidsgiver. Der angis det som mål at *arbeidstakere i Bergen skal behandles med respekt uavhengig av seksuell orientering*. Muligheten til å være åpen om seksuell orientering og kjønnsidentitet på jobben er viktig for å få et godt og inkluderende arbeidsmiljø som favner om alle grupper. Det informeres i planen om at byrådet vil legge frem en egen handlingsplan for likestilling, mangfold og inkludering på arbeidsgiverområdet, som også omfatter seksuell orientering¹⁴.

Med bakgrunn i situasjonsbeskrivelsen som gis nedenfor, foreslås en slik konkretisering av målet om at arbeidstakere skal behandles med respekt uavhengig av seksuell orientering:

1. På arbeidsplasser i Bergen kommune skal det være rom for å være åpen om egen seksuell orientering. Alle medarbeidere skal behandles med respekt uavhengig av sin seksuelle orientering og kjønnsidentitet.
2. Ledere og ansatte i Bergen kommune skal være godt kjent med at kommunen har en politikk for inkludering og ikke-diskriminering, som også omfatter seksuell orientering og kjønnsidentitet.

7.2. Situasjonen slik vi kjenner den gjennom Fafos undersøkelse

Bergen kommune har pr i dag relativt god kunnskap om hvordan det er å være lesbisk, homofil eller bifil arbeidstaker i kommunen. Forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte i 2010 en omfattende undersøkelse blant ansatte i Bergen kommune, om åpenhet blant og holdninger til homofile, lesbiske og bifile arbeidstakere i kommunen. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag fra Bergen kommune ved Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap, og var delfinansiert av Program for storbyrettet forskning. (Grønningsæter og Lescher-Nuland 2010)

Formålet med undersøkelsen var å skaffe til veie kunnskap som bedrer forutsetningene for å gjennomføre en god mangfoldspolitikk som også kommer seksuelle minoriteter til gode, samt å fremme kompetansen på dette feltet hos ledere, tillitsvalgte og verneombud. 4000 arbeidstakere i kommunen mottok som ledd i undersøkelsen et spørreskjema som stilte spørsmål ut fra to synsvinkler:

- a) Hva er holdningen til og kunnskapene om lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere i Bergen kommune?
- b) Hvordan opplever lesbiske, homofile og bifile hverdagen som arbeidstakere i Bergen kommune?

Med i alt 1541 svar på spørreundersøkelsen (en samlet svarprosent på 39) fikk Fafo et godt datagrunnlag, som i tillegg ble supplert med ti kvalitative intervjuer blant arbeidstakere med lesbisk, homofil eller bifil orientering. Det ble i også gjennomført to fokusgruppeintervjuer, ett for ledere og ett for tillitsvalgte og verneombud i kommunen.

Generelt kan vi oppsummere at bildet som kommer frem gjennom undersøkelsen er bra. Funn fra undersøkelsen viser at de fleste lesbiske, homofile og bifile som arbeider i Bergen

¹⁴ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har varslet at regjeringen vil legge frem forslag om en ny lov om forbud mot diskriminering på bakgrunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk.

kommune er åpne om sin seksuelle orientering. Blant dem som er intervjuet ser det ut til at åpenhet var et større steg i privatlivet enn det var på arbeidsplassen. Flere av informantene forteller at arbeidskolleger var støttespillere da de skulle fortelle familien sin at de var lesbiske, homofile eller bifile. Det er likevel en gruppe som har begrenset eller ingen åpenhet på arbeidsplassen. Fafo konkluderer med at det fortsatt er behov for en bevisst personalpolitikk som bidrar til å åpne rommet for åpenhet.

Ledelse og arbeidsmiljø beskrives i rapporten som positivt. Kun én homofil rapporterer i spørreundersøkelsen å ha opplevd diskriminering på arbeidsplassen. Samtidig er nesten en av fem lesbiske, homofile og bifile usikre på om de har opplevd diskriminering. En del respondenter slutter seg til utsagn i undersøkelsen om at en ikke snakker om lesbiske, homofile og bifile på arbeidsplassen. Fafo peker på at taushet om tematikken kan fremstå som en undertrykkende faktor. Det er videre funn i materialet som gir Fafo grunnlag for å spørre om homofili virkelig *er* normalisert, eller om det blir sett på som noe privat eller sensasjonspreget. Fafos funn tyder på at tematikken i liten grad tas opp i leder-, tillitsvalgt- eller verneombudopplæring.

Fafo mener det er noen sprekker i det positive bildet av arbeidsmiljø og holdninger, som det er viktig å gjøre noe med. Det er bare noen få personer som gjennom spørreundersøkelsen svarer at de oppfatter ansattes holdninger til lesbiske, homofile og bifile som stort sett er negative. Imidlertid svarer over halvparten av de mannlige og mer enn 40 % av de kvinnelige respondentene «vet ikke» eller «verken eller» på dette spørsmålet. Brann/teknisk tjenesteområde skiller seg ut ved at en høyere andel enn i resten av kommunen mener der er negative holdninger. Forskerne finner også noe overrepresentasjon blant kvinner i skolesektoren som er usikre på hvordan holdningene er blant deres kolleger. (ibid 53-55).

Når det gjelder homoseksualitet som fenomen, finner Fafo en større andel ansatte ved mannsdominerte arbeidsplasser som sier seg enig med negative utsagn eller uenig med positive utsagn, enn arbeidstakere for øvrig. Fafo forklarer dette med at menn i større grad enn kvinner også i nasjonale undersøkelser har fordelt seg på tilsvarende måte (Andersen og Slåtten 2008 i Grønningsæter og Lescher-Nuland 2010: 74). Når det gjelder utsagn knyttet til åpenhet og inkludering på arbeidsplassen, er det barnehage, hjemmetjenester, institusjon og skole som har respondenter som sier seg enig i negative utsagn og uenig i positive utsagn. Disse etatene utgjør en stor andel av kommunens ansatte, og Fafo spør om dette er områder hvor en har noen flere utfordringer knyttet til holdninger. (Ibid: 74) Ved presentasjonen av funn fra undersøkelsen, har utfordringer ved Brann/teknisk og skole gjerne blitt særskilt påpekt.

Oppsummert kan vi si at undersøkelsen i liten grad vitner om direkte negative holdninger til lesbiske, homofile og bifile. Samtidig ser det ut til å være noen enkeltpersoner i arbeidsmiljøet som har fordommer. Det fremkommer gjennom undersøkelsen også en betydelig usikkerhet knyttet til temaene. Noen sektorer/tjenesteområder ser ut til å ha noe større utfordringer enn andre.

Undersøkelsen tar videre opp spørsmål som vedrører brukerdimensjonen. Lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere er opptatt å opptre profesjonelt overfor brukerne, men det er ulike syn på hvorvidt åpenhet om seksuell orientering er en riktig strategi. Fafo tolker ansattes usikkerhet om hvordan brukere forholder seg til seksuell orientering som et uttrykk for at relasjonene til brukerne i begrenset grad er personlig, noe som forskerne ser som naturlig for mange av yrkene i kommunal sektor. (Grønningsæter A. B. og Lescher-Nuland B. R. 2010: 90) To sektorer fremstår som mer utfordrende enn andre når det gjelder brukerdimensjonen. Det er skole og helse- og omsorgssektoren. Dette er tjenester der de ansatte har en ganske nær kontakt med brukerne. Fafo fremholder det som viktig å ha støtte og oppbakking av ledelse og

kolleger, for på den måten å oppleve trygghet i møte med brukere uavhengig av seksuell orientering.

Hvor synlig kommunens handlingsplan mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile er blant kommunens ansatte, tas også opp gjennom spørreskjemaundersøkelsen. Kun en tredjedel av undersøkelsens respondenter sier seg helt eller ganske enig i at de kjenner til at Bergen kommune har en egen handlingsplan som vektlegger viktigheten av inkludering på arbeidsplassen for lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere.

Fafo-undersøkelsen kan tyde på holdninger i endring, i Bergen kommune som i resten av samfunnet. Mye har skjedd med homofiles/lesbiskes juridiske rettigheter og enda sterkere rettslig vern vil seksuelle minoriteter få gjennom den nye loven mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, som er varslet. Sammenliknet med funn i andre, tidligere undersøkelser, tegnes det et positivt bilde i Bergen kommune. «Alt i alt ser det ut til at det viktigste er å synliggjøre, bevisstgjøre og være i stand til å kommunisere åpent.» (Grønningsæter og Lescher-Nuland 2010: 97).

I en annen undersøkelse om mangfold og likestilling i arbeidslivet, som også ble gjennomført i 2010, har forskere fra Fafo spurt et utvalg arbeidsgivere hvor sannsynlig det er at personer med ulike kjennetegn vil bli kalt til intervju. Resultatene gir en indikasjon på at risikovegring spiller en stor rolle ved ansettelser. Det å være homofil ser i følge denne undersøkelsen ikke ut til å gi stort utslag i redusert sjanse for å bli kalt inn til intervju, mens det å ha innvandrerbakgrunn (i undersøkelsen representert ved polsk og somalsk bakgrunn) og nedsatt funksjonsevne (sitte i rullestol og være blind) reduserer sjansene for å bli innkalt. (Tronstad 2010: 45). Dette underbygger at det gjerne ikke er positive tiltak for økt rekruttering det er størst behov for med hensyn til denne gruppen, men snarere inkluderende tiltak som er egnet til å gi rom for åpenhet og trygghet for arbeidstakere uavhengig av seksuell orientering.

7.3. Tiltak som videreføres

Følgende tiltak videreføres fra forrige handlingsplanperiode:

- I kommunens arbeid med etiske spørsmål skal det fortsatt være fokus på mangfold og respekt for ulikhet, herunder seksuell orientering. Dette gjelder innad i arbeidsmiljøet, så vel i saker som berører de kommunale tjenestene/tjenestemottakerne.

7.4. Nye tiltak for å fremme åpenhet, respekt og et ikke-diskriminerende arbeidsliv for seksuelle minoriteter

Følgende nye tiltak skal settes i verk i kommende planperiode (tabell 10):

	Tiltak	Ansvar	Frist
1.	<p>Det skal utarbeides og/eller tas i bruk informasjonsmateriell rettet mot ledere og tillitsvalgte, som setter søkelys på LHBT-tematikk (LHBT er en vanlig forkortelse for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner).</p> <p>Ved introduksjon av nye medarbeidere, skal det gjøres kjent at Bergen kommune har en politikk og en plan for å fremme mangfold og hindre diskriminering som også omfatter seksuell orientering. Jf fellestiltak 3.b.</p>	<p>HR-seksjonen tilrettelegger informasjonsopplegg</p> <p>Ansvar for gjennomføring ligger til den enkelte leder. Byrådsavdelinger kommunale foretak og bystyrets administrative organer har ansvar for å informere om plikten og etterspørre gjennomføring.</p>	2013
2.	<p>På tjenesteområder hvor utfordringene med åpenhet i følge Fafo-undersøkelsen er størst, skal det settes et ekstra søkelys på tematikken.</p>	<p>Aktuelle byrådsavdelinger</p>	2013

8. Planprosesser og oppfølging av planen

8.1. Medvirkning ved utarbeiding av planen

Denne planen er utarbeidet ved medvirkning fra en rekke aktører. Høsten 2011 ble det holdt dialogmøter med interesseorganisasjonene Det felles innvandrerråd i Hordaland, Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i Bergen og Hordaland, Kommunalt råd for funksjonshemmede, samt representanter utpekt av Kommunalt råd for funksjonshemmede. Det er også holdt møter med Mental helse Bergen og Mental helse Ungdom, samt NAV Arbeid og psykisk helse. I møtene har saksbehandlerne redegjort for kommunens arbeid med likestilling, inkludering og mangfold og interesseorganisasjonene har kommet med innspill. Dialogmøtene har vært svært verdifulle både for forståelsen av saksfeltene og for vurderingen av tiltakene i planen. Likeledes er det holdt dialogmøter med utvalgte ledere fra resultatenheter på myndighetsnivå 2 i Bergen kommune. For å lykkes med iverksetting av konsernplaner utformet på et overordnet nivå i organisasjonen, er det viktig at disse i størst mulig grad reflekterer de utfordringer som finnes på operativt nivå i kommunen. Erfaringer fra tjenestestedsnivå er derfor viktig å legge vekt på når tiltak utformes. Hovedsammenslutningene har medvirket gjennom drøftinger. Interesseorganisasjonene og hovedsammenslutningene har videre hatt saksutkast til høring.

For å sikre en best mulig forståelse av saksfeltet, har saksbehandlerne også vært i dialog med andre storbyer (Oslo og Trondheim), KS og Likestillings- og diskrimineringsombudet ved utarbeiding av planen.

Byrådet har lagt vekt på en åpen saksbehandlingsprosess. Dialog med Kommunalt råd for funksjonshemmede, Det felles innvandrerråd i Hordaland, Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i Bergen og Hordaland, Mental helse Bergen, Mental helse Ungdom, NAV Arbeid og psykisk helse, hovedsammenslutningene og utvalgte ledere i Bergen kommune har gitt viktige innspill. Også ved oppfølging og videreutvikling av saksfeltene vil det bli lagt opp til en dialog med berørte interessenter.

8.2. Forholdet til annet planverk

Fremtidens arbeidsplass Handlingsplan for likestilling, inkludering og mangfold for Bergen kommune som arbeidsgiver 2013 - 2016

- rullerer Mangfold i praksis. Handlingsplan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn 2007 – 2010 (bystyresak 139-07, se også bystyresak 104 -11 *Handlingsplanen "Mangfold i praksis". Evaluering og veien videre*)
- rullerer arbeidsgiverkapittelet i For inkludering og mangfold. Handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile og bifile for 2008 – 2011 (bystyresak 283-07)
- fremhever prioriterte mål og strategier fra *Likestillingsmelding for Bergen kommune 2010 – 2015* (bystyresak 50-10)
- formulerer ny, overordnet policy for kommunen når det gjelder rekruttering og inkludering av arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne.

Planen grenser opp mot flere andre planer og politiske dokumenter, herunder Bergen kommunes overordnede *Handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2012 – 2015* (bystyresak 8-12) og *Handlingsplan for inkludering og mangfold 2012 – 2015* (bystyresak 141/12), som er rullert første halvår 2012. Begge disse planene

henviser til *handlingsplanen for likestilling, inkludering og mangfold for Bergen kommune som arbeidsgiver* i egne kapitler.

Diskrimineringsgrunnlaget *alder* behandles ikke spesifikt i denne planen. For dette temaområdet vises det til eget *Politikkdokument for senior* (vedlegg til *rullering av HR-strategien for Bergen kommune*, behandlet i bystyret 14. mai 2012 (b-sak 119-12)).

Handlingsplanen *Fremtidens arbeidsplass* gjelder Bergen kommune som *arbeidsgiver*. Kommunen har også handlingsplaner mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile og for inkludering og mangfold, som fokuserer på kommunens utadrettede virksomhet som tjenesteyter og samfunnsaktør.

8.3. Oppfølging av planen. Økonomiske og administrative konsekvenser

Sektoransvarsprinsippet gjelder for likestillings- og mangfoldspolitikken i Bergen kommune. Det innebærer at byrådsavdelingene på sine respektive sektorområder er ansvarlig for å iverksette den politikken byrådet og bystyret vedtar. Byrådsavdelingene har likeledes ansvar for å overholde lovens krav, herunder plikten til aktivitet for å fremme likestilling og hindre diskriminering – i virksomheten og i rollen som tjenesteutøver og offentlig forvaltning. Jf likestillings- og diskrimineringslovene.

Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har ansvar for konserntiltak på HR-området og videreutvikling av den overordnede HR - og arbeidsgiverpolitikken. I dette ligger en koordinerende rolle der dette er nødvendig og/eller hensiktsmessig, samt et ansvar for samordnet rapportering på politikkområdet.

Å utarbeide relevante styringsdata for kommunen som arbeidsgiver, på hele likestillings- og mangfoldsfeltet, er et viktig tiltak i denne handlingsplanen. Basert på arbeidet med styringsdata, vil byrådet ved handlingsplanperiodens slutt, legge frem en sak som redegjør for både iverksettelsesutfordringer og resultater på mangfoldsfeltet. Saken skal danne grunnlag for kommunens videre innsats for å fremme likestilling, inkludering og mangfold på sine arbeidsplasser. Rapportering for øvrig skjer årlig gjennom likestillingsredegjørelsen i årsmeldingen.

Økonomiske og administrative konsekvenser av denne planen vil, for de fleste tiltakene, kunne håndteres innenfor eksisterende rammer. Spørsmål om finansiering ut over eksisterende rammer behandles på vanlig måte i tilknytning til budsjettprosessen og eventuelt gjennom tertialrapporteringen.

Tiltak som krever finansiering ut over dagens rammer, må anses som veiledende inn til finansiering er vedtatt.

Sektoransvarsprinsippet gjelder for likestillings- og mangfoldspolitikken i Bergen kommune. Det innebærer at byrådsavdelingene på sine sektorområder er ansvarlig for å iverksette den politikk byrådet og bystyret vedtar og overholde de krav loven stiller.

9. Om rettsutvikling og begrepsbruk. En teoretisk gjennomgang

9.1. Rettsutvikling på området

Rettsutvikling nasjonalt

Sammenliknet med mange andre land i Europa var Norge tidlig ute med lovgivning mot kjønnsdiskriminering. Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), som trådte i kraft i 1979, gjelder alle samfunnsområder. Både kvinner og menn har diskrimineringsvern etter likestillingsloven, selv om loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.

I 1982 ble det innført et forbud i arbeidsmiljøloven mot å kreve at arbeidssøkere skal gi opplysninger om sitt forhold til politiske, religiøse eller kulturelle spørsmål. I 1998 ble forbudet utvidet til også å gjelde forskjellsbehandling av arbeidstakere på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse samt homofil legning eller samlivsform. I 2001 ble vernereglene i arbeidsmiljøloven styrket med en ny paragraf om likebehandling i arbeidslivet, og fra 2006 ble det innført et eget kapittel om vern mot diskriminering i arbeidsmiljøloven. Av denne følger det at direkte og indirekte diskriminering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering eller alder er forbudt.

Fra 2006 fikk Norge en lov mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn (diskrimineringsloven) og fra 2009 en lov mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Som det her går frem, er det norske diskrimineringsvernet spredt på flere lover. Lovene gir ulik grad av vern.

Overnasjonal rettsutvikling

Diskrimineringsvernet har et menneskerettslig fundament, som går tilbake til FNs Verdenserklæring av 1948 (artikkel 2 og 7). Ikke-diskriminering er også anerkjent som folkerettslig sedvanerett.¹⁵ Med folkerettslig sedvanerett siktes det til handlemåter som følges fordi statene føler seg forpliktet til det. Forbudet mot diskriminering har dermed generelt status som bindende rettsnorm på det internasjonale plan.

Ikke-diskriminering er et prinsipp og en rettslig norm som også er nedfelt i en rekke internasjonale konvensjoner Norge har ratifisert. Prinsippet om likhet og ikke-diskriminering ligger som en begrunnelse for de enkelte rettighetene etter menneskerettighetskonvensjonene, som gjelder «enhver», det vil si alle individer uavhengig av status mv.

Store deler av EØS-retten og EU-retten, og Norges forpliktelser etter WTO-regelverket, kan også betraktes som utslag av tanken om likhet og ikke-diskriminering. Med diskriminering menes i menneskerettighetskonvensjonene forskjellsbehandling som mangler objektiv og saklig grunn (NOU 2011: 18: 30). Når det gjelder diskrimineringsgrunnlag, er det først og fremst kjønn, etnisitet, rase, minoritetsbakgrunn og språk, samt politisk, religiøs og annen overbevisning som er beskyttet i konvensjonene. Den europeiske menneskerettsdomstolen har innfortolket flere grunnlag i diskrimineringsvernet, blant annet ekteskapelig status, seksuell orientering, alder, funksjonsevne, transseksualitet, helse, nasjonalitet og yrke (NOU 2011:18: 30).

¹⁵ Justesen 2007:184 i NOU 2009:14.

Gjennom EØS – avtalen gjelder forbud mot diskriminering på grunn av nasjonalitet (tilknytning til EU/EØS-land), som tar sikte på å hindre at landene i EØS-området favoriserer egne borgere på bekostning av borgere fra andre EU/EØS-stater. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet av en rekke direktiver om likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. EUs direktiv mot diskriminering på grunn av rase eller etnisitet (rasediskrimineringsdirektivet) er i utgangspunktet ikke omfattet av EØS-samarbeidet. Norge har likevel valgt å implementere direktivene i nasjonal lovgivning. Det samme gjelder EUs direktiv med rammebestemmelser om likebehandling i arbeidsforhold (rammedirektivet), som omfatter forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion, tro, funksjonshemming og alder. Direktivet er ikke del av EØS-avtalen, men er likevel gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven kapittel 13.

FNs kvinneediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon er viktige konvensjoner. Rasediskrimineringskonvensjonen gjelder som norsk lov, jf diskrimineringslovens § 2. Kvinneediskrimineringskonvensjonen er fra 2009 innarbeidet i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2. I Norge er konvensjoner som er innarbeidet i lovverket gjennom menneskerettsloven gitt forrang foran andre nasjonale lover. Forrang innebærer at dersom nasjonalt lovverk strider mot konvensjonene, skal bestemmelsene i konvensjonene gå foran.

9.2. Begrepsbruk

‘Likestilling’ som begrep anvendes i ulike sammenhenger med noe ulik betydning. Begrepet kan referere til kjønn og/eller andre former for kategorier som for eksempel etnisitet og funksjonsnivå. En rekke andre begreper knyttes til forståelsen av likestillingsbegrepet; så som *like rettigheter og plikter, like vilkår, likeverdighet, like muligheter* m.fl. I noen sammenhenger innebærer mål om likestilling et uttalt mål om *resultatlikhet*.

Bergen kommunes policyutvikling føyer seg inn i en tradisjonen der likestillingsbegrepet tradisjonelt har vært knyttet til kjønn. Bystyret har tidligere vedtatt Likestillingsmelding for Bergen kommune 2003 – 2008 (bystyresak 172-03) og Likestillingsmelding for Bergen kommune 2010 – 2015 (bystyresak 50-10). Begge sakene angir mål og strategier/tiltak for å fremme likestilling mellom kjønnene.

Begrepet ‘mangfold’ har først og fremst vært forbundet med rekruttering og inkludering av etniske minoriteter (personer med innvandrerbakgrunn). Her har bystyret behandlet flere handlingsplaner tidligere; *Mangfold gir muligheter, Handlingsplan for integrering av innvandrere og flyktninger i Bergen 1998 – 2001* (bystyresak 69-98), *Handlingsplan for integrering og mangfold 2007-2010* (bystyresak 19-07) og *Mangfold i praksis. Handlingsplan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn 2007 – 2010* (bystyresak 139-07). Våren 2012 la byrådet frem en ny *handlingsplan for inkludering og mangfold 2012 - 2015* (byrådssak 142-12).

Etter hvert har mangfoldsbegrepet i policysammenheng fått en noe videre anvendelse. Handlingsplanen mot diskriminering av lesbiske, homofile og bifile fra 2007 (bystyresak 223-

07) bærer tittelen *For mangfold og inkludering*. Når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne har 'inkluderende arbeidsliv' vært et overordnet begrep, jf IA-avtalen.

I den daglige diskursen bærer nok forståelsen av begrepene fortsatt preg av den tradisjonelle begrepsanvendelsen, selv om begrepsbruken er i utvikling. Det er ikke en gang for alle avgjort hvilke begreper som er best egnet til å omtale saksforholdene på en mest mulig dekkende og presis måte. I denne planen anvender vi alle de begrepene som tradisjonelt har vært knyttet til de ulike saksområdene. Begrepene likestilling, mangfold og inkludering anvendes for å beskrive et mål om en tilstand der ulike grupper og individer opplever like muligheter og fravær av diskriminering i tråd med bestemmelsene i likestillingsloven og diskrimineringslovene. Alle disse lovene har som formål å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre usaklig forskjellsbehandling/diskriminering.

Diskriminering

Diskriminering er heller ikke et opplagt og entydig begrep. Tvert imot kan begrepet være vanskelig å bruke i praksis på grunn av dets flertydighet. (Rogstad 2000: 36).

I følge Craig¹⁶ må handlinger som skal defineres som diskriminering inneholde fire elementer: Et individ eller en gruppe behandles annerledes enn dem han eller hun sammenliknes med. Forskjellen er ufordelaktig for individet eller gruppen. Forskjellsbehandlingen eller konsekvensen av den henger sammen med kjennetegn ved individet eller gruppen, som er beskyttet av antidiskrimineringslovgivning. Forskjellsbehandlingen kan ikke legitimeres uansett om utfallet var intendert eller en effekt av en uintentert handling.

Et kjennetegn ved denne definisjonen av diskriminering, er at intensjonene bak enkelthandlinger ikke betraktes som relevant når man skal vurdere om en handling er diskriminerende eller ikke. (Rogstad og Midtbøen 2009: 13). Dette er i samsvar med de norske diskrimineringslovene som forbyr både direkte og indirekte diskriminering.

Det skilles gjerne mellom ulike typer diskriminering. Rogstad og Midtbøen (2009) peker på fire hovedtyper av diskriminering på individ- og strukturnivå:

- Preferanse for diskriminering er diskriminering på individnivå. Sterk preferanse innebærer at den som diskriminerer er villig til å betale for å unngå en uønsket person. Et eksempel vil være en arbeidsgiver som unnlater å ansette den best kvalifiserte og mest produktive søkeren og slik reduserer inntjening. En svak preferanse for å diskriminere vil være å velge fra en ønsket (kjent) gruppe ut fra kriterier som "kjemi", "magefølelse" etc. En slik svak preferanse vil likevel få betydelige konsekvenser, da eksempelvis arbeidsgiveren systematisk vil velge en etnisk norsk person, selv om den ikke nødvendigvis er uttrykk for negative holdninger mot personer med annen etnisk bakgrunn.
- Diskriminering ut fra andres fordommer forekommer når eksempelvis en arbeidsgiver vurderer omdømme ut fra en antagelse om at bedriften vil miste kunder (og dermed økonomisk bærekraft) dersom de blir møtt av en ansatt med en synlig minoritetsbakgrunn. Til forskjell fra preferansebasert diskriminering er arbeidsgivers motiver her av bedriftsøkonomisk art. Konsekvensen av denne diskrimineringsformen er likevel den samme: Den mest kvalifiserte søkeren kan bli valgt bort.
- Statistisk diskriminering er den tredje formen for diskriminering på individnivå og skjer når arbeidsgivere unngår risikoen ved å ansette en person ut fra mer eller mindre

¹⁶ Craig 2007: 32 i Rogstad og Midtbøen 2009: 13

god kunnskap om gruppen som vedkommende tilhører ved å velge den det hefter minst risiko ved. Statistisk diskriminering har klare paralleller til det vi kaller stereotypifisering.

- Strukturell diskriminering er en diskrimineringsform som gjerne skjer på indirekte og ubevisste måter. Den foregår på et strukturelt nivå, ved at institusjonelle ordninger eller regelverk som i prinsippet skal være like for alle, fører til systematisk diskriminering av personer som tilhører visse grupper og ved at sosiale mønstre i for eksempel en organisasjonskultur eller administrativ struktur bidrar til å danne barrierer eller ufordelaktige posisjoner for noen grupper og privilegier for andre. Denne formen for diskriminering kan være vanskelig å identifisere; Et fokus på strukturell diskriminering krever at man vender blikket mot majoritetssamfunnets egen normstruktur, det vil si mot regler og praksisformer de fleste tar for gitt og som oppfattes som naturlige av majoritetsbefolkningen. (Ibid: 15)

Rogstad og Midtbøen (2009) skiller videre mellom *samfunn*, *lovverk* og *politikk* som tre ulike sfærer hvor diskrimineringsbegrepet gjerne gis ulike former for fokus. I samfunnsfæren aktualiseres spørsmål om befolkningens levekår. Dette gir rom for subjektive opplevelser og oppmerksomhet rettes mot dem som blir utsatt for diskriminering. I den juridiske sfæren (lovverket) er søkelyset på handlinger og unnlater, det vil si hendelser og plassering av ansvar. I den politiske sfæren er det vesentlig å finne frem til egnede virkemidler. Det blir nødvendig å fokusere på årsaker til diskriminering og de som utfører diskriminerende handlinger settes under lupen. I følge Rogstad og Midtbøen eksisterer disse tre perspektivene side om side i debatten om diskriminering. Dersom målsettingen er å synliggjøre at diskriminering forekommer i Norge, kan subjektive opplevelser være en god nok dokumentasjon på dette. For å utvikle treffsikre politiske virkemidler, må man imidlertid kunne differensiere mellom ulike motiver. (Rogstad og Midtbøen: 19).

Trakassering

Lovverket har forbud mot trakassering. Trakassering defineres i diskrimineringslovene som handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende.

Likestillingsloven har forbud mot trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering. Med trakassering på grunn av kjønn menes uønsket adferd som er knyttet til en persons kjønn og som virker eller har til formål å krenke en annens verdighet. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer. Arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner har ansvar for å forebygge og å søke å hindre at trakassering i strid med bestemmelser i loven finner sted, innenfor sine ansvarsområder.

I diskrimineringslovene defineres direkte diskriminering som en handling eller unnlater som har som formål eller virkning at personer på grunn av forhold som er omhandlet av lovene blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Diskrimineringslovene forbyr også indirekte diskriminering. Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlater som fører til at personer på grunn av forhold omhandlet i loven blir stilt (særlig) ufordelaktig sammenliknet med andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven. (jf § 4).

Litteratur

- Arbeidsdepartementet: Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne (2011)..
- Bergen kommune: Byråds sak 142-12 Handlingsplan for inkludering og mangfold 2012 – 2015
- Bergen kommune: Bystyresak 119-12 *Rullering av HR-strategien for Bergen kommune*
- Bergen kommune: Bystyresak 8-12 *Handlingsplan mot diskriminering av homofile, lesbiske, bifile og transpersoner 2012-2015*
- Bergen kommune: Bystyresak 104-11 Handlingsplanen mangfold i praksis. Evaluering og veien videre
Bergen kommune: Bystyresak 50-10 Likestillingsmelding for Bergen kommune 2010 – 2015
- Bergen kommune: Bystyresak 223-07 *For inkludering og mangfold. Handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile og bifile for 2008-2011*
- Bergen kommune: Bystyresak 139-07 Mangfold i praksis, Handlingsplan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn
- Bergen kommune: Bystyresak 172-03 Likestillingsmelding for Bergen kommune 2003 – 2008
- Bergen kommune: Bystyresak 147-03 Melding om arbeidet med det inkluderende arbeidsliv i Bergen kommune. Byråds sak 127, møte 280503.
- Bergen kommune: Bystyresak 69-98 Mangfold gir muligheter, Handlingsplan for integrering av innvandrere og flyktninger i Bergen 1998 – 2001
- Bø, T. B. & Håland, I. (2011): Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2011. Statistisk sentralbyrå (SSB).
- ECON (2003): Funksjonshemmede og arbeid. En kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere. ECON Senter for økonomisk analyse.
- ECON (2008): Med litt bistand kan flere jobbe. Evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid. ECON Senter for økonomisk analyse.
- FFO Rettighets senteret (2011): Et arbeidsliv for alle? Arbeidsdeltakelse og funksjonshemmede – hva er problemene i praksis? Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Gjertsen H. og Olsen T. (2012): Menn i omsorgsyrker. Hvordan lykkes med å rekruttere og beholde menn i omsorgstjenesten? Nordlandsforskning, NF-rapport 8/12
- Grønningsæter A. B. og Lescher-Nuland B. R. (2010): Lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere i storbyen. Undersøkelse blant ansatte i Bergen kommune. Fafo-rapport 2010:33
- Midtbøen og Rogstad (2012): «Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv», Rapport 2012:1, Institutt for samfunnsforskning.
- Moland L.E. og Bråthen K. (2011): Forsøk med langturnusordninger i Bergen kommune. Delrapport. Fafo-notat 2011:07
- Mykletun, A., Øverland, S., Dahl, A. A., Krokstad, S., Bjerkeset, O., Glozier, N., Aarø, L. E. & Prince, M. (2006): “A Population-Based Cohort Study of the Effect of Common Mental Disorders on Disability Pension Awards”. *The American Journal of Psychiatry*.
- Nasjonale strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007-2012 (2007). Arbeids- inkluderingsdepartementet & Helse- og omsorgsdepartementet
- Nes, R. B. & Clench-Aas, J. (2011): Psykisk helse i Norge. Tilstandsrapport med internasjonale sammenligninger. Folkehelseinstituttet

Norvoll, R. & Fossetøl, K. (2010): *Funksjonshemmede og arbeid – en kunnskapsstatus*. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)

NOU 2011: 18 Struktur for likestilling

NOU 2011: 14 Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak

NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern

NOU 2008: 6 Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn

Olsen, T. (2006): En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeidslivet. Nordlandsforskning

Ose, S. O., Kaspersen, S. L., Jensberg, H., Kalseth, B. & Lilleeng, S. (2009): *Psykisk helse og arbeidsliv – behov for nye tilnæringer*. Sintef

Rogstad J. og Midtbøen A. H. (2009): Rasisme og diskriminering Begreper, kontroverser og nye perspektiver. Forskningsrådet

Rogstad J (2000): Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. Institutt for samfunnsforskning

Rådet for psykisk helse (i samarbeid med MMI) (2004). Holdninger til psykisk syke på arbeidsplassen. Næringsbuss desember 2004.

Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Revidert versjon Intensjonsavtale 2010 – 2013

Stortingsmelding 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*

Tronstad K. L. (2010): Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte. Fafo-rapport 2010:39

Wrench J. (2007): Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU. Ashgate, Aldershot

Lenker:

NAV's diagnosestatistikk uføretrygd:

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon+-+Diagnosestatistikk.805380444.cms>

NAV's sykefraværsstatistikk:

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Sykefrav%C3%A6rsstatistikk>